

A PROXIMIDADE ENTRE O ELEITOR E O PARLAMENTAR: HÁ UM CAMINHO? QUAL É O DESEJÁVEL?

Silvana Krause

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

✉ krausesilvana@yahoo.com.br

Resumo: *O artigo aponta a tradição das iniciativas de reformas institucionais no país destacando o fato delas não serem novas na política brasileira. Observa que, predominantemente, elas não estiveram relacionadas com a preocupação de aprimoramento de um regime democrático. Propõem uma análise de elementos centrais da atual proposta em tramitação no Congresso que dizem respeito ao financiamento da política e do sistema eleitoral procurando avaliar as perspectivas, alcances e limites de uma reforma política no país.*

Palavras- chave: *eleitor, parlamentar, reforma política, financiamento político, sistema eleitoral*

Abstract: *The article points out the tradition of institutional reform initiatives in the country highlighting the fact that they are not new in Brazilian politics. Observes that, predominantly, they were not related to the enhancement of concern of a democratic regime. Proposing an analysis of key elements of the current proposal in Congress concerning the financing of the political and electoral system attempting to assess the prospects and limits of a political reform in the country.*

Key words: *voter, parliamentary, political reform, political financing, electoral system*

Fui convidada para organizar este Dossiê com certa resistência para participar, fundamentada em razões de naturezas distintas. A primeira, por ordem do grau de importância e significado do tema. A segunda, por demandas de agenda de trabalho acumulado. No entanto, a minha incapacidade de negar à pressão da editora chefe da revista, Helcimara de Souza Telles, bem como o “divertido” movimento e meu envolvimento com a

campanha contra o “distritão”, liderado pelo colega João Paulo Viana, me fizeram aceitar a proposta.

Irei então decantar as justificativas centrais de minha primeira razão. O debate da reforma política não é nenhuma novidade em nosso país e não se remete apenas aos constantes esforços em aprimorar as instituições políticas da nova democracia a partir de 1985. É preciso ter em mente que a experiência republicana já traz em seu nascedouro iniciativas que refletem a preocupação com um discurso de aperfeiçoar e amadurecer as instituições do sistema político brasileiro. Aliás, foram inúmeras as tentativas e iniciativas de reformas, sendo grande parte delas reações às conjunturas de crise, e especialmente estratégias de sobrevivência de oligarquias (KRAUSE, 2008). A nossa experiência com regimes autoritários também acumula uma bagagem de “reformas institucionais” que nada mais foram do que instrumentos para justificar o regime ou recursos de controle sobre o processo político.

Apenas como exemplos elucidativos, menciono primeiramente uma questão central que trata da influência do poder econômico sobre a competição política. Os “esforços” em enfrentar esta questão e a “perfumaria” da engenharia institucional para manter “mais ou menos tudo como está” já são observáveis na nossa transição do Império para a República. O voto censitário e os requisitos de renda mínima para candidatos, exigidos na legislação do período imperial, foram abolidos com o movimento republicano, mas é sabido que o problema não foi substancialmente enfrentado. Basta observar o debate atual sobre a influência do poder econômico nas campanhas eleitorais e seu impacto na competição política. Candidaturas sem financiamento expressivo são praticamente inviáveis ou fadadas ao insucesso. Partidos sem acesso aos recursos financeiros de importantes grupos econômicos do país não alcançam o poder governativo.

As constantes alterações da legislação eleitoral e a reforma partidária implantada pelo regime civil-militar em 1979, extinguindo o sistema bipartidário, são exemplos que ilustram a tese de que iniciativas de reformas políticas não serviram, preponderantemente, para aperfeiçoar a dinâmica do sistema político, pois tinham como objetivo apenas legitimação e sustentação do regime vigente instituído.

Quero dizer, com os exemplos acima citados, de que a reforma política seria um tema descartável ao debate brasileiro, dada a nossa tradição e a atual conjuntura da composição dos atores protagonistas no Legislativo? Não! Pretendo apenas deixar claro que é necessária uma distinção de qual “reforma” se está falando, do que se deseja atingir com ela, e qual o seu real alcance.

O simples fato de a “opinião pública” e a classe política, especialmente após as mobilizações de 2013, serem favoráveis à reforma política não nos permite ter a crença de que há agora então uma “vontade comum”. Inúmeras foram as iniciativas no Congresso e o resultado das experiências acumuladas revela que há um ponto nevrálgico a ser refletido. Há uma “vontade geral”, mas em absoluto não há uma “vontade comum”. As pesquisas de opinião pública e a dinâmica do processo de votação do projeto no Congresso desnudam esta realidade. É praticamente unânime a opinião de que uma reforma política é necessária. Entrevistar um deputado com a pergunta se seria favorável a uma reforma não tem grande sentido. A resposta é previsível. Ou seja, é preciso reconhecer e enfrentar a pergunta central “qual reforma?” que se é favorável. Aqui há sem dúvida um imbróglio, de difícil solução. A esquizofrenia, causada por esta incompreensão, aprofunda desconexão do eleitor com a classe política e as instituições políticas. O eleitor, por inúmeras razões, também sofre deste mal. Se for perguntado da mesma forma, responderá imediatamente e raivosamente de que o país precisa urgentemente

de uma reforma. Esta dificuldade em entender do que exatamente se está falando e o que se almeja, produz, entre outras coisas, consequências desastrosas para a histórica desconfiança instituída na cultura política brasileira.

Importante também evitar uma expectativa inflacionada sobre a engenharia política, aderindo a uma perspectiva ingênua de que um “perfeito prédio” ajustaria os políticos e eleitores conforme o esperado. A otimização de um enquadramento da ação dos atores, com incentivos para construção de um sistema político desejável, não pode descartar a capacidade de reação dos envolvidos. A adaptação frente às mudanças de regras do jogo são elementos a serem considerados para deflacionar a esperança. Não é preciso ir longe para demonstrar isto. A intenção de desestimular a mazela da infidelidade partidária com a resolução do TSE nº 22.610/2007 é um exemplo elucidativo. Os resultados não corresponderam ao previsto. É sabido que brechas foram encontradas, especialmente através de recursos jurídicos e criação de novos partidos, para que o parlamentar mantivesse seu mandato e o eleitor, por sua vez, pudesse agraciá-lo com sua reeleição ou condução a um mandato distinto.¹ Não bastasse a elástica criatividade, a proposta da atual reforma aprovada em primeiro turno no Congresso, cria um casuísmo peralta para satisfazer parlamentares que não se contentam em se filiar a um novo partido, ingressar em uma nova legenda advinda de uma fusão, ou ainda entrar em disputa jurídica para justificar sua infidelidade. Está previsto que por 30 dias, após a promulgação da emenda, estará aberta a porteira para os que desejam trocar de partido sem ameaça de perda de mandato.

Além da capacidade reativa e adaptativa do político e do eleitor, é evidente que o contexto da engenharia institucional importa, pois a lista aberta e o voto fundamentado nas características pessoais do candidato incentivam

¹ O deputado se filiou a um novo partido e se candidatou ao cargo de prefeito. Ou o contrário.

uma avaliação que a alternativa de filiar-se a um novo partido não traz grandes riscos. Isto por que predominantemente o padrão que determina ganhos ou prejuízos eleitorais não advém desta decisão do político. Uma conclusão que podemos obter destas considerações é que ambas variáveis, as de natureza institucional e de natureza comportamental dos atores envolvidos, são imprescindíveis para uma compreensão lúcida do debate sobre a reforma política. Ou seja, “nem tanto ao mar, nem tanto a terra” quando se trata da busca e expectativas de aprimoramento de nossas instituições políticas no país.

Ainda quanto ao cuidado quando o tema é analisado, entendo que boa parte das iniciativas de “reformas políticas” implementadas no Brasil negligenciou a importância de um olhar sistêmico. O atual projeto em andamento no Legislativo não é uma exceção. Os deputados compreendem e votam as partes da engrenagem a serem compostas no projeto de reforma política sem terem a clareza de que “as partes” apenas “engrenam” adequadamente quando associadas com o “todo”. Para alcançar os esperados efeitos “benéficos” da opção específica votada, é imprescindível associá-la às escolhas das outras “peças” que precisam ser ajustadas ao sentido almejado. Isto para funcionarem na expectativa presumida.

Um exemplo, apenas para ilustrar. Adotar um sistema de financiamento político exclusivamente público não é garantia, por si só, para impedir a influência do poder econômico sobre a competição política. O uso exclusivo de recursos públicos não impediria que formas informais de financiamento da política, já consolidadas, permanecessem intocáveis. Isto por uma razão básica. A influência do poder econômico não é solucionada apenas formalizando a sua proibição. Os escândalos de corrupção ocorrem pelo não cumprimento e observância da legislação que regulamenta o financiamento privado, e não propriamente pela permissão do seu financiamento. Boa parte

do problema da informalidade e irregularidade do financiamento privado da política é efetivada por canais de estruturas diretas não institucionalizadas. A permissão de financiamento privado às organizações partidárias prevista no atual projeto de reforma e aprovada no primeiro turno das votações no Parlamento em nada enfrenta questões centrais, que não dizem respeito exatamente ao financiamento privado de campanhas e partidos. O projeto não altera o atual perfil estabelecido nas normas do financiamento de pessoas físicas e jurídicas que é nevrálgico para desconcentrar o poder econômico na política brasileira. A legislação em vigor estabelece limites em percentuais² aos doadores, sem definir um teto em valores monetários. Sem dúvida, este tratamento é uma brecha para o empoderamento dos doadores com maiores recursos financeiros e capital, especialmente com a alta concentração de riqueza no país, um componente que afeta a competitividade dos atores no jogo.

A criação de incentivos para o financiamento privado é um importante aspecto que poderia contribuir, tanto para alterar a configuração dos agentes econômicos privados que investem na política como para desconcentrar os “investidores da política”. É conhecido que o financiamento por parte de organizações empresariais no país está associado a ramos muito específicos da atividade econômica do país. A construção civil é responsável por grande parte do bolo que os partidos recebem de pessoas jurídicas³. É também sabido que do montante dos recursos provenientes de empresas, há poucos financiadores. No entanto, são eles os responsáveis pelos maiores recursos privados doados e por sua vez, estes fluem para um restrito número de partidos. A alternativa de criação de um fundo privado de investimento juntamente com incentivos fiscais e tributários às empresas investidoras,

² A Lei 9.504/97 estabelece 10% do rendimento pessoa física e 2% do faturamento pessoa jurídica (anual referente ao ano anterior)

³ O padrão fica entre 60% a 70% do total dos recursos advindos de doações de pessoas jurídicas.

talvez, seria um caminho a ser pensado para diminuir o impacto do alto grau de concentração e homogeneidade dos doadores privados. Por consequência, poderia ter-se a expectativa de um aumento no grau de competição do sistema partidário e uma maior independência das organizações partidárias, dado que as fontes privadas de sustentação das legendas não somente seriam mais diversificadas como desconcentradas.

Algumas democracias maduras, com a preocupação de garantir o princípio da igualdade de chances entre os partidos podem trazer “luz” ao nosso debate. Buscando atingir um equilíbrio entre o financiamento público e privado, tanto para motivar as legendas a estabelecerem conexões com os diversos setores da sociedade como também dificultar a dependência com o poder econômico privado, a Alemanha em 2002 aprovou mudanças importantes na legislação sobre o financiamento partidário. Para obstaculizar a cartelização dos partidos o financiamento do Estado é estabelecido com dois limites. Há um “teto máximo relativo” em que a fonte do recurso público não pode ultrapassar os valores adquiridos por doações privadas ou fontes de receitas próprias da organização, e um “teto máximo absoluto”, baseado nos valores dos recursos do Estado disponíveis às legendas⁴.

Elaborar um projeto que tenha, de fato, a pretensão de enfrentar um maior controle sobre a influência do poder econômico na política e não a ilusão pretensiosa de eliminá-lo, também requer olhar de frente a estrutura organizacional dos partidos. Sem inserir mecanismos eficientes internos e externos de controle sobre as formas de distribuição e aplicação dos recursos na vida dos partidos continuarão existindo facilidades para o poder econômico impactar de forma mais direta fragilizando o grau de independência das organizações.

⁴ Veja: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/42042/finanzierung>.

Esta alteração na legislação trouxe aumento dos gastos do Estado com o financiamento partidário. De 133 milhões de Euros antes da legislação para em 2015 um financiamento público de 159,2Milhões de Euros.

O princípio da autonomia organizativa, garantida pela constituição de 88 (Art. 17), deu amplo espaço aos partidos formularem suas próprias regras internas de funcionamento. No entanto, os estatutos das legendas deixaram a desejar quanto à regulamentação e descentralização da distribuição de importantes recursos financeiros arrecadados. A constituição estabeleceu o direito às legendas usufruírem recursos do fundo partidário, fonte fundamental para as legendas a partir de 1995 (KRAUSE; REBELLO; GONÇALVES DA SILVA, 2015). A Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995) estipulou a obrigatoriedade das legendas aplicarem 20% da verba pública em atividades de formação e educação política, mas apenas normas gerais, que definem quais são os tipos de investimentos e gastos que são permitidos. A possibilidade das organizações, através de seus estatutos e resoluções, estabelecerem as formas de distribuição e controle dos seus recursos, previstos e regulamentados na legislação partidária, eleitoral e nas resoluções do TSE abriu espaço às direções partidárias controlarem, de forma direta, as entradas e o destino das suas doações e receitas. O alto grau de centralização deste processo na direção partidária não contribui para o fortalecimento e autonomia das instâncias locais e regionais, sendo uma fonte de tensão ou redes de trocas de favores que impactam na democracia interna das legendas.

O atual projeto de reforma aprovou em primeiro turno o financiamento de empresas exclusivamente às legendas e não aos políticos. Com esta perspectiva permanece a “doação oculta” que, por um lado, impede a identidade do candidato que utiliza o recurso e por outro não expõem a relação da empresa doadora com a candidatura. Desta forma é mantido um elemento central que facilita a influência do financiamento de empresas nas organizações partidárias, pois não é enfrentada a relação direta dos financiadores com a direção partidária, como também não há na proposta

instrumentos que tenham a preocupação de criar incentivos para um financiamento privado menos concentrado e mais diversificado.

Ainda considerando as propostas, os debates e o atual processo em curso no congresso, é possível afirmar que em essência “tudo será como antes”. Mas de forma alguma isto significaria dizer que a reforma política não estará mais na agenda das discussões ou na pauta de votação em um momento não muito distante.

A não aprovação da proposta do “distritão” serve de alento. Boa parte dos parlamentares soube avaliar os riscos e custos que ele poderia trazer para a feitura das disputas eleitorais com o agravamento de tensões em um sistema já suficientemente predatório da lista aberta nas eleições proporcionais. Prevaleceu o receio de que o efeito do “distritão” poderia trazer ainda mais trabalho e custos para a carreira política.

Quem sabe ainda haverá em um futuro próximo alguma chance de sensibilizar a opinião pública e o eleitorado de que há uma alternativa à lista fechada em eleições proporcionais que conjuga elementos importantes não descartando por completo os princípios da lista aberta, o voto distrital misto.

É sabido que a tendência do princípio proporcional com a lista fechada é incentivar a representação de minorias, fortalecer os partidos e despersonalizar as campanhas e carreiras políticas. Da mesma forma é também esperado que o sistema eleitoral de princípio majoritário distrital abra caminhos ao surgimento de novas lideranças e carreiras mais independentes da máquina partidária. Este sistema também busca aproximar e facilitar o controle do eleitor sobre o parlamentar, dado que o representante está mais próximo do seu eleitor e também mais identificado com a realidade local e regional.

No entanto é preciso estar alerta em que ambiente político se almeja introduzir um ou outro sistema eleitoral. Incentivar a representação de minorias é um princípio nobre e obviamente defensável, mas é bom ter em mente que minorias com propostas excludentes e autoritárias podem não contribuir para o aperfeiçoamento de um sistema político democrático. Elas também podem cumprir um papel meramente de barganha na formação de maiorias parlamentares, sendo apenas instrumentais, sem representar de fato grupos étnicos, minorias religiosas, regiões marginalizadas, ou demandas associadas a questões pós-materialistas. No caso brasileiro, é conhecido que as minorias parlamentares predominantemente carecem de uma conexão com questões desta natureza. Fortalecer os partidos é sem dúvida uma ambição simpática, mas criam efeitos não desejáveis em países com legendas que já são reconhecidamente controladas por lideranças oligarquizadas e clãs familiares. Do outro lado, abrir caminhos para o surgimento de novas lideranças em culturas políticas com fortes traços personalistas abre a porteira para candidaturas “flash”, com frágeis vínculos e identidade com o seu distrito. Quanto ao controle do eleitor sobre seu representante, esta capacidade também está relacionada ao perfil do eleitor e não depende apenas do sistema eleitoral. O voto distrital misto possibilita uma engenharia que procura preservar os elementos favoráveis e amainar os indesejáveis, previstos nas formulações do sistema eleitoral proporcional com a lista fechada e majoritário distrital.

No clima totalmente desfavorável, com atualmente apenas 5% do eleitorado brasileiro manifestando confiança em partidos⁵, mobilizações anti-partidárias e anti-corrupção, poderia se ter a expectativa de que a população viria com bons olhos propostas que não fossem favoráveis aos partidos. O que se viu foi a indiferença por parte da população, com poucas mobilizações

⁵ <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/apenas-5-dos-brasileiros-confiam-em-partidos/>

SILVANA KRAUSE
A PROXIMIDADE ENTRE O ELEITOR E O PARLAMENTAR: HÁ UM CAMINHO? QUAL É O
DESEJÁVEL?

quanto aos temas de infidelidade partidária, financiamento da política e sistema eleitoral.

Permanece a pergunta, o que querem os eleitores a respeito de seu desejo conclamado nas ruas de maior aproximação com o parlamentar?

Referências:

- KRAUSE, Silvana. Reforma Política no Brasil: Uma “velha” questão com “novos desafios”? In: *Sociedade e Cultura*, V.11, n. 1, p.123-131, jan./jun., 2008
- KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício M.; GONÇALVES DA SILVA, Josimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros: o que as tipologias dizem? In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.16, p. 247-273, jan./abr. 2015.