

Reforma política: aspectos centrais da “mãe de todas as reformas”¹

HUMBERTO DANTAS

APRESENTAÇÃO

Em 2005, uma série de escândalos atingiu o núcleo do governo de Luis Inácio Lula da Silva. O resultado foi a queda de ministros, a abertura de algumas comissões parlamentares de inquérito no Congresso Nacional, a expulsão de poucos dirigentes partidários, sobretudo no PT, e a cassação de alguns parlamentares – em número significativamente inferior ao total de envolvidos em denúncias e escândalos. À época o Presidente pedia calma, apesar de seu nome estar, bem como o de alguns familiares e membros do governo, envolvido em parte das denúncias. Em suas tradicionais declarações polêmicas, no entanto, considerou tradicional a realização de Caixa 2 em campanhas eleitorais. O “dinheiro por fora” tornaria-se praticamente uma instituição, legitimada pelo carisma de um homem que aparentemente é capaz de dizer o que pensa sem ser atingido por desastres junto à opinião pública e sequer pela própria lei.

1. O presente texto está baseado em um conjunto de 14 palestras sobre reforma política proferido no ano de 2009 em dois projetos desenvolvidos pela Fundação Konrad Adenauer. O primeiro, na forma de um mini curso, em parceria com o Instituto do Legislativo Paulista, foi denominado “Reformas Estruturais do Estado Brasileiro”. O segundo, em parceria com a Oficina Municipal, ocorre anualmente na forma de debates em universidades paulistas e é chamado de Jornadas Universitárias.

Em 2006, a oposição apostou nesses escândalos para vencer as eleições. Em vão. Parte expressiva da sociedade não tomou a “crise do mensalão” como preceito essencial no momento de promover suas escolhas, ou compreendeu que o discurso acusatório não tinha sustentabilidade suficiente para mostrar que existiria algo capaz de ser “diferente”, afinal de contas os escândalos culminaram no envolvimento de políticos da própria oposição. A reeleição de Lula veio acompanhada da recondução de muitos dos envolvidos nos crimes descobertos em 2005, que além de não serem condenados, obtiveram sucesso nas urnas.

Em 2009, esquema semelhante ao deflagrado no governo federal foi descoberto no Distrito Federal, envolvendo o governador José Roberto Arruda do DEM, um dos principais grupos de oposição no plano nacional. As provas são mais contundentes, pois as acusações não partiram de um deputado magoado com uma dívida de campanha que lançou acusações em uma revista semanal, mas sim de um “traidor” que passou a registrar por meio de uma câmera, em acordo feito com a justiça, a farta distribuição de dinheiro advindo de operações ilícitas. Acuado, mas capaz de ameaçar sua legenda, o governador deixou o Democratas e afirmou que governaria sem partido – o que o impediria de concorrer às eleições de 2010 – até o fim de seu mandato. Sua atitude vai desafiar cerca de uma dezena de processos de *impeachment* abertos contra ele em uma Câmara Distrital que possui número significativo de membros envolvidos nos esquemas e dependentes das benesses distribuídas pelo Poder Executivo. Dos 24 deputados distritais, a base aliada contava com 19 antes da explosão dos escândalos, maioria bastante confortável para a tentativa de manobra. Com o objetivo de se defender perante a opinião pública, Arruda afirmou que é vítima de uma grande armação e que deixará a política, colocando como condição para sua volta uma mudança expressiva no sistema eleitoral brasileiro. Ou seja: a reforma política. A mesma defendida por todos aqueles que se dizem vítimas de acusações de corrupção no meio político. Não foi diferente, por exemplo, com José Sarney, que em meio aos escândalos do Senado afirmou que o sistema eleitoral brasileiro estava apodrecido e precisava de reformas urgentes.

Na esteira dos acontecimentos do Distrito Federal, sem qualquer pudor, o Presidente Lula se disse enojado com os fatos envolvendo o governador e prometeu, em pleno dia 09 de dezembro – dia internacional contra a corrupção – que enviará ao Congresso um projeto que transforma a corrupção praticada por representantes eleitos em crime hediondo. Parece esquecer, no entanto, que pesquisa recente divulgada pela agência de notícias BBC Brasil

indica que nos últimos dez anos os três principais indicadores internacionais de corrupção não alteraram em nada a posição delicada de nosso país. O Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, o Índice de Liberdade Econômica do Heritage Foundation e o indicador do Banco Mundial, a despeito das polêmicas metodologias utilizadas, apontam sérios problemas no país, sobre os quais não se avançou desde o final da década de 90. Somam-se a esse problema as questões relacionadas à liberdade de imprensa e expressão, que envolvem a morte de jornalistas criticada pela organização Repórter Sem Fronteiras e a censura a um dos mais tradicionais periódicos do país, o jornal O Estado de S. Paulo.

Diante destes dois exemplos de políticos envolvidos em escândalos, que definitivamente não encerram o infundável rol de aberrações em nosso cenário político, e da estagnação do combate à corrupção, reforça-se a sensação de que uma mudança profunda nas regras eleitorais seria capaz de arrefecer o ímpeto corrupto de parcelas significativas da classe política brasileira. Como se todas as atitudes fossem frutos de uma mesma árvore, chamada sistema político, partidário e eleitoral, que não é mais capaz de produzir boas safras. Como se a “simples” alteração das regras impusesse nova cultura ao país, e como se o encastelado Poder Judiciário, visto em muitas das propostas de reforma política como o agente responsável por punições mais severas, não tivesse problemas e não estivesse envolvido em corrupção na mesma proporção dos poderes Executivo e Legislativo.

Diante dessa reflexão inicial devemos nos perguntar se a profunda crise institucional do país não é, na verdade, uma imensurável crise moral instalada no Brasil faz séculos. Se essa percepção se confirmar, a reforma política, mãe de todas as reformas, precisaria ser pensada de forma significativamente mais profunda, transcendendo os debates acerca de aspectos meramente institucionais. Ou minimamente de maneira diferente. Nesse caso, precisaríamos compreender o quão efetivamente demandamos alterar alguma coisa nas regras eleitorais. Uma reforma, devemos destacar, vem sempre acompanhada de uma motivação. O que de fato inspira a classe política e boas parcelas da opinião pública a defenderem reformas? No caso brasileiro o combate à corrupção que corrói a esfera política. O sucesso dessa demanda depende de “simples” alterações nas regras eleitorais?

O objetivo desse texto é promover a reflexão acerca dessa questão e debater a reforma política pautada em quatro aspectos centrais de mudanças: institucional, jurídica-judiciária, administrativa e cultural-educacional. Ao término da reflexão será possível notar que tipo de reforma efetivamente é demandado.

REFORMA INSTITUCIONAL

No período pós-redemocratização, ou seja, desde a década de 80, o Brasil discute reformas políticas, mas nunca assistiu uma eleição se realizar com as mesmas regras do pleito anterior. Mudanças, muitas vezes chamadas de interpretações ou aperfeiçoamentos, sempre trouxeram consigo novidades para as instituições, partidos, candidatos e à sociedade de maneira geral. A estabilidade jurídica, pressuposto essencial ao funcionamento de regimes democráticos, mostra-se ausente justamente na mais emblemática ferramenta dos sistemas representativos: as eleições. Diante das incertezas no campo das regras, no dia 30 de setembro de 1997 o país sancionou a Lei Eleitoral, sob o número 9.504. O objetivo era tornar mais estável o cenário jurídico, algo que sucumbiu diante da cultura política do país e do ímpeto pelos aperfeiçoamentos, ou seja: a nação, definitivamente, não se apegou à perenidade das leis, e sim ao calor das demandas instantâneas. A lei 9.504/97, que tinha como principal objetivo frear a demanda por leis eleitorais que eram promulgadas faltando um ano para o pleito seguinte com o intuito de orientá-lo, já foi alterada pelas leis 9.840/99, 10.408/02, 10.740/03 e 11.300/06. Importante salientar que duas delas sancionadas em pleno ano eleitoral. No caso da 11.300/06 alguns dos seus princípios foram implantados no pleito de outubro, o que fere o caráter da anualidade.

A despeito dessas “complementações” se destaca que a lei 9.504/97 é recheada de resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, muitas dessas capazes de alterar completamente o ambiente jurídico das disputas. Os casos mais emblemáticos de “contribuição legislativa” do Poder Judiciário estão relacionados à imposição da verticalização em 2002 e à diminuição do total de vereadores em 2004. Muitas dessas interpretações, ou pareceres, foram comemorados pela opinião pública, que por vezes não parece capaz de atentar para o caráter preocupante da ação da justiça. Além disso, é possível afirmar que a reforma política pautada em alterações significativas nas leis eleitorais opera em terreno pantanoso, ou seja, desejamos reformar algo que muda tanto que sequer conhecemos seu verdadeiro formato.

Reforçam essa tese duas questões em perspectiva comparada. Primeiramente devemos salientar que não existe sistema partidário e eleitoral que seja perfeito. Não há uma linha evolutiva capaz de mostrar que países seguem um caminho comum para chegarem no “melhor sistema possível”. Diferentes características das democracias são resultados de desejos, leituras, interpretações, ordenamentos jurídicos, questões históricas e culturais. Nesse



sentido, devemos considerar a segunda questão: diversos países discutem reformas políticas, reparos e rearranjos em seus sistemas eleitorais e partidários. A Itália, por exemplo, alterou mais de uma vez nos últimos anos seu método de composição do parlamento. Na Inglaterra, onde o voto para a composição da Câmara é distrital majoritário, estuda-se uma alteração para evitar distorções na representatividade dos partidos políticos. Defende-se, numa situação muito próxima da puramente hipotética, que um partido pode ser o segundo colocado em todos os distritos, somar com isso a maior quantidade de votos do país, e não conquistar uma cadeira sequer no parlamento. Esse mesmo sistema encanta diversos brasileiros, que afirmam que desta maneira o cidadão ficaria mais próximo de seu eleito, ou pelo menos saberia identifica-lo de forma mais simples.

Na década de 80 o cientista político Bolívar Lamounier afirmou que quanto menor a inteligibilidade do sistema, maior o desinteresse do eleitor. Diante desse fato teríamos motivo para alterar a nossa tradicional “lista aberta”, em que os eleitores selecionam candidatos ou legendas que podem auxiliar na condução de pessoas diferentes, de partidos distintos, ao parlamento. A despeito de tal característica, é necessário lembrarmos que a lista fechada, em sistema majoritário, também tem seus aspectos negativos, além daqueles mencionados no exemplo da Inglaterra. As taxas de renovação nos Estados Unidos, por esse sistema, são extremamente baixas, e a opinião pública brasileira, tão avessa ao Poder Legislativo, costuma se orgulhar dos índices de renovação na casa de 40% a 60% da Câmara dos Deputados e tantas outras esferas legislativas. Também devemos lembrar que eleições disputadas por distritos reduzem os debates a questões meramente distritais, ou seja, os candidatos temáticos – meio ambiente, pessoa com deficiência, representantes profissionais etc. – teriam menores probabilidades de defenderem suas respectivas causas nas disputas.

É importante salientar então que as mudanças nas regras não asseguram melhorias absolutas, pelo contrário, trazem consigo certa dose de incerteza. Quem defende a reforma política e suas “verdades apaixonantes” precisa verificar com racionalidade os custos de tais alterações. Propostas como aquelas encaminhadas em um relatório de comissão especial do Senado no início do século definitivamente carregam doses expressivas de incertezas. O rol de mudanças enumerava mais de 50 iniciativas, o que combinado poderia causar um significativo colapso em nossa cultura política.

Ainda assim, não são poucos os membros da classe política, formadores de opinião e estudiosos que defendem uma profunda reforma nas regras de

nosso sistema político, partidário e eleitoral. Muitos deles apresentam fórmulas prontas e se vestem da mais absoluta verdade para afirmar que determinada mudança resultaria em ganhos absolutos e certos. Perigosamente, inclusive, olham para outros países e afirmam: “em tal lugar isso funciona perfeitamente”, como se determinado instituto não estivesse combinado a uma série de outros fatores, e como se as regras fossem capazes de alterar aspectos culturais, sobretudo em uma seara em que modificações profundas atentam contra os interesses daqueles que são os principais responsáveis pelas mudanças. Isso representa dizer que esperar a profunda reforma política por meio da sensibilização da classe política é crer em milagre.

Primeiro porque cada parlamentar que reflete sobre as “alterações necessárias” formula sua própria idéia mirabolante de reforma, e o consenso, ou minimamente as maiorias necessárias para as alterações, muitas delas constitucionais, requerem unidade significativamente maior. Segundo porque muitas das iniciativas defendidas por parcelas da sociedade têm como vítima os parlamentares responsáveis pela aprovação das mudanças. Como convencer um determinado deputado federal da adoção da lista fechada se a probabilidade dele figurar em posição desfavorável na relação de sua legenda é imensa? Simples, vão dizer alguns: basta que os atuais parlamentares tenham preferência na formulação de suas listas. Mas aqui residem quatro problemas: como acomodar lideranças relevantes dentro da legenda; o que vai determinar a posição na lista; como fica o gênero minoritário – que pelo projeto original de fechamento das listas deveria ocupar uma em cada três vagas; e como fazemos para passar por cima do princípio da candidatura nata, que derrubamos na década de 90²?

Um simples tema da extensa pauta da reforma política já é capaz de mostrar o quão difícil seria investirmos sobre as alterações desejadas. Mas barreiras não podem ser utilizadas como justificativas se a certeza de melhora é absoluta, o que, infelizmente, como já vimos, não é verdade. Primeiro porque boa

2. Ainda no que diz respeito à cláusula de barreira, como controlar a forma com que os partidos ofertarão as melhores vagas? O que garante que em eleições municipais, onde cerca de 300 mil candidatos se lançam a uma vaga de vereador, será possível conter a venda das vagas? O que é melhor: ser o primeiro na lista de um partido pequeno ou o último na relação de uma legenda relevante? O tão criticado pluripartidarismo brasileiro não teria incentivos para sofrer um significativo inchaço? A busca pelo controle de partidos nos municípios não se tornaria um negócio ainda mais atraente? A lista fechada está presente em boa parte dos países do mundo e tem aspectos extremamente positivos, mas deixar de considerar as questões acima é acreditar na pureza de uma medida que também carrega problemas.



parte das idéias apresentadas é conjuntural. A tese da reeleição, por exemplo, a mais profunda alteração em nosso sistema eleitoral nos últimos anos e o maior esforço legislativo nessa área, já não parece mais servir, seguindo o discurso de uma série de políticos nos últimos meses, por razões puramente pragmáticas. Por outro lado, a idéia do terceiro mandato desafia princípios gerais da democracia em defesa de um presidente que se traveste de salvador da pátria, mas era vista com repulsa por grande parte da sociedade ao término do mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando foi levantada pela primeira vez.

Outro exemplo da pouca capacidade de o Legislativo brasileiro tratar as questões associadas à reforma está na forma como os debates são conduzidos. Em uma das conversas acerca da utilização ou não de um sistema de lista fechada, um parlamentar sugeriu o que se convencionou chamar de "lista flex" – um modelo misto entre a escolha partidária e a nominal. Trata-se de um mecanismo em que o eleitor adere ao partido, e conseqüentemente sua lista, mas pode indicar um candidato pontualmente. Prevalece a ordem do partido, mas bons desempenhos individuais podem render uma vaga para determinado postulante. A idéia foi enterrada quando um deputado lembrou que foi assim que a atriz de filmes pornográficos Cicciolina se elegeu na Itália.

Diante de todas essas características seria possível afirmar que profundas alterações legais no sistema político, eleitoral e partidário resolveriam alguma coisa? De certo que sim, mas sem a força positiva e inquestionável defendida por muitos. Ou seja, é necessário lembrar que incertezas e posições negativas estarão presentes, arrefecendo certezas. Além disso, em boa parte das idéias existe um significativo desejo de acreditar no endurecimento das regras e no papel da justiça como aspectos centrais para o sucesso da reforma. As normas atuais, no entanto, já não buscam punir severamente casos de corrupção? E o que muda? Em 1999 a lei 9.840, de iniciativa popular, foi aprovada com o objetivo de transformar em crime o uso da máquina administrativa em benefício de campanhas, algo muito difícil de ser tipificado, inclusive por razões culturais, e a compra do voto. O placar das cassações por motivos associados à lei apontava que menos de mil políticos haviam perdido seus registros ou mandatos até o início de 2009. Mas uma pesquisa realizada pela Datafolha e divulgada pelo jornal Folha de S. Paulo em outubro de 2009 mostrava que 17 milhões de eleitores admitiam ter trocado o voto por alguma vantagem pessoal. Entre os entrevistados que declaravam o gesto corrupto, boa parte o fez por emprego, dinheiro e presentes. O estudo mostrou ainda que 12% dos entrevistados mudariam o voto por oferta financeira, 79% acreditam que os brasileiros vendem o voto e 33% não acreditam ser possível fazer política sem

um pouco de corrupção. O brasileiro, de maneira geral, seria conivente com os crimes eleitorais, em algo que poderia ser negativamente destacado como um aspecto cultural de nossa política.

REFORMA DO JUDICIÁRIO

Diante dessas questões, o que efetivamente parece possível de ser feito por meio do endurecimento das regras? O Poder Judiciário é realmente capaz de colocar em prática o que a sociedade espera em termos de punições aos crimes cometidos pela classe política? O Legislativo teria coragem de promover essas mudanças? Parece que não. E a defesa dos magistrados passa por uma isenção associada às regras: "nós apenas julgamos com as regras que aí estão, e quem constitui tais regras são os parlamentares", ou seja, novamente estamos diante de uma demanda por normas extremamente rigorosas que devem ser aprovadas por muitos daqueles que seriam vítimas de seu próprio trabalho de legislador.

Mas não podemos acreditar que o papel do Poder Judiciário seja arrefecido por esse tipo de desculpa. É fato que se pune pouco nesse país, sobretudo a classe política. Não à toa somos conhecidos por nós mesmos como o "país da impunidade". O STF, arena da justiça responsável pelo julgamento de representantes políticos, não tem por característica ser uma corte com alta tradição em punibilidade. Muitos dos processos que desembarcam ali não resultam em medidas exemplares de rigor legal.

Além da baixa taxa de punição a crimes que por vezes excedem nas evidências, o ritmo das decisões é significativamente baixo. Mais uma vez a justiça se defende afirmando que julga com as leis que têm à disposição, mas parece bastante difícil aceitar que políticos sejam afastados de seus cargos após dois ou três anos em virtude de crimes cometidos durante as eleições. Esses foram os casos recentes de substituições de governadores em três estados brasileiros. Jackson Lago (PDT-MA), Cássio Cunha Lima (PSDB-PB) e Marcelo Miranda (PMDB-TO) foram condenados por crimes eleitorais em 2006, e só foram afastados de seus cargos em 2009. O que efetivamente a democracia ganha com esse tipo de justiça? Qual a probabilidade de os cidadãos desses três estados serem bem governados pelos políticos criminosos, e por substitutos que tomaram posse faltando cerca de um ano para as próximas eleições? O ritmo da justiça eleitoral precisa ser significativamente mais veloz que os demais, mas com um agravante: ela não pode errar. E diante dessa questão, ficamos reféns de um dilema significativo.



Mas o tribunal que não pune, ou decide de forma significativamente vagarosa, visto por muitos como extremamente político, tem por característica impactar de forma decisiva sobre as regras eleitorais, ou seja, nosso Judiciário legisla melhor do que julga. E assim, no Brasil, é possível afirmar que a justiça legisla de forma exagerada em matéria eleitoral. Sob a justificativa de interpretar, não são poucas as medidas tomadas em benefício de um aperfeiçoamento do sistema que não parece condizente com a estabilidade jurídica indispensável ao bom funcionamento da democracia e, sobretudo, à oferta da possibilidade de o eleitor compreender o funcionamento do jogo político. Aos exemplos ofertados anteriormente acerca da verticalização e do número de vereadores podem ser adicionados temas como a fidelidade partidária, o fundo partidário, as decisões sobre o que vigoraria ou não nas eleições de 2006 em virtude da lei 11.300/2006 e dezenas de resoluções. Esse universo de intervenções oferta à justiça, no campo eleitoral, um papel extremamente central, e retira o Poder Legislativo do centro dos debates, algo extremamente danoso à democracia. Em alguns casos, como naquele relativo à verticalização das coligações, sequer existia matéria tramitando no Congresso que tratasse do assunto. Se o Judiciário não julga conforme as demandas da sociedade os crimes cometidos pela classe política, é possível afirmar que ele não deixa de legislar com extremo vigor.

Para tornar a situação ainda mais complexa, devemos lembrar que nas raras vezes em que consegue definir algo em matéria eleitoral o Poder Legislativo tem suas decisões impedidas pela justiça eleitoral, que nesse caso parece ter atendido o pedido pontual de alguns partidos desesperados em decisão extremamente política. Em 1996, o Brasil aprovou a cláusula de barreira, ou cláusula de desempenho, que passaria a vigorar nas eleições de 2006 e impediria legendas que não atingissem expressiva votação nacional nas disputas para a Câmara Federal de ter representação, participação no horário gratuito de rádio e TV, e acesso ao fundo partidário. Ao término das eleições em que vigoraria a cláusula, o país contabilizou a “perda” de algumas legendas compreendidas como tradicionais. Em meio à interpretação extremamente polêmica a justiça considerou o projeto aprovado em 1996 inconstitucional, enterrando-o.

Diante da posição da justiça no que diz respeito ao campo eleitoral, é difícil acreditar em uma profunda reforma política que não passe por uma revisão do papel do Poder Judiciário. Acreditar em mudanças institucionais, que confirmem maior peso às punições por parte da justiça, como algo capaz de fazer com que a esfera política seja moralizada é crer no funcionamento do

Poder Judiciário, algo difícil de acontecer nesse país. Assim, parece possível supor que a reforma política, a mãe de todas as reformas, não passa apenas por um rearranjo institucional das questões associadas à forma como escolhemos nossos representantes, mas sim por uma profunda reflexão acerca do Poder Judiciário. E tais alterações parecem demandar uma diminuição do peso da instituição no campo da legislação eleitoral e garantias de aplicação das regras existentes que já parecem capazes de impor um comportamento mais ético à classe política se aplicadas de forma adequada e célere.

REFORMA ADMINISTRATIVA

Outra questão associada à reforma política guarda relação direta com aspectos de ordem administrativa, que podem ser compreendidos sob uma série de medidas. Não podemos deixar de considerar que muitas ações foram tomadas nos últimos anos para conter a corrupção, por exemplo. Atualmente, projeto no Senado contempla quase 800 itens de uma chamada reforma administrativa, com o intuito de frear algumas práticas. Mas novamente nos deparamos com profundos problemas associados à ética, moral, cultura e atuação da justiça. A despeito de tais questões, alguns exemplos merecem destaque.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) arrefece o endividamento dos governos e destina recursos para áreas essenciais como a saúde e a educação. Apesar de muitas vezes se falar em perdão aos governantes que não cumprem seus princípios, a LRF tem forte impacto sobre a administração pública e também sobre questões eleitorais. Prefeituras, por exemplo, eram entregues falidas a grupos adversários após as eleições, e setores fundamentais de políticas públicas podiam não receber investimento condizente com os direitos e demandas por simples desejos dos governantes. Mas é fato que ainda existe muito que fazer.

Diante de tamanho desafio, faz alguns meses o presidente da República afirmou que as transições entre governantes deveriam ser feitas de forma mais civilizada. De certo lhe chocavam as imagens de alguns municípios cuja oposição venceu as eleições e o novo grupo, empossado no início de 2009, encontrava prefeituras literalmente destruídas na data da posse. Arquivos queimados, computadores e redes com suas memórias apagadas, desordem e um cenário caótico. Em algumas cidades os novos prefeitos chegaram a encontrar cobras em gavetas na mesa do gabinete, o que reforça práticas absolutamente pouco condizentes com o que se espera da democracia. Muitas das eleições, na visão da própria sociedade, ocorrem sob princípios ilícitos e corrupção. A



despeito de tal questão não parece admissível aceitar que a classe política não aja sob o efeito do respeito aos resultados consagrados nas urnas sem que os responsáveis por aberrações dessa natureza sejam exemplarmente punidos.

Outra questão bastante relevante a ser discutida guarda relação direta com a reforma na lei das licitações. Parte expressiva dos escândalos associados à corrupção nesse país envolve a relação entre o setor público, na qualidade de contratante e a iniciativa privada na condição de contratada. A fraude aos processos de compra e contratação são constantes nesse país, e mais uma vez assistimos baixa capacidade de punição. Existe uma distância imensa entre a quantidade de pessoas relacionadas a crimes contra o patrimônio público que têm seus nomes citados por investigações da Polícia Federal, por exemplo, e o total de indivíduos que estão presos por tais delitos. Entre os membros da classe política então esse número é expressivamente menor. Existe uma necessidade urgente de fiscalizarmos com maior vigor o uso dos recursos governamentais, nas três esferas de poder. O terceiro setor busca resolver parte do problema provocando a sociedade para uma atuação mais consistente. Existem organizações que foram especificamente criadas para ações de auditoria nas contas públicas. O caso do município de Rio Bonito, em São Paulo, talvez seja o mais emblemático e precursor de processos dessa natureza.

Muitos apontam que a solução para os escândalos que vinculam a relação entre as iniciativas pública e privada aos casos de corrupção no campo das licitações estaria associada à forma como as doações para as campanhas são realizadas. A possibilidade de uma empresa ofertar dinheiro para um determinado candidato resultaria num pedido futuro de favorecimento em processos de compra ou contratação. Assim, não são poucos os sujeitos que acreditam que o financiamento público seria a grande solução, sendo vedado qualquer tipo de repasse por meio de empresas e pessoas físicas. Acreditar nesse mecanismo como a solução de problemas é crer na inexistência de caixa dois em campanhas eleitorais. É acreditar que todos os doadores privados das campanhas são conhecidos, e mais: é supor que a justiça é efetivamente capaz de zelar pelas doações. Nesse caso específico, devemos lembrar que sequer somos capazes de cuidar dos caixas de mais de cinco mil prefeituras, por exemplo, o que dirá de 400 mil candidatos em eleições municipais? Com isso, o intuito não é dizer que a corrupção é algo que existirá de qualquer modo, mas talvez estejamos diante de uma demanda por outras posturas em relação à política, que comece pela relação mantida entre o cidadão e a coisa pública, ou entre o eleitor e seus representantes. Restringir o financiamento ao meio exclusivamente público sob a justificativa de moralização é investir-se de um

grau de inocência preocupante, e sobrecarregar de esperanças uma justiça que não funciona.

Mas a questão administrativa que mais chama a atenção está relacionada à contratação de servidores públicos. Muitos analistas afirmam que nesse ponto se concentra a verdadeira reforma política, pois a distribuição de cargos carrega a estabilidade necessária ao conceito de governabilidade. Um presidente, um governador e um prefeito governam com folgadas maiorias nos respectivos legislativos porque distribuem, dentre outras benesses, cargos aos mais diferentes parceiros.

Assim, nos últimos anos tem se tornado absolutamente crescente a quantidade de funcionários sem vínculo permanente e comissionados contratados puramente por indicação. Tal questão aprofunda o vínculo pessoal de interesse dos cidadãos com a administração pública, distorcendo os resultados das eleições e aprofundando o peso da máquina pública sobre as disputas democráticas. O grande problema é que questões internacionalmente consagradas como corrupção sequer são consideradas crimes no Brasil. Recentemente o Conselho Nacional de Justiça empreendeu grandes esforços para acabar com o nepotismo no Poder Judiciário e ainda existem parentes pendurados em seus cargos, ajudados por seus padrinhos e amparados em práticas culturais preocupantes, como o nepotismo cruzado ou a contratação por meio de empresas terceirizadas. Essa separação entre o público e o privado é o grande desafio capaz de marcar uma profunda reforma política no Brasil, mas isso não é apenas uma questão legal, mas sim cultural.

Para termos uma idéia do quanto esse desafio é significativo, pesquisa realizada pela Universidade Federal de Brasília mostra que 53% dos entrevistados contratariam parentes no serviço público se tivessem esse poder. A despeito do fato de que, obviamente, nem todos os servidores dos ditos cargos de confiança são maus profissionais, existe urgência em estabelecermos limites. Alguns estados tentam regular o percentual máximo desse tipo de cargo sobre o volume de servidores, bem como estabelecer critérios mais técnicos para as contratações, mas essa é uma política que parece exigir atenção especial do Legislativo nacional, algo pouco provável de se esperar dadas as vantagens gozadas por este poder nessa área.

A dimensão desse universo é bastante preocupante, além de avançar com mais vigor que o total de cargos no setor público. No início de 2009, matéria publicada pelo jornal Folha de S. Paulo dava conta de que em cinco anos o total de cargos de confiança havia aumentado 32%, saltando de 470 mil para 621 mil na União, nos estados e nos municípios. No governo federal o cres-

cimento foi de 17%, contra menos de 8% na evolução dos demais cargos, contratados normalmente por meio de concurso público. Nos estados, por sua vez, essa evolução fixou-se em 37%, ante 16% no total de servidores públicos, o que atesta um significativo carregamento dos cargos ocupados por peso político. Em momentos eleitorais, por exemplo, parte expressiva desses contratados não tem escolha: fazem campanha para seus padrinhos em nome de sobrevivência no mercado de trabalho. Além disso, para aumentar o número de cabos eleitorais, não são poucos os servidores contratados que são obrigados a dividir seus salários com outros “funcionários”, que normalmente trabalham nas bases eleitorais de parlamentares, por exemplo.

Em outro levantamento o peso desses postos é ainda maior. De acordo com o banco de dados do IBGE, entre 2004 e 2008 o ritmo de avanço dos postos sem vínculo permanente (SVP) foi significativamente maior que as contratações por CLT ou concurso (estatutários). Em 2008, o total de servidores comissionados, estagiários e SVP atingia pouco menos de 1,3 milhão nas prefeituras brasileiras. Tal número representava pouco menos de 26% do total de vagas nas máquinas locais, o que em casos de pequenas cidades significava parte expressiva da população economicamente ativa local. No que diz respeito às regiões, nos municípios do Norte e Nordeste o percentual desse tipo de cargo sobre o total da máquina transcende 33%, enquanto que no Sul não atinge 20%.

Diante dos dados apresentados, a reforma política passa, necessariamente por uma profunda e corajosa alteração na forma de o Estado contratar. A governabilidade não pode estar pautada em favores, sobretudo vinculada ao mercado de trabalho por meio da criação de verdadeiros exércitos de cabos eleitorais.

REFORMA CULTURAL

É possível afirmar que as questões abordadas até aqui guardam relação com características de ordem cultural. Assim, mudar a lei eleitoral seria apenas mais uma medida paliativa de combate à corrupção. Sem alterar questões mais profundas, como o funcionamento da justiça e muitas regras no setor da administração pública, seria difícil supor uma mudança efetiva. Existiriam ainda outros desafios, como por exemplo a regulamentação do artigo 54 da Constituição Federal que proíbe que deputados e senadores sejam proprietários ou diretores de empresas de rádio e TV, concessões públicas outorgadas pelo Congresso.

Nesse caso, cabe salientar que no Brasil o percentual de senadores, por exemplo, que possuem esse tipo de instituição atinge cerca de um quarto. Nas comissões de Ciência e Tecnologia das duas casas legislativas do Brasil, onde tais questões são discutidas, esse percentual atinge 37% dos deputados federais e 47% dos senadores segundo estudo da Universidade de Brasília. Tal questão varia de estado para estado, e segundo pesquisa da ONG Transparência Brasil o Rio Grande do Norte e o Piauí eram os campeões de parlamentares nessas condições. A situação, no entanto, pode ser ainda mais grave se considerarmos que as concessões podem ser ofertadas a meros apadrinhados da classe política, os tradicionais ‘laranjas’ ou ‘testas-de-ferro’, que mantêm as organizações sob a lógica dos favores. Nesse sentido a dimensão é extremamente maior e demanda cuidados especiais. A questão, no entanto, também guarda relação com a capacidade de o cidadão variar suas fontes de informação, ou seja: o quanto efetivamente estamos preparados para o recebimento de notícias?

Essa questão está associada a mais um ponto de nossa cultura política. A credibilidade de alguns canais de comunicação carrega consigo interesses inimagináveis nas mentes dos cidadãos. Estudos científicos atestam, por exemplo, a influência do Jornal Nacional, o telejornal mais assistido do Brasil, sobre os resultados das eleições de 1989, quando Fernando Collor derrotou Luiz Inácio Lula da Silva - o mesmo fenômeno se repetiria nas disputas de 1994 e 1998 em benefício de Fernando Henrique Cardoso de forma menos gritante.

Assim, estamos diante da mais profunda de todas as reformas políticas, capaz de desafiar aspectos teóricos associados, por exemplo, às idéias de John Stuart Mill, para quem na sociedade existem dois tipos de cidadãos, os ativos e os passivos. Os primeiros são os de tipo ideal para a evolução do bem coletivo, pois eles fiscalizam, reclamam, orientam e se sensibilizam facilmente, os demais são interessantes para a classe política, pois são facilmente conduzidos. Assim, fica a pergunta: a quem interessa a educação cidadã, ou a educação política? A quem vale a existência de massas de pessoas conscientes? Certamente à democracia, mas pouco aos governantes. A educação política seria a verdadeira mãe de todas as reformas? A verdadeira reforma política? Essa idéia ganha peso nos últimos anos.

O brasileiro conviveu durante anos com a máxima de que política não se discute, algo bastante apropriado para um país que experimentou o sabor amargo de um regime autoritário durante mais de 20 anos. Nas escolas aprendíamos a louvar alguns símbolos nacionais, a ordem e o progresso, em disci-



plinas a serviço desse tipo de situação política. O fim da ditadura representou a reorganização dos currículos escolares, sendo que disciplinas como Organização Social e Política Brasileira (OSPB) e Educação Moral e Cívica deixaram de figurar, ao invés de passarem por um processo de democratização e adequarem seus valores a princípios disseminados pela Constituição de 1988, por exemplo. A cidadania, que no país nos é garantida a partir da promulgação da Constituição Cidadã, não pode deixar de ser formalmente transmitida por meio de ações de educação, como nos mostra Theodor Marshal em sua clássica obra Cidadania, Classe Social e Status.

Mas como efetivamente nos comportamos diante da política? Diferentes pesquisas de opinião mostram um cenário bastante desolador. Levantamentos da Associação dos Magistrados Brasileiros de 2008 apontavam descrença em relação às instituições políticas, sendo os partidos aqueles que contam com menor credibilidade, apesar de serem os detentores do monopólio das candidaturas. Em seguida estão os parlamentos, que deveriam representar de forma mais plural os interesses da sociedade, abaixo das três esferas do Executivo – municipal, estadual e federal. Além disso, os levantamentos mostravam que os eleitores viam com bons olhos a realização de favores pontuais por parte dos vereadores, como por exemplo: doação de dinheiro, oferta de emprego etc.

Em artigo publicado em 2004 pela revista Opinião Pública da UNICAMP, José Paulo Martins Jr. e Humberto Dantas calculam o IAP – Índice de Alienação Política. O indicador mede o grau de envolvimento dos brasileiros com base no ESEB – Estudo Eleitoral Brasileiro. A pesquisa, realizada em 2002 com amostra estatisticamente consistente em todo o país, permitiu que os pesquisadores isolassem 19 variáveis associadas a: interesse por noticiário no campo da política, envolvimento em questões sociais e envolvimento eleitoral. Assim, sem ofertar maior ou menor peso para qualquer dessas questões, cada afirmação de adesão a uma dessas variáveis passaram a valer 1 ponto, sendo possível afirmar que um sujeito absolutamente alienado teria zero ponto e um cidadão pleno somaria 19 pontos. A distribuição dos brasileiros preocupa. Pouco menos de 70% dos entrevistados não somou sequer sete pontos, e menos de 4% atingiu treze ou mais. Isso representa dizer que mais de 90 milhões de eleitores são alienados, e menos de 5 milhões estão antenados e participam de questões sociais e políticas.

Quando comparados, esses dois grupos mostram o efetivo valor do conhecimento e interesse em política, sobretudo no que diz respeito à consolidação de princípios democráticos e atitudes. A tabela 1 mostra o percentual de concordância com sentenças apresentadas aos respondentes.

Sentença	Alta Alienação 67,70%	Baixa Alienação 3,7%
Acha que noticiário ajuda conhecer partidos	22%	60%
Acha que noticiário ajuda conhecer candidatas	32%	65%
Acha que noticiário desvenda propostas de governo	36%	58%
Acha que eleição presidencial pode melhorar a vida	33%	65%
Tem interesse declarado por política	4%	64%
Sabe o nome correto de um deputado federal	17%	67%
Sabe o partido do presidente	34%	77%
Votou nas últimas eleições	87%	100%
Votaria se não "fosse obrigado"	44%	87%

O peso do noticiário é essencial para a apresentação dos partidos, candidatos e propostas de governo na visão de algo entre 58% e 65% dos entrevistados com baixa alienação política, percentuais que variam entre 22% e 36% entre aqueles altamente alienados. Mas não é só a crença nos canais de comunicação que reforçam a necessidade de politização. Acreditar que a eleição presidencial pode impactar positivamente em nossa realidade é crença de 65% dos cidadãos politizados, enquanto tal número cai para 33% entre os alienados. Além disso, parcelas expressivas não sabiam o nome correto de um deputado federal (84% contra 33% dos politizados) e o partido do presidente da república (66% contra 23% do grupo de baixa alienação, lembrando que a pesquisa foi realizada em 2002, último ano do governo FHC).

Por fim, chama a atenção o grau de participação eleitoral. Entre os politizados 100% haviam votado em 2000, contra 87% dos alienados, e 87% dos componentes desse primeiro grupo assumiam que iriam às urnas se não fossem "obrigados", percentual que atinge apenas 44% dos mais afastados da política. Tal resultado leva muitos dos defensores da reforma política a defender o voto facultativo como forma de afastar o sujeito desinteressado das eleições. Nesse caso, podemos novamente estar nos deparando com uma visão significativamente inocente num país que transforma a política em arena de corrupção. Se a pesquisa do Instituto Datafolha apresentada anteriormente aponta que o voto pode ser negociado, um presente, um emprego ou uma oferta em dinheiro poderiam ser os grandes incentivadores do compareci-

mento às urnas, aumentando o peso dos desonestos, uma vez que os puramente desinteressados não sairiam de casa. Nesse caso, a desgraça da descrença é menos ruim que o mal da corrupção. Com o voto facultativo, ao eleitor corrupto restaria perguntar ao candidato: mas o que eu ganho para sair de casa no domingo e votar em você?

CONCLUSÃO

Seguindo a lógica dos argumentos apresentados até aqui é possível afirmar que a reforma política é infinitamente mais complexa que uma alteração, mesmo que profunda, nas regras eleitorais. Assim, ela se tornaria, para alguns, de acordo com o que foi apresentado aqui: utópica. Mas se essa reforma parece distante em termos do seu tamanho, é importante salientarmos que entre a promulgação da Constituição de 88 e os dias atuais já perdemos mais de 20 anos sem educação política nas escolas, por exemplo. A volta da sociologia e da filosofia ao ensino médio ainda é algo muito tímido, lembrando que esse grau de instrução ainda é o grande gargalo da educação brasileira e que as taxas de abandono são expressivas. Precisamos incluir discussões sobre aspectos essenciais da cidadania no ensino fundamental, deixando de fazer com que alguns temas entendidos como transversais não sejam garantidos. Essa educação, no entanto, deve garantir o caráter suprapartidário, ou seja, a função do professor e das políticas de ensino não pode estar comprometida com uma legenda em especial e suas ideologias. Esse é o grande desafio a ser vencido, e ele não pode servir de justificativa para a não implantação de ações nesse sentido, que por sinal têm sido encampadas pelo terceiro setor e por escolas do legislativo, com tímido impacto sobre os milhões de eleitores, mas significativo êxito.

Além disso, as constantes mudanças na legislação eleitoral, capazes de tornar o terreno extremamente incerto nos levariam a outra questão essencial: não seria a estabilidade jurídica um excelente passo para uma profunda reforma política?

Por fim, alterações expressivas associadas a uma mudança na postura do Poder Judiciário, mudanças profundas no setor administrativo e regulação das concessões de canais de comunicação serviriam muito bem ao país. A verdadeira reforma política passa por um olhar estratégico sobre as questões defendidas. Se o grande objetivo dessa reforma é combater a corrupção, é absoluta a certeza de que mudanças nas regras não vão resolver problemas, isso porque, a partir de tais alterações, as regras do jogo mudarão, mas a “torcida” continuará alienada, os árbitros serão mantidos e os “atletas” continuarão os mesmos.

Nesse sentido, é muito importante salientarmos que a pureza das medidas defendidas para nosso sistema político, como o voto distrital majoritário, o financiamento público de campanhas, a lista fechada e tantas outras questões escondem problemas operacionais que aparecerão a partir de suas respectivas implantações. Nosso sistema, tal como ele é, funciona com problemas operacionais, e, na teoria, a lista aberta, o financiamento privado e o voto proporcional também carregam aspectos significativamente positivos e defensáveis.

Além disso, por mais que falemos em profundas reformas, as mudanças mais significativas partiram do judiciário e o parlamento apenas fez reparos pontuais ou legislaram em benefício de causas específicas, como o fim da verticalização. O avanço no sentido de frear o ímpeto corrupto da classe política pouco se fez presente no que diz respeito às questões da reforma política. Talvez por que, como dissemos, as mudanças dependem de quem se beneficia do atual cenário. A questão da reforma política passa, assim, pela solução de uma crise ética e moral que, na visão dos mais otimistas tem apenas 509 anos de existência.

Humberto Dantas • Doutor em ciência política pela USP, professor universitário e coordenador de atividades de educação política em parceria com organizações como a Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, Instituto do Legislativo Paulista entre outros. Apresentador do programa Despertar da Cidadania na Rede Canção Nova de Rádio e conselheiro do Movimento Voto Consciente e do IPNBE.

