

F U N D A Ç Ã O

F E R N A N D O
H E N R I Q U E
C A R D O S O

Andréa Freitas
Beatriz Rey
Bruno Carazza
Cláudio Couto
Lara Mesquita
Luiz Augusto Campos

Organização:

Alice Noujaim, Beatriz Kipnis e Isabel Penz



Cadernos Vale a Pena Perguntar: Sistema Político Brasileiro e Qualidade da Democracia

VOL. 3

Organização:

Alice Noujaim, Beatriz Kipnis e Isabel Penz

Edição:

Alice Noujaim, Beatriz Kipnis, Isabel Penz, Laura Scotte e Sergio Fausto

Projeto gráfico:

Lisia Lemes - Lilemes Comunicação

Diagramação:

Felipe Martins - Wonderweb

Copyright © Fundação FHC 2024

Cadernos Vale a Pena Perguntar: sistema político brasileiro e qualidade da democracia / organização Alice Noujaim, Beatriz Kipnis, Isabel Penz e Laura Scotte.
-- 1. ed. -- São Paulo: Fundação FHC, 2024.

Vários autores.

43 p.

ISBN: 978-65-87503-47-9

1. Brasil. 2. Sistema político. 3. Financiamento político. 4. Democracia. I. Noujaim, Alice. II. Fundação FHC. III. Série.

CDU: 32(81)

Jéssica Almeida – Bibliotecária – CRB-8/10593

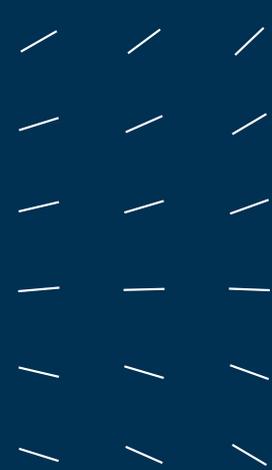
As entrevistas foram editadas para melhor compreensão e concisão.

As opiniões dos entrevistados não refletem necessariamente a opinião da Fundação FHC.

Este trabalho pode ser reproduzido gratuitamente, sem fins comerciais, em sua totalidade ou em parte, sob a condição de que sejam devidamente indicados a publicação de origem e seu autor.



Apresentação



Estamos acompanhando mudanças na relação entre os Poderes que compõem o sistema político brasileiro. A Constituição de 1988 estabeleceu o atual modelo de presidencialismo de coalizão, incorporando lições aprendidas na experiência democrática de 1946 a 1964. Fortaleceram-se os poderes do Executivo e do Judiciário, em particular do Supremo Tribunal Federal. Eleito em dois turnos, por maioria absoluta, o presidente recebeu instrumentos orçamentários para superar o difícil desafio de compor e manter uma maioria parlamentar, no contexto de um sistema multipartidário em que o partido do presidente detém uma fração minoritária das cadeiras no Congresso. Além disso, a Constituição assegurou ao presidente amplos poderes para governar por meio de Medidas Provisórias.

Nos últimos dez anos, porém, o Executivo vem perdendo poder para o Legislativo, na medida em que as emendas orçamentárias passaram a compor uma fatia cada vez maior e de execução obrigatória do orçamento federal, reduzindo a dependência dos parlamentares em relação ao governo para atender às suas bases eleitorais. A mudança se somou a outra, adotada em 2001, quando o Congresso aprovou restrições importantes à edição de MPs. Em decorrência, o presidente já não tem mais o mesmo poder de definir e implementar a sua agenda de governo.

Essas transformações provocam uma série de perguntas. Colocariam em xeque o mandato presidencial recebido das urnas por maioria absoluta dos votos válidos? De que modo afetam a qualidade da democracia? Como impactam a qualidade das políticas públicas? Como o presidencialismo de coalizão

pode ser aperfeiçoado? Deve-se alterar o sistema eleitoral, o modelo de financiamento de campanhas? São essas as questões abordadas nesta publicação.

Nela, convidamos os leitores a conhecerem as visões de seis especialistas, entrevistados entre maio e junho de 2024: **Andréa Freitas** (Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas), **Beatriz Rey** (Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo), **Bruno Carazza** (Fundação Dom Cabral), **Cláudio Couto** (Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas), **Lara Mesquita** (Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas) e **Luiz Augusto Campos** (Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro).

Organizamos o material pensando em duas formas de leitura. O leitor pode optar por ler as entrevistas completas, uma por uma, mergulhando nas visões e análises de cada especialista. Como alternativa, pode usar o índice para encontrar e acessar diretamente as perguntas que mais despertem seu interesse e curiosidade. Ao final do texto, o leitor encontrará uma seção com reflexões dos entrevistados sobre o futuro do sistema político.

Boa leitura!

Sergio Fausto

Diretor da Fundação FHC

Alice Noujaim, Beatriz Kipnis e Isabel Penz

Equipe de Estudos e Debates



Índice com perguntas

05 Cláudio Couto

05 Que lógicas diferentes de funcionamento da democracia existem? Que modelo foi adotado pelo Brasil na Constituição de 1988?

06 Quais instrumentos foram adotados para a governabilidade de 1988 até os dias atuais e como eles influenciaram a relação entre os Poderes?

10 Andréa Freitas

10 Como a relação entre o Legislativo e o Executivo se transformou desde 1988? Quais os momentos-chave dessa transformação?

13 Como a relação atual entre os Poderes Executivo e Legislativo afeta a qualidade das políticas públicas?

15 Luiz Augusto Campos

15 As instituições políticas têm dado conta de canalizar a polarização social no Brasil?

17 Qual o histórico de políticas de ação afirmativa no sistema eleitoral brasileiro? Como incentivar partidos a apoiar candidaturas de grupos minoritários?

19 Beatriz Rey

19 Por que as instituições formais são importantes no caso do Congresso? Quais os impactos do maior uso de instrumentos informais?

20 As emendas parlamentares são instrumentos legítimos? Podemos aperfeiçoá-las?

21 Qual é o papel dos partidos na relação entre o comportamento do eleitor e a representação no Congresso?

23 Lara Mesquita

23 Quais são as implicações do sistema eleitoral para a representatividade no Congresso?

25 Como o financiamento de partidos e campanhas eleitorais poderia contribuir para maior representatividade política?

28 Bruno Carazza

28 Qual é a história do financiamento partidário e eleitoral no Brasil?

29 O predomínio dos recursos públicos no financiamento de partidos e campanhas políticas chegou ao resultado esperado de equilibrar o jogo político?

30 O presidencialismo de coalizão ainda funciona? Qual a implicação desse sistema para a capacidade de realização de políticas públicas?

31 Reflexões para o Futuro

38 Vale A Pena Perguntar Mais



CLÁUDIO COUTO

É doutor em Ciência Política (Universidade de São Paulo) e professor do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. É pesquisador bolsista de produtividade do CNPq (1C), foi secretário executivo da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais e colunista dos jornais Valor Econômico e O Estado de São Paulo. Produz o canal e podcast Fora da Política Não há Salvação. Desenvolve suas pesquisas nas áreas de instituições políticas, constitucionalismo, federalismo, partidos políticos e sistema de governo. É autor dos livros 'O Desafio de Ser Governo: o PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)' (Paz e Terra, 1995) e 'Sistema de Governo e Políticas Públicas' (Escola Nacional de Administração Pública, 2019), além de diversos artigos científicos publicados em periódicos nacionais e estrangeiros.

Que lógicas diferentes de funcionamento da democracia existem? Que modelo foi adotado pelo Brasil na Constituição de 1988?

A dicotomia entre os modelos majoritário e consensual de democracia, gosto de chamar também de duas lógicas diferentes de funcionamento da democracia, foi cunhada pelo cientista político Arend Lijphart¹. E ele diz que existem basicamente dois tipos de democracia: as consensuais e as majoritárias. Prefiro falar em lógicas que estão presentes nas democracias, porque elas podem combinar vários desses elementos ao mesmo tempo.

O que supõe a lógica consensual? Como o nome já diz, deve-se criar consensos para tomar decisões a partir deles. Então, se a regra básica da democracia é a regra da maioria, essa maioria precisa ser construída. Por exemplo, em um sistema multipartidário nenhum partido sozinho tem maioria. O sistema requer a construção de

uma coalizão para ter uma maioria e, só depois, tomar uma decisão, como aprovar uma lei. Os partidos que formam a coalizão têm que se entender. Na separação entre Poderes, Executivo de um lado, Legislativo de outro, eles também precisam se entender. O consenso que esses dois Poderes formam entre si permite a tomada de decisões. A lógica da maioria só vem depois que o consenso foi forjado.

O modelo majoritário é, em certa medida, o oposto disso. A maioria está dada logo no começo. Então, no caso de um sistema eleitoral de maioria simples, como no chamado voto distrital dos Estados Unidos, da Inglaterra, e de outros países de tradição anglo-saxã, há a ideia de que o mais votado, mesmo que não tenha a maioria dos votos (mais de 50%), ganha a cadeira em disputa. Por exemplo: um candidato ganha 30% dos votos, 70% dos eleitores não votaram nele, mas se ninguém tem 30% dos votos, todo mundo tem menos, ele ganhou a eleição. Então a maioria se fabrica, ela é ponto de partida, e a partir dessa maioria se decide. Se toda uma casa legislativa for formada pelo modelo majoritário, essa maioria vai decidir sozinha. E a minoria faz o quê? Chora, basicamente. Não há muito o que fazer: faz oposição, mas arca com as consequências daquela decisão. É um modelo, nesse sentido, que facilita a tomada de decisão, e até a identificar quem é responsável pela

¹ LIJPHART, Arend. **Modelos de democracias: Desempenho e padrão de governo em 36 países**. Tradução de Vera Caputo. Editora Civilização Brasileira, 2019.

decisão. Afinal de contas, quando há vários atores em consenso, às vezes não fica muito claro quem efetivamente levou a determinada decisão. Por outro lado, é possível que uma maioria atropela uma minoria. Ou várias minorias.

Todos os modelos são, de alguma forma, imperfeitos. Eles têm algumas vantagens e algumas desvantagens. A questão é escolher e, às vezes, a escolha é um modelo híbrido, que combina características dos dois. Os Estados Unidos, de novo, são um exemplo disso. Há eleição majoritária para o Congresso, voto distrital, mas Executivo e Legislativo são dois Poderes muito separados. O Congresso é bicameral, Câmara e Senado podem não ter um acordo. É federativo, então às vezes o que o governo federal decide não é a mesma coisa que os estados decidem.

//

Hoje temos um sistema mais plenamente consensual do que antes. De um lado talvez torne mais custoso tomar decisões. Por outro lado, claro, é um anteparo contra eventuais arroubos autoritários que chefes do Executivo podem ter.

//

O Brasil combina o sistema majoritário com o sistema consensual, ou seja, um sistema que tem a maioria como ponto de partida e outro sistema que tem a maioria como ponto de chegada. Temos um presidente eleito majoritariamente, um presidente forte. Mas o Brasil tem separação de Poderes, Executivo e Legislativo têm legitimidades próprias. O Congresso não é obrigado a aprovar o que o presidente quer, e o presidente não depende de uma maioria dele no Congresso para a sua manutenção do cargo. Temos sistema federativo, representação proporcional na eleição para boa parte das casas legislativas (à exceção do Senado), Banco Cen-

tral (hoje) independente, tribunal constitucional, Constituição protegida por um quórum qualificado, Congresso bicameral, sistema multipartidário. Quando observamos o cenário como um todo, ele é quase todo consensual.

E as mudanças a partir de 2015 – emendas orçamentárias impositivas individuais, emendas orçamentárias impositivas de bancada, orçamento secreto que, mesmo derrubado pelo Supremo, acabou sendo substituído por uma outra forma – fragilizaram o elemento consensual do presidente mais fortalecido. Então hoje temos um sistema mais plenamente consensual do que antes. De um lado, talvez torne mais custoso tomar decisões. Por outro lado, claro, é um anteparo contra eventuais arroubos autoritários que chefes do Executivo podem ter.

Quais instrumentos foram adotados para a governabilidade de 1988 até os dias atuais e como eles influenciaram a relação entre os Poderes?

É interessante que, logo no período inicial do Plano Real, por exemplo, mas não só, tivemos um presidente sempre muito ativo, que lançava mão de Medidas Provisórias para tomar certas decisões. Havia quem dissesse que isso era uma usurpação do Poder Legislativo. Mas logo ficou claro, e há estudos² que mostram isso com muita clareza, que havia um certo entendimento e uma divisão do trabalho entre o Executivo e o Legislativo: o presidente editava Medidas Provisórias para certos

2 LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. COUTO, Cláudio Gonçalves. O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, p. 32-44, 2001. MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, p. 56-68, 2001. AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, v. 45, p. 5-38, 2002.

temas em que o Congresso entendia que ele podia agir por meio de MP. Enquanto isso, o Congresso se ocupava, junto com o presidente evidentemente, de uma agenda às vezes mais complexa, mais pesada, de assuntos que requeriam necessariamente um outro tipo de instrumento. Por exemplo, as Emendas Constitucionais incidem majoritariamente sobre políticas públicas constitucionalizadas. Então, claro, o Congresso se dedicava a isso. Enquanto isso, o presidente tocava o barco por meio de MPs que permitiam que ele resolvesse certos problemas imediatos.

E isso foi fundamental para o encaminhamento de certas ações. O Plano Real foi, em grande medida, implementado combinando várias dessas coisas. As políticas fiscais, as políticas que possibilitaram depois a reforma do Estado por meio das privatizações, exigiram necessariamente Emendas Constitucionais, porque os monopólios estatais em certos setores estavam constitucionalizados. Então houve uma mistura de todos esses elementos que se combinaram para permitir a implementação das várias ações. Mesmo depois da Emenda 32/2001, que reduz um pouco a possibilidade do Executivo não só de editar Medidas Provisórias, mas de reeditá-las indefinidamente, como acontecia, continuou havendo um jogo entre os dois Poderes.

A partir de 2015, a coisa vai mudando. Primeiro, passamos a ter, com a eleição da presidente Dilma, uma presidente com um perfil que faz muita diferença para esse jogo. Estamos falando de uma liderança que nunca foi, antes disso, alguém que tenha concorrido a eleições, disputado processos eleitorais, atuado propriamente como uma política. Político é aquele sujeito que está talhado para ser alguém que faz concessões, faz negociações, busca soluções de compromisso, tem um grande jogo de cintura, fala bastante, conversa. E a Dilma tinha um perfil diferente desse, o que acho que tem a ver com a sua personalidade, com a sua trajetória, um perfil muito mais de burocrata do que de liderança política. E ao mesmo tempo era uma militante, alguém com ideias muito arraigadas, era muito difícil convencê-la, dissuadi-la da mudança de certas posições. Esse perfil de uma militante burocrática, fazia com que ela se preocupasse às vezes com questões de microgestão e,

ao mesmo tempo, era difícil ser convencida de que um certo curso de ação de uma política não era o correto.

A isso se juntou uma inapetência para a relação com o Congresso, de ficar conversando com deputados e senadores. Uma matéria do Valor Econômico³ publicada quando o governo Temer completou 90 dias trouxe um dado revelador sobre isso: Temer recebeu nesse período mais deputados e senadores do que a Dilma havia recebido em cinco anos. Isso é muito significativo, e custou caro. Está no relatório do deputado Jovair Arantes (PTB-GO)⁴ do impeachment da presidente e na votação do impeachment na Câmara, muitos parlamentares reclamaram da pouca atenção recebida por parte dela. Quase não se falou das pedaladas fiscais, o motivo formal do impeachment, que parecia ser uma questão muito lateral. O que aconteceu? No primeiro ano do segundo mandato de Dilma, foi aprovada a Emenda Constitucional que criou as emendas orçamentárias impositivas individuais. O Executivo fraco deixou espaço, que foi sendo ocupado por outro e, no caso, o outro era o Congresso.

De alguma forma, isso se repetiu no primeiro ano do governo Bolsonaro, em 2019. Bolsonaro e Dilma têm mil diferenças, não quero compará-los sobre qualquer outro aspecto, mas em uma coisa houve uma semelhança, o presidente fraco na relação com o Congresso. Dilma, por inapetência, e Bolsonaro, por autoritarismo e por tentar jogar contra o sistema.

3 JUBÉ, Andréa; PUPO, Fábio; PERES, Bruno. Temer recebe em 90 dias mais parlamentares que Dilma em cinco anos. **Valor Econômico**. 15/08/2016. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2016/08/15/temer-recebe-em-90-dias-mais-congressistas-que-dilma-em-5-anos.ghtml>, acesso em 23/07/2024.

4 BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra a Senhora presidente da República por crime de responsabilidade oferecida pelos Senhores Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Conceição Paschoal — CEDENUN. **Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015. Relator: Deputado Jovair Arantes**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/denuncia-contra-a-presidente-da-republica/documentos/outros-documentos/ParecerDep.JovairArantes.pdf>, acesso em 23/07/2024.

O que ele fez? Falou: “Não vou montar coalizão, não me interessa, isso é velha política. Vou falar com as bancadas temáticas, da bala, do boi, da Bíblia.” Isso não teria como funcionar mesmo, porque essas bancadas não têm competências institucionais legislativas próprias. E ele não montou a coalizão, mandava projeto de lei para o Congresso, a própria reforma da Previdência foi um caso desses, e dizia: “Não é mais meu problema, agora a bola está com o Congresso.” Em uma situação como essa, o presidente abdicou da sua condição de líder de uma coalizão de sustentação, que seria o papel do presidente do presidencialismo de coalizão no Brasil.

Ao fazer isso, de novo, deixou o espaço vazio. E o que aconteceu? O Congresso avançou criando emendas orçamentárias impositivas de bancada. Na sequência, se expandiram as emendas de relator, que deixaram de ser ajustes de questões formais e detalhamentos do orçamento para serem uma grande mudança na peça orçamentária, fazendo o Congresso abocanhar uma grande parte da peça. E o Congresso continuou avançando porque Bolsonaro abdicou continuamente do seu papel.

A coalizão estabelecida basicamente lhe defendeu e evitou que ele sofresse um impeachment ou que tivesse um processo instaurado contra si, não era uma coalizão ativa para fazer avançar uma agenda.

//

Há um problema institucional, estrutural, e um problema adicional, o descasamento entre a linha política do presidente e a da maioria do Congresso. O resultado vai ser mais complicado.

//

Dizia-se na época que tínhamos um parlamentarismo branco, ou um semipresidencia-

lismo. Não havia características de parlamentarismo ou de semipresidencialismo, mas de um governo congressional. Um Congresso que assumia para si a agenda que o presidente não tocava. Dilma até tinha uma agenda, mas não liderava. Bolsonaro nem agenda direito tinha. E o Congresso tomou a frente. Resultado, o Congresso se empoderou e produziu a situação que vivemos até hoje.

Hoje temos um presidente que tenta pautar a agenda do Congresso, mas que perdeu instrumentos para isso, com a perda de controle sobre o orçamento – mesmo com o fim do orçamento secreto, continuamos a ter sucedâneos disso nas emendas PIX e nas emendas de comissão, que ainda mantêm o Congresso no controle em grande medida. No caso específico do governo Lula, é o Congresso mais à direita que tivemos desde a redemocratização, com o presidente de esquerda. Então há um problema institucional, estrutural, e um problema adicional, o descasamento entre a linha política do presidente e a da maioria do Congresso. O resultado vai ser mais complicado.

O presidente tem enfrentado dificuldades. Ele tem uma agenda minimalista, de apresentar ao Congresso especificamente aquilo que entende que o Congresso poderá apoiar. Por exemplo, agenda econômica, reforma tributária, que não é pouca coisa, evidentemente, mas toda uma outra agenda que poderia ser de interesse do Executivo, se ele tivesse uma maioria legislativa mais efetiva, ele deixa de mandar para o Congresso porque sabe que vai perder. E mesmo quando ele monta a coalizão, não tendo maioria mesmo, ele sabe que é muito mais uma política de redução de danos do que de construção de base.

Antes, os partidos de adesão, que compõem o chamado centrão, entregavam apoio em troca de acesso ao orçamento e a cargos, mas hoje eles já têm o orçamento, então não precisam mais trocar. Cargos podem até interessar, mas há um dado adicional. Além do crescimento da extrema direita dentro do Congresso, com uns 20% da Câmara e algo parecido com isso no Senado, grande parte dos partidos do Centrão estão ideologizados. Eles já não fazem qualquer negócio, apoiando o governo em troca de algum tipo de recurso. Eles têm uma agenda ideológica. Pode ser uma

agenda mais negativa do que positiva, mas tem resultado. Eles não vão aderir ao governo.

Então, se antes o Partido Social Democrático (PSD), o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e até o Partido Progressistas (PP) iam integralmente para a base do governo, hoje apenas um pedaço vai. O presidente pode dar ministérios para o União Brasil, para o PP, para o MDB, para o PSD, mas ele vai levar só uma parte desses partidos. Por isso, é uma política de redução de danos. Porque se o presidente não lhes desse ministérios, esses partidos inteiros iriam para a oposição e seria ainda mais difícil governar.

Isso leva a uma paralisia e torna também o governo menos efetivo, porque quando votam, mesmo que votem para o Congresso e para o presidente, as pessoas ainda esperam que a agenda implementada seja a do Executivo. Elas não prestam tanta atenção no papel efetivo e institucional que o Congresso tem de contestar posições do Executivo e não deixá-las avançarem. Então, se o Executivo não consegue levar adiante uma agenda que lhe distinga, parece que é um governo inefetivo, e de alguma maneira é mesmo. Agora, é menos por escolha do presidente ou por uma incapacidade inata de fazer avançar uma agenda, do que por uma situação objetiva, o que não significa que o presidente não tenha responsabilidade na maneira como conduz.





ANDRÉA FREITAS

É doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, recebeu Menção Honrosa no prêmio Capes de Teses em Ciência Política e Menção Especial no *Premio Guillermo O'Donnell a la Mejor Tesis de Doctorado en Ciencia Política da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*. É professora no Departamento e do Programa de Ciência Política da Unicamp. Coordena o Centro de Estudos de Opinião Pública e o Programa de Extensão em Educação Política. Autora do livro 'O Presidencialismo da Coalizão' (Konrad Adenauer, 2016), se dedica ao estudo da relação entre Executivo e Legislativo e das mudanças institucionais.

Como a relação entre o Legislativo e o Executivo se transformou desde 1988? Quais os momentos-chave dessa transformação?

A relação entre os Poderes Executivo e Legislativo foi afetada, entre outras coisas, por alterações nas instituições/regras que regem o conjunto de poderes legislativos do Poder Executivo. Vou destacar duas: a regra de tramitação das Medidas Provisórias (MPs) e a regra de execução das emendas de parlamentares ao orçamento.

A primeira alteração é a mudança nas regras sobre Medidas Provisórias. As MPs surgiram porque os constituintes (1988) queriam que o Executivo tivesse agilidade para tomar certas decisões, e é exatamente isso que elas permitem: em caso de urgência, uma decisão pode ser tomada de hoje para amanhã.

Vivíamos, à época, em um período com uma série de demandas represadas, pois estávamos saindo de um regime militar, e sob hiperinflação. Soma-se a isto a necessidade de regulação e de ajustes de políticas previstas pela Constituição, que produziu uma série de transformações políticas que precisavam ser

regulamentadas e que exigiam legislação específica. Essas questões exigiam agilidade do Poder Executivo e os constituintes tinham clareza dessa necessidade.

Ainda devemos considerar que, após a regulamentação do texto constitucional e das leis derivadas da regulamentação, podem ser necessários reajustes nas políticas. Quando o legislador faz uma política, embora, em tese, tenha na cabeça o plano ideal, esse plano eventualmente não se concretiza na hora da implementação e ajustes são necessários. Por isto, o período pós-constituente exigiu grande volume de produção de leis. E as Medidas Provisórias, por sua vez, acabaram sendo usadas para além dos casos urgentes, para dar conta de políticas que o Executivo queria decidir de forma ágil.

Até 2001, quando uma Medida Provisória chegava para análise e os legisladores concordavam com o que estava sendo proposto pelo Executivo, não era necessário tomar nenhuma ação, dado que as MPs podiam ser reeditadas infinitamente. Na prática, isso podia fazer com que uma MP vigerasse com poder de lei por anos e anos sem nenhuma avaliação do Poder Legislativo.

Só que a grande quantidade de reedições das MPs causou um certo mal-estar com a opinião pública, que pensou que o Poder Exe-

cutivo teria cooptado os parlamentares e/ou que o Legislativo não teria capacidade de ação frente aos poderes do Executivo.

Por outro lado, em 2001, se avizinhava um processo eleitoral com grande possibilidade de transição do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), partido do então presidente Fernando Henrique Cardoso, para o Partido dos Trabalhadores (PT). Neste contexto, havia um certo receio do que exatamente iria significar o PT. Um partido de esquerda nunca tinha governado o Brasil, em termos de políticas econômicas, especialmente em relação ao controle da política fiscal do Estado.

A junção desses dois fatores abriu uma janela de oportunidade para uma mudança na regra das Medidas Provisórias, que reduziu a capacidade do Executivo e desse ao Legislativo maior capacidade de influência neste instrumento.

Assim, com as novas regras, as MPs passam a não poder mais ser reeditadas e é determinado um prazo limite para sua avaliação no Legislativo de 60 dias⁵. Mas a partir de 45 dias, elas trancam a pauta da casa onde estivessem tramitando, o que significava que mais nada poderia ser votado naquele plenário até que se votassem as Medidas Provisórias. Com a mudança na regra, havia uma expectativa de que o Executivo diminuísse a edição de MPs, o que não aconteceu. E o trancamento da pauta acabou virando um problema.

Apesar da tramitação das MPs ter mudado significativamente, isso não implicou necessariamente em uma redução do poder do Executivo. Pelo contrário, aumentou muito o trabalho do Legislativo, embora a intenção inicial fosse retirar o excesso de poder que poderia estar implicado na possibilidade da reedição infinita das Medidas Provisórias.

Ao grande número de projetos para serem votados no Legislativo, foi somado um

conjunto grande de Medidas Provisórias que passaram a trancar a pauta do plenário e exigir votação sequencial, da mais antiga para a mais nova. Isso levou ao acúmulo de MPs, que por sua vez, tornaram o trancamento da pauta constante. Então, foram feitos ajustes no instrumento da Medida Provisória, retoma-se a possibilidade de reedição da MP por uma única vez, não mais pelo presidente da República, mas pelo presidente do Congresso Nacional. Então, na prática, as MPs passaram a tramitar por 120 dias. Ainda trancam a pauta da Câmara ou do Senado, mas aqui também se fez um arranjo para que só a pauta ordinária ficasse trancada e a pauta extraordinária pudesse ainda votar projetos diferentes das Medidas Provisórias, essa última, não pela via de mudança formal, mas por mudança no entendimento das regras. Então, após a mudança nas regras de tramitação das MPs, foram necessárias uma série de pequenas alterações para ajustar as regras de tramitação deste instrumento e permitir o funcionamento do Legislativo.

Uma segunda modificação a ser considerada é a alteração nas emendas orçamentárias. O projeto de lei orçamentária, assim como qualquer outro tipo de projeto de lei, pode sofrer alterações dentro do Legislativo. As emendas orçamentárias propostas pelos legisladores alteram a destinação de recursos, seja em termos da política para qual se destina o recurso, seja em termos do local para onde essa verba vai ser destinada, ou em ambas, política e local. Então, as emendas orçamentárias dão aos legisladores um poder interessante para trabalhar com suas bases eleitorais, na relação com prefeitos, vereadores, deputados estaduais e governadores. Uma vez que levam recursos para políticas públicas locais – pavimentação de uma rua, construção de uma escola, construção de uma ponte etc. –, os parlamentares, eventualmente, recebem o crédito pela política e o apoio no momento das eleições futuras deste conjunto de atores políticos.

A Constituição de 1988 transfere para o Poder Executivo grande parte do controle orçamentário, mantendo algumas características do período autoritário, em que a centralização orçamentária era muito forte. Entre outras medidas, dá ao Poder Executivo discricionariedade sobre a execução do orçamento. Ou seja, o Executivo não pode alocar re-

5 BRASIL. Casa Civil. Emenda Constitucional nº 32, de 11 de SETEMBRO de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. DOU. 12/09/2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm acesso em 23/07/2024.

curso para algo que não tenha sido aprovado no projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA), mas ele podia não executar algo que constava na lei. Podia decidir não executar emendas parlamentares, ou parte delas, não só usando critérios técnicos, mas também se valendo de critérios políticos, normalmente, liberando um número maior de emendas para deputados e senadores que eram de partidos da coalizão. Então, quem estava na coalizão, além de controlar a pasta dos ministérios, também tinha o benefício de ter acesso muito maior a recursos do Executivo.

Isso muda durante o segundo mandato da presidente Dilma. Vale contextualizar. Quando ela se elegeu para o seu segundo mandato, já foi eleita com um certo desgaste. Devemos lembrar que em 2013 aconteceram as jornadas de junho, grandes manifestações populares que abalaram significativamente a popularidade da presidente na época. Nesse período, houve uma série de tentativas do mundo político de retomar uma certa ordem social por meio de propostas muito mal sucedidas de políticas públicas. As coisas se acalmaram, mas a eleição no período subsequente iniciou o processo de polarização aguda que vivenciamos hoje. Houve uma disputa muito acirrada entre Aécio Neves, do PSDB, e a candidata à reeleição do PT, Dilma Rousseff, e a presidente acabou ganhando no segundo turno por uma diferença de votos muito pequena comparada ao número de eleitores no Brasil, pouco mais de 3 milhões de votos.

Ao mesmo tempo, existia uma questão política mal resolvida na relação entre o PT, presidente, e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), vice à época, que começa, fundamentalmente, com uma estratégia do PT de alimentar adversários, em especial, quando se tratava de fornecer recursos para o Partido Social Democrático (PSD). Diz-se que havia um projeto para tornar o PSD um partido maior no Legislativo e diminuir a necessidade do PMDB, tanto na negociação de políticas entre Executivo e Legislativo, quanto dentro da coalizão. Com isso, algumas alas do PMDB começam a se sentir traídas, abrindo uma janela de oportunidade para Eduardo Cunha, que passa a liderar a ala do PMDB que quer romper com o governo. Nessa disputa acirrada da ala pró-governo e da ala contra-governo, Cunha é eleito líder do

partido na Câmara e depois acaba por ser eleito presidente da Câmara dos Deputados.

É nesse contexto conturbado, que Eduardo Cunha, já presidente da Câmara, liderou a mudança nas regras de execução do orçamento, que passam daí em diante a serem impositivas. Ou seja, ainda que o Executivo tivesse discricionariedade sobre o orçamento, ele não poderia mais deixar de executar as emendas parlamentares.

Dilma não conseguiu melhorar sua relação com o Legislativo e sofreu um impeachment. Temer assumiu, mas a relação com o Legislativo não melhorou. O governo Bolsonaro assumiu e passou a fazer uma negociação mais *ad-hoc* com o legislativo, em uma tentativa de construir uma base de uma maneira diferente da ideia de presidencialismo de coalizão, não estabelecendo um 'contrato' de trocar ministérios por apoio no Legislativo, mas negociando cada medida que chegasse no Legislativo, quando tivesse interesse em negociar. Mas negociar o quê?



E chegamos no estado atual em que a simples feita da coalizão não é suficiente para que o presidente da República tenha uma relação mais estável com o Legislativo.



Com o orçamento impositivo, as emendas parlamentares, que já tinham o mesmo valor máximo para todos os parlamentares, passam a ser executadas de forma, digamos, também, igual para todos. Mas políticos se diferenciam pelo seu poder, por onde estão em uma hierarquia medida pela capacidade de conseguirem recursos, que outros políticos não conseguem. E, quando falamos em negociação, estamos falando em fornecer algo para alguém que esse alguém não conseguiria de outra forma senão fazendo aquilo que você quer que ele faça.

Então, passou-se a usar as emendas de relator para voltar a diferenciar parlamentares. As emendas do relator eram usadas única e exclusivamente para pequenas correções no orçamento e recebiam uma quantidade de recursos proporcionalmente pequena. Durante o governo Bolsonaro, passam a concentrar um grande volume de recursos, e volta-se à discricionariedade. O Executivo volta a poder decidir o que seria executado ou não.

Mas antes as emendas ao orçamento eram executadas a partir de uma negociação, principalmente, no interior da coalizão, entre os partidos alinhados com o partido do presidente, concentrando poder nas mãos dos líderes partidários. Depois, esse poder é transferido para a presidência das mesas da Câmara e do Senado, concentrando a capacidade de distribuição das emendas conforme critérios específicos de apoio ou não apoio aos indivíduos nesses cargos.

Portanto, o elemento de discricionariedade retornou, mas já não passava pelos partidos, mas por figuras. A negociação já não era feita pelos partidos, mas por indivíduos. Isso é muito danoso do ponto de vista da relação entre Executivo e Legislativo.

Por fim, além dessas duas mudanças nas regras institucionais, destacaria o aumento da fragmentação partidária. Em 1988, na Constituinte, o PMDB tinha mais do que a maioria das cadeiras do Legislativo, quase 300 cadeiras. De 1988 em diante, eleição a eleição, o Legislativo vem se fragmentando, e hoje o maior partido na Câmara tem menos de 1/3 das cadeiras que o PMDB na Constituinte.

Mas qual é o poder que o partido tem dentro do Legislativo? O número de deputados que ele tem. Um partido com um número grande de parlamentares tem muita capacidade de negociação, porque ele vai trazer um grande número de votos no plenário do Legislativo. E para aprovar políticas públicas, é necessário ter a maioria, ou seja, o maior número de votos possível. Então, o aumento da fragmentação diminuiu a capacidade dos partidos de negociarem, seja com as presidências das casas, com o Poder Executivo ou no interior do próprio Legislativo. Essa diminuição do poder dos partidos aumentou o poder das presidên-

cias das casas legislativas. E chegamos no estado atual, em que a simples feitura da coalizão não é suficiente para que o presidente da República tenha uma relação mais estável com o Legislativo.

Como a relação atual entre os Poderes Executivo e Legislativo afeta a qualidade das políticas públicas?

Quando falamos em qualidade das políticas públicas, precisamos pensar em alguns elementos, de forma abstrata, para os entendermos de forma concreta. O que é qualidade? O que é uma política pública boa e uma política pública ruim? Se reunirmos dez pessoas em uma sala, provavelmente não chegaríamos a um consenso do que é a melhor política de educação, por exemplo. Podemos até concordar que precisamos investir na educação. Isso é fácil. Mas investir no quê? Educação básica? Ensino médio? Ensino técnico? Quando entramos no arranjo da política pública, fica ainda mais difícil achar um conjunto grande de pessoas que concordem com o mesmo arranjo.

Então como definir o que é uma política pública boa e uma política pública ruim? Podemos pensar que dependem do seu efeito na sociedade. Acho que todo mundo concordaria com isso. Mas, boas políticas de educação levam as pessoas a saírem da escola com bons níveis de aprendizagem em matemática, português, ou a saírem da escola capacitadas para entrar no mercado de trabalho? Aqui também poderíamos definir alguns critérios que podem eventualmente variar conforme a preferência de uma pessoa ou outra. Quando olhamos para o texto da lei é ainda mais complicado. Como saber o efeito da política antes dela ser implementada? Há uma grande distância entre pensar o texto da lei e a qualidade efetiva da política. Como diminuir essa distância? Com pesquisa, com muita ciência, com muito estudo sobre gestão pública e com comparação com outras políticas de mesmo tipo no mundo. Mas tudo isso é teoria até a implementação. Sempre que se monta uma política, quanto mais complexa ela for, mais difícil é, mais



ajustes são necessários ao longo do processo. Portanto, não é simples pensar como os instrumentos legislativos, ou como a relação entre Executivo e Legislativo afetam a qualidade da política. O que cabe aqui é pensar como se chega às melhores decisões possíveis com a informação disponível.

//

Quando o presidente forma uma coalizão, ele não está mais decidindo sozinho sobre as políticas, está decidindo a partir da composição de uma maioria, formada no Legislativo.

//

relação entre Executivo e Legislativo de fazer política. Quando o presidente forma uma coalizão, ele não está mais decidindo sozinho sobre as políticas, está decidindo a partir da composição de uma maioria, formada no Legislativo. E isso melhora a qualidade das políticas, do ponto de vista de que mais pessoas são representadas nelas. Estou partindo do princípio de que, do ponto de vista teórico, políticas mais representativas são melhores no momento de sua concepção. No entanto, há um longo caminho a percorrer até a implementação efetiva dessas políticas.

Como pensar, então, qual seria o jeito mais fácil e eficiente de chegar a boas decisões? O que são boas decisões? Decisões bem informadas, que vêm de uma capacidade técnica de se chegar à informação, mas também de se reunir um conjunto grande de pessoas que pensam de forma diferente sobre a política. Quando se tem pessoas que pensam diferente e que são bem informadas sobre o tema da política, mais problemas são levantados, mais perspectivas são consideradas e com isso pode se ter um processo de deliberação de boa qualidade.

Assim, o processo de deliberação dentro do Legislativo é melhor quanto mais preferências forem consideradas, quanto mais bem informadas forem essas posições e quanto maiores forem os instrumentos de deliberação dentro deste Poder. Quanto mais gente discordando sobre a política, melhor será o resultado, porque mais pessoas vão participar da elaboração daquela política, o que significa que não vai ser a minha política, nem a política do outro, mas a política do meio, de nós dois.

O desenho político brasileiro e a ideia de presidencialismo de coalizão trazem esse elemento muito interessante para a discussão do que é a capacidade dos Executivos e da



LUIZ AUGUSTO CAMPOS

É professor de Sociologia e Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e doutor pela mesma instituição, onde coordena o Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa. Foi pesquisador visitante na *New York University* e na *Sciences Po* de Paris. É autor de 'Em Busca do Público: a controvérsia das cotas na Imprensa' (EdUERJ, 2020) e co-autor de 'Raça e Eleições no Brasil' e 'Ação Afirmativa: conceito, história e debates' (EdUERJ, 2018). É também editor-chefe da revista DADOS e colunista do jornal Nexo. Trabalha com pesquisas sobre raça e política, bem como estudos de cienciometria.

As instituições políticas têm dado conta de canalizar a polarização social no Brasil?

Não acho que haja propriamente uma polarização no Brasil. Há um evento razoavelmente novo na história brasileira, que é a extrema radicalização de uma parte do espectro político, que brinca com ameaças à democracia e às instituições. Não vejo polarização do outro lado. Quando pensamos em relações familiares, de círculos sociais próximos, pensamos em polarização. Dois polos discordando, irreconciliáveis: em princípio, a democracia nasce para isso. A democracia é o primeiro regime histórico que aceita o conflito e que diz que o conflito é inevitável, que sempre existirá. E é justamente por isso que, no limite, precisamos apelar para a regra da maioria. Então, se não dá para resolver, se há essa polarização, vamos fazer uma votação e quem tiver mais ganha, quem tiver menos aceita o resultado de quem teve mais votos. Ou seja, em tese, conflito, polarização, mais votos, menos votos, fazem parte da natureza do regime.

O problema hoje não é propriamente esse conflito. É o fato de que um grupo nes-



A democracia é o primeiro regime histórico que aceita o conflito e que diz que o conflito é inevitável, que sempre existirá.



se conflito, que representa uma posição mais extremada à direita, está declaradamente disposto a lutar contra as instituições básicas da democracia brasileira. Isso leva ao dilema da tolerância, ou seja, até onde toleramos esses discursos sem cair no risco da eliminação da própria tolerância. Esse é o maior desafio da democracia brasileira, e é o maior desafio de quase todas as democracias no mundo.

É uma radicalidade que não se coloca explicitamente de um modo radical sempre. Se pensamos em termos de polarização, pensamos que a solução é uma espécie de centrismo: "vamos dar as mãos, vamos falar mais baixo, vamos sentar para conversar". Mas, na verdade, um lado não está disposto a sentar para conversar e, ao mesmo tempo, não

declara isso explicitamente. As audiências da Câmara dos Deputados estão cheias de membros da extrema direita vociferando, em tese, a favor da democracia, mas na prática contra a democracia.

Nesse sentido, os experimentos mais promissores são experimentos institucionais de leis fortes de defesa da democracia. Ou seja, instituições, órgãos governamentais que sirvam como monitores do radicalismo antedemocrata. O radicalismo ideológico é legítimo, aceitável. A democracia é interessante porque incorpora esses radicalismos, desde que eles não ameacem a própria democracia. E esses órgãos poderiam ter poder, por exemplo, para processar políticos e partidos, impedir a existência de determinados movimentos que legalmente são impedidos de existir etc. Isso é uma parte.

A outra parte é que esse conflito político tão acirrado e um certo cansaço das ações estatais levaram uma parte grande da população a abdicar do sistema político ou do engajamento no sistema eleitoral, que também faz parte do nosso modelo de democracia. A ideia é que vamos exigir o mínimo do cidadão em termos de participação e, caso o cidadão mais ativo queira participar mais, ele pode participar. Mas acho que essa tolerância em relação à abstenção participativa foi longe demais, e por isso que sou a favor do voto obrigatório, não só como uma tecnicidade do sistema, mas como forma de exigir que todo mundo se pronuncie, e não apenas minorias mais barulhentas. Se investirmos em instituições de proteção da democracia para além das existentes e em mais participação política no sentido mínimo do termo, acho que temos chance de conseguir avanços.

A cada eleição o Tribunal Superior Eleitoral facilita a justificativa da abstenção eleitoral. Hoje, quem não quer votar, baixa um aplicativo, paga uma multa irrisória, e justifica o voto. Na prática, isso foi feito sob a justificativa de que o Brasil deveria migrar de um sistema de voto obrigatório para um sistema de voto facultativo. Isso, que da perspectiva de um jurista parece algo banal, muda completamente a natureza do sistema eleitoral. Por exemplo, nas últimas eleições foi dito que todos os institutos de pesquisa erraram, mas isso não é verda-

de, porque quando observamos os dados das pesquisas, só observamos os votos válidos. Quem ganhou, quem perdeu. Ninguém diz o percentual de abstenção, porque ele é imprevisível. Todo mundo acha que vai votar. Mas no dia é tão fácil justificar a ausência que 20% dos brasileiros que podem votar não votam.⁶ Essa parte que não vota, em geral, é uma parte que está em dúvida, ou que não acha o voto tão relevante. Qual é o efeito disso? A hiperpolarização ideológica das eleições. Então, uma resolução supostamente técnica, que busca facilitar a justificação do voto, muda a natureza do sistema eleitoral.

O voto facultativo, creio, cria mais problemas do que resolve. As pessoas às vezes caem na falácia de que no regime democrático todo cidadão é livre, então deveríamos ser livres para escolher se votamos ou não. Ninguém é livre para escolher se paga imposto ou não: a democracia exige compromissos mínimos com ela própria. Uma democracia precisa ser composta com a declaração de preferência de todos. O problema é quando, ao facilitar a escolha de votar ou não, há uma série de problemas, como a existência de transporte público, a precariedade do mercado de trabalho, se a pessoa tem folga ou não naquele dia – tudo isso afeta as taxas de abstenção eleitoral, que são historicamente maiores entre pessoas pobres, com menos instrução, com menos condições de votar.

Ao observar países com voto facultativo, como os Estados Unidos, encontramos elementos prosaicos do sistema eleitoral. Na primeira eleição de Obama, por exemplo, vimos que as urnas e os locais de votação não estavam preparados para processar todos os votos. Isso resultou em filas enormes e pessoas que não conseguiram votar, embora quisessem. No Brasil ou em países como a Índia, por exemplo, há o compromisso de ter uma urna a cada X quilômetros de cada eleitor. Esse compromisso deveria ser obrigatório para que as pessoas sejam “obrigadas a ser livres”, de certo modo.

6 TV Senado. Eleições 2022: abstenções superam 31 milhões e correspondem a 20% dos eleitores. 03/10/2022.

Qual é o histórico de políticas de ação afirmativa no sistema eleitoral brasileiro? Como incentivar partidos a apoiar candidaturas de grupos minoritários?

O Brasil tem ações afirmativas eleitorais pelos menos desde a década de 1990, inicialmente voltadas para mulheres. São diferentes medidas de incentivo que vão desde as atuais cotas nas nominatas partidárias até a exigência de secretarias especiais voltadas para o tema da diversidade, cursos de formação, diferentes coisas. Na década de 1990, foram medidas muito pontuais e experimentais, que avançaram de um modo tímido. Nos anos 2010, sobretudo entre 2017 e 2020, começamos a ter as primeiras ações afirmativas raciais. A cada eleição houve incremento na quantidade de eleitos e eleitas, sobretudo pretos e pardos, mas efeitos muito incrementais. Calculei quanto tempo levaríamos para atingir uma representatividade adequada em termos de grupo, se continuarmos no ritmo atual, e daria mais de 50 anos, supondo que os avanços continuariam a conta-gotas no tempo, coisa sobre a qual não temos garantia. Ou seja, temos muitas medidas de ação afirmativa eleitoral, mas elas são muito pontuais, quase sempre estão mais preocupadas com candidaturas do que com eleitos de fato, e isso mina os seus impactos.

A questão é a seguinte: partidos buscam votos, essa é basicamente a função do partido. Evidentemente, para conseguir voto o partido precisa, entre outras coisas, de dinheiro. Apoio popular não necessariamente se converte em votos. Vamos pensar em uma profissão que, curiosamente, é politicamente relevante ou sobrerrepresentada, os professores. Historicamente, professores se elegem. Um professor muito popular vai ter alguns milhares de seguidores, não vai ter milhões de votos. Quem faz a conversão de popularidade em voto é o partido. Quando pensamos em minorias políticas, grupos politicamente sub-representados, o partido sempre faz um cálculo um pouco tautológico: “como saber quem tem potencial de ganhar voto?”, pensa

um gestor partidário. Em geral, se olha para o passado. Quando se olha para o passado, o que se descobre? O político com potencial de ganhar votos no Brasil é branco, de classe média ou elite, de meia-idade, de um determinado rol de profissões. Então, os investimentos em candidaturas fora desse perfil costumam ser vistos como investimentos de risco por um partido.



Obrigar os partidos a terem dirigências partidárias mais diversas pode ter efeitos mais importantes do que um controle – que não funciona muito – de como o dinheiro vai ser gasto.



Evidentemente, em parte, a menor eleição de grupos minoritários está ligada aos vieses eleitorais da população, com racismo, sexismo etc. Mas sobretudo, creio, ao modo como se organizam os investimentos dos partidos em determinadas candidaturas. Principalmente porque, no sistema eleitoral brasileiro, há uma lógica tradicional dos sistemas proporcionais: o que ajuda a eleger um grande grupo de pessoas é ter, de um lado, puxadores de votos e, do outro lado, candidatos que têm uma média de votos alta. As pessoas me perguntam: “Mas por que não investimos em uma grande liderança de uma mulher negra que vai conseguir muito voto?”. Isso é obviamente importante, mas basicamente vai garantir a eleição dessa mulher negra que, com os seus votos, pode levar uma série de homens brancos do seu partido junto.

Às vezes, as pessoas dizem: “então vamos investir em grupos de candidatos”. Nas últimas eleições, mandatos coletivos foram uma novidade, por exemplo. Então, poderíamos pegar um grupo de 50 candidaturas de um mesmo partido, de perfis plurais, e investir nelas enquanto grupo? Se nenhum desses candidatos



passar do quociente eleitoral, nenhum deles vai se eleger, ainda que esse grupo tenha tido muito voto. O partido tem um cálculo difícil a ser feito, de equilibrar essa concentração de votos em determinados grupos e a dispersão de votos nesses grupos. Esse cálculo é muito difícil. Agora, precisa entrar nesse cálculo o elemento de desigualdades raciais e de gênero, porque se ele não entra, reforçamos as desigualdades existentes. Como isso é feito? Via gestão partidária, via dirigentes partidários.

Por isso, obrigar os partidos a terem dirigências partidárias mais diversas pode ter efeitos mais importantes do que um controle – que não funciona muito – de como o dinheiro vai ser gasto.

Atualmente, existem algumas regras gerais de composição das direções partidárias: investir em cursos de formação, secretarias dedicadas a isso, mas não há regras sobre decisão. O partido político juridicamente no Brasil tem uma forte ambivalência jurídica, porque é visto como uma pessoa jurídica privada, mas de fins públicos. Então, é regulamentado, mas poderia ser mais. Legalmente, poderiam existir mecanismos que dizem para o partido como ele decide quem serão seus candidatos e candidatas, como será a divisão dos recursos partidários e quem devem ser os dirigentes, quais são as cotas mínimas para compor esse grupo.

Agora sempre temos que lidar com os efeitos não intencionais das regras. Não é porque se faz uma regra que aquela coisa será feita do jeito que a regra manda. As regras dependem também de um monitoramento constante dos seus efeitos. Isso é complicado no sistema eleitoral brasileiro, porque o poder eleitoral brasileiro é um Poder Judiciário, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que opera a partir de provocação e julgamento. Então, em tese, o TSE não pode detectar uma anomalia no sistema e tomar uma decisão sobre aquilo. Em tese também, as regras do jogo acabam mudando, muitas vezes, por resoluções que saem da cabeça de um ministro do TSE. Existem, portanto, uma série de distorções ligadas à característica, muito particular do Brasil, de que quem organiza as eleições é um tribunal. O poder que organiza as eleições é sempre um elemento complicado nos sistemas eleitorais.



BEATRIZ REY

É doutora em Ciência Política (Universidade Syracuse, EUA) e autora do livro 'MyNews Explica: Congresso Brasileiro' (Editora Almedina Brasil, 2024). É pós-doutoranda na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, pesquisadora na Fundação POPVOX, nos EUA, e investigadora no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Foi pesquisadora no *SNF Agora Institute*, na Universidade Johns Hopkins, e no Núcleo de Estudos sobre o Congresso, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Trabalhou como assistente legislativa de Gregory W. Meeks na *US House of Representatives*. Como pesquisadora, estuda política legislativa em perspectiva comparada, com foco especial na América Latina.

Por que as instituições formais são importantes no caso do Congresso? Quais os impactos do maior uso de instrumentos informais?

As instituições formais regem o comportamento dos parlamentares. São públicas, todos sabem da existência delas, então é possível acompanhar se estão sendo seguidas ou não.

No caso do Congresso, os Regimentos são uma instituição formal. São os documentos que ditam as regras de participação e de andamento do trabalho legislativo. Quem pode participar? Quando pode participar? Por quanto tempo pode participar? O que é preciso fazer para participar? Todas essas regras são decididas pelos parlamentares, ou seja, são autoimpostas e automodificáveis, os parlamentares as criam e dependemos deles para que sejam mudadas.

Com o fortalecimento do Legislativo também ocorreu um fortalecimento, sobretudo na Câmara dos Deputados, do presidente da Casa, a ponto de que o desrespeito ao Regimento se tornou um fato. Para qualquer pessoa que acompanha a Câmara dos Deputados

hoje em dia, o desrespeito ao Regimento já não surpreende.

Na votação do requerimento de urgência do PL do aborto (PL 1904/2024), por exemplo, o presidente da Câmara dos Deputados fez uma votação simbólica e sequer anunciou o número do requerimento que estava sendo votado. Esse episódio foi um desrespeito ao Regimento porque a votação deveria ser por maioria simples e ter registro. O número do requerimento também deveria ter sido anunciado. Quando a votação terminou, os deputados não sabiam nem se tinham votado ou não.

A primeira consequência desse desrespeito às regras formais é a falta de transparência. Perdemos a noção do que está acontecendo. Quando um presidente da Câmara não anuncia o número do requerimento de urgência que está sendo votado – e, veja, um requerimento de urgência, que força um projeto de lei a pular etapas de tramitação nas comissões e ir direto para o plenário – isso reduz o processo de discussão e debate de uma proposição de lei (nesse caso, especificamente, uma proposição importantíssima).

Outra consequência é a perda da previsibilidade do processo legislativo. É preciso acompanhar cada rito legislativo, porque já não

é possível saber se o rito legislativo, acordado no Regimento, será sempre seguido. Se cada um começa a interpretar ou fazer o que quer com o Regimento, ele deixa de valer. Estamos neste momento no Brasil. Essa gestão foi marcada por desrespeito ao Regimento, mas as anteriores também.



Para qualquer pessoa que acompanha a Câmara dos Deputados hoje em dia, o desrespeito ao Regimento já não surpreende.



Por exemplo, a convocação de sessões extraordinárias foi enorme e chegou ao ponto de acontecerem mais sessões extraordinárias do que ordinárias, porque essas sessões são mais flexíveis para que os presidentes da Casa consigam fazer andar sua agenda. Durante uma sessão extraordinária, as comissões não podem funcionar. Então, se compromete o trabalho das comissões.

Esse desrespeito afeta a transparência e a previsibilidade dos trabalhos legislativos, mas afeta também o produto final – a lei. Um fenômeno recente foi a criação de grupos de trabalho. O debate que teria lugar nas comissões é repassado pelos presidentes para grupos de trabalho, criados por eles mesmos. Os grupos de trabalho são menos transparentes e não seguem necessariamente o princípio da proporcionalidade partidária. Outro poder que tem sido banalizado é o de criação de comissão especial para discutir proposições de lei. Quando uma proposição deve ser debatida em diversas comissões, por ser uma temática abrangente, o Regimento estabelece que se crie uma comissão especial. Mas observamos, historicamente, a criação de comissões especiais sendo feita de acordo com os critérios que os presidentes da Câmara acham relevantes.

Os atos da mesa, decretados pelo presidente da Câmara para regulamentar o processo legislativo no dia a dia, têm sido muito frequentes. Foram muito usados no final da pandemia, por exemplo, quando havia proposições de lei para serem votadas, e o presidente da Câmara sabia que não tinha maioria de parlamentares a favor ou contra, de acordo com a sua vontade, permitia a votação à distância por meio deles.

Então, há uma série de itens que a sociedade civil e a academia precisam entender e, junto com o Congresso, tentar encontrar maneiras para dar mais previsibilidade e transparência ao papel e à figura do presidente da Câmara, uma figura que tem se tornado tão importante quanto o presidente da República.

As emendas parlamentares são instrumentos legítimos? Podemos aperfeiçoá-las?

No contexto político brasileiro, as emendas orçamentárias permitem que o parlamentar receba os louros de enviar recursos para a base eleitoral. As emendas financiam projetos que são de fato necessários nas bases eleitorais, então servem como um elo na representação democrática entre o parlamentar e o eleitor, mas também funcionam como uma ferramenta para o presidente construir base de apoio.

A legitimidade das emendas orçamentárias decorre, em grande parte, da significativa carência enfrentada pelos municípios brasileiros. Muitas vezes, as melhorias financiadas por essas emendas representam o único recurso disponível para um município ou são destinadas a necessidades específicas, como a compra de ambulâncias ou máquinas de raio-x em cidades pequenas. Com mais de 5 mil municípios no Brasil, essa carência precisa ser suprida, e o Executivo sozinho não consegue atender a todas essas demandas.

Agora, há diversos problemas com as emendas orçamentárias. Sou uma das maiores defensoras desses instrumentos, mas também uma de suas maiores críticas. A primeira coisa que precisa mudar é a transparência. Pre-



cisamos saber a quantia de dinheiro transferida, para onde, para quem, com qual finalidade, se há conflito de interesse ou não, tudo isso precisa ser discutido.

Outra questão é o processo decisório dessas emendas. Elas são decididas dentro da Comissão Mista do Orçamento e, segundo relatórios do Tribunal de Contas da União, são gastos soltos, não estão integrados ao que o Executivo prevê de gasto, ao que está dentro dos ministérios. Então, o impacto das emendas orçamentárias é positivo, mas não consegue passar de um teto porque o gasto é pontual, não está integrado a um plano mais programático dentro do contexto do país.

Esse processo decisório precisaria mudar. Vejo dois modelos possíveis: o primeiro é o dos Estados Unidos. Trabalhei na *House of Representatives*⁷ com as emendas orçamentárias. Lá, na estrutura da Comissão de Orçamento, há subcomissões temáticas que analisam a pertinência das emendas orçamentárias dos pedidos dentro do contexto de cada área de política pública. Por exemplo, quando submeti à Comissão de Orçamento as emendas do parlamentar para o qual eu estava trabalhando, tive discussão com essas subcomissões sobre como o dinheiro seria usado nas agências federais e nas secretarias federais porque tudo que se pede precisa estar previsto dentro de um contexto de gasto – não pode ser solto. Se quiser pedir uma ambulância, é necessário um planejamento de longo prazo do porquê se está enviando esse dinheiro para custear essa ambulância.

O outro modelo é de dois consultores orçamentários do Congresso, Helio Tollini e Paulo Bijos⁸. Eles propõem que as emendas orçamentárias sejam decididas nas comissões temáticas. A decisão não seria mais da Comissão Mista do Orçamento, mas das Comissões de Educação, Saúde, Meio Ambiente etc. Os dois modelos tentam dar conta da incapacidade

das emendas de se colocarem dentro de um contexto maior de gastos.

Qual é o papel dos partidos na relação entre o comportamento do eleitor e a representação no Congresso?

Li um livro no doutorado chamado *'Democracy for Realists'*⁹, em que dois cientistas políticos norte-americanos analisam o contexto da democracia norte-americana. Lembro que fiquei bastante chocada porque toda a minha turma de doutorado chegou para estudar política com uma ideia de democracia e quando lemos o livro percebemos que nada funciona da forma como pensávamos. É o que eles chamam de ideia folclórica da democracia. O primeiro ponto é que as pessoas votam por preferência em política pública ("vou votar nesse candidato porque a proposta desse candidato para educação é a mais séria"). Essa é uma ideia folclórica. Outra é que votamos em retrospecto, que olhamos o que os políticos fizeram e votamos neles novamente ou os punimos não os elegendo.



O partido na hora da eleição é só um veículo. Não tem um papel programático. Isso pode acabar contribuindo com algum nível de extremismo porque, sem o processo de suavização partidária, os grupos sociais enviam representantes diretamente do grupo para o Congresso.



7 O equivalente à Câmara de Deputados dos EUA.

8 TOLLINI, Hélio M.; BIJOS, Paulo. Estudo Técnico nº 22/2021. **Por um novo modelo de emendas ao orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/Est22_2021.pdf, acesso em 23/07/2024.

9 ACHEN, Christopher; BARTELS, Larry. **Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government**. Princeton Studies in Political Behavior, 2016.



Os autores dizem que, na prática, não é isso que acontece e que as pessoas votam com base nas preferências dos grupos sociais aos quais elas pertencem. Estamos falando de religião, raça. Nos Estados Unidos, esses grupos sociais se aglutinam ao redor dos partidos políticos. Embora o país esteja vivenciando uma crise dos partidos políticos, esses partidos possuem um nível de institucionalização muito maior do que a maioria dos partidos brasileiros. Eles fazem a mediação dos grupos sociais com o sistema político. O que quero dizer com isso? Quando os grupos chegam se aglutinando em volta dos partidos, há um processo de suavização das posições.

Observamos isso no caso do PT no Brasil. O livro de Celso de Barros sobre a história do partido mostra esse processo¹⁰. Segundo a ciência política, o PT é considerado o único partido no Brasil que realmente desempenha o papel de um partido político. Sua história mostra como o PT atua na mediação e suavização de posições, de modo que, quando os políticos chegam ao sistema político, suas posturas já estão mais moderadas. Para fazer parte do partido, eles precisam passar por esse processo. No Brasil, essa mediação não acontece na maior parte dos casos, porque a maior parte dos partidos brasileiros não tem vínculo programático. São partidos que existem porque há caciques partidários, há donos que querem ter acesso a cargos, ministérios, emenda orçamentária etc. Essa mediação acaba não acontecendo.

E na realidade observamos as frentes parlamentares e grupos como o agronegócio, evangélicos e aqueles relacionados à segurança pública com acesso direto ao sistema político, sem nenhuma mediação partidária. Por exemplo, no caso dos evangélicos, as igrejas acabam fazendo o papel de enviar representantes diretamente para o Congresso. O partido na hora da eleição é só um veículo. Não tem um papel programático. Isso pode acabar contribuindo com algum nível de extremismo porque, sem o processo de suavização partidária, os grupos sociais enviam representantes diretamente do grupo para o Congresso. Esse é um dos nossos principais problemas.

¹⁰ DE BARROS, Celso. **PT, uma história**. Companhia das Letras, 2022.



LARA MESQUITA

É doutora em Ciência Política (Universidade Estadual do Rio de Janeiro) e professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). É pesquisadora e coordenadora do projeto CEPESP Data, sediado no Centro de Política e Economia do Setor Público da FGV. É coordenadora do Grupo de Trabalho 'Partidos, eleições e sistemas' da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais (2022 - 2025). Pesquisadora na área de política brasileira, com foco em eleições e partidos políticos, recentemente tem se dedicado ao estudo das reformas eleitorais. Nesse tema, publicou 'Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral' (Revista de Estudos Avançados, 36(106), 33-53. 2022).

Quais são as implicações do sistema eleitoral para a representatividade no Congresso?

Esse é um debate muito interessante, se o sistema eleitoral molda o Poder Legislativo e se ele torna a Câmara dos Deputados mais ou menos personalista e mais ou menos responsiva aos partidos. Existem duas grandes famílias de sistemas eleitorais: majoritários e proporcionais. No sistema majoritário, quem tem mais votos é eleito. Em seu modelo clássico, o sistema majoritário é o uninominal, em que se divide a unidade eleitoral em tantos pequenos distritos eleitorais quantas cadeiras estão em disputa. Tomando como exemplo a eleição municipal, que acontecerá em breve no país, e a cidade de São Paulo, em que são eleitos 55 vereadores: se o sistema adotado fosse o majoritário uninominal, dividiríamos a cidade de São Paulo em 55 unidades eleitorais com mais ou menos a mesma quantidade de eleitores e o candidato mais votado em cada uma dessas unidades seria eleito. Os candidatos só concorreriam por um único distrito e os eleitores votariam no distrito onde eles moram. Esse sistema é de muito mais fácil compreensão pelo eleitor. Quem tem mais votos é eleito.

No sistema majoritário, em que um único candidato é eleito em cada distrito, tendemos a um sistema bipartidário, ou seja, só dois partidos elegem a maioria dos membros do Poder Legislativo. Isso está ligado a uma série de mecanismos, formais e informais, de coordenação das elites políticas e preocupação do eleitor em não desperdiçar seu voto. Com a repetição do "jogo eleitoral", o eleitor pensa: "se voto no terceiro candidato e ele não tem chance, estou jogando o meu voto fora". Os eleitores acabam coordenando em poucos candidatos e as elites políticas também. Elas não alocam recursos em candidatos que não são viáveis. Com um sistema de dois partidos, é mais fácil governar porque o partido do chefe do Executivo já pode sair das urnas majoritário, o que facilitaria a governabilidade. Ou, se há uma quantidade pequena de partidos, formar uma coalizão de governo é mais fácil, porque não é preciso negociar uma agenda comum com 15 partidos, mas com três partidos e é muito mais fácil eles se entenderem.

No Brasil adotamos o sistema proporcional de lista aberta, e uma das características dos sistemas proporcionais é que eles tendem ao multipartidarismo, ou seja, permitem a representação dos diversos grupos políticos. Quando há uma sociedade muito fragmentada, o sistema proporcional é o mais reco-

mendado pelos livros-texto da ciência política, porque permite que a diversidade presente na sociedade consiga estar presente no Poder Legislativo e assim ser ouvida e colocar suas pautas e suas demandas. Quanto maior o distrito, ou seja, quanto maior o número de cadeiras em disputa em determinado distrito eleitoral, mais fácil é para as minorias serem eleitas. Na cidade de São Paulo é necessário menos de 2% dos votos válidos para se garantir uma cadeira na câmara municipal. E se só houvesse quatro cadeiras em disputa, seriam necessários 25%. A diferença é muito grande. Então, se são necessários menos votos, fica mais fácil para que grupos que não são tão organizados na sociedade ou que representam uma parcela minoritária também possam estar presentes no Poder Legislativo. O contrapasso é ter muitos partidos no Poder Legislativo, o que pode dificultar a formação de uma maioria de governo.



Não é apenas devido ao sistema proporcional que temos tantos partidos; esse cenário também resulta de um longo período de desregulamentação no acesso aos recursos, sem a imposição de qualquer cláusula de barreira.



O que a maioria das democracias do mundo faz quando adota um sistema proporcional? Estabelecem alguns critérios mínimos de desempenho eleitoral para que os partidos garantam a sua presença no Legislativo. São as chamadas cláusulas de barreira. Podemos pensar que se parecem com uma nota de corte do vestibular. Na Alemanha, o partido precisa ter o apoio de 5% dos votos proporcionais para ocupar uma cadeira no Poder Legislativo. Se ele não tiver esse desempenho nacional, essa minoria talvez não seja grande o suficiente para estar presente nas instâncias de poder. Na

experiência democrática do Brasil pós-Constituição de 1988, quando foi aprovada a manutenção do nosso sistema eleitoral proporcional e o sistema de lista aberta, as elites políticas sabiam que era preciso adotar uma cláusula de barreira. E foi instituída uma cláusula de barreira ao estilo alemão. Só poderiam ocupar cadeiras no Parlamento os partidos que tivessem pelo menos 5% dos votos nacionais para deputados federais.

Como a nossa democracia é jovem, e vem de uma experiência autoritária recente, resolveu-se dar um tempo para que o sistema partidário se consolidasse, para só então a regra entrar em vigor. Essa legislação foi aprovada em 1997, na aprovação da Lei das Eleições. A Constituição Federal de 1988 tinha menos de 10 anos, foram apenas dois ciclos eleitorais até que os nossos deputados e senadores aprovassem essa cláusula de barreira e nesse momento se optou por um intervalo entre a aprovação da lei e a efetivação da cláusula. Apenas na terceira eleição depois da aprovação da lei a cláusula entraria em vigor. Então, nas eleições de 1998 e 2002, a cláusula de barreira não valia, entraria em vigor na eleição de 2006. O que aconteceu? Alguns partidos questionaram a sua constitucionalidade, levando o caso ao Supremo Tribunal Federal. Foi decidido que a cláusula era inconstitucional, porque não se podia proibir o funcionamento legislativo dos partidos políticos. Como resultado, a cláusula de barreira foi derrubada em 2006, mesmo após o ciclo eleitoral. Curiosamente, vimos os partidos se mobilizarem para sobreviver, realizando campanhas televisivas para explicar aos eleitores a necessidade de obter votos em todos os estados do Brasil, e não apenas em um ou dois.

Depois do entendimento de inconstitucionalidade, passamos por um período de desregulamentação, porque a cláusula de barreira não só limitava o funcionamento dos partidos dentro do Poder Legislativo, mas também o acesso aos recursos públicos, à propaganda partidária, à propaganda eleitoral, no rádio e na televisão, e ao fundo partidário. Naquele momento ainda não existia um fundo eleitoral, apenas o fundo partidário. Quando a cláusula caiu, houve um vácuo e todos podiam acessar esses recursos, o que estimulou a proliferação de partidos. Não é apenas devido ao sistema proporcional que temos tantos partidos; esse cenário



também resulta de um longo período de desregulamentação no acesso aos recursos, sem a imposição de qualquer cláusula de barreira.

Nossos deputados e senadores entenderam a importância disso e, em 2017, aprovaram uma legislação implementando não mais uma cláusula de barreira, devido à decisão do Supremo de que o funcionamento dos partidos políticos dentro do Poder Legislativo não podia ser impedido, mas de uma cláusula de desempenho que limitou apenas o acesso aos recursos públicos. Optou-se, também, por uma implementação gradual, não mais esperando vários ciclos eleitorais para que ela entrasse em vigor, mas entrando de maneira gradativa. A cláusula de desempenho adotada no Brasil diz que os partidos políticos precisam do apoio de pelo menos 3% dos eleitores, distribuídos em pelo menos nove estados da federação para o acesso aos recursos públicos. Ao mesmo tempo também foi aprovada a proibição das coligações eleitorais, outro instrumento que colaborava para o aumento da fragmentação legislativa no país. Já observamos uma diminuição da fragmentação partidária a partir de 2018 e existe uma expectativa que ela diminua ainda mais nos próximos ciclos eleitorais.

A existência de muitos partidos dificulta a formação de uma coalizão partidária ideologicamente coesa pelo chefe do Executivo – o presidente, o governador ou o prefeito. Quando há 20 ou 30 partidos presentes no Legislativo e o maior partido tem 10% das cadeiras, é preciso trazer muitos partidos para se formar a maioria, os 50% + 1 das cadeiras. E se muitos partidos vêm para a base, é mais difícil coordenar uma pauta mínima. Essa é uma dificuldade do sistema proporcional, mas ele possui mecanismos para contornar essa dificuldade, garantindo a representação das minorias.

Como o financiamento de partidos e campanhas eleitorais poderia contribuir para maior representatividade política?

Atualmente, o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais pode vir de recursos

do próprio orçamento público e de doações de pessoas físicas. Qualquer um de nós pode doar até 10% do que declarou no imposto de renda do ano anterior para financiar uma campanha eleitoral, mas também podemos fazer doações para financiar as atividades cotidianas dos partidos políticos. Essa é a forma atual de financiamento. Com a proibição das doações de empresas em 2015, se criou um novo fundo público para o financiamento das campanhas eleitorais, além do crescimento do montante destinado ao fundo partidário. Atualmente, a maior parcela do financiamento das campanhas eleitorais tem origem no orçamento da União. Por um lado, isso pode ser positivo porque limita a influência da elite econômica ou de setores da economia sobre a atuação política. Por outro lado, o fundo público ser tão grande e suficiente para financiar as atividades partidárias e as campanhas eleitorais faz com que os nossos partidos e candidatos não precisem mobilizar o eleitor comum para garantir o financiamento das suas atividades, e nesse sentido contribui para acentuar a distância entre os partidos e as elites políticas e a sociedade.

Existem experiências em outras democracias que também utilizam recursos públicos para financiar campanhas eleitorais que produzem incentivos para que os partidos busquem recursos diretamente com indivíduos. Isso garante uma maior aproximação e mobilização dos eleitores comuns, levando os partidos a se preocuparem mais com o diálogo direto. Eles precisam apresentar suas plataformas de forma convincente para que os eleitores não apenas votem, mas também se sintam motivados a contribuir financeiramente, resultando em um engajamento muito maior.

Existem vários modelos de financiamento da atividade política ao redor do mundo. A maioria dos países adota alguma combinação entre doação de pessoas físicas e de fundos públicos, com maior ou menor participação de corporações. O Brasil não é o único país que proíbe doações de corporações, mas muitos países tentam adotar modelos de financiamento que façam com que os partidos precisem mobilizar os eleitores. Existem casos de países que têm um montante definido de recursos públicos, mas que não o distribuem proporcionalmente aos partidos pela propor-



ção de votos que eles receberam. Eles usam essa distribuição para tentar aumentar a quantidade de eleitores que comparecem nas eleições, para ter uma baixa taxa de abstenção. Para isso contam cada eleitor individualmente, como se cada eleitor correspondesse a X reais, e o partido só ganha esse recurso se os eleitores comparecerem na urna e votarem nele. Então, a distribuição do fundo depende de os partidos mobilizarem as pessoas para votarem. Embora o voto seja obrigatório no Brasil, temos observado o aumento da abstenção e a adoção de uma estratégia desse tipo poderia funcionar como um incentivo à mobilização dos eleitores. Atualmente a punição para quem não vai votar é muito baixa.



Existem experiências em outras democracias que também utilizam recursos públicos para financiar campanhas eleitorais que produzem incentivos para que os partidos busquem recursos diretamente com indivíduos. Isso garante uma maior aproximação e mobilização dos eleitores comuns, levando os partidos a se preocuparem mais com o diálogo direto.



Há outros países do mundo que adotam um modelo de match funding. Existe um fundo público, mas para cada real que o partido recebe de uma pessoa física, de um eleitor, o Estado faz uma complementação. Existem vários modelos de matching. Um modelo muito interessante é um que aumenta ou diminui o valor a ser complementado pelo tamanho da doação recebida. Se a doação for muito grande, se uma pessoa física doar um milhão de reais,

o Estado compensará só um pouquinho. Mas se o partido receber uma doação baixinha, de 100 reais ou de 300 reais, por exemplo, o Estado complementa proporcionalmente muito mais, podendo dar três, cinco vezes o valor que foi arrecadado. Essa estratégia de compensar mais as doações menores busca incentivar que os partidos mobilizem uma parcela muito grande da população.

Esses são apenas alguns modelos. Podemos concordar que o fundo público é importante, mas podemos questionar a distribuição dele. E também podemos questionar a concentração da decisão sobre a distribuição do recurso de cada partido apenas na mão dos dirigentes nacionais. O Brasil tem 27 estados e temos eleição municipal em mais de 5.500 municípios. Como o fundo que financia as eleições é distribuído entre os 27 estados e entre os mais 5.500 municípios? Hoje é uma decisão discricionária do presidente e da executiva nacional dos partidos, ou seja, um pequeno grupo de políticos. Podemos pensar em alternativas para que fique mais claro de antemão para o eleitor como essa distribuição será feita entre os estados e entre os municípios. Ou fazer com que o eleitor tenha alguma capacidade de influenciar nessa distribuição de como os recursos públicos serão distribuídos dentro do partido.

Na Alemanha, a distribuição é proporcional ao desempenho que o partido teve em cada estado. Então, o partido recebe o bolo nacional e esse bolo precisa ser distribuído entre os estados proporcionalmente ao desempenho que o partido teve no ciclo eleitoral anterior. Não há uma solução ótima, mas há muita gente pensando que algum tipo de mecanismo é necessário.

Tenho uma visão crítica da ideia de que “os partidos só alocam recursos nos candidatos tradicionais, sempre naqueles mesmos, e não abrem espaço para inovação”. Bom, por que o dirigente partidário alocaria recurso em alguém que não tem uma vida dentro do partido e chega dizendo na sua campanha eleitoral que, uma vez eleito, será independente? O dirigente quer dar recurso a alguém que tenha compromisso com a agenda do partido, que responda ao partido e que ajude a construí-lo. É racional, portanto, que ele aloque mais recursos em quem ele sabe que tem um compro-



metimento com a agenda partidária. Alguma discricionarieidade é importante, mas é importante também, de outro lado, ter algum tipo de balizador para todo recurso não ficar concentrado em um único estado.

A legislação brasileira já se preocupou em garantir o financiamento das campanhas das mulheres e tem uma decisão do Supremo preocupada com a distribuição dos recursos entre os grupos raciais, os grupos étnicos que estão disputando a eleição. Esse é o balizador que temos hoje. 30% dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e do Fundo Partidário deve ser alocado para financiar candidaturas de mulheres. Mas vimos partidos colocando recursos na candidata a presidente ou em duas candidatas a governos estaduais e falando “cumprir a minha cota de financiar as candidatas mulheres”. É isso que queremos? Será que esse recurso deveria ser só para candidatos a cargos no Poder Legislativo? Já conversei com muitas deputadas que acham que não devia ser restrito aos cargos no Legislativo, porque o fato de poder alocar o recurso para candidatas mulheres ao Poder Executivo abriu portas para que governadoras fossem eleitas, prefeitas de cidade importantes, ou que candidatas competitivas tivessem suas candidaturas financiadas quando antes talvez os partidos não fossem priorizá-las. Essas questões são sempre muito complexas, é difícil ter uma resposta assertiva. Já é um avanço garantirmos um mínimo para mulheres e pensar na distribuição proporcional ao perfil racial dos candidatos, mas não sei se é suficiente.





BRUNO CARAZZA

É doutor em Direito (Universidade Federal de Minas Gerais) e professor associado da Fundação Dom Cabral. É colunista do jornal Valor Econômico e comentarista do Jornal da Globo. Foi servidor público de carreira, trabalhou no Conselho Administrativo de Defesa Econômica e em diversos órgãos do Ministério da Fazenda. É autor dos livros 'O País dos Privilégios' (Companhia das Letras, 2024) e 'Dinheiro, Eleições e Poder: as engrenagens do sistema político brasileiro' (Companhia das Letras, 2018).

Qual é a história do financiamento partidário e eleitoral no Brasil?

Depois de 1988, podemos distinguir três períodos distintos a respeito do sistema de financiamento político – partidário e eleitoral – no Brasil. Desde a redemocratização, as campanhas e o próprio funcionamento dos partidos poderiam ser financiados por doações de pessoas físicas ou por recursos públicos provenientes do fundo partidário, que em geral tinha um volume pequeno. Isso é, inclusive, uma herança do período da ditadura que não foi alterada pela Constituição de 1988 e que regeu as nossas primeiras eleições democráticas.

No início da década de 1990, ocorreram alguns escândalos de corrupção que revelaram que, apesar de proibidas, as empresas faziam doações para os candidatos. Os escândalos do PC Farias no governo Collor e dos Anões do Orçamento trouxeram evidências robustas de que grandes grupos empresariais faziam contribuições para candidaturas de políticos. Em meio às CPIs que foram abertas, houve uma visão dominante dentro do Congresso de que a doação de empresas a candidatos seria inevitável e que um caminho melhor seria deixar tudo às claras. Foi assim que, a partir de 1994,

a primeira eleição geral no Brasil, se permitiu a doação de empresas.

Nos 20 anos entre 1994 e 2014, a política brasileira foi financiada basicamente por três fontes: os recursos do fundo partidário – que continuavam relativamente reduzidos –, doações de pessoas físicas e doações de empresas. Nesse período, um grupo de grandes empresas praticamente domina o financiamento partidário e eleitoral brasileiro. Observamos um crescimento significativo das doações empresariais, sobretudo de grandes grupos econômicos que começam a fazer aportes milionários nas campanhas. Houve uma intensificação desse processo de 1994 até 2014, quando esse sistema começa a ser questionado por uma série de outros escândalos de corrupção. Operação Castelo de Areia e Operação Satiagraha são investigações que surgem, mas não ganham tração por uma série de razões do nosso sistema político, do nosso sistema Judiciário. Mas quando a Lava Jato veio à tona, trazendo uma série de evidências de empresas que se valiam de doações oficiais ou também de doações de caixa dois para obter vantagens do governo, o Supremo Tribunal Federal ressuscitou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). O Supremo julgou a ação e decidiu, em 2015, que as doações de

empresas eram inconstitucionais porque desequilibravam o jogo político-eleitoral em favor daqueles candidatos ou partidos escolhidos pelos grandes grupos econômicos.

A partir de 2015 entramos na fase atual, na terceira etapa, que tem o financiamento público como principal fonte de recursos para as campanhas. Em 2016 houve uma eleição municipal que ficou no limbo, logo após a decisão do Supremo, sem nenhuma medida que compensasse o fim das contribuições empresariais, mas a partir da eleição de 2018 o novo sistema já está em vigor e ganha força a cada novo pleito. Os partidos e as eleições são financiados por doações de pessoas físicas, que continuam valendo e, sobretudo, por um volume cada vez maior de recursos públicos destinados ao fundo partidário, que cresceu muito nesse período – já está na casa de mais de um bilhão de reais por ano –, e pela criação do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanhas, popularmente conhecido como Fundo Eleitoral, que foi sendo multiplicado em valor. Começou com R\$ 1,7 bilhão e passou para R\$4 bilhões, R\$5 bilhões, e vai crescendo cada vez mais. Hoje em dia, o financiamento público é responsável por 70% a 80% do custo das campanhas no Brasil.

O predomínio dos recursos públicos no financiamento de partidos e campanhas políticas chegou ao resultado esperado de equilibrar o jogo político?

Essa é uma das principais críticas a esse modelo, porque a solução do financiamento majoritariamente público de campanhas no Brasil veio para suprir a fonte de recursos que secou quando o Supremo decidiu que as doações de empresas eram inconstitucionais. O Congresso compensou esses recursos das empresas destinando cada vez mais recursos orçamentários para isso. Mas a alocação cada vez maior de recursos para os partidos e para as campanhas não veio acompanhada de regras relativas à sua distribuição entre os candidatos.

Na verdade, há uma regra de distribuição que acaba privilegiando os partidos maiores. Podemos discutir a magnitude, o peso que é dado a cada um dos partidos, mas, de uma forma geral, isso é desejável. Partidos maiores ficam com fatias maiores do bolo. É um instrumento inclusive para aumentar a governabilidade, incentivando fusões entre partidos



Como no Brasil o custo de campanha é muito alto, o sistema favorece quem tem mais acesso ao dinheiro dos fundos partidário e eleitoral, ou quem dispõe de patrimônio pessoal para se autofinanciar, e acaba sendo mais um elemento que leva a um Congresso que não reflete as características da sociedade.



Mas uma vez que o partido recebe o seu quinhão na distribuição dos recursos, não há regras específicas para distribuição desses recursos entre os seus candidatos. A legislação atribui essa decisão a cada um dos partidos. De um lado, essa liberdade conferida aos partidos faz sentido porque privilegia a estratégia de cada um deles. Por outro lado, não há nenhum instrumento efetivo para evitar um certo viés na definição dos candidatos que recebem os maiores volumes de recursos.

Quando observamos os dados, percebemos que candidatos muito próximos às cúpulas dos partidos, por vínculos familiares ou de amizade, ou parlamentares que já estão exercendo mandatos, acabam recebendo volumes muito expressivos de recursos. E candidatos que não têm esse nível de contato acabam recebendo valores pequenos, às vezes até irrisórios. Como no Brasil o custo de campanha é muito alto, o sistema favorece quem tem mais



acesso ao dinheiro dos fundos partidário e eleitoral, ou quem dispõe de patrimônio pessoal para se autofinanciar, e acaba sendo mais um elemento que leva a um Congresso que não reflete as características da sociedade. Não há uma regra efetiva que contemple candidaturas que não sejam ligadas à classe política que governa o país já há séculos. Superar a barreira de entrada à política é muito difícil no Brasil.

O presidencialismo de coalizão ainda funciona? Qual a implicação desse sistema para a capacidade de realização de políticas públicas?

Dadas as mudanças que ocorreram nos últimos tempos, em que o Congresso aumentou o poder frente ao Executivo, houve uma mudança no equilíbrio do jogo que torna governar muito mais difícil para o presidente da República. Ele tem menos liberdade para decidir sobre o orçamento e tem constantemente maiores dificuldades de aprovar sua agenda legislativa. Analisando o número de Medidas Provisórias emitidas ao longo do tempo, por exemplo, percebemos que um número crescente delas são modificadas ou até derrubadas pelo Congresso. Observamos com o passar do tempo um número crescente de vetos do presidente derrubados pelo Congresso. O custo de se governar no Brasil, com todas as mudanças no equilíbrio de jogo observado nas duas últimas décadas, ficou muito mais alto e isso se reflete também nas decisões tomadas. Se o custo de aprovação no Congresso se elevou, o presidente tem menos liberdade para implementar o seu programa de governo do que ele tinha há 20 ou 30 anos.

Penso que o presidencialismo de coalizão continua funcionando, porque as regras que foram muito bem delineadas pelo Sérgio Abranches continuam valendo. O presidente ainda tem muitos poderes, a base no Congresso é ainda multifacetada, o que faz com que o presidente tenha que negociar para formar uma base heterogênea, de difícil governabilidade. Nas linhas gerais, o sistema continua

funcionando da mesma forma, só que houve um rearranjo de forças. O presidente tinha mais poder no início, hoje o Congresso tem um protagonismo muito maior, o que se reflete nas dificuldades para o presidente governar.



Reflexões para o futuro

Perguntamos a todos os entrevistados o que deveria ser aperfeiçoado no sistema político brasileiro e que mudanças teriam mais impacto no futuro desse sistema. As respostas, editadas e condensadas, estão reunidas aqui.

**CLÁUDIO COUTO**

Reformas Eleitorais de 2017

Algumas mudanças importantes já ocorreram. A reforma eleitoral de 2017, por exemplo, levou a uma certa redução do quadro partidário brasileiro e à redução da fragmentação que o Brasil tinha até 2018, mesmo até 2022. A maior fragmentação partidária da história das democracias. Também proibiu coligação em eleição proporcional, que cortou recursos para partidos muito pequenos e estimulou esses partidos a se fundirem e a formarem federações. Tudo isso foi muito saudável e tem começado a produzir alguns resultados positivos. Estou falando isso porque essa é uma questão frequentemente apontada como um dos nossos principais problemas.

Orçamento e Relação Executivo-Legislativo

Vamos precisar, de alguma maneira, tentar reequilibrar o jogo na questão orçamentária. Claro que podem existir outros países com um Congresso muito mais controlador do orçamento, mas no Brasil se desenhou um sistema presidencial muito voltado a dar mais poder ao presidente para que ele pudesse organizar esse sistema. E continuaremos tendo um sistema partidário altamente fragmentado, de modo que aquelas ferramentas também de controle do orçamento eram uma maneira de organizar um pouco o cenário, mantendo a fragmentação, ainda que reduzida por conta das reformas eleitorais de 2017. Ao mesmo tempo, enfraquecer o Executivo torna a condução dessa agenda muito problemática, muito difícil.

Então dar um passinho atrás seria saudável. Falo que *seria* porque honestamente não vejo viabilidade política disso acontecer. Estou falando mais no plano das ideias do que no plano daquilo que seja factível, porque é difícil colocar o gênio de volta dentro da lâmpada. E me parece que o Congresso que aprovou esses ganhos – isso tem sido verbalizado diuturnamente pelos deputados e senadores – não pretende abrir mão desse poder. Talvez tenhamos que encontrar um meio termo de como Executivo e Legislativo, mesmo sem mudar as regras, consigam pelo menos ter um entendimento de como esses recursos precisam ser manejados, para não tornar também essa lógica completamente predatória. Aposto muito mais em um processo de algum diálogo institucional continuado, de firmar um novo entendimento, do que propriamente uma mudança das regras para voltar para o *status quo* anterior. Ou seja, estamos indo para um caminho muito mais de *common law*, de criar uma nova regra informal de como lidar com isso, do que propriamente de estabelecer por lei escrita uma nova maneira de trabalhar essa questão.

Regulação do Judiciário

Talvez precisemos também pensar em algum tipo de regulação do funcionamento dos tribunais superiores para evitar sua desinstitucionalização. O Supremo, em particular, precisa se preocupar em ser menos individualista e mais colegiado para, inclusive, se fortalecer institucionalmente. O STF vem tentando fazer isso, garantir a colegialidade, reduzir o peso de decisões monocráticas, mas nem por isso elas deixaram de acontecer. Precisamos sair da situação atual de decisões monocráticas sem urgência. Quando se banaliza esse instrumento e se começa a fazer disso um instrumento de poder pessoal, muito mais do que de poder institucional, parece-me que existe uma questão. O Congresso ameaçou normatizar esse assunto se o Supremo não o fizesse, o que criaria uma fricção grande entre os Poderes. Mas faz muito mais sentido o próprio Supremo se autoconter nesse caso. E tanto nesse caso como naquele da relação Executivo-Legislativo em questões orçamentárias, o caminho passa muito mais pelos atores terem um certo sentido de autocontenção do que propriamente se promover imensas reformas.

**ANDRÉA FREITAS**

Diminuição dos partidos políticos

Essa mudança já está a caminho devido a reformas recentes como a proibição de coligações eleitorais e a introdução da cláusula de desempenho. Temos um número grande de partidos, muitos partidos médios e pequenos, o que implica em um poder político muito fragmentado, o que dificulta a capacidade de articulação. Uma das coisas que precisaria mudar é aumentar a curva de diminuição dos partidos.

Teto para financiamento privado das campanhas eleitorais

É importante e interessante que um cidadão se sinta tão identificado com uma proposta que ele dê recurso para financiar a campanha daquele candidato que apresenta a proposta, que o eleitor escolha qual proposta quer que vire um projeto real, inclusive financiando o candidato que ele escolher. Mas a maneira como se faz hoje permite que seja uma porcentagem da renda das pessoas que possa ser doada. A renda média do brasileiro é muito diferente da renda média do 1% mais rico do Brasil. Essas duas porcentagens, quando se transformam no volume de recursos, são muito diferentes. Isso aumenta a desigualdade, pois aumenta a capacidade de influência de pessoas com muito dinheiro e torna o cidadão médio muito pouco influente no processo político, o que fere o princípio de igualdade.

Se fosse alterar uma única lei no Brasil, alteraria a regra de financiamento determinando um valor nominal de financiamento. Então, pode-se doar para um candidato até o valor X. Um valor baixíssimo, como por exemplo mil reais, ainda seria impossível para a maioria dos brasileiros. Os políticos já recebem um volume grande de financiamento do Estado e a soma de muitos mil reais pode virar um recurso significativo também. Reunir um conjunto de pessoas que faça um conjunto grande de mil reais ser suficiente para financiar uma campanha implica em um político que tenha que bater na porta de muitas pessoas para ser eleito. Com isso se diminui a influência dos mais ricos sobre a campanha e aumenta a necessidade de que candidatos e partidos políticos construam uma base eleitoral ampla.



LUIZ AUGUSTO CAMPOS

Estabilidade das regras do sistema

Talvez o problema do Brasil seja a mudança excessiva de regras. O sistema não está perfeito, ele tem muitos problemas e deve ser reformado, mas não pode ser reformado o tempo todo. Os princípios básicos do sistema eleitoral e do sistema político brasileiro – ou seja, eleições proporcionais para os parlamentos, eleições majoritárias para o Executivo, combinação entre esse presidencialismo e esse parlamentarismo de coalizão – compõem um modelo que deu muito para o Brasil. Mesmo apesar dos seus impasses, é um modelo razoavelmente adaptado ao alto nível de conflito ideológico político que existe no Brasil. Sendo assim, deveríamos ter regras do jogo mais estáveis, porque as mudanças eleitorais, que são feitas de eleição a eleição, mudam a correlação de forças, muitas vezes contra o interesse até de quem as defendeu. Isso confunde muito o sistema. É como se você estivesse em um jogo de cartas e a todo momento você estivesse inventando novas regras para que esse jogo de cartas fique melhor e, na verdade, não acontece sempre isso.

O desafio das emendas parlamentares

O presidencialismo de coalizão está vivendo o seu maior desafio histórico com a questão das emendas parlamentares. É um desafio para os cientistas políticos, mas, sobretudo, para os políticos. Como colocar dentro da lâmpada o gênio parlamentar que aprendeu que pode gastar dinheiro sem ter que se responsabilizar pelo gasto? A cada rodada eleitoral, o montante dedicado às emendas aumenta. Vai chegar o momento em que os parlamentares individualmente vão ter mais poder de gasto do que um ministério, por exemplo.

Sistema eleitoral e desigualdade

Em termos de sistema eleitoral, realmente temos um gargalo em relação ao financiamento. Muitas resoluções, muitas regras que são feitas para mitigar a desigualdade, não a mitigam significativamente. Se o problema é a desigualdade, é preciso estabelecer regras que impeçam a desigualdade, como por exemplo, se um partido ganhou muito pouco, ele vai ganhar um pouco mais etc.

Sistema eleitoral e representatividade

Em relação à representatividade de grupos no parlamento, poderíamos ser bem mais ousados. Embora seja mais difícil pensar em cotas estritamente eleitorais no nosso sistema, não é impossível. Temos excelentes gestores e cientistas políticos que podem pensar como esse sistema poderia funcionar.

**BEATRIZ REY**

Sistema Partidário e Política Programática

A literatura de ciência política diz que com a melhoria do desenvolvimento socioeconômico dos países, pode-se esperar uma transição de uma política clientelista para uma política mais programática. Mas o Brasil é um país enorme. São 50 países dentro de um. Tivemos reformas recentes que forçaram uma diminuição no número de partidos. Ainda bem, porque chegamos em um nível de fragmentação partidária inacreditável. Foi um milagre que o Legislativo brasileiro tenha funcionado com aquela fragmentação partidária. Estamos diminuindo o número de partidos, com alguns processos de fusões acontecendo, mas não necessariamente há um processo imediato de vínculo programático. Vamos viver muitos embates até talvez chegarmos a uma política mais programática. Mas é um processo lento.

A principal preocupação para mim seria nós, como sociedade civil, pensarmos na necessidade de partidos mais programáticos e de partidos mais fortes. Os partidos políticos no Brasil são muito capengas. E as frentes parlamentares, apesar de terem um papel importante em alguns sentidos na formulação de leis e no subsídio a parlamentares, acabam nos deixando em uma situação subótima, em que algumas frentes funcionam quase como partidos e acabam bloqueando um desenvolvimento mais programático dos partidos, porque o status quo não está péssimo. Isso não incentiva os atores a fazerem as mudanças necessárias.

Estrutura Interna do Legislativo

É preciso repensar os poderes do presidente e a estrutura interna da Câmara dos Deputados. Se partimos do pressuposto de que o Legislativo continuará forte como está, precisamos de um Congresso que opere com previsibilidade e transparência.

Modernização do Legislativo

A tecnologia é importantíssima, mas precisamos dar um passo para trás e pensar no propósito original do Congresso e em sua composição. Qual é o papel das comissões em um mundo com excesso de informações? Precisamos que as audiências públicas sejam presenciais? Se elas fossem ou híbridas ou à distância, conseguiríamos controlar manifestações mais eleitoreiras dos parlamentares e focar mais na discussão de política pública? Precisamos pensar para além da tecnologia, e em que Legislativo queremos nesse mundo que já chegou.

**LARA MESQUITA**

Cenário atual

Tenho uma visão otimista sobre o arranjo institucional político brasileiro. É preciso, entretanto, reconhecer que a nossa democracia é recente e que ela tem passado por muitas reformas significativas recentemente, como o fim das coligações e a implementação de uma cláusula de desempenho. Então, evitaria fazer muitas reformas e, sobretudo, reformas muito substantivas.

Cláusula de desempenho e fundo de financiamento eleitoral

Hoje, a cláusula de desempenho não abarca o Fundo Especial de Financiamento de Eleições. A cláusula de desempenho foi aprovada antes da aprovação do Fundo Especial de Financiamento de Eleições, então não menciona que só têm acesso ao fundo os partidos que cumprem. Poderíamos facilmente fazer uma reforma dizendo que para acessar o fundo que financia as campanhas eleitorais os partidos precisariam cumprir essa cláusula de desempenho. Isso contribuiria para a diminuição da fragmentação partidária – há um consenso de que isso teria um resultado positivo para o sistema político brasileiro.

Regra que reforça imagem equivocada sobre funcionamento do sistema eleitoral

Acabaria com a regra que diz que os candidatos individualmente devem ter uma votação mínima, porque isso leva ao eleitor uma interpretação errada sobre o sistema eleitoral brasileiro. Nosso sistema eleitoral é proporcional de lista aberta, quer dizer, é um sistema proporcional de voto em lista partidária. O aberto significa simplesmente que em vez dos partidos ordenarem a lista antes da eleição, o eleitor está ordenando. Esse requisito da votação mínima individual passa para o eleitor a ideia de que temos quase um sistema majoritário, que importa quantos votos a pessoa teve. Se fala muito, "mas um candidato muito votado vai ficar de fora". Mas não temos um candidato muito votado e sim uma lista partidária que recebeu muitos votos. O voto é na lista toda. Valorizando essa interpretação, aumentamos o peso e a responsabilidade do partido.

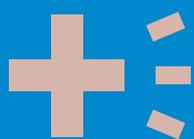
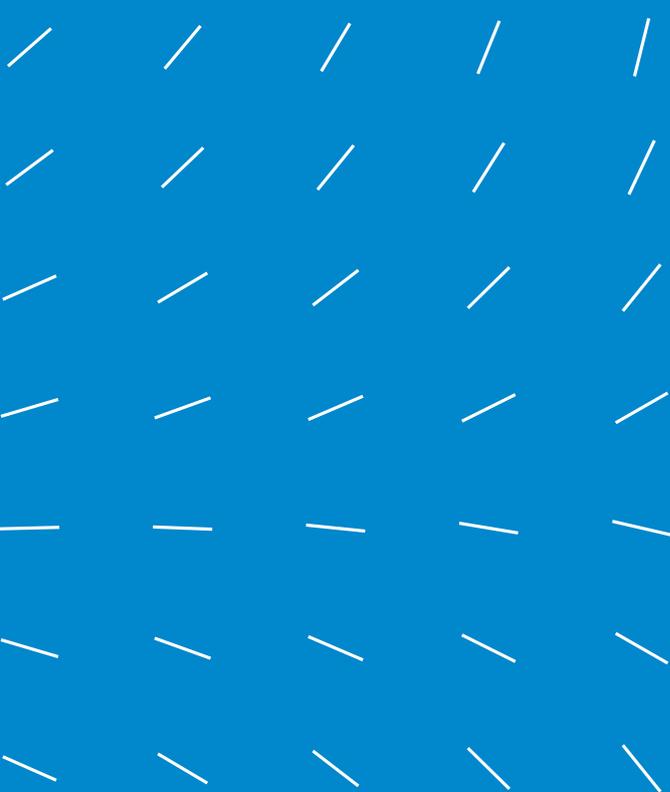
**BRUNO CARAZZA**

Sistema Eleitoral

No Brasil as regras eleitorais acabam gerando distorções que nos afastam dos resultados desejados. Precisamos buscar soluções que barateiem as campanhas e só conseguiremos alcançar esse objetivo mudando as regras eleitorais. Na experiência internacional existem sistemas que poderiam ser mais baratos do que o atual. De um lado, há o sistema distrital, que acaba diminuindo a região onde o representante é eleito, ou há o sistema de listas em que, em vez de votarmos no candidato, votamos no partido que estabelece uma lista pré-ordenada de prioridade de candidatos. Qualquer uma dessas opções faria com que as eleições ficassem mais baratas no Brasil. E o barateamento de campanhas no Brasil favoreceria o surgimento de novos candidatos porque reduziria a barreira de entrada na política e poderia aumentar as chances de termos um Congresso mais diverso e mais representativo da sociedade. Aumentar a conexão entre a população e o Congresso poderia fortalecer os vínculos e aumentar a legitimidade do sistema, para que tenhamos um Congresso mais responsivo às demandas da população.

Políticas orçamentária e fiscal

Precisamos de um sistema mais transparente, que seja mais fácil para a população acompanhar e saber como o dinheiro vem sendo gasto. Também precisamos fechar várias torneiras que fazem com que os recursos públicos sejam aplicados em áreas não prioritárias. Então seria necessário avançar, avaliar políticas públicas para definir aqueles programas que dão resultado e aquelas que não dão, para focalizar melhor o gasto público, até mesmo pelas características do Brasil. Hoje gastamos de forma muito desigual dos pontos de vista regional e demográfico. Gastamos proporcionalmente muito pouco com as crianças, o futuro do país, e gastamos proporcionalmente muito mais com idosos, porque não fizemos uma devida reforma previdenciária. Existe toda uma agenda que deveríamos avançar nessa parte fiscal e orçamentária que poderia melhorar também o sistema político.



Vale a Pena Perguntar Mais

Conheça outras publicações dos
entrevistados.



“Procuo neste livro elaborar uma discussão acerca do funcionamento do sistema político brasileiro contemporâneo. Uma parte dessa discussão passa em revista o debate sobre a capacidade de governo que as instituições democráticas brasileiras proporcionam, apresentando entendimentos polares segundo os quais, por um lado, nossa democracia era vista como quase que simplesmente ingovernável e, por outro, decisionista. O quadro é mais complexo do que isso, e o avanço das pesquisas sobre o funcionamento de nossas instituições políticas desde o início dos anos 2000 contribuiu bastante para entendimentos mais sofisticados e, por isso mesmo, menos simplistas. De forma bastante resumida, podemos dizer que nosso sistema político (entendido aí o conjunto das instituições de governo) é o resultado de uma combinação entre mecanismos mais voltados à facilitação da tomada de decisões, uns, ou ao controle sobre tais decisões, outros.” (p. 7)

COUTO, Cláudio. **Sistema de Governo e Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4160/4/Livro_Sistema%20de%20Governo%20e%20Políticas%20Publicas.pdf , acesso em 23/07/2024.

“Argumenta-se aqui que a formação de coalizões implica na divisão de poder e de responsabilidade sobre o conjunto de políticas, ou seja, implica que todos os partidos que compõem a coalizão têm um papel na formulação e implementação de políticas. A coalizão, portanto, não significa ou não deve ser lida como uma restrição ao poder presidencial, mas sim como a forma que este toma. A coalizão é o que o torna este poder efetivo. A agenda política expressa nas propostas enviadas pelo Executivo deixa de ser do presidente e passa a ser da coalizão. Dito de outra forma, presidentes formam coalizões porque antecipam a impossibilidade de aprovar qualquer projeto de lei sem o concurso de uma maioria. Pretendo, e esta é a principal contribuição positiva deste trabalho, através da análise do processo de produção das leis, identificar como o acordo genérico entre os partidos ao formarem uma coalizão toma corpo e se expressa no momento em que políticas específicas são aprovadas.” (p.17)



FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=741243ff-94aa-d872-d069-de1846f10fc2&groupId=252038, acesso em 23/07/2024.



“Este texto analisa a distribuição e a composição das listas eleitorais, compostas pelos partidos para o pleito deste ano, com o objetivo de estabelecer o lugar dos não brancos dentro delas. Essas informações sobre as candidaturas já permitem responder algumas perguntas importantes. Em que medida a sub-representação desse grupo no parlamento pode ser atribuída à baixa oferta de candidatos pretos e pardos? Há uma relação entre cores ideológicas e uma maior ou menor abertura dos partidos políticos a esse grupo? Até que ponto a maior ou menor presença dos pretos e pardos em alguns partidos pode ser atribuída à maior ou menor abertura destes às classes sociais mais baixas? Em suma, é possível detectar um viés racial na distribuição das oportunidades eleitorais pelos partidos?”

CAMPOS, Luiz Augusto; MACHADO, Carlos Augusto M. A raça dos (in)eleitos. **Insight Inteligência**. Edição 67. Disponível em: <https://insightinteligencia.com.br/a-raca-dos-ineleitos/>, acesso em 23/07/2024.

“O discurso antipolítica tomou conta da sociedade brasileira na última década. Além de explicar o funcionamento do Congresso brasileiro, este livro também busca retomar o apreço por este tema tão importante. A política pode ser suja, complicada, frustrante, mas, diante da alternativa (o cenário de anarquia descrito por Hobbes), ela é a nossa única saída para conviver em sociedade. É através da política que podemos firmar compromissos uns com os outros. E o Legislativo é onde ela mais aparece com clareza – para o bem e para o mal.” (p. 13)



REY, Beatriz. **Mynews explica o Congresso brasileiro**. Almedina, 2024.



“Faremos uma breve revisão das mudanças recentes na legislação eleitoral, com foco nas reformas relativas à composição de coligações, cláusula de desempenho, qualificadores de partidos e candidatos, e financiamento eleitoral. Discutiremos se, e como, todas essas mudanças se refletem nos resultados eleitorais e como impactam na governabilidade. Como de praxe na literatura sobre sistemas eleitorais e reformas, concentraremos nossos esforços nas regras e normas que regem a disputa para a Câmara dos Deputados. Isso não quer dizer que outras mudanças não possam ser objeto de investigação em outras casas legislativas ou Poderes, mas aqui destrinchamos brevemente o que entendemos ser a Câmara que representa a população e que possui maior relevância para a relação entre o sistema eleitoral, suas mudanças e a governabilidade do país.” (p.32)

MESQUITA, Lara; FISCH, Arthur; BOLOGNESI, Bruno. **Governabilidade, Sistema Eleitoral e Reformas Políticas**. In: DANTAS, Humberto; FERNANDEZ, Michelle; TESTA, Graziella (org.). Governabilidade: instituições, atores e estratégias. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2023. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Governabilidade+-+segunda+edi%C3%A7%C3%A3o+DIGITAL.pdf/c81b1c0e-82ba-3178-2d4d-a730418fda05?version=1.0&t=1709315423519>, acesso em 23/07/2024.

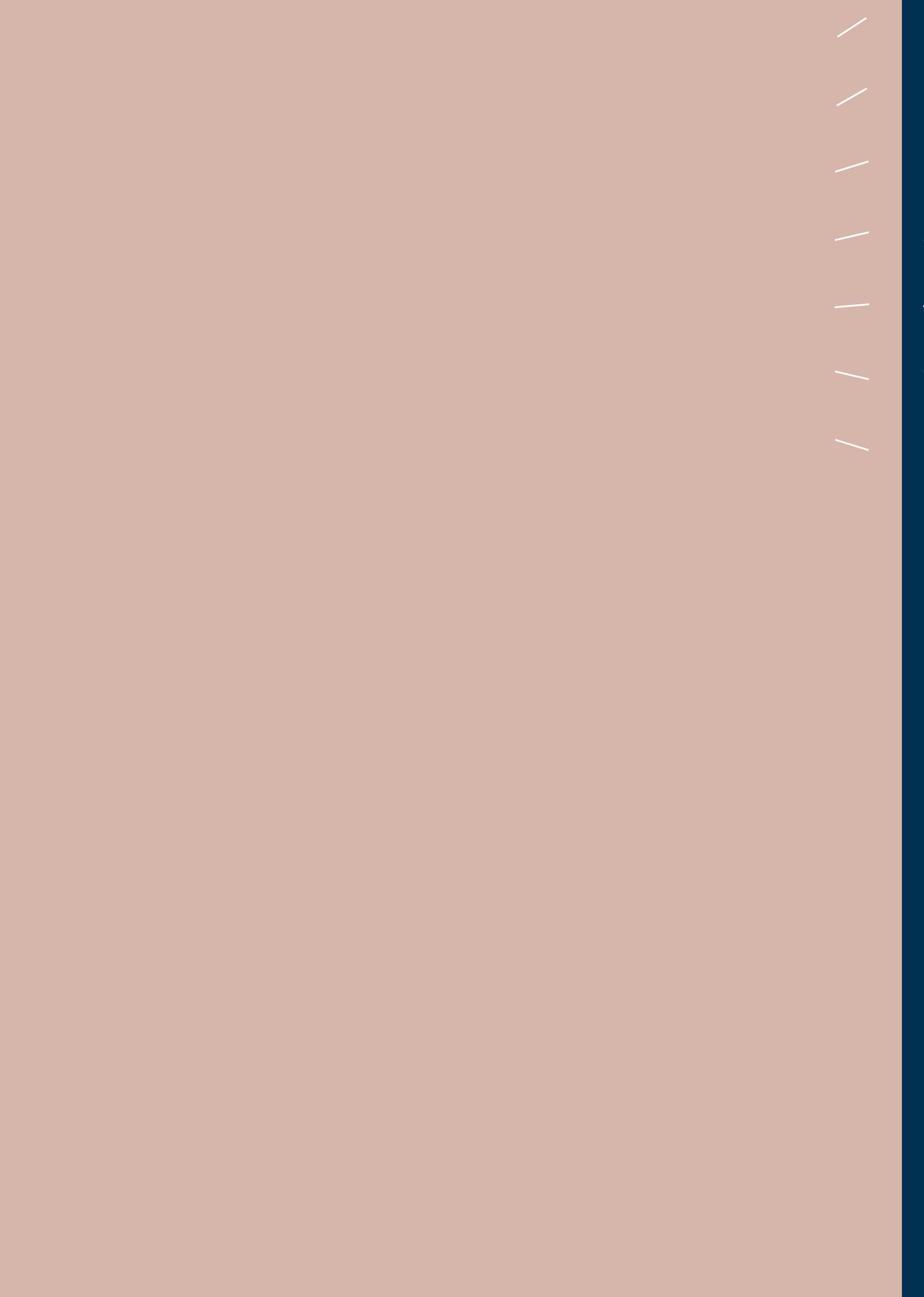
“O propósito do artigo é discutir como o atual modelo de financiamento de campanhas conduz a um sistema de concentração de poder político, com baixa representatividade da população nos parlamentos federal e subnacionais. Entendemos que o debate sobre o sistema eleitoral e as suas formas de financiamento pode contribuir para o fortalecimento da democracia brasileira e para o aprimoramento da governabilidade em nosso presidencialismo de coalizão.” (p. 95)

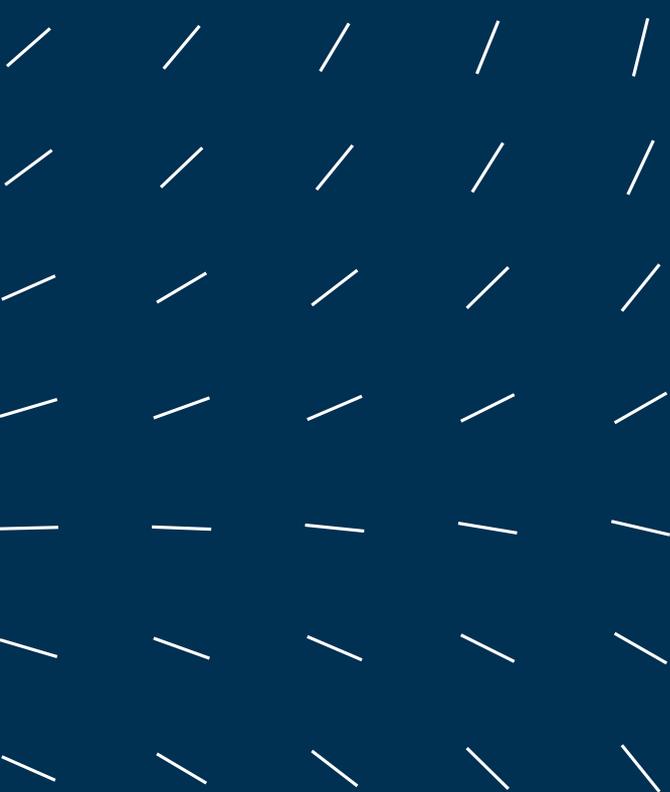
Adrian Lavalle
Bruno Carazza
Denise Goulart
Heloisa Massaro
Marcus Melo
Marcus Pestana

Organização:
Bernardo Sorj e Sérgio Fausto

Desafios do sistema político brasileiro

CARAZZA, Bruno. Sistemas eleitorais e seus incentivos e desincentivos à representatividade e à governabilidade. In: **Desafios do sistema político brasileiro**. São Paulo: Fundação FHC, 2024. Disponível em: https://plataformademocratica.org/wp-content/uploads/Desafios-do-sistema-politico-brasileiro.pdf?utm_campaign=oficial_lancamento_desafios_do_sistema_politico_brasileiro, acesso em 23/07/2024.





F U N D A Ç Ã O

F E R N A N D O
H E N R I Q U E
C A R D O S O