

2015 EM DEBATE

OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um periódico do grupo de pesquisa Opinião Pública,
Marketing Político e Comportamento Eleitoral

Ano 7 - N. 03
Julho de 2015
ISSN: 2176 - 4883



EDIÇÃO ESPECIAL
Reforma política

Paulo Peres

Carlos Ranulfo e Bruno Arcas L. Santos

Bruno Reis

Wladimir Gramacho

Silvana Krause

Marcelo Borel

João Paulo Viana, Jeison Heiler e Rodrigo Dolandeli



Periódico Eletrônico do Grupo de Pesquisa
Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral
Universidade Federal de Minas Gerais - Av. Presidente Antônio Carlos 6627
Campus Pampulha - CEP 31270-901 - Belo Horizonte - MG - Brasil - Tel (31) 34093823

GRUPO DE PESQUISA OPINIÃO PÚBLICA, MARKETING POLÍTICO E COMPORTAMENTO ELEITORAL

Em Debate

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política

Missão

Publicar artigos e ensaios que debatam a conjuntura política e temas das áreas de opinião pública, marketing político, comportamento eleitoral e partidos.

Coordenação:

Helcimara de Souza Telles – UFMG

Conselho Editorial

Antônio Lavareda – IPESPE
Aquilles Magide – UFPE
Arthur Leandro – Estácio de Sá
Bruno Dallari – UFPR
Cloves Luiz Pereira Oliveira – UFBA
Denise Paiva Ferreira – UFG
Érica Anita Baptista – UFMG
Gabriela Tarouco - UFPE
Gustavo Venturi Júnior – USP
Helcimara de Souza Telles – UFMG
Heloisa Dias Bezerra – UFG
Julian Borba – UFSC
Letícia Ruiz – Universidad de Salamanca
Luciana Fernandes Veiga – UFPR

Jornalista Responsável

Érica Anita Baptista

Equipe Técnica:

André Abreu
Hanna Simões

Parceria

Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e
Econômicas – IPESPE
Luiz Ademir de Oliveira – UFSJ
Luiz Cláudio Lourenço – UFBA
Malco Braga Camargos – PUC-MINAS
Mathieu Turgeon – UnB
Rubens de Toledo Júnior – UFBA
Paulo Victor Melo - UFMG
Pedro Floriano Ribeiro - UFSCar
Pedro Santos Mundim – UFG
Silvana Krause – UFRGS
Luiz Ademir de Oliveira – UFSJ

Luiz Cláudio Lourenço – UFBA
Malco Braga Camargos – PUC-MINAS
Mathieu Turgeon – UnB
Rubens de Toledo Júnior – UFBA
Paulo Victor Melo - UFMG
Pedro Floriano Ribeiro - UFSCar
Pedro Santos Mundim – UFG
Silvana Krause – UFRGS
Yan de Souza Carreirão – UFSC

Endereço

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política – DCP
Av. Antônio Carlos, 6.627 - Belo Horizonte
Minas Gerais – Brasil – CEP: 31.270-901
+ (55) 31 3409 3823
Email: revista.emdebate@yahoo.com.br
Facebook: Grupo Opinião Pública
Twitter: @OpPublica

As opiniões expressas nos artigos são de
inteira responsabilidade dos autores.

EM DEBATE

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política
Ano VII, Número III, Julho 2015

SUMÁRIO

Editorial	5-7
Dossiê: Reforma política	
• As bases irrealistas do reformismo	8-18
Paulo Peres	
• A reforma na Câmara: poderia ter sido pior	19-28
Carlos Ranulfo e Bruno Arcas	
• Políticos, cientistas políticos e sua conversa de surdos: considerações sobre a quase implantação do voto único não transferível no Brasil	29-46
Bruno Reis	
• Reforma para quem?	47-52
Wladimir Gramacho	
• A proximidade entre eleitor e o parlamentar: há um caminho? Qual é o desejável?	53-63
Silvana Krause	
• É possível reformar a política reformando a política?	64-74
Marcelo Borel	

- **Empresariado e partidos no processo eleitoral brasileiro** 75-86
Jeison Giovani Heiler, João Paulo S. L. Viana e Rodrigo Dolandeli

Colaboradores desta edição 87-88

EDITORIAL

Edição especial: Reforma política

Em meio a uma grave crise institucional que marca o início do segundo mandato de Dilma Rousseff, a Câmara dos Deputados, sob a presidência de Eduardo Cunha (PMDB-RJ), iniciou em maio de 2015 a votação de uma série de medidas, no intuito de alterar as regras que regulam o funcionamento do sistema político brasileiro. Diante dessa conjuntura, o periódico *Em debate* do mês de julho apresenta um dossiê especial sobre o tema da Reforma Política.

Um dos pontos que talvez tenha merecido maior atenção por parte dos cientistas políticos, foi a tentativa de adoção do sistema eleitoral denominado “distritão”. Na ocasião, a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) liderou um manifesto que reuniu mais de duzentos estudiosos contrários à medida. Outro tema bastante polêmico foi a votação sobre a constitucionalização do financiamento empresarial. No dia seguinte à sua proibição pelos parlamentares, uma manobra regimental do presidente da casa trouxe a matéria novamente ao plenário, dessa vez tratando especificamente de doações de empresas diretamente aos partidos políticos. Aprovada em primeiro turno, tudo indica que a questão será decidida no Supremo Tribunal Federal.

Paulo Peres, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, abre o dossiê com o artigo “As Bases Irrealistas do Reformismo”, abordando duas pressuposições que, segundo ele, são fundamentais à discussão do tema: a ideia de que não fazemos reformas e a concepção de que os problemas de corrupção, representação e governação poderiam ser resolvidos por intermédio de uma reforma política.

Carlos Ranulfo Melo, professor da Universidade Federal de Minas Gerais, e Bruno Arcas L. dos Santos, do Centro de Estudos Legislativos

(DCP/UFGM), escrevem juntos “A reforma na Câmara: Poderia ter sido pior”, onde analisam o primeiro turno da votação da PEC 182/2007, argumentando que, se de um lado, não houve mudança para melhor, de outro, os grandes gargalos do sistema político brasileiro se mantiveram. Ademais, apontam os autores para o perigo que pode representar a entrega das decisões sobre as regras que regulamentam a representação política do país, nas mãos de eventuais maiorias dispostas a exercer tiranicamente o poder.

Bruno P. W. Reis, professor da Universidade Federal de Minas Gerais, em seu artigo intitulado “Políticos, Cientistas Políticos e sua Conversa de Surdos: considerações sobre a quase implantação do voto único não transferível no Brasil”, discute a polêmica tentativa de introdução do “distritão” no sistema eleitoral brasileiro. Tendo como referência a votação na Câmara dos Deputados e a mobilização dos profissionais da Ciência Política brasileira contra o dispositivo, o autor destaca a difícil relação entre os Cientistas Políticos e nossa classe política, sinalizando para a necessidade de uma maior compreensão e diagnóstico, por parte dos estudiosos, das razões de nossos políticos.

Wladimir Gramacho, professor da Universidade de Brasília, considera no artigo “Reforma política para quem?” que as propostas aprovadas em primeiro turno pela Câmara dos Deputados contrariam os anseios dos representados, visando atender apenas aos próprios interesses dos representantes, como, argumenta ele, na aprovação do financiamento empresarial de campanhas. Ainda segundo o autor, os Cientistas Políticos se equivocaram ao escolherem o tema do “distritão” como tópico de atenção e mobilização.

Silvana Krause, professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em seu artigo com o título “A proximidade entre o eleitor e o parlamentar: Há um caminho? Qual é o desejável?”, apresenta elementos para uma reflexão sobre a

natureza das experiências de reforma política no país, os limites e alcances da engenharia política e as propostas do projeto de reforma atual. A autora aponta algumas perspectivas para aprimorar as instituições em debate no projeto.

Marcelo Borel, doutorando em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo “É possível reformar a política reformando a política?”, discute a funcionalidade de reformas quando efetivadas em conjunturas de crises institucionais. Tendo como modelo as experiências argentina e chilena, ele observa que muito mais do que respostas a esses contextos específicos, reformas políticas devem fazer parte de programas definidos e buscar o aprofundamento da democracia.

Jeison Giovani Heiler, doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas, João Paulo S. L. Viana, professor da Universidade Federal de Rondônia e doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas, e Rodrigo Dolandeli dos Santos, doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas, abordam no artigo “Empresariado e Partidos no Processo Eleitoral Brasileiro” a polêmica relação entre dinheiro e política no País. Conforme os autores, a questão mais complexa refere-se à concentração de recursos em um número pequeno de doadores, o que representaria um dos principais fatores de desequilíbrio na competição eleitoral brasileira.

Silvana Krause (UFRGS)

João Paulo S. L. Viana (UNIR)

Organizadores

AS BASES IRREALISTAS DO REFORMISMO

Paulo Peres

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

✉ peres.ps@gmail.com

Resumo: O debate sobre a reforma política é recorrente na agenda política brasileira, desde a promulgação da atual constituição. No geral, as discussões sobre esse tema baseiam-se em duas pressuposições que são admitidas sem maiores reflexões, quais sejam, a ideia de que não fazemos reformas e a concepção de que nossos problemas de corrupção, representação e governação poderiam ser resolvidos definitivamente por meio de uma reforma política. Minha intenção neste texto é avaliar tais pressuposições com o propósito de argumentar que a primeira é falsa e a segunda é enganosa. Na verdade, fazemos muitas reformas e não há nenhum arranjo institucional que seja dotado apenas de virtudes e que seja capaz de solucionar todos os problemas políticos de maneira plena e definitiva.

Palavras-Chave: Reforma Política; Reformismo; Reforma Eleitoral

Abstract: The debate on political reform is recurrent in the Brazilian political agenda, since the promulgation of the current Constitution. Overall, the discussions on this topic are based on two assumptions that are admitted without further reflection, namely, the idea that we do not reform and the idea that our problems of corruption, representation and governance could be definitively resolved through a political reform. My intention in this paper is to evaluate such assumptions in order to argue that the former is false and the second is misleading. In fact, we make many reforms and there are no institutional arrangement that is equipped only virtues and that is able to solve all political problems fully and definitively.

Keywords: Political Reform; reformism; Electoral reform

No dia 5 de outubro de 1988, Ulisses Guimarães declarava promulgada nossa “constituição cidadã”, uma carta que, além de consagrar uma ampla gama de direitos civis, políticos e sociais, cumpria uma etapa fundamental na transição do regime autoritário para a atual democracia. Apesar da auspiciosa conquista, imediatamente surgiram demandas por reforma política que se tornaram cada vez mais veementes e volumosas ao longo dos anos. Desde então, as reivindicações reformistas ganharam pronunciado relevo em

momentos de maior desgaste da classe política perante a opinião pública, até que, mais recentemente, em reação às manifestações de junho de 2013, o próprio governo defenderia a reforma política como a condição necessária – e, muitas vezes, dá-se a entender que também a condição suficiente – para a redução da corrupção, o aumento da representatividade dos partidos e da governabilidade. Reagindo a essa agenda, a Câmara dos Deputados começou a votar agora em meados 2015 uma série de propostas de alterações no processo eleitoral e nos mandatos legislativos e executivos.

No entanto, embora a reforma política seja algo recorrente na agenda política brasileira, nem sempre o debate sobre o tema incide sobre duas pressuposições que geralmente são admitidas sem maiores reflexões: (1) a ideia de que não fazemos reformas e (2) a concepção de que nossos problemas de corrupção, representação e governação poderiam ser resolvidos definitivamente por meio de uma reforma política. Minha intenção aqui é avaliar tais pressuposições, com o propósito de argumentar que a primeira é falsa – o que pode ser demonstrado facilmente com a menção a alguns dados – e a segunda é enganosa – o que pode ser percebido por meio da análise das concepções teóricas de fundo que lhe dão sustentação.

Não Fazemos Reformas Políticas?

Geralmente, o debate sobre a reforma política dá a entender que nunca fazemos qualquer reforma no nosso arranjo institucional. Essa visão é falsa. Desde a adoção da atual Constituição, fizemos várias reformas importantes. Cito aqui apenas alguns exemplos: em 1993, reduzimos o mandato presidencial para quatro anos; em 1996, adotamos a reeleição para cargos Executivos; em 1997, excluímos os votos em branco do cálculo do quociente eleitoral; em 1998, suspendemos a chamada “candidatura nata” para deputado; em 2006, revogamos a verticalização das coligações e adotamos regras mais

rígidas para o financiamento de campanha, incluindo-se a cassação de mandatos e candidaturas por uso de caixa 2; em 2010, adotamos a Lei Ficha Limpa. Houve ainda uma série de alterações menores nas regras eleitorais, geralmente oriundas do Poder Judiciário, que provocam algum impacto no processo político. De fato, nunca fizemos uma eleição sob o mesmo quadro legal que vigia na eleição anterior. Mesmo no caso de reformas mais estruturais, como a alteração da forma de governo, tivemos um plebiscito em 1993 que chamou a população às urnas para escolher entre parlamentarismo e presidencialismo e entre monarquia e república. Se não houve alterações nesse caso foi porque a vontade majoritária do *demos* decidiu pela manutenção do *status quo*, e não porque não temos capacidade para fazer reformas.

Portanto, não apenas fazemos reformas, como as fazemos de maneira recorrente. Reformamos aspectos menores e maiores do quadro institucional; algumas vezes até contemplamos plebiscito e ativismo da sociedade civil. Além disso, formalmente, os inúmeros projetos de reforma apresentados por diversos parlamentares ao longo de quase trinta anos de vigência da Constituição, foram recebidos e processados pelo Legislativo, o que significa que os representantes, de algum modo e em alguma instância constitucional, decidiram rejeitar as propostas. Isso mostra que temos um sistema representativo que recebe e processa as demandas por reformas e que sua rejeição, conseqüentemente, é parte dos procedimentos normais do governo representativo.

Obviamente, como muitos analistas já apontaram, reformas mais drásticas muito dificilmente serão implementadas, uma vez que os responsáveis pela sua aprovação terão perdas em decorrência das alterações; por isso a recente insistência na realização de uma Constituinte restrita à reforma política. Contudo, em paralelo às polêmicas jurídicas envolvendo essa proposição, deve ser observado que os constituintes encarregados dessa tarefa

seriam eleitos pelos mesmos partidos que já possuem parlamentares no atual Congresso. Consequentemente, podemos supor que eles não defenderão interesses divergentes daqueles já defendidos pelos deputados e senadores de qualquer legislatura ordinária – não podemos esquecer que a representação é partidária e, como já mostraram diversas pesquisas, as lideranças dos partidos detêm elevado controle sobre o comportamento de suas bancadas. Em outras palavras, parece razoável supor que é elevada a possibilidade de uma Constituinte restrita operar de maneira similar à do Congresso regular, o que quer dizer que em ambos os cenários teremos reformas pontuais que não atingirão determinados aspectos do sistema eleitoral ou não os atingirão na profundidade desejada por amplos setores da população.

Não obstante, talvez o maior problema não seja a inexistência de reformas, mas sim o reformismo excessivo. Vivemos uma situação de reformas constantes, algumas vezes à custa da estabilidade do processo eleitoral e do jogo político. Por exemplo, a interferência do Judiciário na imposição da verticalização das coligações eleitorais, em 2002, a partir da interpretação da Lei Eleitoral, baseada na concepção de que os partidos têm um caráter nacional, resultou em consideráveis dificuldades de coordenação das estratégias de competição no complexo contexto do federalismo com demarcadas especificidades políticas regionais. Tal situação somente foi alterada pelo Legislativo, por meio de uma Emenda Constitucional que reconfigurou a redação do primeiro parágrafo do Artigo 17 da Constituição. Depois, a interpretação do Judiciário acerca da titularidade do mandato – se do partido ou do político eleito – também provocou claras alterações na dinâmica política; de uma parte, reduziu as migrações de parlamentares entre os partidos, de outra, incentivou a criação de novas legendas que acabaram atraindo parlamentares das siglas já estabelecidas.

Ainda sobre esse ponto, há poucas semanas, o STF decidiu que representantes eleitos pelo sistema majoritário não perdem o mandato caso mudem de legendas, pois considerou que os mandatos de prefeitos, governadores, senadores e Presidente da República não pertencem aos partidos, mas sim aos eleitos. Certamente, tal interpretação, no mínimo, é polêmica, e mostra que o “ativismo interpretativo” do Poder Judiciário soma-se às mudanças promovidas pelo Poder Legislativo, contribuindo igualmente para constantes alterações do arranjo institucional. Inclusive, muitas vezes corremos o risco do reformismo excessivo e atabalhado que pode resultar num conjunto de regras disparatado. Se o chamado “distritão” tivesse sido aprovado, por exemplo, os deputados passariam a ser eleitos pelo voto majoritário e, assim, deixariam de estar sujeitos à perda do mandato se por acaso resolvessem trocar de partido.

Os Fundamentos Normativos da Ideia de Reforma Política

O apelo à reforma política parte da premissa de que é possível adotar um modelo institucional perfeito, apto a promover o bem geral e a evitar qualquer desvio em relação a esse objetivo transcendente. Assim, a reforma é tomada como uma espécie de elixir capaz de resolver de maneira plena e definitiva todas as nossas mazelas políticas. Fundamentalmente, a ideia de que mudar as regras soluciona os problemas de corrupção, representação e governabilidade contém duas concepções extremadas sobre a "natureza humana": ou se acredita que ela é essencialmente boa, mas as regras a corrompem – perspectiva positiva –, ou se acredita que ela é naturalmente antissocial, de modo completo ou parcial – perspectiva negativa –, mas as regras conseguirão controlar suas ações em benefício do interesse coletivo.

A perspectiva positiva é essencialmente progressista em relação ao ser humano, bifurcando-se em dois pontos de vista. Um deles é a concepção dos humanos como seres degenerados; ou seja, de seres já perfeitos ou bons que,

em decorrência de algum fator exógeno degradaram-se, deformaram-se. Destarte, quando se fala de reforma política, acredita-se que os seres humanos podem ser reformados, caso tenham se degenerado ou se desviado do caminho que os levava ao aperfeiçoamento previsto pelo seu potencial de bondade e sociabilidade. O outro ponto de vista percebe os humanos como seres potencialmente bons, destinados ao auto aperfeiçoamento, de modo a realizarem-se ontologicamente. Ainda imperfeito, mas destinado à perfeição que já possui em potência, o ser humano pode atuar racionalmente sobre si mesmo e o ambiente para promover de maneira linear e controlada esse processo de aperfeiçoamento. Atuar sobre si e o ambiente implica a construção de convenções que assegurem não apenas o aperfeiçoamento linear e seguro, mas também sua universalidade, garantindo que todos sigam o mesmo curso progressivo de tornar realidade o que era apenas uma possibilidade.

A perspectiva negativa, por sua vez, é progressista em relação às leis e também se divide em duas linhas de raciocínio. Na primeira, o ser humano é concebido como naturalmente egoísta, perverso, antissocial. Assim, a única forma de controlar seu comportamento e promover algum grau de coesão comunitária e benefícios públicos é por intermédio das leis. Estas devem ser ajustadas até o limite da perfeição no que se refere aos seus efeitos de controle e organização sociais. A segunda linha de raciocínio admite a dualidade moral do ser humano, mas acredita igualmente na perfectibilidade das leis. De acordo com essa visão, os seres humanos são o que são e não mudarão, não são nem degenerados e nem podem ser reformados. Os seres humanos são falhos, têm virtudes mas também têm vícios. São generosos algumas vezes, mas são mesquinhos e cruéis outras vezes. Enfim, os “seres humanos não são anjos”, e justamente por isso precisam de constante controle; precisam de limites, de rumo, de incentivos para agir do modo que se considera desejável.

Consequentemente, as leis não os educarão, não os transformarão, apenas colocarão freios em seus vícios e darão estímulos às suas virtudes.

Desse modo, haverá, sempre, um embate entre as leis e o comportamento humano. Não sendo anjos, alguns procurarão burlar as leis, contorná-las, adulterá-las, com a finalidade de buscar seus interesses muitas vezes nada virtuosos. Novas leis serão produzidas, algumas serão aperfeiçoadas, com a finalidade de voltar a enquadrar o comportamento desviante. Essa concepção, portanto, acredita não no aperfeiçoamento dos seres humanos, mas no aperfeiçoamento das leis. Nesse caso, há dois desdobramentos. O primeiro acredita que é possível atingir, em algum momento futuro, o estágio de perfeição do desenho institucional, aquele arranjo que finalmente vencerá o até então constante embate entre os vícios humanos e as virtudes das leis. Acredita que reside nas leis a solução para os problemas políticos advindos do comportamento vicioso ou auto interessado dos indivíduos, porque estas, as leis, podem sim almejar à perfeição e efetivamente ser aperfeiçoadas.

O segundo desdobramento abriga aqueles que acreditam que não há leis perfeitas que consigam resolver todos os problemas e dar orientação moral plenamente coesa e ajustada ao ideal de bem universal, que sequer existe. Os arranjos institucionais sempre serão falhos, pois resolvem alguns problemas mas não outros, e até podem gerar novos problemas. Sendo assim, sempre haverá conflito entre as leis e os comportamentos desviantes, pois os indivíduos, invariavelmente, procurarão contornar os regulamentos— cria-se uma nova regra ou faz-se alguma reforma no arranjo institucional com a finalidade de resolver determinados problemas, mas alguns indivíduos encontrarão novos meios para burlar as leis, ou, ainda, encontrarão brechas para novas formas de desvio. Para essa concepção, a política é esse jogo constante, interminável. Regras para coibir certos comportamentos, para

incentivar outros, punição aos desvios, tudo isso é importante porque de outro modo os desvios seriam a norma e não haveria qualquer coesão social ou racionalidade coletiva. Mas nada disso será definitivo, os seres humanos continuarão violando as leis de alguma maneira. Por isso a luta constante por novas regras ou reformas, mas sem a expectativa de se chegar a um arranjo institucional perfeito.

Quadro 1. Premissas Teóricas do Reformismo Político

Perspectiva	Premissa	Correntes
Positiva	Aperfeiçoamento Humano	Seres Bons que foram Degenerados
		Seres Potencialmente Bons
Negativa	Aperfeiçoamento Legal	Seres Egoístas Imutáveis
		Seres Simultaneamente Egoístas e Altruístas Imutáveis

Então, conforme ilustrado no Quadro 1, temos duas grandes concepções acerca das reformas políticas, ambas assentadas na pressuposição da perfectibilidade. De um lado, a crença no aperfeiçoamento humano, processo no qual as leis cumprem função importante, mas de maneira auxiliar, uma vez que apenas ajudarão na realização de um potencial inerente a todos os indivíduos. Inclusive, as leis refletem já a razão humana que contempla a si mesma e a potencialidade moral dos seres humanos a ser concretizada. De outro lado, a crença na imperfeição humana e, ao mesmo tempo, no aperfeiçoamento das leis ou pelo menos no seu potencial de ajuste diante do reconhecimento das falhas insuperáveis dos seres humanos. Estes podem até usar a razão para escrutinar a si mesmos, seus limites morais, mas nada podem fazer para mudar sua natureza, sua essência. A razão pode aceitar esse fato, mas, ao invés de resignar-se, pode inventar artifícios para disciplinar, pelo menos até certa medida, o comportamento individual. Os produtos da razão podem almejar à perfeição, mas o comportamento, que também é orientado pelas paixões, pelas tentações do mundo exterior e dos impulsos interiores, só

pode encontrar limites e orientação a partir do ambiente externo. As leis são o produto dessa razão que se aperfeiçoa, mas que só consegue controlar as paixões por meios exógenos, nomeadamente as leis.

As Concepções Predominantes no Caso Brasileiro

O debate sobre as reformas políticas no Brasil geralmente tem como fundamento a perspectiva positiva, cuja premissa máxima é a perfectibilidade humana. Acredita-se, em alguns casos, que as leis corrigirão o desvio de curso que políticos e demais cidadãos sofreram em sua trajetória, fazendo-os voltar à linha reta da virtude. Acredita-se, em outros casos, que, na verdade, políticos e demais cidadãos são potencialmente altruístas e somente precisam de leis melhores para que esse potencial se concretize em algum momento. Nas duas situações, o problema não reside nos indivíduos, mas nas leis. Por isso, a reforma das leis é a condição necessária para a regeneração ou a realização da moralidade pública dos atores políticos. Mas também há casos em que se acredita na dualidade moral dos indivíduos, tal qual uma das vertentes da perspectiva negativa, mas a solução é igualmente buscada na reforma das leis, pois somente estas podem manter sob controle a ambiguidade humana, oscilante entre o egoísmo e o altruísmo.

Deveríamos abandonar tais concepções irrealistas. Deveríamos substituí-las pela concepção de que a reforma consiste num aperfeiçoamento legal para coibir os aspectos negativos da dualidade humana, de acordo com a vertente que não crê na perfectibilidade das leis, mas sim na sua adaptação evolutiva diante dos constantes e inescapáveis desvios às normas que serão protagonizados por alguns indivíduos. Isso porque mudar as regras não muda todos os seres humanos. Na maioria das vezes, muda apenas suas estratégias – e eles tentarão novas estratégias para contornar as regras. A própria luta pelas

regras mostra as verdadeiras intenções dos atores, pois estes sabem que as regras facilitam ou dificultam a consecução de seus objetivos.

Em suma, se os homens não são anjos, as regras jamais serão produto dos anjos. Afinal, quem nos dará as regras? Não surgirá nenhum Moisés das montanhas trazendo consigo leis dadas diretamente por Deus. Tampouco o *demos* poderá ser o Deus hipostasiado que dará por meio de alguma vontade geral a constituição perfeita. A sociedade é dividida em grupos que lutam e que lutarão pelas regras que lhes favoreçam; as regras são objeto da disputa; as regras não são e provavelmente nunca serão neutras. Logo, reformas nada mais são do que ajustes sempre imperfeitos, são parte do incessante processo político. A política, portanto, não se restringe às políticas, sua formulação, sua escolha e implementação; a política também abrange a luta pelas regras que presidem todo esse processo, em um ambiente que é institucional e que reflete a coordenação de interesses de cada momento social.

Conclusão

Do ponto de vista factual, há evidências inapeláveis de que promovemos reformas políticas frequentemente. Em realidade, o que há é um reformismo excessivo que chega a provocar certa instabilidade no jogo político e a configurar arranjos contraditórios. Ademais, o Poder Legislativo recebe e processa os diversos projetos de reforma política apresentados ao longo de mais de quase três décadas de validade do atual desenho constitucional. Ou seja, promovemos rotineiramente reformas políticas pontuais, algumas com impacto importante na disputa eleitoral, na condução dos mandatos e na relação entre os partidos e os Poderes Executivo e Legislativo.

Evidentemente, ainda há aspectos que podem ser ajustados às demandas atuais, promovendo um reequilíbrio do sistema em relação ao ambiente político mais amplo. Contudo, devemos abandonar a perspectiva

ingênua de que os seres humanos podem ser aperfeiçoados pelas leis até um ponto máximo e irreversível da perfeição. Do mesmo modo, devemos abandonar a concepção igualmente ingênua de que as leis podem ser aperfeiçoadas até um limite em que chegaríamos ao desenho constitucional perfeito. É necessário que vislumbremos a reforma do arranjo institucional como um processo adaptativo permanente, como uma dinâmica evolutiva da luta política entre interesses individuais e coletivos. As reformas que serão aprovadas e implementadas representarão essa disputa. As regras podem constranger os indivíduos, evitar situações indesejáveis; mas elas não podem tudo. Sejamos mais realistas diante das possibilidades e limites da reforma das instituições.

A REFORMA NA CÂMARA: PODERIA TER SIDO PIOR

*“No campo do adversário, é bom jogar com muita calma,
procurando pela brecha pra poder ganhar”
Gonzaguinha.*

Carlos Ranulfo Melo
Universidade Federal de Minas Gerais
✉ carlos.ranulfo@yahoo.com.br

Bruno Arcas L. dos Santos
Universidade Federal de Minas Gerais
✉ brarcas@gmail.com

Resumo: *Este artigo analisa o primeiro turno da discussão e votação da reforma política na Câmara dos Deputados. Depois de apontar as linhas gerais do contexto que permitiu ao Presidente da casa tornar-se o grande patrono do processo, o texto dedica-se a avaliar os resultados do mesmo. A conclusão é simples: as mudanças realizadas foram ruins e os principais problemas do sistema político não foram enfrentados. Não obstante, poderia ter sido pior. Se algo há para se comemorar, é apenas isso.*

Palavras chave: *reforma política; Câmara dos Deputados; partidos; democracia.*

Abstract: *This article analyzes the first round of discussion and voting of political reform the Chamber of Deputies. After pointing out the general lines of context that allowed the President of the house to become the great patron of the procedure, the text is dedicated to evaluate the results of it. The conclusion is simple: the changes made were bad and the main problems of the political system have not been addressed. Nevertheless, it could have been worse. If there is something to celebrate, it is just that.*

Key-words: *political reform; Chamber of Deputies; parties; democracy.*

A reforma política está na agenda nacional desde que a Constituição de 1988 foi promulgada. A primeira tentativa foi marcada para 1994, mas o processo revisional apenas reduziu o mandato presidencial para quatro anos.

Posteriormente, em 1998, 2003, 2007 e 2011, tendo como relatores o senador Sérgio Machado (PSDB) e os Deputados Alexandre Cardoso (PSB), Ronaldo Caiado (PFL) e Henrique Fontana (PT), quatro Comissões Especiais se debruçaram sobre o tema e apresentaram suas propostas. Um ponto em comum entre elas: não conseguiram aprovar nada.

Dois fatores ajudam a explicar a sequência de fracassos: a incapacidade dos atores políticos em construir uma coalizão reformista estável e a ausência de pressões sociais que pudessem funcionar como um elemento exógeno ao processo. Dadas estas condições, a agenda reformista manteve-se na pauta, mas as modificações foram pontuais e muito aquém do que haviam proposto as diversas Comissões. Em 1995 foi aprovada uma cláusula de desempenho de 5% posteriormente declarada inconstitucional pelo STF. A reeleição para cargos executivos foi introduzida em 1997. Em 2006 o Congresso reagiu à verticalização imposta pelo TSE e liberou as coligações nas eleições majoritárias. Em 2007 o Congresso modificou a regra de distribuição de recursos do Fundo Partidário, novamente em reação ao TSE, que havia ampliado a parcela a ser distribuída igualmente entre todos os partidos.

Este contexto ajuda a entender porque paralelamente às discussões realizadas pela Comissão Especial na Câmara dos Deputados o Senado tocou a sua agenda, aprovando a PEC 40/2011, que proíbe a realização de coligações nas eleições proporcionais, e a PL 25/2015, que institui o sistema eleitoral majoritário uninominal nas eleições para as Câmaras Municipais nos municípios com mais de duzentos mil eleitores. Explica também porque Eduardo Cunha pode lançar-se como o patrono do processo reformista na Câmara. Apoiado por uma fiel bancada suprapartidária, usando e abusando de seus poderes regimentais, o presidente da casa atropelou a Comissão Especial, indicou um relator *ad hoc* para a discussão em plenário e conduziu as votações em ritmo acelerado, disposto a levar o processo a termo, recorrendo, sempre

que necessário, a emendas aglutinativas costuradas na boca do caixa, independentemente da maior ou menor complexidade das questões.

Mais poderoso do que qualquer partido, Eduardo Cunha se beneficiou também da inexistência de uma coalizão reformista consistente e capaz de lhe fazer frente. PT e PSDB estabeleceram poucos pontos de contato ao longo do processo. Juntaram esforços no veto ao voto facultativo e à coincidência das eleições, mas além de aderir ao fim da reeleição, apenas foram capazes de propor a extensão da duração dos mandatos para cinco anos.

O PSDB tampouco conseguiu estabelecer uma linha de atuação com DEM e PPS, parceiros no enfrentamento aos governos petistas. Os três partidos só estiveram juntos nos momentos de grande consenso no plenário: nas votações pelo fim da reeleição (aprovado com 452 votos), contra a lista fechada e o financiamento público exclusivo (rejeitados por 402 votos e 343 votos respectivamente). Em momentos de disputa no plenário, PSDB e DEM, parceiros de mais longa data, orientaram seus votos na mesma direção nas votações sobre a participação de pessoas jurídicas no financiamento das campanhas. Mas foi só.

Do lado da esquerda, o cenário não foi diferente. Sem um projeto que os unificasse¹, PT, PDT, PSOL, PC do B e PSB tiveram enorme dificuldade para acertar seus encaminhamentos em plenário. Os cinco partidos estiveram juntos em apenas dois momentos: aderiram à maré que decretou o fim da reeleição e foram contrários à introdução do voto facultativo. Nas votações sobre o financiamento e a cota para mulheres, o bloco ganhou a adesão do PPS, mas perdeu o PSB, que preferiu liberar a bancada. Na votação do “distritão” foi a vez do PC do B “deserdar”.

¹Em 2013, um total de 44 entidades da sociedade civil, entre elas CNBB, OAB, UNE, CUT, UBES, CONTAG e o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, havia lançado a Coalizão pela Reforma Política Democrática e Eleições Limpas. O movimento deu origem ao Projeto de Lei 6316 encaminhado na Câmara por um conjunto de deputados vinculados aos partidos de esquerda. Posteriormente, no entanto, a mobilização em torno do projeto foi pequena, o que contribuiu para que ele fosse ignorado pela Comissão Especial da Câmara e suas propostas sequer chegassem à apreciação do plenário.

Ao fim e ao cabo, a coalizão mais consistente em plenário foi aquela que operou em sintonia com Eduardo Cunha, composta por PMDB, PP, PTB e PSC, partidos que encaminharam a mesma posição em todas as votações realizadas.

Que balanço pode ser feito após a conclusão do primeiro turno de votações²? De um lado, não houve mudança para melhor. De outro, os grandes gargalos do sistema político se mantiveram. Rigorosamente, a única alteração expressiva e cujo apoio em plenário aponta para um cenário definitivo foi o fim da reeleição. A mudança acabou se impondo sem que houvesse espaço para um balanço efetivo do impacto da regra sobre o exercício do governo nos diversos níveis e, em especial, sobre o desenvolvimento das políticas públicas. Prevaleceu a politização do tema e o ataque fácil ao uso e abuso da máquina, como se tais práticas fossem desaparecer apenas pelo fato de que a partir de agora o titular do mandato terá que se contentar em trabalhar pelo *seu* candidato.

Da mesma forma, não há nada a se comemorar com a expansão dos mandatos. Pelo contrário, seu efeito será o de contribuir para restringir a participação da sociedade e para afrouxar o mecanismo de controle vertical sobre os representantes eleitos. O detalhe, neste caso, reside no Senado. Diante de proposta de redução do mandato de seus membros, a Casa pode se ver entre duas alternativas: uma volta aos quatro anos (sem reeleição) para todos ou um mandato de dez anos!

A Câmara aprovou ainda duas mudanças que merecem menção. Uma delas foi a introdução do voto impresso. Apoiada em suspeitas infundadas sobre a qualidade do processo de votação no país, a medida apenas levará a um gasto inútil de toneladas de papel, além de passar a impressão ao eleitor de que ele poderá *corrigir* o seu voto se por acaso tiver apertado a tecla errada!

² Este artigo foi escrito entre o primeiro e o segundo turno de votações na Câmara dos Deputados. Pode haver, portanto, alguma diferença entre o que aqui vai escrito e o resultado final do processo.

Por fim, os Deputados legislaram sobre a “fidelidade partidária” e decidiram constitucionalizar o entendimento firmado pelo STF em 2007 no que se refere à possibilidade de troca de legenda por parte dos legisladores³. Paradoxalmente, no dia seguinte, foi aprovada a permissão para que os legisladores troquem de partido nos 30 dias seguintes à promulgação da reforma, como se as mudanças levadas a efeito houvessem provocado uma profunda alteração no cenário político-parlamentar brasileiro.

A parte mais saliente do processo em curso, no entanto, remete ao que não foi feito. Ou melhor, às questões que continuarão a frequentar a agenda de reformas do sistema político brasileiro. O financiamento de campanha é a mais óbvia delas. É certo que a proposta de financiamento exclusivamente público de campanha pode ser incluída no rol das propostas que perderam a vez em definitivo. Mas também é óbvio que a coalizão articulada pelo Presidente da Câmara não conseguiu, ou não desejava enfrentar o problema. O objetivo era apenas antecipar-se à posição do STF sobre o financiamento proveniente das pessoas jurídicas, deixando em aberto o ponto de maior relevo: o estabelecimento de um teto de contribuições capaz de ampliar o universo dos doadores e restringir a influência potencial de cada um deles sobre partidos e candidatos.

Neste ponto, Eduardo Cunha mostrou sua força e disposição para atropelar acordos e regimentos⁴. A constitucionalização das doações de pessoas jurídicas, por meio da “emenda Russomano”, acabou sendo aprovada graças à mudança de posição do PRB, bem como de quase todos os nanicos (PMN, PRP, PRTB, PSDC, PSL, PTC, PT do B, PTN) e ao comportamento mais disciplinado de todos os partidos que haviam sido derrotados no dia anterior. Entre uma votação e outra, a pontuação do PSC no índice de Rice

³ Foram mantidas as mesmas condições diante das quais seria aceita a troca de partido. Cabe apenas lembrar que o Congresso recentemente alterou as regras para a fusão de legendas, permitindo-a apenas para os partidos com pelo menos cinco anos de existência.

⁴ No momento em que este artigo está sendo redigido, a ministra Rosa Weber, do STF, negou liminar ao pedido encaminhado por um grupo de deputados no sentido de anular a votação da “emenda Russomano”.

subiu de 9,0 para 83,4; a do DEM de 47,4 para 100; a do PMDB alcançou 86,6 depois de um pífio 56,0, enquanto a do PV passou de 25,0 para 50,0. Movimento semelhante ocorreu nas bancadas do PP, SD, PSD e PR que viram sua disciplina aumentar entre 10 e 20 pontos⁵.

Para além do financiamento, deverão permanecer na pauta a presença das mulheres no legislativo, a fragmentação partidária, bem como o próprio sistema eleitoral e seu calendário. No que diz respeito ao primeiro ponto, o conservadorismo de um conjunto de deputados, a liberação do voto por várias legendas (PMDB, PSDB, PSB, PTB, DEM, SD e PROS) e o pouco tempo disponível para as negociações em torno da emenda apresentada, ajudam a entender a derrota por tão pouco – faltaram 15 votos para que fossem atingidos os 3/5 necessários para aprovar uma ampliação progressiva, ainda que tímida, da participação das mulheres no legislativo brasileiro. Por outro lado, o placar evidencia que existem condições para que se avance no tema.

A fragmentação partidária, por sua vez, parecia estar com seus dias contados⁶. Pesquisas realizadas pelo Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG já haviam mostrado que o apoio à adoção de uma cláusula de desempenho de pelo menos 2% e à proibição das coligações nas eleições proporcionais crescera nas últimas legislaturas. No período 2007/2011, 72% dos deputados entrevistados posicionaram-se favoravelmente à cláusula. Na legislatura 2011/2015, o percentual subiu para 86%. As coligações eram defendidas por 45,6% dos entrevistados na primeira legislatura, mas na segunda o percentual havia caído para 21,3%. Esta parecia ser a tendência no processo em curso. Apontavam nesse sentido a PEC 352 – resultante dos

⁵Cálculos feitos pelos autores com base no site da Câmara. O índice de Rice é a diferença entre os que votaram sim e não, uma vez tendo o líder definido a posição do partido.

⁶ Na Câmara e no Senado, o número efetivo de partidos (N) chegou a 13,3 e 8,4 respectivamente após 2014. Nas assembleias legislativas o quadro é o mesmo: o número efetivo de partidos chegou ao valor médio de 10,4, para um número médio de deputados de 39. Santa Catarina, com 40 deputados, possui o menor valor para o N (6,4). No Maranhão as 42 cadeiras da assembleia estão distribuídas entre 23 partidos, o que gera um N igual a 18.

trabalhos de Comissão Especial constituída na Câmara após as manifestações de julho de 2013 –, a proposta de reforma política apresentada pelo PMDB, as discussões realizadas na Comissão Especial constituída em 2015, o relatório do Deputado Rodrigo Maia (no que se refere à cláusula) e, como se não bastasse, a decisão tomada pelo Senado que, por 63 votos a 3, posicionou-se contrário às coligações. Nada disso sobreviveu às articulações conduzidas pelo Presidente da Câmara tendo em vista o sucesso de sua agenda prioritária. A cláusula de desempenho foi rebaixada a ponto de acomodar todos os 28 partidos com representação na Câmara e as coligações foram mantidas.

Por fim, a discussão sobre o sistema eleitoral. Derrotado, o “distritão” obteve o apoio dos líderes do DEM, PMDB, PP, PSC, PTB, SD e... PC do B, enquanto PSDB, PROS e PSD decidiram liberar suas respectivas bancadas. Ironicamente, os comunistas, que mudaram de posição sob a ameaça de aprovação de uma cláusula de desempenho mais “robusta”, foram os únicos a apresentar um comportamento disciplinado em plenário, chegando a 100,0 no índice de Rice. Quanto aos demais, o comportamento foi de razoável a fraco: PP (79,0); PTB (75,0); DEM (57,9); PMDB (57,4); PSC (45,4) e SD (25,0)⁷.

Seja como for, o sistema de representação proporcional de lista aberta apresenta problemas em quantidade suficiente para fazer render o assunto por um bom tempo. Para o futuro ficou evidente que a lista fechada está descartada e que só voltará a frequentar as discussões caso avance a proposta de introdução de um sistema eleitoral misto no país. Mantida a representação proporcional, aqueles que defendem os benefícios das listas pré-ordenadas terão ainda, como alternativa, o modelo flexível. Já o “distritão”, se não chegou a empolgar, também não pode ser considerado enterrado: os 210

⁷Foi também calculado o índice para o plenário, tendo em conta apenas os 17 partidos com pelo menos 10 deputados e as votações com pelo menos 15% de dissenso. Os resultados foram: financiamento misto/emenda Russomano (84,1); financiamento privado restrito a pessoas físicas (80,8); criação de janela para troca de partido (78,1); criação de cota para mulheres (74,7); mandato de cinco anos (73,6); “distritão” (72,2); financiamento privado restrito a pessoa jurídica (71,5); proibição de coligações (68,6); coincidência de mandatos (67,9) e voto facultativo (58,0).

votos conseguidos em plenário permitem a seus defensores pensar em investidas futuras.

Da mesma forma, os 220 votos obtidos pela proposta de unificação das eleições podem estimular a volta do tema em um contexto mais favorável, ou seja, em um cenário onde o problema dos mandatos esteja mais bem equacionado. Na votação sobre a coincidência das eleições, a coalizão comandada por Cunha literalmente se desfez e DEM, PMDB, PP, PSC e PTB, seguidos do PV e do PDT, decidiram liberar suas bancadas. PC do B, PT, PPS, PSOL e PSDB se posicionaram contrários à medida.

A menção a estes dois últimos pontos permite que seja feita uma consideração final: o fato é que, dadas as condições em que o jogo está sendo jogado, o saldo poderia ter sido pior. Somados à extensão dos mandatos e ao voto facultativo, a introdução do “distritão” e da coincidência das eleições teria representado um enorme retrocesso para a democracia brasileira.

Para se credenciar junto à opinião pública os proponentes do “distritão” trataram de superestimar o impacto de aspectos marginais do atual sistema eleitoral, transformando-os em grandes malefícios. A estratégia era dizer que, agora sim, seriam eleitos os mais votados e, de quebra, não teríamos mais casos de deputados “sem voto”, ou seja, aqueles guindados ao legislativo graças ao desempenho de candidatos com votação suficiente para dobrar o quociente eleitoral. Uma rápida checagem nos resultados de 2014, no entanto, bastava para fazer os problemas retornarem à sua verdadeira dimensão. Dentre os 513 deputados eleitos nada menos que 467 (91% da casa) haviam sido os mais votados em seus estados. E apenas 10 membros da Câmara foram efetivamente eleitos graças ao que se convencionou chamar de “efeito Tiririca”.

Para além do engodo, o “distritão” levaria às últimas consequências a personalização da política, instauraria um cenário de guerra de todos contra todos e faria com que os partidos desaparecessem do cenário eleitoral. Mais

ainda. Com o fim dos votos de legenda e da transferência no interior da lista partidária, cada candidato teria que contar com suas próprias pernas o que, mantidos os traços gerais do sistema de financiamento, significaria campanhas mais caras. Candidatos “alternativos” seriam apenas aqueles dotados de reputação construída previamente à carreira política. Acrescido do voto facultativo, o novo sistema elitizaria ainda mais o legislativo brasileiro⁸.

A unificação do calendário, por sua vez, tornaria o cenário eleitoral mais confuso. Como se sabe, eleitor brasileiro faz suas escolhas em um cenário de escassa informação e oferta excessiva (de candidatos e de partidos). A coincidência das eleições iria aumentar o número de escolhas e de temas em discussão simultânea, sem oferecer qualquer contrapartida. Por um lado, a diminuição no número de candidatos a deputado em decorrência da adoção do “distritão”, seria neutralizada pelo acréscimo de um batalhão de concorrentes às vagas nas Câmaras Municipais. Por outro, não haveria um incremento na qualidade da informação disponível. Pelo contrário, e por razões óbvias, a contribuição do HGPE para uma escolha esclarecida seria ainda menor do que a de hoje. Prejudicial à democracia, a coincidência das eleições beneficiaria apenas àqueles que, sob o argumento de que as eleições “param” o país, tem interesse em diminuir os “custos de transação” implícitos nas barganhas e acordos realizados entre os candidatos aos diversos níveis da Federação Brasileira.

Ao fim e ao cabo pode-se concluir que a reforma continuará na pauta. A presente experiência serve, no entanto, para evidenciar o quão temerário é deixar que o destino das regras que regulamentam o processo de representação no país fique nas mãos de maiorias eventuais dispostas a

⁸A proposta de voto facultativo sempre frequentou as discussões sobre a reforma, mas somente agora foi submetida a voto. Obteve o apoio explícito de três legendas – DEM, PPS e PV – e acabou por angariar 134 votos graças a apoios amealhados junto aos maiores partidos, à exceção do PT. A baixa adesão deve desestimular novas tentativas de seus defensores.

⁹Com o fim da transferência de voto na lista, os partidos não teriam mais interesse em recrutar candidatos cuja função, no atual sistema, não é outra senão aquela de ajudar a eleição dos nomes realmente competitivos.

exercer seu poder de forma tirânica. Levantar o tema de reforma política exige responsabilidade e capacidade de articulação. Caso contrário é jogar no campo do adversário e com um juiz pouco confiável.

POLÍTICOS, CIENTISTAS POLÍTICOS E SUA CONVERSA DE SURDOS: CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUASE IMPLANTAÇÃO DO VOTO ÚNICO NÃO TRANSFERÍVEL NO BRASIL

Bruno P. W. Reis

Universidade Federal de Minas Gerais

✉ brunopwr@gmail.com

Resumo: *As discussões sobre reforma política estão em pauta no mundo acadêmico e no mundo político há muitos anos. No entanto, os dois mundos não compartilham diálogos ou ideias. Os cientistas políticos ficaram nos últimos anos centrados em discussões bem distintas de algumas pautas pensadas pelos legisladores, e por isso se assustaram ao se depararem com uma reforma que assustou a muitos. O presente artigo busca elucidar a reforma política no que concerne a distinção entre a academia e o mundo político, alertando a todos para a necessidade de um maior diálogo entre estas duas esferas.*

Palavras-chave: *Deputados, Cientistas Políticos, Reforma Política*

Abstract: *Discussions on political reform have been on the agenda in academic world and the political world for many years. However, the two worlds do not share ideas or dialogues. Political scientists remained the past few years focused on distinct discussions of some guidelines designed by the legislators and so they were troubled when faced with a reform that scared many people. This article seeks to elucidate the political reform regarding the distinction between academia and the political world, alerting everyone to the need for greater dialogue between these two spheres.*

Keywords: *Deputies Political Scientists, Political Reform*

Quando Michel Temer defendeu em público pela primeira vez, há poucos anos, a adoção no Brasil do “voto único não transferível” (SNTV, do inglês “single non-transferable vote”) e apelidou-o de “distritão”, pegou de surpresa a comunidade da Ciência Política. Habitados a pautar nossas controvérsias por

nossos termos conceituais e nossas preferências intelectuais, já havíamos todos nos habituado a certos “talking points” com prós e contras dos sistemas “distrital” (first-past-the-post ou “francês”, em dois turnos), proporcional (com lista aberta ou fechada) ou “misto” (com correção à maneira do alemão ou por mera combinação). A proposta se encaixava tão mal em nossa conversa habitual que poucos de nós conseguiram levá-la a sério. Antes parecia um “bode”, que teria o propósito único de tumultuar a discussão e manter tudo como estava.

No entanto, depois de anos andando em círculos, tantas vezes sem chegar sequer a votação em plenário, foi em torno do SNTV que enfim se articulou uma extensa pauta de reforma de nossas instituições eleitorais que, bem ou mal, foi a plenário, foi votada e – embora suas proposições mais visíveis tenham sido derrotadas – ameaça emplacar umas tantas propostas que talvez venham determinar algumas mudanças relevantes na operação do sistema político brasileiro. Embora o próprio SNTV tenha sido derrotado, pareceu a certa altura ter força suficiente para ser aprovado, provocou uma inédita manifestação contrária unânime dos profissionais de Ciência Política no país, e ainda assim amealhou cerca de dois quintos dos votos no plenário da Câmara – fatia superior à de qualquer outra proposta de modificação do sistema eleitoral estritamente considerado.

Assim como o SNTV, é bem provável que as poucas mudanças aprovadas em primeira votação na Câmara dos Deputados (como o fim da reeleição e a extensão dos mandatos para cinco anos) venham antes a piorar que a melhorar o sistema. De todo modo, embora tenhamos direito a nossos juízos como qualquer cidadão, e eles sejam parte integrante da análise que fazemos profissionalmente, nossa primeira tarefa é antes o diagnóstico do que o julgamento (que afinal deveria subordinar-se ao diagnóstico). E acredito que a surpresa e a alienação de todos ante

a força com que o SNTV foi a plenário depõe contra nossa capacidade de diagnóstico, não obstante as substanciais e relevantes contribuições feitas nas últimas décadas pela ciência política brasileira à análise política comparada. Não somos obrigados a endossar os propósitos dos políticos, claro. Mas, sim, deveríamos ser capazes de detectar seus interesses e prioridades, e inferir um leque com as estratégias mais plausíveis.

Mas o fato é que temos baixa propensão ao clássico exercício de *verstehen* sociológica em relação aos políticos, suas prioridades, dificuldades e os sentidos que eles atribuem a suas ações. Com frequência excessiva nos deixamos levar pela ironia esnobe e elitista com que a imprensa também costuma tratá-los, como autênticos vilões de desenho animado, presumivelmente inescrupulosos e tipicamente ignorantes. Um dos sintomas mais claros disso reside em nossa propensão a endossar a percepção intuitiva da mídia de que, se alguma reforma política não acontece, só pode ser porque os políticos não a querem. Mas tem havido abundantes indícios em contrário. Embora eles não tenham sido capazes de chegar a consensos duradouros sobre a melhor maneira de reformá-lo, nossos representantes eleitos tendem a ser bastante vocais em suas queixas sobre a forma como o sistema funciona. Em um país com um Poder Executivo tão poderoso, que em grande parte concentra a iniciativa legislativa para si, essa bandeira frouxamente definida de "reforma política" tem-se mantido como uma das poucas questões sobre as quais o Congresso reteve a iniciativa. Durante a última década, os candidatos à presidência da Câmara têm consistentemente feito campanha sob a promessa de aprovar alguma reforma.

O governo brasileiro – assim como muitos outros casos recentes de presidencialismo multipartidário (CHAISTY; CHEESEMAN; POWER 2014) – tem podido, de fato, construir as maiorias necessárias para governar, e a um custo

viável, pelo menos até agora. Talvez, no entanto, este custo ainda seja relativamente alto, ou – para dizê-lo de outra maneira – talvez haja razão para acreditar que ele possa ser significativamente reduzido. Por isso, ainda pode ser o caso de que a solução obtida ainda seja ineficiente. Isso mal seria uma acusação, pois ninguém será capaz de isolar um sistema político comprovadamente eficiente. Mas nos autorizaria a manter a porta aberta para melhorias institucionais – e a agenda da reforma eleitoral, no final, é uma implicação política crucial desta discussão. Mesmo nas suas descrições favoráveis, a "governança" brasileira parece exigir uma alta concentração de Poder Legislativo na Presidência da República. Literatura recente (MELO; PEREIRA, 2013; TAYLOR; PRAÇA, 2014) tem mostrado que mesmo uma presidência tão poderosa não significa necessariamente minar a democracia, e certamente não no Brasil, onde um complexa e robusta "accountability web" tem-se formado durante os últimos vinte anos, responsabilizando a Presidência perante uma extensa rede de instituições, tais como o Poder Judiciário, instituições de controle, meios de comunicação independentes.

Tudo isso é verdade e relevante. Mas, sim, é possível que essa concentração tenha ido a um ponto que roça a degradação da atividade parlamentar, e expõe o Congresso à grave desmoralização aos olhos da opinião pública. Num contexto de forte concentração de poder no Executivo, o Poder Legislativo, apesar do nome, é reduzido ao papel de chancela ou – ocasionalmente – veto às iniciativas do governo. A falta de uma iniciativa legislativa mais forte faz com que o Congresso brasileiro seja, mais rotineiramente, uma caixa de ressonância para controvérsia pública, e uma instância de supervisão e investigação de ações governamentais – especialmente pela banalização de comissões parlamentares de inquérito, previsível em tal contexto.

Adicione-se uma conexão tênue com os eleitores, favorecida por um sistema de representação proporcional de lista aberta em grandes distritos (estados) com centenas de candidatos em cada um deles, e você tem um plenário preenchido por representantes que raramente obtêm mais de 1% dos votos de sua circunscrição eleitoral. Não é de surpreender que uma grande parte dos eleitores não consiga lembrar em quem votou para deputado ou vereador, apenas alguns meses após as eleições (ALMEIDA, 2006). Com baixo reconhecimento do nome pelos eleitores, legisladores no exercício do mandato ocupam uma posição bastante frágil, encarando renovações parlamentares da ordem de 40% a cada ciclo eleitoral. Isso pode soar positivo, como um sintoma de reduzidas barreiras à entrada e alta sensibilidade aos humores do eleitorado, mas os bastidores parecem mais sombrios. Para pôr os pés nesse mandato bastante frágil, em plenários que são caracteristicamente governados a partir de cima (seja pelo palácio presidencial, seja pelo colégio de líderes), os candidatos a deputado devem conduzir pessoalmente campanhas individuais contra centenas de adversários. É difícil chegar a uma estimativa de um financiamento eleitoral "razoável" em um ambiente tão complexo. Entre centenas de candidatos, você nunca sabe se uma celebridade (ou um milionário) vai reformular drasticamente o seu campo de jogo na próxima eleição. Então temos na Câmara dos Deputados 513 representantes permanentemente orientados para angariar fundos pessoais desde o primeiro dia de seus mandatos. Isso é bastante inflacionário, para dizer o mínimo. Como a legislação brasileira permite o uso de recursos próprios até o limite de 50% da riqueza pessoal de um candidato, e a empresas a doação de até 2% de sua receita bruta anual, o financiamento privado de campanhas no Brasil é um papel desempenhado por poucos, grandes doadores. Estes limites percentuais enviam uma mensagem clara de que os atores relevantes têm de ser os figurões. Como

alguns poucos grandes doadores potenciais lidam com dezenas de candidatos politicamente fracos, é fácil ver o lado que tem a mão forte no processo. Um grande doador individual, legalmente capaz de doar milhões, é poderoso demais para um candidato empenhado numa disputa entre centenas. Não deveria surpreender a ninguém que o financiamento de campanha seja uma importante fonte de insatisfação entre deputados brasileiros, e que esteja, muito plausivelmente, na raiz de quase qualquer grande escândalo político no país durante as últimas décadas.

É difícil projetar um horizonte mais nivelado para as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil, mesmo a longo prazo, sem trazer à baila o sistema eleitoral. Especialmente se queremos evitar a captura financeira de todo o sistema. Um caminho promissor poderia constituir-se caso as eleições legislativas passassem a ser disputadas com um maior nível de concentração de poder, especialmente pela intensificação do papel partidário nas campanhas eleitorais, a fim de constituir um plenário mais orgânico, povoado por atores coletivos mais poderosos – capazes, talvez, de dispensar no devido tempo os poderes de agenda extraordinários até aqui atribuídos ao Poder Executivo brasileiro. Nesse contexto, o voto único não-transferível vai na direção contrária, e tenderia a agravar o quadro de fragilidade e diluição do protagonismo partidário em plenários extremamente fragmentados. O que torna compreensível a reação unânime dos cientistas políticos brasileiros contra ele. Mas tendeu a passar despercebida a insatisfação corrente no Congresso contra o status quo, e o fato de que *os políticos* queriam mudar.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil tendeu à estranha posição de ser um país onde, ao contrário de qualquer outro, políticos clamam por mudança enquanto intelectuais dizem que está tudo bem e nós devemos parar de nos preocupar. Durante a última década ou pouco mais, desde que inadvertidamente

me deixei capturar numa longa sequência de seminários e painéis públicos nesta interminável agenda da "reforma política", vim a observar que nenhuma audiência é tão cética não só sobre as perspectivas, mas também sobre a conveniência de reformar o nosso sistema eleitoral, quanto aquela composta por cientistas políticos profissionais. Este pode ser um bom sinal, já que um ceticismo metódico é (ou deveria ser) parte do nosso treinamento como aspirantes a cientistas. Mas o nosso *mainstream* acadêmico, endurecido por uma batalha intelectual bem travada e duramente vencida em casa e no exterior sobre os méritos relativos (mas muito reais) do sistema político brasileiro, tornou difícil a conversa intelectual séria sobre o assunto. Insistir sobre o tema tende a ser condescendentemente visto, na melhor das hipóteses, como um sinal de ingenuidade política e desinformação acadêmica. Na pior, como mero posicionamento político e demagogia. Mas, na medida em que essa atmosfera tende a esvaziar o debate, ela deixa de ser propriamente cética, e arrisca tornar-se dogmática, ao deixar de informar o debate político real que de fato acontece fora de nossa torre de marfim.

Pois, do outro lado, nenhum interlocutor pareceu tão ansioso por alguma reforma como os políticos eleitos com que cheguei a falar. Eles anseiam por uma mudança ao ponto do *wishful thinking*, dizendo repetidamente que "desta vez é pra valer", e eles vão arrancar uma reforma. Claro que eu poderia ser vítima de viés de seleção, pois esses seriam os deputados mais propensos a aparecer em seminários sobre a reforma política. No entanto, dados de Power & Chernykh (2013) sugerem que o descontentamento dos políticos com o sistema político é muito maior no Brasil do que em alguns dos seus vizinhos. E mesmo se não fosse o caso, um desejo de mudança nas regras eleitorais não é exatamente o que se esperaria de políticos eleitos – e por isso deve-se prestar atenção quando se o encontra. Especialmente se isso acontece repetidamente.

Como a atmosfera política brasileira tem-se deteriorado durante os últimos anos, os debates têm tido lugar sob crescente alvoroço da mídia. Mas nenhum acordo foi alcançado entre os líderes dos principais partidos desde 2003, quando se forjou a chamada “proposta Caiado” (com lista fechada e financiamento público de campanhas), afinal derrotada em 2007. Desde então tem havido tentativas inconclusivas em 2009; uma curta revivescência da "proposta Caiado" em uma comissão do Senado em 2011, novamente para ser derrubada numa comissão Câmara, então inclinada rumo a uma proposta diferente, mais complexa, com financiamento público complementado por doações privadas canalizadas para um fundo “cego” comum a ser distribuído entre os partidos. Foi em 2011 que, em vez da lista fechada, pela primeira vez a comissão se inclinou pelo tal “distritão”, ou o sistema de voto único não transferível. Desde 2013, organizações civis têm patrocinado um sistema inédito com dois turnos, que jamais parece ter sido considerado realmente a sério no Congresso. Sem consenso em lugar algum sobre este assunto, a presidente Dilma Rousseff, pressionada pelas imensas manifestações de rua de junho de 2013, preferiu devolver a bola para o Congresso, apelando para um plebiscito sobre a reforma política, sem opções pré-estabelecidas, apenas três meses antes do prazo para qualquer mudança que pudesse ter vigência em 2014. Os líderes do Congresso usaram este (bom) motivo para matar o plebiscito, e assumiram o ônus político junto aos meios de comunicação e ao movimento.

Agora, em 2015, com uma Dilma Rousseff fragilizada na abertura de seu segundo mandato sob uma conjuntura econômica difícil e a Câmara presidida por um quase-inimigo do governo, o PMDB usou sua força renovada para tentar emplacar uma reforma à sua feição, independentemente de qualquer consenso parlamentar abrangente. É fácil ver que, à medida que o tempo passa, os debates

sobre a questão se tornam cada vez mais estridentes, as divergências (e a acrimônia) crescem, as propostas se tornam sempre mais e mais heterodoxas, bem como descontroladamente imprevisíveis, e de fato qualquer mudança negociada, pactuada, parece cada vez menos provável.

O impasse é muito fácil de se esboçar, analiticamente. Reformas eleitorais são sempre difíceis, principalmente por duas razões muito claras. Em primeiro lugar, porque você tem que perguntar aos vencedores da última eleição se eles gostariam de mudar as regras que os elegeram. Naturalmente, isso será uma condição muito difícil de satisfazer, para começar. No entanto, a permanente agitação do Congresso sobre o assunto sugere que, contrariamente ao que comumente se diz, essa condição foi cumprida. Nos últimos anos, começou a aumentar o ruído pró-reforma também fora do Congresso, mas até há poucos anos era bastante claro que o impulso estava vindo da Câmara dos Deputados, em um ambiente social e intelectual principalmente indiferente ou hostil a ele. Um sinal visível foi que os candidatos a presidir a Câmara, lutando por votos no plenário, costumavam recorrer à promessa de colocar a reforma política na agenda e pressionar por ela. E então vem a segunda razão que torna difíceis as reformas eleitorais. Mesmo no cenário improvável de que haja uma maioria pró-reforma no Poder Legislativo, temos que ter em mente que políticos são rivais em um jogo próximo à soma zero, e eles competem entre si sob estas mesmas regras que eles estariam dispostos a mudar. Assim, eles geralmente podem ver de maneira muito clara, para cada proposta específica, quem lucrará com ela ou não. E isso tenderá a dividir qualquer eventual maioria que venha a favorecer a ideia de uma reforma: eles vão discordar entre si sobre qualquer proposta específica, e assim vai ser muito difícil alcançar uma maioria vencedora. Este é um problema que talvez fosse mais fácil de se contornar em um sistema moderadamente multipartidário, com três ou

quatro partidos relevantes e coalizões potencialmente flutuantes, do que em um sistema bipartidário mais duramente entrincheirado. Mas provavelmente chega perto de uma impossibilidade em um sistema partidário extremamente fragmentado como o brasileiro, com 28 partidos políticos representados na Câmara.

Resumindo. O sistema político brasileiro tem trabalhado bastante bem, com estabilidade inédita, e resultados relevantes na paisagem econômica e social do país. Segundo o diagnóstico predominante, isto se dá por artes de uma Presidência extraordinariamente forte, cujos poderes de agenda e prerrogativas legislativas tornam o Poder Executivo o principal legislador e grande “fabricante de maiorias” do país. Então, por que o governo não sai a campo e quebra o impasse, patrocinando alguma proposta e fazendo as coisas acontecerem como costuma fazer? Ele não o faz porque, para governar, tem de cooptar um grupo considerável de pequenos partidos (e até mesmo deputados individuais) com interesses heterogêneos e mesmo divergentes quando se trata de regras eleitorais. Qualquer proposta divide sua base no Congresso e assim o empenho por qualquer uma delas deixaria o governo em apuros para perseguir a sua própria agenda. Além disso, as regras eleitorais são, elas mesmas, um assunto do poder Legislativo. Como aprendemos em nossos manuais, elas lidam acima de tudo com a “conversão de votos em cadeiras”. É, em primeiro lugar, uma prioridade do Congresso, de uma maneira que nunca será igualada por nenhum governo, ele mesmo inevitavelmente dominado por tantas outras prioridades. Então, presidentes sensatos vão se afastar e deixar que o Congresso decida (ou não) sobre o assunto. E, acima de tudo, as coisas vinham funcionando relativamente bem para os governos nas últimas décadas. Então, por que pressionar por mudanças institucionais, para começar?

O problema é que este impasse tem-se prolongado, deixando-se contaminar por um ambiente político cada vez mais azedo também sobre esse assunto, assim como tantos outros. Atores oficiais em instituições formais têm mobilizado a atenção do público para uma questão sobre a qual, ao que parece, não há qualquer consenso, em lugar algum, sobre ponto algum: não há consenso entre os líderes partidários no Congresso, nem no governo, nem entre diferentes movimentos da sociedade civil, e certamente não entre os profissionais acadêmicos da ciência política. Não parece haver qualquer alteração promissora no horizonte visível, mas uma grande parte dos meios de comunicação e dos movimentos sociais, e até mesmo os próprios políticos eleitos têm dito continuamente ao público que o sistema político está falido, carcomido pela corrupção, e apenas uma ampla, profunda "reforma política" pode ser capaz de curá-lo.

Assim caímos naquela estranha situação: a maioria dos estudiosos diz que o sistema funciona bem, por isso não devemos nos arriscar a mudá-lo. Mas os políticos continuam reclamando e escândalos vêm à tona a um ponto tal que um clamor cada vez mais estridente por mudança fincou raízes em setores na opinião pública. Como ninguém é capaz de concordar quanto ao que exatamente deveria ser alterado, por que, ou para que, dificilmente se pode esperar que o Congresso faça alguma coisa. O clamor, portanto, continua a crescer e o público culpa o Congresso, que deve se sentir cada vez mais pressionado para entregar alguma coisa. Qualquer coisa. Arriscando-se a descarrilar um sistema que, afinal, estava funcionando relativamente bem... É uma espécie de *Catch 22*, francamente preocupante. Se a pressão continuar a crescer, torna-se cada vez mais plausível esperar que, em um desses ciclos, alguma maioria de ocasião jogue uma cenoura para o baixo-clero e acabe por aprovar alguma medida infeliz que obedeça a uma conveniência imediata. Ou que uma grave crise, com eventual paralisia

governamental, induza alguma reforma salvacionista. Ou simplesmente que o TSE continue indefinidamente a desconstruir o sistema. De qualquer maneira é ruim, mas este é um debate que parece nunca amadurecer, em direção alguma. Ao contrário, quanto mais tempo passa, maior a gritaria, menor a clareza de propósitos, maior a luta política e menos podemos esperar ação institucional coordenada.

A ciência política trabalha melhor quando evita ditar aos políticos o que eles deveriam ou não fazer. É bastante tentador, quase inevitável quando você se deixa encantar com a ideia de ser um "cientista" da política. Mas, obviamente, não é isso o que presumivelmente deveríamos fazer. Devemos *entender* o que políticos fazem (bem como o que o público faz), respeitar o que eles fazem, em primeiro lugar (mesmo que discordemos), talvez também saber *por que* eles fazem o que fazem, e certamente devemos compreender de forma ampla a dinâmica política geral desencadeada por seu comportamento e decisões, capturando uma avaliação tão boa quanto pudermos dos efeitos previsíveis de tudo isso sobre a população. Aprendemos isso muito claramente um par de décadas atrás, quando a onda democratizante que varreu América Latina e Leste Europeu gerou uma montanha de trabalho dedicada a um esforço sério, muito bem-intencionado, mas provavelmente equivocado e, afinal, fracassado de ensinar os líderes políticos de novas democracias sobre vícios e virtudes de tal ou qual combinação institucional, de fato chegando ao ponto de prescrever esta ou aquela configuração específica, de forma independente não só da história e da cultura local, mas também de características mais prosaicamente condicionadas pelas próprias *instituições* – tais como, digamos, interesses explícitos ou velados dos políticos, seus hábitos políticos, as tradições a que eles se sentem ligados (ou as que querem contestar), as constelações de interesses que representam ou combatem. Além disso, no plano

metodológico, nós tipicamente não encontramos variação suficiente entre os sistemas políticos existentes para adicionar os controles necessários para inferência comparativa suficientemente robusta. A variação existente não é aleatória, e as observações não são independentes entre si. Nossos quadros conceituais não são refinados ao ponto de nos permitirem descer a um ajuste fino institucional realmente confiável. Com certeza, qualquer conhecimento sistemático, modesto que seja, é melhor do que nenhum conhecimento. Mas devemos ser apenas isso. Modestos. Pelas mesmas razões porque devemos evitar dizer-lhes para fazerem algo que não querem fazer (e antes nos concentrarmos em entender o que eles querem, porque o querem e compreender as consequências previsíveis), devemos evitar igualmente dizer que *não* façam alguma coisa que eles querem fazer. Ou, pior ainda, devemos evitar dizer-lhes que eles *não deveriam querer* o que querem. Pelo menos, deveríamos antes *ouvir*.

Se prestarmos bastante atenção àquilo que os políticos brasileiros (especialmente deputados) estão dizendo nos últimos anos, saberemos que eles se queixam do financiamento de campanhas. Eles queixam-se da experiência humilhante de bater nas portas de grandes doadores, que muitos haviam antes desejado não ter de cortejar. De potenciais doadores que só aceitam doar “por fora”. De adversários (sempre alguém mais) que não se incomodam em lavar dinheiro criminoso. Eles tinham-se acostumado a não fazer perguntas quando um dirigente partidário transferia dinheiro para suas campanhas. Alguns deles acabaram na cadeia. Um negócio arriscado demais, para conduzir uma campanha incerta em busca de um trabalho exigente, oneroso e com pouco poder de fato. Se alguém está pensando basicamente em manter uma longa carreira política, é melhor apostar suas fichas em outro lugar, talvez na prefeitura de uma pequena cidade ou numa secretaria no Poder Executivo. E então temos um forte viés de

seleção adversa, onde nossa rotina política tem favorecido a ocupação dos assentos da Câmara por candidatos propensos ao risco, habituados a burlar normas, em busca de uma fachada respeitável e das imunidades do cargo. A cada ciclo eleitoral, deputados bem visíveis anunciam "aposentadoria" em declarações que apontam, principalmente, para as dificuldades de financiamento da campanha, geralmente para continuar a perseguir a carreira política em outro lugar. Não admira que o Legislativo se veja cada vez mais desprovido de uma elite parlamentar, e os articuladores mais poderosos no Congresso não costumem contar com o respeito da imprensa ou do público.

No plano mais agregado da operação das casas legislativas no Brasil, nossa fragmentação atual é muito maior do que a relativa decantação do sistema partidário nos permitiria esperar. Possivelmente ela deriva de uma interação infeliz entre o enorme número de candidatos (propiciado lista aberta em distritos de grande magnitude) e as coligações, que juntos conferem um peso decisivo para o gasto individual de campanha nas proporcionais. Tudo isso favorece uma fragmentação extrema, aparentemente sem paralelo no mundo hoje. Se é assim, é bem provável que praticamente qualquer mudança viesse a reduzir o número efetivo de partidos. Até mesmo o SNTV, em que pese sua natureza radicalmente dissociada dos partidos.

A necessidade de se evitar a pulverização de votos entre candidatos de uma mesma legenda certamente conduziria a uma drástica redução do número de candidatos, complementada com um esforço hercúleo, provavelmente inviável, de coordenação interna aos partidos em nossos grandes distritos (MELO, 2015). Outra coisa, porém, é o que tenderia a acontecer com a organização interna dos partidos e com o peso do poder econômico. Como o partido deixaria de ser um fator em si mesmo relevante na conquista das cadeiras, a coesão interna tenderia a

piorar ainda mais, com instâncias partidárias formais ainda mais enfraquecidas perante caciques que controlassem redutos relevantes. Mesmo que esses caciques se coordenassem de algum modo, isso poderia muito bem ser um jogo pessoal, à parte das estruturas formais. Com a queda do número de candidatos, o gasto agregado quase certamente cairia. Mas é bem possível que o custo por campanha crescesse - principalmente o custo das campanhas vencedoras. E nada leva a crer que o peso do gasto no resultado diminuiria (e isso seria bem mais importante que reduzir o gasto total). Como não havia qualquer proposta de se modificarem os tetos das doações, era bem possível que o protagonismo atual dos grandes doadores até piorasse.

Os problemas associados à eventual adoção do SNTV eram muitos, possivelmente graves, e a unanimidade dos cientistas políticos em sua rejeição dá testemunho disso. Mas um aspecto passou despercebido: se tivessem aprovado o SNTV, é muitíssimo provável que a reforma acabasse bastante popular, com menos candidatos e menor gasto global. Se reduzisse a fragmentação partidária na Câmara, então, não faltaria quem nos esculhambasse como ideólogos que não entendem nada do mundo real... Talvez a conclusão fosse até injusta. Mas também deveríamos ter percebido há mais tempo que os políticos queriam mudar, e dado maior atenção a isso.

Pela primeira vez a categoria foi unânime numa posição sobre a conjuntura, o que permitiu à ABCP sair, excepcionalmente, a encampar a causa. Isso teve sua visibilidade, mas não foi por isso que o SNTV perdeu. Nossa inédita unanimidade tem a ver com as fragilidades da ideia, mas tem a ver também com o fato de que nos deixamos pegar desprevenidos. Faz dez anos que os deputados dão sinais claros de que estão insatisfeitos com o status quo, mas insistimos em dizer de volta a eles, em boa medida, que está tudo bem, e que eles não deveriam

se preocupar. Resultado: quando chegou à presidência da Câmara um parlamentar com agenda própria, distante do Planalto e agressivo no estilo, ele foi capaz de jogar no plenário uma proposta consideravelmente atraente para deputados já eleitos, e estávamos fora do debate, assinando manifesto. Teríamos feito melhor se passássemos a respeitar o fato de que nossos legisladores estão, sim, insatisfeitos, e tratássemos de pensar a sério nas suas razões, cuidando de refletir mais construtivamente sobre a melhor maneira de lidar com a questão. Senão, dia desses a casa cai mesmo, e estaremos de novo fora do debate.

A pergunta que deveríamos fazer agora é: por que, depois de tantos anos de tanta novela sobre reforma política, quando afinal ela foi ao plenário com alguma chance de passar, desdobrada numa montanha de proposições aglutinativas tópicas, ela pôde parecer tão ridiculamente estranha para nós? Se, algum dia, alguma reforma for feita, ela será feita por deputados e senadores. Se não conseguimos nos comunicar com eles, a falha é nossa, mais que deles, que têm mais a quem representar. Nossa disciplina tem muitos méritos, como toda ciência. Mas, sim, é uma disciplina que tem – inevitavelmente – uma relação particularmente distante com seu objeto. Poucos de nós vão chegar a ter vivência interna, pra valer, de campanha eleitoral. Um número menor ainda vai viver a rotina parlamentar (praticamente não temos literatura etnográfica de nossas casas legislativas) e quase nenhum de nós vai chegar a frequentar um palácio presidencial. Vivemos de dados coletados à distância, e tentamos preencher com introspecção as lacunas entre os dados. Podemos aprender (e de fato aprendemos) muito com isso. Mas, sim, temos, sempre, muito a aprender com políticos. Isso não significa endossar suas prioridades – o que vai decorrer das posições políticas de cada um de nós. Mas temos de saber ouvi-los, e inferir suas conveniências como parte

natural da análise – até se quisermos evitar de algum modo que a dinâmica política se subordine apenas a elas.

Diante da iminência do desastre, com uma proposta unanimemente rejeitada por nós todos prestes a ser aprovada, foi encorajador ver a unanimidade ir a público e, sim, lograr alguma ressonância. Mas precisamos ver, na devida perspectiva, o tamanho do fracasso que representa a mera situação em que nos encontrávamos quando a proposta foi a votação. Uma proposta rejeitada por todos nós foi posta na mesa, prosperou e teve mais de 40% de votos favoráveis no plenário. Isso é um fracasso importante, e devemos refletir sobre ele. Há anos os deputados dão sinais claros de que estão insatisfeitos. Embora nenhuma mudança no sistema eleitoral tenha sido aprovada, quantos terão sido os deputados que não votaram a favor de nenhuma mudança? Nossa resposta predominante, porém, tem sido dizer-lhes que está tudo bem, e que eles não deveriam se preocupar. Quando chegamos a apoiar alguma iniciativa de maneira mais vocal, frequentemente é para referendar o que o PT ou o PSDB estão propondo, conforme os naturais vieses de cada um de nós. E ainda apontamos o dedo para os congressistas na imprensa, dizendo que *eles* não têm interesse na reforma, quando algum jornalista pergunta. Desse jeito, se alguma coisa acontecer vai ser só porque a mesa encontrou um jeito engenhoso de jogar uma cenoura para o plenário, independente dos efeitos da cenoura sobre o sistema como um todo. A ideia de que políticos estão invariavelmente dispostos a impor qualquer dano ao país desde que atenda à sua conveniência imediata é uma caricatura corriqueira, mas sabidamente irrealista. Podemos qualificar o debate que eles estão tentando travar há quinze anos, e seremos quase sempre bem-vindos – desde que pelo menos nos dignemos a ouvi-los.

Bibliografia

- ALMEIDA, Alberto. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, Gláucio Ary Dillon.; RENNÓ, Lucio R, *Reforma Política: Lições da História Recente*, p. 34-46. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy J. “Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective”. *Democratization*, v. 21 n.1, p.72-94, 2014.
- MELO, Marcus André. Três Mitos sobre o Distritão. *Facebook*, perfil do autor. Acesso em: 21 de maio, 2015.
- MELO, Marcus André; Carlos PEREIRA. *Making Brazil Work*. Palgrave Macmillan, 2013.
- POWER, Timothy J.; CHERNYKH, Svitlana. “Inside Multiparty Presidentialism: how Latin American legislators evaluate coalitional governance”. Oxford: University of Oxford, 2013.
- PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching Toward Accountability: The Evolution of Brazil's Anticorruption Institutions, 1985–2010. *Latin American Politics and Society*, v.56, n.2, p. 27-48, 2014.

REFORMA PARA QUEM?

Wladimir G. Gramacho

Universidade de Brasília

✉ wggramacho@gmail.com

Resumo: *Este artigo defende a interpretação de que o estado atual da reforma política brasileira em 2015 contraria o desejo original dos representados e busca atender a demandas apenas dos representantes, especialmente ao garantir o financiamento das campanhas eleitorais pelas empresas. O texto também considera equivocada a escolha do "distritão" como tópico de atenção e mobilização entre cientistas políticos.*

Palavras-chave: *reforma política; financiamento eleitoral; legitimidade*

Abstract: *This article supports the interpretation that the current state of the Brazilian political reform in 2015 contradicts the original desire of voters and merely seeks representatives' interests, notably to ensure corporate financing for electoral campaigns. The text also considers that political scientists committed a mistake when choosing the majority rule in multi-member districts ("distritão") as a topic of attention and mobilization.*

Keywords: *political reform; campaign finance; legitimacy*

Introdução

Ainda em meio à tramitação da reforma política na Câmara dos Deputados, não se sabe qual será seu conteúdo definitivo. O que se sabe é que até aqui os deputados federais utilizaram o contexto formado por demandas dos eleitores para resolver seus próprios problemas. O resultado contraria o desejo social e pode aprofundar a desconfiança em relação à representação eleitoral no Brasil.

O ambiente da reforma política de 2015 foi determinado por um conjunto de eventos que vêm associando de modo crescente a política à corrupção (MOISÉS, 2010). Desde as denúncias de mensalões (do PT, do

PSDB, do DEM) a partir de 2005 ao mais recente escândalo da Petrobras, os eleitores têm encontrado razões para aprofundar seu desencanto. Os políticos, como categoria social, são percebidos pelo eleitor médio como agentes que atuam em interesse próprio e de empresas à custa de pagamentos. Imagem captada em pesquisas de opinião pública e ilustrada ruidosamente durante o ciclo de protestos de junho de 2013.

Desencanto e protestos não são fenômenos genuinamente brasileiros, diga-se. Tanto democracias maduras quanto as recentes têm experimentado esse - às vezes lento, às vezes súbito - processo de desconfiança e revolta (TORCAL; MONTERO, 2006). O que há de relevante no caso brasileiro é que ele é... brasileiro. Portanto cobra particular responsabilidade de autoridades e especialistas nacionais em compreender a natureza deste caso e conceber soluções.

Este artigo defende que as autoridades conduziram a reforma - até aqui - para atender a seus próprios interesses, esquivando-se da origem do problema, e que grande parte dos cientistas políticos equivocaram-se ao eleger o "distritão" como foco de crítica e mobilização.

Deputados federais

Os deputados federais engendraram a solução de sua demanda mais urgente levando à Carta Magna a previsão de financiamento corporativo das campanhas eleitorais. Votaram premidos pela proteção temporal de pedido de vistas do Ministro Gilmar Mendes, que havia sustado julgamento do Supremo Tribunal Federal em abril de 2014, um ano antes das votações da reforma no

plenário da Câmara¹. A maioria dos partidos políticos, contudo, construiu uma solução que piora o sistema atual, por duas razões.

Em primeiro lugar, manteve-se o problema central da dinâmica da corrupção brasileira estabelecida pela via eleitoral: dinheiro-voto-contrato-dinheiro². Em segundo lugar, como as empresas só poderão doar a partidos políticos e não mais a candidatos, eliminou-se uma via de certo controle social. Como o dinheiro ingressará diretamente nas contas dos partidos, ganham poder os dirigentes das legendas e perde-se a oportunidade de saber que candidatos foram beneficiados por quais empresas. PT, PCdoB, PDT, PPS e PSOL posicionaram-se contra a medida, que é francamente oposta ao desejo da maior parte dos eleitores de ver proibidas as doações de empresas a campanhas eleitorais³.

As demais mudanças são também auto interessadas. O fim da reeleição não é um problema relevante aos olhos dos eleitores, que encontraram razões para reeleger três presidentes em três oportunidades e diversos governadores e prefeitos. Mas é um problema para a "fila" de políticos que pretendem ascender a postos no Executivo⁴.

Tampouco há clamor popular a favor da redução da idade mínima para a candidatura de governadores e senadores (que passariam a ter ao menos 29 anos) ou para a de deputados federais, estaduais e distritais (que passariam a contar pelo menos 18 anos de idade). A regra interessa a clãs políticos

¹O STF, como se sabe, aprecia ação direta de inconstitucionalidade movida pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) contra o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas no País. O julgamento foi interrompido em abril de 2014 por pedido de vistas do Ministro Gilmar Mendes, com um resultado parcial de seis votos a favor da proibição contra um.

² Diagnóstico compartilhado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), em mesa-redonda promovida pelo jornal Valor Econômico e divulgada em sua edição de 22 de maio de 2015.

³ *Survey* telefônico realizado pelo Ibope para a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República em 2013 mostrou que 54% dos entrevistados eram favoráveis à proibição de que empresas fizessem doações a campanhas eleitorais, 38% eram contrários à proibição e 8% não souberam responder (GRAMACHO, 2015).

⁴ Neste tema, a ampliação dos mandatos (de quatro para cinco anos) é apenas um ajuste derivado, ainda que possa provocar complicações no calendário eleitoral e gere um imbróglio no Senado.

incrustados num Brasil colonial que ainda convive com mandatos hereditários, e não a novas gerações de políticos que falem em nome de segmentos sociais sub-representados.

A única medida aprovada que atende ao desejo dos eleitores brasileiros de conviverem com um sistema político mais simples⁵ é uma tímida cláusula de barreira que veda o acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito de propaganda no rádio e na TV àquelas legendas que não obtiverem sequer uma cadeira na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal. Na vedação das coligações partidárias, que provavelmente estimularia a redução do número de partidos e a simplificação do sistema, desperdiçou-se outra oportunidade de responder à expectativa dos eleitores⁶.

Cientistas políticos

Já boa parte dos cientistas políticos- ao contrário da Ordem dos Advogados do Brasil, que há anos combate as doações corporativas - centrou sua atenção até aqui sobre uma inovação no sistema eleitoral cujos efeitos seriam, a rigor, incertos: o “distritão”.

Os dois principais patrocinadores da medida foram o Vice-Presidente Michel Temer e o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, ambos do PMDB. A não ser que se acredite que ambos davam maior relevância ao “distritão” que ao financiamento corporativo das campanhas eleitorais, suspeito que o tópico tenha servido apenas como um despiste durante a tramitação da reforma. Assim como outros poderão sê-lo até a aprovação final da proposta.

⁵O mesmo *survey* mostrou que 73% dos entrevistados eram favoráveis à redução do número de partidos no País, 19% eram contrários e 7% não souberam responder (GRAMACHO, 2015).

⁶No *survey* mencionado, 50% dos entrevistados declararam-se a favor da proibição de coligações em eleições legislativas, 37% foram contrários e 13% não manifestaram opinião (GRAMACHO, 2015).

O “distritão” foi apresentado como um sistema que simplificaria a compreensão popular sobre a eleição de legisladores. Seriam eleitos os candidatos mais votados em cada distrito, abandonando-se o sistema proporcional. A favor dessa regra, provavelmente apenas a simplicidade de compreensão, pelo eleitor médio brasileiro, sobre o processo de eleição de legisladores. Haveria incentivos para a redução do número de candidatos (COX, 1997), sem necessariamente implicar na redução dos custos de campanhas eleitorais, posto que cada candidatura viável poderia inclusive ficar mais cara.

Contra a regra foram dirigidas várias críticas, em tom mais especulativo que rigorosamente estruturado. O “distritão” provocaria personalismo, como se o sistema atual não o provocasse. O “distritão” enfraqueceria os partidos, como se o atual sistema tivesse estimulado partidos fortes. O “distritão” jogaria fora milhares de votos, como se os votos de João que elegem José no sistema atual guardassem alguma coerência ideológica, programática ou da moralidade individual. Calculou-se até o número de votos jogados fora em ambos os sistemas utilizando dados de uma eleição com as regras atuais, como se o “distritão” não estimulasse a redução do número de candidatos a serem lançados pelos partidos e algum processo de coordenação entre eleitores.

Talvez mais grave tenha sido a preponderância de argumentos próprios do institucionalismo formal. A contribuição de O'Donnell (1996) sobre as instituições informais e a relevância de aspectos culturais e históricos dos sistemas políticos da região sugeriria extrema cautela ao imaginar a capacidade causal de regras formais por aqui. Prova disso é que, com regras iguais, o Brasil tem uma gama muito diversa de modelos organizacionais em seus mais de 30 partidos políticos.

Conclusão

Os eleitores brasileiros parecem manifestar atualmente dois desejos claros que legitimem uma reforma política. O primeiro deles é contar com um sistema político mais simples, que permita maior clareza e imputação de responsabilidades (POWELL; WHITTEN, 1993). O segundo desejo é o de reduzir as oportunidades de corrupção, como a que se origina do peso abusivo das corporações no processo eleitoral. Até o momento, a reforma política brasileira não atende a nenhum dos dois anseios. Ao contrário, pode produzir um sistema ainda menos transparente e mais corrupto.

Referências

- COX, Gary. *Making votes count*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- GRAMACHO, Wladimir. Uma pesquisa de opinião pública conta? O caso do plebiscito sobre a reforma política em meio aos protestos de 2013. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 23-28, 2015.
- MOISÉS, José Álvaro. A corrupção afeta a qualidade da democracia? *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 2, n.5, p. 27-37, 2010.
- O'DONNELL, Guillermo. Otra institucionalización. *Agora*, n.5, p. 5-28, 1996.
- POWELL, G. Bingham, Jr.; WHITTEN, Guy D. A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context. *American Journal of Political Science*, n. 37, p.391-414, 1993.
- TORCAL, Mariano; MONTERO, José Ramón. *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*. New York: Routledge, 2006.

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.

É POSSÍVEL REFORMAR A POLÍTICA REFORMANDO A POLÍTICA?

Marcelo Borel

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP – UERJ)

✉ marcelo.borel@gmail.com

Resumo: O artigo levanta questionamentos sobre a funcionalidade de reformas políticas quando elaboradas em contextos de crises políticas e escândalos de corrupção. O argumento principal é de que reformas políticas, mais do que respostas a esses eventos, devem fazer parte de um programa político bem definido, e buscar sempre aprofundar a democracia. Para tal, ancora-se em estudos de caso sobre as reformas tocadas em Argentina e Chile, visando trazer novas perspectivas sobre o tema para o caso brasileiro.

Palavras-chave: Reforma política, financiamento eleitoral, Argentina, Chile

Abstract: The article raises questions about the functionality of political reforms when prepared in contexts of political crises and corruption scandals. The main argument is that political reform, more than answers to these events, should be part of a clear political program, and seek always to deepen democracy. To this end, anchored on case studies on reforms played in Argentina and Chile, aim to bring new perspectives on the topic for the Brazilian case.

Keywords: Political Reform, Electoral Financing, Argentina, Chile

Discussões sobre reforma política não são uma novidade no Brasil. O termo já vem sendo usado por políticos e por estudiosos no mínimo desde a década de 90, quando o debate entre parlamentarismo e presidencialismo assumiu proeminência na pauta do dia. O tema não cessou após o plebiscito e diversos estudos foram publicados discutindo qual seria o melhor modelo de sistema eleitoral a ser adotado no Brasil pós redemocratização (DIRCEU; IANONI, 1999; SERRA, 1993; TAVARES, 1998). Nos últimos anos, contudo, o tema ganhou ainda maior notoriedade: se o pronunciamento da Presidenta Dilma Rousseff em Junho de 2013 – acentuando a necessidade de “construção de uma ampla e profunda reforma política” – serviu como

combustível para a pauta, as reformas aprovadas a toque de caixa e de forma questionável por Eduardo Cunha em Maio de 2015 intensificaram ainda mais a sua relevância.

No que toca especificamente ao financiamento das campanhas eleitorais, a necessidade de reforma é ainda mais saliente. Se os diversos projetos de alteração nas regras de financiamento eleitoral protocolados no Congresso não são suficientes para demonstrá-la, os escândalos de corrupção surgidos nos governos Collor, Lula e Dilma sobre o financiamento empresarial às campanhas demonstram claramente a sua significância.

Contudo, apesar de ter enorme clareza sobre o que se quer combater – tipicamente, a corrupção –, e sobre sua necessidade, pouco se discute sobre questões práticas, como quem a fará, quais são os objetivos dessa reforma, e quais instrumentos serão utilizados para alcançá-los. Reivindica-se uma reforma política sem se ter clareza de quais seus atores, seus meios e seus fins. A falta de nitidez em relação a esses pontos esconde dois problemas fundamentais sobre as reformas políticas: o alto grau de imprevisibilidade de resultados ao qual elas estão inevitavelmente submetidas, e o fato de que elas devem, sobretudo, cumprir a propósitos bem definidos.

Sobre o primeiro ponto, não existem muitas dúvidas: a política não é uma ciência exata. A política sempre será, como um poliedro, composto por diversas faces que se inter-relacionam na edificação de seu todo, e reformas em uma dessas faces podem ser capazes de causar alterações em todas as demais. Portanto, é necessário que, ao propor reformas específicas, sejamos capazes de cobrir o maior número possível de pontos cegos relativos a seus impactos na dinâmica do jogo político afim de evitar, ao máximo, efeitos nefastos e não premeditados. Só assim é possível esboçar um projeto de reformulação conjuntural que seja capaz de dar uma resposta mais completa, pragmática, e funcional às questões levantadas.

Já o segundo ponto diz respeito à necessidade de se elaborar reformas

visando construir projetos políticos. Isso significa dizer que, mesmo sabendo que escândalos de corrupção são excelentes parideiros de reformas, estas não devem ser somente uma resposta a esses escândalos e às demandas populares que deles decorrem. É necessário que ela seja a expressão de um projeto político claro e que vise, sobretudo, aprofundar a democracia – perseguindo assim valores e ideais democráticos.

No âmbito do financiamento das campanhas eleitorais, reformas políticas democratizantes devem investir em dar robustez sobretudo a quatro valores principais que perpassam. São eles: a) a *equidade* entre os eleitores, propondo-se diminuir a assimetria de expressão de preferências políticas, e de influência no pleito, que o financiamento privado promove; b) a *competitividade* entre os candidatos, evitando que haja a possibilidade de prever os resultados eleitorais observando apenas arrecadações e gastos; c) a *independência* dos partidos, fazendo o que for preciso para garantir que não haja necessidade de serem estabelecidas relações clientelísticas entre partidos e financiadores pela busca de recursos na iniciativa privada. Soma-se a isso: d) a *transparência*, expressa na disponibilização pública de dados que permitam saber de onde vem o dinheiro que custeia a campanha de cada candidato, possibilitando com isso que se faça tanto uma previsão quanto um acompanhamento do comportamento parlamentar dos candidatos.

Contudo, a coexistência desses dois problemas se desdobra em um terceiro ponto que deve ser discutido: se reformas políticas não são geralmente pensadas em suas completudes, e se há um alto grau de imprevisibilidade em seus resultados, significa que não há motivos para se crer que reformas sejam necessariamente positivas e nem que elas cumprirão seus objetivos. Nesse sentido, as reformas tocadas na Argentina e no Chile são bastante ilustrativas.

Na Argentina, desde a criação de sua primeira lei sobre o financiamento de campanhas, em 1985, outras três leis já foram implementadas, em 2002,

2007 e 2009. No Chile, similarmente, as quatro leis que vigoraram entre 1987 e 2005 também inseriram alterações parecidas na regulamentação do financiamento das campanhas. Nesse processo, ambos os países estabeleceram tetos para as doações privadas, limitaram o gasto com as campanhas, criaram e aumentaram sucessivamente o financiamento público, e estabeleceram mecanismos para garantir a transparência dos dados¹.

A primeira lei argentina, de 1985, tratava de pouquíssimos pontos. Praticamente não proibia nenhuma fonte de realizar doações; previa um financiamento público pequeno através de um fundo partidário; e prestações de contas em sessenta dias após as eleições. Cenário que veio a ser modificado com a criação da lei de 2002 (atualizada em 2005), e complementada em 2009.

O marco legal estabelecido na Argentina entre 2002 e 2009 edifica um sistema no qual a) doações privadas só podem ser efetivadas por pessoas físicas, devidamente identificadas (não anônimas), com valor limitado a 2% do teto máximo de gasto permitido para o candidato; b) o financiamento público direto e o tempo no horário eleitoral gratuito são divididos de maneira pouco concentrada e respeitando a proporcionalidade dos votos (30% do tempo dividido de forma igualitária e 70% proporcional à votação nas últimas eleições legislativas); c) a saída de recursos é limitada tanto através da proibição de compra de tempo na mídia televisiva e de radiodifusão quanto através da imposição de limites de arrecadação.

Já no Chile, de maneira similar à Argentina, as leis de 1987 e 1988 eram completamente ineficaz em seu propósito de regulamentar o financiamento de campanhas eleitorais. Qualquer fonte não estrangeira podia realizar doações; os partidos contavam com isenção de impostos para sua fundação, e deveriam manter contas anuais para caso de fiscalização – o que não necessariamente aconteceria –; e havia um horário eleitoral gratuito em emissoras de televisão e rádio que não poderia ser acrescido através da compra tempo com fundos

1 Na Argentina, é importante ressaltar, proibiu-se a doação de pessoas jurídicas em 2009.

próprios. Nenhum outro ponto era dotado de qualquer forma de limitação.

A modificação qualitativa nas leis veio em 2003 e foi aprimorada em 2005. Essas reformas formataram um conjunto de regras que regem o financiamento das campanhas eleitorais no qual qualquer tipo de doação privada e submetida a um valor máximo previamente fixado pelo Serviço Eleitoral (podendo ser anônimas ou não, dependendo de seu valor); o Estado garante financiamento público para todos os partidos e candidatos que disputarem eleições de forma proporcional aos votos recebidos nas eleições anteriores, assim como uma concessão gratuita de tempo de propaganda nas emissoras de televisão; os gastos têm limites máximos estabelecidos para os diferentes cargos, assim como proibições bem definidas quanto a saída de recursos, tais como a compra de tempo na TV; as prestações de contas são feitas depois da realização das eleições.

A confluência de todos elementos, em ambos os casos, produz um sistema com barreiras que, se respeitadas, seriam suficientes para conter as possíveis influências que o financiamento privado pode exercer sobre as campanhas eleitorais e sobre os mandatos dos candidatos eleitos. Desta forma, não há como não dizer que as alterações nas regras desde a década de oitenta para não foram significativas.

A análise dos dados nos dois países é, entretanto, desanimadora, e nenhum deles foi capaz de promover melhorias significativas em nenhum dos quatro valores que perpassam a regulamentação do financiamento de campanhas eleitorais. As limitações no financiamento privado não foram capazes de aumentar a independência dos partidos; o aumento do financiamento público não foi capaz de aumentar a competitividade entre os candidatos; as prestações de contas são de baixíssima confiança, denotando a insuficiência das medidas de transparências; e, na ausência de todos esses três valores, a desigualdade política entre os eleitores também não foi colocada em xeque.

A baixa confiabilidade das prestações de contas leva a crer que há um forte fluxo de dinheiro sendo investido nas campanhas por intermédio da constituição de caixas dois. A existência dessa prática, por si só, atua na contramão da promoção de todos os quatro valores, demonstrando que as reformas empreendidas pelos dois países desde a década de oitenta até meados da primeira década dos anos 2000 não foram efetivas em seu propósito de controlar o impacto do dinheiro na política eleitoral e partidária.

Entra aqui o elemento principal que unifica, sociologicamente, os casos de Argentina e Chile: as principais reformas elaboradas por ambos foram fruto de escândalos de corrupção e de crises políticas.

Na Argentina, a lei responsável pela inclusão da maior parte das medidas de controle do financiamento de campanhas eleitorais foi elaborada em 2002: justamente após o reequilíbrio do sistema partidário, saindo de uma crise política sem precedentes na qual o país teve cinco presidentes distintos no intervalo de doze dias. No Chile por sua vez, a elaboração da lei 19.884 – também em 2002 –, foi feita na esteira do escândalo de MOP-GAT, denúncia de desvio de verbas protagonizada pelo Ministério de Obras Públicas e a empresa de Gestão Administrativa e Territorial.

Esses exemplos demonstram que “reformar a política”, como qualquer outro, é um método passível de falhas – podendo tanto ser estéril como ter resultados nocivos à democracia –, e que não deve ser fetichizado. Obviamente isso não significa dizer que temos que nos conformar com a forma como o sistema político e eleitoral brasileiro se encontra hoje, ciente de todas as suas insuficiências. Tampouco significa que nenhuma reforma será capaz de prover frutos à democracia. O que se propõe, é que alterações na regra do jogo devem ser acompanhadas de modificações no comportamento dos jogadores, caso contrário, se tornam letras mortas. E não há nada que torne óbvio, de saída, que as disputas de interesses que perpassam o complexo emaranhado que é a política se submeterão passivamente às novas regras

impostas². Como o rio que busca o mar, o poder econômico corre em direção à política; e seus detentores buscarão os meios necessários para manter e perpetuar sua influência sobre os candidatos e partidos sempre que os benefícios de transgredir a lei sejam maiores que os custos dos riscos.

Reformas políticas, por mais que sejam instrumentos potencialmente eficientes, não são mágicas. Por mais que alterações na legislação sejam um método prático e um tanto quanto óbvio através do qual se pode almejar construir uma nova dinâmica social, é necessário que se tenha em conta, ao fazê-las, que elas não tem condições de produzir esses frutos sozinhos. Para que isso ocorra é necessário que haja um contexto fértil para que os resultados almejados floresçam.

Reformulando a pergunta elaborada por Celi Regina Jardim Pinto em seu livro “A Banalidade da Corrupção”, podemos trazer à tona a seguinte indagação: “*É possível reformar a política reformando a política?*”. Parafraseando também a resposta dada por Pinto a essa pergunta, sim e não. Sim, porque a reforma da política pode produzir benefícios claros para a dinâmica do financiamento eleitoral. Principalmente se a reforma pensada não meramente como um novo arranjo legal, mas como um instrumento de aprofundamento da democracia e de fortalecimento dos valores democráticos. Isso não significa, é claro, que a proposta manifesta de fortalecimento desses valores acarretará na efetivação desse propósito. Ótimo exemplo disso é a lei argentina de 2009³, que apesar de abertamente buscar aumentar a transparência dos dados em seu próprio nome, cria uma situação na qual esse valor é colocado em posição pior do que antes.

E não, porque as consequências que serão acarretadas com a alteração da legislação não são tão previsíveis quanto um estudo sobre elas pode fazer parecer. A eficiência dessas alterações vai depender não somente do novo

2 Me refiro aqui especificamente a leis que versem sobre o financiamento eleitoral, e não a alterações no método eleitoral, como o fechamento de listas ou as eleições distritais.

3 Lei de democratização da representação política, transparência e equidade eleitoral (26.571/09)

texto, mas também da capacidade de as modificações implementadas por ele se fazerem valer e de como elas serão apropriadas pelos atores políticos. Para que limitações às pessoas físicas sejam eficazes, por exemplo, é necessário que a Receita Federal seja capaz de acompanhar as contas internas das empresas e detectar a realização de transações escusas que venham a fomentar caixas dois dessas empresas, já que as doações por fora da lei são possíveis graças à existência de meios que às tornam impossíveis sem serem detectadas pelo fisco.

A própria ideia de sanções, não discutida em nenhum momento ao longo dessa dissertação, é também primordial para que a lei seja obedecida. O apontamento da impunidade como um dos maiores desafios da lei é também salientado por Speck (2005), quando afirma que o fortalecimento de controle e a aplicação de sanções mais severas por órgãos públicos independentes e capacitados para cumprir esta tarefa é uma das estratégias às quais deve recorrer o Estado que almeje o fim em questão. A incapacidade de identificar, julgar e punir agilmente transgressores – como exemplificado pela lei chilena de 2003 – é um convite à desobediência. Se os riscos de execução das sanções são baixos, ou mesmo quando a própria punição prevista é fraca, pode que ser que a transgressão à lei seja uma prática que valha a pena. Mesmo assim, como aponta Pinto (2011), a punição, sozinha, também não é suficiente para “reduzir a corrupção a níveis residuais”. Essa visão é corroborada por Delia Ferreira Rubio, que diz que:

Resulta indispensable el establecimiento de un sistema de sanciones eficiente para que los límites y las restricciones sean realidad. Si la violación de las reglas sobre financiamiento no trae aparejada sanción alguna – bien porque no existen las sanciones, bien porque el organismo encargado de aplicarlas no lo hace – desaparece uno de los incentivos más importantes para el cumplimiento de las reglas. Dos elementos son esenciales en materia de derecho sancionatorio: a) la razonabilidad de la pena, es decir el equilibrio entre la conducta disvaliosa ya la sanción aplicable; y b) la existencia de escala de penas que permitan al organismo de aplicación regular la sanción en función de las

circunstancias particulares de cada caso. (FERREIRA, 2012, p. 189)

O propósito de apontar a insuficiência de reformas como um método de resolução dos problemas na política, assim como de apontar a criação e aplicação de sanções como forma de fazer a lei ser cumprida, reside na compreensão de que, nas ciências humanas, não existem respostas monocausais a nenhum problema. A complexidade da política – que não reside apenas em suas regras e instituições, mas também nos partidos, eleitores, e na confluência entre todos esses elementos – obriga que projetos de reforma política não trate cada um desses elementos de forma separada das demais, mas a entenda em sua completude.

Ao se perceber, por exemplo, que o financiamento das campanhas eleitorais é um grande ninho no qual se desova corrupção, é comum se girem holofotes em direção à reforma do sistema de financiamento eleitoral visando acabar com a corrupção sem que se tenha clareza sobre o que deve ser modificado para que se chegue a esse fim, sobre qual é o cenário que se quer construir, e nem sobre o que aquilo que é indispensável para que esse novo cenário seja construído sobre bases sólidas e possa, não apenas realizar-se, mas também perpetuar-se. Como na analogia feita por Cláudio Couto (2013), a situação é similar à do comensal que, ao sentir o gosto ruim da sopa, brada por uma alteração da receita sem saber apontar quais ingredientes incomodam e, adicione, nem quais lhes são mais apetitosos.

Assim, sendo a corrupção uma formidável parteira de reformas (Zovatto, 2005), o que se pode esperar das reformas às quais por ela são dadas a luz, são respostas pontuais a processos específicos e muito bem situados no tempo e no espaço. São planejamentos elaborados no calor do momento, quando há clamor público para que o Estado tome atitudes enérgicas para evitar que processos similares ocorram novamente, e quando os representantes legislativos são colocados contra a parede, sendo quase coagidos a dar respostas imediatas e mostrarem-se eficientes em suas

atribuições. Nessas situações, quando se elaboram textos normativos por obrigação, com pressa, e sem a devida análise conjuntura e definição de metas, faz-se o que é *possível*, e não necessariamente o que é *melhor*.

Diante disso, é preciso que invés de bradar aos ventos sobre a necessidade já constatada de uma reforma no sistema político e no sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, respondamos à seguinte pergunta: *qual* reforma política queremos?

Bibliografia

- BOREL, Marcelo. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais: os casos de Argentina e Chile. Campinas, SP: [s.n.], *Dissertação de mestrado – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas*, 2015.
- COUTO, Cláudio. A reforma política e sua repercussão na mídia. *Em Debate*, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.20-25, out. 2013.
- DIRCEU, José; IANONI, Marcus. *Reforma política: Instituições e democracia no Brasil atual*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.
- FERREIRA RUBIO, Delia. Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento político, in *Cuaderno Capel No 57: Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, IIDH-Capel, San José de Costa Rica, p. 175-190, set. 2012
- NAVIA, Patricio. Modernización del Estado y financiamiento de la política: Una crisis que se transformó en oportunidad, en Carolina Stefoni (ed.), Chile 2003–2004: Los nuevos escenarios (inter)nacionales Santiago, *FLACSO*, 2004.
- PINTO, Celi Regina J. *A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2011.
- REIS, Bruno P. W. Sistema Eleitoral e Financiamento de Campanhas no Brasil: Desventuras do Poder Legislativo sob um Hiperpresidencialismo Consociativo, in Oliven, Ruben George; Ridenti, Marcelo Ridenti e Brandão, Gildo Marçal (orgs.), *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo, Aderaldo & Rothschild Editores/Anpocs, 2008.
- SCARROW, Susan. Carrots and Sticks, Chickens and Eggs: Understanding Variations In: *Party Finance Regulatory Regimes, paper for International Political Science Association / European Consortium for Political Research joint conference*, São Paulo, Brazil, February 2011, and conference on Electoral Reform and Political Representation, Washington University in St. Louis, mar. 2011.
- SERRA, José. *Reforma Política No Brasil: Parlamentarismo X Presidencialismo*. São Paulo, Editora Contexto, 1993.
- SPECK, Bruno W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil, In: *Cadernos Adenauer*, Ano 6, no. 2, 2005, p. 123-159
- TAVARES, J. A. Giusti. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1988.
- ZOVATTO, Daniel. Financiamento de partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada in *Opinião Pública*, n. 2 Vol. XI. Campinas: CESOP, 2005, p. 287-336.

EMPRESARIADO E PARTIDOS NO PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

Jeison Giovani Heiler
Universidade Estadual de Campinas
✉ jeisonheiler@gmail.com

João Paulo S. L. Viana
Universidade Estadual de Campinas
✉ joaopauloviana@hotmail.com

Rodrigo Dolandeli dos Santos
Universidade Estadual de Campinas
✉ dolandeli@gmail.com

Resumo: O presente artigo aborda a complexa relação entre dinheiro e política no País. Partindo do pressuposto de que as empresas possuem papel relevante no processo eleitoral e que representaria um grande desafio a simples proibição de doações de pessoas jurídicas, argumenta-se que a concentração de recursos por parte de poucas empresas confere uma margem estratégica de distribuição de recursos sem paralelo com outras fontes de financiamento, como os partidos e pessoa física. Este fato seria um problema para a democracia brasileira. Por fim, é discutida a maior capacidade dos partidos em atrair recursos empresariais, o que incidiria sobre a ampliação de seu papel na arena eleitoral.

Palavras-chave: Empresariado; Partidos Políticos; Financiamento de Campanhas

Abstract: This article discusses the complex relationship between money and politics in the country. Assuming that companies have an important role in the electoral process and would represent a major challenge to the simple ban on corporate donations, it is argued that the concentration resources by few companies gives a strategic edge of unparalleled resource distribution by other sources of financing, such as parties and individuals. This fact would be a problem for Brazilian democracy. Finally, it discusses the increased capacity of the parties in attracting business resources, which would cover the expansion of their role in the electoral arena.

Keywords: Entrepreneurship; Political Parties; Campaign Financing

Em maio de 2015, a Câmara dos Deputados deu início a uma série de votações sobre temas que visavam implantar mudanças radicais no sistema político brasileiro. No primeiro dia de votação em plenário, as propostas do

“distritão” e da constitucionalização do financiamento da competição política por empresas foram rejeitadas pelos parlamentares, no caso desta última, a decisão foi comemorada por importantes setores populares¹. Não obstante, no dia seguinte, após uma manobra apoiada no regimento interno da casa, o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), colocou novamente a matéria em votação, com a diferença de que agora as empresas somente poderiam financiar os partidos e não mais os candidatos. A vitória de Cunha e seus aliados, alterando a decisão do dia anterior, abriu nova polêmica no Congresso Nacional, levando agora o caso ao Supremo Tribunal Federal, que decidirá sobre a constitucionalidade da votação.

Em geral, discute-se no país que a influência do poder econômico nas eleições produz efeitos negativos sobre a democracia, tais como a corrupção e o desequilíbrio entre os competidores. No entanto, as razões da relevância do dinheiro das empresas no processo eleitoral são debatidas em menor proporção. O presente artigo, considerando a atual agenda da reforma política brasileira e o contexto de escândalos de corrupção, aborda este aspecto pouco explorado sobre a racionalidade de atores essenciais do processo eleitoral: as empresas e os partidos políticos.

Na última eleição, considerando todos os cargos em disputa, a soma dos gastos de campanhas girou em torno de R\$ 4 bilhões. Embora para alguns analistas este valor seja razoável, considerando a quantidade de distritos eleitorais, candidatos e as características demográficas do país (SPECK, 2014), esta cifra chama a atenção da sociedade. Se considerarmos que os recursos do Fundo Partidário destinados a todos os partidos no mesmo ano somaram R\$ 360 milhões, constatamos que as eleições custaram cerca de 10 vezes mais do

¹A proibição do financiamento partidário e eleitoral por empresas é tema de ação no Supremo Tribunal Federal. Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) questiona dispositivos da atual legislação que disciplina o financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais (Leis 9.096/1995 e 9.504/1997). A ADI já recebeu 6 votos favoráveis e está suspensa há mais de um ano após pedido de vista do ministro Gilmar Mendes (em 2/4/2014).

que as legendas arrecadaram do Estado². Portanto, comparado à soma dos gastos de campanhas o dinheiro público sem dúvida é insuficiente para arcar com o padrão dos custos eleitorais da democracia brasileira³.

Como esta conta fecha? Por meio de dois fatores: primeiro, o mais evidente, é a complementação das doações empresariais, uma vez que outras fontes de financiamento possíveis, como, as contribuições de pessoas físicas, são praticamente escassas; e segundo, a personalização do processo eleitoral, tendo em vista que a maior parte dos candidatos busca individualmente recursos para arcar com suas despesas de campanha.

Quanto ao primeiro aspecto, ainda considerando a eleição de 2014, o dinheiro proveniente das empresas correspondeu a aproximadamente 75% da arrecadação de candidatos, comitês eleitorais e partidos⁴. Sobre o segundo ponto, especialmente com respeito às eleições legislativas, poucos candidatos são plenamente financiados com recursos partidários. Este dado a princípio reflete o cenário de escassez de recursos das legendas para subsidiarem eleições, mas, sobretudo, um processo eleitoral centrado no candidato⁵.

Esta provocação inicial nos faz refletir que seria um grande desafio vetar as doações empresarias⁶. Além de ser a maior fonte de financiamento vigente, o dinheiro das empresas complementa a maior parte da arrecadação

²Sobre o valor do subsídio público mencionado no texto, embora reconheçamos que o HGPE igualmente constitui uma contribuição pública valiosa, apesar de indireta, consideramos apenas os dados disponibilizados pelo TSE quanto aos repasses do Fundo Partidário.

³O Fundo Partidário é a principal fonte de renda dos partidos para a manutenção de sua burocracia. Muito embora, mesmo em períodos não eleitorais, empresas também contribuam financeiramente com as legendas.

⁴ Este é um padrão aparentemente estável das finanças eleitorais da democracia brasileira. Na eleição de 2010, Speck (2014) também identificou a mesma composição do financiamento: 75% são provenientes de empresas.

⁵No entanto há evidências de aumento do aporte financeiro de partidos aos candidatos. De acordo com dados do TSE, nas eleições de 2002 os candidatos a deputado federal, por exemplo, dependiam de cerca de 60% das doações diretas das empresas. Nas últimas eleições (2014) essa porcentagem caiu pela metade.

⁶É sempre importante lembrar que no Brasil nem sempre as empresas puderam realizar contribuições eleitorais. Até meados da década de 1990, elas eram proibidas pela legislação, embora a desconfiância na sociedade sobre sua prática fosse elevada. Os escândalos deste período, como, por exemplo, as denúncias que desencadearam o impeachment do Presidente Collor em 1992, impulsionaram alterações na regulação do dinheiro na política (SPECK, 2003, p.153).

de candidatos, especialmente daqueles pouco subsidiados por seus partidos. Acreditamos que o primeiro passo, portanto, seria compreender os “sentidos” do dinheiro empresarial na política. Embora, a estratégia óbvia de toda empresa seja alcançar o lucro, os caminhos táticos percorridos para alcançar tal finalidade podem explicar muito sobre, não apenas o financiamento de campanha, mas o próprio funcionamento do sistema político.

A primeira questão que se levanta diz respeito ao universo de doadores. Quem financia as campanhas? Como se dá essa distribuição de empresas doadoras entre os segmentos econômicos? Embora a legislação eleitoral restrinja alguns setores econômicos, como as concessionárias de serviços públicos⁷, por exemplo, muitas outras empresas não investem em eleições⁸. Os dados demonstram que, apesar de poucas empresas doarem, quase todos os setores econômicos estão engajados eleitoralmente (SANTOS, 2012). Em termos gerais, essa aproximação é autoexplicativa: as empresas possuem interesses e querem influenciar o processo decisório⁹. Nesse sentido, a lógica *rentseeking* não pode ser descartada¹⁰.

No entanto, não podemos negligenciar a existência de diferentes níveis de interesse correspondentes às respectivas capacidades econômicas do empresariado. Por exemplo, as empresas da indústria de transformação e da construção estão entre as que realizam as maiores doações (HEILER et al.,

⁷A Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) estabelece as proibições para o financiamento dos partidos no art. 31, vedando o recebimento de contribuições de qualquer espécie de entidade ou governos estrangeiros; II - autoridade ou órgãos públicos, III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; IV - entidade de classe ou sindical.

⁸Em 2010, de acordo com pesquisa de Santos (2012), apenas 0,4% das empresas foram doadoras de campanha. No entanto, foram bem distribuídas representando 73,7% das atividades econômicas do país.

⁹Entre os exemplos dessa abordagem na literatura veja-se os achados do recente trabalho de Figueiredo Filho et al (2015, p. 52) indicando que a proporção de recursos corporativos influencia positivamente a cooperação dos parlamentares brasileiros com os interesses legislativos da CNI.

¹⁰Recentemente evidências surgidas na operação “Lava-Jato” e outros episódios investigados pelo Ministério Público Federal tem evidenciado muitas práticas nesse sentido.

2015). Além disso, as companhias que participam de forma reiterada no financiamento eleitoral adquirem maior “expertise”, apresentando perfis distintos daquelas que doam pela primeira vez (HEILER et al., 2015)¹¹. Do mesmo modo, o poder econômico das empresas constitui um fator decisivo para compreender o seu papel no processo eleitoral. Empresas de maior porte podem diversificar seus recursos e distribuí-los de forma estratégica, considerando tanto os aspectos retrospectivos compensatórios, quanto a prospecção por influência em cenários políticos futuros. Por outro lado, as empresas menores possuem um custo maior para escolher candidatos e concentrar seus esforços em busca de um retorno esperado. Em resumo, dada a agenda de um segmento econômico, o custo de financiar campanhas pode ser maior do que os benefícios públicos alcançados por determinada medida governamental ou votação no Congresso¹². Desse modo, é importante observar o padrão de doações das empresas, umas podem investir mais em determinados cargos do que outras (SAMUELS, 2006), ou mesmo, evidenciar preferências partidárias (SANTOS, 2009). Mas, sobretudo, o alcance da doação empresarial é algo a ser explorado pela literatura.

Tabela 1. Alcance financeiro das doações empresariais. Eleições 2014

Grupos	N	%	R\$	%
1	222	0,01	1,7 bilhões	0,58
2	3254	0,21	0,9 bilhões	0,28
3	12610	0,78	0,4 bilhões	0,14
Soma	16086	1,00	3 bilhões	1,00

Fonte: Elaboração própria com dados do TSE.

¹¹ Considerando o total de doações realizadas pelas empresas que sempre financiam campanhas, a soma das doações destes dois setores (indústria de transformação e construção) equivaleu a mais da metade de 50% de todo o volume das companhias que sempre financiam campanhas. Além disso, reagem mais aos resultados das pesquisas de intenções de votos durante o processo eleitoral do que outras empresas doadoras de campanha (HEILER et al., 2015).

¹² Dentre os benefícios públicos e individuais que podem ser extraídos por empresas podemos verificar, por exemplo, o acesso ao financiamento de bancos públicos, sobretudo, do BNDES (MANCUSO, 2012). Além destes benefícios Speck (2012) elenca uma série de favores que as empresas poderiam receber em troca do financiamento de campanhas: favorecimento em processos de fiscalização; em decisões políticas exaradas pelo executivo ou legislativo, na aprovação ou prioridade em projetos de interesse dos financiadores. Conferir também a dissertação de Gonçalves (2012) sobre a concessão de benefícios tributários.

Na tabela acima dividimos o conjunto das empresas doadoras em três grupos. No primeiro agrupamos as empresas que doaram para mais de 10 atores diferentes, considerando candidatos, partidos e comitês. No segundo grupo consideramos as que financiaram entre 2 e 10 atores distintos. Enquanto que no grupo 3 constam apenas aquelas companhias que fizeram doações a um único candidato ou direção partidária ou comitê eleitoral. Além de encontrarmos fortes discrepâncias estratégicas entre os doadores, os dados demonstram um alto grau de concentração financeira em poucas empresas, consequência do fato de apenas 1% dos doadores corresponder a mais da metade do financiamento empresarial (58%). Por sua vez, é importante destacar que a maioria das empresas, cerca de 80%, aposta em apenas um ator político, enquanto que a quase totalidade dos recursos financeiros são oriundos de financiadores “estratégicos” que diversificam seus investimentos com alcance quase ilimitados.

Nesse sentido, uma tentativa frequente é limitar a circulação do dinheiro nas campanhas, restringindo a ação destes *big donors*¹³. No entanto, embora a intenção seja a busca da equidade entre os competidores, o risco inerente a estas propostas é o prejuízo da renovação de lideranças na política, dentre outros efeitos colaterais¹⁴. A literatura internacional ressalta que o dinheiro possui maior efeito sobre as campanhas de desafiantes (JACOBSON, 1978). A lógica desse argumento é que candidatos com capital político prévio seriam mais conhecidos do público, enquanto que *challengers* necessitariam

¹³ Na prática, os tetos da legislação brasileira não conseguem coibir o desequilíbrio de recursos, uma vez que fica reservado aos partidos políticos a fixação de limites. O art. 17-A da Lei 9.504/97 define que a cada eleição caberá à lei, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos.

¹⁴ Um dos alertas da literatura é o de que as tentativas de proibir o financiamento por completo encontram limites nos gastos do processo político, uma vez que a democracia tem os seus custos, o dinheiro, como água, deve vir de algum lugar, como parte da hidráulica do processo de financiamento da atividade política (ISSACHAROFF & KARLAN, 1999; DUSCHINSKY, 2002). Além disso, nem sempre as leis produzem os resultados esperados, conforme denota trabalho de 2010 de autoria de André Marengo, indicando que, contra a suposição comum, nem sempre a corrupção institucional endêmica pode ser eliminada via engenharia institucional promovida por diferentes modelos de reforma política.

gastar mais em comunicação política. Além disso, estudos mostram que há certa exacerbação da expectativa sobre o efeito eleitoral que o dinheiro pode proporcionar, fazendo com que se estabeleça uma verdadeira “corrida armamentista” por recursos (DUSCHINSKY, 2002). Assim, mesmo havendo forte correlação entre dinheiro e voto, nem sempre é possível estabelecer a direção da causalidade, uma vez que em muitos casos, o voto também atrai doações e não o inverso, como é o caso de candidatos eleitoralmente fortes, os “puxadores de voto”, que possuem um histórico consolidado de boas votações¹⁵.

De todo modo, o financiamento de campanha parece seguir um modelo econômico típico de oferta e demanda. É verdadeiro que nem sempre a empresa age de maneira proativa, podendo estar sujeita às demandas do mercado político, visto que, os partidos e candidatos ao mesmo tempo agem estrategicamente em busca de recursos. Neste sentido, as empresas podem também serem atraídas mais a financiar partidos do que candidatos.

Muitas causas poderiam ser atribuídas a esta dinâmica, dentre as quais duas aparentemente rivalizam entre si, embora não totalmente excludentes. Primeiro, algumas empresas poderiam driblar a prestação de contas por meio de “doações ocultas”. Em segundo lugar, os partidos se consolidariam como atores mais fortes na arena eleitoral. No debate público surgiu o termo “doações ocultas”, que consiste basicamente em uma maneira do doador não informar o real destino do dinheiro, neste intrincado sistema de prestação de contas eleitorais¹⁶. Mas por outro lado, o papel de coordenação da organização partidária não pode ser relegado a um segundo plano. Como as legendas estão

¹⁵Um dos problemas a este respeito é a mútua determinação estatística. Jacobson sustenta que a relação entre gastos de campanha e candidatos salientes envolve uma causalidade recíproca (JACOBSON, 1978, p 480).

¹⁶A legislação eleitoral permite uma cadeia interligada de arrecadação de fundos durante as campanhas que dificultam a estimação da origem inicial dos recursos. Com objetivo de controlar esta situação nas eleições de 2014 o arrecadador foi obrigado a informar o doador originário, com intuito de identificar o doador originário.

se empoderando financeiramente, a capacidade dos candidatos se financiarem por fora dos partidos tem diminuído. Em outras palavras, ao eliminar o dinheiro das empresas, poderíamos fortalecer elites partidárias e candidatos mais orgânicos partidariamente¹⁷.

Esta tendência também pode ser observada nas alterações recentes da legislação eleitoral que restringem alguns incentivos à atuação individual dos candidatos. As campanhas necessitam de maior profissionalização, tendo em vista a crescente especialização do Sistema de Prestação de Contas (SPCE), não somente quanto à arrecadação, mas principalmente quanto às despesas de campanha¹⁸. Além disso, a constitucionalização de doações empresariais apenas aos partidos, conforme votação ocorrida em primeiro turno da PEC 182/2007 na Câmara dos Deputados, reforça esta tendência em curso das empresas financiarem mais os candidatos do que os partidos¹⁹. Estes dados preliminares sugerem uma alavancagem do partido na arena eleitoral em termos estratégicos e organizativos.

Diante do debate realizado neste artigo, consideramos fundamental observar o papel dos partidos na sociedade, afinal eles necessitam conter um valor em si mesmo, para além de um simples arranjo organizativo que disputa eleições (PANEBIANCO, 2005). Não à toa, em quase toda discussão sobre reforma política o mantra do fortalecimento das legendas é invocado. Da mesma forma, a limitação do poder econômico das empresas e a expansão do financiamento público são temas recorrentes. No entanto, como observamos,

¹⁷ Santos (2014) verificou que as empresas em comparação aos partidos, tendem a financiar diretamente candidatos com menor capital político. Isso significa que candidaturas com potencial eleitoral, mas não orgânicas e vinculadas a elites conseguem se financiar mais com recursos das empresas do que com repasses partidários.

¹⁸ Em 2006 a minirreforma eleitoral coibiu showmícios, brindes, aumento penalização de gastos ilícitos (Lei 11.300/2006). E em 2013, outra minirreforma avançou sobre os gastos de campanhas, limitando despesas com a alimentação e aluguel de veículos, dentre outros (Lei 12.891/2013).

¹⁹ A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 182/2007 foi a matéria votada em 1º turno pelos deputados federais nos dias 26 e 27 de maio de 2015, cuja referência contextual mencionamos no início do artigo.

o problema da competição eleitoral, cerne da representação política, aparentemente não estaria subordinado à natureza dos recursos²⁰, mas, sobretudo, à lógica da concentração financeira que confere maior poder estratégico a alguns atores.

Admitimos que a relação direta de interesses entre doadores e políticos pode ser dirimida com a restrição das doações empresariais, apesar de igualmente pontuarmos que a corrupção não se limita ao financiamento político. Como argumenta Santos (2008, p. 64-65),

“o problema da corrupção e a proliferação de escândalos é comum a todos os sistemas políticos nos quais os seguintes ingredientes se encontram associados: capitalismo, setor público ativo na economia, democracia com sufrágio universal, além de partidos em busca de financiamento para campanha.”

Dessa forma, acreditamos que o caráter concentrador dos recursos do financiamento político seja o maior responsável pelo desequilíbrio da competição, cujos efeitos transcendem o período eleitoral e afetam diretamente a relação entre partido e sociedade.

Há uma vasta literatura sobre as transformações ocorridas nos partidos ao longo do tempo, que não esgotaremos neste artigo (KIRCHHEIMER, 2012; KATZ; MAIR, 1995; BIEZEN, 2004; WOLINETZ, 2002; GUNTHER; DIAMOND, 2003)²¹. Mas considerando essas premissas teóricas, à medida que os partidos ficam mais dependentes do Estado, as doações de pessoas físicas, de militantes e filiados, que em tese serviriam como um reflexo do enraizamento social dos partidos e de sua legitimidade na

²⁰ Não podemos também deixar de ressaltar o perfil hierárquico e concentrador da estrutura econômica brasileira (SCHNEIDER, 2009).

²¹A literatura consagrou o conceito de partido catch-all (KIRCHHEIMER, 2012) às organizações que buscaram ampliar sua “clientela” eleitoral, ao invés de se restringir a um determinado grupo ou classe na sociedade. Assim, a transformação no padrão organizacional dos partidos se deu por meio de uma drástica redução da bagagem ideológica das agremiações partidárias e o fortalecimento da elite partidária. Para mais detalhes sobre as transformações na organização dos partidos políticos ver Amaral (2013).

sociedade, tornam-se praticamente irrelevantes no processo eleitoral²². Nesse sentido, a dispersão de recursos seria salutar à democracia, em contraposição ao financiamento por vias concentradas, seja de empresas, seja do Estado²³.

Neste sentido, é um desafio compreender como a sociedade em geral se identifica com os políticos e os partidos, uma vez que as opiniões, preferências e valores pessoais com frequência aparentam não ser tão coerentes com as escolhas eleitorais. Portanto, antes mesmo de apontar-se um “culpado” definitivo pela qualidade da nossa democracia²⁴, é preciso olhar para dentro das organizações e compreender quem faz a política partidária no país. Assim verificaremos, por meio dos padrões praticados de recrutamento partidário e da seleção de candidatos, as razões existentes para que haja tanta demanda por doações empresariais.

Quanto a medidas de curto e médio prazo, limitar a margem de ação estratégica das empresas é fundamental. Isso significa vetar doações de empresas ou mesmo estabelecer limites nominais. Embora a transparência, tanto do financiamento de campanha, quanto das organizações partidárias, seja até mais importante no momento para incentivar a adesão e participação popular no processo político.

²²Em recente artigo publicado na imprensa nacional, Bruno Speck e Wagner Romão (2015) apresentaram propostas para estimular a contribuição de pessoas físicas no processo político eleitoral brasileiro. A primeira delas, diz respeito à renúncia fiscal por parte das doações. Apontando eles para um teto máximo que poderia ser de até R\$ 1.000,00. Assim, o cidadão teria parte de sua doação deduzida da base de renda, para fins do cálculo do Imposto de Renda (IR). A segunda proposta apresenta a ideia de um financiamento de fundos complementares. Para cada doação do cidadão, os partidos receberiam um valor complementar diretamente do Fundo Partidário. Por exemplo, no caso de R\$ 50,00 doados por pessoa física, o Estado complementaria com mais R\$ 50,00. Caso a doação ultrapassasse R\$ 100,00, o teto do Estado ficaria limitado a R\$ 100,00 por eleitor. Conforme os autores, tais medidas incentivariam a busca pelos partidos de um maior número de doações cidadãs, além de contribuir para o estreitamento de laços entre representantes e representados.

²³ Um aspecto sintomático dessa tendência dos partidos se fortalecerem, inclusive financeiramente, foi a triplicação do fundo partidário no orçamento deste ano:

<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,parlamentares-triplicam-fundo-partidario-imp-,1653000>

Bibliografia

- AMARAL, Oswaldo E. do. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, UFRGS, 2013.
- DUSCHINSKY, Michael Pinto. Financing politics: a global view. *Journal of Democracy*. 13, n.4, out, 2002.
- GONÇALVES, Maitê Pedroso. *O ciclo nacional de concessão de benefícios tributários (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado), Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, nov. 2012.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson Brito et all. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, vol. 21, nº 1, p. 33-59, abr. 2015.
- GUNTHER, R.; DIAMOND, L. *Species of Political Parties: A new typology*. Party Politics, Thousand Oaks, v. 9, n. 2, p. 167-199, mar. 2003.
- HEILER, Jeison. G. Democracia: O jogo das incertezas versus Financiamento de Campanhas. Uma análise da prestação de contas das campanhas de vereadores de SC. *Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas*, ed. 1, p.281, 2014.
- HEILER, Jeison; SANTOS, Rodrigo Dolandeli; VIANA, João Paulo S. L. O Perfil do engajamento financeiro do empresariado nas eleições presidenciais. Uma análise das doações de campanha de 2010 e 2014. In: *VI Seminário de Sociologia Política*. UFPR, 2015.
- ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela S. The Hydraulics of Campaign Finance Reform. *Texas Law Review*, n. 77 1998-1999, p. 1705-1738
- JACOBSON, Gary C. The Effects of Campaign Spending in Congressional Election. *The American Political Science Review*, v. 72, n. 2, p. 469-491, jun. 1978
- KATZ, R.; MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, v.1, n. 1, p. 5-28, 1995.
- KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários na Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 7, jan./abr. 2012.
- MANCUSO, Wagner P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. In: *Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. Gramado/RS, 2012
- MANCUSO, W. Pralon; SPECK, Bruno W. Financiamento de campanhas e prestação de contas. *Cadernos Adenauer*, n.1, 2014.
- MARENCO, André. Quando Leis Não Produzem os Resultados Esperados: Financiamento Eleitoral em Perspectiva Comparada. *DADOS –Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n.4, p. 821 a 853, 2010.
- PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo, Martins Fontes, 2005.
- ROMÃO, Wagner; SPECK, Bruno. *Pelo financiamento cidadão de campanhas*. Tendências/Debates. Folha de São Paulo, dia 09 de março de 2015. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/03/1599270-wagner-de-melo-romao-e-bruno-wilhelm-speck-pelo-financiamento-cidadao-de-campanhas.shtml>
- SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SANTOS, Fabiano. Como aperfeiçoar o sistema político brasileiro? Ensaio de sugestão. In: VIANA, João Paulo Saraiva Leão; NASCIMENTO, Gilmar dos Santos. *O Sistema Político Brasileiro: Continuidade ou Reforma?* Edufro: Porto Velho, 2008.
- SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. *A Economia Política das Eleições 2002. Um Estudo Sobre a Concentração de Financiamento de Campanha para Deputado Federal*. 2009. 165 f. Dissertação de

- Mestrado. Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Fluminense, Niterói, 2009.
- SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. O perfil de financiamento de campanha dos maiores grupos econômicos nas eleições de 2010. Paper. In: *36º ANPOCS*. Águas de Lindóia, 2012.
- SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. Partidos na arena eleitoral: o financiamento das listas de candidatos a deputado federal no Rio de Janeiro em 2010. *Paraná Eleitoral*, v3. n.1, 2014.
- SCHNEIDER, B. R. Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, v. 41, p. 553-575, 2009.
- SPECK, Bruno. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: Rita de Cassia BIASON. (Org.). *Temas de corrupção política no Brasil*. São Paulo: Balão Editorial, v.1, ed. 1, p. 49-97, 2012.
- SPECK, Bruno. Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. In: AVELAR, L; CINTRA, Antonio. *O Sistema Político Brasileiro: Uma Introdução*, no prelo.
- WATTENBERG, M. P. *The Rise of Candidate-Centered Politics*. Cambridge/London, Harvard University Press, 1991
- WOLINETZ, Steven. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, Jose; LINZ, Juan. *Political Parties: Old Concepts, New Challenges*. Oxford: OUP, p. 136-165, 2002.
- VAN BIEZEN, I. Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, v.10, n. 6, p.701-722, 2004.

COLABORADORES DESSA EDIÇÃO

Bruno Arcas L. dos Santos é graduado em Ciências Sociais pela UFMG e sociólogo e bolsista do Centro de Estudos Legislativos do DCP-UFMG. Foi Coordenador de Projetos e Vice- Coordenador Geral da Meios - Empresa Junior de Ciências Sociais (UFMG).

Bruno Pinheiro Wanderley Reis é doutor em Ciência Política pelo IUPERJ e Professor Associado do Departamento de Ciência Política da UFMG. Pesquisador visitante na University of Pennsylvania, Estados Unidos, com bolsa de “estágio sênior” da Capes.

Carlos Ranulfo Melo é pós-doutor Ciência Política pela Universidade de Salamanca e Professor Titular do Departamento de Ciência Política e Coordenador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG. Trabalha na área de Instituições Democráticas, com ênfase nos estudos sobre partidos, sistemas partidários, estudos legislativos, com foco no Brasil e na América do Sul.

Jeison Giovani Heiler é mestre em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Bacharel em Direito, Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Católica de SC.

João Paulo S. L. Viana é mestre em Relações Internacionais para a América do Sul pelo Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, CEBELA/RJ e doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP. Atua como professor de Ciência Política da Universidade Federal de Rondônia, UNIR.

Marcelo Borel é mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e doutorando pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos IESP-UERJ. Estuda principalmente reformas políticas e financiamento de campanhas eleitorais, assim como teoria política, focando-se na questão mais específica da violência política.

Paulo Peres é mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Atualmente, é professor adjunto do Departamento de Ciência Política e pesquisador e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

Rodrigo Dolandelli dos Santos é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É membro do Grupo de Política Brasileira (PolBras) ligado ao Centro de Estudos de Opinião Pública (CESOP/Unicamp).

Silvana Krause é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e doutorado em Ciência Política - Katholische Universität Eichstätt Ingolstadt- Alemanha. Professora associada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Wladimir G. Gramacho é doutor em Ciência Política pela Universidade de Salamanca e professor adjunto da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília. Suas áreas de interesse são opinião pública e comunicação política.