

37º Encontro Anual da ANPOCS

ST16 Financiamento político no Brasil: o impacto do dinheiro sobre partidos, eleições, candidatos e representantes

Financiamento exclusivamente público de campanhas: desafios para a reforma política no Brasil

Prof. Doutor Rodolfo Marcílio Teixeira

Financiamento exclusivamente público de campanhas: desafios para a reforma política no Brasil

1. INTRODUÇÃO

De acordo com Pujas & Rhodes (1999, p. 689-690) a proliferação de escândalos em diversos países da Europa na década de 1990 chamou a atenção para a condição “menos que saudável” dos assuntos públicos. Modelos locais de clientelismo e patronagem demonstraram o grau de fluidez da corrupção na relação entre o público e o privado em diversos países. Neste caso, um dos mais importantes contribuintes institucionais para o comportamento corrupto foi a politização da burocracia estatal.

Pujas & Rhodes (1999) seguem afirmando que uma das principais causas para a corrupção em países onde a burocracia estatal é altamente politizada está associada ao financiamento de partidos e/ou políticos, por razões eleitorais ou ganho pessoal. O aprofundamento da corrupção levou a um crescimento dos problemas associados ao financiamento e fiscalização do processo eleitoral em diversos países. Como exemplos, eles apontam que na Itália e na Bélgica a patronagem tem sido uma das características centrais da relação entre os partidos, a burocracia e a iniciativa privada.

No caso italiano, grandes somas de dinheiro público foram transferidas para partidos e políticos individuais. No caso belga, o sistema partidário altamente fragmentado penetrou profundamente no serviço público, modificando procedimentos formais, controlando as formas de recrutamento para a burocracia estatal e marginalizando o papel de funcionários públicos no processo decisório. Na Espanha, as redes de influência pessoal estabelecidas pela ditadura franquista dentro da burocracia estatal criaram um sistema de corrupção generalizada que, em boa parte, permaneceu ativo após a democratização ao final da década de 1970. Tanto na Espanha quanto na França, os partidos inseridos no governo foram capazes de usar do Poder Executivo para dominar a administração através de alocações políticas. A forma de institucionalizar os canais de financiamento partidário ou pessoal se deu através de mudanças no sistema político de maneira a minimizar a competição e manter o controle partidário sobre a

máquina estatal. Em todos os casos acima, o resultado foi a confusão entre o público e o privado, o enraizamento da corrupção na estrutura estatal e a degradação da vida pública.

Este cenário de “politização do judiciário na Itália, França, Espanha e Bélgica produziu tanto o constrangimento político direto quanto uma cumplicidade elitista protetora, caminhos pelos quais a aplicação da lei tem frequentemente sido politicamente influenciada, efetivamente neutralizando o enalço dos crimes políticos e o comportamento público ilícito” (Pujas & Rhodes, 1999, p. 696). Nestes países a cumplicidade entre os partidos tradicionais levou-os a evitarem a competição excessiva e estabelecerem acordos pelo monopólio sobre a burocracia estatal e pela criação de instrumentos minem a capacidade fiscalizadora do Estado. Não obstante, a fiscalização exercida pelos respectivos judiciários e pela mídia expôs o alto grau de corrupção e deteriorou a credibilidade das principais legendas, assim como dos políticos, impondo mudanças expressivas nas regras que regem os sistemas políticos.

O objetivo deste texto consiste em tratar de maneira mais aprofundada as experiências específicas da Bélgica, Espanha, Portugal e Suécia no tratamento da reforma dos seus sistemas políticos como resposta, entre outros, à crise da representatividade em ambientes democráticos e ao aprofundamento da corrupção e da partidarização das instituições de Estado. Muito embora todos estes países diferenciem-se substancialmente do Brasil nos pontos de vista econômico, histórico-cultural, geográfico e institucional, os problemas sofridos, assim como suas experiências, podem ajudar o Brasil a superar o seu próprio desafio de reforma institucional.

2. A EXPERIÊNCIA BELGA

A Bélgica é uma federação composta por três regiões (Bruxelas, Flandres e Valónia) e duas comunidades políticas (flamenga e francesa). Sua forma de governo é a monarquia (constitucional) parlamentarista. As funções legislativas são desempenhadas pelo Rei, Câmara dos Representantes (Câmara Baixa) e Senado. O poder Executivo compete ao Rei e aos ministros de Estado. Todas as regiões e comunidades políticas assinaladas possuem assembleias legislativas próprias, definidas pelo voto direto.

2.1 O Sistema Partidário Belga

Para Winter & Brans (2003) a Bélgica é uma partidocracia. Neste país os partidos políticos desempenham o papel principal dentro da estrutura política, canalizando para si a delegação de poder efetuada pelos eleitores, em detrimento dos representantes eleitos. A elaboração e criação de políticas está centralizada na executiva partidária, enquanto um conjunto de regras internas diminui a capacidade dos parlamentares de emitir as suas preferências políticas pessoais, assim como as preferências de seus eleitores. Segundo Winter (2005), o sistema partidário bastante rígido e altamente fragmentado em comparação às outras democracias europeias, faz com que os partidos obriguem os parlamentares a posicionarem-se programaticamente e a honrar os acordos de coalizão. Estes últimos também são obrigados a aderir ao manifesto partidário, impossibilitando assim, a adoção de um perfil mais adequado às características socioeconômicas e culturais de suas circunscrições.

A conjunção entre escândalos de corrupção (Maesschalck & van de Walle, 2006), uma relativa instabilidade econômica e resultados eleitorais adversos (onde a extrema direita e partidos de protesto saíram fortalecidos) fez com que o sistema político e a partidocracia da Bélgica passassem por um conjunto de adaptações graduais ao longo da década de 1990. Estas mudanças consistem, entre outras, na diminuição do número de membros no parlamento; em restrições visando a diminuição dos custos de campanha¹; no estabelecimento de restrições ao financiamento partidário pela iniciativa privada; regras concernentes aos trâmites das políticas implementadas pelos Executivos; a despolitização do serviço público (antes dominado pelos partidos) e a flexibilização do uso de referendos. Estes ajustes reduziram o controle que os partidos tinham sobre o governo central, impedindo o colapso repentino do sistema partidário.

De todo modo, as correções substanciais estabelecidas neste período foram insuficientes para atenuar o elevado nível de insatisfação da população com a forma de gerenciamento implementada pelos partidos nas últimas décadas. De acordo com Winter & Brans (2003, p. 63) “a desafeição pública em relação aos partidos belgas atingiram graus alarmantes ao final dos anos 80”. Apesar das mudanças, pesquisas posteriores indicaram que, ao final da década de 1990, a grande maioria dos cidadãos belgas

¹ Redução do período eleitoral, dos gastos eleitorais e proibição do uso de *outdoors*, entre outros.

acreditava que os partidos (e os políticos) não desempenhavam papéis que correspondessem às preferências políticas dos cidadãos. Sendo assim, novas modificações foram necessárias para inverter este quadro de insatisfação.

2.2 Reformas Políticas na Bélgica: novos desafios

Reformas eleitorais mais profundas têm estado na agenda belga desde 1999. Uma série de entraves à governabilidade, escândalos de corrupção e o consequente aumento da insatisfação dos eleitores para com o sistema político fizeram com que, entre os anos de 1999 e 2003, reformas amplas fossem introduzidas. Oficialmente, o objetivo principal das modificações era colocar os cidadãos de volta no centro do processo político. Para dar cabo desta tarefa, um comitê parlamentar bicameral foi instalado e teve como função principal o exame de todas as potenciais fragilidades do sistema político belga. O comitê contou com um grupo de especialistas, composto por constitucionalistas e cientistas políticos de diversas universidades e campos políticos (Winter, 2005).

Já em 2000, uma reforma modificou parcialmente o sistema político e buscou incrementar o grau de influência direta na eleição dos candidatos ao parlamento. À partir de então, apenas a metade dos votos dados aos partidos estariam disponíveis para impulsionar os votos dos candidatos alocados no topo da lista. O objetivo desta alteração era fortalecer os candidatos que obtivessem grandes quantidades de votos preferenciais. Maddens et al. (2006) defende que, em tese, esta modificação reduz substancialmente o número de candidatos que podem ser eleitos pelos votos em lista. Além disso, faz com que a competição intra-partidária ganhe mais importância. Não obstante, Winter (2005) aponta que, na prática, este novo sistema não aparenta ter diminuído o controle partidário sobre a escolha dos deputados. Segundo ele, os eleitores raramente alteram a ordem da lista, apesar de o voto preferencial ter aumentado de 16% em 1919 para 60% em 1999 (Winter, 2005 cita Wauners, 2003).²

Toda a discussão em relação às mazelas que permeavam o sistema político belga não foi a condição suficiente para impulsionar as mudanças. Em verdade, o

² Isso aconteceu com 1% dos deputados eleitos desde a I Guerra até 2003. Nas eleições deste ano o voto preferencial chegou a 67%, mas o percentual de eleitos “fora da ordem” foi de 12% (Wauners 2003).

aumento do grau de incerteza sobre cenário político futuro é que realmente motivou a classe política a se organizar em prol de reformas (Winter, 2005). A combinação entre o aumento preocupante da fragmentação partidária³ (a partir da emergência de partidos regionais nos anos 60) e do número de partidos necessário para a formação de maiorias (fragmentação de poder)⁴ finalmente levou os partidos a concordarem sobre uma reforma eleitoral para 2002. Neste ano, o “intricado e pouco transparente” sistema eleitoral, composto por vinte distritos de pequeno porte e um segundo turno para vagas remanescentes no legislativo foi substituído (Maddens et al., 2006). Efetivou-se a expansão do tamanho dos distritos eleitorais; a abolição do segundo turno e a concretização da cláusula de barreira no patamar de 5%.

De acordo com Hooghe, et al. (2005), uma vez testada nas eleições gerais de 2003, este conjunto de modificações culminou na redução da fragmentação do sistema partidário. A esse respeito, Winter (2005) assinalou que a cláusula de barreira foi responsável pela redução do número de partidos efetivos de 9,1 para 7,0. Vários partidos diminuíram ao ponto de ficarem vulneráveis à eliminação pela cláusula. As legendas menores foram fortemente afetadas. Duas perderam subsídios estatais porque não conseguiram eleger ao menos um representante nas duas casas (Maddens et al., 2006).

As reformas tornaram o sistema mais transparente e de mais fácil compreensão para o eleitor. Elas também tenderam a centrar as campanhas nos candidatos, aumentando a competição dentro e fora da lista (Maddens et al., 2006). Apesar desta flexibilização e do aumento da personalização das campanhas (que enfraqueceram os debates programáticos), a simplificação da formação dos governos – através da diminuição da fragmentação partidária e de poder – combinada ao acréscimo do tamanho dos distritos aumentou o poder das oligarquias partidárias nacionais sobre seus comandados e as estruturas partidárias locais (Winter, 2005). Apesar de o poder de decisão sobre as listas continuar formalmente nas mãos das lideranças locais, informalmente, as oligarquias passaram a exercer ainda mais influência sobre este processo decisório, uma vez que os distritos tornaram-se maiores. Assim, as lideranças nacionais passaram a influir mais pela inclusão de nomes “nacionalmente aceitáveis”.

³ O número efetivo dos partidos aumentou de 2,6 nos anos 50 para 9,1 em 1999 (Winter, 2005).

⁴ De 4 para 6. Devido à fragmentação, facilitada pela representação proporcional, os governos tiveram formações partidárias instáveis compostas por quatro a seis legendas Hooghe et al. (2005).

2.3 O Financiamento Político Belga

A Bélgica possui financiamento público de campanha em nível regional desde a década de 1970. A partir de 1989, foi criada uma legislação para o financiamento público em nível nacional. De acordo com Winter & Brans (2003, p. 52), essa legislação destinou uma substancial soma de dinheiro para os partidos com membros nas duas casas, assim como valores adicionais para cada voto obtido nas eleições legislativas anteriores. Também neste ano foram criadas regulações com a intenção de decrescer o custo total das eleições que, de acordo com estes autores, quadruplicou entre os anos de 1974 e 1987. Outro objetivo das mudanças foi a diminuição do custo por candidato, através da proibição de uma série de “técnicas de campanha”.

De acordo com Maddens et al. (2006), a partir do ano de 1989 os candidatos às eleições federais também passaram a ter de declarar seus gastos, assim como as suas fontes de financiamento, aos órgãos competentes. A lei impõe um rígido limite sobre eles, que podem ser utilizados somente durante os três meses que compõem o período eleitoral. A partir de 1993, a lei também preencheu lacunas e quadruplicou o total de subsídios públicos destinados ao campo político. Em contrapartida, banuiu o uso das doações privadas (de pessoas jurídicas) que já haviam sofrido, poucos anos antes, severas reduções, tanto na frequência de uso aceita quanto nos limites. Apenas pessoas físicas continuaram a doar quantias limitadas. Vale ressaltar que as campanhas políticas também podem receber insumos dos próprios partidos, provenientes das doações de membros.

De 1997 em diante, foram feitas modificações na lei com o intuito de fechar diversas portas ilegais de financiamento privado. Novamente, o custo máximo das campanhas para candidatos individuais foi diminuído significativamente com a proibição, por exemplo, do uso de outdoors. Consequentemente, os parlamentares ficaram ainda mais dependentes dos partidos nacionais.

As doações privadas devem ser entregues a um fundo partidário específico. Elas têm impacto bastante reduzido nas eleições belgas, respondendo por apenas 1,6% do financiamento de campanha. Isto ocorre porque as corporações não participam e as doações de pessoas físicas também são severamente restringidas por lei. Em

contrapartida, os fundos partidários são largamente utilizados e, em menor grau, as fortunas dos candidatos. Curiosamente, os dados oficiais do órgão fiscalizador (Comissão Parlamentar) mencionam apenas os gastos dos candidatos eleitos (Maddens et al., 2006).

Como resultado, Winter & Brans (2003) consideram que, devido às restrições para a angariação de recursos, os partidos belgas são bastante dependentes de subvenções estatais, mesmo em comparação com outras democracias europeias. Em média, 75,8% do orçamento dos partidos políticos belgas advém do financiamento público. Esses subsídios são enviados aos comitês centrais dos partidos, que decidem como aloca-los. Como contrapartida, os belgas precisam relatar tanto as contribuições quanto os gastos de campanha, incrementando o poder de fiscalização das autoridades.

2.4 Lições da Bélgica para o Brasil

A análise do sistema político belga traz as seguintes lições para o caso brasileiro: Primeiramente, o excessivo controle dos partidos sobre a vida política trouxe resultados negativos. Eles foram diretamente responsabilizados pelo desempenho socioeconômico questionável durante a década de 1980. Mais ainda, parte bastante significativa dos eleitores elegeram a lista (em tese, flexível; na prática, fechada) como um dos principais vilões responsáveis pela degradação do sistema político. A percepção geral era de que as cúpulas partidárias não escolhiam adequadamente os candidatos alocados no topo das listas porque a seleção era determinada, sobretudo pela barganha eleitoral intrapartidária. Além disso, a estratégia de consolidação de programas políticos ideologicamente distintos foi secundada pela apresentação de candidatos reconhecidos pelos eleitores e badalados na mídia. Noutros casos, as lideranças locais, incumbidas de puxar muitos votos e de garantir o controle das listas pelas cúpulas, nem mesmo tomavam posse, entregando aos partidos a decisão sobre os suplentes. Consequentemente, as lideranças foram diretamente responsáveis pelos escândalos de corrupção. Isso levou a um movimento em sentido contrário, tornando a lista belga mais aberta e fortalecendo o poder de intervenção dos eleitores nas escolhas dos candidatos.

O excesso de liberdade e independência dos partidos – combinados ao pesado financiamento eleitoral estatal (mais de 75% das receitas) e regras (assim como

estratégias) eleitorais oligarquizantes – afastou os partidos dos eleitores, e vice-versa. A Bélgica tornou-se uma partidocracia onde estas instituições controlam a máquina pública. Insatisfeito, o eleitorado passou a pressionar por mudanças.

As reformas belgas tiveram que ser implementadas no sentido de flexibilizar a lista e dar mais poder de decisão aos eleitores, sob o risco de o sistema partidário ruir como ocorreu com a Itália. Estas modificações ocorreram sem colocar em risco a fidelidade partidária porque os instrumentos e restrições à ascensão política dos representantes permaneceu nas mãos das legendas.

No que diz respeito ao financiamento político, a Bélgica optou pelo sistema misto. Os canais de financiamento usando corporações foram fechados, mas as doações de pessoas físicas, embora significativamente reduzidas, foram mantidas. Isto funciona, mesmo que de forma bastante diminuta, como um motivador para que os partidos não se distanciem tanto de seus apoiadores. A influência do dinheiro foi combatida não pela instituição do financiamento exclusivamente público, mas através de severas reduções nas formas como este pode ser gasto, assim como por uma maior rigidez na fiscalização das receitas e despesas. Não obstante, um partido “injustamente” barrado pela cláusula mantém, ainda que de forma bastante limitada, outras opções de financiamento de campanha que não são definidas pelos critérios eleitorais.

Finalmente, vale reforçar a constatação importante de que o estabelecimento de listas controladas pelos partidos não significou, necessariamente, apoio e eleição de candidatos com perfil político mais profissional e vinculado com a burocracia partidária. A apresentação de candidatos com apelo popular, mesmo que sem experiência política ou vínculos partidários sólidos, continua sendo uma das formas mais eficazes de angariação de votos, estratégia largamente utilizada. É preciso considerar cuidadosamente se esta não será a tendência das legendas brasileiras, mesmo com a adoção de listas fechadas.

3. A EXPERIÊNCIA ESPANHOLA

O sistema político espanhol é formado por uma Monarquia Constitucional e um Parlamento Bicameral⁵, cujos membros são eleitos a cada quatro anos. O Primeiro-

⁵ Sistema bicameral fraco onde a Câmara dos Deputados domina a cena política.

ministro é o Chefe de Governo. O país está dividido em 17 comunidades autônomas (regiões) governadas por representantes eleitos. A Câmara Baixa é composta por 350 representantes eleitos em 50 circunscrições eleitorais de múltiplos membros, através do sistema de representação proporcional de lista fechada⁶. A Espanha também possui duas circunscrições (Ceuta e Mellila) que elegem um único membro cada por voto majoritário. Vigora uma cláusula de barreira de 3% dentro de cada circunscrição. O método D'Hondt é utilizado para alocar os assentos dentro das listas partidárias.

3.1 O Sistema Partidário Espanhol

Na visão de Linz & Montero (1999, p. 02) a Espanha é um “Estado federado assimétrico”, multinacional e multicultural, cujo sistema partidário é composto de partidos nacionais que coexistem com um número substancial de partidos regionais. De acordo com Matuschek (2003, p. 339), com a ascensão do regime democrático, as legendas espanholas “imediatamente monopolizaram a posição de intermediadores entre o sistema político e a sociedade. Seu papel predominante foi futuramente incrementado pela generosa provisão de subsídios estatais”. Além deste monopólio, os partidos também criaram um forte enraizamento junto à administração central, ao Poder Judiciário e às empresas públicas e de capital misto. Em outros termos, os órgãos de Estado são dominados pela política. O peso dos partidos espanhóis na máquina pública pode ser verificado pela quantidade de substituições que ocorrem com a alternância de poder.

Atualmente, a Espanha possui um sistema multipartidário composto por 12 agremiações. Não obstante, Viñuela & Caselles (2008) asseveram que o número efetivo de legendas tende muito mais para um bipartidarismo imperfeito onde o poder está concentrado em duas legendas nacionais. Isso acontece porque, assim como os partidos regionais voltados para questões culturais, estas agremiações levam grande vantagem comparativa na competição eleitoral nos pequenos distritos. Em contrapartida, os partidos de pequeno porte cujo eleitorado está geograficamente disperso são punidos pelas regras eleitorais. Apesar do esforço no sentido de limitar a fragmentação partidária, a dispersão do voto persistiu devido ao bom desempenho de algumas legendas regionais

⁶ Exceto os municípios com 100 a 250 residentes, que utilizam o sistema de lista aberta.

que concentram sua força eleitoral em poucos distritos. Neste caso específico, os objetivos da reforma política espanhola foram apenas parcialmente atingidos. De todo modo, Hopkin (2005) argumenta que a diferença entre o número efetivo de partidos tanto nas eleições quanto no congresso foi bastante alta nas primeiras eleições democráticas. Porém, ela declinou para níveis muito mais baixos, na medida em que alguns foram penalizados pelo sistema eleitoral e desapareceram ou convergiram em outras formações.

Apesar do fortalecimento de grupos locais, a literatura verificou uma tendência de concentração do voto nos dois maiores partidos.⁷ Hopkin (2005, p. 386) assevera que as vantagens institucionais repassadas a estas legendas, devido à sólida sobre-representação que atingem a cada eleição, “consolidaram e fortaleceram suas posições” dentro da estrutura. Embora as regras eleitorais instituídas não tenham conseguido evitar o surgimento de legendas de pequeno porte, tiveram sucesso em evitar a concepção de coalizões governamentais instáveis, comuns aos modelos multipartidários.

3.2 Financiamento Público Espanhol

As regras que tratam especificamente do financiamento público na Espanha surgiram na segunda metade da década de 1980. Viñuela & Caselles (2008) asseveram que, em 1985, uma nova lei eleitoral espanhola⁸ instituiu um sistema de financiamento de campanha baseado em quatro componentes:

- a) financiamento público parcial das despesas partidárias⁹;
- b) limites para os gastos eleitorais dos partidos¹⁰;
- c) restrições para as contribuições de indivíduos e organizações¹¹;
- d) requisitos de divulgação por partidos políticos e seus doadores.

De acordo com Matuschek (2003), no ano de 1987 uma Lei Orgânica foi aprovada, aumentando significativamente os recursos públicos destinados à manutenção

⁷ PSOE e UCD receberam, conjuntamente, 80% dos votos nas eleições de 2004 Hopkin (2005).

⁸ Ley Orgánica de Régimen Electoral General, LOREG.

⁹ Para detalhes, ver Castillo (2003) Artes & Viñuela (2007) e Viñuela & Caselles (2008).

¹⁰ Propaganda eleitoral paga na televisão foi proibida.

¹¹ Um restrito limite de contribuição para indivíduos e organizações foi introduzido. As doações privadas passaram a requerer divulgação plena dos valores, assim como de dados pessoais dos doadores.

das legendas, para o pagamento das eleições e para o financiamento dos grupos de trabalho dentro do parlamento. À partir de 1987, gradativamente, o financiamento público tornou-se mais descentralizado. Neste contexto, as receitas passaram a chegar com mais volume e facilidade às secções regionais.

Para Viñuela & Caselles (2008), estas reformas objetivavam limites efetivos para as despesas eleitorais. Também se esperava que as modificações criassem uma competição mais equitativa. Finalmente, elas também buscaram coibir a corrupção pela diminuição da dependência em relação ao capital privado. Como resultante, o sistema de financiamento público espanhol passou a ser definido pelo reembolso baseado na quantidade de votos e assentos que um partido recebe nas eleições correntes.¹²

Após algumas eleições, diversas lideranças políticas concluíram que o limite estabelecido era demasiadamente alto e, por conseguinte, não restringia o gasto de campanha. As eleições que ocorreram na década de 1980 deixaram os partidos com sérios débitos, apesar de a maioria deles não ter chegado próximo ao limite. Enfim, no início da década de 1990, a classe política alterou novamente as regras. O limite para o gasto por habitante em cada circunscrição foi novamente reduzido. Além disso, os gastos com correio eleitoral passaram a ser financiados separadamente, não sendo mais computados dentro na cota de financiamento eleitoral (Viñuela & Caselles, 2008).

No entender da classe política espanhola, as regulamentações (sobretudo a reforma de 1994) foram estabelecidas, principalmente, para reduzir os gastos totais de campanha em 20%. De fato, Viñuela & Caselles (2008) asseveram que estas reformas auxiliaram os partidos a controlar custos. Porém, também afirmam que o propósito não declarado destas alterações era, efetivamente, ajudar os partidos a resolver seus problemas financeiros. Eles foram bem sucedidos. O financiamento eleitoral deixou de ser um peso, estando os partidos em posição mais confortável para tratarem de outros temas. Apesar disso, permaneceu a insatisfação com a política, caracterizada pelo descrédito público e reforçada por e investigações judiciais que apontavam para a manutenção do recolhimento ilegal de receitas para as campanhas eleitorais.

¹² Para receber subsídios públicos, um partido precisa atingir ao menos um dos três patamares a seguir: 5% dos votos nacionais; cinco cadeiras na Câmara Baixa ou; dez cadeiras na Câmara alta.

Outra consideração importante, assinalada por Viñuela & Caselles (2008), consiste em que o novo sistema de financiamento público não é equitativo. Isso ocorre porque o valor dos subsídios para o pagamento de despesas com o correio eleitoral depende da força parlamentar dos partidos. Sendo assim, as legendas sem representatividade não tem direito a estes insumos. Em outras palavras, a reforma do financiamento de campanha aumentou o grau de desigualdade entre partidos de dentro e de fora do parlamento espanhol, fazendo com que seja mais difícil para novas forças políticas entrarem na competição em condições de igualdade.

Para Lima (2006), atualmente, o financiamento público é considerado cada vez mais importante, na medida em que os partidos espanhóis sofrem com o elevado patamar de inadimplência nas cotas que deveriam ser levantadas por seus membros. Em contrapartida, a utilização de receitas privadas também tem sido reduzida gradativamente devido ao fato de que a lei eleitoral deste país impõe limitações ao financiamento deste tipo, na expectativa de diminuir o impacto do poder econômico no processo eleitoral.¹³ Além disso, outra razão para a preferência dos partidos pelos fundos públicos é custo mobilizacional que o financiamento privado impõe às elites partidárias.

A totalidade dos fluxos financeiros (públicos e privados) é administrada pelas legendas. Cada candidatura indica um responsável pela contabilidade de receitas e despesas que devem passar, sem exceção, por uma mesma conta bancária. As instituições fiscalizadoras têm o direito de solicitar a prestação de dados pormenorizados sobre estas informações contábeis.¹⁴ A divulgação de receitas e despesas é obrigatória para as legendas que tenham optado por receber subvenções públicas. Além disso, o limite máximo de gastos é pré-determinado e não pode ser superado. A legislação eleitoral também impõe limites específicos.¹⁵ São proibidas as doações anônimas¹⁶ e de instituições que tenham feito contratos com a Administração Pública (Lima, 2006).

¹³ Lima (2006) assinala a importância da Lei Orgânica n.º 05/85, que limita tanto os valores das doações de particulares, quanto dos recursos públicos, assim como os limites máximos de gastos totais das legendas. Mais ainda, estabelece um período eleitoral de quinze dias.

¹⁴ Junta Eleitoral Central e Tribunal de Contas da União. Estas instituições podem pedir informações pessoais dos doadores, assim como das contribuições.

¹⁵ Lima (2006) cita, como limites específicos, os gastos efetuados com cartazes, panfletos e similares (25%) e os gastos em publicidade nos meios de comunicação de origem privada (20%) do limite.

¹⁶ A Lei 5/85 determina que os aportes de fundos às contas de campanha deverão estar acompanhados pelo nome, domicílio e número do documento nacional de identidade ou passaporte.

De acordo com Artes & Viñuela (2007), a ocorrência de gastos acima do limite legal estipulado implica diminuição do subsídio público a ser recebido posteriormente pelos partidos políticos. Uma vez que as legendas recebem o reembolso alguns meses depois do fim da eleição, é necessário um planejamento cauteloso dos custos de campanha, baseado na análise dos resultados eleitorais esperados, para que seja possível definir a quantidade de empréstimos bancários necessários para financiar as campanhas.

Lima (2006, p. 01) aponta que – apesar da utilização de subsídios públicos em valor substancial, da imposição de regras bastante restritivas para o usufruto de receitas e despesas eleitorais e da fiscalização e punição de atos ilícitos – a dificuldade no controle dos fluxos financeiros de origem privada é patente. Apesar do esforço dos órgãos fiscalizadores no estabelecimento de limites para os recursos de campanha, o sistema de financiamento partidário espanhol vem sofrendo com o impacto de diversos tipos de fraudes, fato que explicita o grau de sucesso bastante limitado que estas iniciativas vêm gerando. Segundo ela, “tais limitações não se apresentam eficazes a ponto de evitarem ingressos ‘clandestinos’, face à facilidade em se encontrar meios para margear a legislação (...). Por esse motivo, há quem defenda a ideia de que talvez sejam mais eficazes nesse sentido, não tanto as proibições, mas a exigência de publicidade sobre doações e doadores”. Nestes termos, a autora citada ressalta que o impacto de fluxos financeiros ilícitos no sistema partidário na Espanha é responsável por um “transtorno social”.

3.3 Reforma na Representação Proporcional

Para Matuschek (2003), muito embora a experiência democrática espanhola seja comparativamente menor a de outras democracias europeias, a insatisfação e o desencanto em relação à política também foram verificados neste país. Segundo ele, a classe política em geral alcançou níveis significativamente baixos nesse quesito em surveys elaborados ao longo da década de 1990, quando escândalos de corrupção

influenciaram a percepção dos entrevistados de maneira tão forte ao ponto de 52% deles associaram as legendas diretamente a estas práticas ilícitas.¹⁷

Também embasado em diversos surveys, Castillo (2003, p. 13) ressalta que, muito embora 84% dos espanhóis considerassem os partidos políticos importantes para a democracia, apenas 46% deles demonstraram ter muita ou suficiente confiança nestas instituições. As principais críticas giraram em torno da forma como os mesmos são internamente administrados, da falta de transparência generalizada e do isolamento em relação à sociedade civil. Mais especificamente, estas pesquisas demonstraram que os partidos políticos são vistos, pela maioria dos cidadãos, como “motores burocráticos cujo único objetivo é chegar ao poder” e; “como extensões de grupos sociais” que, por conseguinte, defendem os interesses destes grupos específicos. Com base nisso, são questionados tanto o interesse quanto a real capacidade dos partidos políticos de representar as demandas sociais dos espanhóis.

Para Hopkin (2005), o surgimento desses escândalos implicou aumento vertiginoso do descrédito em relação à política, estimulando a crítica severa, por exemplo, ao modelo de lista fechada. Na perspectiva desse autor, com o passar do tempo, o receito em relação à possibilidade de concepção de legendas fragilizadas e divididas foi trocado pela percepção de que estas instituições tenham se tornado excessivamente disciplinadas e centralizadas. Em principio, o modelo fechado foi estabelecido para consolidar um sistema partidário pouco estruturado. Para este autor, após vinte e cinco anos, este instrumento extinguiu sua utilidade, uma vez que surgiu o problema oposto, ou seja, são demasiadamente oligárquicos e centralizados.

Sem embargo, Matuschek (2003) indica que, apesar a insatisfação com a classe política ter motivado a rediscussão sobre a necessidade mais alterações nas regras do jogo, uma nova reforma eleitoral ainda não tinha virado tema político de grande magnitude neste país. Segundo Hopkin (2005), a despeito do longo debate entre a academia e os meios de comunicação, os maiores partidos demonstraram desinteresse pela questão. Isso ocorre porque eles são beneficiários das regras vigentes. Nestes termos, para estas agremiações, o arcabouço institucional que foi criado no período de transição para a democracia deveria ser mantido.

¹⁷ A esse respeito, Matuschek (2003) cita pesquisa de 1994 que foi analisada por Heywood (1995, p. 733) e o Centro de Investigaciones Sociológicas (2000).

Não obstante, um número considerável de propostas tem buscado atenuar as críticas, dando aos eleitores mais poder de escolha sobre os candidatos ao parlamento. Este conjunto de propostas inclui a adoção de votos preferenciais, da lista aberta, e de primárias (Matuschek, 2003; Hopkin, 2005). Também tem sido analisada a possibilidade de redução do peso do financiamento público nas campanhas. A falta de um ímpeto real para a consecução de novas alterações sugere que o arranjo institucional atual ganhou um grau de aceitabilidade entre parte significativa dos eleitores e da maioria dos políticos deste país. Não obstante, Castillo (2003, p. 17) adverte que “se as instituições políticas não derem a devida atenção às novas demandas, podem acabar isolando-se da sociedade civil” espanhola, gerando graves conflitos sociais.

3.4 Lições da Espanha para o Brasil

A utilização do modelo de lista fechada, do financiamento público de campanha abundante – mas não exclusivo – e da cláusula de barreira trouxe consequências positivas para o sistema político espanhol. O sistema partidário consolidou-se e as legendas que sobreviveram tornaram-se instituições sólidas, coesas, disciplinadas e sujeitas a poucas migrações. Ademais, a lista fechada ajudou a coibir o personalismo e clientelismo. Combinado a uma redução drástica nos limites das contribuições de pessoas físicas e jurídicas, o financiamento público diminuiu significativamente a dependência dos partidos em relação ao setor privado. Este conjunto de características permitiu com que se evitasse as fragmentações partidária e de poder. Também auxiliou na formação de governos de coalizão estáveis ao longo das últimas décadas.

Por outro lado, estas melhorias não ocorreram sem custos. Ao contrário do que era propagandeado pela classe política deste país na época, a competição eleitoral não se tornou mais equitativa, embora este seja um dos principais argumentos em favor do financiamento público. Em verdade, o repasse estatal, combinado a regras eleitorais que distorcem a representação, gerou um ciclo vicioso onde os partidos mais fortes foram impulsionados de tal maneira a monopolizarem a arena eleitoral e congelarem o sistema partidário. No mais, o financiamento público em grande quantidade não reduziu o elevado grau de insatisfação dos espanhóis com a política, reforçada pela atuação

fiscalizadora dos meios jornalístico e jurídico que descobriram a continuidade do recolhimento ilegal de verbas para as campanhas políticas. Essa falta de controle e as constantes fraudes demonstram o sucesso limitado das regras de financiamento.

Efetivamente, os espanhóis não confiam em seus partidos. Embora estas instituições sejam vistas como importantes para a democracia, menos da metade dos entrevistados em pesquisas demonstraram ter muita ou suficiente confiança nas legendas, consideradas por muitos como organismos oligárquicos. Eles também estão, de modo geral, insatisfeitos com as instituições políticas, incapazes de lidar adequadamente com os problemas contemporâneos. Portanto, não é a toa que têm surgido movimentos pela democratização das prévias e pela adoção do sistema de votos preferenciais (lista flexível ou até mesmo aberta), objetivando garantir aos eleitores mais poder de interferência sobre quem serão os seus representantes. Esta experiência deve servir de alerta para o caso brasileiro, uma vez que a Espanha apresenta resultados dissonantes daqueles que se esperam do financiamento exclusivamente público e da lista fechada.

4. A Experiência de Portugal

4.1 Características Gerais Atuais

O atual sistema político português foi elaborado com base na Constituição proclamada em 1976. Ele é caracterizado pela representação proporcional de listas fechadas. Neste contexto, os votos dos eleitores definem somente o número de cadeiras obtidas por cada partido. Estas últimas, por sua vez, são alocadas de acordo com a posição dos candidatos na lista partidária, sem interferências do eleitor. De acordo com Monteiro & Costa (2006) estas são as características de um sistema eleitoral onde tanto os votos quanto a responsabilização são despersonalizados, resultando na formação de agremiações partidárias com excessivo poder.

4.2 Reformas Políticas em Portugal

Para Vargas (2002), desde 1976, as regras do jogo partidário-eleitoral têm sofrido diversas modificações. Estas mudanças têm sido, na grande maioria dos casos, impulsionadas por uma insatisfação generalizada dos eleitores com a democracia e a falta de credibilidade do sistema político português. Porém, é concreta a impressão de que as modificações que foram implementadas não conseguiram diminuir os aspectos mais preocupantes. Ao contrário, depois de um período de euforia motivado pelo restabelecimento do sistema democrático e pela Constituição de 1976, as eleições portuguesas foram – de maneira continuada – apresentando taxas cada vez mais elevadas de abstenção, culminando nos resultados eleitorais de 2001, que posicionaram este país entre as democracias consolidadas com taxa de abstenção mais alta (Vargas, 2002).

Seguindo o raciocínio desse autor, de fato, o entusiasmo com esta Constituição durou pouco tempo. O aumento da desilusão e insatisfação com a política depois de seguidas eleições fez com que diversos atores políticos incentivassem a busca por alterações nas regras para o funcionamento das agremiações partidárias. Outros pontos bastante criticados foram as normas que compõem o financiamento das campanhas eleitorais e as regras que definem o acesso ao Legislativo Federal. A dificuldade de se chegar a uma decisão consensual sobre qual conjunto de regras deveria ser adotado resultou em subseqüentes mudanças nas formas de financiamento político. Boa parte destas modificações não foi implementada por tempo suficiente para que fossem devidamente averiguadas pelos especialistas e pelos próprios políticos.

De acordo com Rodrigues (2006) a Constituição de 1976 promoveu a “fiscalização das contas eleitorais” como princípio. Em 1993, com o advento da 4.^a Revisão Constitucional, foram determinadas, além das normas de financiamento partidário, as pré-condições e limitações dos subsídios públicos, assim como a imposição da prestação de contas. Um dos principais objetivos desta reforma foi tornar o sistema político mais transparente ao combater os problemas em duas frentes: a origem das receitas e os limites das despesas. Primeiramente, as novas leis impuseram maiores restrições ao financiamento privado e estabeleceram o financiamento público para as campanhas eleitorais. Segundo, as novas regras criaram limites máximos para as despesas partidárias.

A visão bastante negativa da opinião pública a respeito do sistema político motivou a revisão constitucional de 1997. A interferência nos processos decisórios e eletivos internos aos partidos políticos recebeu apoio. Como consequência, esta revisão determinou que as legendas teriam de ser transparentes e democráticas. Foram também apresentadas diversas propostas de alteração no sistema proporcional que variavam desde pequenas minúcias até a adoção de distritos uninominais e do voto majoritário. Estas últimas iniciativas foram rejeitadas (Vargas, 2002).

Em 1998, outra Lei foi promulgada na tentativa de combater as falhas encontradas na legislação de 1993. Foram implementadas normas mais rígidas para a qualificação, angariação e usufruto dos recursos financeiros e para a constituição dos fundos partidários. Ela também impôs um afastamento entre as subvenções destinadas aos partidos e as receitas a serem utilizadas nas campanhas eleitorais; agravou as punições para o financiamento ilegal e aumentou o financiamento estatal para os partidos que superassem os 50 mil votos. Não obstante, escândalos de corrupção não tardaram em aparecer, demonstrando a fragilidade das novas regras. Entre 2000 e 2001 as normas para os subsídios eleitorais e partidários foi alterada duas vezes. Em ambos os casos, objetivou-se reforçar o “controle e a transparência”. Além disso, passou-se a admitir a participação de candidatos sem filiação partidária (independentes) nas eleições. Em 2002 foi criada, no Legislativo, outra Comissão para reformar o Sistema Político. Mais uma vez, tentou-se eliminar os erros da legislação e evitar a deterioração do sistema político. A legislação atualmente vigor foi promulgada em 2005 (Tavares e Ferreira, 2001).

Os processos internos de escolha dos candidatos dentro dos partidos permanecem excessivamente centralizados e pouco democráticos. O poder de reação dos partidos políticos daquele país, como interlocutores entre a sociedade e o Estado frente às novas questões que permeiam o mundo globalizado, vem sendo amplamente questionado. Também não há consenso de que as mazelas do sistema político podem ser eliminadas à partir de reformas constitucionais elaboradas pelos partidos políticos dentro do parlamento. Além disso, tornou-se comum o argumento de que a identificação partidária e eleitoral, assim como a participação política dos cidadãos, não respondem tão claramente a estímulos advindos diretamente da simples alteração do sistema político.

Este conjunto de questões tem motivado – não sem críticas – o apoio a propostas que revigorem a participação direta dos cidadãos no processo decisório (Vargas, 2002).

4.3 Lições de Portugal para o Brasil

Portugal oferece algumas lições importantes para o Brasil. A sucessão de mudanças na legislação sobre o financiamento de campanha mostra que os resultados almejados estavam muito distantes da realidade da vida política deste país. As regras que restringiram ainda mais o financiamento privado e estabeleceram o financiamento público para as campanhas eleitorais criaram limites máximos para as despesas partidárias não foram capazes de impedir as práticas ilícitas. Ademais, que estas alterações não foram suficientemente pensadas e testadas para comprovar sua efetividade e viabilidade. Isso ocorreu de duas formas: primeiramente, a continuidade das distorções e das práticas ilícitas e levou diversos grupos políticos a exigirem mudanças antes que a continuidade das regras contribuísse para o seu desaparecimento. Neste caso, essas novas mudanças atenderam ao anseio de restituir um equilíbrio político.

Em segundo lugar, as alterações não foram bem sucedidas em restabelecer a confiança do eleitorado tanto na capacidade quanto na disposição dos políticos em resolverem os problemas enfrentados por Portugal. Ao contrário, a lista fechada formou agremiações partidárias com excessivo poder, mas pouca disposição e recursos para atenderem às demandas da população. Internamente, o processo de escolha dos candidatos continuou centralizado. Isso trouxe consequências negativas para a participação política, com as eleições portuguesas cada vez mais marcadas por taxas de abstenção ascendentes, atingindo o patamar mais alto entre as democracias consolidadas. Em outras palavras, partidos eleitoralmente fortes não implicaram, necessariamente, em instituições administrativamente mais sólidas, eficientes ou democráticas.

5. A EXPERIÊNCIA SUECA

5.1. Características Gerais Atuais

O sistema político Sueco consiste em uma democracia parlamentar. A posição de chefe de Estado cabe ao Rei que, porém, não possui poder formal. O Parlamento sueco é constituído por 349 membros eleitos pelo voto direto para uma legislatura de 4 anos. Deste total, 310 são eleitos em 29 distritos plurinominais com magnitude variando entre 2 e 38 parlamentares. Outros 39 representantes são eleitos à partir de uma circunscrição nacional. Estes mandatos podem ser livremente atribuídos nas circunscrições, de acordo com o peso eleitoral de cada uma, de modo a dar mais proporcionalidade ao sistema. Os partidos que não superarem uma cláusula de barreira nacional de 4% do total de votos válidos, ou de 12% em um único distrito, são retirados da divisão por cadeiras no Parlamento¹⁸. Os assentos são distribuídos utilizando a fórmula de Sainte-Lague modificada, com o valor de 1.4 como primeiro divisor.

O sistema de votação para todos os níveis de governo se dá através da lista flexível. Para este caso, os eleitores escolhem uma lista partidária, podendo dedicar um voto pessoal em um candidato específico. As cadeiras que foram adquiridas por cada partido são dedicadas aos candidatos de acordo com o número de votos pessoais que eles receberam. Mas, para que o voto pessoal ajude um candidato a subir na lista, ele precisa receber ao menos 8% dos votos dados ao seu partido no distrito. Os candidatos que igualarem ou superarem este patamar em suas respectivas listagens são os primeiros a receber assentos, em ordem decrescente de percentuais. De outra forma, o restante das cadeiras é alocado de acordo com a ordem dos nomes, estipulada pelas legendas. Este modelo de lista flexível foi sendo incorporado entre os anos de 1994 e 1998, substituindo o sistema de lista fechada utilizado anteriormente.

Finalmente, um aspecto bastante interessante da vida política sueca consiste em que, de acordo com dados das eleições de 2002, 45% dos representantes no parlamento são mulheres (Hagevi, 2003). Isso significa que o parlamento sueco possui o segundo maior percentual de mulheres no mundo (Cool, 2006; Baldez, 2006). Isto se deve à pressão para que os partidos estabelecessem proporções mais igualitárias entre homens e mulheres nas listas desde o início da década de 1970. Com a anuência dos partidos, várias alterações na lei foram aprovadas. O texto final passou a exigir que todas as listas reservassem metade das vagas para mulheres.

¹⁸ Quem conseguir 12% ou mais dos votos válidos num distrito tem direito à divisão das cadeiras específica daquele distrito, não participando das divisões em outras circunscrições, ou da divisão nacional.

5.2 *O Sistema Partidário Sueco*

Historicamente, o sistema partidário se encaixa no modelo escandinavo de cinco partidos. Estes são considerados disciplinados, coesos e competitivos (Bergman, 2004). Os “partidos de massa” dominaram o sistema político desde a inauguração do período democrático na década de 1920 até o final da década de 1980. Este domínio foi rompido em 1988 quando (favorecidos pela desagregação do sistema de cinco partidos, pela volatilidade eleitoral e pelo reajuste na correlação de forças) outras duas legendas conseguiram romper a cláusula de barreira de 4% estabelecida para o parlamento sueco. Existem presentemente sete partidos representados no parlamento. Segundo Johansson & Raunio (2001) a dimensão esquerda-direita tem sido a clivagem mais importante. Neste caso, este sistema também pode ser considerado bipartidário, constituído pelos dois blocos: socialistas e não-socialistas (Widfeldt, 2003).

Apesar de estes blocos serem claramente definidos (Bergman, 2004), esta dicotomia tem perdido força em termos de motivação para a participação eleitoral e partidária. É neste contexto que a importância das agremiações tem mudado ao longo dos anos. A atividade partidária não mais ocorre na mesma proporção que anteriormente. O engajamento da população sueca na política tem diminuído significativamente nos últimos 20 anos (Hagevi, 2003). Este declínio da participação eleitoral ocorreu devido a uma crescente desconfiança nos partidos constituídos, nas instituições políticas e os políticos em geral, na década de 1990. Embora esta tendência tenha sido revertida em 2002, ela não conseguiu chegar aos patamares anteriores. A mesma tendência é válida para a participação partidária. Ainda segundo Bergman (2004), tem sido cada vez mais difícil distinguir entre as legendas. Em contrapartida, elas têm tido dificuldade em conseguir novos simpatizantes, o que tem feito com que o recrutamento partidário fique concentrado nos segmentos elitistas da sociedade. Como resultante, os votos baseados na classe declinaram e os eleitores se tornaram mais voláteis, trocando e dividindo os votos entre legendas diferentes com mais frequência (Immergut, 2002). Em contrapartida, observa-se um aumento na participação popular em movimentos sociais. A percepção do eleitorado sueco é de que a influência dos cidadãos sobre os membros dos partidos

diminuiu significativamente, fazendo com que a busca por outras formas de participação política ganhassem força (Hagevi, 2003).

5.3 Financiamento Eleitoral na Suécia

Segundo Bergman (2004), não existe demarcação de tempo para as campanhas eleitorais ou limites para gastos eleitorais. Os partidos recebem financiamento público desde o ano de 1966 e, até o ano de 1972, apenas aqueles com assentos no parlamento tenham direito a ele. Atualmente, os partidos recebem subvenções públicas significativas, baseadas nos resultados obtidos nas eleições parlamentares anteriores. Aos partidos sem representação no Legislativo é também concedido apoio estatal se, em alguma das duas últimas eleições, tiverem obtido um mínimo de 2,5% do total dos votos nacionais.

A Suécia escolheu uma abordagem bastante peculiar para tratar da divulgação sobre receitas e despesas de campanhas eleitorais. Este país adotou, como argumento filosófico fundamental, o posicionamento de que a privacidade do financiamento político deve ser mantida. A sua Suprema Corte determinou que as legendas não devem ser obrigadas a divulgar seus contribuintes privados porque a apresentação destas informações equivaleria a uma violação do segredo do voto. Não obstante, importante notar que se permite uma forma de apresentação voluntária onde os partidos políticos mostram uns aos outros seus relatórios financeiros.

Para Hagevi (2003), os partidos suecos recebem quantias substanciais de financiamento público, tornando-os bem menos dependentes das contribuições de correligionários e simpatizantes. Nestes termos, o sistema político composto por partidos de massa têm gradativamente se desvinculado de suas raízes sociais e reforçado suas ligações com o Estado, adquirindo, cada vez mais, características do modelo de “cartel”. Nestes termos, a lógica da competição eleitoral sueca também tem se modificado, fazendo com que partidos tradicionalmente opostos no espectro ideológico colaborem entre si para garantirem estes benefícios.

5.4 Reformas Políticas na Suécia

Durante os últimos trinta anos houve uma série de reformas nas colunas de sustentação da democracia e na lei eleitoral suecas (Bergman, 2004). Para Lindbeck et al. (1993), o arcabouço institucional existente até o início da década de 1990 precisava ser revisto. Estes últimos autores vislumbraram que os sistemas político e econômico suecos apresentaram um número significativo de importantes deficiências. Entre elas, “o predomínio da influência de grupos de interesse especiais, miopia no desenvolvimento de políticas públicas, uma nebulosa distribuição de responsabilidades dentro do governo, assim como entre as instituições do setor público e organizações privadas”.

A crise na década de 1990 foi responsável por diversas modificações no sistema político. A definição sobre os candidatos que compõem as listas partidárias ainda cabe às secções regionais dos partidos, estabelecidas nos 29 distritos eleitorais. Não obstante, até o ano de 1988, cada uma destas secções regionais tinha autonomia para decidir a forma de composição da lista. Porém, o descontentamento generalizado da sociedade sueca com a política fez com que, entre os anos de 1994 e 1998 o sistema de lista fechada fosse gradativamente trocado pela lista flexível. De modo geral, o eleitorado demonstrou a vontade de interferir nas listas, em uma tentativa restabelecer um vínculo mais direto com os políticos. Em outras palavras, a insatisfação provocou uma reação no sentido de diminuir o poder dos partidos e aumentar a influência pessoal dos eleitores no processo eletivo. Consequentemente foi introduzida uma lista flexível, onde os votantes passaram a ter o direito de modificar a ordem preferencial de candidatos (Hagevi, 2003).

Em seus estudos, Gallagher & Mitchell (2005, p. 11) ressaltam que esta alteração significou uma mudança na percepção sobre as concepções de representação. Anteriormente, a representação era vista como algo que ocorria através dos partidos políticos, baseada na assertiva de que “os selecionadores dos candidatos são melhores juízes do que os eleitores sobre quem é mais capaz de realizar as ideias e metas dos partidos”. Neste sentido, as eleições tinham como função assegurar aos partidos uma fatia adequada da participação. Com a mudança, a nova percepção passa a ser a de que o propósito das eleições consiste em habilitar a representação direta. De acordo com Katz (2005), esta alteração significou um movimento para melhorar a democracia sueca, assim como ocorreu na Bélgica e na Áustria.

É fato que esta modificação raramente provoca mudanças na ordem da lista estabelecida pelos partidos. De acordo com (Hagevi, 2003), apenas 14 dos 349 membros foram eleitos pelo “voto pessoal nas eleições de 1998. Para Bergman (2004), nas eleições de 2002 apenas 10 candidatos foram eleitos pelo voto preferencial. Segundo este autor, a maioria destes candidatos, porém, teria sido eleita normalmente pela lista partidária, caso não houvesse na lei eleitoral o dispositivo do voto preferencial. A profissionalização da política sueca, consubstanciada pela abundância de subsídios estatais, tem sido responsabilizada pelo aumento do distanciamento dos políticos em relação às bases partidárias, contribuindo para a desvalorização da participação partidária por parte da sociedade. De fato, o percentual de votantes que pertencem a um partido político tem diminuído desde 1982. Além disso, o percentual daqueles que não confiam no parlamento sueco aumentou de 46 para 75% nos últimos 30 anos (Hagevi, 2003).

5.5 Lições da Suécia para o Brasil

A Suécia é exemplo de um longo processo de adequação do sistema eleitoral aos anseios de seus cidadãos. Assim como outros países da Europa, os sistemas eleitoral e partidário foram responsabilizados pelos desvios na condução da economia e da política, assim como pelo predomínio da influência de grupos de interesse especiais. Consequentemente, a participação partidária diminuiu. O descontentamento em relação às instituições e representantes políticos (nas décadas de 1980 e 1990) culminou na percepção geral de que a lista fechada precisava ser modificada.

Esta alteração corria no sentido de permitir, pela influência mais significativa do eleitor, o surgimento de novas lideranças que pudessem contribuir para a renovação do campo político. Os principais objetivos consistiam em reverter a tendência de redução na participação partidária e eletiva, assim como impedir uma excessiva fragmentação de poder devido à volatilidade eleitoral. Muito embora esta não seja a única causa para o descontentamento, é possível dizer que esta alteração tenha sido apenas parcialmente bem sucedida, ajudado a “estancar” o decrescente nível de participação política, mas não conseguindo impedir um aumento da “infidelidade” do eleitor. Não obstante, embora parte significativa do eleitorado faça uso do voto preferencial, os resultados práticos não

implicam em perdas substanciais de autonomia para os partidos. Este fato deveria servir de motivador para uma proposta de lista flexível para o Brasil.

A postura da Suécia em relação às regras de financiamento público e divulgação das receitas e despesas de campanha são demasiadamente peculiares para serem contrastadas com o caso brasileiro. Porém, é preciso ressaltar que o modelo apresentado funciona bem neste e outros países como a Suíça e a Finlândia. Elas muito provavelmente seriam um retrocesso para o caso brasileiro, uma vez que necessitam estar associadas a um tipo de cultura política muito diverso daquele encontrado no Brasil.

O debate sobre as mazelas que compõem o sistema político sueco tem se intensificado nos últimos anos. Integrantes da academia e do meio político frequentemente reafirmam a incapacidade do atual sistema político em constituir governos fortes e estáveis. Esta percepção, combinada à significativa redução na participação eleitoral, resultou na criação de uma comissão revisional, no ano de 2004. O principal objetivo inicial deste grupo consiste em reexaminar o sistema eleitoral e a lógica que opera a formação das administrações federais. A partir deste reexame, elaborar uma proposta (no ano de 2008) que reduzisse os entraves do sistema político. A constante alteração das regras do jogo demonstra como não existem soluções definitivas. Determinados problemas podem chamar mais atenção em certo momento, mas serem pouco importantes ou até mesmo insignificantes noutros. Neste caso, a lógica que os regula deve ter a mesma importância, sendo descartada quando dificulta a resolução de outros entraves, momentaneamente, mais importantes. Em outras palavras, o caso sueco demonstra que as regras eleitorais precisam ser adaptáveis para permitir a constituição de um sistema político mais flexível.

6. CONCLUSÃO

Este texto procurou apresentar as formas pelas quais quatro nações lidaram com os problemas relativos ao financiamento político e a consecução de listas partidárias (fechadas ou flexíveis). Nos países que aplicam a lista fechada (Espanha e Portugal), a migração em excesso não faz parte do dia-a-dia das legendas. Na Bélgica e na Suécia,

por sua vez, ela esteve associada, em menor grau que no Brasil, à fragmentação do sistema partidário.

As quatro experiências analisadas expõem como a elaboração de regras para o financiamento político é extremamente complexa. Sua eficiência é relativa e o custo pode ser muito alto, sobretudo no que diz respeito aos subsídios públicos. Elas também evidenciam que escândalos de corrupção são uma realidade da política, independentemente do grau de institucionalização. Logo, mais cedo ou mais tarde os atores encontrarão meios alternativos de superar as barreiras ao financiamento privado e tentarão novamente influir na política.

De fato, o financiamento público foi a melhor solução para garantir que os sistemas partidários conseguissem acompanhar a evolução e encarecimento das eleições e, mesmo assim, saldar suas dívidas. Também garantiu mais suporte às legendas menos abastadas. Tanto que propostas de financiamento exclusivamente privado não constituem opção. Exemplo disso é o caso da Inglaterra, onde o financiamento privado, antes quase que exclusivo, foi amplamente questionado. Não obstante, nenhum dos quatro países estudados optou pelo financiamento exclusivamente público. Parte disso se deve à importância dada às subvenções privadas, originadas de pessoas físicas. A avaliação de parte significativa da bibliografia sobre o financiamento parcialmente estatal mostrou que o aumento da distância entre as legendas e os eleitores, motivados (entre outros) pelas verbas públicas em larga escala é uma realidade. No caso brasileiro, a exclusividade, além de motivar “o caixa dois” por não atender às necessidades, poderia proporcionar um distanciamento ainda mais severo. Neste caso, aumentar a proporção de subsídios estatais e combiná-la com restrições nos gastos permitidos (Bélgica, Espanha e Portugal) com a redução do período eleitoral (15 dias na Espanha) e com a prestação de contas de todos os atores pode ser mais eficiente. Em contraposição, o financiamento exclusivamente público sem estrutura suficiente para a sua fiscalização parece ser um exercício de ficção.

Se os partidos brasileiros se tornarem mais fortes e ganharem mais peso no jogo eleitoral, terão de aceitar a consequência de que serão responsabilizados pelas eventuais crises e escândalos de corrupção de maneira semelhante. Isso não ocorre hoje porque, de modo geral, a responsabilidade é personalizada e o impacto negativo da desilusão com o governo e as instituições é subdividido (em maior ou menor grau) entre todos os

políticos. A adoção da lista fechada direcionaria esta responsabilização aos partidos políticos da mesma forma como os atos ilícitos ou inadequados de grandes corporações marcam a imagem das mesmas, sem necessariamente punir socialmente os seus acionistas, interlocutores e donos. Isso aparentemente pode ter impacto positivo, uma vez que punir políticos individuais é mais trabalhoso, desgastante e (possivelmente) menos efetivo num contexto mais amplo.

Não obstante, o caminho percorrido pela Bélgica e a Suécia no sentido de uma lista mais flexível e sujeita a mais influência dos eleitores demonstra o forte anseio por um tipo de accountability mais personalizado quando a conjuntura socioeconômica está realmente ruim. Apesar de manterem a lista fechada, Portugal e Espanha não deixaram de passar por situações semelhantes onde estes instrumentos foram severamente questionados. A busca por mais flexibilidade e accountability pessoal demonstra também uma crítica severa aos processos internos de escolha dos candidatos nestes países. A esse respeito, o Brasil não foge a regra de possuir legendas internamente pouco democráticas cujos processos seletivos são desregrados e nebulosos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTES, J. & VIÑUELA, G. Campaign spending and office-seeking motivations: an empirical analysis. **Public Choice**. Springer Netherlands, Volume 133, Nº 1-2, Outubro, 2007. Coleção Business and Economics.

BALDEZ, L. The pros and cons of gender quotas: what happens when You kick men out and let women in? **Politics & Gender**. Vol 2, p. 102-109. March, 2006. Disponível em: http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPAG%2FPAG4_03%2FS1743923X08000342a.pdf&code=617d3fec980fad991f4e05f6aebbcf.

BERGMAN, T. Sweden: democratic reforms and partisan decline in an emerging separation-of-powers system. **Scandinavian Political Studies**, vol. 27, n. 2, p. 203-225, 2004. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118766724/PDFSTART>.

CASTILLO, A. **Political culture and representative democratic institutions in Spain**. In: 6th ESA CONFERENCE, Political Sociology, Streams 9, 2003, Murcia. Proceedings published online. Disponível em: http://www.um.es/ESA/papers/St9_63.pdf.

COOL, J. **Women in Parliament**. Parliamentary Information and research Service: Library of Parliament. February. 2006. Disponível em: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/PRB-e/PRB0562-e.pdf>.

GALLAGHER, M. & MITCHELL, P. Introduction to electoral systems. In: _____. (Ed.), **The politics of electoral systems**. New York: Oxford University Press, 2005. p.3-23.

HAGEVI, M. Sweden: between participation ideal and professionalism. In: BORCHERT, J. & ZEISS, L. (Ed.) **The Political Class in Advanced Democracies**. New York: Oxford University Press Inc., 2003. p. 352-373.

HOOGE, M.; MADDENS, B.; NOPPE, J. Why parties adapt: electoral reform, party finance and party strategy in Belgium. In: **Electoral Studies**, 25, 2, pp.351-368. 2005.

HOPKIN, J. (2005) Spain: proportional representation with majoritarian outcomes. In: GALLAGHER, M. & MITCHELL, P. (Ed.), **The Politics of Electoral Systems**. New York: Oxford University Press, 2005. p. 375-394.

IMMERGUT, E. M. The Swedish Constitution and social democratic power: measuring the mechanical effect of a political institution. **Scandinavian Political Studies**, vol. 25, p. 231-257. 2002.

JOHANSSON, K.M. & RAUNIO, T. Partisan responses to Europe: comparing Finnish and Swedish political parties. **European Journal of Political Research**, Vol. 39, n. 2, p. 225-249. 2001.

KATZ, R. Why are there so many (or so few) electoral Reforms? In: M. GALLAGHER & P. MITCHELL (Ed.), **The Politics of Electoral Systems**. New York: Oxford University Press, 2005. p. 57-76.

LIMA, S. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais: uma preocupação mundial. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 917, 6 jan. 2006. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7775>>.

LINDBECK, A.; MOLANDER P.; PERSSON, T.; PETERSON O.; SANDMO, A.; SWEDENBORG, B.; THYGESEN, N.; LAROQUE G.; VON HAGEN, J. Options for economic and political reform in Sweden. **Economic Policy**, Vol. 8, n. 17. p. 220-263. 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1344529>.

LINZ, J. & MONTERO, J. **The party systems of Spain old cleavages and new challenges**. Estudio, Working Paper 138, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1999. Disponível em: http://www.march.es/ceacs/Ingles/publicaciones/working/archivos/1999_138.pdf.

LOUREIRO, M. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **RBCS**, Volume 16, n. 47., p. 75-96. Outubro, 2001. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/107/10704705.pdf>.

MADDENS, B.; WAUTERS, B.; NOPPE, J.; FIERS, S. Effects of campaign spending in an open list PR System: the 2003 legislative elections in Flanders/Belgium. **West European Politics**, Volume 29, Issue 1, pages 161 – 168. January, 2006.

MAESSCHALCK, J. & VAN DE WALLE, S. Policy failure and corruption in Belgium: is federalism to blame? **West European Politics**, Vol. 29, Issue 5, p. 999-1017. Novembro, 2006. Disponível em: <http://www.informaworld.com/10.1080/01402380600968877>.

MATUSCHEK, P. Spain: textbook case of partitocracy. In: BORCHERT, J. & ZEISS, L. (Ed.). **The Political Class in Advanced Democracies**. New York: Oxford University Press Inc., 2003. p. 336-351.

MONTEIRO, J. & COSTA P. A reforma do sistema eleitoral português. A dimensão do Parlamento. **Eleições**, Revista de assuntos eleitorais, STAPE, Lisboa, n.11, p.99-112. Janeiro de 2007. Disponível em: http://www.stape.pt/data2006a/revista_eleicoes_11.pdf#page=96.

PUJAS, V. & RHODES, M. A clash of cultures? Corruption and the ethics of administration in Western Europe. **Parliamentary Affairs**. Vol. 52, n. 4, p. 68-702. 1999.

RODRIGUES, I. O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. **Eleições - Revista de assuntos eleitorais**, STAPE, Lisboa, n. 11, p. 59-92, 2006. Disponível em: http://www.stape.pt/data2006a/revista_eleicoes_11.pdf.

TAVARES, J. & FERREIRA, P. Quem Paga a Democracia. Opinião. **Jornal Público**, 14 Maio 2001. Disponível em: http://docentes.fe.unl.pt/~jtavares/docs/press/Quem_Paga_a_Democracia_Expresso.pdf.

VARGAS, A. Governabilidade e governação: novas formas de legitimação. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO

VIÑUELA, E & CASELLES, A. Reforming campaign finance in the nineties: a case study of Spain. **European Journal of Law and Economics**, vol.25. issue 3, p. 177-190. June, 2008.

WIDFELDT, A. The parliamentary election in Sweden, 2002. **Electoral Studies**, n. 22, p. 765-807. 2003. Disponível em: http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V9P-494HN4N-1&_user=687355&_rdoc=1&_fmt=&_orig=search&_sort=d&view=c&_acct=C000037918&_version=1&_urlVersion=0&_userid=687355&md5=a3748b3409a485dc1dc074a1941c0bad.

WINTER, L. Belgium: Empowering Voters or Party Elites? In: GALLAGHER, M. & MITCHEL, P. **The politics of electoral systems**. New York: Oxford University Press Inc, 2005. p. 417-431.

WINTER, L. & BRANS, M. Belgium: political professionals and the crisis of the party State. In: BORCHERT, J. & ZEISS, L. (Ed.) **The Political Class in Advanced Democracies**. New York: Oxford University Press Inc., 2003. p. 45-66.