

Texto originalmente extraído do site [www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)



## Entrevista

### **Sistema brasileiro favorece corrupção, diz acadêmico**

*Ao levar governo a barganhar apoio para formar maioria no Congresso, regras no Brasil estimulam mau uso de recursos, diz cientista político*

**RICARDO MEIRELLES**  
da **PrimaPagina**

O sistema político brasileiro, ao incentivar a barganha entre governo e parlamentares para formação de maiorias no Congresso, favorece a liberação de verbas por critérios não-técnicos e a corrupção. A avaliação é do cientista político Lúcio Rennó, professor da UnB (Universidade de Brasília) que esta semana discute com os internautas, no Fórum de Debates Interativo sobre a Reforma Política, a relação entre Executivo e Legislativo no Brasil.

“O sistema presidencial brasileiro dificulta a construção de maiorias estáveis porque combina um parlamento fraco, com pouca autonomia decisória sobre o orçamento da União, com um presidente forte e múltiplos partidos políticos. Os incentivos do sistema são para o presidente negociar o apoio de múltiplos atores, utilizando seus recursos de poder e apelando menos para o conteúdo programático de suas propostas”, afirma Rennó em entrevista à **PrimaPagina**. “Esse tipo de negociação pode tornar o funcionamento do sistema excessivamente caro, pois requer a troca de cargos, emendas, recursos do BNDES e Caixa Econômica, dentre outros, para beneficiar seus aliados. Ao mesmo tempo, gera incentivos para o executivo fazer ‘vista-grossa’ aos desmandos de seus aliados na Câmara e Senado e vice-versa. Tornar o sistema menos dependente dessas trocas diminuiria a corrupção”, acrescenta.

Isso não significa, porém, que o sistema político precise de reformas amplas, ressalva o professor. Alguns ajustes ajudariam a melhorá-lo. Um deles é o fortalecimento dos partidos, sugere. A cláusula de barreira já avançou nesse sentido, mas é possível ir adiante. “Alguma outra forma institucional de reforçar a lealdade partidária, punindo deputados que mudam de partido ou que não votam de acordo

com a decisão da maioria no partido, diminuiria a negociação individualizada dentro do Congresso e fortaleceria o caráter programático da discussão política”, argumenta o cientista político.

Ele recomenda outra medida, ainda mais simples: reduzir o número de candidatos que cada partido pode apresentar nas eleições a deputado federal e estadual. Isso aumentaria “o nível de informação do eleitor sobre o desempenho de seus representantes” e “facilitaria a capacidade de cobrança” sobre os parlamentares.

Para evitar o uso político de emendas parlamentares, Rennó sugere que sejam usados critérios mais rígidos para liberação dos recursos — por exemplo, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). “O que se deve garantir é que emendas que realmente beneficiem comunidades pobres sejam executadas, independentemente da posição do deputado quanto a propostas do executivo”, defende.

Leia abaixo os principais trechos da entrevista, concedida por e-mail.

### **O Brasil precisa de uma ampla reforma política?**

**Lúcio Rennó** — Uma ampla reforma política significa uma mudança no tipo de governo, no sistema partidário, no sistema eleitoral e até mesmo na estrutura da federação. Entendida dessa forma, uma reforma política ampla me parece exagerada e até perniciososa para o Brasil. A configuração atual do nosso regime democrático é relativamente nova e está em processo de enraizamento, de aprofundamento na sociedade.

Dito isso, a idéia de enraizamento e aprofundamento implica aperfeiçoamento. Portanto, nossa democracia tem de ser aperfeiçoada com o tempo, com a superação de crises, através de ajustes pontuais na sua estrutura institucional, e não com mudança drásticas e imprevisíveis. Não nego que aperfeiçoar nossas instituições seja necessário e fundamental para a sobrevivência da democracia no longo prazo. Também não nego que são necessárias algumas mudanças importantes, que limitem o espaço para corrupção, por exemplo, no sistema político brasileiro. Mas acredito que essas mudanças serão mais úteis sem transformações radicais que alterem dramaticamente nosso sistema político. Primeiro, porque mudanças sempre trazem consigo efeitos não-antecipados, que podem ser perversos para o sistema político. Quanto mais radical a reforma, menor nossa capacidade de antecipar seus efeitos. Segundo, não há sistema perfeito, portanto uma mudança radical no nosso sistema político levaria muito tempo para que nos acostumássemos à nova ordem, o que geraria crises e insatisfação. Sistemas políticos necessitam de tempo de maturação para operar de forma eficiente. Acredito que a atual configuração institucional brasileira ainda não atingiu a maturidade. Portanto, mudanças profundas agora apenas interromperiam esse processo de aperfeiçoamento, com potencial resultado desastroso e muitos mais anos de espera. Precisamos de mais tempo.

### **A reforma de que pontos o sr. considera especialmente urgente?**

**Rennó** — Dizer que reformas amplas do sistema político podem ser perniciosas não significa dizer que nosso regime político não necessite de ajustes, de correções. As seguidas crises por que passamos nos últimos anos, envolvendo principalmente a relação Executivo/Legislativo, é sinal claro de que correções de curso são necessárias.

Por exemplo, a mudança na regra de apresentação e execução de emendas orçamentárias de deputados federais pode ser alterada, para transformá-las ainda mais em instrumentos de redistribuição de renda do que moedas de troca do Executivo na busca de formação de maiorias parlamentares. Como são distribuídas hoje, prevalece o critério político sobre o técnico na liberação das verbas das emendas orçamentárias de parlamentares. Aumentar a saliência do técnico, priorizando emendas voltadas para certas áreas, ou que beneficiem comunidades carentes, criar critérios claros para a ordem de execução das emendas, já seria um grande avanço. Ou seja, podemos acentuar critérios como necessidade, urgência e efetividade das propostas feitas com base nas características dos futuros beneficiários das mesmas, para definir quais emendas seriam executadas e quais seriam executadas primeiro. Tais critérios existem, como o Índice de Desenvolvimento Humano de municípios. Mas isso, é claro, tem que ser acompanhado de um aumento na capacidade de fiscalização sobre a execução da emenda, para evitar que dinheiro público vá para os bolsos de políticos e empresários corruptos.

Outra mudança que deveria acompanhar a reforma no uso de emendas orçamentárias é facilitar a negociação entre Executivo e Legislativo. O uso político de emendas acontece, em grande parte, porque membros dos partidos políticos da base aliada não votam unidos, seguindo a indicação do líder. Fortalecer partidos políticos é uma forma de reduzir o espaço para negociações individualizadas no Congresso.

Vale ressaltar que há, sem dúvida, mais lealdade partidária no regime democrático atual do que o que existia no regime democrático de 1946 a 1964. Mas, mesmo assim, esses índices ainda são baixos quando comparados a outros países, como Chile, Estados Unidos, Argentina, entre outros. Fortalecer partidos dentro e fora do Congresso pode facilitar a construção de maiorias mais estáveis, duradouras e previsíveis. Esse processo já parece estar em curso na Câmara, como apontam alguns autores. Contudo, acelerá-lo não faria mal algum. A regra da cláusula de barreira já é um passo positivo nesse sentido. Alguma outra forma institucional de reforçar a lealdade partidária, punindo deputados que mudam de partido ou que não votam de acordo com a decisão da maioria no partido, diminuiria a negociação individualizada dentro do Congresso e fortaleceria o caráter programático da discussão política.

Deve ficar claro que o ponto principal dessas medidas, portanto, é diminuir o espaço para comportamentos oportunistas de políticos. As mudanças acima dizem respeito à negociação entre presidente e deputados/senadores. Outro tipo de reforma que pode reduzir o espaço para corrupção passa por aumentar a visibilidade dos representantes eleitos para os eleitores, facilitando o acompanhamento de seu desempenho. Sabe-se que eleitores não têm muita informação sobre seus deputados federais e que não se recordam em quem votaram nas eleições passadas. Aumentar o nível de informação do eleitor sobre o desempenho de seus representantes facilitaria a capacidade de cobrança sobre os mesmos. Assim, uma mudança pontual simples seria reduzir o número de candidatos que cada partido pode nomear para as eleições proporcionais, ou seja, para a Câmara dos Deputados e assembleias estaduais. Uma proposta dessas requer apenas uma maioria simples para ser aprovada na Câmara e já facilitaria enormemente a tarefa do eleitor durante as eleições, aumentando a visibilidade daqueles que concorrem para cargos públicos e a capacidade de escrutínio do eleitor.

**Quais características do sistema político brasileiro devem ser mantidas?**

**Rennó** — Mudar o sistema presidencialista por um parlamentarista seria o tipo de mudança radical que levaria muito tempo para a classe política e os eleitores se acostumarem e que geraria muitas conseqüências imprevisíveis para o funcionamento do sistema político. Esse tipo de reforma me parece exagerada nesse momento e contraria toda a nossa herança histórica. Tal reforma geraria apenas mais conseqüências imprevistas e adicionaria mais tempo de maturação para nossa democracia.

### **Nos dois mandatos de Fernando Henrique e no de Lula, foram feitas reformas em algumas áreas, mas não a reforma política. Por que isso ocorreu?**

**Rennó** — É importante salientar que foram feitas importantes reformas políticas no governo Fernando Henrique. As duas principais são a Lei de Responsabilidade Fiscal — que afeta diretamente a capacidade governativa dos entes da União, limitando o endividamento e o gasto público — e a permissão à reeleição para cargos do executivo, permitindo dois mandatos consecutivos. Ambas mudanças alteraram bastante a forma de fazer política no Brasil e tiveram impactos relevantes na corrupção e na disciplina fiscal. Há diversos estudos que demonstram os benefícios trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e alguns que apontam para aspectos positivos da reeleição, embora haja também algumas indicações negativas de ambas as reformas.

Também a lei dos partidos políticos de 1995, que instituiu a cláusula de barreira, é uma mudança política significativa. Essa mudança é ainda mais interessante que as acima pela forma como foi feita. A reeleição e a LRF foram casuísticas porque beneficiaram a Fernando Henrique e seu governo diretamente. Já a cláusula de barreira previu um prazo de carência para que os atores políticos se adaptassem à mudança, que ocorreria no futuro. Ela foi escrita e prevista em lei em 1995, mas apenas para vigorar em 2006. Reformas políticas deveriam seguir padrão similar: serem previstas em lei para vigorar em um futuro próximo para que os atores políticos possam se acostumar à idéia e se adaptar a ela, sem beneficiar aqueles que estão no mandato e que tirariam proveito da mudança na regra. Quando se muda a regra para beneficiar quem está no cargo está-se fazendo uma mudança casuística.

Já reformas no sistema eleitoral, de fato, não ocorreram. A razão para isso é simples: nem o Executivo nem o Legislativo tinham interesse em mudar uma ordem que os favorecia. Tanto deputados eleitos quanto o presidente lucram com as regras do sistema eleitoral. Uma mudança no sistema eleitoral só ocorrerá quando tanto o Executivo quanto o Legislativo sentirem que estão perdendo com a atual configuração.

### **Há esperanças depositadas na reforma política que ela não pode cumprir?**

**Rennó** — Novamente, há visões distintas sobre o escopo da reforma política e não há muito consenso sobre sua abrangência. A proposta que tramita no Congresso hoje prevê voto em lista partidária, e não em candidatos, financiamento público de campanhas, lealdade partidária e fim das coligações para as eleições legislativas. Cada uma dessas propostas tem pontos positivos e negativos. Portanto, nenhuma dessas mudanças vai gerar milagres. Nenhuma dessas reformas vai, necessariamente, reduzir espaço para corrupção se não vier acompanhada de um aumento na capacidade de fiscalização do Estado, principalmente através de órgãos independentes. Isso passa por um aparelhamento maior dos Tribunais Eleitorais, dos

Tribunais de Contas, das ouvidorias, da Polícia Federal, do Ministério Público... Em suma, de órgãos que fiscalizam o poder público e o comportamento de políticos. Sem um aumento na independência desses órgãos, de sua estrutura física e capital humano, as reformas políticas podem não assegurar maior transparência política.

### **O sistema brasileiro, em que a coligação do governo eleito dificilmente consegue mais de 50% das cadeiras do Congresso, favorece a corrupção?**

**Rennó** — O sistema presidencial brasileiro dificulta a construção de maiorias estáveis porque combina um parlamento fraco, com pouca autonomia decisória sobre o orçamento da União, com um presidente forte e múltiplos partidos políticos. Um sistema com essas características foi batizado por Sergio Abranches, importante cientista político brasileiro, de presidencialismo de coalizão. Os incentivos do sistema são para o presidente negociar o apoio de múltiplos atores, utilizando seus recursos de poder e apelando menos para o conteúdo programático de suas propostas. Esse tipo de negociação pode tornar o funcionamento do sistema excessivamente caro, pois requer a troca de cargos, emendas, recursos do BNDES e Caixa Econômica, dentre outros, para beneficiar seus aliados. Ao mesmo tempo, gera incentivos para o executivo fazer “vista-grossa” aos desmandos de seus aliados na Câmara e Senado e vice-versa. Tornar o sistema menos dependente dessas trocas diminuiria a corrupção.

### **Na busca de apoio parlamentar, os governos frequentemente usam como barganha a liberação de verba para emendas orçamentárias regionais. Em que medida isso é prejudicial à democracia?**

**Rennó** — É prejudicial à democracia quando não se tem fiscalização sobre a execução das emendas e quando não prevalecem critérios técnicos para a alocação das emendas. Ambas as coisas acontecem no Brasil hoje. Mas isso requer ajustes nas regras de alocação das mesmas, e não acabar com esse instrumento. As emendas têm impacto positivo nas localidades onde são executadas. Elas trazem benefícios para os cidadãos afetados por ela, porque são, geralmente, voltadas para bens públicos necessários, como infra-estrutura, lazer e saúde. Se não fosse assim, não teriam o impacto positivo que têm no sucesso eleitoral de deputados federais que se candidatam à reeleição. Além disso, servem como mecanismo de redistribuição de renda quando implementadas em localidades carentes. Muitas vezes, os recursos destinados pelas emendas parlamentares não estariam disponíveis de outras fontes.

Assim sendo, os deputados cumprem um papel muito importante quando alocam recursos orçamentários para localidades e grupos específicos. O que se deve garantir é que emendas que realmente beneficiem comunidades pobres sejam executadas, independentemente da posição do deputado quanto a propostas do executivo. Portanto, critérios rígidos para a alocação das emendas, tendo em mente o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), da localidade beneficiada, o número de pessoas a se beneficiarem da proposta, e outros critérios técnicos deveriam ter prioridade sobre critérios políticos.

### **O sistema brasileiro dá poder em excesso ao presidente?**

**Rennó** — Sim, o presidente brasileiro tem muitos poderes. O principal deles, a meu ver, é o controle sobre o Orçamento federal, que é contingenciado. Ou seja, o presidente tem bastante discricionariedade no gasto dos recursos públicos sem

precisar consultar o Congresso para o remanejamento desses gastos.

### **O sr. acha necessário fortalecer o Congresso? Como isso poderia ser feito?**

**Rennó** — Fortalecer o Congresso é muito importante para a democracia. O Congresso é, por excelência, a casa de representação do interesse de todos os brasileiros e a instituição chave da democracia. Uma forma de aumentar a influência do Congresso no sistema político brasileiro seria aumentar sua discricionariedade e voz sobre gastos orçamentários. Isso levaria também a aumento no interesse do Poder Executivo de melhor vistoriar e fiscalizar esses gastos.

### **É correta a impressão de que o Executivo abusa das medidas provisórias?**

**Rennó** — De fato, o Poder Executivo usa muito as medidas provisórias. É, na verdade, o seu principal instrumento de proposição de leis, mais do que projetos de lei. Até mesmo após a reforma da tramitação das medidas provisórias, que força o legislativo a se pronunciar sobre todas as emendas e proíbe a reedição das mesmas, o uso não diminuiu. Na verdade, a reforma na tramitação das medidas provisórias é um exemplo de mudança que gerou mais custos do que benefícios para o ator que se beneficiaria da mudança, no caso, o Congresso. A mudança na regra gerou o trancamento da pauta, forçando o Congresso a se pronunciar. Imaginava-se com isso que o Executivo passaria a usar menos esse recurso de poder. Aconteceu exatamente o contrário: o Executivo utilizou ainda mais medidas provisórias, o que resultou em freqüentes trancamentos da pauta e conseqüente aumento do controle do Poder Executivo sobre a agenda legislativa.

O pior é que a mudança se deu baseada numa visão enganada sobre o uso das medidas provisórias feito pelo Executivo. As medidas provisórias não necessariamente impõem ao Congresso propostas às quais esse se oponha. Na verdade, as medidas provisórias não são obrigatoriamente um instrumento da imposição da vontade do presidente sobre o Congresso. MPs podem ser um instrumento de delegação do Congresso para o Executivo da responsabilidade sobre a proposta política e servem para apressar o processo de tomada de decisão. Assim sendo, o Congresso também se beneficiava do uso de medidas provisórias antes da mudança na pauta. O que o Executivo normalmente faz é usar medidas provisórias e projetos de lei para passar sua pauta, e não apenas as primeiras. E faz isso tanto quando o Congresso apresenta comportamento cooperativo com o presidente quanto quando o Congresso se mostra menos receptivo. Após a mudança, o possível benefício que o Congresso extraía da reforma se tornou mais caro com o trancamento obrigatório da pauta. Por isso, a discussão sobre novas mudanças na tramitação de medidas provisórias voltou para a agenda. Esse processo de “idas e vindas”, de mudanças erradas em um aspecto do sistema político, seguido pela necessidade de se reformar novamente para corrigir os erros da mudança inicial, são muito prejudiciais para o amadurecimento das instituições e são, portanto, maléficos para a democracia. Esse tipo de reforma enganada deve ser evitado a todo custo.

PNUD