

# Reforçar as instituições democráticas em tempos de avanço das autocracias

## Estudo Livres 03/2022

O mundo está passando por um período de recessão democrática. Segundo o Democracy Report 2022, do V-DEM Institute, o nível democrático do planeta recuou 30 anos, voltando aos níveis de 1989<sup>1</sup>. Infelizmente, o Brasil não fica de fora deste cenário. Na classificação do Democracy Index 2022<sup>2</sup>, o Brasil é considerado uma democracia falha por deficiências no funcionamento do governo, na participação social e na cultura política.

Em 2022, segundo pesquisa Datafolha, 67% dos brasileiros temem ser vítimas de violência em função de suas escolhas políticas e eleitorais<sup>3</sup>. Outros dados apontam que o número de brasileiros que desconfiam das instituições vêm aumentando há anos, alcançando 50% de desconfiança<sup>4</sup> entre entrevistados do Datafolha em 2021.

Esse padrão tem se refletido também no aumento do sentimento de desconfiança com as eleições, com a pesquisa mais recente do PoderData<sup>5</sup> indicando que 1 em cada 3 pessoas desconfiam da contagem de votos.

Diante desse panorama, o fortalecimento da democracia exige medidas capazes de enfrentar a percepção de um estado corrompido, em que as instituições políticas funcionam para preservar os seus próprios privilégios e interesses, e não para representar os interesses legítimos da sociedade.

Nesse sentido, é fundamental formular medidas que aperfeiçoem o sistema de pesos e contrapesos institucionais, próprio à Democracia Liberal, oxigenando a dinâmica entre os poderes executivo, legislativo e judiciário. No presente estudo, apresentamos considerações com foco na melhoria de funcionamento da representação popular pelo poder legislativo.

### 1. Desarmonia entre os poderes prejudica funcionamento institucional

Em seu artigo 2º, a Constituição Federal prevê que os Poderes da União devem ser independentes e harmônicos entre si. Ao longo dos últimos 4 anos de governo, o presidente Jair Bolsonaro atacou a democracia e ameaçou a convivência harmoniosa dos Poderes da República, ferindo o Art. 85, II e III da Constituição Federal, quando, por exemplo:

1. Participou de manifestações que pediam o fechamento do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal;<sup>2</sup>
2. Endossou manifestações contrárias aos presidentes das Casas do Congresso Nacional;<sup>3</sup>
3. Manifestou-se e participou ativamente, em 19 de Abril de 2020, de atos notoriamente favoráveis ao AI-5 e ao fechamento dos outros Poderes da

República, notadamente STF e Congresso Nacional.<sup>4</sup>

Conforme analisado no **Parecer Técnico Pelo Impeachment do Presidente Jair Bolsonaro**, elaborado pelo Livres em 2021, tais condutas afrontosas ao dever constitucional da Presidência de zelar pelo funcionamento das instituições democráticas constituíram potenciais crimes de responsabilidade, mas que não foram, contudo, devidamente processados pelo Poder Legislativo.

No vácuo desta omissão, seguiu-se a tendência de crescente protagonismo político do Supremo Tribunal Federal, associada com a maior exposição pública dos juízes da Corte, amplamente verificada desde o julgamento da Ação Penal do Mensalão - esquema de corrupção liderado pelo governo do Partido dos Trabalhadores, na gestão do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, que buscou fraudar a democracia, através da compra de apoio parlamentar no Congresso Nacional com recursos oriundos de roubo das empresas estatais - e fortalecida no decurso das ações de investigação da corrupção no contexto da conhecida Operação Lava-Jato.

Nesse contexto de crescente tensão entre os Poderes da República, com a emergência de movimentos extremistas que defendiam abertamente o ataque à Constituição e à Democracia, o Supremo Tribunal Federal instaurou inquérito de legalidade questionável, acumulando em si mesmo as funções de vítima, autor e julgador. No bojo deste polêmico inquérito, o STF tomou decisões que

contrariam o princípio fundamental da liberdade de expressão, notadamente a censura a reportagens sobre supostas condutas questionáveis de ministros da Suprema Corte publicadas por veículos de jornalismo profissional, como a Revista Crusoé.

Como se vê, o necessário equilíbrio harmônico entre os Poderes da República passa por uma crise de grandes proporções, causas diversificadas e complexa resolução. Em tal contexto, cabe às autoridades, em primeiro lugar, o exercício da autocontenção institucional.

Aos diversos atores políticos e instituições do terceiro setor com compromisso democrático, cabe propor medidas concretas de aperfeiçoamento institucional para o exame transparente, por meio do debate público, com ampla participação da sociedade. Tal missão se torna ainda mais relevante em tempos de ampliação das autocracias eleitorais ao redor do mundo.

## 2. Distorções do Legislativo são ampliadas por Fundão Eleitoral e Orçamento Secreto

Parte expressiva da crise institucional que o país enfrenta se relaciona ao funcionamento do Poder Legislativo, seja pela participação direta em esquemas de corrupção que comprometem a efetividade da representação popular, seja pela omissão institucional, indiretamente fortalecida por este mesmo fator.

Não podemos perder de vista os incentivos postos à mesa para o agente político que busca sua reeleição, sujeito à cooptação pelo modo de funcionamento do Orçamento Secreto, mecanismo que permite ao legislador contemplado direcionar recursos públicos do orçamento diretamente para o benefício de suas bases eleitorais, no melhor cenário, ou para desvios de corrupção com vistas ao financiamento ilegal de sua campanha à reeleição. Em ambos os casos, o Orçamento Secreto constitui um favorecimento indevido que desequilibra o jogo democrático e a disputa entre os candidatos que pleiteiam uma vaga no Congresso Nacional.

Nesse sentido, também é fundamental avaliarmos os incentivos resultantes do atual

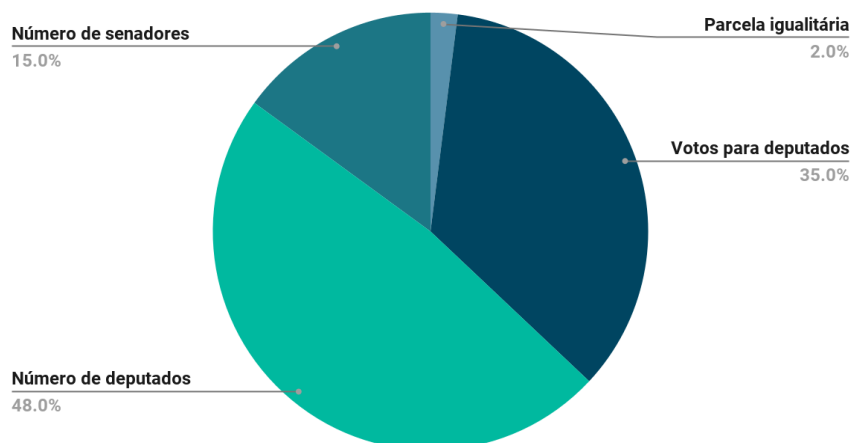
organismos de Estado.

Em 2017, a partir da proibição de doações por empresas a campanhas eleitorais, foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – conhecido como Fundo Eleitoral. Os critérios para distribuição do fundo eleitoral estão dispostos na lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições.

Para as eleições de 2022, o Congresso aprovou o valor de R\$ 4.961.519.777,00<sup>7</sup>, ou seja, quase 5 bilhões de reais. O montante representa o maior valor já destinado ao Fundo Eleitoral desde a sua criação.

A distribuição dos recursos entre os

### Critérios de repartição do Fundo entre partidos



desenho dos subsídios públicos ao funcionamento do sistema democrático, em especial para os partidos políticos, instituições que deveriam realizar a interlocução entre as diversas parcelas da sociedade e o funcionamento concreto dos

partidos segue os seguintes parâmetros:

- Todos os partidos recebem, igualmente, 2% do total dos recursos;
- 35% são divididos entre as legendas que tem pelo menos um deputado federal, e recebendo proporcionalmente aos votos recebidos nas

Eleições anteriores;

c) As agremiações com representação na Câmara dos Deputados recebem 48%, proporcionalmente às bancadas;

d) 15% são distribuídos à representação dos partidos no Senado Federal, incluindo os senadores cumprindo o segundo quadriênio dos mandatos;

Também para o cálculo dos votos para distribuição do Fundo Eleitoral, a Emenda à Constituição nº 111/2019 determina que até 2030 os votos dados a concorrentes negros ou a candidatas será contado em dobro (para a parcela do fundo referente a letra b).

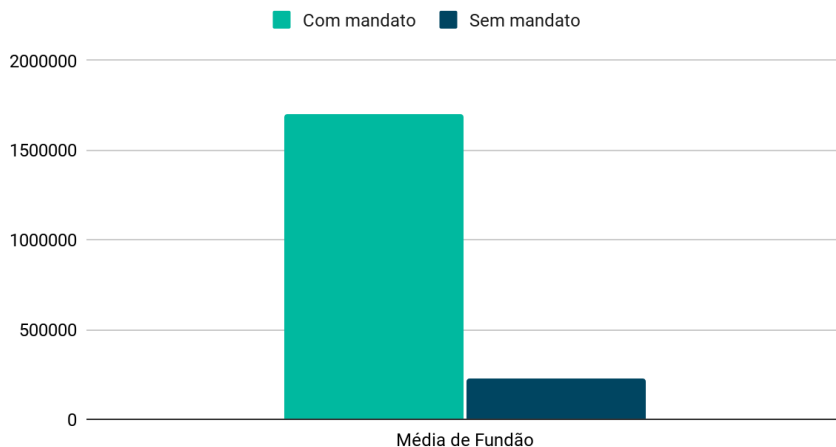
A partir das regras definidas pela legislação eleitoral, como, por exemplo, a destinação de 30% dos recursos a candidaturas femininas, cabe aos dirigentes partidários a decisão de como alocar recursos entre as candidaturas.

eleitoral entre pessoas poderosas e novos candidatos. Apesar disso, na prática, é possível verificar que os líderes partidários têm favorecido desproporcionalmente os candidatos que já possuem cargos eletivos ou claros vínculos eleitorais, muitas vezes familiares, com outros políticos já poderosos.

De acordo com levantamento da Folha de São Paulo, os 464 deputados federais em reeleição receberam no total R\$ 794 milhões do fundo eleitoral, em média de R\$ 1,7 milhão para cada um. Enquanto isso, os demais 7.044 candidatos a deputado federal receberam 7 vezes menos em média: equivalente a R\$ 227,1 mil para cada.<sup>8</sup>

Ainda é possível afirmar com segurança que esta desigualdade seria ainda maior caso a análise fosse capaz de segmentar, no conjunto dos políticos que não disputam a

### Recursos públicos destinados



A fundamentação que originou o Fundo Eleitoral visava a democratização do acesso a recursos e, assim, o equilíbrio da disputa

reeleição, aqueles que não possuem vínculos familiares ou apadrinhamento por outros políticos de mandato.

Outro dado corrobora essa realidade. De acordo com levantamento do portal da transparência, para cada candidatura com milhões de reais, [existem outras duas candidaturas](#) que não receberam nada.

Essa realidade é um indício de que a política desenhada para distribuir o Fundão, ao invés de criar incentivos para os partidos buscarem se aproximar da sociedade, destinam recursos para aqueles que já detêm poder e influência política, isolando o partido da conexão com a sociedade.

### 3. As regras do Fundão incentivam o distanciamento dos eleitores

Analisando a distribuição do fundo eleitoral no portal da transparência do TSE, também é possível verificar que os critérios estabelecidos para distribuição do fundo eleitoral também reforçam, na destinação dos recursos, distorções regionais pré-existentes.

De acordo com os parâmetros para distribuição, 48% do fundão é distribuído proporcionalmente às bancadas, enquanto 35% é distribuído conforme o número de votos. Em outras palavras, o número de deputados eleitos importa mais do que o número de votos conquistados para o partido. **Desse modo, há um incentivo para eleger mais deputados, e não para conquistar um maior número de votos.**

Sendo assim, do ponto de vista dos partidos, acaba sendo mais economicamente vantajoso investir em candidaturas de estados menos populosos, onde é necessário

um menor número de votos para eleger um deputado. Isso significa um desincentivo para o investimento na atração de um número maior de eleitores, ou seja, um **reforço do afastamento entre a política e a população.**

Como consequência, parte significativa dos eleitores acaba ficando sem representação política real, reforçando o sentimento de que as **instituições operam de acordo com um vetor de fechamento político**, voltadas para si mesmas e sua perpetuação no poder, e não de abertura, buscando a aproximação da sociedade e a representação da diversidade da população.

A título de exemplo, o estado menos populoso do Brasil é o estado de Roraima, com 652.713 habitantes, sendo 366.240 eleitores. Já São Paulo é, de longe, o mais populoso da federação, com 45,14 milhões de habitantes, sendo 34,6 milhões de eleitores. Dado que a representação dos estados na Câmara dos Deputados é distorcida pela regra constitucional (herdada da ditadura militar) que estabelece piso (8) e teto (70) do número de deputados federais por estado, os coeficientes eleitorais são radicalmente diferentes: em Roraima, são necessários cerca de 36 mil votos para eleger um deputado federal; em São Paulo, são cerca de 360 mil, uma diferença de 10 vezes.

Em 2022, o deputado federal eleito com mais votos em Roraima foi Jhonatan de Jesus (Republicanos) com 19.881 votos, enquanto em São Paulo, na mesma eleição, o deputado federal eleito com **menos** votos foi o deputado Tiririca (PL), com 31.718 votos. Ou

seja, o deputado eleito com mais votos em Roraima teve 62% dos votos do deputado eleito com menos votos em São Paulo.

Com as regras do Fundão, a distorção de representação que já estava estabelecida pela regra de composição estadual da Câmara foi ainda mais agravada com o uso dos recursos públicos.

A partir de dados da prestação de contas parcial referentes a eleição de 2022, foram destinados um total de R\$36.250.196,73 reais de fundo eleitoral para candidatos a deputados federais em Roraima. Considerando o número de eleitores registrados, o valor médio de recursos do Fundo Eleitoral por eleitor em Roraima é de **cerca de 98 reais**.

Já São Paulo recebeu R\$37.709.593,65 de fundo eleitoral para candidaturas federais. Fazendo a comparação com o número de eleitores registrados no estado, o valor de Fundo destinado para cada eleitor paulistano é de **cerca de 9 reais**.<sup>9</sup>



A análise comparativa entre os 2 estados

extremos no aspecto populacional ajuda a tornar mais evidente, por contraste, a presente distorção dos incentivos de distribuição e uso do Fundão eleitoral.

Analisando os deputados eleitos de [Roraima](#), [Amapá](#), [Acre](#), [Tocantins](#), [Rondônia](#), [Sergipe](#) e [Mato Grosso](#), que são os estados menos populosos da população, podemos perceber que as candidaturas são, todas, muito caras. Na bancada do Mato Grosso, apenas uma candidatura recebeu menos de um milhão de reais.

A única exceção encontrada foi a eleita Sílvia Waiãpi, que foi eleita com uma candidatura de apenas 127.100 reais. De longe, a menos custosa do novo Congresso.

Em São Paulo, a maior bancada do Brasil com 70 deputados federais, quase todas as candidaturas receberam mais de um milhão de reais do fundo público, sendo que os cinco mais votados receberam mais de dois milhões de reais, cada. A única exceção é o deputado Eduardo Bolsonaro, que recebeu R\$ 800 mil, um valor menor que os concorrentes, mas ainda extremamente longe da realidade da população, somado a um sobrenome poderoso.

Importante ressaltar que é possível encontrar dezenas de candidatos que receberam milhões de reais de fundo eleitoral e não tiveram boas votações. Acontece que o fundo eleitoral não é garantia de uma quantidade grande de votos, **mas não receber uma quantia substancial de recursos é uma garantia de que aquele candidato não vai se**

**eleger.** No desenho atual, mesmo um candidato com boa arrecadação por meio de doações individuais privadas tem muito mais dificuldades de concorrer com candidatos beneficiados pelo fundo público.

É evidente que campanhas tão caras, e por consequência, votos tão caros, provocam uma distorção democrática ao impedir que pessoas com menos recursos e menos contatos políticos consigam concorrer. Como concorrer em um estado pouco populoso, porém territorialmente extenso como Roraima, se você vai precisar desembolsar pelo menos 24 reais por voto?

Como regra, os dirigentes partidários destinam menos recursos eleitorais para candidatos em regiões mais populosas. O conjunto de regulamentações eleitorais, portanto, não cria incentivos para que os partidos busquem se conectar com a população, pelo contrário, incentiva um modelo em que os partidos representam poucas pessoas e focam seus esforços em áreas menos populosas.

#### **4. Ausência de mecanismos de governança afasta partidos políticos da sociedade**

Além da distorção criada pelo fundo eleitoral, o fundo partidário também cria distorções no sistema político. O fundo partidário é o valor utilizado para manutenção de partidos, utilizado para pagamento de água e luz, pagamento de funcionários, etc. Entretanto, a maior parte dos partidos do

Brasil funciona sem qualquer mecanismo consistente de transparência.

A lei dos partidos políticos (lei 9.096/95) estabelece que os partidos têm total autonomia para criar sua própria estrutura interna, seu cronograma de atividades eleitorais (art. 3º, caput e §§1º e 2º), além de estabelecer os próprios critérios para a distribuição do fundo partidário (art. 15, VIII), e como vão escolher os candidatos (art. 15, VI).

Além disso, não existe nenhuma proibição de nepotismo para partidos políticos, ao contrário da administração pública. De acordo com o artigo 11, XI da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), a indicação de parentes só dispõe crime em caso de cargos na administração pública direta e indireta, e partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado.

Em outras palavras, os partidos funcionam como entidades privadas em sua estrutura de tomada de decisões e na destinação de recursos, sem qualquer mecanismo de transparência e controle da sociedade, mas se convertem em entidades públicas quando se trata de receber recursos do pagador de impostos.

Essa distorção quanto à natureza pública ou privada dos partidos significa que as siglas podem escolher e privilegiar candidatos da família do dirigente ou de seus apadrinhados, dar a quantidade de fundo partidário e eleitoral que esse mesmo dirigente achar adequado, em detrimento de candidaturas de

pessoas desconhecidas, porém mais preparadas. Além disso, cabe à sociedade como um todo custear esse poder, sem ter acesso, como contrapartida, a qualquer mecanismo de transparência.

Um dos resultados dessa distorção é o uso de recursos partidários para benefício próprio das próprias famílias desses dirigentes, mesmo sem qualquer propósito político ou eleitoral. Em 2022, reportagem do Estadão<sup>10</sup> levantou que, a cada R\$10,00 recebidos em 2015 pelos partidos, pelo menos R\$1 foi gasto de forma questionável, e que o TSE ainda está analisando gastos de 7 anos atrás de uma série de partidos.

Em 2022, um dos casos que mais chamou atenção ocorreu no partido Patriota, que usou dinheiro do Fundo Partidário para comprar ração de cachorro<sup>11</sup>, além de **fazer da legenda um cabide de empregos para a família do dirigente**.

Essas características colocam os candidatos apadrinhados por dirigentes partidários em vantagem em relação aos concorrentes com empregos na iniciativa privada, porque a renda pessoal dos candidatos é ligada ao partido pelo qual ele vai concorrer.

O TSE considerou que os gastos do partido acima mencionado violam princípios constitucionais e vai buscar as medidas cabíveis, mas não existe um sistema de prevenção.

Numa democracia liberal representativa e plena, com efetiva competição partidária,

imagina-se que as práticas nepotistas de vários partidos seriam punidas pelos eleitores, prejudicando a possibilidade de eleição de seus candidatos.

Porém, conforme já demonstrado, o sistema político e eleitoral brasileiro bloqueia uma competição partidária efetiva e **não gera incentivos para que os partidos agradem um número grande de eleitores**; pelo contrário, o incentivo é para que os partidos canalizem suas energias em porções menores da população, ampliando seu isolamento.

Todos esses fatores contribuem para a nossa crise de representação e para o mal funcionamento do Poder Legislativo. Na prática, milhares de pessoas não se sentem representadas pelos partidos existentes, nem pelo Congresso Nacional, percebido como distante da população.

## 5. Melhorar os partidos para melhorar a política

Para fortalecer o funcionamento institucional da nossa democracia e enfrentar os problemas do sistema representativo brasileiro é necessário, portanto:

- 1) Diminuir a quantidade de dinheiro público disponível para partidos e candidaturas;
- 2) Proibir o nepotismo dentro da estrutura partidária;
- 3) Ampliar os mecanismos de transparência quanto aos gastos partidários e



critérios para destinação do fundo eleitoral;

4) Atualizar os critérios de representação dos estados na Câmara dos Deputados, ampliando a proporcionalidade do quociente eleitoral.

Já existem dois projetos de lei tramitando no congresso que vedam a contratação<sup>12</sup> de parentes, e outro que institui mecanismos mínimos de governança partidária, regulando o funcionamento da estrutura interna dos

partidos,<sup>13</sup> por exemplo, com a criação da necessidade de eleição dos dirigentes partidários, a possibilidade de suspensão do fundo partidário, e estabelecendo critérios mais claros para a distribuição do fundo eleitoral entre candidatos.

Esses dois projetos não seriam nenhuma bala de prata na resolução dos problemas, mas estes, somados à diminuição do fundo eleitoral, seriam um primeiro passo na melhora da nossa democracia.

## Conclusões:

Numa democracia liberal plena, todo indivíduo é igual em direitos e dignidade e os poderes funcionam de forma independente e harmônica. Entretanto, como resultado do conjunto de regramentos atuais que regem o funcionamento das instituições brasileiras, indivíduos valem menos a depender da sua localização geográfica e autoridades que se comportam de maneira desvinculada de seu dever constitucional enfrentam poucos contrapesos efetivos.

Inexistindo incentivos para que os partidos se conectem com uma grande parte da população, não é surpreendente que parcela expressiva da sociedade deixe de se interessar por política, retroalimentando um ciclo de utilização indevida de recursos públicos em favor de privilégios privados conforme interesses políticos circunstanciais. Este panorama gera deficiências no funcionamento do governo, na participação social e na cultura política, constituindo uma ameaça de retrocesso dos níveis democráticos enquanto o mundo assiste ao avanço das autocracias.

Os desafios elencados neste Estudo Livres precisam ser enfrentados pela sociedade brasileira por meio de reformas institucionais amplamente debatidas que aperfeiçoem o funcionamento democrático, sem jamais abrir mão dos princípios fundamentais do Império da Lei e da Constituição, a fim de proteger o exercício das liberdades políticas dos brasileiros.

Com a colaboração de

**Deborah Bizarria, Marina Zonis, Mano Ferreira e Marcelo Sarsur**  
Coordenadora de Políticas Públicas, Coordenadora de Ação Política, Diretor de Comunicação e associado da setorial de Justiça do Livres, respectivamente.

## Referências

1. Vanessa A. Boese, Nazifa Alizada, Martin Lundstedt, Kelly Morrison, Natalia Natsika, Yuko Sato, Hugo Tai, and Staffan I. Lindberg. 2022. Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022. Varieties of Democracy Institute (V-Dem).
2. Democracy Index 2022. Economist Intelligence Unit. The Economist.
3. Datafolha: Cai confiança da população nas instituições e nos três Poderes. Acesso em 26/09/2022.
4. Datafolha: [Maioria tem medo de agressão por motivos políticos](#). Último acesso em 27.09.2022
5. Poder Data: 1 em 3 eleitores não confia na contagem de votos. Poder360. Acesso em 26/09/2022
6. Falta conhecimento do eleitor sobre o sistema político, aponta o DataSenado. Agência Senado. Acesso em 26/09/2022.
7. Resolução do TSE regulamenta gestão e distribuição do Fundo Eleitoral para 2022. TSE. Acesso em 27/09/2022
8. O candidato à reeleição tem 7 vezes mais recursos do fundo eleitoral. Folha de São Paulo. Acesso em 27/09/2022
9. Dados das prestações de contas eleitorais feitas ao TSE. Valores parciais enviados até 26/09/2022.
10. Fundo Partidário bancou itens de luxo, avião e reforma em imóvel de dirigente. Estadão. Acesso em 27/09/2022.
11. Patriota usou dinheiro público para comprar ração de cachorro e empregar família de dirigente. O Globo. Acesso em 26/09/2022.
12. PL 715/2020.
13. PL 4896/2019