

ENTREVISTA COM FABIANO SANTOS: LEGISLATIVO, DEMOCRACIA E CIÊNCIA NO BRASIL¹

INTERVIEW WITH FABIANO SANTOS: LEGISLATIVE, DEMOCRACY AND SCIENCE IN BRAZIL

Mariele Troiano
Vitor Vasquez

RESUMO

Fabiano Santos é um dos nomes mais destacados entre os estudos sobre o Legislativo no Brasil. Doutor e mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), o professor atua no Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e coordena o Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON), o Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB) e o Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP). Santos já foi presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (2008-2012), membro do Conselho de Redação de DADOS – Revista de Ciências Sociais (2006-2009) e, atualmente, é editor associado da *Journal of Politics in Latin America*. No dia 4 de abril de 2022, com um pequeno conjunto de perguntas e respostas, Santos deixou evidente a busca constante em manter atualizada a agenda de pesquisa sobre o Legislativo.

ABSTRACT

Fabiano Santos is one of the most highlighted names in the studies about the Legislative in Brazil. A doctor and master in Political Science by the Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (University Institute of Research of Rio de Janeiro) (IUPERJ), the professor works in the Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Institute for Social and Political Studies) (IESP) of the Universidade do Estado do Rio de Janeiro (University of the State of Rio de Janeiro) (UERJ) and coordinates the Núcleo de Estudos sobre o Congresso (Center of Studies about the Congress) (NECON), the Observatório do Legislativo Brasileiro (Observatory of Brazilian Legislative) (OLB) and the Grupo de Estudos de Economia e Política (Group of Studies in Economics and Politics) (GEEP). Santos has been president of the Associação Brasileira de Ciência Política (Brazilian Association of Political Science) (2008-2012), member of the writing council of DADOS – Revista de Ciências Sociais (Social Sciences Revue) (2006-2009) and currently is an associated editor of the *Journal of Politics in Latin America*. On the 4th of April 2022, with a small set of questions and answers, Santos has made evident the constant search for maintaining up to date the researches agenda about the Legislative.

¹ Entrevista realizada em 4 de abril de 2022. Texto produzido por Mariele Troiano e Vitor Vasquez, organizadores deste dossiê, a partir da transcrição feita por Mariana dos Santos Escobar.

Entrevista com Fabiano Santos: Legislativo, democracia e ciência no Brasil – Mariele Troiano; Vitor Vasquez – p. 8-27

Nesta entrevista, que compõe o dossiê temático “Estudos Legislativos no Brasil - Desafios Contemporâneos”, conversamos com Fabiano Santos, pesquisador central para o desenvolvimento e a consolidação dos estudos sobre o Legislativo e de sua relação com o Executivo no país. Inicialmente, Santos nos contou sobre como se deu sua inserção nos estudos legislativos durante seu doutorado no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) no início dos anos 1990, analisando a democracia de 1946-1964. Logo após a tese², já influenciado pela literatura da *rational choice*, Fabiano Santos se inseriu de vez na agenda, em diálogo com o que vinha sendo produzido pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) com Argelina Figueiredo e Fernando Limongi.

Além disso, Santos falou um pouco sobre os fatores que o movem para continuar fazendo pesquisa, como a leitura de textos recentes o instiga buscar novas perguntas para se responder e continuar realizando investigações mesmo com uma produção tão vasta e consolidada. Dentre estas novas agendas, Fabiano relatou a respeito do livro “Congresso Remoto”, no qual descreve e analisa esta experiência recente da democracia brasileira. A pesquisa destaca o protagonismo legislativo dos parlamentares durante o período da pandemia de Covid-19.

Por fim, Fabiano Santos expressou preocupação com a condução das políticas de ciência e tecnologia no Brasil e seu impacto sobre as universidades públicas e seus pesquisadores. Também se manifestou preocupado com a democracia brasileira, em função de obstáculos que vem enfrentando desde o processo de impeachment de Dilma Rousseff, entre 2015 e 2016, e da presença marcante de militares na política institucional recente do país. Encerrando nossa entrevista, Santos nos contou um pouco sobre sua agenda de pesquisa mais atual, por meio da qual busca analisar como o processo de desindustrialização do Brasil – com o protagonismo econômico do agronegócio – foi acompanhado por uma alteração no padrão de votação no país, inclinando o voto para a direita nas regiões cuja economia assenta-se sobre o agro.

Fabiano Santos é professor e pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), onde coordena o

² Santos, Fabiano. **Teoria de Decisões Legislativas: Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil**. 1994. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1994.

Observatório do Legislativo Brasileiro (OLB), o Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON) e o Grupo de Estudos de Economia e Política (GEEP). É subcoordenador do INCT “Instituto da Democracia e Democratização da Comunicação Política”, além de pesquisador 1B de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pesquisador Cientista do Nosso Estado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ) e pesquisador Pró-Ciência (UERJ). Foi presidente da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). É editor associado da *Journal of Politics in Latin America* (JPLA), além de membro do corpo editorial de diversas revistas científicas nacionais na área de Ciências Humanas. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em estudos legislativos, instituições políticas brasileiras e economia política, com diversas publicações no Brasil e no exterior sobre tais temas.

A entrevista a seguir é um convite para (re)pensarmos sobre o papel do Legislativo brasileiro, sobretudo, na construção de um projeto político democrático. Trata-se também de um estímulo para continuarmos investindo no campo de estudos legislativos no país a partir de uma agenda multifacetada, que seja criativa na escolha de objetos e na forma de abordá-los. Tal investimento é fundamental para compreendermos – e enfrentarmos – os desafios contemporâneos de nossa democracia, tanto a partir de análises do período atual, quanto com aprendizados sobre períodos anteriores.

Mariele Troiano - Professor Fabiano Santos, agradecemos a disponibilidade e a oportunidade. Vou começar com algumas questões sobre seu percurso acadêmico. A sua trajetória tem um grande impacto para a área de Ciências Sociais, em especial para os estudos legislativos no Brasil. Inclusive, você foi um dos principais pesquisadores a inserir uma agenda de pesquisa de estudos legislativos, especificamente, uma perspectiva que, até então, estava apenas sinalizada na literatura internacional. Gostaríamos de ouvi-lo um pouco sobre as suas motivações e influências para essa entrada no campo de estudos legislativos no Brasil.

Entrevista com Fabiano Santos: Legislativo, democracia e ciência no Brasil – Mariele Troiano; Vitor Vasquez – p. 8-27

Fabiano Santos - Sim. Em primeiro lugar, muito obrigado pela pergunta e obrigado por esse “impacto nas Ciências Sociais”. É engraçado ouvir, porque nós trabalhamos muito, produzimos muito também, mas uma visão externa do que significou e tem significado é difícil ter.

Então, começo comentando como surgiu a ideia de avançar pelos estudos legislativos. Surgiu na época do doutorado. Trabalhava em pesquisa com partidos e eleições na República de 1946 a 1964, objeto bastante disseminado entre os alunos do antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), onde estava fazendo o doutorado. De fato, o período republicano de 1946 a 1964 foi um experimento, um laboratório de análise em torno da prática da democracia e, também, uma oportunidade para utilização de dados, com percurso longitudinal mínimo. Isso era no final da década de 1980, início de 1990, etapa inicial do meu doutoramento. Não tínhamos ainda experiência acumulada de eleições no Brasil pós-autoritário. Qualquer investigação que ambicionasse um mínimo de dinâmica e de mudança no tempo deveria recorrer ao 1946-64. E a questão dos partidos, das eleições e do sistema partidário era o tema mais presente na agenda dos cientistas políticos com vocação mais empírica, voltados para as instituições. Esse é o contexto: são cientistas políticos como Jairo Nicolau, Octavio Amorim Neto, Nelson Carvalho, José Luciano Dias, Alberto Almeida e Bruno Wanderley Reis, Leandro Piquet Carneiro. Um conjunto de autores hoje importantes na ciência política, alguns mais voltados para a academia, outros com papel importante no mercado. Então, esse era o contexto das discussões e dos debates entre os colegas.

Naquela altura me interessava sair um pouco de partidos, eleições e sistema partidário e tratar de algo um pouco diferente: o Congresso e seu comportamento. O funcionamento do parlamento passou a ser o foco de análise. Vinha também consumindo a literatura de *rational choice*, sendo a lógica do comportamento político e a coordenação da ação coletiva dos agentes políticos as questões teóricas de fundo. Isso estava muito presente na literatura e analisar o comportamento legislativo me pareceu muito promissor.

Foi, a partir disso, que eu usei o Congresso como material empírico para a tese de doutorado, ou seja, para subsidiar, testar e ilustrar hipóteses que vinham de uma

Entrevista com Fabiano Santos: Legislativo, democracia e ciência no Brasil –
Mariele Troiano; Vitor Vasquez – p. 8-27

reflexão teórica sobre o comportamento político, ação coletiva dos políticos em torno do processo decisório em políticas públicas, bem como questões de distribuição e redistribuição de recursos públicos, custos e benefícios de diversos cursos de ação. Então, a economia política entrou forte no âmbito teórico e o material empírico era a fonte com a qual nós trabalhávamos, sobre o período de 1946 a 1964. Eu juntei essas duas coisas.

Tive acesso a um banco de dados de produção legislativa de 1959 – o período do final do Governo de Juscelino Kubitschek – até 1964, e o utilizei como fonte empírica para teste de hipóteses. Um teste de hipóteses derivado de um argumento teórico, em torno da lógica do comportamento parlamentar, em termos de tipos de bens a serem produzidos na ação coletiva do Congresso. Usei como variáveis: a inserção partidária, a inserção regional dos parlamentares e, por aí, fui gerando proposições empíricas do argumento central cujo cerne girava em torno de uma tipologia de decisões políticas. Juntei a literatura de políticas públicas com uma literatura mais abstrata de comportamento político. Na verdade, é uma tese bastante teórica, sem deixar de promover testes empíricos. Estes, por sua vez, não eram muito comuns na época. Também recorri a uma abordagem teórica não muito convencional, mas que surgia com força na época. (Marcus Figueiredo foi muito importante nesse contexto). Então, coincidiu também com um movimento conceitual metodológico que logo depois acabou sendo bastante importante no desenvolvimento da ciência política brasileira.

Logo após o término da tese, a famosa pesquisa do CEBRAP coordenada por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi começou a pautar de maneira bem intensa o debate acadêmico sobre o Legislativo, porque aí se começa a gerar e analisar dados sobre o Congresso pós-constituente, e, do ponto de vista teórico, partia-se de um contraponto aos diagnósticos comuns entre os brasilianistas que examinavam a transição para a democracia. O meu olhar não era voltado para o Congresso contemporâneo, mas sim para o do pré-64, que era muito a agenda do IUPERJ. Então, quando a Argelina e o Fernando botaram a pesquisa na rua e começaram a produzir os primeiros artigos, coincidiu com o término da minha tese, e eu já não tinha muito o que dizer sobre o pré-64. Vale dizer, eu tinha que começar a comparar o que se sabia sobre o pré-64 com o que estava acontecendo no pós-constituente, a partir da experiência da

Entrevista com Fabiano Santos: Legislativo, democracia e ciência no Brasil – Mariele Troiano; Vitor Vasquez – p. 8-27

transição. Logo, o trabalho deles me serviu como parâmetro fundamental para começar a produzir e, também, a lutar pela institucionalização de uma área especializada em estudos legislativos.

M. T. - Muito bom. E foi lendo vocês que a gente definiu os nossos objetos de pesquisa.

Vitor Vasquez - É legal entender como é que surge. Por exemplo, aquele seu artigo que você compara as comissões, a Comissão de Constituição e Justiça, no período de 46, com a democracia atual³. Interessante entender como é que essas ideias vão surgindo.

F. S. - Sim, quando eu estava lendo para a tese, comecei a estudar a literatura norte-americana sobre o Congresso, ou seja, toda a questão da delegação, como este se organiza para produzir as decisões etc. Essa era basicamente a questão tratada na literatura mais clássica. E, como eu conhecia bastante a experiência do período de 1946 a 1964, lia também biografias políticas, tinha muita curiosidade sobre o funcionamento do Congresso. Imediatamente me surgiu à mente o seguinte problema de pesquisa: o Congresso do período 46-64 era uma instituição muito forte. Sabemos que em qualquer organização, existe o problema de ação coletiva. Então, como se dava a organização congressual de forma a realizar o poder de agenda do Legislativo enquanto tal? A literatura norte-americana me forneceu uma inspiração: “olhe para as comissões, lá você vai conseguir encontrar a resposta”. Foi aí que tentei explorar essa hipótese no contexto brasileiro.

M. T. - É importante a gente ressaltar o quanto seus estudos também influenciam outros campos de estudos, como as pesquisas em direitos humanos e análises dos processos constituintes, por exemplo. Por isso, eu gostaria de deixar claro, o quão é importante essa sua agenda que você inicia nesse momento que foi relatado.

F. S. - Puxa, isso é o tipo de coisa que a gente não tem consciência, a gente vai fazendo. (Risos). Mas é bom ouvir.

³ Santos, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados** [online], v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200003>. Acesso em: 31 maio 2022. Epub 13 Ago 2002.

M. T. - Eu vou continuar mais ou menos nessa seara, perguntando sobre a sua vasta produção bibliográfica. Eu não consegui contabilizar, pois é praticamente imensurável se a gente for considerar tudo o que você tem produzido. Eu calculei, a partir do seu currículo lattes, mais de 70 artigos, sete livros, 45 capítulos de livros, além de todos os outros resultados de pesquisa dispersos em fontes como boletins em blogs, revistas, jornais e artigos publicados em anais de eventos. Diante deste grande número de produção de altíssima qualidade, o que te motiva a continuar produzindo?

F. S. - Essa é uma questão bastante interessante. Em primeiro lugar, encontra-se a inquietude, a necessidade de dar conta de uma questão que nos incomoda. Partimos para o estudo dos textos, dar aulas ou desenvolvemos projetos, quando então nos deparamos com uma determinada literatura e argumentos que, às vezes, nos incomodam ou nos entusiasma. A gente percebe uma descoberta e em torno dela outras questões surgem. É um processo criativo em torno da absorção dos textos. Quando leio algo muito bom, fico muito motivado a produzir hipóteses em torno daquilo ou, alternativamente, algo que me deixa muito insatisfeito, o incômodo acaba gerando um afã criativo. O próprio processo de leitura é um processo criativo para mim, pois em torno da leitura de bons textos, já estou pensando na realidade com a qual estou lidando. Então, uma fonte para mim inesgotável de vontade de produzir é o meu próprio trabalho de ter de ler e, ao mesmo tempo, sobretudo, ter de ler coisas novas, porque naturalmente nos saturamos com as leituras para os cursos que oferecemos. Nisso, o ambiente no qual trabalho, aqui no IESP-UERJ, na pós-graduação, me fornece ampla liberdade para criar, através dos cursos que escolho oferecer. Trata-se de um misto de obrigações pedagógicas e criação intelectual dos cursos. Procuro, através dos cursos, sempre renovar a bibliografia e literatura, incluir coisas novas com as quais me deparo quase que por acaso ou porque um colega sugeriu. Isso abre uma avenida de possibilidades: posso montar um curso inteiro em torno das novas leituras, parte de um curso ou nenhuma coisa nem outra. Tem sido basicamente assim, começo a consumir uma literatura de boa qualidade e isso começa a me fazer pensar sobre coisas que nunca tinha pensado. É claro que sempre

relacionado a temas com os quais estou lidando ao longo da vida, o meu objeto e a minha paixão que é a política.

Em suma, não consigo separar bem o processo de leitura de um material do próprio processo de criação. Quando estou lendo, já estou criando. Quando vou levar algum texto ou argumento para a sala de aula, também já estou criando e pensando em algo que quero produzir ou dizer, dialogando com aquela teoria e examinando criticamente algum desenho de pesquisa novo sendo proposto. Aí, uma coisa importante: os desenhos de pesquisa e as metodologias estão cada vez mais sofisticados. Então, não tenho nenhuma intenção, nenhuma pretensão de dar conta disso, muito menos tempo para estudar e aprender a dominar os aparatos tecnológicos utilizados contemporaneamente. Tomei a decisão muito cedo na vida de sempre produzir com colegas. A divisão do trabalho, para mim, faz parte do trabalho científico, necessariamente. Assim, tento dar o caminho das pedras para as pessoas mais jovens com quem estou trabalhando. O caminho das pedras teórico é a literatura de mais qualidade, o mais relevante que está sendo dito. Tento mostrar problemas ou possibilidades dentro do argumento, aliás, como desenhar o argumento e, então, discutir o desenho de pesquisa para dar conta daquilo que a gente está fazendo.

Hoje em dia é muito difícil, é muito competitivo produzir, tem que ter muita qualidade. Pelo menos onde tenho desejado produzir, é necessário muita qualidade metodológica e precisão no desenho de pesquisa. Mas acho interessante, porque está me exigindo cada vez mais. Encontro-me mais motivado a produzir hoje do que já estive em tempos atrás. Tenho tido parcerias excelentes, tenho visto novas gerações excelentes, tem me dado muito prazer trabalhar com elas e, pelas próximas duas décadas, a agenda está bem carregada de coisas sobre as quais quero produzir. E tenho certeza de que vou ler coisas novas, coisas boas, o que acaba gerando desdobramentos. Então, para sintetizar aquilo sobre o que comentava no início: não separo muito o processo de absorção da etapa de criação, enquanto leio algo de qualidade, já estou pensando na realidade tratada, tentando dar a resposta a ela.

M. T. - A sua última obra, intitulada Congresso Remoto⁴, foi publicada em 2021, faz parte desse conjunto de trabalhos que são lançados e já se tornam referências bibliográficas imediatamente. Inclusive, um dos livros que são obrigatórios na minha bibliografia desta disciplina, neste semestre, sobre instituições políticas. É uma excelente contribuição teórica e metodológica. Nós gostaríamos de ouvir um pouco sobre esse livro, como ele foi construído e quais foram as dificuldades encontradas, afinal, você interpretou, juntamente com toda a equipe de pesquisadores, a atuação do Legislativo durante o contexto excepcional de pandemia. Como foi a coleta de dados nesse momento? Como vocês se organizaram enquanto equipe e enfrentaram as dificuldades? Temos também uma curiosidade: houve uma inspiração externa para o desenvolvimento deste trabalho?

F. S. - Muito bacana a pergunta, também, para explicar um pouco desse livrinho. Meu trabalho sobre o Congresso, a partir de um certo momento, passou a ser muito aplicado. O que a gente quer dizer com isso? Sai da pesquisa puramente acadêmica e passa servir para organizações da sociedade civil, para que as organizações e a sociedade em seu conjunto possam usufruir dos conceitos e de instrumentos metodológicos na definição de suas estratégias, desde que, é claro, essas organizações tenham agendas minimamente convergentes, voltadas para a democracia, direitos humanos, questões ambientais, questões de desenvolvimento e questões de inclusão social, por exemplo. Então, se há uma convergência nos valores mais caros à vida universitária e à vida democrática, penso: vamos fazer essas parcerias.

A partir de certo momento, do ponto de vista puramente acadêmico, comecei a mudar a minha agenda, deixei de tentar ficar *up-to-date* com a literatura de congresso para tentar ficar mais *up-to-date* com a literatura de economia política, em uma determinada linha. Ou seja, passei a diversificar um pouco a produção e a pesquisa. Demorei um pouco a começar a emplacar os *papers* e acho que agora encontrei uma linha mais interessante, acho que consegui o tom e estou satisfeito com o que tenho pensado em termos de produção. Mas, de um ponto de vista puramente acadêmico, o

⁴ Santos, Fabiano (org.). **Congresso remoto**: a experiência legislativa brasileira em tempos de pandemia. Rio de Janeiro: Eduerj, 2021.

Legislativo deixou de ser o foco da produção para revistas qualificadas. Vale dizer, passei a usar a massa crítica acumulada em Congresso para a pesquisa aplicada, isto é, em diálogo direto com a sociedade.

Nessa linha, fundamos o Observatório do Legislativo Brasileiro, em 2017-2018, inicialmente com o apoio da *Open Society Foundation*, para desenvolver um *ranking* de comportamento parlamentar em torno de temas importantes para a sociedade civil. Esse *ranking* foi desenvolvido a partir dos estudos sobre o Legislativo. O instrumento – o algoritmo e o modelo –, importante dizer, foi extraído diretamente da teoria sobre o Congresso brasileiro. Tem sido uma grande aventura montar o laboratório, porque se trata de um observatório que parte da teoria sobre o funcionamento do Congresso brasileiro, voltado, no entanto, para a sociedade, com a proposta de se tornar um instrumento da sociedade, para seu posicionamento a respeito dos congressistas: o que fazem, como se comportam e sobre o que decidem.

Começamos as atividades do OLB em 2017-2018, tendo como colaboradores ex-alunas, ex-alunos e colegas com quem vinha escrevendo e produzindo. Assim, o caráter laboratorial do trabalho já se encontrava na raiz mesma de sua organização. Inicialmente, fui instado por um colega do IESP-UERJ, João Feres, coordenador de importante laboratório de estudos de mídia e política, o Manchetômetro, a juntarmos esforços, já que ele havia começado a estudar o Legislativo na mídia através do projeto “Congresso em Notas”. Sua proposta foi mais ou menos assim: “vamos fazer um projeto forte juntos, captar recursos e vamos fazer um laboratório de pesquisa aplicada”. A sugestão era a de usar o instrumento do ranking para apoio à atuação no Congresso de ONGs que gravitavam em torno de temas mais progressistas. Fundamos então o observatório, mas, logo depois, passei um ano fora, em San Diego, para um estágio pós-doutoral. Neste período, não obstante, com João, Debora Gershon, Leonardo Barbosa e Júlio Canello o OLB cresceu, se institucionalizou e buscou mais parcerias.

Quando voltei em 2020, começou a pandemia de Covid-19. Uma das parcerias desenvolvidas pelo OLB tinha sido com a Rede de *Advocacy* Colaborativo (RAC), a qual contava com um *grant* de uma fundação internacional para tratar dos efeitos políticos do *lockdown*, sobretudo com a remoção das atividades legislativas e consequente adoção do Congresso remoto. Queriam organizar estudos para entender o

Entrevista com Fabiano Santos: Legislativo, democracia e ciência no Brasil – Mariele Troiano; Vitor Vasquez – p. 8-27

que ocorria em Brasília, pois parecia, às organizações de *advocacy*, que o parlamento ficaria menos transparente, com grandes riscos para a democracia. Fomos convidados então a participar, desenvolvendo a dimensão conceitual-metodológica e apoio acadêmico para este estudo. Fizemos o projeto, começamos a produzir e a RAC comprou a ideia. A partir daí, iniciamos o entendimento sobre o que estava de fato se passando. Primeiro, um estudo sobre as mudanças regimentais, depois uma pesquisa sobre o que estava indo a plenário, depois um estudo para saber se as comissões estavam funcionando, quem relatava os projetos no plenário, o que o Bolsonaro estava ganhando com isso ou se estava perdendo mais ou ganhando mais. Enfim, as perguntas que importam para quem estuda o Congresso. Esse movimento marcou todo o ano de 2020: começamos em abril de 2020 e terminamos em novembro de 2020.

Logo no início, pensei: temos de produzir um registro, um livro para falar sobre o que está ocorrendo. Começamos a discutir o tema com assessores e com os quadros funcionais que implantaram o sistema remoto. Descobrimos que o presidente Jair Bolsonaro tinha sugerido a possibilidade de um estado de sítio e governo por decreto. Passamos a acompanhar como, em alguns países, poderes excepcionais foram de fato concedidos para primeiros-ministros e presidentes, mas no Brasil não. Na verdade, logo no primeiro dia de *lockdown* o Congresso brasileiro começou a funcionar remotamente. Foi quando aprendemos que o presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia, tornara-se opositor de Bolsonaro. Este pouco ou nada fazia diante do flagelo da pandemia, mas o Congresso passou a fazer. Neste momento, pensamos em fazer o livro em diálogo com o que a ciência política produzia sobre o Congresso brasileiro. Decidimos fazer um livrinho com base nos nossos estudos e boletins, sempre com pouca ambição acadêmica, mas de muito anseio informativo, ou seja, menos informação acadêmica teórica, mas mais ambição de formação de opinião pública. Tínhamos o apoio da RAC e fizemos os boletins. Foi completar um capítulo ou outro, fazer a introdução e produzir. Acho que acabou dialogando bem com o que nós conhecíamos sobre o Congresso brasileiro, acrescentando uma dimensão importante: o que a gente viu foi que o parlamento, quando chamado pela sociedade, mesmo com uma composição não lá tão estimulante, respondeu minimamente e de maneira ágil. Nesse sentido, o trabalho acabou sendo fascinante.

Entrevista com Fabiano Santos: Legislativo, democracia e ciência no Brasil – Mariele Troiano; Vitor Vasquez – p. 8-27

V. V. - E tem esse caráter de registro, que é fundamental. Primeiro, eu acho que tem um ganho acadêmico porque essa atuação do Congresso põe em xeque a nossa interpretação mais canônica sobre o Congresso. Mas também acho que tem uma pauta informativa, como você disse, uma questão de registro, de contar essa história e relatar como isso aconteceu. É absolutamente rico.

F. S. - Estamos em um momento muito difícil da história, nada nos parece satisfatório, tudo meio feio. Acho, todavia, que esse período ficará como episódio importantíssimo na história política brasileira, numa perspectiva de mais longo prazo. O livro “O Congresso Remoto” talvez funcione como um registro: “olha, não passou em branco, alguém da comunidade disse alguma coisa sobre isso”. Desculpem aqui a falta de modéstia. Temos sempre de apostar e ter ambição de acertar.

Do ponto de vista teórico, nos ancoramos muito no que o Acir Almeida tem pesquisado e publicado. Orientei sua tese⁵. Na verdade, não orientei. O Acir Almeida já era um pesquisador suficientemente maduro e desenvolveu a tese por ele mesmo. Procurei dialogar, tendo o prazer de ler o material. Acabei concordando muito com sua visão segundo a qual modificações institucionais importantes vêm ocorrendo, gerando impactos políticos passíveis de mensuração empírica. Acho que, na verdade, o livro Congresso Remoto acabou corroborando a tese do Acir, sabe? Da capacitação institucional do Legislativo, um processo de longo curso. Até 2020, não havíamos enfrentado nenhuma conjuntura de crise aguda que pudesse nos fornecer evidências finais sobre isso - a pandemia nos deu essa evidência final. Procuramos retratar isso no livro, fazer jus ao trabalho do Acir.

M. T. - Só um adendo, Vitor. Eu acho que com esse trabalho a gente se posiciona também na literatura internacional. Estava lendo o relatório mundial do parlamento

⁵ Almeida, Acir dos Santos. **Governo presidencial condicionado:** delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados. 2018. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

eletrônico⁶ a respeito dos trabalhos legislativos neste período pandêmico e eu acho que com o livro nós temos um registro muito mais concreto do que aconteceu no Legislativo brasileiro em tempos de pandemia. Eu acho que foi um ponto de inflexão do ponto de vista empírico também, do fazer pesquisa em Ciências Sociais nessas condições, bem como importância de banco de dados, organização e divulgação de informações.

V. V. - Eu vou abordar algumas perguntas agora um pouco mais gerais em relação a nossa universidade, especificamente, em relação ao ensino. Eu vou aproveitar a sua experiência também nesse sentido. Então, professor, a gente tem há alguns anos no Brasil obstáculos para fazer pesquisa, fruto do baixo investimento na área de ciência, tecnologia e educação. Isso tem consequências diárias na vida de quem produz e quem deseja produzir conhecimento científico em universidade no Brasil, principalmente, na universidade pública. Eu queria saber, um pouco a partir da sua experiência, como é que você vê essa situação em relação a ideia de profissionalização das Ciências Sociais no país e, mais especificamente, a profissionalização da Ciência Política.

F. S. - Vitor, essa questão me angustia muito. Constituiu-se uma comunidade acadêmica importante nas Ciências Sociais, fruto de esforço de gerações e de muito investimento da sociedade e de ação do setor público. Nós sabemos que uma comunidade científica forte tem muito a ver com as capacidades estatais, com o ambiente político e com a democracia. Então, nos angustia mais ainda observar retrocessos em termos tão significativos. Vivenciei – vocês ainda eram estudantes, eu imagino – um momento de avanço, aumento do investimento em ciência e tecnologia no seu conjunto e as ciências sociais fazendo parte dessa priorização da ciência e tecnologia. No entanto, acabei testemunhando o momento em que esse ciclo virtuoso foi revertido. Temos aí pontos sensíveis e de tensão.

Se olharmos para a conjuntura que desembocou no *impeachment*, muitos chamam de golpe parlamentar, esse momento foi bastante difícil. É claro que o governo Dilma já tinha promovido reversão do investimento quando decide adotar, aqui não vale

⁶ World e- Parliament Report 2020. Disponível em: <https://www.ipu.org/file/12443/download>. Acesso em: 08 nov. 2022.

a pena discutir se era certo adotar ou não, uma política ortodoxa de restrição fiscal. Por óbvio, a área de ciência e tecnologia sofre importante *downgrade* em sua orçamentação. Essa já foi uma primeira dificuldade importante, mas o quadro se agrava muito com o impedimento, pois o Michel Temer simplesmente decide extinguir o Ministério da Ciência e Tecnologia, incluindo sua estrutura no interior de uma imensa e complexa máquina burocrática, a do Ministério das Comunicações, momento no qual o ministro era Gilberto Kassab. A área foi cabalmente rebaixada. Isso é sensível e tenso, porque nós sabemos que as universidades em seu conjunto, os centros de pesquisa foram beneficiados pelos governos anteriores. Então, esse rebaixamento ficou parecendo um projeto político-partidário e não um projeto de país, muito menos um projeto estatal. Ao extinguir o Ministério da Ciência e Tecnologia, é como se o governo Temer estivesse dizendo para a sociedade: “ah não, ciência e tecnologia tornaram-se um antro, um centro de produção de pensamento de esquerda, por isso decidimos eliminar o Ministério”. Péssima sinalização, sem dúvida. Ou seja, o que se percebeu foi que parte importante da elite brasileira não tem o investimento em ciência e tecnologia como prioridade. Isso é muito preocupante. C&T, no Brasil, consiste em um projeto de décadas, um projeto de longo prazo de toda a sociedade. Quantos recursos foram investidos nisso, para se criar uma pós-graduação, para se criar uma universidade mais forte, que seja diferenciada nos países em desenvolvimento? O Brasil se diferencia quanto ao número de publicações e produção de pesquisa, ou seja, é uma comunidade científica que se diferencia vis-à-vis a de outros países em desenvolvimento. Por que não aproveitar isso? Portanto, é preocupante a visão de uma certa elite que, de alguma maneira, está no governo já há algum tempo, sobre o lugar da ciência e tecnologia e da ciência social na construção de um país democrático e desenvolvido. Não se trata aqui de uma questão político-partidária, mas sim de uma visão de país.

Dado o contexto, penso que essa tensão e, ao mesmo tempo, a delicadeza do tema, precisa estar devidamente incorporada nas nossas análises como atores da universidade e para a definição de nossas estratégias de atuação. Não adianta nada uma luta partidária eleitoral vitoriosa se as mudanças eventualmente promovidas não tiverem sustentabilidade. Considero, assim, que há de se diversificar as estratégias, incluindo-se aí jornadas de persuasão de setores das elites. Por mais que parte delas sejam atrasadas,

Entrevista com Fabiano Santos: Legislativo, democracia e ciência no Brasil – Mariele Troiano; Vitor Vasquez – p. 8-27

por mais que elas sejam incivis, de alguma maneira, é preciso estabelecer diálogo, tentar mostrar a importância da produção científica em análise política, sociológica, econômica e antropológica para enriquecer a ambiência, a massa crítica e o capital simbólico disponível na sociedade. É preciso um trabalho não apenas de pressão e de *lobby*, para não diminuir e não zerar, não fechar o CNPq. É preciso essa luta? Sim, mas ao mesmo tempo é preciso sustentabilidade e convencimento, ou seja, abrir as nossas frentes de diálogo para enfrentar o contexto de uma maneira mais sustentável.

Como alternativa tópica e tática, Vitor, eu diria que na medida em que o Executivo é insensível e negacionista, é preciso então observar para onde o dinheiro está indo e isso tem que ver com um diagnóstico sobre o Congresso. Hoje, o Congresso consegue fazer emendas orçamentárias que são impositivas e isso não está bem-organizado na universidade, está muito improvisado e pulverizado. É preciso estabelecer o diálogo com a frente parlamentar de ciência e tecnologia que já existe, é preciso definir melhor nossas interlocuções, de modo que os recursos em mãos do Congresso para investimento possam ser canalizados para as universidades de uma maneira mais organizada e coordenada. Isso é possível fazer dentro das novas capacidades do Congresso, independentemente das inclinações do Executivo. Isso não tem sido explorado de maneira mais sistemática.

V. V. - Interessante que tanto no diagnóstico, mas principalmente na resolução de tentar um diálogo, inclusive com elites por mais conservadoras que sejam, uma organização da universidade com o Congresso, seja lá quem estiver no Congresso, perpassa uma ideia de participação de sociedade civil, perpassa uma ideia de democracia. Então, isso me faz levar para outra pergunta de forma bem fluida. A gente também está com um enorme conjunto de análise sobre crise da democracia contemporânea, não só no Brasil, mas sendo produzida no exterior, também. Então, queria que você falasse um pouco como avalia o momento pensando nas democracias liberais e quais as consequências futuras de enfrentamento para a retomada de um projeto democrático, se é que ele está em risco.

F. S. - Sim, essa é uma questão que todo cientista político e toda cientista política está enfrentando. Nosso consolo é que não ocorre só no Brasil. Mas aí a gente observa que no Brasil está ocorrendo de uma maneira bem aguda e intensa. Então, não podemos fugir da questão. Entendo que existe, sim, uma questão importante em torno da democracia. Considero que houve um erro importante em 2016, quebrando das regras do jogo, não do ponto de vista constitucional, mas do ponto de vista do jogo político, é importante discernir. Do ponto de vista constitucional, quem teve a prerrogativa de que interpretar já o fez e deu o veredicto, então, nada a falar, embora o debate entre os constitucionalistas esteja sempre em aberto. Mas do ponto de vista da análise política, houve algo muito difícil ali, para dizer o mínimo. Nós sabemos que a principal forma de fortalecer as instituições é deixar que elas prevaleçam e que elas funcionem ao longo do tempo, instituições entendidas como regras do jogo, regras formais e informais. Do ponto de vista formal, há um grande debate sobre se existiu motivos formais jurídicos para haver um impedimento. Do ponto de vista informal, acho que está claro que já havia a decisão de fazer o impedimento antes de se descobrir se a presidenta tinha ou não desobedecido às regras formais a ponto de merecer o *impeachment*. Então, são diversas mediações ali. A decisão já estava tomada pelo Congresso, pelo deputado Eduardo Cunha, pela oposição e pelo PSDB. A oposição foi intolerante. Como tinha uma correlação de forças favorável, ela não exerceu a parte básica do teorema do Dahl. Para se ter democracia, há de se tolerar o oponente. Os custos de não tolerar o jogo precisam ser maiores do que os benefícios de não tolerar. Então, topou fazer o que foi feito pareceu menos custoso do que continuar com o governo. Acho que isso foi um grande erro da elite política, um erro que foi cobrado logo após, com a eleição do Bolsonaro. A conta foi cobrada na sequência. Para uma oposição ao PT na época (2015/2016), qual era o nome do jogo que devia ser jogado? Bom, deixa o governo que está ruim das pernas permanecer e vamos depois ganhar a eleição. Porém, parte importante da elite fez o cálculo oposto: “aproveitemos a correlação de forças e votemos o impedimento”. Isso abriu margem para agora os atores e atrizes políticos se sentirem à vontade para dizer o que quiserem da política e da democracia. Quebrou-se a regra da convivência, sendo a tarefa agora a de reconstrução das bases da convivência democrática. Não existe fórmula, mas sei que elas precisam ser reconstruídas e sei que a

Entrevista com Fabiano Santos: Legislativo, democracia e ciência no Brasil – Mariele Troiano; Vitor Vasquez – p. 8-27

origem do erro foi ali, em 2015 e 2016. Houve muita irresponsabilidade, brincou-se com as instituições e hoje a sociedade toda paga um custo muito grande. Essa é uma primeira questão.

Uma segunda questão importante diz respeito ao papel dos militares no processo. Eles estavam muito presentes. Nós sabemos, nos bastidores, basta conversar com qualquer um, que os militares estavam fazendo muita pressão para que o Congresso votasse o impedimento. Isso é inadmissível, eles não só fizeram pressão como voltaram para o governo. Ocuparam o governo. O custo político e econômico de ter militares no governo é muito alto, nós sabemos disso, passamos muitos anos com os militares na política. Trata-se de algo inadmissível. Democracia nenhuma funciona assim, com os militares tutelando a política. Além de os militares, o Judiciário. São corporações do Estado ocupadas por elites muito bem pagas e o custo é fenomenal para manter essas elites e, de alguma maneira, os *stakes* deles – diante do governo da vez – são altos. Procuram influenciar porque se sentem ameaçados em seus rendimentos e seu status. Em uma palavra, é preciso reduzir drasticamente a alavancagem que os militares e o Judiciário têm na política partidária. Trata-se de tarefa fundamental e que deve ser enfrentada pelos políticos, pelas atrizes e pelos atores políticos. Em 2015 e 2016, capitularam, a grande maioria pelo menos. Ao invés de dizer para esses atores: “não, nós não vamos fazer o que vocês querem, vamos dar sequência ao jogo político-eleitoral”, fizeram uma coalizão implícita com esses atores e agora perderam o controle. O Judiciário, de alguma maneira, já recuou, porque a ameaça cesarista de Bolsonaro é suficientemente alta e forte. Principalmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) e parte importante do Superior Tribunal da Justiça (STJ). A corporação do Judiciário já recuou um pouco, mas os militares estão lá, regozijando e promovendo um verdadeiro desastre administrativo no país, como é bem peculiar e característico deles.

A questão da democracia no Brasil é mais aguda do que em outros países por causa dos militares. Os trabalhos do Octavio Amorim Neto são absolutamente convincentes a esse respeito. De alguma maneira, os outros países estão conseguindo dar a sua resposta. Vê o Chile, o país ficou paralisado, mas teve eleição, renovou na política e vamos ver o que vai acontecer com os primeiros passos do novo presidente, que são passos inteligentes. Cada processo eleitoral dando o seu curso, dando o seu tom.

Entrevista com Fabiano Santos: Legislativo, democracia e ciência no Brasil – Mariele Troiano; Vitor Vasquez – p. 8-27

Agora, a questão aqui é como os militares vão se comportar em 2022, o que eles vão fazer caso tenham que sair do governo, a melhor solução independentemente de quem venha a ganhar a eleição. Acho que os militares, em princípio, têm de sair do governo.

V. V. - Professor, eu tenho uma última pergunta, mas eu quero agradecer, também, respeitando o seu tempo, agradecer muito a disponibilidade, fazer coro às palavras que a Mariele fez ao começo, dizer da nossa felicidade, da nossa satisfação, da nossa honra em contar com você. Eu queria deixar um espaço aberto para que você fale um pouco sobre a agenda de estudos legislativos no Brasil e um pouco o que você está vendo de desafio para o futuro. É um espaço bem aberto para você.

F. S. - Está ok, então, Vitor. Muito obrigado, mais uma vez, é uma grande honra participar do projeto, torço para que seja um sucesso o dossiê, espero que vocês possam aproveitar essa nossa conversa para contribuir com o dossiê. Muito obrigado, Mariele e Vitor, as palavras muito me honram.

Gostaria de comentar um pouco sobre a pesquisa que tenho feito. Se relaciona de alguma maneira com o Legislativo, sim, mas trata mais diretamente com eleições. Como foi o processo? Dei uma pausa com os estudos legislativos ao iniciar uma pesquisa sobre a versão brasileira de social-democracia. Ofereci cursos sobre a experiência social-democrata na Europa, mas sempre olhando para o que vinha acontecendo no Brasil e na América do Sul, dos anos 2000 em diante. Qual é o perfil desses governos, o que a experiência social-democrata europeia pode nos ensinar sobre como a centro-esquerda ganha as eleições e vem governando na América do Sul? Decidi produzir sobre o tema (em parceria com Octavio Amorim Neto), o que acabou me conduzindo para a economia política, numa espécie de reencontro com o início dos meus estudos no doutorado, ocasião na qual fiz um mergulho profundo na *rational choice*.

Comecei então a estudar, com diversas parcerias (como Thiago Moreira da Silva, Rafael Moura e Camila Vaz), as transformações no capitalismo brasileiro e que impactos vem produzindo na política. Pode-se dizer que o grande fenômeno que ocorre no Brasil, na economia brasileira, no novo capitalismo brasileiro, a partir dos governos

do PT, coincidentemente, a despeito da vontade dos governos do PT, foi a desindustrialização. Nós temos como paradigma de Brasil moderno a imagem de um país que se industrializa, cujos efeitos políticos são a emergência de partidos de massa, a presença de sindicatos na política, o surgimento da pauta redistributiva, a consideração da questão social como uma questão de direitos sociais. Ou seja, tudo isso no bojo da modernização brasileira de longa duração que vem dos anos 30 em diante. Os partidos que são formados com a redemocratização são partidos que giram em torno de um país cuja vocação seria industrial. Mas a verdade econômica brasileira é um pouco distinta nesse mundo globalizado. O Brasil passa por um processo muito forte de desindustrialização. E o setor que se sobressai nesse processo é o do *agrobusiness*. Então, a nova economia política brasileira não é mais a de um país industrializado forte, é um país cuja vocação é exportar *commodities*. Isso se agudiza com a Lava-Jato, tem reflexos na política partidária e no padrão de votação, e se associa também à inclusão no jogo político brasileiro do Centro-Oeste e do Norte. Afinal, nessas regiões o *agrobusiness* predomina, sobretudo, nas regiões de fronteira.

Até recentemente, o jogo político brasileiro era basicamente jogado no litoral atlântico do país. Hoje, nós temos que conviver, para o bem e para o mal, com o Centro-Oeste e o Norte, que passaram por modificações profundas. Temos uma nova geografia do voto, decorrente das transformações econômicas pelas quais o país tem passado desde os anos 80.

O meu projeto mais recente de investigação, portanto, se propõe a estudar a relação entre o *agrobusiness* e a política, especificamente, os efeitos político-eleitorais do predomínio econômico do agro. Minha hipótese é que isso tem a ver com a emergência de pequenos partidos de direita. Lá onde o *agrobusiness* é forte, os partidos pequenos de direita são mais fortes. Pretendo estudar também os efeitos da desindustrialização sob o padrão de votação. Conhecemos o argumento clássico: lá onde a indústria é forte, os sindicatos são fortes, portanto, partidos de esquerda tendem a ser mais fortes. Por isso a importância de se examinar os efeitos do novo capitalismo brasileiro sobre a política partidária. Temos passado por modificações importantes e de longo curso neste sentido. Existe literatura de boa qualidade e comparada com a qual

discutir e farto material empírico. Hoje é uma maravilha trabalhar com dados empíricos. Tudo está muito avançado, sofisticado, rápido e mais fácil de buscar as evidências.

Gostaria então de finalizar comentando um pouco sobre essa minha agenda atual. É claro que eu estou com o olhar sobre a Frente Parlamentar da Agropecuária no Congresso. O OLB cobre um pouco essa parte, mas não estou com os olhos tão fincados dentro do Legislativo e o que está acontecendo ali. Estou estudando mais a origem disso, que é o voto. Então, é isso, convidar vocês, a comunidade para também trabalhar nessa linha, tentar competir com hipóteses e com argumentos, ver se a gente faz um bom trabalho nessa análise também.

V. V. - Agradeço a conversa, professor.

M. T. - Muito obrigada. Considere essa entrevista como um reconhecimento e uma homenagem de todos que de certo modo se debruçam nos estudos legislativos.

F. S. - Foi um prazer. Bom começar a semana assim. Obrigado.

Recebido em: 14/06/2022 Aprovado em: 14/08/2022
--