



SENADO FEDERAL

# CURSO POLÍTICA E CIDADANIA

## Construindo um novo Brasil



SENADOR RODRIGO ROLLEMBERG - PSB/DF

Intermediário





CURSO POLÍTICA E CIDADANIA

VOL. 9

INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

- 2011 -

# Sumário

1 – CONCEITO DE INSTITUIÇÃO	05
2 – SISTEMA ELEITORAL E DEMOCRACIA	08
3 – INSTITUCIONALISMO	09

## I – Conceito de instituição

Ainda que este termo possua significados diferentes em outras disciplinas sociais, em Ciência Política “uma instituição é uma entidade pública com estruturas e funções designadas oficialmente, cujo fim consiste em regular determinadas atividades concretas que afetam a toda a população. As instituições políticas incluem os governos, os parlamentos e os poderes judiciais (...) Uma instituição se distingue de uma associação pelo fato de esta última tratar-se de uma entidade voluntária sem alcance universal ainda que as disposições internas das associações adotem às vezes, forma institucional”. (BEALEY, Frank. *Diccionario de Ciência Política*. Madrid, Ediciones Istmo S.A., 2003).

“Não há uma verdadeira diferença entre instituições e procedimentos uma vez que as instituições são conjuntos de procedimentos. Um partido político é uma instituição; é, também, um conjunto de procedimentos mediante os quais se elegem os líderes, tomam-se as decisões, organizam-se as campanhas eleitorais”. (Blondel, J. *Thinking Politically*, em (BOGDANOR, Vernon (Ed). *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Madri, Alianza Editorial, 1987. Ed. em espanhol do original *The Blackwell Encyclopædia of Political Institutions*. Blackwellll, Basil, 1987).

“Instituição é uma coerção socialmente eficaz” (Gurvitch, G. A. *vocação atual da Sociologia*, Lisboa, Cosmos, 1979).

“O que é uma instituição? A escola, a Igreja, o Exército, o Estado, a Polícia e a Família são instituições. Uma empresa e um clube de futebol não são. Por quê? Porque a noção de instituição implica num caráter ‘oficial’, ‘sagrado’. Uma fábrica de sapatos e uma associação de filatelista não estão investidas de uma missão superior aos olhos da sociedade. Uma legitimidade particular é que confere a uma organização o status de instituição. Ela é considerada como contribuindo para a manutenção da ordem social e para reger a vida da comunidade. (*Le Dictionnaire des Sciences Humaines*. Sob a direção de Jean-François Dortier. Paris, Éditions Sciences Humaines, 2004).

Conforme sua história, sua destinação e sua organização, as instituições têm diferentes características. As sociedades contemporâneas têm (1) instituições sociais, como a família; (2) instituições econômicas, como a indústria e a agricultura; (3) instituições religiosas, como as igrejas; (4) instituições financeiras, como os bancos; (5) instituições políticas, como os partidos, os governos, os parlamentos e as eleições; (6) instituições educacionais, como as escolas e universidades; (7) instituições militares, como as Forças Armadas e as polícias militares; (8) instituições judiciárias, como os Juizados e os Tribunais; (9) instituições sociais, como a família e o casamento e; (10) instituições jurídicas, como o Direito, as leis, e os juizados.

Ao nosso Curso interessam, sobretudo, as Instituições políticas, em seu sentido mais amplo. Na base de nosso conhecimento, de nossos interesses e até de nossas instituições, mas sobretudo no campo da Política, é sempre conveniente voltarmos aos clássicos e começarmos pela indagação imemorial de Platão: - “O que é melhor, o governo das leis ou o governo dos homens”? A passagem do governo dos homens para o governo das leis representou, na história das civilizações, o fim do governo de um só – a monarquia – e, como consequência, o governo das leis e das Constituições, escritas como na maioria dos países democráticos, ou mesmo costumeiras, como na Grã-Bretanha.

Na era contemporânea, sobretudo a partir dos séc. XVIII e XIX, o governo das leis implicou na expressão em inglês “*rule of Law*”. E foi, a partir das Constituições escritas, sobretudo, que o princípio cardeal delas foi definido pelo filósofo e pensador suíço Benjamin Constant (1767–1830) ao prescrever o princípio que está literalmente transcrito no art. 178 de nossa primeira Constituição: “É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições respectivas dos poderes políticos, e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos”.

A importância das instituições políticas eficientes é que elas podem explicar os diferentes graus de eficiência social dos resultados por elas obtidos. Uma das regras para se avaliar o grau de sua eficiência é partir de perguntas simples, como: 1) quem pode

votar? 2) como são contados os votos? e 3) o que se vota? Essas são variáveis institucionais, orientadas por uma perspectiva para a aferição dos resultados das políticas públicas, em qualquer regime. A utilidade social pode ser considerada relativamente alta, quando os resultados do processo institucional cumprem certas condições.

Concretamente, busca-se obter resultados socialmente eficientes na formação de Gabinetes parlamentares estáveis, no Parlamentarismo, ou presidentes de êxito, no sistema presidencialista, quando o ganhador dispõe da preferência do eleitor médio. Considera-se eleitor médio aquele que ocupa a posição que minimiza a soma das distâncias, a partir da preferência dos votantes, devendo-se considerar como tal, aquele que maximiza a satisfação política dos cidadãos ou a utilidade social.

Em comunidades políticas grandes, que abrangem sociedades complexas, os mecanismos institucionais necessários para produzir resultados socialmente eficientes, requerem maior sofisticação. Em geral, as fórmulas institucionais pluralistas, aí incluída a representação proporcional, assim como a divisão de poderes horizontal e vertical, podem produzir maior utilidade social que as fórmulas simples baseadas em regras de votação majoritárias que favorecem a concentração de poder em um só ganhador.

As melhores oportunidades de satisfazer as preferências dos cidadãos e de produzir alta utilidade social podem ser criadas pelos regimes parlamentaristas com representação proporcional, assim como pelo federalismo descentralizado e bicameral. Nestes marcos, a existência de múltiplos ganhadores e os incentivos institucionais para a cooperação multipartidária, tendem a produzir resultados altamente satisfatórios. Da mesma forma, a divisão “horizontal” de Poderes, entre o presidente e a Assembleia pode produzir níveis re-

lativamente altos de consenso e de unidade social, se os incentivos para a cooperação interinstitucional e multipartidárias são eficientes para prevenir o bloqueio e amenizar o conflito.

Mais concretamente, as fórmulas semipresidenciais com governo dividido, quer dizer, “a coabitação<sup>1</sup>” de diferentes maiorias políticas em apoio do Gabinete parlamentar e da Presidência, assim como outras variantes intermediárias e parlamentarizadas da divisão horizontal do poder são melhores para induzir cooperação interinstitucional que os regimes presidenciais puros com governo unificado ou com esquemas mais rígidos e potencialmente conflituosos de separação de poderes. Por último, os regimes parlamentares unicamerais, com regras eleitorais majoritárias, que costumam produzir um governo unificado, que dizer, de um só ganhador absoluto, deveriam ser considerados menos eficientes socialmente que as alternativas atrás mencionadas.

## II – Sistema eleitoral e democracia

No capítulo 4 do livro *Instituições Políticas Democráticas – O Segredo da legitimidade*<sup>2</sup> o autor lista três proposições que permitem avaliar o teor democrático do sistema eleitoral. São eles os seguintes:

a) uma eleição será tanto mais democrática quanto maior for o corpo eleitoral; no limite, o corpo eleitoral se constituirá de todos aqueles que podem ser afetados pelas decisões públicas;

b) será ainda mais democrática, quanto menores foram as desigualdades prevaletentes nos sistemas eleitorais que atribuem valor diferente ao voto; no limite, o voto de todos e de cada um deverá ter o mesmo valor;

---

(1) Coabitação foi o termo utilizado pelo professor Maurice Duverger, quando previu que o sistema parlamentarista adotado na França, com eleição direta do Presidente da República, terminaria elegendo a maioria parlamentar de um partido e a escolha do Chefe do Executivo por outro, causando inevitáveis conflitos políticos e ideológicos, como de fato ocorreu.

(2) JÚNIOR, Olavo Brasil de Lima Júnior. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1977, p. 84

c) quanto maior a proporcionalidade efetivada pela lei eleitoral, mais democrático será o sistema eleitoral. Primeiro porque tratará com igualdade os partidos políticos, independentemente de sua força eleitoral; e segundo, porque será menos excludente, no sentido de não negar representação política às parcelas do eleitorado que tiverem optado por partidos que vierem a se revelar eleitoralmente menores.

Tão importante quanto as três condições, é a conclusão do autor:

“O sufrágio universal e a igualdade perante a lei são princípios estruturantes do sistema eleitoral democrático: ‘um homem um voto, um valor’ constitui, assim, a expressão-síntese e, simultaneamente, o teste efetivo da soberania popular”.

### III – Institucionalismo

No livro *Teoria del diseño institucional*<sup>3</sup> o autor começa fazendo uma distinção do institucionalismo, entre o clássico e o novo, nos seguintes termos: “Cada uma das diversas disciplinas que conformam coletivamente as ciências sociais contém uma tradição institucionalista mais antiga. Em cada um dos casos, essa tradição ressurgiu recentemente com alguma inovação. Da mesma maneira que o institucionalismo antigo, dentro de cada disciplina, se ocupava de determinados aspectos ligeiramente distintos do fenômeno e considerava as instituições sociais como soluções para os problemas de cada disciplina, e sustenta, como fundamental, o fato de que novo institucionalismo, ao contrário, tem um significado diferente do contexto de cada uma dessas disciplinas alternativas. Cada perspectiva pode dar sua contribuição para uma visão mais completa das formas segundo as quais as instituições modelam a vida social. As vantagens que se obtêm por construir dessa maneira uma verdade mais ampla só podem ser alcançadas através de

---

(3) Edição em espanhol do original *The Theory of Institutional Design*. Cambridge University Press, 1996, que tem como compilador o prof. Robert E. Goodin

uma tomada de consciência de que o “novo institucionalismo” não é um: são muitos.

O exemplo que ele dá, relativamente ao institucionalismo na História, ajuda a entender sua explicação: “Não faz muito tempo, a História consistia, principalmente a História política, no estudo das guerras, dos reis e as intrigas cortesãs. Logicamente também é certo que a História é e sempre tem sido, essencialmente, uma questão narrativa: um bom relato exige um bom personagem dramático. Assim, a história política tradicional, sempre foi altamente personalizada e as instituições aparecem inevitavelmente personificadas: os Estados, na pessoa de seu príncipe; a dos feudos do reino, a dos seus amigos na corte e assim sucessivamente”.

“Durante o séc. XX – conclui o autor – a concepção da História como o estudo dos reis e das guerras caiu em desuso. A História política cedeu seu lugar, gradualmente, à História social. Nesta mudança, simbolizada tanto como precipitada pela escola dos *Annales*<sup>4</sup>, a História passou a ser concebida, cada vez mais, como a História da vida cotidiana. Se o que resulta central para a História é a experiência vivida do passado, a História cortesã resulta, em grande medida, irrelevante”. Essa mudança de concepção não ocorreu apenas na História, mas igualmente na Sociologia, na Economia e também na Ciência Política.

No âmbito da chamada Teoria da escolha pública, representada por duas obras fundamentais, *A Lógica da Ação Coletiva*, de Mancur Olson<sup>5</sup> e *Uma Teoria Econômica da Democracia*, de Anthony Downs<sup>6</sup>, a mudança ocorrida na avaliação da História, da Sociologia e da Economia, também se verificou na Ciência Política o autor chama a atenção para um perpétuo desequilíbrio, por efeito do que ele denominou “a intransitividade” do voto da maioria. O que ele chama de intransitividade é a tendência de que o voto

---

(4) Escola histórica francesa que procurou inovar, nas décadas de 60 e 70 do século passado, a historiografia contemporânea.

(5) Existe edição em português publicada pela Editora da Universidade de São Paulo em 1999, do original em inglês *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1965 e 1971. Harvard College

(6) Existe edição em português, publicada também pela Editora da Universidade de São Paulo, em 1999 do original em inglês *Economic Theory of Democracy*. Harper and Row Publishers, 1957.

da maioria persista sempre na mesma direção, situação agravada nas situações em que se permite a reeleição. As instituições políticas que restringem as possibilidades que esse tipo de voto pode contemplar, oferecem a possibilidade soluções possíveis para esse problema central. Dispositivos constitucionais – tais como as estruturas de comissões nas Legislaturas, o Parlamentarismo bicameral, o controle judicial ou os limites constitucionais ao processo de tomada de decisões pela maioria – podem assegurar um “equilíbrio induzido pela estrutura” em situações tais que nenhum outro recurso poderia proporcionar.

No Brasil, tais recursos têm sido previstos nos sucessivos textos constitucionais sob os quais temos vivos desde a Independência. Eles incluem desde maioria de 2/3 das duas Casas do Legislativo, para a aprovação de emendas constitucionais, até uma gradação descendente que inclui as diferentes modalidades de maioria, como em nosso Direito Parlamentar que prevê o voto da maioria dos integrantes de cada uma das Casas do Legislativo e a maioria dos presentes às suas sessões.

Outro ponto do novo Institucionalismo que a Ciência Política adota, tem a forma de uma Teoria da escolha pública para a burocracia estatal, modelada a partir da Teoria Econômica da empresa privada. O problema central neste caso se concebe, dentro desta tradição em função de assegurar que os desejos dos “causantes” sejam realizados por aqueles que se supõe devam atuar como seus “agentes”. A melhor maneira de fazê-lo, porém, depende de um complexo cálculo sobre os custos comparativos da supervisão em ambas as direções, tanto a interna (a vigilância da conduta dos subordinados), como a externa (o controle de qualidade dos bens e serviços que empregam os provedores externos). Porém, tanto no caso das agências públicas, tal como na empresa privada, frequentemente tem mais sentido minimizar os custos de transação através da institucionalização de determinadas atividades, tomando a seu cargo algumas delas internamente, dentro de uma única organização, em lugar de terceirizá-las através da contratação privada de provedores externos.

Concentrar-se demasiadamente na adoção, por parte dos novos institucionalistas, dessas importantes ideias próprias da Economia, pode levar a ignorar as perspectivas particulares acerca das instituições que podem observar-se na Ciência Política. Afinal, o novo institucionalismo na Ciência Política alimenta-se explicitamente de uma antiga e honrosa tradição que tinha o “Governo” (que era como se denominava esta disciplina no sistema universitário anglo-saxão) que se dedicava ao estudo do Estado em sua forma institucional: organogramas, departamentos e escritórios da administração pública em uma concepção ampla do que logo se convencionou chamar “O Aparato do Estado”. Um texto considerado exemplar neste tema pode ser a obra-mestra de James Bryce de 1888, *American Commonwealth*, que passa em revista os diferentes ramos dos todos os níveis do Estado: federal, estadual e municipal, juntamente com os partidos políticos e as “instituições sociais” (que incluíram desde a profissão do Direito e a Magistratura, até as finanças e as estradas de ferro”).

O mais relevante, em Ciência Política, como em outras áreas, não é supor o que as pessoas devem fazer, mas sim o que elas na realidade fazem. Na medida em que as pessoas interiorizem as expectativas associadas a um papel, o resultado é um guia adequado a respeito da função e do mito, relativamente à prática. Na proporção em que sejam divergentes, e frequentemente o são, o que os estudantes da Ciência Política do mundo real devem examinar são a função e a prática; a conduta real e não o mito. O que os indivíduos desejam fazer e o que podem fazer, depende, em grande medida, da tecnologia organizacional que esteja a seu alcance, ou a que possa ter fácil acesso, com o fim de pôr em prática suas vontades individuais ou coletivas.

Isto é percebido pelos cidadãos, como uma restrição e pelos que têm a seu cargo o aparato do Estado, como uma oportunidade. A governabilidade, para empregar um termo neo-insitucionalista, é nada menos que a condução da sociedade por parte dos funcionários que controlam o que, sob o ponto de vista organizacional constitui “os altos escalões da sociedade”. Até mesmo os que administram o aparato do Estado enfrentam restrições, tanto em relação a que os demais lhe permite fazer, como naquilo em que os demais

lhes ajudam a lograr. Estão limitados, tanto em “sua autonomia relativa”, quanto em seu “poder de mando”, ou seja o poder para implementar suas decisões. A explicação conductivista acerca da ação individual é, fundamentalmente, de inspiração sociopsicológica. A outra explicação predominante na Ciência Política constrói modelos que se baseiam em uma concepção da conduta humana como instrumentalmente racional e orientada na busca de objetivos, o que nem sempre é verdadeiro.

No âmbito da Ciência Política existe um movimento convergente sobre a importância das instituições que provém de diferentes direções. Os modelos individualistas, tanto os que estão baseados em modelos psicológicos das propensões das condutas individuais ou em modelos de cálculo estratégico baseados na escolha racional, como na Teoria dos Jogos, não chegam a explicar cabalmente as escolhas individuais e, muito menos, os resultados sociais, sem recorrer a certa referência do contexto sócio-institucional mais amplo, no qual se inserem as ações. De qualquer maneira, as instituições (políticas ou de outro tipo) efetivamente recuperaram um lugar destacado na Ciência Política.

Além das correntes intelectuais dentro da disciplina, produziram-se, desde logo, novos acontecimentos no mundo externo que serviram para recordar a importância das instituições aos estudiosos da Ciência Política. A ruptura da hegemonia dos Estados Unidos ao final da II Guerra Mundial levou o interesse dos acadêmicos dedicados às Relações Internacionais pelos diversos regimes e instituições internacionais, através dos quais se alcançava a coordenação. A caída do Comunismo na Europa central e oriental, com o fim da Guerra Fria, conduziu a uma avalanche de interesse por parte dos cientistas políticos, tanto no tipo de Constituições que seria possível redigir e adotar, num mundo em que as instituições mediadoras da sociedade civil e os controles internos da virtude cívica tinham sido destruídos de maneira tão sistemática, como nas instituições, que seria possível tentar impor nesse contexto.

Por fim, o declínio da soberania do Estado na Europa Ocidental e o surgimento da União Europeia, como agente autônomo com poder real sobre seus membros constitutivos criaram entre os

cientistas políticos europeus, um renovado interesse pelas questões relativas ao modelo adequado das instituições federais. Se designássemos uma variável chave a cada uma das ciências sociais, a que corresponderia à Ciência Política seria o “poder”.

A política se ocupa da capacidade de uma pessoa ou de um grupo, para controlar as ações e as eleições dos demais; ou melhor ainda, para conseguir os resultados desejados independentemente das ações ou eleições de nenhuma outra pessoa. Este foco disciplinado mais amplo sobre as causas e consequências das disputas pelo poder político, dá um tom particular ao institucionalismo dentro do âmbito da Ciência Política, seja clássico ou novo. Nas famosas palavras de Schattschneider, “A organização é a mobilização do prejuízo”. A existência de instituições faz com que algumas questões se tornem mais fáceis de entender ou de resolver. Ter um posto dentro dessas instituições, ou tê-las sob controle, outorga a determinadas pessoas, uma maior capacidade para impor ao mundo sua vontade, à custa de que outros careçam de acesso a tais recursos de poder institucionalizados. Este era o eixo de análise do institucionalismo clássico, acerca da Política, dos partidos e dos grupos de pressão que formam o título da grande obra de V.O.Key<sup>7</sup>. Continua sendo uma questão chave para os analistas do novo Institucionalismo, dentro da Ciência Política, em geral.

Existe uma ampla diversidade dentro das disciplinas e entre elas, quanto ao que elas interpretam como “instituições” e por quê. Esta diversidade é consequência, em grande medida, da inclinação que existe dentro de cada tradição de procurar definições que sejam, de algum modo, “internas” para as práticas que descrevem. O núcleo teórico consiste na busca de uma descrição explicativa que resulte hermenêutica, ao menos parcialmente. O objetivo é conseguir uma concepção do que são as instituições e por que surgem que possa ser reconhecida, em algum sentido, pelos próprios parti-

---

(7) Key, V.O. 1942. *Politics, Parties and Pressure Groups*. New York, Crowell

cipantes como uma descrição de sua conduta. Quando estudamos o Direito Contratual ou as comissões parlamentares, por exemplo, a essência da instituição (e, portanto, de uma instituição dentro desse contexto), encontra-se tradicionalmente ligada ao que faz e porque existe.

Uma vez que as explicações variam entre as diferentes disciplinas, também variam as explicações. Logo, variam também as próprias definições do próprio conceito de uma “instituição”. Todas essas razões e essa variedade de interesses em busca de explicações sobre a natureza, o papel e o fim das instituições nas diferentes disciplinas, sejam elas a História, a Economia, a Sociologia ou a Política, são suficientes e bastantes para entendermos a importância, a relevância e o papel vital que exercem as Instituições em todas elas. Entendendo a mecânica de sua participação no mundo real, não será difícil entendermos sua significação para o mundo intelectual que busca explicações para algo ao mesmo tempo complexo em sua configuração e em sua atuação, mas essencial para entendermos o papel que elas exercem no mundo real.

## Rodrigo Rollemberg - Senador

Senado Federal, ala senador Filinto Müller, gabinete 05

Telefone.: 3303-6640

Fax.: 3303-6647

CEP: 70.165-900

E-mails: [rodrigo@rollemberg.com.br](mailto:rodrigo@rollemberg.com.br) ou

[rollemberg@senador.gov.br](mailto:rollemberg@senador.gov.br)

[www.rollemberg.com.br](http://www.rollemberg.com.br)

