



COMPORTAMENTO LEGISLATIVO E GASTO PÚBLICO – AS RESPOSTAS DISTRIBUTIVISTAS AO PROBLEMA DO *COMMON POOL*

LEGISLATIVE BEHAVIOR AND PUBLIC EXPENDITURES – DISTRIBUTIVE RESPONSES TO COMMON POOL PROBLEMS

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt*

Resumo: O artigo explora um aspecto específico da teoria distributivista dos estudos legislativos, tal como apresentada originalmente a partir de David Mayhew: a tendência a gerar gastos fiscais subótimos (superiores ao custo total dos impostos utilizados para financiá-los). Após o contraste entre as abordagens alternativas de Mayhew e Arnold para explicar teoricamente o problema, discute-se as consequências das soluções apresentadas para a aplicabilidade dessa teoria.

Palavras-chaves: Distributivismo; Comportamento Legislativo; Organização Legislativa; Gasto público.

Abstract: This paper explores a specific feature of the distributive politics approach to legislative studies, as originally presented by David Mayhew: the bias towards suboptimal public expenditures (i.e., ranging above the overall cost of the taxes financing them). After contrasting Mayhew's and Arnold's attempts to theoretically framing this issue, we discuss the effects of the proposed solutions on the applicability of distributive theory as a whole.

Keywords: Distributive Politics; Legislative Behavior; Legislative Organization; Public Expenditures.

1. Introdução

Estas notas têm por objetivo discutir a consistência teórica da versão da teoria distributivista, tal como apresentada originalmente a partir de David Mayhew, no que se refere à sua abordagem do *outcome* fiscal agregado que se deduziria do modelo distributivista de comportamento parlamentar e de organização institucional legislativa. Inicialmente, são

* Economista (UFRJ), Especialista em Auditoria (PUC/MG) e em Ciência Política (UFMS). Consultor legislativo do Senado Federal e docente universitário. Atua principalmente nas seguintes áreas: orçamento, controle, auditoria e assessoramento legislativo. É mestrando no Mestrado Profissional em Poder Legislativo da Câmara dos Deputados (fernandomrbackup@gmail.com)

delineados os traços principais da lógica distributivista, bem como evidenciadas as consequências de desequilíbrio fiscal deduzidas pelo modelo em um problema clássico de *common pool*. Em seguida, apresenta-se avaliação crítica das tentativas de Mayhew de incorporar essas implicações no próprio modelo, contrastando-as com a alternativa proposta por Arnold para superação dessa limitação dentro dos próprios critérios distributivistas. Em conclusão, explora-se as consequências desse debate para a aplicabilidade da teoria distributivista num contexto mais amplo.

2. A abordagem distributivista nos estudos legislativos

A visão distributivista do comportamento e organização institucional do poder legislativo¹, de profundo impacto na ciência política norte-americana e também nos estudos sobre o Congresso brasileiro², parte da premissa básica de que a motivação essencial do parlamentar é a própria reeleição³; portanto, o critério básico de preferência por qualquer política pública a ser deliberada pelo legislador será o impacto percebido sobre a probabilidade de sua reeleição. Neste quadro conceitual (formulado historicamente a partir do estudo do sistema eleitoral distrital majoritário da *House of Representatives* norte-americana), as chances de reeleição resultam das políticas obtidas em benefício direto do eleitorado do distrito. O outro lado da moeda valeria para o eleitor: sua adesão eleitoral a um candidato seria em função dos benefícios percebidos dos bens e serviços que o parlamentar ou candidato a tal trouxe ou trará especificamente para o distrito.

Em termos precisos, as decisões mais relevantes do Parlamento sob a perspectiva distributivista representam resoluções de alocação de benefícios localizados e tangíveis a uma clientela identificada – no caso norte-americano, como vimos, **geograficamente** identificada em função do distrito do parlamentar - cujos custos são dispersos em um grupo mais amplo de pessoas e empresas⁴. Aqui, a dimensão geográfica da focalização do gasto⁵ assume o papel

¹ A síntese das linhas gerais da proposta distributivista segue as sínteses de Carvalho (2003, p. 32-38) e Limongi (1994, p. 8-19).

² Carvalho (2003, p. 54-60), atribuindo a Scott Mainwaring e Barry Ames o protagonismo da aplicação desse paradigma para o Legislativo brasileiro. Santos (2008, p. 72-75) vê fortes fundamentos distributivistas em duas das três “famílias” de modelos explicativos sobre o Congresso brasileiro.

³ O modelo é consistente, no entanto, com a premissa da “ambição progressiva” do parlamentar de alcançar pela via eleitoral postos mais elevados que o de deputado (MAYHEW, 1974, p. 75). No caso brasileiro, há visões alternativas (SAMUELS, 2000; LLANOS, 2007, p. 193) de que os cargos legislativos não são uma opção permanente, mas apenas “pontos de passagem” para cargos no Executivo federal, estadual ou municipal que trariam mais vantagens à sua carreira política - a trajetória política em “zigue-zague” (SANTOS, 2003, p. 133) – o que tampouco modifica a aplicabilidade da premissa.

⁴ Neste ponto, Limongi (1994, p. 8) afirma que “o uso do termo [políticas distributivistas] pelos Novos Institucionalistas não dista muito do emprestado a ele por Löwi”. Esta afirmação, embora secundária para fins da descrição de Limongi, merece questionamento para fins de clareza conceitual no desdobramento posterior do raciocínio do presente texto. Isso porque, embora o artigo original (LÖWI, 1964) possa não ser absolutamente claro nessas definições, o desdobramento posterior do modelo de arenas de Löwi veio a trazer com precisão a distinção entre a arena “distributiva” e a “redistributiva”:

“1. Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que **políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos- pelo menos diretamente percebíveis - para outros grupos**. Essas *policy arenas* são caracterizadas por .consenso e indiferença amigável.

fundamental. É claro que, como Figueiredo e Limongi (2008, p. 127) afirmam em caráter geral, “em última análise, todo gasto é local”, pois em algum lugar estará o seu beneficiário; no entanto, ao contrário de *entitlements* baseados em critérios gerais de concessão (tais como direitos previdenciários ou políticas de transferências monetárias a indivíduos, condicionadas ou não), as políticas públicas que motivam o parlamentar na análise distributivista são aquelas focalizadas geograficamente, ou seja, cujo resultado seja deliberadamente enviesado em favor de uma determinada localização geográfica (o distrito do parlamentar).

E a instituição estrutura-se, segundo os distributivistas, exatamente para assegurar ao parlamentar que as decisões finais do Congresso conformem-se a esta motivação básica – afinal, é o parlamentar individual o ator relevante. Entre os legisladores, o *log-rolling* faculta que todos alcancem o seu objetivo paroquial por meio da recíproca adesão às demandas dos demais. Para prevenir o descumprimento desses acordos pelos parlamentares que já houvessem obtido os ganhos que lhe interessavam (dado que as votações não são simultâneas, e a ausência dessa garantia de *enforcement* poderia persuadir cada legislador individual a não cumprir a sua parte por receio de não receber a reciprocidade posterior), o poder é distribuído internamente na legislatura às comissões, formadas em grande medida por autosseleção daqueles que mais interesse têm na jurisdição temática de cada uma (interesse esse determinado pela capacidade que aquela área de política pública tem de gerar benefícios diretos ao seu distrito). Tendo as comissões fortes poderes de *gate keeping* e a capacidade de restringir (por meio do *Rules Committee*) o emendamento no plenário, diminui a possibilidade de que os demais deputados interfiram nas alocações de gasto de preferência de cada comissão (ou seja, cada subgrupo de interesse formado em torno de cada comissão tem garantida a manutenção das decisões de seu interesse, em contrapartida a ter dificultada a sua capacidade de modificar as de interesse dos

[WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 48]. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios.

2. Políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é **o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade.**

[WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, p. 49]. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos. (FREY, 2001, p. 223-224, grifos nossos)”

Dentro desta disjuntiva, a caracterização como “distributiva” deve envolver a percepção social e disseminada da ausência de custos (e não a sua alegação ou mesmo a convicção – explícita ou tácita - do parlamentar individual sobre a ausência de custos). Trata-se de alegação hoje pouco crível no âmbito de um debate parlamentar. O exemplo clássico de Löwi é a política de ordenação da distribuição de terras no Oeste americano nos sécs. XVIII e XIX – embora houvesse intervenção estatal, os recursos a distribuir eram virtualmente ilimitados. Meny e Thoenig (1992, p. 98-100) mencionam a distribuição, por uma prefeitura, de licenças urbanísticas para construir, cujo custo para terceiros será sentido apenas a mais longo prazo (através de elevação do preço do solo e de externalidades ambientais, por exemplo) – poder-se-ia aventar ainda, no mundo atual, políticas de distribuição de “cotas de poluição” ou de alocação do espectro eletromagnético para telecomunicações. Se se toma em conta a diferença entre custos a longo prazo e a curto prazo, porém, todo tipo de política clientelista (distribuição de benefícios assistenciais de pequeno valor, com critérios discricionários, à custa dos fundos públicos) pode ter uma interação do tipo distributivo num primeiro momento (ou até que o custo real das medidas seja percebido pelos contribuintes). Assim, parece-nos que a visão “distributivista” dos estudos parlamentares, aqui resenhada, corresponde conceitualmente à execução de uma política da arena “redistributiva” de Löwi.

⁵ Ou, no máximo, da focalização do ganho econômico com medidas discricionárias, tais como a fixação de tarifas de importação ou quotas de produção, que elevem os preços para todos os consumidores do país e gerem *rents* aos produtores localizados no distrito beneficiado.

demais).

3. O *outcome* fiscal agregado: a tendência ao gasto subótimo e as tentativas originais de lidar com esse resultado

Este modelo, extremamente sedutor quando sobreposto no senso comum às observações do comportamento individual de cada parlamentar, tem, no entanto, uma possível inconsistência lógica de grande alcance na sua formulação original de Mayhew. As premissas em que se baseia levam inevitavelmente à conclusão de que será do interesse de cada um dos parlamentares aprovar políticas que deem origem, quando agregadas, a um volume total de gastos⁶ superior ao que seria socialmente adequado *vis-à-vis* os custos impostos aos contribuintes e agentes econômicos como um todo.

Em outras palavras, a organização institucional do Congresso descrita pelo modelo distributivista conduz necessariamente a um gigantesco problema de *common pool* ou “fundo comum”. Em sua formulação clássica (VON HAGEN, 2006, p. 38-39), trata-se do problema da escolha entre “bens públicos gerais” (defesa, justiça), que beneficiam todos os cidadãos (ou todos os contribuintes) da mesma maneira, e bens ou políticas públicas focalizadas (*targeted*), como equipamentos públicos locais, políticas setoriais e transferências destinadas a segmentos específicos da população. A provisão pelo setor público dos bens *targeted* conduz à desvinculação entre os que dela se beneficiam e os chamados a pagá-las: por definição, recursos retirados de todo o conjunto de contribuintes (o “fundo comum” ou *common pool*) são aplicados em favor de apenas uma parcela deles – os beneficiários pagam, portanto, apenas uma fração do custo total do que recebem. Isto faz com que os políticos que os representam tendam sistematicamente a sobre-estimar o benefício social líquido desse tipo de política pública focalizada (percebem o total dos benefícios gerados a seus eleitores/beneficiários, mas apenas a parcela do custo que a eles cabe custear através dos tributos que pagam).

A *common pool* tem então por efeito uma distorção na consideração das reais restrições orçamentárias por parte dos representantes eleitos por segmentos específicos do eleitorado total (seja este segmento uma região ou uma parcela setorial do eleitorado geral): cada político age como se um aumento de gasto em políticas redistributivas possa trazer aos seus eleitores mais serviços por eles desejados a apenas uma fração do custo, uma vez que a parcela restante será paga por outros contribuintes. Dentro dos termos distributivistas, pode até não existir uma falsa **percepção**, mas sim um incentivo perverso para que ocorra este gasto subótimo **apesar dessa distorção econômica**, uma vez que o impacto negativo do custo adicional não recairia diretamente sobre o legislador individual⁷. Como resultado, todos os políticos demandam em

⁶ Ou, mais precisamente, de custos mais altos ao consumidor e contribuinte, incluindo custos não orçamentários concretos tais como preços mais altos em decorrência de tarifas protecionistas.

⁷ Em outras palavras, o legislador pode até saber que esta distorção acontece, mas prefere-a porque identifica

conjunto mais serviços e gastos públicos do que o fariam se estivessem frente à restrição orçamentária real (ou seja, se cada grupo beneficiário tivesse que arcar com o custo integral dos serviços que recebe). Esta tendência se intensifica com a fragmentação da representação⁸: quanto menor for o eleitorado a que responde um político *vis-à-vis* o total de contribuintes, menor será o custo por ele percebido dos benefícios que demanda ao orçamento geral. Isto irá gerar uma tendência permanente a um gasto público superior ao que seria eficiente (ou seja, a tendência a um nível de gasto total cujo benefício total seja superior aos custos totais dos impostos que o financiam). Mais tecnicamente, o problema pode ser especificado como:

Na forma mais simples do modelo, os parlamentares alocam fundos de um fundo comum de impostos. Cada distrito representado contribui com uma parcela igual para esse fundo de impostos, e os eleitores demandam gastos dirigidos especificamente ao distrito quando os benefícios se igualam aos custos. Os benefícios de um projeto dirigido especificamente a um distrito são totalmente capturados pelo distrito. No entanto, dado que o ônus dos impostos é distribuído de forma equitativa entre todos os distritos, cada distrito assume apenas uma fração do custo de qualquer projeto paroquial, fração esta igual a $1/n$, onde “n” é o número de distritos representados. À medida em que o número de assentos na legislatura aumenta, a fração do custo de qualquer projeto relativa a cada eleitor cai, o que reduz o custo marginal para o distrito de qualquer projeto paroquial. À medida que esse custo cai com o aumento do número de distritos legislativos a demanda por projetos custeados com recursos públicos aumenta. Movido pela [sua] demanda pela reeleição e assumindo a regra do universalismo, na qual os representantes apoiam reciprocamente os projetos individuais de cada um, o processo de barganha recíproca (*logrolling*) gera gastos em bens paroquiais superiores ao nível eficiente. No total, os eleitores recebem bens paroquiais a preços maiores que os valores que atribuem aos mesmos bens. Qualquer tentativa de opor-se unilateralmente a um projeto paroquial em qualquer distrito dado irá malograr, pois os eleitores ainda terão que pagar pelos projetos paroquiais em outros distritos (CONGLETON; SWEDENBORG, 2006, p. 196). (tradução nossa)

Este problema não passa despercebido pelo próprio Mayhew (1974, p. 143-145)⁹, que reconhece que os deputados não têm incentivos individuais para preocupar-se com os efeitos agregados dos impostos e dos gastos que aprovam sobre os níveis de preço e emprego da economia como um todo, nem com os desequilíbrios que decorrem de votar (de forma coerente com seu interesse eleitoral) **a favor dos gastos** que têm popularidade no distrito mas **contra os antipáticos impostos** que permitiriam financiá-los. De fato, chega a identificar nos conflitos exacerbados entre o Congresso e o governo Nixon em matéria orçamentária o indício de que essa pressão por gastos a descoberto existe, a ponto de superar todos os freios que o Legislativo possa levantar contra ela (MAYHEW, 1974, p. 158-159).

Em sua linha de argumentação, esse resultado final perverso representaria um golpe

vantagens para sua carreira política que superam, em sua avaliação, os custos maiores impostos à sociedade por esta conduta.

⁸ Daí, inclusive, a sua emergência num quadro institucional em que a representação parlamentar é estruturada por distrito.

⁹ O mesmo ponto é salientado nas sínteses de Limongi (1994, p. 13) e de Carvalho (2003, p. 37-38).

contra o poder e o prestígio da instituição parlamentar, o que iria contra o interesse do deputado em fazer carreira como tal. Portanto, existiria um “incentivo coletivo” em sentido contrário ao gasto excessivo, o qual levaria os parlamentares a aceitarem limitações aos mecanismos institucionais que potencializam a sua capacidade de gerar gastos paroquiais, com o objetivo de prevenir *outcomes* agregados que, de tão inconsistentes do ponto de vista do custo global, representassem uma perda significativa do *power and prestige* do Congresso (um bem coletivo para os parlamentares, até porque se assim não fosse não haveria sentido em pleitear reeleição).

À parte a dependência desse argumento da hipótese da reeleição *strictu sensu* (não sendo compatível, portanto, com o relaxamento dessa hipótese para incluir como motivação parlamentar as diferentes formas de “ambição progressiva” reconhecidas pelo próprio Mayhew¹⁰), esse mecanismo sugerido como resposta institucional destinada a garantir o bem coletivo *power and prestige of Congress* padece de uma lógica relativamente frágil. A forma institucional encontrada para “conter” o gasto excessivo das comissões seria um *deus ex machina* na forma da delegação de poderes de veto e fixação de tetos a três comissões específicas (*Ways and Means, Appropriations e Rules Committees*), cujos membros teriam incentivos diferentes aos dos demais parlamentares. Por um lado, é forçoso reconhecer que esse argumento é atento à condição básica de Olson (2005) no sentido de que o incentivo que predomina na ação coletiva é aquele que alinha ganhos estritamente individuais contra custos também individuais¹¹. De outra sorte, porém, esse incentivo (descrito por Mayhew como uma *internal currency*) é logicamente frágil: seria o apenas “prestígio entre os pares”¹² (MAYHEW, 1974, p. 147) decorrente da participação dos membros nessas três comissões, tanto pelo reconhecimento do papel de proteção institucional que eles desempenham em relação aos demais, quanto pela possibilidade de prestação direta de favores aos demais deputados pela predominância decisória dessas comissões.

E porque dizemos “logicamente frágil”? Fundamentalmente, porque o modelo apresentado não explica as razões pelas quais os deputados dessas comissões são eleitos ou reeleitos em seu distrito se não praticam as mesmas condutas que o modelo prevê, normativamente, como necessárias à reeleição (nomeadamente, priorizar a entrega de benefícios particularistas para o seu próprio distrito). Ou seja, esses deputados estariam “engaging in institutionally protective activities **that are beyond or even against their own electoral interests**” (MAYHEW, 1974, p. 147, grifos nossos), mas esse engajamento não lhes acarretaria a sanção da não reeleição – que é prescrita pelo modelo para todo aquele que não se comporte de acordo com os parâmetros distributivistas. O modelo não tem resposta para essa indagação.

¹⁰ A “ambição progressiva” poderia levar, ao contrário, ao incentivo para “saquear” institucionalmente o parlamento e sua reputação, com o objetivo de maximizar benefícios reputacionais individuais que favoreçam a uma eleição a outro cargo.

¹¹ Ou seja, que não pressupõe que a ação coletiva seja motivada pelos ganhos coletivos, que podem ser obtidos também pelo mecanismo de “carona”.

¹² *prestige among his peers.*

Outro questionamento possível, de natureza mais indireta, é que Mayhew reconhece que este mecanismo não existe no Senado americano, inexistindo comissões que assumam esse papel - **embora a dinâmica da conexão eleitoral não seja diferente para os Senadores (mesmo que o distrito seja mais amplo)**. Mayhew atribui esse papel de “âncora fiscal” no Senado a pessoas específicas, desvinculadas de postos em comissões, incluindo em graus variados os líderes partidários. No entanto, permanece a lacuna sobre qual a possibilidade que esses supostos “âncoras” teriam de superar a sua própria desvinculação ao comportamento distributivista que é necessário para a sua reeleição. O exemplo citado por Mayhew como paradigma desse tipo de parlamentar é imensamente problemático sequer como “tipo ideal”: Richard Russell, um político sulista que atuou até os anos 60, lendário por representar um dos mais férreos exemplos de controle clientelista de votos por uma dinastia nos distritos rurais pré-dessegregação, datando praticamente do fim da Guerra Civil (CARO, 2003, p. 164). Trata-se de um “exemplo” idiossincrático, em nada passível de generalização ou indução a todo o conjunto de parlamentares. Ainda no raciocínio diferencial em relação ao Senado, Mayhew aponta que a existência das três comissões na *House* faz com que seu comportamento seja muito mais responsável em termos fiscais do que o Senado (MAYHEW, 1974, p. 154), mas essa menor proclividade ao gasto excessivo ainda não explica porque os controles **existem** no Senado (embora menores), mesmo na ausência das mencionadas comissões.

4. Arnold e as *issues* como “distritos virtuais”

Em abordagem posterior também de corte distributivista, Arnold (1990) apresenta fundamentação mais consistente para explicar porque um Congresso distributivista não seria ao mesmo tempo um agente da inviabilidade fiscal. Descrevendo a disjuntiva entre bens públicos “gerais” versus *targeted* em termos ligeiramente diferentes (como o atendimento a públicos de interesse organizado e atentos versus o atendimento a um público mais amplo e em geral *inattentive*), reconhece que explicar porque os interesses concentrados triunfam com tanta frequência é o mais fácil: esses grupos têm interesse na auto-organização e na vigilância sobre Washington, além de fortes incentivos a premiar e punir os legisladores pela adesão às suas causas¹³. Porém, reconhece também que existem, sistematicamente, importantes vitórias do “interesse geral” sobre demandas de interesses parciais organizados, e que essas também têm de ser explicadas.

E a explicação se faz a partir das próprias premissas do modelo distributivistas: os legisladores serão “forçados” (por pressões de natureza estritamente eleitoral) a servir aos interesses do público em geral se e somente se:

¹³ Esta visão é plenamente consistente com o distributivismo *at large* se tomamos em conta que o eleitorado do distrito, na modelagem de Mayhew, opera como um forte grupo de interesse organizado, e mesmo que não o fizesse seria influenciado pelos candidatos que desejam a cadeira do *incumbent*.

a) um assunto for **relevante ou potencialmente relevante para um número substancial desses cidadãos.**

e

b) existirem líderes qualificados no Congresso que tomem para si os interesses dos cidadãos desatentos (inattentive) ao introduzir as emendas necessárias, exigir votações nominais na hora certa, e fazer tudo o que for regimentalmente necessário para **criar uma conexão entre as ações individuais dos legisladores e as ações coletivas do Congresso, bem como os efeitos das políticas delas resultantes** (ARNOLD, 1990, p. 128) (grifos nossos; tradução nossa).

Em outras palavras, Arnold põe em cena um contrapeso **dentro do próprio eleitorado**: o eleitor não se motiva somente pelos benefícios *pork*; além disso – em determinados assuntos – percebe seus interesses diretamente associados a políticas que influenciam a economia como um todo. Caso os eleitores no seu distrito cheguem a perceber esta associação de interesses, e caso a ação organizada no Congresso (mediante a intervenção de lideranças na respectiva Casa) consiga pôr em evidência a esses eleitores a conexão entre a decisão individual do parlamentar e os resultados em termos desses interesses, esse legislador ver-se-á compelido a não sustentar a posição contrária a esse interesse geral, ainda que essa posição venha a ser benéfica para o seu distrito ou componha um jogo de *log rolling* que o beneficie diretamente. É claro que isso dependerá da existência de um grupo de outros parlamentares (associado ou não a atores externos) que atue, para o tema geral em questão, como “grupo de interesse” empreendendo todas as ações proativas que os defensores de um interesse parcial adotariam em defesa de sua própria posição. Neste sentido, algumas *issues* podem ser transformadas pela própria dinâmica legislativa em “distritos virtuais”, replicando em torno delas a lógica de disputa de votos que cerca a busca por *pork* para o distrito geográfico.

Este desenvolvimento teórico de Arnold oferece uma solução mais potente para a inconsistência parcial do modelo de Mayhew, alternativa essa que é plenamente compatível com os pressupostos distributivistas; mais ainda, dá conta de hipóteses menos restritivas de conexão eleitoral. Baseia-se em que podem também existir conexões entre os parlamentares e os eleitores que não passem necessariamente pela busca do *pork*, conexões nas quais os eleitores identifiquem o seu interesse com posições de natureza mais geral defendidas pelo representante. Essa hipótese adicional permite também superar as limitações da aplicabilidade ao Senado (uma vez que não pressupõe um determinado arranjo institucional que está restrito à Câmara, como as três comissões *ex machina*) e da “ambição progressiva” (uma vez que defender determinadas políticas de alcance mais geral é perfeitamente consistente com o interesse de um deputado em ser eleito senador, governador ou presidente por um eleitorado maior que o do seu distrito).

Em defesa dessa explicação, Arnold exemplifica com as políticas de subsídios ao açúcar (ARNOLD, 1990, p. 123-126), que durante décadas conseguiram dissimular a proteção aos distritos produtores por meio de um sistema de cotas de mercado para produtores domésticos e internacionais. Uma política dessas gerou, evidentemente, um “círculo de ferro” de grupos de

interesse pesadamente organizados na defesa de sua cota, mas o momento econômico inflacionário vivido em 1974 com grande ansiedade pelos cidadãos americanos levou a que as altas do preço do açúcar acarretadas pelo engessamento das cotas passassem a ser notadas e rechaçadas pelos consumidores em todo o país, tão intensamente que “many legislators from nonagricultural areas were reluctant to support any bill that could somehow be connected with higher prices” (ARNOLD, 1990, p. 124). Pode-se ainda identificar traços dessa dinâmica (uma *issue* de natureza geral sendo levada por sua *advocacy coalition* ao eleitorado mais amplo para impactar pela via estritamente eleitoral o comportamento de parlamentares dos mais variados distritos) em situações tão aparentemente inusitadas como o lobby pró-Israel na política externa¹⁴.

5. Conclusão: o distributivismo “continua no jogo”

À guisa de conclusão, podemos afirmar que a construção do paradigma distributivista, e sua aplicabilidade às questões mais amplas dos estudos legislativos, não estará completa se não incluir resposta plausível a esta insuficiência parcial da lógica original do modelo – a inconsistência fiscal agregada que resultaria inevitavelmente do comportamento individualista de todos os parlamentares em relação à definição de políticas públicas. A extensão de Arnold ao modelo (a existência de uma conexão entre o eleitor e o parlamentar em torno de políticas de interesse geral, sob determinadas circunstâncias e coexistindo com as tendências distributivistas tradicionais) apresenta-se como uma possível solução nos estritos termos da lógica distributivista e circunscrita ao Legislativo como âmbito de análise (ou seja, prescindindo da inclusão de outros atores como o Executivo na relação explicativa do comportamento parlamentar).

Evidentemente, a proposição de Arnold não é a única resposta teórica possível: outra possível alegação, ainda de corte distributivista e centrada no próprio comportamento legislativo, seria a possibilidade de que os parlamentares que assumissem, individual ou coletivamente, esse papel de “guardiões fiscais” extraíssem dessa função um acesso privilegiado¹⁵ às mesmas despesas públicas cujo excesso reprimiriam nos demais, uma versão teórica do provérbio popular “farinha pouca, meu pirão primeiro”¹⁶.

¹⁴ Mearsheimer e Walt (2006, p. 16-17) descrevem essa operação: “There is no doubt about the potency of these tactics. To take but one example, in 1984 AIPAC helped defeat Senator Charles Percy from Illinois, who, according to one prominent Lobby figure, had “displayed insensitivity and even hostility to our concerns.” Thomas Dine, the head of AIPAC at the time, explained what happened: “All the Jews in America, from coast to coast, gathered to oust Percy. And the American politicians - those who hold public positions now, and those who aspire - got the message.” AIPAC prizes its reputation as a formidable adversary, of course, because it discourages anyone from questioning its agenda”.

¹⁵ Por meio de poderes para privilegiar emendas orçamentárias de seu interesse no Legislativo, ou mesmo por um tratamento privilegiado por parte do próprio Executivo, que ao formular a proposta orçamentária já contemplaria despesas de interesse desses parlamentares “guardiões” em troca da ação desses mesmos parlamentares no sentido de limitar as demandas dos demais sobre o orçamento.

¹⁶ O autor agradece a Ricardo Chaves de Rezende Martins a menção a esta possibilidade, para a qual até o momento não localizou proposição formalizada na literatura.

Os estudos legislativos oferecem ainda perspectivas distintas do distributivismo, como a informacional (CARVALHO, 2003; LIMONGI, 1994; KREHBIEL, 1991) e a partidária (CARVALHO, 2003; LIMONGI, 1994; COX; MCCUBINS, 1993), que dão outras respostas ao comportamento parlamentar e à organização da instituição legislativa.

Ampliando a lente de análise para além dos muros da instituição legislativa, ao incorporar o Parlamento como um dos elementos de um sistema político que inclui outros – em especial, no presidencialismo, o Poder Executivo - a literatura menciona também a delegação de áreas de política ao Executivo, no interesse dos próprios parlamentares, abordagem esta que tem várias vertentes explicativas (CARVALHO, 2003; MONTERO, 2009)¹⁷ – possibilidades analíticas que também se apresentam compatíveis com um comportamento parlamentar distributivista resultando em *outcomes* fiscais relativamente austeros.

Por fim, sempre há que ter presente a saudável advertência de Carvalho (2003, p. 28) no sentido de que todas as vertentes do institucionalismo têm espaço nos estudos legislativos, adaptando-se o método ao problema estudado: “esperamos identificar, tanto no modelo partidário como no distributivista, elementos com rendimento explicativo para a compreensão do comportamento dos deputados no Congresso”. A correção da alça de mira oferecida por Arnold mantém o distributivismo no jogo, como um recurso analítico capaz de oferecer apoio ao entendimento das circunstâncias da ação legislativa, isoladamente ou em conjunto com outras abordagens teóricas.

Referências

- ARNOLD, R D. **The logic of congressional action**. New Haven: Yale Univ.Press, 1990.
- BODEMER, Klaus; FLÓREZ, Fernando Carrillo (Eds.) **Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa**. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.
- CARO, Robert. **Master of the Senate: the years of Lyndon Johnson**. New York: Vintage Books, 2003.
- CARVALHO, Nelson R. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo**. Rio de Janeiro: Revan. 2003.
- CONGLETON, Roger; SWEDENBORG, Birgita (Orgs.) **Democratic constitutional design and public policy: analysis and evidence**. Cambridge, MA: MIT Press, 2006.
- COX, Gary; MCCUBINS, Mathew D. **The legislative Leviathan: party government in the House**. Berkeley: University of California Press, 1993.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política orçamentária e presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun, 2000.

¹⁷ Para o caso norte-americano, encontram-se posições neste sentido também em Sundquist (1981, p. 39-45). Para o Brasil, veja-se Pessanha (2002); Figueiredo e Limongi (1999), Perezino (2008) e Santos (2003, p. 143-173).

- KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.
- LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo Bibliográfico**, n. 37, p. 3-38, 1994.
- LLANOS, Mariana. Reforma parlamentaria en América Latina: un comentario sobre el control parlamentario. In: BODEMER, Klaus; FLÓREZ, Fernando Carrillo (Eds.) **Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa**. La Paz: GIGA/BID/REDGOB/Plural Editores, 2007.
- LOWI, Theodore J. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, n.16, p. 676-715, 1964.
- MAYHEW, David. **Congress: the electoral connection**. New Haven; London: Yale UP, 1974.
- MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. **The Israel lobby and U.S. foreign policy**: KSG Faculty Research Working Paper Series RWP06-011, March 2006. Cambridge, MA: Harvard University, 2006. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/about/faculty-staff-directory/Stephen-Walt>>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- MENY, Ives; THOENIG, Jean Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.
- MONTERO, Mercedes Garcia. **Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: EDUSP, 2005.
- PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. **A preponderância do Poder Executivo no Processo Orçamentário**. Monografia (Especialização em Direito Legislativo) - Universidade do Legislativo Brasileiro/Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Brasília: Senado Federal, 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/162776>>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras. In: VIANA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- SAMUELS, David. Ambition and competition: explaining legislative turnover in Brazil. **Legislative Studies Quarterly**, v. 25, n. 3, p. 481-497, Aug. 2000.
- SANTOS, Fabiano. **O poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e método nos estudos sobre o legislativo brasileiro: uma revisão da literatura no período 1994-2005. **Boletim Informativo Bibliográfico**, n. 66, p. 65-89, 2008.
- SHAH, Anwar (ed.). **Budget and budgeting institutions**. Washington: The World Bank, 2006.
- SUNDQUIST, James L. **The decline and resurgence of Congress**. Washington: The Brookings Institution, 1981.
- VIANA, Luiz Werneck (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- VON HAGEN, Jürgen. Budgeting institutions for better fiscal performance. In: SHAH, Anwar (Ed.). **Budget and budgeting institutions**. Washington: The World Bank, 2006.

Artigo recebido em: 23/01/2015

Artigo aceito para publicação em: 05/10/2015