

É POSSÍVEL REFORMAR A POLÍTICA REFORMANDO A POLÍTICA?

Marcelo Borel

Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP – UERJ)

✉ marcelo.borel@gmail.com

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

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

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

Keywords: Political Reform, Electoral Financing, Argentina, Chile

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

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