



1. APRESENTAÇÃO:

A presente Minuta do Relatório tem a finalidade de chamar as Senhoras e os Senhores Deputados a apresentarem sugestões e propostas ao Relator da Comissão Especial de Aprimoramento das Instituições Brasileiras – CEESTA.

Para instrumentalizar o presente chamado, está exposta abaixo tanto uma prévia historicidade dos trabalhos da CEESTA neste ano de 2013, como uma preliminar sistematização dos estudos apresentados pelos intelectuais, especialistas e técnicos que participaram das audiências públicas. E não é só: o Relator aproveita o texto para problematizar as questões que envolvem o escopo central da Comissão, a saber, efetuar estudos, levantar as proposições em tramitação e apresentar propostas em relação às temáticas envolvendo o aprimoramento do Estado, das instituições e da democracia brasileira.

Logo, é o conjunto do conhecimento adquirido em razão das atividades desenvolvidas pela CEESTA – integrados pela historicidade, sistematização e problematização acima aduzidos – que formam esta Minuta do Relatório. Em suma: acredita-se que com base neste, há um instrumento que facilita e viabiliza a necessária e oportuna participação dos Senhores Parlamentares para com a CEESTA e, conseqüentemente, para com o Relatório e demais produtos finais que possam ser apresentados.

Esclareça-se, por fim, que muito embora os trabalhos da CEESTA estejam bastante avançados, falta com veemência o debate sobre o federalismo fiscal no Brasil, de modo a se examinar equívocos, avanços, obstáculos a superar e oportunidades que devem ser aproveitadas, notadamente para uma Comissão que se propõe a tratar do aprimoramento das instituições brasileiras pós Constituição de 1988. Tal tema será objeto da CEESTA no próximo ano, quando caminhará para o encerramento dos trabalhos até a primeira quinzena do mês de março de 2014.



2. Objetivo Geral da Comissão:

A Comissão Especial CEESTA foi constituída para refletir e debater os 25 anos da Constituição de 1988, especificadamente submetendo à análise crítica o Estado, as Instituições e a Democracia brasileira.

Com base nas reflexões, poderá propor ações legislativas que reformem a organização e os aparelhos do Estado, do governo e da democracia implantada, inclusive organizando e analisando as propostas em tramitação que tratam sobre a matéria.

É uma reflexão e apontamentos sobre a organização do Estado brasileiro a partir da Constituição de 1988, esmiuçando a particular maneira de ser do nosso Estado, do nosso governo e da nossa democracia, apurando e refletindo sobre as lições já produzidas por essa breve história-social brasileira.

3. Prévio Histórico das Audiências Públicas:

3.1 - Seminário sobre o Tema: "Estado x Governo".

07 de maio de 2013. Plenário 11

Seminário realizado com a presença dos seguintes palestrantes:

- 1 - ACIR ALMEIDA - Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA;
- 2 - INGO WOLFGANG SARLET - Juiz do TRE-RS, Juiz de Direito em Porto Alegre e Professor Titular da PUC-RS;
- 3 - JOSÉ CELSO CARDOSO JR. - Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA e Diretor de Monitoramento do PPA 2012-2015 na SPI / MPOG;
- 4 - LUIZ MOREIRA GOMES JR. - Jurista, Conselheiro Nacional do Ministério Público e Diretor Acadêmico da Faculdade de Direito de Contagem; e



5 - VALÉRIA ALPINO BIGONHA SALGADO - Diretora do Departamento de Inovação e Melhoria de Gestão do MPOG.

3.1.1 PROBLEMATIZAÇÃO:

As questões que orientaram o seminário e que ainda devem ser aprofundadas no decorrer dos trabalhos: (a) analisar como se dá o diálogo e a interação entre as instituições de Estado criadas pela Constituição Federal de 1988, no âmbito dos diversos sistemas de controle, com o Governo; (b) identificar as prerrogativas de governo para “reforma do Estado” e/ou do “aparelho de Estado”; (c) examinar como minimizar os interesses privados da burocracia de Estado frente às prerrogativas de governo; (d) examinar as funções do Governo e as funções do Estado brasileiro, conforme a Constituição Federal de 1988.

3.1.2 SISTEMATIZAÇÃO PRELIMINAR DO OBJETO DOS DEBATES:

Os debates no seminário podem ser resumidos por meio das seguintes questões: O Estado brasileiro sempre foi objeto de desconfiança pela sociedade, uma vez que há déficit democrático e, historicamente, apresenta-se como autoritário. Culturalmente se questiona do por que instituições não eleitas podem ter a última palavra sobre o significado de direitos? É assim que a questão costumou ser formulada pela tradição brasileira. Alguns a responderam em favor desse arranjo, outros em defesa da supremacia do Estado e defesa do interesse público. Essa seria uma encruzilhada da separação entre sociedade e Estado e as teorias da última palavra se enfrentam nesses termos.

Os participantes do seminário investigaram uma saída alternativa para esse dilema, oferecida pelas teorias do diálogo institucional. Segundo essa corrente, a última palavra, na democracia, não existe. Os trabalhos defenderam que ambas as perspectivas, última palavra e diálogo, têm papel analítico importante a cumprir, salvo o palestrante Ingo Walfang. De qualquer modo, ofertou-se a proposta de uma interação de caráter



deliberativo, e não somente adversarial, entre as instituições, no caso, entre o Estado e os Governos. Assim, haveria maiores possibilidades de, ao longo do tempo, produzir boas respostas sobre os direitos e cidadania, uma vez que, a interação deliberativa é um ganho; a interação adversarial, se não chega a ser uma perda, desperdiça seu potencial epistêmico.

Logo, entre as instituições brasileiras e os Três Poderes a interação é inevitável. Ela não precisa ser vista apenas como um dique ou uma barreira de contenção, mas também como um mecanismo propulsor de melhores deliberações. Não serve para proteger a sociedade da política quando esta sucumbe, mas para desafiá-la a superar-se em qualidade.

3.2 – Seminário sobre o Tema: Estrutura Federativa.

11 de junho de 2013. Plenário 11

- 1 - CARLOS ALBERTO CHIARELLI - Advogado, Constituinte e ex-Parlamentar;
- 2 - PAULA RAVANELLI LOSADA - Assessora Especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República;
- 3 - CONSTANTINO CRONEMBERGER MENDES - Representante do Instituto de Pesquisa Aplicada - IPEA;
- 4 - RICARDO MARTINS - Consultor da Câmara dos Deputados; e
- 5 - GIOVANA DAL BIANCO PERLIN - Professora do CEFOR da Câmara dos Deputados.

3.2.1 PROBLEMATIZAÇÃO:

As questões que orientaram o seminário e que ainda devem ser aprofundadas no decorrer dos trabalhos: (a) sobre o diálogo entre as políticas públicas, decorrentes da Constituição Federal, com a estrutura federativa brasileira e (b) como as esferas de governo e respectivas instituições se viabilizam (e deveriam viabilizar) no contexto da partição de competências entre União, Estados e Municípios?



3.2.2 SISTEMATIZAÇÃO PRELIMINAR DO OBJETO DOS DEBATES:

Os debates no seminário podem ser resumidos por meio das seguintes questões: Houve uma breve análise da estrutura federativa brasileira, sob o prisma da coordenação e cooperação federativa. Os palestrantes ressaltaram que há no caso da estrutura federativa brasileira problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo, dada a relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas.

Adicionalmente, consideraram que a distribuição federativa da autoridade política nas políticas sociais brasileiras faz com que as instituições políticas nacionais tendam a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário. Assim, o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas.

Em suma, as palestrar arguíram sobre os aspectos, instrumentos e critérios de compartilhamento de responsabilidades e competências entre as esferas de governo. E sob um objetivo nacional de política social, a realização deste determinado objetivo suporia a mobilização dos governos estaduais e municipais, uma vez que estes também são gestores. Todavia, o reconhecimento generalizado de que aquela deveria ser uma prioridade nacional não implica que estes entes viessem a fazê-lo de acordo com as estratégias traçadas ou consideradas mais adequadas, uma vez que em tese Estados e municípios podem estabelecer sua própria prioridade de gastos. Ainda que a autonomia de decisões de alocação de gasto tenha possivelmente produzido melhor adaptação a necessidades locais, seus efeitos podem ser a elevação generalizada do gasto acompanhada de superposição e a dispersão das ações.



3.3 – Seminário sobre o Tema: Democracia Participativa e Representativa

10 de julho de 2013. Plenário 07

- 1 - FRANCISCO FONSECA - Professor de Ciência Política na FGV/SP;
- 2 - DANIEL CARA - Coordenador Geral da Campanha Nacional pelo Direito à Educação;
- 3 - LUCIANO MARTINS - Jornalista e Representante do Observatório da Imprensa; e
- 4 - PEDRO PONTUAL - Diretor de Participação Social da Secretaria-Geral da Presidência da República;
- 5 - Representantes do Movimento do Passe Livre;
- 6 - CRISTIANE BRUM - Professora do CEFOR da Câmara dos Deputados.

3.3.1 PROBLEMATIZAÇÃO:

As questões que orientaram o seminário e que ainda devem ser aprofundadas no decorrer dos trabalhos: (a) o Brasil é um Estado de direito democrático, que se baseia em estrita conformidade com as normas legais e especialmente a Constituição para alcançar os seus fins. Com a atual Constituição nasceu claramente a participação direta da população, mas tradicionalmente focada nos instrumentos do “plebiscito” e “referendum”, de modo que necessita incrementar outros instrumentos de participação popular, tal como “ouvir os pedidos das ruas de junho/julho de 2013”. (b) Desde a Constituição de 1988, a sociedade e algumas instituições trabalham ativamente para o fortalecimento da cultura jurídica institucional que garanta os direitos fundamentais dos indivíduos, de acordo com os direitos e os valores humanos democráticos. Entre outros, busca-se examinar como aperfeiçoar as instituições da democracia para permear os Poderes e as Instituições estatais, como o Judiciário e o Ministério Público, cuja melhor operação permitirá uma maior proteção dos direitos de cidadania.



3.3.2 SISTEMATIZAÇÃO PRELIMINAR DO OBJETO DOS DEBATES:

Os debates no seminário podem ser resumidos por meio das seguintes questões: Existem no Brasil diversos projetos para investigar e documentar diferentes experiências e boas práticas relacionadas com o acesso à informação e transparência no Estado. Mais precisamente, há experiências inovadoras postas em práticas, alcançado com o valioso apoio do programa de informação, transparência e governança.

Todavia, existe ainda déficit relacionado ao Judiciário, órgãos do Legislativo de controle externo e de controle institucional (designado por um dos palestrantes como “Entidades Fiscalizadoras Superiores”). Nesses casos, deve-se buscar promover reformas destinadas a aumentar a transparência e a participação da sociedade civil no funcionamento dos respectivos sistemas.

Assim, os debates reforçaram o entendimento de que as instituições de fiscalização, controle e auditoria desempenham um papel fundamental na supervisão do exercício do poder em regimes democráticos, especialmente quando há uma percepção de altos níveis de corrupção e ineficiência na Administração Pública. No entanto, apesar dessa importância, muitas vezes eles não têm uma ligação forte com a sociedade. Seus relatos são de importância pública que merecem fiscalização, mas muitas vezes não são apreciados pela sociedade civil como áreas para participação.

No entanto, nos últimos anos, há uma maior exigência para essas instituições estabelecerem mecanismos de transparência, de acesso à informação pública e participação dos cidadãos em seu trabalho. Por conseguinte, busca-se fortalecer as funções controle, aumentar a demanda por prestação de contas da Administração Pública e, portanto, aumentar a credibilidade das políticas e programas governo.



3.4 – Seminário Internacional sobre o Tema: Sistema Eleitoral e Descentralização

21 de agosto de 2013. Plenário 08

1 - SILVANA KRAUSE - Representante da Fundação Konrad Adenauer, Professora da UFRGS e Cientista Política (Alemanha)

Subtema: Tipos de eleições, Modelos de votos, Financiamento de campanha e Financiamento partidário;

2 - GONÇALO MOTTA - Primeiro-Secretário da Embaixada de Portugal no Brasil

Subtema: Sistema de Governo e Sistema Eleitoral, Instrumentos institucionais para enfrentar crises sociais; e

3 - ANDRÉS AGUINAR - Segundo-Secretário da Embaixada do Chile no Brasil.

Subtema: Eleições e Democracia, Coalizão de partidos e pós-Concertación.

3.3.1 PROBLEMATIZAÇÃO:

As questões que orientaram o seminário e que ainda devem ser aprofundadas no decorrer dos trabalhos: (a) utilizar o critério comparativo com representantes de Estados estrangeiros para elaboração do cotejamento entre os respectivos Estados e a particular maneira de ser da nação, do governo e da democracia brasileira. (b) Buscou-se comparar a forma de Estado, sistema de governo e modelo de democracia com o de outros Estados, uma vez que a partilha de boas práticas e das lições aprendidas pode ajudar o Brasil a canalizar regras e oportunidades de constituição de uma nação republicana, democrática e com justiça social.

3.3.2 SISTEMATIZAÇÃO PRELIMINAR DO OBJETO DOS DEBATES:

Os debates no seminário podem ser resumidos por meio das seguintes questões: Cada representante e/ou palestrante inicialmente fez uma apresentação do respectivo Estado em suas linhas mais gerais.



Posteriormente, eles fizeram uma apresentação detalhada sobre o sistema eleitoral. Evidentemente que, aqui, não é feito tal resumo, que podem ser obtidas pelas notas taquigráficas e material produzido pelos Palestrantes no site da CEESTA. De qualquer modo, diga-se que as apresentações foram didáticas (clara para leigos entenderem a matéria) e rica em exemplos práticos e de fácil assimilação (clara para que leigos possam acompanhar a matéria).

Com efeito, ficou clarividente que as práticas e as experiências democráticas não estão prontas e acabadas, tendo como vetor a ampliação máxima da participação do cidadão. Tal fortalece o sistema, que é essencial para a governança inclusiva. No entanto, os Palestrantes expressaram que a experiência também mostra que poder político não tem nenhum incentivo para produzir reformas abrangentes, salvo quando há clamor público para que mudanças sejam adotadas. Citaram como exemplo as recentes crises políticas em diversos países, revelado momentos propícios para a promulgação de normas de ampliação da participação.

A comparação entre os sistemas eleitorais puderam proporcionar um contexto adequado para propostas de novos progressos na legislação eleitoral brasileira, pois discutiram: como tornar as estruturas de Estado mais acessíveis à democracia? Como evitar, ou reduzir o risco, do uso do poder econômico e político nas eleições? Instrumentos e possibilidades de desfazer os governos eleitos, sem retirar dos cidadãos direitos?

No caso brasileiro, em síntese, mudança eleitoral tem se caracterizado pela grande dificuldade de os atores, partidos, lideranças, congressistas e forças sociais acordarem sobre o conteúdo das mudanças. Um desdobramento do obstáculo representado pela falta de consenso é que a mudança tem sido gradualista, tem tido um caráter incremental e produzido resultados cumulativos, os quais, no entanto, ainda não alteraram instituições-chave que conformam a estrutura institucional atual



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO ESPECIAL – APRIMORAMENTO DAS INSTITUIÇÕES BRASILEIRAS
MINUTA DO RELATÓRIO – DEP. ROGÉRIO CARVALHO

do sistema representativo brasileiro: o padrão privado do financiamento político e o sistema eleitoral de lista aberta nas eleições proporcionais.

Sala das Comissões, em

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Carvalho', written in a cursive style.

Deputado ROGÉRIO CARVALHO – Relator.