

**41º Encontro Anual da ANPOCS**  
(23 a 27/09/2017, Caxambú – São Paulo)

Grupo de Trabalho 18: O Presidencialismo de Coalizão Brasileiro

**Título: Revisitando o Presidencialismo de Coalizão: a reforma política pode diminuir a corrupção?**

Luiz Fernando Vasconcellos de Miranda – PUC-Rio  
Joana da Costa Macedo – SEEDUC-Rio  
Leon Victor de Queiroz Barbosa – UFCG  
Clóvis Alberto Vieira de Melo – UFCG

**Resumo:**

Este trabalho tem por objetivo principal verificar se os itens da proposta de Reforma Política forjados na Comissão Especial para o assunto auxiliam no combate à corrupção. É importante mencionar que o trabalho não se encontra finalizado e suas conclusões são, portanto, provisórias. Ele se encontra dividido em cinco partes além da conclusão: i) presidencialismo de coalizão: a questão da formação do legislativo nacional; ii) algumas causas e consequências da corrupção; iii) a discussão inicial na Comissão da Reforma Política o início das votações; iv) desenho institucional: onde estão as falhas que permitem a corrupção e v) frustrações na reforma.

**Palavras-chave: reforma política; corrupção; instituições políticas**

## **Introdução**

Este trabalho tem a intenção de demonstrar como a corrupção afeta negativamente a eficiência das instituições políticas brasileiras. Argumenta-se que existe um funcionamento institucional, mas que ele carece de algumas estruturas para evitar que o comportamento oportunista surja com tanta frequência e com grande dimensão. Para chegarmos a este objetivo cumprimos cinco etapas.

Na primeira sessão debatemos os efeitos das regras institucionais para a eficiência do presidencialismo de coalizão brasileiro. Apresentamos uma primeira corrente que acredita que a adoção da representação proporcional com a lista aberta gera um sistema ineficiente com legisladores de perfil personalista. A segunda corrente vai dizer que ao contrário das evidências dos estudos anteriores há disciplina partidária uma vez que a carta de 88 incorporou ao Executivo uma série de novos poderes fazendo com que haja uma preponderância do poder Executivo sobre o Legislativo. A última corrente diz que as regras institucionais não geram apenas um padrão de governança, mas dois: cartéis multiplicados (governos majoritários) e ausência de cartel (governos minoritários).

Na segunda sessão apontamos, através do estudo de Mauro (1997), algumas das causas e consequências da corrupção. Com isso apontamos para o dano que a corrupção causa nos Estados.

A terceira sessão aborda o debate inicial ocorrido em torno da Comissão da Especial da Reforma Política. Com isto, mostramos a formulação das primeiras propostas feitas nos relatórios parciais de Vicente Cândido (PT-SP) e na formatação da PEC 327/2016 e da PEC 282/16. Também apresentamos as hipóteses a serem testadas.

A quarta sessão aborda os fatores do desenho institucional brasileiro que permitem ou facilitam o comportamento corrupto. Também apresentamos o modelo que seguiremos neste trabalho.

Na quinta e última sessão apresentamos os dados que fundamentam a testagem das hipóteses e encaminhamos o trabalho para conclusão.

## **1 – Presidencialismo de coalizão: a questão da formação do Legislativo nacional**

No livro *Sistemas Partidários em novas Democracias: o caso do Brasil*, Scott Mainwaring explica a baixa institucionalidade dos partidos Brasileiros em perspectiva comparada. O foco do trabalho é mostrar que as clássicas medidas-padrão de análise de sistemas partidários (fragmentação, polarização ideológica, etc.) não podem se aplicar ao Brasil da forma como se encontram na obra de Sartori (1982). A razão para tanto é que os países da Terceira Onda Democrática tem um baixo grau de institucionalização partidária em comparação com os países europeus e os Estados Unidos (Mainwaring, 2001).

Foi Mainwaring (2001) quem primeiro pontuou os problemas da adoção de um sistema proporcional de lista aberta. Para ele, neste sistema a ordem da escolha dos candidatos está em função do número de votos recebidos por ele e não pela escolha dos líderes em uma lista pré-ordenada. De acordo com o argumento, isso faz com que os líderes tenham menos controle sobre seus correligionários. Também faz com que candidatos correligionários sejam concorrentes entre si. A consequência disto é uma estratégia eleitoral personalista e que gera um comportamento individualista na legislatura. Os líderes partidários carecerem de um instrumento de punição ou premiação da lealdade tal como ocorre nos sistemas de lista fechada.

Mainwaring (2001) vai apontar que os partidos brasileiros não foram capazes de formar fortes coalizões de governo, especialmente nos governos Sarney, Collor e Franco. E, que, além disto, a limitada disciplina partidária que se observa no Brasil exacerbou o poder de barganha dos legisladores, que em troca de apoio cobram concessões.

No livro *Os Entraves da Democracia no Brasil*, Barry Ames explica a política de eleições legislativas, com enfoque nos incentivos gerados pela Representação Proporcional de Lista Aberta. Num segundo momento o autor analisa alguns aspectos centrais da arena legislativa tais como as motivações dos legisladores, as estratégias presidenciais na construção de coalizões, a disciplina partidária e as negociações entre os partidos. Após analisar uma grande quantidade de dados sobre estes aspectos Ames conclui que:

a inabilidade dos presidentes em fazer aprovar suas agendas pelo Congresso é comum em todas as democracias, especialmente nos sistemas presidencialistas. Ainda assim, os presidentes brasileiros parecem particularmente incapacitados (Ames, 2003: 204 [2001]).

Podemos derivar uma questão a partir de tudo que foi dito até aqui: quais são as fontes da fragilidade presidencial? A resposta pode estar na disposição que os deputados têm para contrariar a orientação de seus partidos, potencializada pela falta de mecanismos de controle. Os deputados desertam do seu partido quando dispõem de motivação e de autonomia para fazê-lo. Essas motivações podem ser ideológicas e/ou eleitorais. No que diz respeito às motivações ideológicas, elas mostram que se as preferências de um deputado diferirem da maioria do partido, será menos provável que o deputado coopere. Quanto às motivações eleitorais, Ames (2003) lança mão da hipótese de que os deputados com votos mais concentrados ou agrupados em determinados municípios devem ter ligações mais próximas com os eleitores. Assim, terão maior motivação para desertarem quando os interesses de seus eleitores divergirem da posição do seu partido. Esses deputados também precisarão distribuir bens clientelísticos (por meio de projetos especiais ou verbas orçamentárias) a seus eleitores, a fim de garantir sua sobrevivência política. Além disso, os legisladores que exerceram cargo de prefeito irão também enfatizar sua independência do controle partidário. Então, a disciplina partidária pode ser uma consequência dos incentivos ao clientelismo, das demandas do eleitorado e das preferências programáticas comuns, ou da força dos líderes partidários.

Na contramão do que vinha sendo dito a respeito do funcionamento das instituições brasileiras, tal como no artigo que inaugura a análise do problema (Abranches, 1988), em trabalhos como o de Lamounier (1989) e Lima Junior (1993) e aprofundamentos como os de Mainwaring (2001) e Ames (2003), em 1999, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi lançam o livro *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Os objetivos eram polêmicos. Os autores queriam mostrar que o sistema presidencialista multipartidário não atrapalha a governabilidade. Para isso haveria características constitucionais que foram mantidas de cartas pregressas: os direitos de exclusividade, o poder de expedir Medidas Provisórias, de expedir Medidas de Urgência e Vetos totais e parciais por parte do Executivo. Além disso, há também o Colégio de Líderes que controla as nomeações para as comissões e detêm o poder de requerer urgência. Assim, esses poderes acabam permitindo aos líderes partidários controle sobre o fluxo legislativo e sobre o poder de agenda.

A conclusão a que Figueiredo e Limongi (1999) chegam, nas palavras de Amorim Neto, é a de que:

[...] uma vez que o presidente domina a agenda legislativa, que os partidos são disciplinados e que os seus líderes controlam o fluxo do processo legislativo, governos eficazes podem emergir na medida em que o presidente coopere com os líderes dos partidos que, conjuntamente, comandam uma maioria de cadeiras parlamentares. Essa cooperação se realiza por meio de acordos de coalizão, através dos quais os partidos obtêm cargos ministeriais em troca do seu apoio legislativo ao presidente (Amorim Neto, 2006:131).

A importância do trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) é a de mostrar o papel do Colégio de Líderes na formação da agenda legislativa e no reforço à disciplina partidária, chamando atenção para o fato de que se os presidentes quiserem implementar seus programas de governo precisam cooperar com o Colégio. Amorim Neto diz, entretanto, que Figueiredo e Limongi se excedem quando afirmam que todos os presidentes brasileiros, desde 1989, em aliança com líderes de partidos disciplinados, formaram seus governos e controlaram a agenda legislativa como fazem os primeiros-ministros, pois

Se o grau de partidarismo no governo brasileiro fosse tão forte e constante quanto nos regimes parlamentaristas europeus, alguns gabinetes brasileiros não contariam com tantos ministros apartidários e com tão baixa coalescência [...] (Amorim Neto, 2006:140).

Amorim Neto aponta para o fato da análise de Figueiredo e Limongi se concentrar demais em uma única variável dependente (poderes de agenda) como fator explicativo da disciplina partidária no Brasil e diz que é precisamente neste aspecto que Barry Ames faz sua contribuição.

O modelo de Ames, multivariado de cooperação e deserção dos deputados contém muitos fatores explicativos plausíveis da disciplina partidária e deste modo fornece uma compreensão mais rica do assunto.

Amorim Neto diz que o trabalho de Mainwaring possui dois grandes problemas principais. O primeiro é que ele não fornece qualquer explicação para a variação da disciplina inter e intrapartidária, observada após 1989 para além da emergência do Colégio de Líderes naquele ano. O segundo problema é um ponto em que todos os três trabalhos têm em comum: considerar que o Brasil da segunda experiência democrática só tem um padrão de governança, que são justamente governos de coalizão instáveis.

Em um trabalho de parceria com Cox e McCubbins: “Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados” (Amorim Neto, Cox e McCubbins 2003), os autores propõem uma solução para este impasse, ajustando o contexto institucional brasileiro à teoria

originalmente desenvolvida por Cox e McCubbins (2002) para analisar o Congresso americano. O foco do trabalho é a verificação da proposição de que governos efetivamente majoritários controlam ou cartelizam a agenda legislativa. Se se segue o ponto de vista operacional, localiza-se um cartel legislativo quando seus partidos integrantes raramente são derrotados em votações de plenário que digam respeito a procedimentos, ao estabelecimento da pauta legislativa e ao conteúdo final dos projetos de lei. Sendo mais preciso, um partido é derrotado em tais votações quando uma maioria dentro dele vota contra uma matéria que é aprovada – e a chamada “roll rate” ou taxa de atropelamento.

Os partidos de uma coalizão majoritária devem ter uma taxa de atropelamento bem baixa, em geral, menor do que 5%. Na ausência de uma coalizão majoritária que cartelize a agenda legislativa, deve-se observar o seguinte padrão nas taxas de atropelamento: o partido mediano nunca, ou quase nunca é atropelado, e a taxa de atropelamento dos outros partidos cresce monotonicamente à medida que se distanciam do partido mediano, seja à esquerda, seja à direita (Amorim Neto, 2006: 143).

Verificando as proposições acima formuladas para os gabinetes formados no Brasil, entre 89 e 98, os autores encontram taxas de atropelamento dos partidos que detinham cargos e ministérios compatíveis com a existência de um cartel legislativo. Assim, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) concluíram que as maiorias legislativas no Brasil não se formam nem ao modo parlamentarista europeu, como afirmam Figueiredo e Limongi (1999), e nem de modo consistentemente atomista, como afirma Ames(2003). O padrão de governança que há no país é, pois, dependente de uma escolha estratégica feita pelo presidente em função da conjuntura política que ele encontra. Deste modo, conclui-se que existem gabinetes majoritários e minoritários no Brasil. Há governos multipartidários majoritários (ou cartéis multiplicados) e governos multipartidários minoritários (ou ausência de um cartel).

Com este debate podemos ver que há três linhas de argumentação. A primeira afirma que o sistema de representação proporcional de lista aberta produz legisladores indisciplinados que exigem um alto custo de cooperação. Esta posição pode ser encontrada nos trabalhos de Mainwaring (2001) e Ames (2003). A segunda diz que há sim disciplina partidária no Brasil em função do fato da Carta de 88 ter incorporado poderes de cartas anteriores. Também afirma que, para isto, pesa o fato do Colégio de Líderes concentrar poderes. Haveria, então, uma preponderância do Executivo sobre o Legislativo (Pereira e Muller, 2000) que faria com que os mecanismos institucionais

funcionassem. Este posicionamento pode ser encontrado nos trabalhos de Figueiredo e Limongi (1995 e 1999). E por fim uma posição que afirma que a capacidade de controle da agenda por parte do presidente oscila em função do tamanho de sua coalizão, seja ela majoritária ou minoritária (Amorim Neto, Cox e McCubbins, 2003).

Os recentes acontecimentos políticos no Brasil centrados no *impeachment* de Dilma Rousseff e da operação Lava-Jato nos levam a crer que o funcionamento institucional brasileiro precisa ser repensado. A apresentação destas três correntes é um primeiro passo para fazermos nossa reflexão sobre os impactos dos projetos de reforma política em relação à corrupção. A próxima sessão chamará atenção para o impacto negativo da corrupção na confiança das instituições e na economia dos países.

## 2 – Algumas Causas e Consequências da Corrupção

Esta sessão se baseia no trabalho de Paolo Mauro “*WhyWorryAboutCorruption*”, publicado pelo Fundo Monetário Internacional em 1997. O autor nos diz, que, embora as limitações de informação dos trabalhos empíricos nos encaminhem para algumas incertezas, os estudos tentam provisoriamente evidenciar que a corrupção é uma séria inibidora da performance econômica. Apresentaremos aqui, a evidência sobre a extensão do quanto à corrupção afeta negativamente o investimento e o crescimento econômico e como ela influencia as escolhas dos governos em relação a quê, quanto e quando gastar suas arrecadações, sempre encontrando-se em países com altas taxas de corrupção uma preferência pelo gasto imediato em detrimento de um crescimento econômico futuro (Mauro, 1997).

Importante também, antes de abordar o tema, termos uma definição clara do conceito de corrupção. Após uma longa avaliação de definições existentes e fazendo uso de uma nova abordagem metodológica<sup>1</sup> Miranda (No Prelo) define corrupção da seguinte forma:

---

<sup>1</sup> Esse trabalho se concentra nos estudos de Gerring (2001) e Goertz (2006). O trabalho de Gerring elenca oito critérios (envolvidos em *trade-offs*) para um bom conceito como, por exemplo, amplitude e precisão conceitual. Gerring também cita o triângulo de Ogden-Richards como base da formação de um conceito com três elementos: termo, denotação e conotação. Por fim menciona a estratégia Min-Max segundo a qual, quanto mais atributos, menor a intensidade do conceito. Já Goertz se concentra no conceito de três níveis: 1) termo, 2) definição e 3) nível de indicador. Segundo Goertz, para as Ciências Sociais o nível de indicador é fundamental.

O estudo de Miranda (No Prelo) faz um inventário dos conceitos de corrupção na tentativa de entender o porquê de cada autor ter a sua própria definição. A partir da criação de uma tipologia de conceitos, verificou-se que a maioria deles se referia a corrupção de funcionários públicos com fins privados. Heidenheimer (1970) e Gingerich (2006) apontam para uma motivação partidária, mas nenhum dos autores citados no trabalho menciona a corrupção privada. A definição de corrupção a que se chega

Corrupção é o pagamento ilegal (financeiro ou não) para a obtenção, aceleração ou para que haja ausência de um serviço feito por um funcionário público ou privado. A motivação da corrupção pode ser pessoal ou política tanto para quem corrompe quanto para quem é corrompido. (Miranda, No Prelo)

Voltando ao estudo de Mauro (1997), o autor estabelece uma lista de causas da corrupção, com enfoque em fatores econômicos. Apresentaremos os mais importantes e acrescentaremos outros dois fatores políticos. Desse modo, são causas da corrupção:

*Fatores econômicos:*

i) *Restrições de Comércio:* são um primeiro exemplo de uma fonte induzida de propinas. Se a importação de um certo bem é restringida quantitativamente (por exemplo, um determinado tipo ou grupo de automóveis estrangeiros), as licenças necessárias à importação se tornam muito valiosas e os importadores irão considerar a possibilidade de subornar os funcionários que controlam essa burocracia. Outro exemplo: a proteção a alguma indústria de construção civil da competição internacional através de tarifas cria um semimonopólio para a indústria local. Os fabricantes locais farão *lobby* para o estabelecimento e manutenção destas tarifas e alguns deles provavelmente terão a intenção de corromper políticos influentes na tentativa de manter o monopólio. Em outras palavras, países tendem a ser menos corruptos quando seus negócios são relativamente livres de restrições governamentais que podem sofrer abusos de servidores corruptos.

ii) *Subsídios governamentais:* podem constituir uma fonte de corrupção. Estudos mostram que a corrupção pode brotar através da capa de proteção de políticas industriais que permitem que subsídios mal desenhados sejam apropriados por firmas que não eram visadas pela política em questão. Quanto mais tais subsídios estejam disponíveis para os industriais, maior o índice de corrupção.

iii) *Controle de preços:* são feitos com intuito de abaixar o bem de seu valor de mercado (normalmente por razões sociais ou políticas) e também são uma fonte de propinas, ocasionando um comportamento do tipo *rent-*

---

busca auxiliar a Ciência Política, a Economia e o Direito, ou seja, define corrupção como pagamento ilegal de um serviço com motivações pessoais ou privadas dentro do cenário público ou privado, excluindo a dimensão moral por entender que a corrupção como um problema moral não seja útil nos estudos sobre sua prevenção e punição.



*seeking*. O controle de preços cria incentivos para indivíduos ou grupos subornarem servidores para que estes mantenham o fluxo de tais bens ou para que se obtenha uma divisão injusta dos preços abaixo de mercado.

iv) *Taxas múltiplas de câmbio e esquemas de alocação de taxas de câmbio estrangeiro*: conduz diretamente às propinas. Alguns países possuem muitas taxas de câmbio (uma para importação, outra para turistas, outra para investidores etc). Diferenças entre estas taxas podem levar a tentativas de se obter a taxa mais vantajosa, embora esta provavelmente não seja direcionada para o uso que se deseja fazer dela. Sistemas de taxas múltiplas de câmbio estão constantemente associados com sistemas bancários anticompetitivos, nos quais um banco-chave nas relações com o governo pode obter lucros enormes arbitrando os mercados. Alguns países possuem pouca moeda estrangeira e distribuem a que tem segundo vários esquemas, com vários graus de transparência. Se, por exemplo, bancos comerciais estatais racionam um câmbio estrangeiro escasso alocando-o de acordo com prioridades estabelecidas por funcionários do governo, partidos interessados podem subornar estes funcionários para obter mais do que a divisão justa (a parte apropriada dos empréstimos).

v) *Baixos salários no funcionalismo público*: relativos aos salários do setor privado, baixos salários no setor público são uma fonte de corrupção de baixas esferas. Quando o funcionalismo público é mal pago, os servidores públicos podem ser obrigados a usar suas posições para coletar propinas como uma maneira de complementar seus salários, particularmente quando o custo esperado de ser apanhado é baixo.

### *Fatores Políticos*

i) *Desenho das instituições*: faz algum tempo que temos provas de que o desenho institucional tem impacto não só nos resultados políticos, mas também na *performance* econômica, no comportamento dos cidadãos etc. Portanto, não se faz grande alarde ao se afirmar que é esperado que também o desenho das instituições políticas tenha impacto nos níveis e nos tipos de

corrupção, mesmo que ainda não tenhamos estabelecido índices de correlação muito precisos<sup>2</sup>.

*ii) Confiança nas instituições e qualidade da democracia:* a corrupção afeta negativamente a confiança nas instituições como um todo, embora não saibamos todas as implicações de tal descrédito e diminui a qualidade da democracia pois erode o orçamento da política pública, diminui a participação, entre outros fatores.

Mauro (1997) enumera não apenas causas para a corrupção, mas também suas consequências e é a elas que poderemos retornar todas as vezes que se fizer necessário pontuar a importância de se compreender os mecanismos da corrupção, para que, num segundo momento, ela possa ser devidamente combatida. Deste modo, são consequências da corrupção:

*i) Diminuição dos investimentos e atraso no crescimento econômico.* Na presença de corrupção, os empresários ficam cientes de que alguma propina é necessária antes que um investimento possa começar e que, depois de começado, funcionários públicos podem reivindicar parte do investimento para que o negócio prossiga. Estes empresários acabam por interpretar essa corrupção como uma espécie de taxa que diminui a incerteza do investimento – mesmo que nenhum corruptor tenha garantias totais de que sua propina surtirá o efeito esperado.

*ii) Desencaminhamento de capital humano:* onde o comportamento do tipo *rent-seeking* prova ser mais lucrativo do que o trabalho produtivo, há um esvaziamento de pessoas talentosas que fazem uso de trabalho produtivo. Incentivos financeiros podem seduzir os mais talentosos e bem educados a se engajarem em comportamentos do tipo *rent-seeking* mais do que no trabalho produtivo, com consequências adversas para a taxa de crescimento de um país.

*iii) Diminuição da eficácia de auxílios (empréstimos, doações etc.):* de relevância particularmente importante para países em desenvolvimento, a corrupção pode reduzir a eficácia dos auxílios que passam, então, a circular através de diversos fundos, percorrendo um caminho que deveria ser outro.

---

<sup>2</sup> Poderíamos desmembrar este tópico causador de corrupção em um número maior para que pudéssemos explicitar as especificidades de cada aspecto de um desenho institucional, entretanto, é conveniente para nosso estudo mantermos todos os aspectos em uma única categoria, já que tratamos de um problema único: a adequação de desenhos institucionais para a diminuição da corrupção.

Assim, os auxílios podem, em última instância, dar suporte a gastos governamentais que são improdutivos e perdulários. Como consequência possível, os donos dos recursos (os quais podem servir de auxílio), ao perceberem o potencial de descaminho de seu dinheiro e em função da má governança, podem desistir de suas doações.

iv) *Perda de receita*: quando toma a forma de evasão fiscal, a corrupção traz perda de receita.

v) *Consequências orçamentárias adversas*: ao reduzir o tamanho do orçamento ou aumentando o nível do gasto público, a corrupção pode ocasionar efeitos orçamentários adversos. Também pode causar problemas monetários se toma a forma de empréstimos impróprios financiados publicamente por instituições que oferecem taxas abaixo do preço de mercado.

vi) *Queda na qualidade da infra-estrutura e dos serviços públicos*: a alocação de contratos de aquisição pública através de sistemas corruptos pode levar à diminuição da qualidade da infraestrutura e dos serviços públicos.

vii) *Distorção na composição do gasto público*: a corrupção pode distorcer a composição do gasto público na medida em que ela pode fazer com que funcionários públicos tendam a escolher gastos públicos menos em função do bem-estar coletivo e mais em função da oportunidade de ganharem propinas. Grandes projetos, cujo valor exato é difícil de se monitorar, podem apresentar lucrativas oportunidades para corrupção. A priori, alguém que deseje receber propina deve esperar que seja mais fácil angariar propinas substanciais em amplos projetos de infraestrutura ou em projetos de construção de um sistema de defesa de alta tecnologia do que gastar com livros didáticos ou professores.

Como prova de seu efeito pernicioso, algumas análises de regressão indicam que o montante de corrupção está negativamente relacionado com o nível de investimento e de crescimento econômico, o que significa dizer que, quanto mais corrupção, menor o investimento e menor o crescimento econômico. Mauro (1995) encontra outras correlações estatísticas, nas quais a corrupção aparece como um fator prejudicial ao bem-estar coletivo. Assim, a análise estatística de algumas fontes de dados mostra que o gasto governamental em educação, assim como a taxa do PIB, são negativa e significativamente correlacionados à corrupção – o que significa dizer que, quanto mais corrupção, menor o gasto em educação. Por fim, vale dizer que a mesma análise

também indica que outros componentes do gasto público, mais notavelmente a interferência de recursos (seguro social e outros benefícios sociais), também são negativa e significativamente associados com o índice de corrupção.

Acabamos de mostrar as principais causas e consequências da corrupção na economia e nos sistemas políticos dos países. Com isso pudemos mostrar a importância dos estudos de área bem como o dano social causado pela corrupção. A próxima sessão apresenta como se deu o debate inicial em torno da Comissão Especial da Reforma Política. Assim, poderemos verificar quais itens ficaram definidos, e, como parte de nossa tarefa, formular hipóteses mais adiante.

### **3 –A Discussão inicial na Comissão de Reforma Política e o início das votações**

A Comissão Especial para a Reforma Política foi instaurada em outubro de 2016 de modo a montar propostas de lei que modifiquem as regulamentações partidárias e eleitorais do sistema político brasileiro. A comissão é composta por 36 membros e seu relator é o Deputado Vicente Cândido (PT-SP). A principal tarefa da Comissão Especial é, portanto, a formulação de documentos contendo os itens sugeridos para modificação das regras eleitorais e partidárias, bem como as respectivas justificativas para suas alterações.

No primeiro relatório parcial de Vicente Cândido (PT-SP), as argumentações e as proposições para a reforma política versam sobre dois eixos, a saber, o financiamento público de campanha, combinando com o item sobre as doações de pessoas físicas, e a lista pré-ordenada para as eleições proporcionais. Além disso, esses eixos foram acompanhados da proposição dos itens de reforma política relacionados aos instrumentos de democracia direta, à alternância de gênero na lista dos candidatos, ao ajuste no processo de registro de candidaturas, e a uma maior fiscalização na divulgação de pesquisas eleitorais.

Cabe ressaltar que o financiamento público de campanha está sendo pensado por meio da criação e operacionalização do Fundo de Financiamento da Democracia (FFD), a ser fiscalizado pela Justiça Eleitoral e distribuído aos partidos políticos. A sugestão pelo financiamento de campanha passa pelo argumento de que a grande despesa estimula a corrupção bem como é também sua fonte (Candido, 2017). Esse relatório defende uma “nova forma de fazer política”, a partir de normas e regras que permitem a realização de “eleições mais baratas, transparentes e probas” (Candido, 2017:7).

Já a lista pré-ordenada objetiva frear tendências fragmentárias, a extinção das coligações nas eleições proporcionais e prevê primárias para a escolha da lista. A linha argumentativa proposta para a indicação de incorporação desses itens na reforma política é a tentativa de conter uma cultura personalista ainda presente nas relações políticas. O relator explicita que a finalidade primordial da reforma política é tornar “partidos e candidatos mais programáticos e mais próximos do eleitor”, pressupondo uma maior responsividade na relação dos potenciais parlamentares.

Para além do que foi dito, o relatório propõe uma regulamentação do instrumento de *recall*, “a ser usado com o devido cuidado e equilíbrio democrático” (Candido, 2017:1). Sobre os instrumentos de democracia direta alguns parlamentares focam sua representação em instrumentos que possam melhorar ou aprimorar a relação e o controle social entre o Congresso Nacional e a sociedade civil. Esse tema foi motivo de considerações de alguns parlamentares que destacaram essas questões em uma série de documentos intitulados de “Sugestões ao Relatório Parcial”.

Jaime Martins (PSD-RJ) entende a sociedade civil (organizada) como formada por atores legitimadores para solicitarem a realização de referendos e plebiscitos, visto que tais mecanismos de democracia direta aproximariam a sociedade civil do Parlamento. No documento do dia 26 de abril de 2017, a deputada Maria do Rosário (PT-RS) destaca a inserção de mecanismos de democracia participativa – os mecanismos propostos teriam a intenção de estabelecer um canal institucional direto entre a sociedade civil (não somente organizada) com o governo. Os instrumentos participativos são: conferências nacionais, orçamentos participativos, fóruns inter-conselhos, comissões de políticas públicas, ouvidoria pública, conselhos de políticas públicas, mesas de diálogo, audiências públicas, consultas públicas, ambiente virtual de participação social. O foco nos mecanismos de democracia direta objetiva “consolidar participação social como método de governo” (Rosário, 2017: 3). A participação social é, portanto, um mecanismo de controle social, e por isso, representa uma forma de “enfrentamento à corrupção”.

Nesse mesmo dia, 26 de abril de 2017, a deputada Luiza Erundina (PSOL-SP) e o deputado Chico Alencar (PSOL-RJ) propõem simplificar as regras para iniciativa popular legislativa.

Na reunião de 04 de maio de 2017, Vicente Candido (PT-SP) passa a sugerir a união dos prazos de desincompatibilização dos candidatos a cargos eletivos de servidores públicos e demais funcionários de empresas, bem como aqueles responsáveis

pelas funções tributárias. A motivação para tal sugestão é alcançar uma maior segurança jurídica e garantir igualdade de oportunidades.

A discussão em torno do relatório final gerou um documento (vide ANEXO I) com uma série de propostas iniciais. A apresentação dos relatórios parciais suscitou um intenso debate na comissão. Por interesse da presidência da República e através dos componentes do governo na comissão foi apensada à PEC 77/03, que trata da proibição de coligações para eleições proporcionais e duração de mandatos, a PEC 327/16, que adota o modelo distrital (popularmente cunhado de “Distritão”) para as eleições de 2018. Em 9 de agosto de 2017 a comissão aprova um fundo público para financiamento de campanhas eleitorais (Fundo Especial de Financiamento da Democracia - FFD). O valor do fundo corresponde à 0,5% da receita corrente líquida do governo em 12 meses.

Em 05 de setembro de 2017 foi aprovado o texto base da PEC 282/16 que proíbe as coligações em eleições proporcionais também para as eleições de 2018. A seguir, e para finalizar nossa análise inicial formulamos duas hipóteses para alguns pontos-chave da Reforma Política. Elas serão devidamente testadas através de comparações e simulações com eleições anteriores, as demais serão testados no decorrer desta pesquisa, que ainda está em andamento e serão apresentadas mais à frente. Sendo assim, são nossas hipóteses:

- H1: A proibição das doações empresariais ajuda a evitar a corrupção uma vez que diminui a distorção nas doações para a competição eleitoral, desestimulando a busca por recursos ilegais.
- H2: A adoção do „distritão“ aumenta a fragmentação partidária, e, conseqüentemente, aumentando os custos da decisão, sendo ruim para o sistema político.

#### **4 – Desenho Institucional: Onde estão as falhas que permitem a corrupção?**

Não resta dúvida de que o desenho institucional pode aumentar ou diminuir os incentivos à corrupção. A questão, entretanto é sobre quais instituições estamos falando. Em tempos de crise o debate da reforma política volta à tona e o Congresso, pressionado pela opinião pública e mídia busca dar uma resposta, nem sempre eficaz, ao que se espera de forma genérica: reformar para impedir casos futuros. Em 2015, após os escândalos do mensalão, da queda sucessiva de ministros no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff, e após o início da operação Lava Jato em 2014, o Congresso elaborou uma minirreforma política tipificada na Lei 13.165 de 2015, regulamentando

propaganda eleitoral, limitando os gastos e o tempo de campanha, buscando com isso equalizar a competição eleitoral.

Um ponto interessante e que constitui evidência do impacto zero de reformas elaboradas sob pressão e sem um maior refinamento técnico, calcado em pesquisas empíricas, foi a vedação da eleição de candidatos que não tenham obtido 10% do quociente eleitoral. Esse mecanismo, contido no art. 108 do Código Eleitoral (alterado pela lei da minirreforma) tinha por justificativa a candidaturas de famosos cuja votação excedia em mais de duas vezes o quociente eleitoral, permitindo a eleição de candidatos com baixíssima votação. Entretanto, o impacto dessa medida foi de apenas 0,02% de acordo com Melo e Soares (2016). Segundo eles, nas eleições municipais de 2008 o grande volume de eleitos (24,26%) tinha entre 30 e 40% do quociente eleitoral. De fato, 52,56% dos candidatos ficaram abaixo dos 10% do quociente eleitoral, mas quando se verificam os eleitos, apenas 0,02% deles não tinha os 10% que a lei da minirreforma estabeleceu como limiar.

Ou ponto que também obteve malogro foi o mecanismo de cálculo das sobras em função daqueles que não puderam tomar posse por não obter os 10% mínimos do quociente eleitoral. Esse mecanismo constante do art. 109 do Código Eleitoral teve sua eficácia suspensa liminarmente pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.420 de autoria do Procurador-Geral da República.

É importante frisar que os argumentos de Paulo Mauro (1997) acerca das causas da corrupção podem ser entendidos como estímulos ou incentivos, desde que não estejam presentes na equação as instituições de fiscalização e controle. E aqui, retomamos nossa indagação inicial desta seção, de quais instituições estamos falando?

A reforma política, massivamente propulsionada por escândalos de corrupção dificilmente cria mecanismos para impedi-los. Na campanha presidencial de 1989 a doação empresarial era proibida e isso não impediu o que ficou conhecido por “Esquema PC Farias” (escândalo de caixa dois de campanha). Já com as doações permitidas nos mais de vinte anos subsequentes, também não impediu os variados escândalos de caixa dois com múltiplas e vultosas fontes. A questão vai além e nos remente a Jon Elster(1994) nos efeitos dos filtros da escolha racional sobre a decisão dos indivíduos. Quando são colocados os filtros das instituições de fiscalização e controle com efetiva detecção e punição, o cálculo dos incentivos das instituições formais muda significativamente.

Vejamos um exemplo: Mesmo que uma reforma política seja capaz de equacionar a competição eleitoral, fazendo com que todos os candidatos tenham os “mesmos recursos” (não de forma absoluta o que geraria diferenças em função dos diferentes custos, mas de forma proporcional numa hipotética competição perfeita), se há a possibilidade de uso de caixa dois sem nenhum tipo de detecção (e por consequência, punição) e sabendo o candidato que  $x$  a mais de gastos em campanha aumenta em  $y$  a sua probabilidade de ser eleito, ele provavelmente irá usar o caixa dois. O nosso argumento é o de que é inócuo discutir a reforma das instituições formais, quando as instituições informais e ilegais continuam a operar ilesas por falta de instituições capazes de fiscalizar, controlar, detectar e punir comportamentos ilegais, ou seja, corrupção.

Logo, perde força a reforma do sistema político sob a justificativa de combate à corrupção, se as instituições de fiscalização e controle, quando efetivamente conseguem detectar e punir, operam fortes filtros sobre a escolha do agente pela via da ilegalidade, não importando os incentivos decorrentes do desenho institucional das instituições políticas. A reforma do sistema político pode e deve ser pensada sob o aspecto da diminuição dos custos da decisão, diminuindo a pressão por resoluções paralelas ao sistema legal. Ou seja, se numa dada situação a probabilidade de se recorrer à ilegalidade (corrupção)  $Y$  for esquematizada de forma a serem contabilizados os incentivos à corrupção ( $iC$ ) com custo (a chance) de prisão e de condenação ( $cPC$ ), a probabilidade será próxima de zero, podendo ser expresso pela seguinte figura:

**Figura 1** – *Probabilidade de corrupção em função de combinação institucional*

$$(Pr) Y = \alpha + \beta_0 iC - \beta_1 cPC + \varepsilon$$

Em outras palavras a figura mostra que se o custo de se corromper for igual à chance de ser preso e condenado, a probabilidade  $Y$  será próxima de zero. Logo, a questão da reforma, se com o intuito de combater a corrupção, passa por um debate sobre o desenho institucional das instituições de fiscalização e de controle, no sentido de serem capazes de detectar instituições informais e punir seus agentes.

Vejamos um exemplo extremado de um candidato LGBT com financiamento de igreja evangélica. Suponhamos que essa igreja seja progressista e que acredite na liberdade como princípio mantenedor da sua própria fé, e que essa liberdade deve ser estendida a todas as pessoas. Suponhamos que essa igreja seja progressista, mas que



ninguém e nem mesmo seus fiéis saibam disso. Eles, inclusive, podem não saber das suas intenções eleitorais de sua igreja e com certeza não votarão em hipótese alguma no candidato LGBT, tenha ele apoio dessa igreja ou não. Já o público LGBT votará no seu candidato, desde que, não saiba que ele é financiado por uma igreja evangélica (o fato de ela ser progressista aqui não importa muito diante do nível de desconfiança da população LGBT com as igrejas evangélicas). Perceba que o candidato LGBT não tem qualquer financiamento e a sua comunidade, embora queira elegê-lo não se prontifica a financiá-lo. Ao buscar ajuda da igreja, o candidato sabe que perderá a eleição caso seu eleitor saiba a fonte de seu financiamento. Veja que ele tem todo incentivo para colocar as doações da igreja no seu caixa dois, omitindo de todos (inclusive das instituições de fiscalização e controle) a origem do dinheiro. Se a omissão da fonte somada à probabilidade de reeleição for maior do que o risco de ser detectado e punido, o candidato terá maior probabilidade de recorrer a expedientes ilegais em busca de benefícios eleitorais.

Uma outra questão que deve ser levada em consideração é que, esquemas eficientes de corrupção geralmente necessitam de muitas pessoas, de forma a tornar o crime ainda mais difícil de ser detectado. Logo, se ninguém fala, difícil é para as instituições de controle detectar e punir. Ou seja, quando vários atores se unem para praticar atos de corrupção, esse é praticamente um jogo de soma zero, onde ninguém terá incentivos para mudar de estratégia, em outras palavras, ninguém terá incentivos para quebrar o silêncio. Entretanto, a Lei 12.850 de 2013, que trata das organizações criminosas, instituiu a colaboração premiada.

Esse mecanismo permite que o agente-delator obtenha perdão judicial, ter reduzida sua pena restritiva de liberdade e dois terços (ou substituí-la por restritiva de direitos) desde que identifique os demais coautores, revele a estrutura hierárquica e divisão de tarefas da organização criminosa, permita às autoridades a recuperação total ou parcial do produto ou proveito das infrações penais e localização de eventual vítima com sua integridade física preservada (art. 4º). Ou seja, essa lei de 27 artigos quebrou o equilíbrio das estratégias dos agentes trazendo grandes incentivos para que mudem suas posições. E o mais interessante, como a assimetria informacional é grande (ninguém sabe quem está delatando quem), a estratégia aparentemente ótima é denunciar o mais rápido possível para buscar o perdão judicial.

## 5 – Frustrações da Reforma Política

Fomos observar os dados para testar duas hipóteses vinculadas a duas propostas da reforma política. Em relação às doações empresariais, os dados da tabela 1 mostram que sua proibição da doação de pessoa jurídica não altera em muito o valor das receitas recebidas para cargos no Congresso Nacional, uma vez que essa rubrica representa 29,89% das receitas dos deputados federais e 25,9% das receitas dos senadores. Quem menos recebeu recursos de pessoa jurídica foram os deputados estaduais, com 23,04% de participação dessa rubrica em suas receitas.

**Tabela 1 - Valores de Receitas Recebidas pro Cargo para Eleição de 2014**

TIPOS DE RECEITAS	CARGO					
	DEPUTADO DISTRITAL		DEPUTADO ESTADUAL		DEPUTADO FEDERAL	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Comercialização de bens ou realização de eventos		-	2.000,00	0,00	230,00	0,00
Doações pela Internet	49,14	0,00	256.830,86	0,02	601.146,23	0,05
Recursos de origem não identificadas	16.805,28	0,05	106.853,13	0,01	150.267,03	0,01
Recursos de outros candidatos/comitês	3.600.168,36	10,05	217.368.797,86	17,67	107.883.738,55	9,19
Recursos de partido político	4.743.115,99	13,24	275.417.259,90	22,39	434.595.346,64	37,03
Recursos de pessoas físicas	11.668.139,43	32,57	257.105.929,85	20,90	153.386.440,05	13,07
<b>Recursos de pessoas jurídicas</b>	<b>9.873.935,14</b>	<b>27,56</b>	<b>283.448.451,53</b>	<b>23,04</b>	<b>350.714.942,14</b>	<b>29,89</b>
Recursos próprios	5.922.031,98	16,53	196.304.230,59	15,96	126.134.532,05	10,75
Rendimentos de aplicações financeiras	1.394,29	0,00	46.676,65	0,00	76.963,35	0,01
<b>Total</b>	<b>35.825.639,61</b>	<b>100,00</b>	<b>1.230.057.030,37</b>	<b>100,00</b>	<b>1.173.543.606,04</b>	<b>100,00</b>
TIPOS DE RECEITAS	CARGO					
	GOVERNADOR		SENADOR		TOTAL	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Comercialização de bens ou realização de eventos		-		-	2.230,00	0,00
Doações pela Internet	25.338,00	0,00	8.539,00	0,00	891.903,23	0,02
Recursos de origem não identificadas	297.914,84	0,03	110,00	0,00	571.950,28	0,02
Recursos de outros candidatos/comitês	274.498.670,86	26,57	60.657.174,75	22,14	664.008.550,38	17,72
Recursos de partido político	422.076.064,96	40,86	100.076.815,92	36,53	1.236.908.603,41	33,02
Recursos de pessoas físicas	50.554.346,58	4,89	17.899.360,50	6,53	490.614.216,41	13,10
<b>Recursos de pessoas jurídicas</b>	<b>261.328.098,57</b>	<b>25,30</b>	<b>70.952.036,60</b>	<b>25,90</b>	<b>976.317.463,98</b>	<b>26,06</b>
Recursos próprios	24.276.213,00	2,35	24.361.348,48	8,89	376.998.356,10	10,06
Rendimentos de aplicações financeiras	26.612,65	0,00	17.467,38	0,01	169.114,32	0,00
<b>Total</b>	<b>1.033.083.259,46</b>	<b>100,00</b>	<b>273.972.852,63</b>	<b>100,00</b>	<b>3.746.482.388,11</b>	<b>100,00</b>

Fonte: TSE

Um dado interessante vem a seguir. As doações médias dos governadores, feitas por pessoas jurídicas ficaram em torno de 2,6 milhões de reais.

**Tabela 2 – Receitas de Pessoas Jurídicas (RPJ) Recebidas por Cargo nas eleições de 2014.**

CARGO	Prestar amCon tas	Declarara mterReceb ido de PJ	Doações Recebida s de PJ	VALORES TOTAIS DE RPJ (R\$)	% DE CANDIDATO S QUE RECEBERA M RPJ	NÚMERO MÉDIO DE RPJ POR CANDIDATO S	VALOR MÉDIO DE RPJ POR CANDIDATO S
	A	B	C	D	B/A	C/B	D/B
DeputadoE stadual	12.957	3520	19.361	283.448.451,5 3	27,17	5,50	80.525,13
Deputado Federal	5.506	1736	14.720	350.714.942,1 4	31,53	8,48	202.024,74
Governador	165	100	3.791	261.328.098,5	60,61	37,91	2.613.280,9
Deputado Distrital	882	258	1.227	9.873.935,14	29,25	4,76	38.271,07
Senador	173	84	1.073	70.952.036,60	48,55	12,77	844.667,10
Total	19.683	5.698	40.172	976.317.463,9	28,95	7,05	171.343,89

Fonte: TSE

É importante frisar que, menos de um terço dos candidatos a deputado federal declararam ter recebido recursos de pessoa jurídica. Ou seja, com exceção dos candidatos a governador, a maioria não declarou ter recebido recursos de pessoa jurídica. O que importa aqui é saber o percentual de eleitos que recebeu recursos de pessoa jurídica, comparando com o percentual dos que não declararam ter recebido esses recursos, o que será feito no decorrer da pesquisa.

Já em relação à adoção do „distritão“ e consequente aumento da fragmentação partidária, fizemos uma simulação com dados das eleições para o Congresso Nacional em 2014. A tabela a seguir resume os dados.

**Tabela 3 – Fragmentação partidária antes e após o “Distritão”**

Partido	Composição	Composição sob	Diferença
	Atual	Distritão	
PMDB	65	72	7
PSD	36	42	6
PT	68	71	3
DEM	21	23	2
PC do B	10	12	2
PDT	20	21	1
PSC	13	14	1
PSOL	5	6	1
PSDB	54	54	0
PSB	34	34	0
PRP	3	3	0
PRTB	1	1	0
PSL	1	1	0
PP	38	37	-1
PTB	25	24	-1
PROS	11	10	-1
PPS	10	9	-1
PTN	4	3	-1
PMN	3	2	-1
PEN	2	1	-1
PT do B	2	1	-1
PR	34	32	-2
PRB	21	19	-2
SD	15	13	-2
PHS	5	3	-2
PSDC	2	0	-2
PTC	2	0	-2
PV	8	5	-3
<b>NEP</b>	<b>13,42</b>	<b>12,44</b>	<b>0,98</b>
<b>F</b>	<b>0,925</b>	<b>0,919</b>	<b>0,006</b>

Fonte: TSE.

Na verdade, pela observação dos dados, a fragmentação inexpressivamente diminuiu. O problema dos efeitos do „distritão“ é a dificuldade da já complexa disciplina partidária, tirando o controle dos partidos e líderes sobre seus incumbentes, uma vez que os partidos terão participação ínfima na campanha, a não ser que eles monopolizem os recursos públicos do fundo de financiamento da democracia, tornando-se os únicos financiadores, e admitindo-se que ninguém irá buscar dinheiro via caixa dois. Além disso, a manutenção do tamanho do distrito e o voto personalizado aumentam os custos de campanha. No que tange ao financiamento de campanha procuramos mostrar que a mera proibição do financiamento e a aprovação de um fundo partidário, sem a criação

de regras claras de proibição e limite de gastos, apenas aumenta o caixa-dois. Para total comprovação precisamos avançar na pesquisa e verificar o quanto das doações oficiais impacta na eleição dos candidatos.

## Conclusão

Instituições importam e diferentes arranjos institucionais produzem diferentes resultados. No que diz respeito a corrupção, o debate é centrado na reforma das instituições formais enquanto que as informais continuam a operar na clandestinidade. O que se buscou mostrar nessa pesquisa é que, quando o tema é corrupção, a reforma das instituições formais pode até diminuir seus incentivos, mas o que realmente importa é o desenho das instituições de fiscalização e controle, uma vez que elas são mais capazes na efetivação da prevenção da corrupção, por inibir o comportamento corrupto dos agentes públicos ou privados diante da possibilidade de o esquema ser detectado e seus atores severamente punidos.

Entretanto, como a pesquisa ainda encontra-se em andamento, algumas hipóteses deverão ser testadas como a da proibição de coligações para eleições proporcionais como sendo capaz de eliminar dos Legislativos os chamados “partidos de aluguel”.

Assim apresentamos, as hipóteses que ainda devem ser testadas:

- H1: A proibição de coligações para eleições proporcionais diminui os incentivos à corrupção uma vez que dificulta que partidos ajam como *partidos de aluguel*.
- H2: A viabilização de federações de partidos diminui os incentivos à corrupção uma vez que diminui a barganha inter-partidária que pode se transformar em corrupção.
- H3: A adoção do sistema eleitoral distrital, para as eleições de 2018, aumenta os incentivos à corrupção uma vez que não diminui o tamanho do distrito (o que diminuiria o custo da campanha) além de tornar o voto mais personalizado (o que aumenta o custo de campanha)
- H4: A adoção do sistema distrital misto, para as eleições de 2022, diminui os incentivos à corrupção uma vez que diminui o tamanho dos distritos

(diminuindo o custo das campanhas) além de diminuir a competição intrapartidária, através da adoção de listas.

Assim a análise inicial mostra que dois itens da Reforma Política não melhoram o sistema eleitoral, entretanto, como ainda parte das hipóteses não foi testada não podemos emitir um parecer mais completo. Acreditamos que a devida testagem das hipóteses restantes nos capacitará executar tal tarefa.

### **Referência Bibliográfica:**

#### **1 – Livros e artigos:**

ABRANCHES, Sergio Henrique (1988). “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. *Dados*, vol. 31, nº 1.

AMES, Barry (2003). *Os Entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary e McCUBBINS, Mathew (2003). “Agenda Power in Brazil”s Câmara dos Deputados”. *World Politics*, vol. 55, julho.

AMORIM NETO, Octavio (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV.

COX, Gary e McCUBBINS, Mathew (2002). “Agenda power in the U.S. House of Representatives, 1877 to 1986”. In: BRADY, D. e McCUBBINS, M. (Orgs.), *Party, Process, and Political Change in Congress: new perspectives on the history of Congress*. Stanford: Stanford University Press.

ELSTER, Jon (1994). *Peças e Engrenagens das Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1995). “Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994”. *Dados*, vol. 38, n° 3.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV.

GERRING, John (2001). *Social Science Methodology: a criterial framework*. Cambridge: Cambridge University Press.

GINGERICH, Daniel (2006). *Corruption in General Equilibrium: political institutions and bureaucratic performance in South America*. Tese em Ciência Política. Cambridge, Mass., Harvard University.

GOERTZ, Garry (2006). *Social Science Concepts*. Princeton: Princeton University Press.

HEIDEHEIMER, Arnold (1970). *Political Corruption.readings in comparative analysis*. Nova York: Hold/Rinehartand Winston.

LAMOUNIER, Bolívar (1989) “Brazil: inequality against democracy”. In: DIAMOND, Larry; LIPSET, Seymour Martin; LINZ, Juan (Orgs.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder: Lynne Rienner, vol. 4.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil (1993) *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Edições Loyola.

MAINWARING, Scott (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.

MIRANDA, Luiz Fernando (No Prelo). “Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos”. *Revista Brasileira de Ciência Política*.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo (2000). “Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo Brasileiro”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, n° 43.

SARTORI, Giovanni (1982). *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

## 2 – Documentos Oficiais:

CÂNDIDO, Vicente (2017). *Relatório Parcial N° 1*. Comissão Especial de Reforma Política, Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/outros-documentos/AUTENTICADOrelatriovicentecndidoversoapresentao.pdf>

ROSÁRIO, Maria do (2017). *Sugestão N° 7 ao Relatório Parcial N° 1*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/reforma-politica/documentos/outros-documentos/sugestao-7-maria-do-rosario>

## ANEXO I

### Propostas iniciais da Comissão de Reforma Política (Relatório parcial)

1. Proibição de coligações nas eleições proporcionais.
2. Criação da federação de partidos.
  - a. Os partidos podem se unir em federações, para atuação conjunta no curso da legislatura.
  - b. Os partidos mantêm sua identidade e a administração do Fundo Partidário.
  - c.
3. Sistema Eleitoral de transição, para duas eleições: 2018 e 2022.
  - a. Listas partidárias preordenadas, com alternância de gênero (pelo menos uma mulher a cada grupo de três candidatos).
  - b. Extinção da cláusula de exclusão do quociente eleitoral nos estados. (todos os partidos podem participar da disputa pelas sobras).
  - c. A escolha dos candidatos nas listas preordenadas poderá ser feita, por uma das três alternativas, sempre mediante votação secreta:
    - i. Convenção, com a participação dos delegados do partido;
    - ii. Prévias, abertas a todos os filiados do partido;
    - iii. Primárias, abertas a todos os eleitores que se inscreverem.
  - d. Possibilidade de candidaturas simultâneas a cargos majoritários e nas listas preordenadas (por exemplo: um candidato a governador ou senador poderá figurar na lista do partido).
  - e. O sistema eleitoral definitivo é o sistema distrital misto (semelhante ao modelo alemão), proposto via PEC, no qual metade das cadeiras de Deputados Federais será definida pelo sistema majoritário distrital uninominal e a outra metade pelo sistema proporcional de listas preordenadas.
4. Participação política feminina
  - a. Além da alternância de gênero nas listas partidárias, são propostas correções das regras atuais de aplicação de recursos do Fundo Partidário para promoção da



- participação política feminina.
5. Pré-Campanha:
    - a. Continua sendo permitida a divulgação de pretensa candidatura e da plataforma política. Continuam vedados, nesse período, o pedido explícito de votos, a realização de comícios, a distribuição de material impresso e a propaganda no rádio e TV.
    - b. Os custos decorrentes das atividades políticas anteriores à campanha eleitoral (pré-campanha) correrão por conta do partido.
  6. Campanha Eleitoral
    - a. Prazo de 60 dias (mantido o tempo de propaganda eleitoral na TV, em 35 dias).
    - b. Possibilidade de propaganda paga na Internet (até o limite de 5% do teto de gastos para o respectivo cargo).
    - c. Permissão de propaganda via *telemarketing*, no intervalo de 9h às 20h.
    - d. Ajuste (redução) do tempo de propaganda no rádio/TV para o segundo turno.
  7. Prazo de filiação partidária e domicílio eleitoral
    - a. Nove meses de filiação e domicílio eleitoral.
    - b. Janela (única) de 1 mês (Dezembro de 2017) – para acomodação das forças políticas.
  8. Regras de fidelidade partidária
    - a. O mandatário (do Poder Legislativo) que se desligar do partido ou for expulso, perderá o mandato.
  9. Registro de candidaturas
    - a. Criação da fase de habilitação prévia de candidatos. Entre fevereiro e março do ano da eleição, os que desejarem se apresentar como candidatos deverão solicitar à Justiça Eleitoral uma habilitação prévia. (A Justiça Eleitoral terá mais tempo para examinar eventuais inelegibilidades, de sorte que até a data da eleição todos os registros já devem estar julgados).
  10. Pesquisas Eleitorais
    - a. Proibição de divulgação de pesquisas após o último domingo que antecede a data do pleito;
    - b. Possibilidade de impugnação do registro de pesquisa (para divulgação) em caso de falhas nas informações prestadas e na metodologia das pesquisas registradas na Justiça Eleitoral.
  11. Desincompatibilização
    - a. Unificação dos prazos de desincompatibilização em 4 meses, para todas as hipóteses.
  12. Fundo Partidário
    - a. Estão mantidas as demais regras atuais de distribuição do Fundo.
  13. Comissões Provisórias
    - a. O partido que mantiver diretórios provisórios não receberá recursos públicos do Fundo Partidário e Fundo Eleitoral