

SISTEMA ELEITORAL & FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

DESVENTURAS DO PODER
LEGISLATIVO SOB UM
HIPERPRESIDENCIALISMO
CONSOCIATIVO

BRUNO P. W. REIS

CIENTISTA POLÍTICO





Arriscar um diagnóstico sobre a operação do Poder Legislativo brasileiro ao longo dos últimos vinte anos, sob a vigência da Constituição Federal de 1988, é buscar um penoso equilíbrio entre percepções agudamente contraditórias.

De um lado porque, à primeira vista, observando a paisagem que se depreende dos meios de comunicação de massa, o Poder Legislativo corre o sério risco de vir a ser considerado o “patinho feio” das celebrações daquilo que alguns arcaicos chamariam – sugestivamente – o Jubileu de Porcelana de nossa Constituição. A naturalização do hábito de falar mal dos políticos talvez não seja o menor dos benefícios que a democracia terá trazido ao mundo moderno – e é frequente que a imagem dos parlamentares junto à opinião pública seja ainda pior que a dos governantes. O Brasil não tem sido exceção, mas receio que, nos últimos tempos, a banalização da ideia de que os políticos são um amontoado de bandidos tenha chegado a um ponto que arrisca comprometer gravemente a autoridade (no sentido arendtiano) do sistema.

Por outro lado (e talvez, em parte, por essa mesma razão), o Brasil assistiu nos últimos anos a uma bem-vinda expansão da literatura acadêmica dedicada a estudos legislativos. Favorecida pela informatização das bases de dados do Congresso Nacional, essa literatura conheceu rápida diversificação temática, e crescente apuro técnico no tratamento dos dados. Tudo bem, não fosse o fato de que a literatura corrente – liderada pelas pesquisas conduzidas por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi – tem-se inclinado por sublinhar as funcionalidades do sistema, em contraste com a impressão intuitivamente disseminada.

De fato, o sistema político que hoje opera no Brasil reúne uma série de atributos paradoxais, e continua a desafiar nossa capacidade de diagnóstico. Assim, este texto, mais que se debruçar especificamente sobre os dispositivos dedicados ao Poder Legislativo em nossa “Constituição Cidadã”, busca alguma síntese orientada antes por apontar aquele que talvez seja o calcanhar de Aquiles da representação política no Brasil: o paten-

te descontrole sobre o financiamento das campanhas eleitorais, cujos malefícios ramificam-se e impregnam a máquina pública brasileira.

Não pretendo aqui contestar as linhas básicas do diagnóstico acadêmico predominante quanto à – digamos – capacidade operacional de nosso sistema político em seu dia a dia: os governos têm conseguido maiorias razoáveis, e as decisões (pelo menos as mais cruciais para se manter a máquina operando no curto prazo) têm podido ser tomadas. Temos sido, nas últimas décadas, poupados de impasses decisórios dramáticos, de crises políticas com desfechos institucionais imprevisíveis, e do recurso à força das armas para a arbitragem de conflitos políticos. Considero esta uma conquista real, a que nem sempre damos a devida atenção. Não me inclino, portanto, por amesquinhar este feito, mas simplesmente



tecer uma série de conjecturas relacionadas à ideia de que a crise de legitimidade difusamente percebida guarda relação com nossa “conexão eleitoral” – sobretudo com uma aguda incapacidade das instituições vigentes para coibirem, de modo eficaz, abusos de poder econômico em nossas campanhas eleitorais.

Ainda que de maneira largamente especulativa, quero também polemizar contra uma percepção, um tanto disseminada principalmente junto aos meios de comunicação (cunismo incluído), que aponta os nossos congressistas como os principais beneficiários do *status quo* quanto à operação do sistema eleitoral e, consequentemente, como o principal *locus* da resistência a mudanças. De minha parte, sou cético. Liminarmente, a chamada “reforma política” tem-se mantido na agenda política, e na pauta do Congresso Nacional, sobretudo

por iniciativa da Câmara, muito mais que do Executivo. Depois, mais fundamentalmente, argumento aqui que há razões de sobra para isso. De um lado, o descontrole sobre o financiamento de campanhas no Brasil constitui ameaça permanente às carreiras políticas de nossos parlamentares; do outro, a fragilidade das bancadas que emergem das urnas (cuja relação de forças é negociável no momento pós-eleitoral) aumenta o cacife político do Poder Executivo junto ao Congresso em busca da maioria de que precise.

Assim, este capítulo inicia-se por uma breve contextualização apoiada nos termos que têm orientado o debate acadêmico sobre o Poder Legislativo no Brasil. Em seguida, a partir de uma descrição das linhas mestras e da *rationale* aparente do último projeto abrangente de reforma eleitoral a tramitar na Câmara (o PL

O DESCONTROLE SOBRE O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS NO BRASIL CONSTITUI AMEAÇA PERMANENTE ÀS CARREIRAS POLÍTICAS DE NOSSOS PARLAMENTARES



2.679/2003, apoiado em listas partidárias fechadas e financiamento exclusivamente público das campanhas), o texto permite-se uma digressão um tanto abstrata sobre o problema geral do financiamento de campanhas em democracias, com o propósito de enquadrar a discussão subsequente, rumo a um diagnóstico preliminar do estado de coisas no Brasil quanto a essa matéria, e suas presumíveis consequências, tanto para a operação do Legislativo quanto para a sua apreensão pela opinião pública hoje.

DO “PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO” A UM “HIPERPRESIDENCIALISMO CONSOCIATIVO”

Com o perdão do plágio filosófico, não será de todo injusto dizer que a literatura sobre a operação de nosso sistema político – especialmente no que toca ao funcionamento da Câmara dos Deputados e sua relação com o Poder Executivo – terá sido despertada de seu “sono dogmático” pelos trabalhos de Angelina Figueiredo e Fernando Limongi.¹ Com saudável escrúpulo empírico, eles trataram de submeter a escrutínio sistemático uma série de teses decorrentes de um diagnóstico pessimista sobre o sistema político brasileiro que – com variadas formulações ou ênfases – tinha ampla circulação antes deles: que nossos partidos eram arremedos de partidos, sem consistência organizacional ou disciplina em plenário; que a agenda de nossos governos era travada por uma rede imanejável de interesses particularísticos que dominavam o Congresso Nacional. Mais fundamentalmente, alegava-se com frequência que a mistura específica que caracterizava a nossa experiência republicana – presidencialismo, federalismo, multipartidarismo, bicameralismo e representação proporcional, que Sérgio Abranches (1988) batizara como “presidencialismo de coalizão” – impunha pesados ônus sobre o governo, dificultando sua operação e tornando-o particularmente propenso a crises pelas dificuldades em produzir maiorias sólidas e estabilidade política. Figueiredo e Limongi argumentaram persuasivamente que semelhantes temores não se justificavam: descendo à análise de dados sobre votações em plená-

rio na Câmara dos Deputados, eles mostraram que o governo brasileiro tem obtido, desde 1988, altíssimo grau de aprovação de suas matérias no Congresso, com taxas de sucesso comparáveis às de qualquer governo democrático; que os partidos brasileiros se comportam no plenário de maneira disciplinada quanto aos encaminhamentos dos líderes, e consistente com uma classificação espacial de sua posição ideológica no eixo esquerda-direita; que o plenário é, portanto, previsível – e que o governo brasileiro tem, tanto quanto qualquer outro governo, conseguido aprovar aquelas matérias pelas quais efetivamente se empenha.

O curioso, entretanto, é que os achados de Figueiredo e Limongi não chegam a desautorizar, pelo menos não em termos teóricos, o ceticismo do diagnóstico de Abranches. Pois a principal razão por eles apontada para a estabilidade e o sucesso dos governos brasileiros em sua relação com o Congresso reside em dispositivos adicionais, específicos à ordem jurídica posterior a 1988 – e obviamente ausentes, portanto, da caracterização feita por Abranches *em 1988*, com o propósito de descrever a experiência democrática brasileira até ali, entrecortada que fosse. Esses novos dispositivos incluem uma considerável centralização de prerrogativas nas mãos tanto dos líderes partidários no Congresso quanto, sobretudo, do próprio Presidente da República, em parte resultantes do regime autoritário anterior. Além da instituição do Colégio de Líderes, assim como de uma série de novas competências dos mesmos líderes quanto à designação de membros de comissões, estes novos dispositivos incluem as prerrogativas presidenciais de editar medidas provisórias, iniciar matéria orçamentária e requerer urgência em matérias de seu interesse, assim como propor emendas constitucionais (Figueiredo & Limongi 2006: 252-7). Na prática, a presença desses dispositivos resulta em grande concentração do poder de agenda no Executivo – contrabalançando o efeito paralisante diagnosticado por Abranches na conjunção de nossos traços institucionais básicos. Mas se esses dispositivos excepcionais são de fato necessários para a produção de maiorias em nosso sistema, então se pode

presumir que o diagnóstico básico se mantém, em alguma medida. E que, na ausência deles, o Congresso Nacional, tal como é hoje constituído, de fato se enredaria numa trama confusa de interesses relativamente parciais, difícil de deslindar rumo à produção de maiorias políticas minimamente estáveis e relativamente previsíveis. É como formulou verbalmente meu colega Deivison de Souza Cruz: "Ninguém precisa de camisa de força, a não ser pra segurar um doido."

Assim, permanece um problema: se, para mantermos funcionando o sistema presidencialista, multipartidário, federativo, bicameral, proporcional caracterizado por Abranches (e com lista aberta), o preço a ser pago é concentrar de maneira dramática o controle da agenda legislativa nas mãos de uns poucos atores estratégicos (sobretudo nas do próprio Presidente da República), qual é o propósito de se manter tudo isso? Para inglês

**SE O PREÇO A SER
PAGO É CONCENTRAR
DE MANEIRA
DRAMÁTICA O
CONTROLE DA
AGENDA LEGISLATIVA
NAS MÃOS DE UNS
POUCOS ATORES
ESTRATÉGICOS, QUAL
É O PROPÓSITO DE SE
MANTER TUDO ISSO?
PARA INGLÊS VER?**

ver? Com efeito, se se trata apenas de produzir maiorias e decidir rotineiramente, evitando paralisias decisórias, Figueiredo e Limongi nos mostram de maneira convincente que nosso sistema funciona – e que portanto é *possível* que essas coisas todas coexistam estavelmente, contrariamente ao que sugeria a literatura. Mas, como é óbvio, essa dimensão – embora incontornável – não é a única pela qual se pode avaliar um sistema político. Particularmente um sistema que se queira democrático.

Para termos a parcimônia neste ponto e evitarmos listas um tanto arbitrárias de atributos desejáveis de um regime democrático, cabe reportarmo-nos ao muito conhecido enquadramento que Arend Lijphart (1984, 1999) proporciona à análise política comparada. Muito fundamentalmente, Lijphart identifica dois imperativos a que podem servir as instituições políticas. De um lado, um imperativo de natureza decisionística, voltado para a viabilização de decisões e do exercício do poder por uma autoridade constituída por alguma maioria que a legitime: o princípio majoritarista. Do outro lado, um imperativo de natureza consociativa, voltado para a desconcentração do poder e a proliferação de pontos de veto, que induzam persuasão e barganha entre atores-chave do processo político, de modo a evitar decisões unilaterais potencialmente tirânicas: chame-mo-lo o princípio consensualista. Mais abstratamente ainda, pode-se apontar nesse enquadramento a postulação de uma dimensão subjacente a todas as instituições políticas, cujos formuladores têm de decidir sobre a concentração ou dispersão relativa de pontos de veto no sistema.² Dispositivos de inspiração consensual dispersam os pontos de veto; dispositivos de natureza majoritária os concentram. Como se pode intuitivamente inferir, todo sistema político, considerado amplamente, consiste numa combinação peculiar de dispositivos majoritários e consensuais, em busca de um desejável equilíbrio – que lhe confira ao mesmo tempo capacidade de ação e aceitação ampla.

De saída, é importante reconhecer que Figueiredo e Limongi não afirmam pessoalmente um ponto de vista que se possa dizer "majoritarista" no plano normativo –

e com frequência os vemos a sublinhar positivamente as eventuais derrotas e embaraços que chega a sofrer o governo em sua relação com o Congresso. Mas é inequívoco que o foco básico da controvérsia em que eles se veem metidos, já há uma década, consiste em afirmar que o nosso governo *governa* – sugerindo uma polêmica implícita contra uma tese inicial de inspiração fundamentalmente majoritarista: eles polemizam com autores que afirmavam que o governo brasileiro (com seu presidencialismo multipartidário) não conseguiria as *maiorias* necessárias para governar – ou que somente as conseguiria a um custo impraticável (Linz 1990, 1991; Sartori 1993, 1994; Lamounier 1994).

Figueiredo e Limongi nos mostraram de maneira convincente que isto não necessariamente se dá: o governo brasileiro consegue de fato as maiorias necessá-

rias para governar – e a um custo praticável, pelo menos no curto prazo. Talvez, porém, esse custo ainda seja relativamente alto, ou – dito de outra forma – talvez haja razões para crer que ele possa ser significativamente reduzido: pois receio que o preço pago por nossa “governabilidade” nos moldes atuais seja a concentração da competência legislativa na figura do Presidente da República – a um ponto que roça o aviltamento da atividade parlamentar, e arrisca desmoralizar gravemente o Congresso Nacional aos olhos da opinião pública. O que, patentemente, já está acontecendo. É sabido hoje que a iniciativa (e mesmo a primazia) legislativa, sob o regime da Constituição de 1988, reside – em termos práticos – na Presidência da República. Para além da competência privativa para iniciar legislação em matéria orçamentária, e do instituto da medida provisória (de fato fortalecido a partir de 2001, quando se pretendeu mitigá-lo, como mostram Pereira, Power & Rennó 2008), há também prioridade na tramitação de projetos de iniciativa do Executivo, concedida pelo Regimento da Câmara, além de todas as vantagens estratégicas quanto ao controle de recursos de patronagem, próprios do Executivo em qualquer parte do mundo. Nesse quadro, o Poder Legislativo, em que pese o seu nome, fica reduzido ao papel de chancela ou – ocasionalmente – veto às iniciativas governamentais. Mas a falta de genuíno protagonismo legislativo do Congresso torna-o, mais rotineiramente, uma caixa de ressonância das polêmicas públicas, além de casa fiscalizadora dos atos do governo – sobretudo pela infeliz banalização das CPIs, compreensível em tal contexto.

Mesmo sem pretender descurar da dimensão “majoritarista” do problema (pois sistemas políticos, obviamente, devem ser capazes de produzir decisões), é importante buscar um enquadramento equilibrado do sistema, com igual atenção a ambas as dimensões: avaliando, sim, sua capacidade de governar, de tomar decisões tempestivas quanto à agenda pública, mas também a capacidade de fazê-lo sem prejuízo grave para o exercício do veto por minorias relevantes em pontos cruciais do processo – que force a eventual maioria a ouvi-las.

A FALTA DE GENUÍNO PROTAGONISMO LEGISLATIVO DO CONGRESSO TORNA-O, MAIS ROTINEIRAMENTE, UMA CAIXA DE RESSONÂNCIA DAS POLÊMICAS PÚBLICAS, ALÉM DE CASA FISCALIZADORA DOS ATOS DO GOVERNO

Caso contrário, corremos o risco de endossar um sistema que, embora aparentemente operacional, aliena apoio progressivamente, à medida que o tempo passa.

Duvido que nosso sistema se saia bem nesse escrutínio: o equilíbrio que logramos alcançar nos joga rumo a extremos. De um lado, como Figueiredo e Limongi nos mostram, o Regimento da Câmara e a Constituição de 1988 contêm dispositivos que asseguram extraordinário poder de agenda para o Presidente da República, ele mesmo eleito por voto direto de âmbito nacional em dois turnos. Do outro, dispomos de um sistema eleitoral extremamente descentralizador no preenchimento das cadeiras parlamentares: representação proporcional, em 27 distritos estaduais, com listas abertas e competição intensa (e crescente), fortemente pulverizada entre muitíssimos candidatos disputando entre si as cadeiras de deputados por cada estado. Fabiano Santos, em linha análoga, tem insistido na relevância de se reverem rumo a uma desconcentração de prerrogativas os instrumentos normativos que regulam a relação entre os poderes, a bem de uma redução da desorganização de nossa vida partidária. Fundamentalmente, ele sugere que se poderia distribuir “de maneira mais equânime o poder alocativo entre o Executivo e comissões do Legislativo”, assim como onerar o acesso a postos ministeriais, talvez pela perda do mandato parlamentar (Santos 2006: 295). Pessoalmente, como está claro, compartilho sua preocupação. Receio, contudo, que a conexão eleitoral constitua-se em variável incontornável na mudança da relação de forças entre Executivo e Legislativo vigente no Brasil.

É improvável que a melhor forma de se equilibrar um sistema político representativo possa consistir na produção de uma compensação extremada entre um sistema eleitoral fortemente inclinado à dispersão de poder no preenchimento das cadeiras parlamentares, de um lado, e regras fortemente concentradoras na regulação da operação do Congresso e de sua relação com o Executivo, do outro. Depois do artigo de Sérgio Abranches (1988), banalizou-se a expressão “presidencialismo de coalizão” para descrever o *modus operandi* de nos-

so sistema político. Vinte anos depois, voltando a refletir um pouco sobre essa expressão, acredito que poucos de nós insistiríamos em classificar essa conjunção como imprópria ou anômala (a rigor, nem mesmo Abranches chegou a fazê-lo de fato). Mas de fato temos vivido sob um sistema atípico, que reúne um grau extraordinário de controle da agenda política nas mãos do Presidente da República e uns poucos atores políticos adicionais, e – fora isso – opta sistematicamente por dispositivos institucionais que Lijphart chamaria consociativos, que dispersam poder: um “hiperpresidencialismo consociativo”?...

Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2003) já se referiram em linhas análogas àquilo que Lucio Rennó (2006) descreveu como “incentivos institucionais contraditórios” presentes no sistema eleitoral brasileiro, que não obstante – segundo eles – gerariam um regime político estável e equilibrado. Acredito que, até pela percepção externa das justificações normativas do regime, alcançaríamos equilíbrio mais confiável se nos dispuséssemos a dotar as eleições parlamentares de um nível mais alto de concentração de poder, sobretudo intensificando o protagonismo partidário nas campanhas eleitorais, visando a constituir um parlamento mais estruturado, povoado de atores coletivos mais poderosos que hoje – em condições, talvez, de dispensar os extraordinários poderes de agenda até aqui conferidos ao Executivo brasileiro. Em suma, estaríamos mais próximos de um regime equilibrado de concentração/dispersão de pontos de veto se combinássemos um sistema eleitoral que não se permitisse dispersar tanto o poder com formas de regulação interna da vida parlamentar que não precisassem concentrar tantas prerrogativas nas mãos do Presidente e dos líderes.

A CRISE DE 2005 E A REFORMA POLÍTICA

O sistema político hoje vigente no Brasil porta consigo, assim, uma profunda ambivalência não apenas em sua apreensão pública, mas em sua própria lógica constitutiva: em seus traços mais grossos, visíveis à distância, trata-se de um sistema descentralizado e que dispersa

poder; nas suas engrenagens mais miúdas, discerníveis apenas por um exame mais detido, descobre-se um sistema fortemente centralizado, que concentra extraordinárias prerrogativas no topo da hierarquia. Pior: esses dispositivos microscópicos, reconhecíveis apenas para o especialista ou o *insider*, parecem ter-se constituído até aqui em sua condição mesma de estabilidade.

Em princípio, essa ambivalência normativa poderia ser relegada a segundo plano – desde que o sistema continuasse indefinidamente a produzir as maiorias e as decisões necessárias à sua operação. Talvez sim, não fosse a possibilidade de vir a converter-se ela mesma num fator de corrosão e, no devido tempo, de risco para o sistema cuja operação rotineira favorece. Suspeito que já temos testemunhado a operação desse efeito – com a erosão continuada da imagem dos políticos, dos partidos e do Congresso junto à opinião pública, revestida de tonalidades mais dramáticas ao longo dos últimos três anos.

Pois receio que a bonança econômica e a excepcional popularidade desfrutada pelo Presidente Lula ao longo de seu segundo mandato tenham favorecido certa mitigação – ou adiamento – dos impactos potenciais da crise política deflagrada com a denúncia do dito “mensalão” pelo ex-deputado Roberto Jefferson. De saída, parece-me que esses impactos foram fundos o bastante para dividir a história do debate recente sobre reforma política no Brasil em dois momentos: antes e depois da crise política de 2005. Até o escândalo, a reforma política, independentemente do juízo que se faça sobre sua real importância para o país, era um esporte cultivado por alguns intelectuais e uns poucos políticos especialmente insatisfeitos com as regras vigentes. De fato, é preciso reconhecer que sua importância terá sido exagerada por espíritos mais inclinados a aderir com entusiasmo a fórmulas mágicas, verdadeiras panaceias que – por encanto – resolveriam nossos males.

Predominantemente, a comunidade de cientistas políticos costuma reagir com louvável ceticismo a essas especulações, e tende a participar do debate com a devida sobriedade. Particularmente depois da aparição

dos primeiros resultados de Figueiredo e Limongi, houve um nítido reforço na atmosfera de ceticismo quanto às reformas – que talvez tenha tido o mérito de nos impedir de embarcar às cegas em experimentos institucionais de consequências imprevisíveis. Somando-se a isso a desconfiança política com que um intelectual do porte de Wanderley Guilherme dos Santos já vinha desde antes (1994) recebendo as sugestões de mudanças na legislação eleitoral, produziu-se no país um clima intelectual muito peculiar quanto a essa matéria. De um lado, uma deterioração progressiva da imagem dos políticos e do sistema político junto à opinião pública; do outro, uma disseminação crescente, entre os profissionais da ciência política, do referido ceticismo quanto às possibilidades de solução de nossos males por uma reforma política.

Muito se aprendeu sobre o funcionamento de nosso sistema político ao longo desses anos, sob essa atmosfera cética. Quando, porém, sobreveio a crise de 2005, a comunidade da ciência política – talvez em virtude de seu até então saudável conservadorismo na matéria – reagiu de maneira um tanto defensiva (foi possível ouvir colegas de profissão na televisão a alegar que a crise era moral...), e falhou em dar a importância necessária ao deslocamento que a crise produzia no enquadramento da questão. Deixou-se pautar pela apropriação mais imediatamente jornalística da crise (quem sabia o quê... quem seria punido ou não... os desdobramentos para 2006...) e não sublinhou com a devida ênfase a face *institucional* do escândalo.

Pois um aspecto relevante da crise de 2005 diz respeito ao fato de ela ter sido uma crise com importantes ramificações institucionais. Mais do que, por exemplo, a crise que levou ao *impeachment* de Fernando Collor. E isso independentemente do juízo que façamos sobre o desempenho das instituições no episódio, ou mesmo da ausência de qualquer ameaça mais palpável à normalidade institucional. Pois a crise de 1992 dizia respeito sobretudo a acusações de achaques, feitos por pessoas ligadas ao presidente, sobre fornecedores do governo, com vistas a enriquecimento pessoal. Após o dramáti-

co desfecho, o sistema político podia gabar-se de haver detectado e neutralizado a atuação da quadrilha – mesmo ao prego do mandato do Presidente da República. As instituições pareciam robustas e sadias, portanto – cumprindo devidamente o papel que delas se espera.

Já em 2005, embora os desdobramentos da crise não tenham chegado ao ponto de derrubar o presidente, as denúncias se referiam muito mais diretamente ao *cerne* do sistema político – e não poderiam ser sanadas nem mesmo se Lula caísse, ou se todos os 513 deputados fossem cassados. Pois a crise dizia respeito, afinal, a dois temas institucionais básicos: o relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo, e o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil. Dificilmente poderia haver temas mais sensíveis para a operação das democracias modernas – e cometeremos uma grave ingenuidade se imaginarmos que vícios graves de procedimento em temas institucionais tão centrais ao sistema podem ser resolvidos com a simples troca dos fulanos encarregados.

Pois o combate à corrupção não se pode apoiar na substituição de “bandidos” por “mocinhos”, mas, sim, na implementação penosa e gradual de *políticas* anticorrupção. Assim também devemos ter em mente que vícios graves de conduta disseminados em pontos tão sensíveis de nosso mapa institucional clamam por soluções institucionais – e que, portanto, a crise de 2005 nos defrontou com dois imperativos: um reexame cuidadoso das regras que emolduram as relações Executivo-Legislativo; e uma drástica intensificação do controle do financiamento das campanhas eleitorais. Bem a propósito, os juízes eleitorais têm desde então manifestado renovada disposição de não tolerar abusos. Todavia, na falta de inovações institucionais importantes na matéria, promessas de rigor apenas seriam críveis se pudéssemos atribuir os descabimentos anteriores a eventual má vontade ou leniência do Judiciário no cumprimento do dever. Por seu turno, a ciência política brasileira recente tem dedicado louváveis e intensos esforços ao mapeamento das relações entre os poderes Executivo e Legislativo – mas é forçoso admitir que não tem dado aten-

O COMBATE À CORRUPÇÃO NÃO SE PODE APOIAR NA SUBSTITUIÇÃO DE “BANDIDOS” POR “MOCINHOS”, MAS, SIM, NA IMPLEMENTAÇÃO PENOSA E GRADUAL DE POLÍTICAS ANTICORRUPÇÃO

ção comparável ao problema, talvez mais fundamental, do financiamento das campanhas.

É difícil exagerar a gravidade do que está em jogo nessa matéria, especialmente após a crise de 2005. A admissão pública, oficial, de que a democracia brasileira é incapaz de detectar o emprego em larga escala de recursos “não contabilizados” nas campanhas eleitorais (e de que o governo brasileiro ocasionalmente pode recorrer a esses mesmos recursos para irrigar sua influência junto a congressistas) implica simplesmente admitir que não somos capazes de controlar o abuso do poder econômico na política brasileira. E portanto compromete as perspectivas de isolamento democrático do sistema político frente a influências espúrias provenientes das naturais (e, em nosso caso, profundas) desigualdades econômicas vigentes – produzindo uma grave fissura na legitimidade do regime político junto à população.

O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Com efeito, é difícil imaginar tema mais relevante, mais árido, menos estudado e mais central à nossa conjuntura política que o financiamento de campanhas eleitorais. Para além das nossas próprias desventuras nessa área, escândalos com “caixa dois” de campanha têm abalado governos em todo o mundo. A nós, cientistas políticos, tipicamente intelectuais acadêmicos com pequena familiaridade com os tecnicismos contábeis envolvidos, cabe abordá-lo com a devida humildade, e modestamente tratar pelo menos de mobilizar alguns aspectos normativos implicados – com um olho nos efeitos práticos, é claro.

A primeira coisa a ser mencionada para um enquadramento fecundo do problema geral do financiamento de campanhas eleitorais diz respeito a uma peculiaridade do sistema democrático de governo, consistente também com o ideário liberal que modernamente o conforma: trata-se da ambição – talvez extravagante – de *isolar* a política das desigualdades que provêm da economia. É importante não perdermos de vista que, na his-

tória da humanidade, a riqueza e o poder normalmente estão juntos: em muitas formações políticas, a ostentação de riqueza pessoal chega mesmo a ser requisito da autoridade política. O liberalismo formula a ambição de separá-los na medida em que afirma serem todos iguais perante a lei, e ao mesmo tempo admite e encoraja a busca do sucesso e da realização pessoal na esfera econômica – o que fatalmente reproduzirá, neste âmbito, intensa desigualdade. O desafio que disso resulta, portanto, consiste em impedir que as assimetrias de recursos assim reproduzidas não resultem automaticamente em assimetrias sistemáticas no acesso ao poder político – caso em que toda promessa de igualdade perante a lei redundaria numa grande fraude. A ambição da separação total entre as fontes de poder econômico e de poder político acaba sendo, assim, um dos traços definidores da democracia moderna.

Deve ser dito com clareza que o cumprimento desse ideal é uma tremenda exigência posta sobre a máquina do estado. Pois exige que se evite todo tipo de corrupção (sintoma mais corriqueiro de contaminação entre os dois



sistemas) e que se evite todo abuso de poder econômico em eleições. De forma crua, envolve a capacidade de impor aos mais ricos o consentimento a decisões favorecidas por uma eventual maioria pobre. Em seus traços mais simples, a solução institucional formal para o problema consiste em não se permitir a ninguém comprar cargos políticos – nem as decisões deles decorrentes. Para o preenchimento dos cargos, fazem-se eleições; para as decisões, segue-se – após debate – a vontade da maioria. Contudo, mesmo fazendo caso omissso da possibilidade de compra das decisões por simples atos de corrupção, ou de golpes de estado que impeçam pela força o cumprimento de resultados eleitorais – mesmo quando tudo corre bem, quando eleições são feitas e seus resultados são acatados –, o problema fundamental que perdura é: como evitar que as desigualdades provenientes da competição econômica transbordem rumo ao sistema político, influenciando sistematicamente os resultados eleitorais e enviesando o sistema político em favor das pessoas mais ricas? Como evitar abuso de poder econômico nas campanhas eleitorais? Muito fundamentalmente, é a essa meta que se dedica toda legislação sobre financiamento de campanhas em democracias.

Nenhum regime democrático, em tempo algum, em país algum, pode se gabar de haver atingido essa meta. Acho que podemos, sem problemas, considerá-la de antemão inalcançável. O poder econômico e o poder político são como sistemas de vasos comunicantes, contra os quais se podem construir diques mais ou menos eficazes, mas nunca perfeitamente isolantes – pois esta vinculação opera simultaneamente em vários planos. Há um plano que se poderia dizer *estrutural*, que envolve a dependência do próprio bom andamento da economia em relação à remuneração adequada do investimento capitalista, de modo a produzir empregos, manter a economia crescendo e induzir novos investimentos futuros. E também um plano mais *operacional*, que diz respeito aos inevitáveis vieses decorrentes de assimetrias na propensão à participação política entre diferentes grupos sociais (definidos por renda, raça, idade, educação etc.), às redes que o exercício de diferentes ocupações

na escala da estratificação social pode produzir em torno de uma pessoa, e – naquilo que nos interessa aqui – ao financiamento de campanhas. Quanto mais o plano estrutural parece se mostrar inamovível, maior é a pressão por resultados no plano operacional. Assim, é num saudável esforço de minimização de vieses “espontâneos” (ou antes, exógenos ao sistema político estritamente considerado) que se justificam instrumentos como voto – ou pelo menos alistamento – obrigatório, subsídios públicos a campanhas eleitorais, quotas mínimas de candidaturas femininas ou de minorias variadas etc.

No que toca ao financiamento das campanhas, a própria suspeição intuitiva que paira sobre o sistema eleitoral em toda parte faz com que a existência de legislação contra abusos de poder econômico em eleições seja parte integrante do *kit* institucional de qualquer democracia contemporânea, em busca da minimização de seu viés econômico – admitidamente presente, de forma tácita. Alguns regimes conseguem de fato, mais que outros, isolar as decisões políticas de influência econômica indevida. Em tese, o maior ou menor sucesso nessa tarefa dependerá de uma combinação mais ou menos feliz da legislação sobre financiamento de campanhas, de um lado, com as características básicas do sistema eleitoral adotado, do outro. De modo que a conjectura avançada por nossos parlamentares no PL 2.679/2003 – quando propuseram modificar o sistema eleitoral para acomodar uma modificação nas regras de financiamento eleitoral – não era, em princípio, descabida. Mas o fato é que estamos relativamente no escuro quanto a essa matéria: o controle sobre o financiamento das campanhas, particularmente em suas conexões com o desenho do sistema eleitoral, segue como uma das agendas mais importantes a serem ainda perseguidas satisfatoriamente pela ciência política contemporânea. A despeito de valorosos esforços preliminares (como uma série de trabalhos de David Samuels, voltada principalmente para o caso brasileiro), um campo conceitual que relacione possíveis efeitos recíprocos entre sistemas eleitorais e fórmulas de financiamento de campanhas não se encontra sequer mapeado.³

Na proposta de 2003, com a adoção de lista fechada para viabilizar o financiamento público exclusivo, nossos deputados nos fizeram – a nós, cientistas políticos – uma pergunta direta sobre as relações entre sistema eleitoral e modelo de financiamento de campanhas, que nós simplesmente não sabemos responder. A justificação que acompanhava o projeto de lei 2.679/2003, assinada pelo presidente da Comissão Especial de Reforma Política (2003: 20), afirmava expressamente: “O financiamento público exclusivo é (...) incompatível com a sistemática atual do voto em lista aberta.” É mesmo? Se for, será que o financiamento público exclusivo é uma boa solução, ou haverá outras providências que melhorem o controle sobre abuso de poder econômico em campanhas eleitorais sem termos de recorrer preliminarmente a ele? Mesmo fora do financiamento público, é verdade (em termos empírico-comparativos) que a lista fechada favorece o controle dos gastos de campanha? Infelizmente, não chegamos a nos empenhar realmente em responder aos deputados. De fato, sequer parecemos nos dar conta de que a pergunta havia sido feita.

Certamente não seria este capítulo o lugar adequado para um enquadramento frontal do problema das relações entre sistemas eleitorais e esquemas de financiamento de campanhas. Mas acredito ser oportuno o esboço de algumas considerações preliminares, à guisa de hipóteses para uma apropriação fecunda da questão entre nós.

Se se aceita o igualitarismo político como um valor a ser perseguido, então a ideia de um financiamento exclusivamente público para as campanhas eleitorais torna-se, por princípio, atraente. De fato, uma solução quase impositiva ante o propósito de se isolar o sistema político das influências enviesadas provenientes das desigualdades econômicas. Pois se se autoriza a livre captação de recursos privados, contarão com claras vantagens quanto às perspectivas de arrecadação aqueles candidatos que agradarem aos eleitores mais ricos – a começar pelas grandes empresas. E não só estes, mas simplesmente quaisquer candidatos que forem, eles mesmos, mais ricos que os demais. Embora nos habituemos

a tratar com naturalidade o fato de que um bilionário tem maiores chances de se eleger que um boia-fria, é preciso lembrar que não há qualquer justificativa, em princípio, para que isto seja assim. Dadas as inevitáveis desigualdades econômicas, a credibilidade da democracia política dependerá de um permanente empenho em minimizar assimetrias quanto ao condicionamento econômico das chances eleitorais de seus cidadãos. O que deveria nos conduzir não apenas à proibição da arrecadação de recursos privados pelos candidatos, mas, antes de tudo, à proibição da utilização de recursos próprios em campanhas – e, portanto, ao financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais.

Há, porém, o risco de certo “esclerosamento” dos canais de representação a partir de seu exercício rotineiro, décadas a fio, por organizações burocráticas dadas (os partidos “estabelecidos”), destinatárias legais de recursos públicos, independentemente – em certa medida – dos humores do eleitorado. Cabe sempre respeitar a sombra que Weber, por intermédio de Michels, projeta sobre nós – e dotarmo-nos de salvaguardas contra uma eternização estritamente burocrática das organizações partidárias. Isso pode tornar desejável que, sob tetos estritos (e baixos) de contribuições por doador (candidato incluído), e com absoluta transparência em “tempo real” pela internet, preserve-se um espaço para doações privadas. Se admitirmos as mesmas premissas no que concerne às disputas por designações partidárias, podemos operar de modo análogo também nesses casos, pelo menos quando elas envolvem consulta a eleitorado mais amplo, para além das convenções.⁴

Ademais, se quisermos preservar o necessário realismo sociológico, devemos admitir que a proibição do recurso a financiamento privado jamais extinguirá, por si só, o abuso do poder econômico em campanhas eleitorais, por intermédio de recursos ilegais, não declarados – o chamado “caixa dois”. É de fato preocupante, sob esse aspecto, que proibições análogas com frequência magnifiquem o problema, ao instituir um mercado negro poderoso: assim, a Lei Seca alavancou o poder da Máfia nos Estados Unidos, e a criminalização do consumo

de drogas criou a indústria do narcotráfico. Ninguém deveria, pois, iludir-se com a crença de que alguma legislação sobre financiamento eleitoral tenha o condão de abolir o caixa dois. Até porque o caixa dois eleitoral é proveniente do caixa dois de empresas – e existirá forçosamente enquanto este existir. Cabe, porém, coibi-lo, e reduzir assim sua importância relativa no financiamento das campanhas. E é importante ter em mente que medidas como as que têm sido tomadas no Brasil nos últimos anos, destinadas a minimizar os custos das campanhas (tais como a chamada “minirreforma eleitoral”, de maio de 2006, que tratou de proibir variados veículos de propaganda eleitoral), dificilmente lograrão reduzir o abuso do poder econômico em sentido amplo, ou mesmo o peso relativo do caixa dois nas campanhas, especifica-

mente. Pois, tudo o mais mantido constante, ao proibirmos atividades relativamente “caras”, e assim tornarmos o gasto *médio* por campanha mais baixo, expomo-nos ao risco de apenas *augmentarmos* a vantagem do plutocrata apto a despender grandes somas de recursos – próprios ou de terceiros, “contabilizados” ou não. Comparativamente a isso, o financiamento exclusivamente público tem pelo menos o mérito de estipular formalmente um teto para os gastos legais, eventualmente cotejáveis com “sinais exteriores de riqueza” observáveis durante a campanha eleitoral.

Seja como for, no fim das contas não há alternativa: se quisermos reduzir o abuso de poder econômico nas eleições, o crucial é aumentar nossa capacidade institucional de controle eficaz sobre o financiamento das campanhas e de sanção tempestiva – e severa – contra abusos. Para se reduzir o caixa dois das empresas, fonte sempre propícia a irrigar caixas paralelos nas campanhas, seria necessária a aprovação de alguma reforma bancária e tributária que induzisse redução do volume de recursos ilegais em circulação na economia. Isso, porém, está claramente fora do alcance da discussão de qualquer reforma eleitoral, e insistir nisso como pré-condição para avanços no controle sobre abusos de poder econômico em campanhas apenas nos forçaria a assistir passivamente à escalada do descontrole.

Se é assim, então o reforço da capacidade fiscalizatória e punitiva de nossos tribunais eleitorais é um objetivo incontornável. Isso pode ser feito, em parte, por medidas administrativas e orçamentárias – mas não há porque excluir em princípio também a discussão de eventuais modificações na legislação eleitoral ou partidária com vistas a um aumento da eficácia dos tribunais no exercício desse controle. Por exemplo, uma das justificativas para a adoção da lista fechada no PL 2.679/2003 residia precisamente na maior tratabilidade das contas pelos tribunais, que se obteria caso passássemos da análise e julgamento de contas de campanhas de centenas de candidatos individuais a deputado para apenas uma dezena de *chapas* compostas pelas listas partidárias.

A PROIBIÇÃO DO RECURSO A FINANCIAMENTO PRIVADO JAMAIS EXTINGUIRÁ, POR SI SÓ, O ABUSO DO PODER ECONÔMICO EM CAMPANHAS ELEITORAIS, POR INTERMÉDIO DE RECURSOS ILEGAIS

É possível, assim, imaginar algum sistema misto de financiamento de campanhas, que se apoie fundamentalmente na imposição de limites estritos para o valor máximo das contribuições permitidas, a serem conjugados com um financiamento público partidário; que obrigue declaração de fontes e prestação de contas em “tempo real” pela internet (em moldes análogos aos sugeridos por Samuels 2006: 151-2); e que adote punições severas para os transgressores (incluindo a eventual impugnação da lista inteira). Em princípio, esse repertório de medidas me parece preferível ao disciplinamento dos gastos admissíveis, em que temos incorrido até aqui. Além dos efeitos duvidosos que esse disciplinamento produz sobre nossos vieses eleitorais, é preciso também considerar que, ao proibirmos esse ou aquele uso do dinheiro, com frequência arriscamo-nos a atravessar a delicada linha que delimita e protege o direito à liberdade de expressão de opiniões políticas – vide a controvérsia que se estabeleceu recentemente quanto a restrições impostas pelo TSE a entrevistas de candidatos, ou ao uso de recursos próprios à internet como blogs, grupos de discussão etc. Afinal, qual é a fronteira que distingue propaganda e discussão política? E, se estamos numa campanha, porque é que alguma forma de propaganda seria intrinsecamente mais ou menos justificável que qualquer outra? Por que deveria um candidato – observados os limites legais para os gastos – ser proibido de recorrer ao meio de comunicação que bem lhe aprouver, para transmitir sua mensagem política?

Acima de tudo, é importante evitar farisaísmos ao apreciarmos matéria relativa a financiamento de campanhas. A ideia corrente de que financiamento público de campanhas é indevido porque o estado tem de gastar com educação, saúde, estradas é intoleravelmente simplória. Pois não faltam ralos por onde escoar o dinheiro público a partir das relações de dependência entre políticos eleitos e seus principais financiadores, que o sistema atual favorece. Se agentes privados se dispõem a irrigar os bolsos de ocupantes de cargos públicos com recursos que serão posteriormente usados em campanhas eleitorais, e se o valor estimado dos recursos le-

NÃO FALTAM RALOS POR ONDE ESCOAR O DINHEIRO PÚBLICO A PARTIR DAS RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA ENTRE POLÍTICOS ELEITOS E SEUS PRINCIPAIS FINANCIADORES

vantados para campanhas chega a quintuplicar o quase um bilhão de reais do esquema de financiamento público previsto no PL 2.679/2003 (Samuels 2003: 386), certamente é porque esses agentes esperam obter – na outra ponta, após as eleições – esse dinheiro de volta, e aumentado. Os políticos levantam o dinheiro privado de que precisam para ganhar seus votos; e os agentes privados ganham dinheiro público (maior que o investido, é claro) com as decisões desses políticos.

Esse argumento é consistente com o achado do próprio Samuels (2002), de que não há relação estatística entre o engajamento do deputado em projetos distributivistas de alcance local (“pork barrel”) e os votos por ele obtidos numa tentativa de reeleição. Segundo os resultados de Samuels, a votação dos deputados guarda relação apenas indireta com as obras que ele porventura consegue canalizar para suas bases. A principal variável explicativa do seu desempenho eleitoral em tenta-

tivas de reeleição é o *dinheiro*, que ele obtém de agentes privados interessados em contratos governamentais para executar as obras inseridas no orçamento da União pela atuação dos deputados. Dessa perspectiva, a ênfase predominantemente "clientelística" da atuação parlamentar no Brasil decorreria não de uma relação de troca entre deputados e seus eleitores, mas antes de uma relação de troca entre deputados e os financiadores de suas campanhas (Samuels 2002: 861).

A CENA ESTRATÉGICA CORRENTE

A reeleição relativamente tranquila de Lula, seguida dos índices de popularidade sem precedentes que o presidente ostentou ao longo de todo o segundo mandato, terão obscurecido os problemas decorrentes desse quadro. Poder-se-iam, em princípio, ignorar essas mazelas de natureza, talvez, um tanto filosófica. Se os governos governam, se maiorias se produzem, se as votações se fazem e as decisões são tomadas – então, qual é o problema? O problema é que se nos habituamos à rotina de práticas pouco justificáveis perante a opinião pública, então tenderá a disseminar-se junto ao público a opinião de que o *modus operandi* do sistema político é vil – e com tanto mais força quanto mais a estabilidade do sistema vier a *depende*r em alguma medida dessas práticas.

Entendo que essa dimensão do problema ganha clara preeminência a partir de 2005. Pois o rei está nu. Já estava antes, alegar-se-á: "todo mundo" sempre soube que financiamento de campanhas é um problema complicado em qualquer lugar do mundo, e de precário controle entre nós. Mas agora alguém já gritou, pra todo mundo ouvir, que o rei está nu. Deu no *Jornal Nacional* durante meses, o próprio Presidente falou que todo mundo faz, o ex-Presidente falou de joio e trigo (Reis 2005: 13). Ou seja, agora, além de todo mundo saber que o rei está nu, todo mundo sabe que todo mundo sabe – e ninguém pode mais, portanto, fingir não ter percebido. Conforme a circunstância, isso pode fazer toda a diferença.⁵

Portanto, em vez de se refestelar no espetáculo televisivo das CPIs, o Congresso teria cumprido melhor seu

papel na crise se tivesse tratado de *legislar*. Outras instituições da República compartilham com ele a competência de investigar. Mas só o Congresso Nacional poderia ter legislado na matéria. Apesar de ser justo que se diga que, toda vez que um político falava em reforma política durante a crise, havia sempre um jornalista no dia seguinte a falar em "manobra diversionista", "pizza", que a hora era de punir os culpados etc. Agora, acabamos de cometer a temeridade de preencher muitos dos principais cargos da República numa eleição bastante desmoralizada, e em um contexto com forte tendência à polarização política em torno da figura do presidente. Isto *não é* uma combinação promissora – ainda mais se o presidente concentra tantas prerrogativas. Oxalá a economia internacional continue a nos poupar de turbulências mais graves nos próximos anos. Se não, alguma conjuntura adversa poderá nos apanhar com as portas escancaradas para os demagogos de plantão, candidatos a caudilho. Improvável que seja o cenário; de fato temos convivido com um sistema de representação que opera sob a clara convicção, amplamente disseminada, de sua incapacidade de conter abusos de poder econômico. Esse flanco exposto mina fatalmente sua legitimidade junto à população – e somente na hora dramática saberemos quanto. Não terá sido prudente esperar para ver.

Entretanto, temos insistido em esperar.

De fato, reformas eleitorais não são matéria trivial – e, para além de suas ramificações em consequências não intencionais difíceis de se deslindar, elas são também presa de uma dificuldade peculiar à sua própria tramitação. Pois reformas em legislação eleitoral propõem-se modificar as regras que presidem eleições, e portanto as regras que presidem o preenchimento de cargos políticos. Só que elas têm de ser aprovadas justamente pelos vencedores da última eleição, e portanto sua aprovação requer a formação de uma maioria favorável à mudança das regras justamente entre os presumíveis beneficiários do *status quo*, ou seja, aqueles que venceram a última eleição sob as regras vigentes. Este efeito se agrava quando consideramos as implicações lançadas sobre a matéria pelo chamado teorema de Ar-

row.⁶ Se nenhum procedimento decisório pode pretender ser demonstravelmente superior segundo algum parâmetro universalmente "objetivo", então a opção por algum desenho específico sempre haverá de estar fortemente subordinada, em última análise, aos interesses e conveniências dos atores relevantes.

Não é tarefa fácil em nenhum lugar do mundo, portanto, constituir maiorias rumo a reformas eleitorais. E de fato esse é um argumento que costuma ser brandido pelos simpatizantes de iniciativas tais como uma "miniconstituinte", ou algum tipo (que me parece um tanto aberrante) de comissão legislativa, eleita com o fim exclusivo de fazer a reforma política e depois se desfazer,

e que operaria paralelamente ao Legislativo, sob prazo determinado. Esse tipo de malabarismo me parece reunir vários ingredientes da receita do desastre perfeito. Em primeiro lugar, há a desautorização implícita do Poder Legislativo, que teria dificuldade de legislar em qualquer matéria sensível até sua reconstituição. Seria ocioso enumerar os riscos a que uma situação como essa exporia o sistema político enquanto se prolongasse. Segundo, essas pessoas teriam de ser, elas mesmas, eleitas. Por qual procedimento? Só poderia ser o vigente. Então sobre elas também pesaria o viés em favor do *status quo*, e sobre sua própria eleição pesaria a suspeita quanto ao financiamento de campanhas. Ou não pode-

**HAVERÁ DE FATO
ENTRE NOSSOS
DEPUTADOS
UMA MAIORIA
CONTRÁRIA À IDEIA
DE SE REFORMAR
O SISTEMA
ELEITORAL?**



ria haver campanhas? Quem lançaria essas candidaturas? Partidos, cujos interesses se interceptam com os das lideranças do Congresso, ou associações civis de qualquer natureza? No primeiro caso, as dificuldades em se aprovar a reforma no Congresso estariam inteiramente transplantadas para a tal “miniconstituinte”; no segundo caso, ajudaríamos a desorganizar ainda mais o nosso quadro partidário, com efeitos negativos que se prolongariam para muito além da discussão dessa reforma. Quem seriam, afinal, as pessoas que se candidatariam a semelhante função? Por que é que poderíamos presumir desinteresse e desprendimento pessoal por parte *delas*? Uma premissa elementar de toda análise política prudente é admitir que, qualquer que seja o instrumento institucional concebido, ele será estrategicamente apropriado por pessoas interessadas. Por fim, mesmo se aceitarmos, de maneira caridosa, todas as expectativas mais otimistas envolvidas em semelhante iniciativa, resta o fato de que os representantes eleitos, dali em diante, se veriam forçados a conviver com um aparato normativo que lhes teria sido imposto exogenamente por um grupo de pessoas que – feito o serviço – lavariam as mãos e torceriam para que tudo desse certo, sem terem de lidar diretamente com o sistema que criaram. Ora, chamemos logo essa iniciativa pelo nome adequado: ela parte de uma profunda desconfiança em relação ao sistema eleitoral em si mesmo, e imagina que será possível encontrar pessoas educadas, ilustradas, desinteressadas, a dizer autorizadamente aos políticos como é que eles deveriam organizar o jogo. Uma clássica concepção autoritária da política.

Não adianta. Se se trata de nos dirigirmos às mazes de nossa “conexão eleitoral”, temos de nos debruçar sobre as perspectivas de os nossos próprios representantes eleitos virem a convergir em torno de uma proposta de sua modificação – não obstante as reconhecidas dificuldades desse caminho. Examinemos, portanto, com mais vagar, nosso cenário atual.

Em primeiro lugar, haverá de fato entre nossos deputados uma maioria contrária à ideia de se reformar o sistema eleitoral? De minha parte, acredito que não:

esse primeiro requisito, preliminar, já foi vencido. Pois é inequívoco o protagonismo da Câmara dos Deputados na tramitação das propostas mais recentes de reforma política. Contrariamente a quase qualquer outra matéria recente a tramitar no Congresso, em que o protagonismo e a iniciativa residem inequivocamente no Poder Executivo, o governo tem-se mantido sempre em segundo plano na proposição e articulação de votações voltadas à reforma política, e os próprios deputados, sob a liderança da Mesa da Câmara, têm tomado as iniciativas. Assim constituiu-se a comissão em 2003 (sob o empenho pessoal do presidente, João Paulo Cunha); assim costurou-se uma convergência, no âmbito da Comissão de Reforma Política, entre os quatro maiores partidos, rumo a uma proposta unificada (o PL 2.679/2003); assim a matéria foi retirada do limbo e posta em votação pela Mesa em maio de 2007, independentemente de priorização pelo Executivo, resultado de uma promessa da campanha de Arlindo Chinaglia pela presidência da Casa.

É certo, a proposta acabou derrotada, quando a bancada do PSDB reavaliou, à última hora, seu apoio à lista fechada: pelo menos no curto prazo, pareceu que ela beneficiaria desproporcionalmente o PT. Isso sugere que, embora exista na Câmara dos Deputados uma maioria favorável a alterações no funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, não há acordo no interior dessa maioria quanto ao conteúdo da mudança a ser feita. E aí nos deparamos, enfim, com o grande problema estratégico da reforma política: no Brasil, habitualmente é o Executivo o grande construtor de maiorias no Congresso Nacional – principalmente na Câmara dos Deputados; infelizmente, porém, por uma série de razões, não interessa ao governo federal sair a campo em favor da aprovação de uma reforma eleitoral. Muito imediatamente, porque – sendo a reforma política matéria que inevitavelmente divide os partidos conforme suas respectivas (e legítimas) conveniências eleitorais – qualquer adesão ostensiva de um governo brasileiro a uma proposta específica de reforma arrisca estilhaçar sua base parlamentar. E, num plano mais fundamental, porque é justamente o Poder Executivo o grande beneficiário es-

tratágico do estado de dispersão de poder e de fragilização da conexão eleitoral do Congresso Nacional, na medida em que isso favorece a construção de maiorias *ad hoc* sob o patronato do governo federal. Observe-se que frequentemente o governo refere-se em termos genéricos à necessidade ou à conveniência de uma reforma política – mas raramente age de maneira concreta para viabilizá-la, e eventualmente mesmo parece sabotá-la.

O exemplo mais claro dessa postura deu-se em meados de 2005, no calor das denúncias de Roberto Jefferson, como pronta-resposta institucional ao escândalo. A primeira reação do governo foi encarregar o ministro da Justiça de coordenar um grupo formado também pelo Ministério da Coordenação Política e pela Secretaria-Geral da Presidência da República, além do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Agência MJ de Notícias 2005), para “analisar todas as propostas existentes sobre o tema”, e entregar em 45 dias ao Presidente “um diagnóstico para iniciar a reforma política no país”. Alguém teve notícia desse relatório? O curioso é que, enquanto se fazia esse barulho todo, dormitava no Congresso, meio esquecido, o projeto de lei número 2.679/2003, de autoria da Comissão Especial de Reforma Política, que apenas dois anos antes funcionara ao longo de 10 meses no lugar devido: a Câmara dos Deputados. E ainda executara com vagar (26 reuniões, sete audiências públicas) a mesma tarefa que a comissão do Executivo se propunha fazer às pressas, em 45 dias: “estudar todos os projetos de reforma política apresentados na Casa e elaborar uma proposta ampla e unificada do tema” (Soares & Rennó 2006: 14). De lá para cá, o noticiário político nacional – principalmente naquilo que toca ao Congresso Nacional – tem-se resumido a pouco mais que um prontuário de delegacia de polícia, com mensaleiros, aloprados, Renans Calheiros, dossiês ou Daniéis Dantas revezando-se nas manchetes, sempre às voltas com material pelo menos indiretamente relacionado a financiamento de campanhas. A própria cobertura pela imprensa da votação do PL 2.679/2003 – trazida à ordem do dia “na marra” pela Mesa da Câmara – foi totalmente obscurecida com a absorção do noticiá-

rio político pela cobertura policial das denúncias contra Renan Calheiros. Em vez de dar a devida atenção à discussão das causas de nossos males, deixamo-nos totalmente absorver – mais uma vez – pela última fofoca em torno de um de seus sintomas.

Nesse quadro, as razões pelas quais os deputados estariam em princípio interessados em reformas me parecem claras. Pois o estado de coisas vigente, sob nossa crônica falta de controle sobre o caixa dois eleitoral, os induz fortemente a incorrer em ilegalidades no esquema de financiamento de campanhas, sob pena de reduzir fortemente suas chances de reeleição. Sem dúvida, ninguém pode alegar em sã consciência ter sido “obrigado” a incorrer em crime eleitoral. Mas é razoável admitir que nosso sistema, com grandes distritos eleitorais e hiperpopulação de candidaturas individuais viabilizada pela lista aberta, intensifica o já naturalmente forte peso do dinheiro nas perspectivas de eleição para a Câmara dos Deputados. Some-se a isso a incapacidade de fiscalização eficaz, pelos tribunais eleitorais, das contas de campanha, e temos diante de nós um sistema que traz embutido um forte viés de seleção adversa quanto à observância estrita da legislação eleitoral.

Se imaginarmos os políticos segundo uma caricatura de vilões de desenho animado, a esfregar as mãos e rir sadicamente com as próprias maldades (como com frequência demais nosso colunismo político parece propenso a fazer), talvez possamos acreditar que eles estejam satisfeitos com o *status quo*. Afinal, assim eles poderiam manipular grandes somas de dinheiro sem prestar contas a ninguém, e safarem-se sistematicamente impunes... Só que um retrato minimamente realista nos leva a um cenário distinto. Se levarmos em conta o ambiente intensamente competitivo em que se movem os políticos, veremos que o descontrole sobre as finanças eleitorais eleva consideravelmente a incerteza em que operam: um deputado estabelecido há décadas por trabalho político junto a prefeitos, deputados estaduais e outros cabos eleitorais locais pode ver-se irresistivelmente deslocado por um plutocrata que saiba irrigar engenhosamente as finanças eleitorais dessa mesma base

política. A inexistência de controle eficaz faz com que não exista nível “seguro” de provisão financeira para campanhas futuras, fragilizando a posição estratégica do representante junto a eventuais financiadores potenciais. Como esperar, depois, autonomia desse representante frente a esses interesses?

Como em qualquer outro grupo social, haverá – também entre os políticos – aquela pequena minoria de pessoas absolutamente incorruptíveis, incapazes de furar uma fila ou estacionar em local proibido, que pedem nota de cada despesa efetuada, fazem escrupulosamente sua declaração anual de renda e observam elevada compostura em todos os seus atos. E haverá igualmente, no extremo oposto, oportunistas sistemáticos, pessoas que jamais perderão uma ocasião de agir em proveito próprio, seja a que preço for. Reconheçamos: eles não existem apenas entre os políticos. Basta olhar à nossa volta para reconhecermos alguns cínicos irremediáveis, inescrupulosos prontos a justificarem todas as suas canalhices (e a acusarem, rápidos, as discerníveis nos atos dos demais...), aqueles tipos com que todos ocasionalmente cruzamos ao longo da vida, e que cuidadosamente tratamos de evitar depois. E há, entre esses dois extremos relativamente raros, aquela imensa zona de penumbra. Aquela multidão de pessoas que – caso solicitada a fazê-lo – pode até ser capaz de justificar seus atos segundo alguma explicação publicamente apresentável, mas que, fundamentalmente, dança conforme a música. Pessoas que prefeririam se ater à mais estrita legalidade em todos os seus atos, mas que não está disposta a sacrificar seus interesses (ou os de seus filhos, ou os de seus eleitores) pela afirmação incondicional de um princípio “abstrato”. Ainda mais se os outros não o fazem – e ninguém os pune.

Se esse é o caso, num contexto como o nosso, de profundo descontrole sobre a prestação de contas das campanhas eleitorais, o viés de seleção adversa presente no sistema fará com que os primeiros tenham as perspectivas de reeleição cada vez mais reduzidas, com tendência a desaparecer; os segundos terão sua presença certamente favorecida por esse viés; mas é lóci-

to presumir que a vasta maioria do plenário permaneça constituída por aquela maioria habitual, de pessoas que em princípio prefeririam não constituir um esquema ilegal de financiamento de suas campanhas para preservar as perspectivas de sobrevivência eleitoral – mas que de fato se veem compelidas nessa direção se querem manter-se no jogo. Sobretudo quando se considera que essa, digamos, circunstância os tem exposto, quase todos, ao risco de degola política na eventualidade de vir à tona o seu nome envolvido no próximo escândalo político.

Se a probabilidade de que algum rival venha a ter seu esquema fraudulento de financiamento de campanha tempestivamente desmascarado é suficientemente baixa, é lícito supor que a maioria dos candidatos estará disposta a correr seu próprio risco e aderir a algum esquema – ainda que preferisse, em termos ideais,

**COMO EM
QUALQUER GRUPO
SOCIAL, HAVERÁ –
TAMBÉM ENTRE OS
POLÍTICOS – AQUELA
PEQUENA MINORIA
ABSOLUTAMENTE
INCORRUPCIÓNVEL,
INCAPAZ DE FURAR
UMA FILA OU
ESTACIONAR EM
LOCAL PROIBIDO**

uma situação em que os eventuais abusos fossem todos igualmente coibidos: a posição estratégica de cada um se manteria a mesma, com menos riscos, e menor incerteza. Num cenário como esse, mesmo a eventual denúncia e cassação de *todos* os deputados seria como enxugar gelo: a seleção adversa continuaria operando nas eleições futuras, e – acima de tudo – não há qualquer razão para se presumir que os suplentes estariam menos propensos a envolvimento com caixa dois.

Sob essa perspectiva, pode-se buscar um enquadramento mais realista (leia-se, menos maniqueísta) do que se passou de fato durante as votações, em plenário, dos pedidos de cassação dos onze deputados cujos nomes apareceram envolvidos no episódio do dito “mensalão” em 2005, como sacadores comprovados de recursos ilegais provenientes do chamado “valerioduto”. Afora aqueles nomes que foram identificados como protagonistas do episódio, Roberto Jefferson e José Dirceu, apenas mais um foi cassado, e todos os demais absolvidos, embora frequentemente por votações apertadas. Não pretendo aqui afirmar que essa era a decisão “acertada”, ou “justa”, mas apenas chamar atenção para a natureza dilemática da situação: você é chamado a votar, secretamente, pela cassação ou não de um colega de trabalho que cometeu um ato ilícito, sim, mas um ato ilícito formalmente idêntico a outros que talvez você mesmo já tenha cometido antes – e, até onde é possível saber, boa parte dos demais colegas também. Qual é a coisa decente a se fazer? Não falo de moralidade, porque os kantianos de todos os dias pertencem àquela minoria incorruptível desde o início, cuja sobrevivência política é desfavorecida pelas regras vigentes, e que não teria problema de consciência em votar pela cassação dos acusados. Falo da vasta maioria que tenta sobreviver politicamente num contexto meio bruto, equilibrando precariamente pressões contraditórias, e que terá eventualmente admitido incorrer no mesmo crime que os acusados. Esses vacilarão. E quem pode atirar a primeira pedra?

Quanto mais somos expostos a fragmentos dos meandros das finanças eleitorais no Brasil (pelas confissões de um Roberto Jefferson ou os relatórios das ope-

rações recentes da Polícia Federal), mais forte é a sensação – um tanto patética – de que nós, leigos, conseguimos vislumbrar apenas a ponta de um iceberg. Uma teia que começa no caixa dois de empresas, passa por fundos *offshore*, é repatriada pelos bastidores das campanhas eleitorais, e ramifica-se rumo ao preenchimento de postos na máquina pública – e rumo, portanto, às decisões ali tomadas. Nesse quadro, se é possível falar a sério de aumentar-se o controle sobre o financiamento de campanhas por intermédio de modificações no sistema eleitoral, não vejo porque não se admitir fazê-lo – mesmo sem prejuízo de medidas complementares na área tributária e na regulação bancária.

Pois, a julgar pela importância hoje atribuída às prerrogativas legislativas do Poder Executivo brasileiro na viabilização estável de nossa rotina democrática, cabe perguntar se não teremos ido longe demais na dispersão de poder envolvida na constituição eleitoral de nosso Poder Legislativo. Queremos, sim, conter o exercício do poder para que ele não seja arbitrariamente tirânico; mas ao mesmo tempo queremos que ele seja efetivamente exercido, para permitir à comunidade política que persiga com eficácia aqueles fins coletivos que venha a decidir (democraticamente, espera-se) perseguir (Reis 1984: 11-5). De fato, não é outro o dilema subjacente aos critérios empregados por Lijphart, anteriormente referidos. Se o preço da atual forma de composição da Câmara dos Deputados é dispersá-la e enfraquecer os partidos ao ponto de forçar a atribuição ao Presidente da República do *status* de principal legislador do país, desconectando em larga medida a representação legislativa de sua origem eleitoral – então dificilmente poderíamos imaginar algum procedimento a ser adotado em nossas eleições parlamentares que tivesse resultados mais autoritários que o nosso *status quo* vigente. Independentemente de suas boas intenções, ou de suas credenciais intrinsecamente democráticas. Pois o sistema em vigor, ao individualizar quase completamente a condução das campanhas parlamentares, compromete gravemente a coesão organizacional, a identidade eleitoral e a força política dos partidos, que serão de todo modo

O NOSSO DITO “PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO”, QUE NÃO PARECIA TALHADO PARA FUNCIONAR, FUNCIONAVA E NOS TROUXE ATÉ AQUI, NA MAIS DURADOURA EXPERIÊNCIA DE NORMALIDADE DEMOCRÁTICA DE NOSSA HISTÓRIA

os intermediários mais importantes na organização das relações entre o governo e o parlamento.

Se isso é assim, então torna-se flagrante a necessidade de mudarmos o enquadramento institucional tanto do financiamento de campanhas quanto da própria forma de disputa por cadeiras parlamentares. A “conexão eleitoral”, entre mandato parlamentar e eleitor, está preocupantemente enfraquecida no Brasil, e tem na falta de memória do eleitor quanto ao voto dado apenas um de seus sintomas. Suas causas residem numa legislação permissiva quanto ao financiamento de campanhas e num sistema eleitoral despolitizador que dissolve a disputa num cipoal de nomes do qual ninguém pode se aproximar de maneira razoavelmente informada – a não ser por referências de natureza pessoal ou corporativa. O efeito combinado dos dois fatores é uma sensível diluição do protagonismo dos partidos na disputa pelo preenchimento de cadeiras parlamentares, o que aca-

ba por desarticular nossa representação em Brasília, criando um vácuo político que – menos mal... – tem sido preenchido pelo protagonismo legislativo do Presidente da República e do Colégio de Líderes. (Ou alguém se atreveria a interpretar o fato de o PMDB ter conseguido eleger o maior número de deputados em 2006 como reflexo de uma migração do eleitorado rumo às teses defendidas pelo PMDB na campanha?...).

Como vimos, as mazelas de nosso regime têm sua razão de ser, nos ajudam a acomodar conflitos e – bem ou mal – permitiram-lhe funcionar até aqui. Agora, a exposição dos seus vícios ao escrutínio público, em plena luz do dia, à vista mesmo do mais desinteressado cidadão, deixa o sistema em xeque. Mesmo que se considere que os malfeitos estão sendo mais prontamente expostos e coibidos do que era nosso costume, existe a possibilidade de que essa exposição desmoralize o regime, minando sua autoridade independentemente do funcionamento *de facto* das instituições.

O nosso dito “presidencialismo de coalizão”, que não parecia talhado para funcionar, no entanto funcionava – e nos trouxe até aqui, na mais duradoura experiência de normalidade democrática de nossa história. Agora ele se encontra sob pressão inédita para reformar-se. Idealmente, na direção de um reforço relativo na posição do Poder Legislativo, com a subtração de algumas das prerrogativas excepcionais que o Executivo brasileiro acumula – e, acima de tudo, rumo a um aumento do controle sobre o financiamento das campanhas eleitorais.

Jairo Nicolau costuma dizer que todo cientista político cultiva sua reforma política de estimação. Isso provavelmente é verdade, e será talvez inevitável em certa medida. Há um ponto, porém, em que acredito que concordaremos todos – e que tem sido, não obstante, relativamente negligenciado no debate: o financiamento de campanhas está totalmente fora de controle entre nós. Há vinte anos já aludia Paulo Brossard à “beatificação do ilícito” envolvida na aprovação de contas eleitorais no Brasil, e a safra recente de escândalos nos tem trazido o tema repetidamente à baila. Quando um caso como o de um Daniel Dantas traz à tona alguma ponta do ice-

berg que certamente existe abaixo da superfície visível de nossa competição eleitoral, é fácil constatar o quanto estamos desprovidos de instrumentos eficazes para assegurar um mínimo aceitável de *fair-play* nessa matéria crucial. E esse é um ponto bem mais importante do que sugere a relativa omissão da ciência política quanto a ele. De fato, está bem no centro de todas as considerações sobre legitimidade democrática em contextos de normalidade institucional e competição eleitoral rotinizada. Pois incide de maneira decisiva sobre a equanimidade da competição, sobre as condições de elegibilidade de todos os cidadãos – em suma, pela justiça do

procedimento conforme suas justificações normativas mais mezinhas.

Ou somos capazes de montar um sistema de financiamento de campanhas que – não obstante vazamentos ocasionais – possa apresentar-se como fundamentalmente decente aos olhos da população, ou parte substancial da vida de nossa democracia permanecerá, infelizmente, um jogo de compadres, que não poderá aspirar ao apreço da massa bestializada. ●

O autor é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais.

brunopwr@fafich.ufmg.br

NOTAS DE RODAPÉ

1. Trata-se de uma série extensa de artigos publicados em coautoria desde meados dos anos 90, por variados veículos. Uma amostra importante dos trabalhos mais relevantes encontra-se reunida em Figueiredo e Limongi (1999). Uma síntese recente do ponto de vista dos autores, que resulta numa vigorosa manifestação de ceticismo quanto à necessidade ou a conveniência de uma reforma política, pode ser encontrada em Limongi (2006).

2. Uma tentativa recente de se enquadrar sistematicamente a análise política comparada a partir da dispersão relativa de pontos de veto no sistema pode-se encontrar em Tsebelis (2002). Aqui, porém, não se fará uso do aparato teórico que ele elabora. Apenas entendo que, embora vazada em nível mais baixo de abstração (e com uma infeliz propensão a postular “modelos” ideal-típicos nessa matéria), a dimensão analítica subjacente aos critérios de classificação de Lijphart é análoga àquela de que Tsebelis se ocupa com maior elaboração formal e ambição teórico-nomológica.

3. Uma sinopse recente dos resultados obtidos na matéria até aqui pode ser encontrada em Samuels (2006). Uma busca conjunta no Google Acadêmico (scholar.google.com) com as chaves “electoral system” e “campaign finance” (ou variantes) nos devolve, com destaque, textos do próprio Samuels. Encontram-se várias coisas adjacentes ao tema, como os efeitos do sistema eleitoral sobre a perseguição de voto pessoal pelos candidatos, com menções de passagem ao tema do financiamento de campanhas (Carey & Shugart 1995), ou então os efeitos da legislação norte-americana sobre financiamento público sobre a política partidária americana (Jones 1981). Por sua vez, livros dedicados a financiamento de campanhas, encontráveis num sítio como Amazon.com (tais como Magleby & Nelson 1990, Samples 2006, Smith 2006), aparentemente não chegam a tomar o sistema eleitoral como variável relevante.

4. De fato, é impossível pensar nesses assuntos do mesmo modo, depois da campanha de Barack Obama. Mediante uma reorganização drástica dos modos habituais de arrecadação de fundos, Obama não apenas viabilizou um desafio bem-sucedido a uma candidatura profundamente enraizada junto ao *establishment* do Partido Democrata (Hillary Clinton), como – pelo menos temporariamente – deslocou profundamente o centro de gravidade financeiro das campanhas eleitorais americanas. A propósito, pelo visto, nem mesmo o próprio Obama manteve, ao final, as mesmas opiniões na matéria que professava no início da campanha. Permanece duvidosa, porém, a viabilidade de semelhante movimento em contextos como o brasileiro, com maior concentração de renda.

5. Essa situação em que todos sabem que todos sabem algo, até o infinito – chamada “*common knowledge*” (“conhecimento comum”) pela teoria dos jogos –, tem efeito crucial nas possibilidades de ação coletiva espontaneamente coordenada, e distingue-se de maneira sutil, porém importante, da outra, em que todo mundo sabe de algo, mas não sabe se os outros também sabem. Ver Michael Chwe (2001) para um estudo saboroso que discute a lógica interna e os efeitos sociologicamente esperados do “conhecimento comum” assim compreendido.

6. O “teorema de Arrow” (1951, 1963) prova a impossibilidade de um sistema de decisão coletiva, entre pelo menos três alternativas, que deixe de violar pelo menos uma das seguintes condições: racionalidade coletiva, domínio irrestrito, eficiência de Pareto, independência frente a alternativas irrelevantes e não ditadura. Variadas formas de se demonstrar o teorema, assim como uma exposição breve do significado de cada uma das condições mencionadas, podem ser encontradas em Craven (1992).

BIBLIOGRAFIA

- Abranches, Sérgio Henrique Hudson de (1988). "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, 31 (1): 5-34.
- Agência MJ de Notícias (2005). "Governo terá diagnóstico sobre a reforma política em 45 dias". Brasília: Ministério da Justiça, 09 de junho de 2005 (<http://www.mj.gov.br/noticias/2005/Junho/rls090605ministro.htm>, acesso em 17 de dezembro de 2006).
- Arrow, Kenneth J. (1951, 1963). *Social Choice and Individual Values*. (2.^a ed.) New Haven: Yale University Press.
- Carey, John M.; Shugart, Matthew Soberg (1995). "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies*, 14 (4): 417-39.
- Chwe, Michael Suk-Young (2001). *Rational Ritual: Culture, Coordination, and Common Knowledge*. Princeton: Princeton University Press.
- Comissão Especial de Reforma Política (2003). "Justificação", *Projeto de Lei 2.679/2003*. Brasília: Câmara dos Deputados (<http://www.camara.gov.br/internet/sileg/MontarIntegra.asp?CodTeor=187326>, acesso em 09 de dezembro de 2006).
- Craven, John (1992). *Social Choice: A Framework for Collective Decisions and Individual Judgements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Figueiredo, Angelina Cheibub; Limongi, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Figueiredo, Angelina Cheibub; Limongi, Fernando (2006). "Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário", em Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (orgs.), *Reforma Política: Lições da História Recente*, 249-80. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Jones, Ruth S. (1981). "State Public Campaign Finance: Implications for Partisan Politics". *American Journal of Political Science*, 25 (2): 342-61, maio.
- Lamounier, Bolívar (1994). "Brazil: toward parliamentarism?", em Juan Linz e Arturo Valenzuela (orgs.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, 179-219. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Limongi, Fernando (2006). "Presidencialismo e governo de coalizão", em Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, 237-57. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Linz, Juan J. (1990). "The perils of presidentialism". *Journal of Democracy*, 1 (1): 51-69.
- Linz, Juan J. (1991). "Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?", em Bolívar Lamounier (org.), *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Sumaré.
- Magleby, David B.; Nelson, Candice J. (1990). *The Money Chase: Congressional Campaign Finance Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Pereira, Carlos; Mueller, Bernardo (2003). "Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil". *Dados*, 46 (4): 735-71.
- Pereira, Carlos; Power, Timothy; Rennó, Lúcio (2008). "From Logrolling to Logjam: Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Unintended Consequences of Reform in the Brazilian Congress". *Legislative Studies Quarterly*, XXXIII: 143-162.
- Reis, Fábio Wanderley (1984). *Política e Racionalidade: Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia Crítica da Política*. (2.^a ed., revista e atualizada) Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- Reis, Fábio Wanderley (2005). "O Joio e o Joio: Democracia, Corrupção e Reformas". Trabalho apresentado no Fórum Especial *Reproclamação da República (Res Publica): Reforma das Instituições do Estado Brasileiro*. Brasília, 01 de setembro de 2005. INAE – Fórum Nacional (<http://www.forumnacional.org.br/publi/ep/EP0127.pdf>, acesso em 16 de dezembro de 2006).
- Rennó, Lucio R. (2006). "Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constritos ou individualmente dirigidos?", em Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (orgs.), *Reforma Política no Brasil*, 259-71. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Samples, John (2006). *The Fallacy of Campaign Finance Reform*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Samuels, David J. (2002). "Pork barreling is not credit claiming or advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil". *The Journal of Politics*, 64 (3): 845-63, agosto.
- Samuels, David J. (2003). "Financiamento de campanha e eleições no Brasil", em Maria Victoria Benevides, Paulo Vannuchi e Fábio Kerche (orgs.), *Reforma Política e Cidadania*, 364-91. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo.
- Samuels, David J. (2006). "Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma", em Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (orgs.), *Reforma Política: Lições da História Recente*, 133-53. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Santos, Fabiano (2006). "Em defesa do presidencialismo de coalizão", em Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (orgs.), *Reforma Política: Lições da História Recente*, 281-95. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1994). *Retorno: As Máscaras Institucionais do Liberalismo Oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra.
- Sartori, Giovanni (1993). "Nem presidencialismo, nem parlamentarismo". *Novos Estudos*, 35: 3-14, março.
- Sartori, Giovanni (1994). *Comparative Constitutional Engineering*. Nova York: NYU Press.
- Soares, Gláucio Ary Dillon; Rennó, Lucio R. (2006). "Projetos de reforma política na Câmara dos Deputados", em Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (orgs.), *Reforma Política: Lições da História Recente*, 9-20. Rio de Janeiro: Ed. FGV.
- Smith, Rodney A. (2006). *Money, Power & Elections: How Campaign Finance Reform Subverts American Democracy*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.