

Verbetes Conceituais

Instituições políticas

Acir Almeida¹ 

¹Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: acir.almeida@ipea.gov.br

Fabiano Santos² 

²Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, IESP-UERJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

E-mail: fsantos@iesp.uerj.br

DOI: [10.17666/ebcs.2026.036](https://doi.org/10.17666/ebcs.2026.036)

PREÂMBULO

O advento do paradigma neoinstitucionalista, especialmente em sua vertente da escolha racional, marcou uma das tentativas mais ambiciosas de conferir à ciência política bases hipotético-dedutivas, capazes de sustentar explicações causais empiricamente refutáveis. Nesse empreendimento, o conceito de instituição política assumiu papel central. As expectativas iniciais foram posteriormente moderadas por críticas ao tratamento das regras como exógenas, à identificação de seus efeitos e à abrangência do paradigma; ainda assim, a busca por explicações rigorosas manteve as instituições no centro da investigação. Elas são aqui entendidas como regras, procedimentos e práticas compartilhadas que estruturam interações em contextos de escolha coletiva, definindo quem pode decidir, quais alternativas estão disponíveis, quando são consideradas e como escolhas individuais são agregadas em decisões coletivas. O conceito não se confunde com organizações nem com qualquer regularidade comportamental, visto que seu valor reside em mostrar como instituições alteram estratégias e resultados. O verbete reconstrói a passagem do velho institucionalismo ao institucionalismo da escolha racional, distingue instituições como estruturas exógenas ou equilíbrios e discute o institucionalismo como metodologia comparativa. Aborda ainda os debates sobre endogeneidade, instituições informais e mudança institucional. As instituições legislativas constituem o domínio privilegiado da análise, ilustrado pelo debate sobre o comportamento parlamentar e as relações entre Congresso e Executivo no Brasil.

SUMÁRIO

- | | |
|--|--------------------------------------|
| 1. Origens intelectuais | 5. Limites analíticos e alternativas |
| 2. Principais correntes teóricas | 6. Referências bibliográficas |
| 3. Usos contemporâneos e debates em aberto | |
| 4. Configuração brasileira | |

Aprovado em: 09/09/2026

Editor(a) responsável: Rogério Arantes



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS). ANPOCS, 036 - 2026

1. Origens intelectuais

O estudo das instituições antecede a ciência política contemporânea. Constituições, parlamentos, sistemas eleitorais e de governo foram objetos privilegiados do chamado velho institucionalismo, dominante até meados do século XX. Essa tradição se concentrava na descrição histórica e jurídico-formal de regras e organizações, frequentemente sem explicitar os mecanismos que as conectam ao comportamento e aos resultados políticos. A chamada revolução comportamental, do pós-guerra, foi uma reação a essa lacuna, que deslocou a atenção para a investigação empírica das atitudes e ações de indivíduos e grupos. Contudo, essa abordagem relegou as instituições a um papel residual, explicando resultados políticos principalmente pela agregação de preferências, atitudes e recursos individuais.

A escolha racional, cuja influência na ciência política cresceu durante as décadas de 1960 e 1970, forneceu instrumentos para reintroduzir as instituições à explicação do comportamento individual. O institucionalismo da escolha racional, uma das três principais vertentes do novo institucionalismo, ao lado dos institucionalismos histórico e sociológico (Hall e Taylor, 1996), recuperou a centralidade das regras, mas substituiu a descrição jurídico-formal por explicações fundadas nas escolhas dos atores, em sua interação estratégica e em mecanismos passíveis de verificação. Instituições políticas passaram a ser concebidas como características contextuais de processos de escolha coletiva, cuja função torna-se a de definir restrições e oportunidades para o comportamento individual: estabelecem, por exemplo, quem pode decidir, quais ações estão disponíveis e como as escolhas individuais são convertidas em resultados coletivos. Por essa perspectiva, preferências, isoladamente, não determinam resultados; é necessário considerar sua interação com o ambiente institucional no qual os atores se inserem.

É importante frisar que essa retomada das instituições como parte central da explicação do fenômeno político respondeu inicialmente ao famoso problema das maiorias cíclicas, formulado por Condorcet (1785) e posteriormente incorporado à teoria moderna da escolha social. Quando decisões coletivas envolvem três ou mais alternativas (X, Y e Z) e preferências heterogêneas, a regra da maioria pode não gerar um resultado estável, isto é, uma maioria pode preferir X a Y, outra Y a Z e uma terceira Z a X, configurando uma ciclicidade ou intransitividade da escolha. Assim, não existe, em geral e sob a regra da maioria, um vencedor independente da ordem das votações. Se o resultado depende da agenda, é necessário explicar quem a controla e como ela pode ser manipulada.

Shepsle (1979) formulou a resposta institucional mais influente, especialmente fecunda para o estudo dos legislativos. Sistemas de comissões, poderes de agenda, regras de emenda e direitos de veto restringem o conjunto e a sequência das escolhas. O chamado equilíbrio institucionalmente induzido é um resultado estável produzido por essas restrições, pois impedem que todas as alternativas e sequências de votação logicamente possíveis sejam exploradas. As regras não eliminam a possibilidade abstrata de maiorias cíclicas, mas a contém por meio de restrições estruturais e procedimentais. Em outras palavras, se as preferências parlamentares se mantêm constantes, mudanças nos direitos de propor, emendar ou vetar

podem produzir resultados distintos. Riker (1980) advertiu, contudo, que essa solução era apenas provisória, já que os atores prejudicados pelo equilíbrio produzido pelas regras teriam incentivos para modificar as próprias estruturas e procedimentos decisórios, tornando as instituições “constantes instáveis”, e não restrições permanentemente exógenas.

A análise institucional ampliou, assim, seu repertório. Com base em modelos de teoria dos jogos, o foco tornou-se a investigação de como estruturas institucionais específicas organizam a interação estratégica e induzem resultados entre os vários possíveis. Ou seja, a análise passou a abranger não apenas quais alternativas podem derrotar outras por maioria, mas também quem decide, em que sequência e com que informação.

Um importante *insight* dos jogos legislativos sequenciais é que uma instituição não precisa ser efetivamente acionada para produzir efeitos. Em um jogo de veto, o legislador mediano (aquele que ocupa a posição central e pode formar maioria com parlamentares situados de qualquer dos lados – no jargão, o vencedor de Condorcet) escolhe uma política antecipando a decisão presidencial e a possibilidade de reunir a maioria qualificada necessária para derrubar um eventual veto. Se sua alternativa ideal não puder obter essa maioria, ele tenderá a escolher a política mais próxima de seu ideal que o presidente ainda prefira ao resultado de um veto mantido; se puder reunir a maioria qualificada necessária para derrubar o veto, a objeção presidencial deixa de restringir a escolha. O veto pode, portanto, alterar o resultado mesmo sem ser exercido, mediante a acomodação prévia da proposta ou a formação antecipada de uma maioria capaz de derrubá-lo. Sua frequência de uso é, por isso, uma medida inadequada de sua influência.

Após o esforço inicial de comparar comportamentos e resultados sob diferentes arranjos, tomando as instituições como restrições exógenas, o institucionalismo da escolha racional avançou para a explicação da escolha e da persistência das próprias instituições. No estudo da organização legislativa, por exemplo, essa mudança de enfoque assumiu forma especialmente clara, passando-se a investigar a lógica da distribuição dos direitos legislativos, sobretudo os poderes das comissões. Na abordagem distributivista, as comissões viabilizam trocas entre minorias interessadas em benefícios particularistas; na partidária, são instrumentos de promoção dos interesses coletivos de uma maioria organizada; na informacional, agentes do plenário na produção e compartilhamento de informação sobre políticas. Em resumo, tais abordagens oferecem teorias alternativas sobre as causas e, simultaneamente, sobre os efeitos da organização legislativa.

Note-se que a mudança dos efeitos para as causas das instituições gerou um problema de segunda ordem. Se atores escolhem regras antecipando seus efeitos, as instituições podem ser consequência das preferências e da distribuição de poder que também explicam os resultados. Bates (1988) criticou explicações que derivam instituições eficientes dos interesses de seus participantes. Para o autor, ao atribuir origem e efeito à mesma racionalidade, corre-se o risco de transformar a instituição em mero reflexo das preferências dos atores, sem contribuição causal própria.

Por isso, a contribuição do institucionalismo da escolha racional não pode se limitar à afirmação de que “regras importam”; é necessário especificar seu estatuto causal. Com base na distinção de Diermeier e Krehbiel (2003) entre teorias que tomam as instituições como exógenas e teorias que endogenizam sua escolha, e na ênfase de Parsons (2007) nas

consequências não intencionais de instituições herdadas, procuramos mostrar, neste verbete, que uma explicação torna-se institucionalista somente quando a instituição em análise não pode ser reduzida às preferências relevantes no horizonte analisado, seja porque é tomada como exógena, seja porque, embora resulte de escolhas anteriores, produz efeitos não intencionais sobre escolhas subsequentes. Em ambos os casos, a instituição, no que manifesta o papel crítico do conceito, acrescenta à explicação algo que não estava contido nas preferências dos atores.

2. Principais correntes teóricas

Na tradição da escolha racional, “instituição” não designa uma única entidade teórica. É relevante discernir três formulações na medida em que atribuem estatutos causais distintos a regras e a regularidades comportamentais.

A formulação mais nítida define instituições como regras do jogo: características contextuais que estruturam a interação entre os atores relevantes e são tratadas como exógenas às suas preferências no cenário analisado. No estudo dos legislativos, por exemplo, as instituições se materializam em regras e procedimentos, distribuindo direitos ou prerrogativas – como propor, emendar, vetar e decidir – e delimitando as ações disponíveis aos diferentes atores. Preferências são tomadas como dadas e a instituição, por sua vez, transforma escolhas individuais em resultados coletivos. A estratégia empírica correspondente consiste em comparar resultados sob diferentes regras e estruturas, controlando, tanto quanto possível, a distribuição de preferências.

O principal mérito dessa formulação consiste em permitir a construção de um contrafactual bem definido. Dizer que uma regra tem efeito requer perguntar o que ocorreria com os mesmos atores sob regra diferente, mantendo-se fixas as preferências. De novo no contexto dos legislativos, o poder de agenda negativo – a prerrogativa de impedir que uma proposta chegue à votação – pode permitir que uma comissão preserve a política vigente mesmo diante de uma maioria potencial favorável à mudança. Uma regra restritiva de emendamento pode proteger uma proposta contra alterações do plenário; um veto presidencial pode deslocar o resultado para o conjunto de alternativas aceitáveis ao Executivo. O mecanismo é institucional porque a regra distribui prerrogativas e altera o conjunto ou a sequência das ações disponíveis, não porque modifica as preferências.

Esse desenho analítico organiza grande parte dos modelos formais das instituições legislativas (Diermeier, 2014). No modelo de equilíbrio induzido pela estrutura, comissões com jurisdições exclusivas e regras restritivas de emendamento estabilizam a decisão ao limitar as alternativas que podem chegar ao plenário. No modelo do formulador da agenda (*agenda-setter*), um ator com exclusividade de iniciativa escolhe a proposta que será submetida a uma votação final contra a política vigente. Como os demais atores não podem oferecer alternativas, o proponente pode aproximar o resultado de sua preferência, mesmo quando difere da posição do legislador mediano. Modelos posteriores representam a barganha legislativa como uma sequência de propostas e votações em que a demora tem custo, mostrando como as regras que definem quem propõe, quem vota e quais emendas são

admitidas afetam o poder de negociação. Outros incorporam incerteza sobre os efeitos das políticas e mostram como procedimentos restritivos podem incentivar comissões a produzir e transmitir informação ao plenário; no Brasil, Santos e Almeida (2005) aplicam essa perspectiva à seleção de relatores. Em todos esses modelos, preferências e pressupostos sobre o comportamento permanecem constantes tendo em vista identificar os efeitos das diferentes estruturas.

A dificuldade enfrentada por essa corrente teórica é que a exogeneidade raramente é literal. Estruturas e procedimentos legislativos são criados e podem ser reformados pelos próprios atores cujo comportamento condicionam. A solução convencional consiste em definir um escopo analítico: regras herdadas podem ser exógenas para a decisão corrente mesmo que tenham sido endógenas em um momento anterior, separação legítima quando a instituição não pode ser facilmente alterada pelos atores no horizonte considerado. Frágil, todavia, quando não há obstáculo significativo para que a própria maioria que escolhe a política reinterprete, suspenda ou redesenhe a regra.

A segunda formulação define “instituições” não exatamente como regra escrita, mas sim como regularidade comportamental. Regras formais somente operam quando expectativas convergentes tornam sua observância racional. Práticas informais, convenções e rotinas podem constituir instituições mesmo sem codificação; inversamente, uma norma escrita sistematicamente ignorada pode ter pouco efeito. Nessa perspectiva, instituições são padrões de comportamento em equilíbrio, isto é, cada ator mantém sua conduta porque, dadas as escolhas esperadas dos demais, não obteria vantagem mudando-a sozinho (Svolik, 2015).

Essa concepção resolve um problema real: um texto não se aplica por si mesmo. Uma prerrogativa regimental depende de interpretações, sanções e expectativas compartilhadas. Maiorias parlamentares podem contornar ou reinterpretar regras formais sem modificá-las, dependendo da intensidade de suas preferências e dos custos esperados de enfraquecer a restrição institucional. Além disso, práticas informais podem alterar o funcionamento das regras escritas. No processo legislativo da União Europeia, Reh et al. (2013), por exemplo, mostram como negociações informais entre representantes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão antecipam acordos posteriormente ratificados pelo procedimento formal, restringindo o conteúdo que permanece aberto à deliberação parlamentar. A análise legislativa precisa, portanto, observar não apenas as regras codificadas, mas também as práticas que sustentam, modificam ou contornam sua aplicação.

Contudo, uma definição de “instituições” como comportamento de equilíbrio aproxima perigosamente a causa postulada do resultado que se pretende explicar. Se o padrão observado é deduzido das preferências e crenças atuais e, depois, usado para explicar o comportamento que o constitui, a instituição não acrescenta causa independente. Diermeier e Krehbiel (2003) reconhecem a endogeneidade como característica metodológica do institucionalismo racional. Para eles, “instituições” são escolhidas ou sustentadas por atores e devem ser analisadas junto com os comportamentos que ocorrem sob seu imperativo. No entanto, demonstrar que uma prática constitui um equilíbrio não basta para estabelecer a causalidade institucional. Isso explica por que a prática se sustenta dadas certas preferências e crenças, mas não necessariamente o resultado que seria obtido caso as instituições específicas sob escrutínio não existissem.

A abordagem de equilíbrio é especialmente útil para explicar como práticas informais se sustentam e por que regras escritas podem perder efetividade. Investimentos específicos, aprendizagem, coordenação e custos de saída também podem tornar um arranjo resistente à revisão, inclusive quando os atores já não o escolheriam novamente. O desafio é distinguir no conjunto da análise dois objetos: a) o padrão que constitui a instituição; b) o comportamento e os resultados que esta instituição específica deve explicar.

A terceira formulação, proposta por Diermeier e Krehbiel (2003), entende o institucionalismo menos como teoria substantiva e mais como metodologia. A análise começa pela comparação entre o comportamento sob determinadas restrições institucionais e aquele esperado em um ambiente menos estruturado; explicita as preferências dos atores; e, ademais, trata “instituições”, quando possível, como escolhas endógenas, isto é, produzidas no interior do processo político analisado. Uma formulação que evita atribuir às instituições qualquer conteúdo substantivo necessário. Uma mesma regra pode, por exemplo, favorecer partidos, comissões ou o Executivo, tudo a depender do contexto.

O ganho é disciplina analítica. Uma explicação institucional precisa especificar atores, alternativas, informações disponíveis, sequência de movimentos e regras de decisão. Também precisa distinguir o efeito de uma instituição de sua seleção: por que determinado arranjo foi escolhido e o que faz depois de escolhido são perguntas relacionadas, mas não idênticas. O institucionalismo como metodologia impede que “instituições” funcionem como variável residual para tudo que não sejam preferências individuais.

Ainda assim, sua abertura pode tornar o rótulo excessivamente inclusivo. Se toda interação estratégica ocorre sob alguma regra, toda explicação política poderia ser chamada institucional. Para evitar essa diluição, não basta registrar a presença de uma regra no modelo, é preciso identificar o que acrescenta à explicação, para além das preferências e dos recursos de que dispõem os atores.

As três formulações não são mutuamente exclusivas. Uma pesquisa pode tomar regras constitucionais como exógenas no curto prazo, modelar práticas regimentais como equilíbrios e explicar sua origem como escolha institucional. O ponto é distinguir explicitamente os níveis de análise. Uma regra não pode ser tratada como fixa para identificar seus efeitos e, ao mesmo tempo, como ajustável para explicar sua adequação às preferências, a menos que se especifiquem os diferentes horizontes temporais e os mecanismos que relacionam sua escolha aos seus efeitos.

3. Usos contemporâneos e debates em aberto

O debate contemporâneo deslocou-se da afirmação genérica de que “instituições importam” para questões ainda abertas sobre quando, como e em que grau produzem efeitos. Três debates são especialmente relevantes.

O primeiro diz respeito à endogeneidade. Instituições não são distribuídas aleatoriamente: coalizões escolhem sistemas eleitorais, procedimentos legislativos e poderes de agenda com base em seus interesses e na correlação de forças. Uma associação entre regra e resultado pode, portanto, refletir causas comuns.

Há quatro estratégias possíveis para lidar com a endogeneidade, cada uma gerando seu próprio repertório de dificuldades. A primeira é teórica: modelar conjuntamente a escolha da instituição e o comportamento sob seu imperativo. Isso esclarece os mecanismos, mas torna a identificação dependente de pressupostos de equilíbrio. A segunda é histórica: demonstrar que a regra precede os atores e as preferências relevantes ou que foi produzida por uma conjuntura distinta. Isso pode sustentar sua exogeneidade no cenário analisado, mas não elimina a questão da historicidade da escolha. A terceira é empírica: explorar reformas, descontinuidades ou outras fontes exógenas (e plausíveis) de variação. Tal estratégia fortalece a inferência causal, mas costuma identificar apenas efeitos locais e, ademais, depende da plausibilidade da hipótese segundo a qual a variação institucional é, de fato, exógena. A quarta é substantiva: identificar consequências não intencionais e mecanismos de retroalimentação. Nesse caso, a instituição pode ser endógena na origem e adquirir autonomia em seus efeitos, embora as intenções e expectativas dos atores sejam difíceis de reconstruir, sobretudo quando não foram registradas ou eram heterogêneas.

O problema aparece claramente na análise do controle partidário da agenda. Resultados eleitorais determinam simultaneamente a composição da legislatura e o partido ao qual são atribuídas prerrogativas procedimentais; por isso, a associação entre controle da agenda e resultados favoráveis à maioria pode refletir as preferências dos legisladores, e não o efeito autônomo das regras. Cox et al. (2010) enfrentam essa dificuldade por meio de dois quase-experimentos em legislativos estaduais norte-americanos nos quais o controle da agenda varia sem mudança comparável nas preferências dos membros. Os autores encontram que esse controle reduz a apreciação de propostas potencialmente conflitivas no interior do partido majoritário, protegendo, ao mesmo tempo, seus interesses programáticos. O estudo ilustra tanto o risco de atribuir à instituição o efeito da composição parlamentar, quanto a necessidade de identificar variação institucional independente das preferências.

O segundo debate contrapõe regras formais e instituições efetivas. Maiorias parlamentares podem reinterpretar regras constitucionais e regimentais, tolerar violações dessas regras e criar práticas informais. Helmke e Levitsky (2004) mostram que instituições informais podem complementar, acomodar, competir com ou substituir instituições formais. Propõem, por decorrência, que instituições informais sejam identificadas como regras socialmente compartilhadas cuja violação provoca alguma sanção. Caso contrário, qualquer regularidade comportamental pode ser indevidamente classificada como instituição. É necessário, portanto, identificar quem possui autoridade para interpretar a regra, quais precedentes orientam sua aplicação e o que ocorre quando um ator não segue a prática vigente. Registros de decisões procedimentais, tramitação de proposições, frequência e destino de contestações, além de entrevistas com participantes, permitem confrontar a regra escrita com a regra efetivamente observada.

O terceiro debate concerne à mudança institucional. Se instituições estabilizam expectativas, como explicar sua transformação? Explicações baseadas em choques exógenos preservam a autonomia causal das instituições entre os choques, mas podem negligenciar transformações graduais. Explicações endógenas mostram como atores reinterpretam, contornam ou redirecionam regras, mas podem reduzir a mudança institucional a alterações nas preferências ou na distribuição de poder. Mahoney e Thelen (2010) mostram que

ambiguidades e lacunas de aplicação permitem mudanças graduais por substituição, acréscimo de camadas, alteração dos efeitos de regras existentes ou seu redirecionamento estratégico.

Essas modalidades de mudança institucional gradual não são apenas descrições de diferentes trajetórias. A ocorrência de cada modalidade depende da capacidade dos defensores do arranjo vigente de vetar mudanças e do grau de discricionariedade existente na interpretação ou aplicação das regras. Quando a substituição formal encontra fortes obstáculos, atores podem acrescentar novas regras às existentes ou deixar de atualizá-las diante de mudanças ambientais; quando há maior margem interpretativa, podem redirecionar instituições para finalidades distintas das que orientaram sua criação. No âmbito legislativo, reformas regimentais cumulativas, precedentes que reinterpretam prerrogativas e mudanças no uso de regras formalmente constantes, podem redistribuir poder sem ruptura ou alteração constitucional. A mudança institucional deve ser observada, portanto, não apenas na alteração do texto, mas também na transformação de sua aplicação e de seus efeitos distributivos.

Esses debates qualificam, mas não invalidam, o institucionalismo da escolha racional. Sua vantagem permanece na possibilidade de decompor resultados em preferências, regras e estratégias. Seu limite aparece quando essa decomposição é apenas formal e não permite distinguir o efeito das regras das condições que explicam sua escolha.

4. Configuração brasileira

O debate sobre a Câmara dos Deputados e sua relação com o Executivo constitui um estudo de caso instrutivo sobre o estatuto causal das instituições políticas. As explicações mais influentes para o comportamento dos deputados e para a predominância presidencial são institucionais, mas divergem quanto às regras específicas relevantes, tanto quanto aos mecanismos relevantes. O contraste entre essas explicações e a ascensão do Congresso permite retomar dois debates: a endogeneidade das instituições e a distância entre regras formais e práticas efetivas.

Duas interpretações institucionais marcaram o debate inicial. A primeira sustenta que o particularismo produzido pelas regras eleitorais e pelas bases territoriais do voto, combinado ao controle presidencial de recursos distributivos, favorece negociações individualizadas e coalizões *ad hoc* (Ames, 1995). A segunda atribui a coordenação parlamentar aos poderes de agenda do presidente e às prerrogativas regimentais dos líderes, que favoreceriam coalizões partidárias estáveis e disciplinadas (Limongi & Figueiredo, 1998). Embora em oposição, ambas tratam as instituições como estruturas exógenas: regras formais explicariam o comportamento parlamentar e a predominância do Executivo.

O crescente protagonismo do Congresso acabou por chamar a atenção dos analistas para a possibilidade de os próprios atores ajustarem a distribuição de poderes em resposta a mudanças nas preferências e correlação de forças. Desde meados dos anos 2000, proposições parlamentares passaram a representar parcela crescente da produção legislativa, inclusive em áreas antes associadas ao Executivo, sem redução comparável dos poderes formais do presidente ou dos líderes. O fortalecimento orçamentário do Congresso, é

verdade, ocorreu pela via de reformas constitucionais, mas somente após iniciada a reversão do protagonismo legislativo do Executivo. Em outras palavras, ao que tudo indica, tais reformas consolidaram uma redistribuição anterior de poder, ao invés de causá-la.

Essas explicações têm sido reexaminadas em duas direções: a distribuição de poderes como resultado de escolhas políticas e a importância de organizações e práticas não formalizadas para o funcionamento efetivo do processo legislativo. Na primeira, o controle presidencial da agenda pode ser entendido como uma escolha organizacional do Legislativo (Almeida, 2025). Parlamentares comparam os custos da produção interna - associados à informação, coordenação e ação coletiva - com o risco de o Executivo usar os poderes delegados para adotar políticas contrárias às preferências parlamentares. Preferências políticas e incentivos eleitorais condicionam, assim, a disposição do Congresso para ampliar ou restringir esses poderes.

Na segunda direção, distingue-se a organização formal da Câmara dos arranjos que estruturam a atividade legislativa. Desde 2019, mudanças regimentais e práticas não formalizadas, como o emprego de grupos de trabalho, concentraram prerrogativas na Presidência da Câmara, ampliando seu controle sobre a composição das arenas deliberativas e favorecendo a aceleração da tramitação (Testa, 2023). Em outro plano, a vinculação a organizações suprapartidárias fortemente estruturadas, que fornecem informação, coordenam parlamentares e facilitam o acesso à agenda, está associada a maior efetividade legislativa na autoria e na relatoria de proposições (Rey, 2026). Essas evidências mostram que o processo legislativo não se esgota nas regras formais, mas não demonstram instituições informais no sentido estrito. No primeiro caso, documenta-se uma prática discricionária e recorrente, sem identificar regra compartilhada ou sanção por seu descumprimento; no segundo, estimam-se efeitos de recursos organizacionais, não de regras informais.

Essas contribuições questionam a suposição de uma distribuição fixa de poderes, mas deixam questões causais em aberto. Quando preferências e incentivos explicam tanto a disposição para delegar quanto as decisões resultantes, torna-se difícil isolar a contribuição da distribuição de poderes. Os efeitos atribuídos à concentração de prerrogativas na Presidência da Câmara ainda precisam ser distinguidos daqueles produzidos por fatores conjunturais concomitantes, como a estratégia de Bolsonaro de não construir uma coalizão partidária e a adaptação do processo legislativo à pandemia de Covid-19. Do mesmo modo, atribuir efeito causal à vinculação a organizações suprapartidárias exige afastar a possibilidade de seleção endógena de deputados com maior probabilidade prévia de sucesso legislativo.

O caso brasileiro sugere uma agenda empírica centrada menos em determinar se o Congresso ou o presidente é “forte” e mais em identificar como prerrogativas formais, práticas informais e preferências interagem ao longo do tempo. Isso requer distinguir a origem das “instituições” de seus efeitos, reconstruir a sequência entre redistribuições de poder e reformas formais e especificar quais atores são fortalecidos em cada arena.

5. Limites analíticos e alternativas

Instituições políticas são um construto conceitual e não constituem, por si mesmas, uma teoria. Dependendo do contexto ou aplicação, “instituições” podem ser analisadas como restrições exógenas, equilíbrios estratégicos, legados históricos ou sistemas de normas e significados. O conceito identifica uma classe de estruturas que organiza escolhas coletivas, mas não determina antecipadamente quais mecanismos produzem seus efeitos. Seu valor analítico depende, portanto, da capacidade de distinguir “instituições” de fenômenos adjacentes, além de especificar quando acrescentam algo à explicação.

Entre os limites analíticos relevantes, o primeiro é a inflação conceitual. Regras, organizações, práticas e regularidades comportamentais não são equivalentes. Uma comissão é uma organização; suas competências são regras formais; os procedimentos não codificados que orientam sua atuação podem constituir instituições informais; e o comportamento recorrente de seus membros é um resultado a ser explicado. Designar todos esses elementos como “instituições” impede a identificação do mecanismo causal.

O segundo limite aparece quando a instituição é tratada simultaneamente como causa e consequência das mesmas preferências. Se atores escolhem uma regra antecipando seus resultados e podem ajustá-la sempre que seus interesses mudam, a regra pode ser apenas o canal pelo qual as preferências se convertem em decisões e comportamentos. A endogeneidade não torna a instituição irrelevante, mas exige separar analiticamente as causas de sua escolha dos efeitos que produz, uma vez estabelecida.

O terceiro limite é o da amplitude. Explicações institucionais não constituem uma teoria geral da ação política. Resultados também podem decorrer da posição dos atores em estruturas materiais, das ideias que definem seus objetivos e interpretações ou de processos psicológicos que orientam suas decisões (Parsons, 2007). Nos modelos que tomam as preferências como dadas, essas causas permanecem fora do argumento, mas não deixam de explicar parte da variação observada. O desafio consiste, portanto, em demonstrar que regras, organizações ou práticas acrescentam poder explicativo às preferências e às condições estruturais, em vez de apenas descrever seus efeitos.

Como quarto e último limite, é necessário evitar explicações funcionalistas. O fato de uma instituição produzir informação, coordenação ou estabilidade não demonstra que tenha sido criada para essas finalidades nem que beneficie todos os participantes. “Instituições” são um fenômeno político e, enquanto tal, distribuem autoridade, excluem alternativas e geram vencedores e perdedores. Explicações centradas no poder e no conflito investigam quem conseguiu impor determinada regra e quais opções foram afastadas; o institucionalismo histórico reconstrói como sequências e legados tornam alguns arranjos resistentes à mudança; abordagens sociológicas e construtivistas examinam como normas e significados constituem interesses e papéis políticos. Essas abordagens são alternativas não ao conceito de instituição, mas a uma interpretação exclusivamente estratégica de seu funcionamento.

A avaliação de explicações concorrentes deve ser orientada por um exercício contrafactual. Se atores com preferências semelhantes produzem resultados diferentes sob regras distintas, há evidência compatível com o que chamamos de “efeito institucional”. Se regras semelhantes produzem resultados diferentes, é necessário investigar sua aplicação, as práticas informais e as condições contextuais. Se regras e resultados mudam juntamente com preferências e relações de poder, cabe reconstruir sua sequência e procurar variação

independente ou consequências não antecipadas. Em muitos casos, a melhor alternativa é combinar mecanismos institucionais e não institucionais, especificando a contribuição de cada um.

O critério defendido neste verbete é deliberadamente exigente. Uma instituição pode ser indispensável para descrever como uma decisão foi produzida sem constituir causa autônoma do resultado. Reservar a expressão “explicação institucionalista” para casos em que ao menos uma instituição seja exógena no cenário sob exame ou produza efeito não intencional reduz a abrangência do rótulo, mas torna empiricamente contestável a afirmação de que instituições importam. O objetivo não é privilegiar uma tradição teórica, mas evitar que qualquer procedimento, organização ou regularidade sejam convertidos em explicação apenas por receber o nome de “instituição”.

6. Referências bibliográficas

Origens intelectuais e aplicações legislativas

- Bates, Robert H. (1988). Contra contractarianism: some reflections on the new institutionalism. *Politics & Society*, 16(2-3), 387-401. <https://doi.org/10.1177/003232928801600207>.
- Condorcet, Marie-Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, marquês de. (1785). *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*. Imprimerie Royale.
- Diermeier, Daniel, & Krehbiel, Keith. (2003). Institutionalism as a methodology. *Journal of Theoretical Politics*, 15(2), 123-144. <https://doi.org/10.1177/0951692803015002645>.
- Hall, Peter A., & Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Parsons, Craig. (2007). *How to Map Arguments in Political Science*. Oxford University Press.
- Riker, William H. (1980). Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions. *American Political Science Review*, 74(2), 432-446. <https://doi.org/10.2307/1960638>.
- Shepsle, Kenneth A. (1979). Institutional arrangements and equilibrium in multidimensional voting models. *American Journal of Political Science*, 23(1), 27-59. <https://doi.org/10.2307/2110770>.

Correntes teóricas e debates em aberto

- Cox, Gary W., Kousser, Thad, & McCubbins, Matthew D. (2010). Party power or preferences? Quasi-experimental evidence from American state legislatures. *The Journal of Politics*, 72(3), 799-811. <https://doi.org/10.1017/S0022381610000174>.
- Diermeier, Daniel. (2014). Formal Models of Legislatures. In Shane Martin, Thomas Saalfeld & Kaare Strøm (Eds.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies* (pp. 22-56). Oxford University Press.
- Helmke, Gretchen, & Levitsky, Steven. (2004). Informal institutions and comparative politics: a research agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4), 725-740. <https://doi.org/10.1017/S1537592704040472>.
- Mahoney, James, & Thelen, Kathleen. (Eds.) (2010). A theory of gradual institutional change. In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge University Press.
- Reh, Christine, Héritier, Adrienne, Bressanelli, Edoardo, & Koop, Christel. (2013). The informal politics of legislation: explaining secluded decision making in the European Union. *Comparative Political Studies*, 46(9), 1112-1142. <https://doi.org/10.1177/0010414011426415>.
- Svolik, Milan W. (2015). Equilibrium analysis of political institutions. In Jennifer Gandhi & Rubén Ruiz-Rufino (Ed.), *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions* (pp. 70-83). Routledge.

Instituições e comportamento legislativo no Brasil

- Almeida, Acir. (2025). *Revertendo a delegação: o crescente protagonismo legislativo do Congresso Nacional* (Texto para Discussão n. 3163). Ipea. <https://repositorio.ipea.gov.br/10.38116/td3163-port>.

- Ames, Barry. (1995). Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, 57(2), 324–343. <https://doi.org/10.2307/2960309>.
- Limongi, Fernando, & Figueiredo, Argelina Cheibub. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, (44), 81–106. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>.
- Rey, Beatriz. (2026). Legislative effectiveness and informal institutions: evidence from Latin America. *Latin American Politics and Society*, 68(1), 48–59. <https://doi.org/10.1017/lap.2025.10039>.
- Santos, Fabiano, & Almeida, Acir. (2005). Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 48(4), 693–735. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582005000400001>.
- Testa, Graziella. (2023). Fortalecimento do Legislativo ou centralização do poder? Governabilidade e a formação de base no Congresso Nacional (2019–2023). In Humberto Dantas, Michelle Fernandez & Graziella Testa (Eds.), *Governabilidade: instituições, atores e estratégias* (2ª ed., pp. 57–80). Fundação Konrad Adenauer.

VER TAMBÉM:

[Poder Legislativo](#) | [Institucionalismo Histórico](#) | [Institucionalismo Sociológico](#) | [Causalidade nas Ciências Sociais](#)

COMO CITAR ESTE VERBETE:

Almeida, Acir, & Santos, Fabiano. (2026). Instituições políticas. In *Enciclopédia Brasileira de Ciências Sociais (EBCS)*. ANPOCS. 10.17666/ebcs.2026.036.