

Universidade de São Paulo

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política - Programa de Pós-Graduação

Institucionalização e controle de agenda na Assembleia Nacional da Costa Rica

Vítor Silveira Lima Oliveira

*Trabalho preparado para apresentação no IV Seminário Discente
da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014*

São Paulo

2014

O presente trabalho busca avaliar o desenvolvimento institucional do parlamento da Costa Rica, cuja estabilidade democrática é destacada pela literatura em ciência política, em oposição à alternância de regimes encontrada na maioria dos países da América Latina. O ambiente estável, contudo, não correspondeu a um processo de evolução institucional da Assembleia Nacional do país nos mesmos moldes dos verificados nos EUA, o que aponta as dificuldades para o uso da teoria da institucionalização como um modelo para parlamentos em geral. Assim, o trabalho busca explorar outras características do legislativo costarricense, a fim de determinar as variáveis institucionais mais relevantes para o entendimento de sua importância dentro do sistema político do país.

Introdução

Imersa em uma região caracterizada pela alternância de regimes, a Costa Rica é apontada por boa parte da literatura em ciência política como um exemplo de estabilidade democrática, em que os partidos gozam de apoio relativamente elevado e alternam-se no poder por meio de eleições regulares desde meados do século XX.

Com base nos primeiros trabalhos sobre institucionalização de parlamentos, o presente estudo buscará avaliar a correspondência entre a institucionalização do legislativo e a estabilidade do regime democrático, utilizando a Costa Rica como um estudo de caso.

Em função dos resultados preliminares encontrados, este trabalho também abordará uma lacuna da literatura sobre o país centro-americano, investigando as instituições e mecanismos que modelam o funcionamento interno do parlamento da Costa Rica, a fim de obter explicações para resultados inesperados, como a perda da presidência da Assembleia Nacional em 2011 pelo maior partido da casa.

Deste modo, o estudo pressupõe a reavaliação dos marcos teóricos fundadores do estudo da institucionalização, cujos objetos de pesquisa iniciais foram o Congresso dos EUA e o parlamento do Reino Unido, comparando-o aos resultados obtidos para a Costa Rica, a fim de avaliar o emprego da institucionalização como um modelo para a evolução e o desenvolvimento de parlamentos.

Por fim, este trabalho também traça um panorama do sistema político da Costa Rica, sugerindo que a teoria da institucionalização pode auxiliar na compreensão do seu funcionamento, em especial no que diz respeito à força dos partidos políticos, embora o nível de institucionalização relativo do parlamento não possa ser usado para medir a eficiência do sistema político.

Todavia, devido à escassez de informações e ao limitado escopo desta pesquisa, as inferências aqui expostas sobre a institucionalização devem ser interpretadas apenas como indicativas e preliminares, ainda que sugestivas para a concretização de um trabalho mais extenso.

Bases teóricas da institucionalização

Em seu clássico trabalho, Polsby (1968) inaugura a literatura sobre institucionalização do legislativo calcado em dois pressupostos: 1) a viabilidade de um sistema político democrático – ou o seu sucesso em utilizar recursos de autoridade e resolver problemas – depende de sua institucionalização; e 2) para que seja considerado democrático, um sistema político precisa

viabilizar a representação por meio institucional, além de legitimar e incorporar a ação política de oposição.

Tais pressupostos derivam em boa parte dos argumentos de Samuel Huntington (1965) sobre o processo de modernização, em que o nível de institucionalização democrática seria uma variável chave na compreensão das diferenças entre “sociedades”.

A despeito das críticas às quais o debate sobre a modernização está sujeito, uma das consequências da argumentação de Polsby é que se um sistema político é viável, estável e democrático, deveria também possuir um razoável – quando não, elevado – nível de institucionalização.

Caso se admita que Polsby apresenta um modelo de desenvolvimento para parlamentos, esta relação entre estabilidade democrática e nível de institucionalização torna-se uma predição empiricamente verificável, cujas implicações serão trabalhadas mais adiante.

Embora não seja pretensão do presente trabalho definir qual seria este patamar mínimo de institucionalização do sistema político, é possível depreender de Polsby e Huntington a ideia de que baixos níveis de institucionalização são desfavoráveis à estabilização de regimes democráticos, ou causariam seu atrofiamento ao longo do tempo. Com base nesta literatura, espera-se que regimes já provados em termos de estabilidade democrática preencham também alguns dos requisitos de institucionalização encontrados em outros lugares, os quais são tomados como parâmetro.

Conforme sugere o próprio Polsby, organizações institucionalizadas possuem ao menos três elementos básicos: a) são diferenciadas de seu ambiente (*boundaries*); b) possuem complexidade organizacional interna, com funções separadas em base regular e explícita; c) tendem a utilizar critérios efetivos e universalistas para a resolução de seus problemas, em vez de particularistas, além de mérito e regras impessoais, como a *Seniority*, em vez de favorecimento, como patronagem ou *side-payments*.

Posteriormente, outra geração de cientistas políticos buscou ampliar a teoria sobre institucionalização de parlamentos, tendo como objeto de estudo o Reino Unido e as câmaras baixas estaduais dos EUA, a fim de contrastar seus achados aos de Polsby e determinar até que ponto a teoria serviria para explicar mudança no comportamento legislativo em geral, ou apenas a evolução no tempo da Câmara dos Representantes dos EUA (Hibbing, 1988).

De modo semelhante a estes estudos, a primeira tarefa a que se propõe este trabalho é uma comparação do nível de institucionalização entre diferentes países, controlados por sua estabilidade democrática.

Quadro Institucional

A trajetória estável do sistema político costarrriquenho em geral desde 1949, e do legislativo em particular (Mainwaring, 1990), parece consensual na literatura em Ciência Política. As principais críticas recentes à democracia do país dizem respeito à queda do suporte aos partidos e ao regime democrático (Booth e Seligson, 2005).

No entanto, a literatura institucionalista costarrriquenha manteve seu foco em variáveis institucionais macros, como os sistemas eleitoral e partidário. Dada a pequena fragmentação partidária e o elevado grau de fidelidade dos deputados – por conta da regra eleitoral de lista fechada –, a Costa Rica era apontada como uma exceção às previsões pessimistas do início da década de 1990 para os regimes presidencialistas (Mainwaring, 1990), os quais estariam fadados à instabilidade e à dificuldade de produzir decisões relevantes.

Desde então, o desenvolvimento de uma nova geração de estudos sobre os sistemas políticos presidencialistas na América Latina trouxe luz a novas variáveis institucionais, especialmente as endógenas ao processo legislativo. Fatores como os poderes legislativos da presidência, anteriormente vistos como causa da instabilidade, foram vistos como ferramentas para a coordenação entre os poderes Executivo e Legislativo (Negretto, 2002).

Ao mesmo tempo, a fragilidade partidária gerada por regras eleitorais consociativas, como o sistema proporcional (Stepan, 1999), seria reduzida por regras no interior do legislativo, as quais favoreceriam a posição dos líderes partidários e fomentariam a fidelidade (Figueiredo e Limongi, 2007).

À margem deste processo, a literatura sobre o sistema político da Costa Rica limitou-se a avaliações qualitativas sobre a institucionalização e a disciplina dos partidos desde a década de 1940 (Carey, 2003), bem como à definição da atuação proativa da Assembleia Nacional no processo de produção de decisões (Araúz, 2004), segundo os conceitos desenvolvidos por Cox e Morgenstern (2001). Carece, portanto, de uma avaliação sobre as micro-fundações do processo legislativo, tarefa a qual este trabalho pretende dar início.

Como visto acima, a Costa Rica possui um regime de governo representativo presidencialista, com eleições simultâneas para o parlamento e a presidência a cada quatro anos. O poder legislativo possui uma única câmara, a Assembleia Nacional, eleita proporcionalmente por meio de sete distritos plurinominais, os quais variam de acordo com a população para compor 57 assentos.

A lista partidária é fechada e ordenada, com uma cota mínima de 40% para mulheres, uma das poucas alterações em regras eleitorais introduzidas desde a década de 1950. A partir de 2014,

uma reforma no código eleitoral fará esta exigência saltará para 50% da lista. Por fim, uma das variáveis eleitorais mais relevantes diz respeito ao veto à reeleição consecutiva para deputados – instituído pelo artigo 107 da Constituição de 1949 –, a qual continua vigente, mantendo a renovação automática de 100% da Assembleia Nacional a cada quadriênio.

Desde a década de 1950, o número de partidos efetivos no legislativo da Costa Rica oscilou entre 2 e aproximadamente 3,5 (Alfaro Redondo, 2006). Todavia, a maior parte deste aumento na fragmentação se deu a partir de meados da década de 1990.

Breve Histórico Político

Antes de aprofundar a análise institucional, faz-se necessária uma introdução à história política do país, a fim de que se ressalte a especificidade da Costa Rica em relação à estabilidade democrática, a qual é codificada como uma democracia desde 1949 na base de dados *Democracy and Dictatorship* (Cheibub, Gandhi e Vreeland, 2010).

No ano em questão, um movimento paramilitar denominado Exército de Libertação Nacional, liderado por José Figueres Ferrer, depôs o presidente Picado Michalsky. Este movimento impediu a posse de Calderón Guardia, cuja eleição em 1948 fora considerada ilegítima por conta de fraudes (Araúz, 2004).

Após o sucesso militar, José Figueres Ferrer, ou *Don Pepe*, chefiou a Junta Revolucionária – espécie de poder legislativo provisório – e dividiu a liderança política da Costa Rica com Ulate Blanco, que assumiu a presidência da República por ter sido o candidato derrotado, mas por fraude, em 1948.

Após a convocação de uma assembleia constituinte, a Junta Revolucionária promoveu uma série de expurgos no governo e no sistema político, impedindo a participação de antigos funcionários públicos, dissolvendo organizações sindicais e o partido comunista *Vanguardia Popular*, entre outras medidas radicais.

Em 1951, o Partido Social Democrata já perdera o apoio de grupos conservadores e é transformado em Partido de Libertação Nacional (PLN), o qual passaria a ser o principal partido costarriquenho até a década de 1980, sob a liderança cada vez mais frágil de *Don Pepe* - eleito presidente em 1953.

Todavia, na eleição seguinte o candidato de *Don Pepe* perde as eleições para a oposição, dando início à alternância institucionalizada no comando do poder executivo da Costa Rica. Assim, o regime político da Costa Rica é classificado como democrático desde 1949, dada a alternância de chefes de governo.

Embora vencedor do pleito presidencial já em 1958, os grupos de oposição ao PLN encontraram-se fragmentados até a década de 1980, quando surgiu o Partido da Unidade Social Cristã (PUSC). O partido foi produto da fusão de várias agremiações e logo mostrou-se competitivo eleitoralmente, vencendo em 1990 e obtendo a maioria dos assentos na Assembleia Nacional. Todavia, sua importância relativa declinou com o surgimento do Partido da Ação Cidadã (PAC) e do Movimento Libertação (ML), os quais assumiram papel de destaque na última década.

Institucionalização em perspectiva comparada

Parte dos trabalhos seguintes ao de Polsby (1968) utilizaram o conceito de institucionalização como um sinônimo de profissionalização do corpo legislativo (Chaffey, 1970). Embora considere critérios de profissionalização como uma decorrência do processo, esta pesquisa entende que a institucionalização do legislativo tem em Polsby um sentido mais abrangente, uma vez que o processo também implica variação na relevância política do poder legislativo.

Ou seja, quanto mais institucionalizado, mais relevante seria o órgão em relação a seu ambiente. Se a diferenciação do legislativo favorece o desenvolvimento de uma carreira, em detrimento de movimentações laterais no serviço público, também favoreceria sua evolução como centro de poder autônomo em relação a outros.

Abaixo, um quadro resumo construído com as variáveis utilizadas por Polsby sobre a institucionalização do legislativo.

<u>Quadro 1. Institucionalização – Assembleia Legislativa da Costa Rica</u>		
1. Fronteiras / Diferenciação		
	<u>EUA</u>	<u>Verificado</u>
1.1 Turnover	<i>Redução</i>	<i>Renovação Total a cada 4 anos</i>
1.2 Lateral Entry	<i>Difícultada</i>	<i>Relativamente Fácil</i>
1.3 Tempo na presidência / <i>speaker</i>	<i>Aumento</i>	<i>Patamar baixo</i>
2. Complexidade Interna		
	<u>EUA</u>	<u>Verificado</u>
2.1 Comitês Fortes	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
2.2 Mais Líderes Partidários	<i>Sim</i>	<i>Sim</i>
2.3 Profissionalização	<i>Aumento</i>	
3. Regras Automáticas e Universalismo		
	<u>EUA</u>	<u>Verificado</u>
3.1 Procedimento	<i>Seniority</i>	<i>Partidário-Majoritário</i>

Fontes: Polsby (1968), Hibbing (1988), www.asamblea.go.cr

1 - Fronteiras

O primeiro critério desenvolvido por Polsby diz respeito à capacidade de uma organização em se diferenciar de seu ambiente, especialmente pela delimitação de fronteiras e na promoção do acesso a partir da base, em vez de movimentações laterais – entre diferentes organizações. No geral, é possível afirmar que estas fronteiras são mais permeáveis na Assembleia Legislativa da Costa Rica.

Empiricamente, Polsby (1968) verifica uma redução substantiva na mudança da composição da câmara baixa dos EUA (*Turnover*). Uma vez que a legislação da Costa Rica impede a reeleição consecutiva de deputados e em virtude dos dados disponíveis para esta pesquisa, a estratégia utilizada foi a de calcular a porcentagem de deputados que conseguiram reeleger-se de modo não consecutivo desde a década de 1970. Segundo Morales e Zeledón (2012), apenas 52 deputados foram eleitos para mais de um mandato, dentre 663. Isto resulta em aproximadamente 7,8% do total.

Se não é possível comparar diretamente os dados obtidos para a Costa Rica com os de Polsby, é possível inferir que o acesso à posição de deputado é relativamente mais fácil no país da América Central, enquanto o desenvolvimento de uma carreira exclusivamente parlamentar é mais difícil.

É possível que a força dos partidos no país esteja também amparada na impossibilidade de que uma carreira política seja exclusivamente parlamentar. A literatura tendeu a retratar a força dos partidos costarriquenhos como uma função do seu poder de controle sobre as listas eleitorais (Araúz, 2004), mas atentou pouco para o veto à reeleição consecutiva como um enfraquecimento do poder partidário. Portanto, a chave para a compreensão da disciplina partidária na Costa Rica deve estar em outras variáveis institucionais.

Desde a década de 1990, a introdução voluntária de eleições primárias na definição das listas do PLN e do PUSC também mostra que este não é o principal recurso da liderança do partido para garantir a fidelidade na Assembleia Nacional. No entanto, o partido parece possuir recursos de poder suficientes para sinalizar ao deputado que sua carreira política continuará nos quatro anos seguintes, quando este não poderá concorrer à reeleição.

Todavia, essa continuidade da carreira se dá de modo totalmente dependente do partido político. Com isto, a diferenciação entre membros do parlamento e membros do partido se torna difícil na Costa Rica.

Outro aspecto trabalhado por Polsby diz respeito à movimentação lateral dos membros da

Câmara dos Representantes dos EUA, que foi reduzida sensivelmente ao longo do tempo. Assim, as posições de liderança passaram progressivamente a ser ocupadas por membros da própria casa, em vez de figuras com prestígio por adquirido por serviços em outros ambientes ou organizações. Outra mudança diz respeito ao tempo de permanência no cargo de *speaker*, que cresceu ao longo do tempo

Todavia, a perda de mandato em caso de migração do legislativo para outro organismo, além do respeito à *Seniority* criam um incentivo negativo para a migração de membros da Câmara dos Representantes. Já na Costa Rica, 11 dos últimos 26 presidentes da Assembleia Nacional também foram ministros de estado, conforme revela o quadro 2 abaixo.

Com isto, o tempo médio de permanência do presidente no comando do legislativo foi de apenas 1,23 ano desde 1983. Retroagindo a 1949, o tempo médio aumenta ligeiramente, para 1,38 ano por presidente, conforme o Anexo 1. Mesmo que se considere a regra constitucional que impede a reeleição consecutiva a parlamentares, o curto prazo médio revela que a tendência dos últimos 30 anos não foi a perpetuação dos presidentes ao longo de seus mandatos, sendo Francisco Fernández (2006-2010) o único caso de um deputado que presidiu a Assembleia durante todo o seu mandato.

O quadro 2 também revela que o número de mandatos importou pouco para a seleção dos presidentes da Assembleia Nacional, os quais tiveram em média 1,65 mandato desde 1983. Embora fosse de se esperar um número baixo neste quesito, dada a pequena ocorrência de reeleições, infere-se que possuir mais de um mandato não foi fator decisivo para a obtenção da presidência da Assembleia Nacional da Costa Rica no período.

Quadro 2 – Presidência da Assembleia Nacional

Deputado	Mandatos	Anos na presidência	Período	Ministro
Juan Carlos Mendoza García	1	1	2011-2012	Não
Luis Gerardo Villanueva Monge	1	1	2010-2011	Não
Francisco Antonio Pacheco Fernández	1	4	2006-2010	Sim
Gerardo González Esquivel	1	2	2004-2006	Não
Mario Redondo Poveda	1	1	2003-2004	Não
Rolando Laclé Castro	4	1	2002-2003	Sim
Ovidio Pacheco Salazar	2	1	2001-2002	Sim
Rina Contreras López	1	1	2000-2001	Sim
Carlos Vargas Pagán	1	1	1999-2000	Sim
Luis Fishman Zonzinski	2	1	1998-1999	Sim
Saúl Weisleder Weisleder	1	1	1997-1998	Não
Walter Coto Molina	1	1	1996-1997	Não
Antonio Álvarez Desanti	1	1	1995-1996	Sim
Alberto Cañas Escalante	1	1	1994-1995	Não
Danilo Chaverri Soto	2	1	1993-1994	Não
Roberto Tovar Faja	2	1	1992-1993	Não
Miguel Ángel Rodríguez Echeverría	1	1	1991-1992	Sim
Juan José Trejos Fonseca	2	1	1990-1991	Sim
Allen Arias Angulo	1	1	1989-1990	Não
José Luis Valenciano Chaves	2	1	1988-1989	Não
Fernando Volio Jiménez	3	2	1968-1969 e 1987-1988	Sim
Rosemary Karspinsky Doderó	1	1	1986-1987	Não
Guillermo Vargas Sanabria	2	1	1985-1986	Não
Bernal Jiménez Monge	2	1	1984-1985	Não
Jorge Luis Villanueva Badilla	3	1	1983-1984	Não

Fonte:

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Sala_Audiovisual/Presidentes%20de%20la%20Asamblea%20Legislativa/Forms/AllItems.aspx

2 - Complexidade Interna

A segunda característica de uma organização institucionalizada é, de acordo com Polsby (1968), sua relativa complexidade interna. Assim, definem-se explicitamente funções específicas, independentes e regulares. Quando traduzido para a câmara baixa dos EUA, este conceito foi transformado na autonomia e importância dos comitês, bem como no aumento de posições de liderança e recursos profissionais.

No caso costarricense, as comissões permanentes e ordinárias, como as de Assuntos Econômicos, Fazendários (orçamento) e de Governo e Administração existem desde 1948. Seu trabalho é avaliar e aprovar projetos de lei, encaminhando-os para o plenário em caso favorável. Sua composição é fruto da nomeação anual pelo líder do partido, que no entanto só pode alterar a composição da ordem definida com a aprovação da maioria da Assembleia.

Também existem 15 Comissões Permanentes Especiais, as quais são de caráter apenas consultivo e criadas, em sua maioria, em 1948. Recentemente, foram criadas novas comissões especiais sobre os temas de turismo (2006), direitos humanos (2010) e segurança (2010).

Como evidência do desenvolvimento das comissões, em 1993 o regimento interno da Assembleia Nacional foi alterado por meio de acordo de líderes, criando as três Comissões com Poder Legislativo Pleno. Cada uma é composta por 19 deputados, os quais não podem participar de mais de uma delas, nomeados pelos líderes partidários apenas uma vez em cada legislatura, respeitando a composição do plenário.

Em todos os casos acima, a composição da presidência, vice-presidência e secretaria das comissões é feita pela maioria dos deputados presentes, a despeito da proporção de cadeiras entre os partidos no plenário.

No que diz respeito aos cargos de liderança, é possível atestar a expansão do papel dos líderes partidários. Estes possuem prerrogativas na nomeação dos membros de seus partidos nas comissões, as quais devem ser aceitas pelo plenário. Conforme mencionado anteriormente, a remoção de deputados das comissões também requer a autorização da maioria no plenário.

Todavia, em 2010 o regimento interno passou a reconhecer a existência de uma instituição similar ao Colégio de Líderes do legislativo brasileiro. Conforme o documento, *“la reunión de los jefes de fracción con el presidente de la Asamblea Legislativa, o entre ellos, es una disposición (...) en la cual se llegan a tomar acuerdos que son implementados en el Plenario Legislativo; con ello se busca garantizar la economía procesal en el debate legislativo¹”*. Assim, o papel da reunião de líderes partidários é organizar a pauta legislativa.

Uma das medidas de institucionalização mais comuns à literatura, no entanto, não será avaliada por este trabalho, que não encontrou dados desagregados o suficiente sobre a profissionalização do legislativo costarricense ao longo do tempo.

3 - Universalismo

O emprego de regras universais e automáticas na resolução de problemas, como alocação de cargos e recursos, em vez de procedimentos particularistas, também é um importante critério para a institucionalização, de acordo com Polsby.

Contudo, o autor ressalta o papel do critério da *seniority*, ou da preferência pelo deputado

¹ *Reglamento Interno; Resolución de la Presidencia de la Asamblea Legislativa: Acta de la Sesión Plenaria No. 60 del 17-08-2010:14-16)*

com mais tempo de serviços prestados em uma mesma comissão, como uma destas regras universalistas. Hibbing (1988), todavia, indica que o estabelecimento de qualquer norma de comportamento poderia ser empregado para este tipo de avaliação.

Conforme exposto acima, as nomeações de membros das principais comissões – as com poder legislativo pleno – na Costa Rica respeitam um critério universal: a proporção partidária do plenário. Ademais, este critério universalista se reflete na escolha do seu comando, uma vez que os cargos de direção são escolhidos pela maioria dos membros presentes.

Sistema Político da Costa Rica

A esta altura, não parece que o quadro sobre a institucionalização da Assembleia Nacional seja suficiente para explicar a evolução, tampouco o funcionamento do sistema político do país. Deste modo, espera-se que a mobilização de outros aspectos da literatura institucionalista seja capaz de ampliar o entendimento do comportamento político na Costa Rica.

Segundo Araúz (2004), o presidente costarricense é fraco e reativo perante o poder legislativo, uma vez que não possui o poder de emitir decretos com poder de lei, ao mesmo tempo em que goza de poucos privilégios para a iniciativa de projetos legislativos – limitados ao orçamento, impostos e empréstimos. Todo o poder do presidente estaria concentrado na faculdade de veto total ou parcial dos projetos aprovados pela Assembleia Nacional, o qual pode ser derrubado por uma maioria qualificada de dois terços no plenário.

O uso deste recurso negativo pela presidência não é incomum, uma vez que 26 projetos foram vetados ao longo da década de 1990. A maior parte destes (15), no entanto, foi realizada durante o governo de José Figueres Olsen, cujo partido não possuía maioria absoluta no plenário por um assento. Mesmo assim, apenas cinco vetos do presidente Olsen, ou um terço do total, foram derrubados (Araúz, 2004).

Deste modo, o uso do veto não parece ser a regra no processo legislativo, o que indica alguma forma de coordenação entre executivo e legislativo na produção de políticas públicas.

De acordo com Krehbiel (1992), *“a well-designed legislature is a producer, consumer and repository for policy expertise, where ‘expertise’ is the reduction of uncertainty associated with legislative policies”*. Com base nesta ideia fundamental para o modelo informacional, seria de se esperar que um parlamento em uma democracia sólida, como a da Costa Rica, desenvolvesse mecanismos que favorecessem esta reposição de “expertise”.

Todavia, a discussão feita anteriormente neste trabalho sobre a institucionalização revela que o impedimento à reeleição de parlamentares dificulta este processo, uma vez que a informação

gerada e consumida durante uma legislatura tem poucas chances de ser conservada. Este impedimento também serve bloquear uma possível institucionalização das próprias comissões, nos termos de Polsby (1968).

Ainda assim, o trabalho das comissões permanentes e especiais pode ser visto como um modo de contornar este problema, repondo parte da informação perdida por meio de servidores profissionais e da alocação de deputados em suas áreas de expertise. Ainda assim, o modelo informacional pouco acrescenta ao entendimento da dinâmica política da Costa Rica, dado que a composição das comissões ainda é sujeita à indicação do líder partidário e à aprovação do plenário, bem como o produto de seu trabalho.

O modelo também parece insuficiente para explicar o papel das comissões com pleno poder legislativo, uma vez que estas refletem a proporção partidária do plenário e não possuem restrição temática. Ainda que possuam o poder de aprovar uma lei, atuam de forma delegada, sendo sua atuação um reflexo da vontade da maioria no plenário. Sua existência parece estar mais ligada à necessidade de agilizar o trabalho legislativo, sem prejuízo dos interesses majoritários no plenário.

Não é intenção deste trabalho desenvolver uma modelagem definitiva do legislativo na Costa Rica, mas sim ressaltar com este exemplo a importância de instituições endógenas à Assembleia Nacional para a compreensão do processo decisório, bem como de sua evolução institucional.

Tendo por base a pesquisa desenvolvida até aqui, sabe-se que todo projeto de lei na Costa Rica deve ser submetido à direção da casa, para que seja definido em qual comissão estará alocado. Este é o primeiro momento em que o poder de agenda é empregado, uma vez que o projeto poderá ser enviado pelo presidente da Assembleia Nacional para uma comissão especial, em caráter meramente consultivo, ou para uma comissão permanente, em que pode ser barrado ou retornar para o plenário para aprovação.

Outra possibilidade é sua delegação a um comitê com poderes legislativos plenos, que estudará, emendará e aprovará ou não o projeto, sem posterior interferência do plenário. Ou seja, o plenário tem a possibilidade teórica de abrir mão da decisão, transferindo-a para uma das três comissões com poderes plenos – o que pode ser um instrumento da maioria para salvaguardar determinados deputados, em matérias delicadas para sua base eleitoral.

Como visto acima, a presidência da Costa Rica não possui fortes poderes de agenda, como o pedido de urgência, tendo exclusividade de iniciativa apenas em projetos de lei que versem sobre finanças (orçamento, impostos e empréstimos). Também não pode alterar o *status quo* unilateralmente, por meio da emissão de decretos com força de lei, como compete ao presidente do Brasil.

Outra instituição endógena ao legislativo é o que se chamará de colégio de líderes, por falta de nome mais simples e pela analogia à instituição do parlamento brasileiro. Como já exposto neste trabalho, os chefes partidários tem o direito de reunir-se com o presidente da casa para definir a pauta de votação. Por fim, o poder de agenda é exercido pelas comissões permanentes ao modificarem os projetos de lei, bem como ao aprová-los ou rejeitá-los.

Dada a existência de poderes de agenda em diversas instâncias dentro da Assembleia Nacional da Costa Rica, não seria razoável ignorar que um mecanismo externo ao legislativo – o partido político – é fundamental para conferir coerência e racionalidade ao processo legislativo.

Dentro deste tópico, uma variável parece ser fundamental na busca de respostas para esse tipo de perguntas: a disciplina partidária. Este trabalho é prejudicado sensivelmente pela ausência, na prática, de votações nominais na Assembleia Nacional, embora a literatura tenda a retratar os partidos costarriquenhos como altamente disciplinados (Araúz, 2004), sem sustentar empiricamente este tipo de afirmação.

Esta ausência proposital de votações nominais também requer uma explicação política, uma vez que a Costa Rica possui tecnologia eletrônica de votação desde a década de 1970, enquanto Brasil e Argentina a instalaram em 1980 e o Chile apenas na década de 1990. O registro manual também seria facilitado, dado o tamanho reduzido da assembleia (57 deputados).

Segundo Carey (2003), a ausência de votações nominais está intrinsecamente ligada à observância da disciplina partidária, uma vez que a votação anônima reduz a necessidade de comprometimento individual do parlamentar com posições eleitoralmente prejudiciais. Da mesma forma, casos notórios de votação nominal, como ocorrido na década de 1970 com a votação do “Acordo da Alcoa”, precederam a divisão do partido governista PLN, por trazerem visibilidade eleitoral aos deputados dissidentes.

Seria possível especular sobre o emprego deste mecanismo em modo semelhante ao uso das medidas provisórias no Brasil pelo poder executivo, que em certos casos servem para proteger sua coalizão de apoio legislativa do escrutínio público, em matérias sensíveis a suas bases (Figueiredo e Limongi, 2007).

Embora seja razoável supor que a oposição tenha motivos estratégicos suficientes para solicitar votações nominais e impor custos políticos aos partidários da situação, o regimento interno da Assembleia Nacional da Costa Rica prevê que este tipo de votação só ocorra com a aprovação da maioria.

Conclusão

Tendo por base a primeira geração da teoria sobre institucionalização de parlamentos, este trabalho produziu uma avaliação inicial da Assembleia Nacional da Costa Rica, a fim de contrastá-la com a hipótese de que sistemas democráticos estáveis pressupõem a institucionalização do poder legislativo.

Neste quesito, se institucionalização significa tão somente os achados de Polsby (1968) para a Câmara dos Representantes dos EUA, é possível dizer que o caso costarriquenho não confirma a predição da literatura, uma vez que em ao menos um dos quesitos fundamentais – a diferenciação –, a discrepância das mudanças é grande.

Principalmente por conta da regra que impede a reeleição consecutiva de deputados, o número de deputados que possui mais de um mandato é baixo. Ao mesmo tempo, parece não haver preferência por deputados com mais de um mandato para a eleição da presidência da casa. Estatisticamente, a moda do tempo de serviço como presidente da Assembleia nos últimos 30 anos foi igual a 1 ano, bem próxima à média de 1,23 ano. Por fim, 11 dos últimos 20 ocupantes do cargo também foram ministros de estado, o que é evidência da facilidade no movimento lateral entre os organismos de governo.

Entretanto, a mesma resposta não pode ser dada, se o critério adotado para institucionalização for mais próximo ao entendimento de Hibbing (1988), para quem *“the important point is that measures of institutionalization must be select carefully and tailored to the distinctive features of the specific legislature, while remaining consistent with the broad themes of institutionalization”*.

O presente trabalho não procurou avançar em questões normativas relativas à institucionalização, mas apenas avaliar se o pressuposto inicial desta literatura – qual seja, o de que o aumento da complexidade interna e da diferenciação do parlamento está correlacionado à estabilidade democrática – se mantém à luz do caso costarriquenho.

Assim, as evidências do desenvolvimento de uma complexidade interna e de regras universalistas podem bastar para confirmar que a estabilidade democrática da Costa Rica tem eco na institucionalização relativa do parlamento, ainda que seja difícil determinar qualquer elemento causal nesta relação – dada a fragilidade do pressuposto de Huntington (1965).

Para ter a dimensão exata da evolução institucional de um parlamento, não basta, todavia, avaliar apenas se houve um processo de institucionalização na Assembleia Nacional, mas avaliar tais avanços à luz do funcionamento geral do sistema político do país.

Deste modo, foi possível apontar a falta de atenção da literatura para com as variáveis

endógenas ao processo legislativo na Costa Rica. Até o momento, os pesquisadores deram destaque a variáveis institucionais macro, como as regras eleitorais e o sistema partidário, as quais não parecem suficientes para caracterizar o funcionamento e a evolução da Assembleia Nacional.

Ao contrário do que afirma a literatura, a posição dos partidos costarriquenhos perante os deputados durante uma legislatura não é favorecida pelo desenho institucional macro. Isto porque o controle das listas eleitorais pela direção do partido tem pouco valor, quando não há hipótese de reeleição. Pode ser esta a racional das lideranças do PLN e do PUSC, que passaram a adotar primárias para a seleção dos candidatos a deputado ao longo da década de 1990 – abrindo mão do controle da lista.

Em primeiro lugar, seria necessário comprovar empiricamente a elevada fidelidade partidária, tida como uma característica do sistema político costarriquenho – a despeito da ausência de dados significativos sobre votações nominais. Caso ela seja atestada, sua causa pode estar no controle que os partidos possuem da carreira política fora do legislativo, à qual o deputado daria continuidade quando não pudesse se reeleger.

Esta variável ganharia importância em função dos fracos recursos à disposição de líderes partidários no interior da Assembleia Nacional, os quais não podem alterar a tramitação de projetos das comissões sem a concordância do plenário, o mesmo ocorrendo com os cargos de chefia em comissões.

Todas essas hipóteses, no entanto, carecem de lapidação teórica e melhor avaliação empírica. Ainda assim, sugerem que o caminho para o entendimento do comportamento legislativo na Costa Rica está dentro da própria Assembleia Nacional.

Anexo 1

Deputado	Anos na Presidência	Consecutivos	Período
Marcial Rodríguez Conejo	3	Sim	1949-52
Abelardo Bonilla Baldares	2	Sim	1952-54
Gonzalo Facio Segreda	2	Sim	1954-56
Otto Cortés Fernández	2	Sim	1956-58
Alvaro Montero Padilla	2	Sim	1958-60
Fernando Lara Bustamante	1	X	1960-61
Mario Leiva Quirós	1	X	1961-62
Carlos Espinach Escalante	1	X	1962-63
Rafael París Steffens	2	Não	1963-64/1965-66
Rodolfo Solano Orfila	1	X	1964-65
Rodrigo Carazo Odio	1	X	1966-67
Hernán Garrón Salazar	2	Não	1967-68 / 1982-83
Fernando Volio Jiménez	2	Não	1968-69 / 1987-88
José Luis Molina Quesada	1	X	1969-70
Daniel Oduber Quirós	3	Sim	1970-73
Luis Alberto Monge Álvarez	1	X	1973-74
Alfonso Carro Zúñiga	3	Sim	1974-77
Elías Soley Soler	1	X	1977-78
Rodrigo Madrigal Nieto	1	X	1978-79
Ramón Aguilar Facio	1	X	1979-80
Rafael Alberto Grillo Rivera	1	X	1980-81
Christian Tattenbach Yglesias	1	X	1981-82
Jorge Luis Villanueva Badilla	1	X	1983-84
Bernal Jiménez Monge	1	X	1984-85
Guillermo Vargas Sanabria	1	X	1985-86
Rose Marie Karpinski Dodero	1	X	1986-87
José Luis Valenciano Chaves	1	X	1988-89
Allen Arias Angulo	1	X	1989-90
Juan José Trejos Fonseca	1	X	1990-91
Miguel Ángel Rodríguez Echeverría	1	X	1991-92
Roberto Tovar Faja	1	X	1992-93
Danilo Chaverri Soto	1	X	1993-94
Alberto Cañas Escalante	1	X	1994-95
Antonio Álvarez Desanti	1	X	1995-96
Walter Coto Molina	1	X	1996-97
Saul Weisleder	1	X	1997-98
Luis Fishman Zonzinski	1	X	1998-99
Carlos Vargas Pagán	1	X	1999-2000

Rina María Contreras López	1	X	2000-01
Ovidio Pacheco Salazar	1	X	2001-02
Rolando Laclé Castro	1	X	2002-03
Mario Redondo Poveda	1	X	2003-04
Gerardo Alberto González Esquivel	2	Sim	2004-06
Francisco Antonio Pacheco Fernández	4	Sim	2006-2010

Bibliografia

ALFARO REDONDO, Ronald. “Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos”. Rev. cienc. polít., Santiago, v. 26, n. 1, 2006

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew (2003) “Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98” in *World Politics*, 55, p. 550-78

ARAÚZ, Harry B.(2004) “Los Partidos Políticos em Centroamérica. Un Estudio Institucional Comparado Sobre la Disciplina Partidista em Costa Rica, Guatemala y Panamá”. Tese Doutoral, *Facultad de Ciencias Políticas y Sociología – Universidad Complutense de Madrid*.

BOOTH, John e SELIGSON, Mitchell (2005) “Political Legitimacy and Participation in Costa Rica” in *Political Research Quarterly*, Vol.58, No. 4, pp. 537-550

CAREY, John M. (2003) “Discipline, Accountability and Legislative Voting in Latin America” in *Comparative Politics*, Vol. 35, No. 2, pp. 191-211

CHAFFEY, Douglas C. (1970). “The Institutionalization of State Legislatures: a Compoarative Study” in *The Western Political Quarterly*, Vol. 23, No. 1. pp. 180-196

CHEIBUB, José Antonio, Jennifer Gandhi, and James Raymond Vreeland. (2010). “*Democracy and Dictatorship Revisited.*” *Public Choice*, vol. 143, no. 2-1, pp. 67-101.

COX, Gary e Morgenstern, Scott (2001). “*Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures*” in *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2, pp. 171-189

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (2007) “Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira” in MELO, Carlos R. & SAEZ, Manuel A. “A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21”. Belo Horizonte: Editora UFMG.

HIBBING, John R. (1988) “Institutionalization with illustrations from the British House of Commons”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 3, pp. 681-712

HUNTINGTON, Samuel (1965). “Political Development and Political Decay” in *World Politics*, Vol. 17, No. 3, pp. 386-430.

KREHBIEL, Keith (1992). “Information and Legislative Organization”, The University of Michigan Press

KREHBIEL, Keith (2004). “Legislative Organization”. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 1, pp. 113-128

MAINWARING, Scott (1990). “Presidentialism in Latin America” in *Latin America Research Review*, Vol. 25, No. 1

MORALES, Alejandro; ZELEDÓN, Fernando (2012) “Perfiles de la representación política em Costa Rica. El caso de las élites parlamentarias em el período 1970-2010”, Apresentação, <http://www.estudiospoliticos.ucr.ac.cr/index.php/publicaciones/Art%C3%ADculos/>

NEGRETTO, Gabriel L. (2002) in *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 167, pp.377-404

POLSBY, Nelson W. (1968). “*The Institutionalization of the U.S. House of Representatives*”, in *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1, pp. 144-168

SÁEZ, Manuel A. e FREIDENBERG, Flavia (2002) “Partidos Políticos na América Latina”, in *Opinião Pública*, Campinas, v. 8, n. 2, p. 137-157.

STEPAN, Alfred. (1999) “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do Demos”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2

Referências

- Assembleia Nacional da Costa Rica. Ex-Presidentes:

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Sala_Audiovisual/Presidentes%20de%20la%20Asamblea%20Legislativa/Forms/AllItems.aspx

- CHEIBUB, J., Gandhi, J. e Vreeland, J. [2010] “Democracy and Dictatorship” – Base de dados - <https://sites.google.com/site/joseantoniocheibub/datasets/democracy-and-dictatorship-revisited>

- Constituição da Costa Rica.

<http://www.asamblea.go.cr/Documents/formacion%20de%20la%20ley.pdf>

- PARLINE – Base de Dados - <http://www.ipu.org/parline/reports/2073.htm#last>

- Regimento Interno da Assembleia Nacional da Costa Rica.

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Investigaciones%20Realizadas/ral2012/ral_portal/reglamentoal2012_interactivo.pdf

- “Directórios legislativos a partir de 1949”:

http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Archivo/Documentos%20relevantes/Directorios/%C3%81lbum%20de%20directorios.pdf