

## NEOINSTITUCIONALISMO E O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Thais de Freitas Morais  
Departamento de Ciências Sociais – UFRN

**Resumo:** O objetivo desse trabalho é destacar alguns dos temas discutidos pela vertente neo-institucional em relação ao sistema político brasileiro no período mais recente. Serão privilegiados os debates referentes à influência do sistema de governo na dinâmica da política nacional, bem como as questões relacionadas ao padrão de interação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no Brasil.

**Palavras-chave:** Sistema Político Brasileiro; Arranjo Institucional; Neoinstitucionalismo; Relação Executivo-Legislativo.

A partir da Constituição de 88 os estudos voltados para a análise das inovações democráticas parecem se configurar em duas vertentes principais. De um lado observam-se aqueles estudos, amplamente influenciados pelo neoinstitucionalismo, centrados, sobretudo, nos sistemas de governo, sistemas eleitorais, nas relações entre Executivo e Legislativo, distribuição de poderes de agenda, estabilidade política e *accountability*. Por outro lado, diferentes autores se debruçaram sobre o conjunto de questões cuja novidade institucional não se encontra relacionado às questões referentes à estabilidade da ordem democrática, mas sim aos mecanismos de participação popular em processos formais da vida política – tais como, os Conselhos Gestores e as experiências de Orçamento Participativo. (RIBEIRO, 2008)

Os estudos caracterizados como “neoinstitucionalistas” apresentam diferentes subdivisões<sup>1</sup>, todavia eles podem ser agrupados em uma mesma vertente, pois compartilham da

percepção de que as instituições capacitam ou restringem em grande medida as ações individuais ou de grupos de indivíduos, influenciando os resultados e alterando seus objetivos, [levando, por exemplo] alguns autores a adotar as instituições como variáveis independentes na análise das ações políticas. (MONTEIRO, LIMA e MONTEIRO, 2001:100)

Partindo portanto dessa noção, diversos autores se propõem a investigar as instituições políticas a fim de fornecer um quadro explicativo a respeito da dinâmica política de um determinado território. Um dos temas recorrentemente abordado por vários

---

<sup>1</sup> Uma apresentação esclarecedora de tais subdivisões pode ser encontrada em: HALL, P.; TAYLOR, R. C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. Lua Nova, n.58, 2003. P. 193 - 224

cientistas políticos é aquele referente à estabilidade política. No caso do Brasil, após a aprovação da Constituição de 88, alguns aspectos do novo arcabouço institucional passaram a ser alvo dos pesquisadores no intuito de observar em que medida tais inovações favoreciam, ou não, um ambiente politicamente estável. A partir disso, foram se desdobrando diversas linhas de pesquisa, tais como, o padrão de relação entre os poderes Legislativo e Executivo, o padrão de distribuição dos poderes de agenda, os mecanismos de *accountability*, dentre outros.

O suposto *trade off* (impasse) entre representação e governabilidade tem motivado grande parte das discussões em torno das vantagens e desvantagens dos tipos de sistema de governo. Há aqueles que afirmam que a governabilidade é inviabilizada em contextos que favorecem a representatividade (SARTORI, 1996), enquanto outros buscam demonstrar a compatibilidade desses dois critérios (LIJPHART, 2003). De acordo com Liphart, atribuir ao sistema político de um determinado país a responsabilidade pelas dificuldades de governabilidade soa um tanto incoerente diante de um quadro onde diversos países da América Latina adotam a mesma forma de governo (presidencialismo multipartidário), porém, apresentam resultados e padrões de eficiência/governabilidade distintos. Situações como essa sugerem que outros fatores, ademais o sistema político, são capazes de exercer grande influência sobre a dinâmica e qualidade de um governo.

A polêmica em torno dos sistemas de governo adquire novas dimensões quando o caso em questão é o brasileiro. O arranjo institucional adotado no Brasil gera grandes controvérsias a respeito de sua viabilidade e muitas vezes é apresentado como “um dos desenhos institucionais mais ineficazes no que concerne à implementação de políticas públicas (Ames, 1995; 2001; Lamounier, 1994; Mainwaring, 1991; 1997; 1999; Mainwaring e Shugart, 1997; Sartori, 1997; Shugart e Carey, 1992)” (AMORIM NETO & TAFNER, 2002:14). Nosso sistema político se caracteriza pela combinação entre: presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional. Para uma grande parte da literatura, a combinação desses elementos em um mesmo sistema político torna a sustentação da democracia extremamente difícil.

A fragmentação, a indisciplina e o paroquialismo dos partidos concorreriam para tornar o processo de formação de maiorias legislativas extremamente difícil, lento e custoso, comprometendo o êxito das medidas propostas pelo Executivo. Este, por sua vez, se veria forçado a recorrer a apelos plebiscitários e a instrumentos extraordinários de governo para fazer valer suas preferências, gerando assim frequentes crises nas relações Executivo-Legislativo. (AMORIM NETO & TAFNER, 2002:19)

Juan Linz (1991) chama a atenção para as “falhas” do presidencialismo que seriam responsáveis pela instabilidade política dos países que adotaram, ou adotam esse regime ao longo do tempo. Ele explica que sistemas presidencialistas não possuem nenhum princípio que estabeleça qual dos dois poderes, Executivo ou Legislativo, é mais legítimo para agir em nome do povo. Situações, em que haja partidos disciplinados e bem

organizados que não apóiam o presidente, podem desencadear uma crise institucional de conseqüências dramáticas, já que as duas instâncias podem reclamar total legitimidade democrática baseando-se na premissa de que o poder de ambos deriva do voto popular. Dessa maneira, segundo Linz, a presença de um poder dual seria responsável pela existência de um conflito latente.

Além disso, o fato dos presidentes serem eleitos por um período de tempo determinado, que não pode ser modificado sob nenhuma hipótese (salvo as situações, pouco freqüentes, em que há *impeachment*), tornaria o processo político pouco flexível. Diante de possíveis impasses entre Legislativo e Executivo, ou ainda, em casos de morte do presidente onde o vice-presidente ao assumir o cargo pode não possuir o apoio das lideranças políticas ou contar com a legitimidade popular, ocorre a paralisação do processo político. O autor sustenta que os sistemas parlamentaristas, por permitirem a dissolução do Parlamento e/ou a substituição do primeiro ministro, estariam mais aptos a lidar com circunstâncias onde os conflitos são mais intensos. A combinação desses dois fatores — poder dual e mandatos severamente determinados — segundo o autor, representa uma ambigüidade do regime, pois, ao mesmo tempo em que ele lança mão de mecanismos que tornam o Executivo forte (voto popular direto) e estável (impossibilidade de se mudar o chefe do Executivo), ele também conserva um poder Legislativo com legitimidade suficiente para impedir que o presidente tome decisões isoladas e se torne um governo autoritário.

Dito isso, o autor afirma que o sistema parlamentarista, ainda que sejam levadas em conta as suas limitações, acumula características que seriam mais adequadas para o estabelecimento de uma democracia estável.

Scott Mainwaring (1993) aponta o sistema partidário como o principal problema do presidencialismo brasileiro. As características do sistema eleitoral seriam responsáveis por uma fragmentação excessiva dos partidos impedindo que o presidente obtivesse maioria no Congresso. Dessa forma, tornando constantemente necessária a formação de coalizões que —devido à indisciplina e ao caráter frouxo dos partidos brasileiros —seriam marcadas pela fragilidade, resultando em um processo político extremamente imprevisível. Segundo o autor, devido à ausência de uma maioria no Congresso, o poder Executivo apresentaria debilidades diante das ações dos parlamentares quando esses intentassem bloquear as medidas propostas pelo primeiro. O autor afirma:

A situação do presidencialismo em minoria permanente leva facilmente a impasses entre o executivo e o legislativo, que resultam em imobilismo político. Devido ao calendário eleitoral rígido do sistema presidencialista, não existem meios institucionais para lidar com essa situação de presidentes que não dispõem de sustentação estável no Congresso. (...) A combinação de presidencialismo e multipartidarismo com partidos pouco coesos torna improvável que os presidentes consigam sustentação majoritária no Congresso, e o presidencialismo faz com que seja difícil a resolução dos impasses que resultam disso. (MAINWARING, 1993:22)

Todavia, esse argumento não é consenso na literatura. Abranches (1988) alerta que o multipartidarismo observado no nosso país está intimamente relacionado à pluralidade da sociedade brasileira, e não, necessariamente ao sistema eleitoral. Apesar de admitir as dificuldades geradas por um presidencialismo de coalizão, o autor afirma que a implementação de um sistema parlamentarista no Brasil não oferece garantias de estabilidade para o nosso sistema político. O autor chama a atenção para o perfil pluralista da sociedade brasileira e, conseqüentemente, para a multiplicidade e o fracionamento de suas demandas.

Outro trabalho de ampla repercussão sobre esse tema foi desenvolvido por Figueiredo e Limongi (1999), onde os autores apresentam uma análise alternativa ao argumento daqueles que criticam o sistema político no Brasil a partir das normas que precedem o comportamento parlamentar, tais como o nosso sistema eleitoral e partidário. Segundo esses pesquisadores, grande parte daqueles que criticam o sistema político no Brasil concentram-se nas normas que precedem o comportamento parlamentar e com isso fazem inferências equivocadas. Figueiredo e Limongi acreditam que para compreender melhor a dinâmica do sistema político brasileiro é necessário adentrar as portas do Congresso e analisar o seu funcionamento interno. Eles advertem que as novas regras impostas pela Constituição de 1988 geraram uma enorme mudança no padrão de comportamento tanto do poder Legislativo quanto do Executivo.

Os autores demonstram que a nova Carta constitucional, apesar de fortalecer o Legislativo (como promover a redefinição da participação dos parlamentares no processo orçamentário e no controle das finanças públicas) manteve várias prerrogativas concedidas ao presidente durante o período militar. A capacidade de editar medidas provisórias, por exemplo, é uma clara continuidade dos decretos-lei<sup>2</sup>. Dentre outros privilégios, o presidente também passa a poder solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa. Esses e diversos outros aspectos da nova Constituição conferem ao Executivo um poder de agenda muito maior do que aquele observado no período de vigência da Carta de 46.

Além disso, a partir de 1988, com a criação do colégio de líderes, os índices de disciplina partidária passam a atingir patamares que se aproximam daqueles observados em sistemas parlamentaristas. Os autores explicam que essa mudança é resultado da nova distribuição de poderes parlamentares que passou a vigorar em 88.

Apesar da tão propalada incapacidade dos partidos políticos brasileiros para estruturar e canalizar as preferências do eleitorado e para constituir raízes sólidas e profundas na sociedade civil, apesar de todos os incentivos ao individualismo que a legislação eleitoral brasileira possa ter, apesar de todos esses e tantos outros argumentos comumente citados, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado conferem amplos poderes aos líderes partidários para agir em nome dos interesses

---

<sup>2</sup> Salvo algumas distinções importantes: “ao contrário do que ocorria com o decreto-lei, a não-manifestação implica a perda de efeito legal da medida. Em caso de rejeição, cabe ao Congresso regulamentar as relações decorrentes da aplicação anterior do ato, admitindo-se a possibilidade de declarar seus efeitos nulos desde sua edição” Figueiredo e Limongi, (1999:44)

de seus partidos. Os regimentos internos consagram um padrão decisório centralizado onde o que conta são os partidos. (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999:28)

O poder de agenda do Executivo e a presença do colégio de líderes neutralizam, respectivamente, os efeitos de uma coalizão frágil e de uma fragmentação partidária exacerbada. Essas características do sistema político brasileiro fazem com que o Congresso não represente um obstáculo para as ações do Executivo.

Hoje, o processo legislativo no Brasil é praticamente conduzido pelo poder Executivo. Isso não quer dizer que o Legislativo não participe do processo, porém, nota-se que a pauta das deliberações é estabelecida, na maior parte das vezes, pelas proposições originárias do Executivo. Os parlamentares se ocupam basicamente de apreciar, votar e fiscalizar aquilo que é proposto pelo presidente, de tal forma, que são raras as ocasiões em que um projeto de lei advindo do Legislativo encontre espaço para ser debatido (PESSANHA, 2002).

Todavia, o comportamento e as atitudes dos parlamentares não podem ser tomados como um simples reflexo das regras institucionais, é necessário levar em consideração os incentivos advindos da arena eleitoral, é o que aponta Carvalho (2003). É possível perceber diferenças e semelhanças entre os congressistas de acordo com a sua origem geográfico-eleitoral e sua filiação ideológico-partidária. Ainda que os partidos desempenhem um importante papel no perfil das ações parlamentares, deve-se levar em conta a origem eleitoral dos deputados. Especialmente, quando tratamos de um sistema eleitoral que incentiva, o voto personalizado é de se esperar que o parlamentar eleito se preocupe com suas bases eleitorais, ao invés de seguir apenas as determinações do seu partido. As características da dinâmica legislativa em conjunto com a dinâmica eleitoral do país acabam produzindo

um retrato híbrido de nosso sistema político, assemelhando-o a uma espécie de minotauro institucional: de um lado, uma cabeça legislativa inglesa – Congresso com partidos disciplinados, estrutura interna centralizada e agenda monopolizada pelo Executivo –, de outro, um corpo eleitoral norte-americano – voto personalizado, individualização e atomização do processo político e, sobretudo, um único conjunto de incentivos se dirigindo à arena legislativa: a lógica do particularismo, a perseguição, por parte dos eleitos, de benefícios desagregados como caminho de reprodução de seus respectivos mandatos. (CARVALHO, 2003: 211)

A produção legislativa do Congresso Nacional também é capaz de apontar aspectos importantes sobre a política brasileira. Amorim Neto e Santos (2002), ao analisarem a produção legislativa entre os anos de 1985 e 1999, concluem que a dinâmica do Poder Legislativo no Brasil ora está voltada para a “paróquia” e ora para a “nação”<sup>3</sup>. A presença

---

<sup>3</sup> Essa variação é observada principalmente quando se trata do comportamento dos deputados.

de mecanismos institucionais impede que os parlamentares atuem exclusivamente segundo seus interesses individuais, como seria o esperado devido o sistema político-eleitoral brasileiro. Por exemplo, no caso dos projetos de lei —por serem restritos (não é permitida a proposição para determinadas matérias) e apresentarem baixos índices de sucesso (dos 2.024 deputados estudados apenas 171 conseguiram ter pelo menos um projeto aprovado) — são, na sua maioria, de caráter social e voltados para a nação.

No entanto, não se pode dizer que os incentivos eleitorais não conseguem penetrar nos corredores do Congresso. O paroquialismo se expressa através dos decretos legislativos, onde não estão presentes os mecanismos institucionais que barram esse tipo de comportamento.

A estabilidade política observada no Brasil, sem dúvida, é resultado dos novos elementos introduzidos pela Constituição de 1988. Esses novos elementos, porém, geraram também mudanças nos aspectos relacionadas à *accountability* e à representação. É plausível dizer que ocorreu um aumento da estabilidade, proporcionada pelo fortalecimento do Executivo, em detrimento da representação e do controle dos governantes pelos governados.

Desta forma, o arranjo institucional que produz estabilidade política é o mesmo que limita, por outro lado, a *accountability* horizontal e diminui a densidade democrática da representação, dificultando a operação daqueles mecanismos que facultam aos diferentes agentes, especialmente aqueles situados na oposição, vocalizarem suas preferências e controlarem os atos e omissões dos governantes. (ANASTASIA & MELO, 2004)

As dificuldades de se associar estabilidade política a padrões satisfatórios de *accountability* se constituem em um vasto campo de investigação da Ciência Política contemporânea, principalmente daqueles autores alinhados com a perspectiva neoinstitucional. A proliferação dos estudos de caráter neoinstitucional no campo da Ciência Política brasileira, apesar da sua forte influência e repercussão, não está isenta de sérias limitações e, portanto, passível de ser criticada.

Perssinoto (2004) aponta para o fato desses estudos (por ele denominados de “institucionalismo de escolha racional”), em grande parte, não levarem em conta as variáveis culturais que estão visceralmente associadas ao processo político de um país. Dessa forma, concentram suas análises exclusivamente em aspectos formais (regras institucionais) e nos agentes políticos diretamente ligados aos Poderes Legislativo e Executivo, ignorando os fatores sociais e o comportamento dos demais agentes que configuram a sociedade brasileira.

[...] é verdade que o institucionalismo de escolha racional presente nos estudos sobre a democracia brasileira contribuiu significativamente para um melhor conhecimento de nossas instituições, por outro lado, essa abordagem resultou num retrocesso analítico ao considerar o processo decisório a partir de uma perspectiva que leva em consideração apenas as instituições políticas e os atores diretamente envolvidos nesse processo, e

ao reduzir o problema da governabilidade à existência de sanções institucionais. (PERISSINOTTO, 2004)

Sem dúvida, é fundamental compreendermos o modo de funcionamento de nosso sistema político, suas regras e limites, a existência de padrões e as estratégias dos Poderes que o configuram. Todavia, não demos olvidar de que todo esse contexto se encontra mergulhado e, portanto, é influenciado por um conjunto de elementos histórico-sociais que quando ignorados podem nos levar a conclusões e inferências superficiais, ou mesmo equivocadas.

## **BIBLIOGRAFIA:**

AMORIM NETO, O. ; TAFNER, P. . Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ANASTASIA, M. F. J.; MELO C. R. . Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil. IN: Abrucio, Fernando.; Loureiro, Maria Rita (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. 1 ed. Brasília: MP: SEGES, 2002.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.31, no. 1, 1988.

ABRUCIO, F. L. . O Ultrapresidencialismo Estadual . IN: Andrade, Regis de Castro. (Org.). *Processo de Governo no Estado e no Município - análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Edusp/ Fapesp, 1998.

CARVALHO, Nelson Rojas. *E no Início Eram as Bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, FGV/FAPESP. 1999

LINZ, Juan. Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?, IN: Lamounier, Bolívar (org.) *A opção parlamentarista*. São Paulo: Sumaré, 2001.

LIJPHART, Arend. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 democracias*. Editora Civilização Brasileira, 2003.

MAINWARING, Scott (1993), Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova Revista de Cultura Política*, São Paulo, no. 23/24.

MONTEIRO, Mira Cavaleiro; LIMA, Tatiana L. ; Monteiro, J. Cauby S. . O Neo-Institucionalismo e o Viés Antipartidário nos Estudos Legislativos. *Adcontar*, Belém, v.2, nº 1, p. 97-110, maio 2001.

NETO, O. A.; SANTOS, F.. A produção Legislativa do Congresso: entre a paróquia e a Nação. IN: Vianna, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj, 2002.

PERISSINOTTO, Renato M. . Política e sociedade: por uma volta à Sociologia Política. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 5, p. 201-230, 2004.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras: teoria e prática In: Vianna, Luiz Werneck (Org.). *A Democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/Iuperj, 2002.

RIBEIRO, A. C.. *Inovações democráticas e controle público: o caso do Conselho Municipal da Juventude na cidade de Belo Horizonte*. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

SARTORI, G. *Engenharia Constitucional. Como mudam as constituições*. Brasília. UNB, 1996.

SHUGART, Matthew (2001). Sistemas de Gobierno en América Latina: frenos e contrapesos en una era de globalización. IN: Flores, F. Carrillo (org.). *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington DC: BID, 2001.