
**REFORMA POLÍTICA:
AGORA VAI?**



Cadernos Adenauer

ANO VI

2005

Nº 02

DAVID FLEISCHER

SÉRGIO ABRANCHES

ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA

JUAN RIAL

BRUNO WILHELM SPECK

REFORMA POLÍTICA: AGORA VAI?



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Editor responsável
Wilhelm Hofmeister

Conselho editorial

Antônio Octávio Cintra	Maria Clara Lucchetti Bingemer
Fernando Limongi	Maria Tereza Aina Sadek
Fernando Luiz Abrucio	Patrícia Luíza Kegel
José Mário Brasiliense Carneiro	Paulo Gilberto F. Vizontini
Lúcia Avelar	Ricardo Manuel dos Santos Henriques
Marcus André Melo	Roberto Fendt Jr.
Rubens Figueiredo	

Coordenação editorial

Cristiane Duarte Daltro Santos

Revisão

Gustavo Adolfo Pedrosa Daltro Santos

Tradução

Marcelo Moura (p.95-122)

Capa

Isabel Carballo

Diagramação

Cacau Mendes

Impressão

Imprinta Express

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer VI (2005), nº 2

Reforma política: agora vai?

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, setembro 2005.

ISBN: 85-7504-091-X

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Centro de Estudos: Praça Floriano, 19 – 30º andar

CEP 20031-050 – Rio de Janeiro, RJ – Brasil

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

Impresso no Brasil

Sumário

OS AUTORES	7
APRESENTAÇÃO	9
ANÁLISE POLÍTICA DAS PERSPECTIVAS DA REFORMA POLÍTICA NO BRASIL, 2005-2006	13
<i>David Fleischer</i>	
OS DILEMAS DA GOVERNABILIDADE NO BRASIL: REFORMA POLÍTICA OU REFORMA DO ESTADO?	39
<i>Sérgio Abranches</i>	
MAJORITÁRIO OU PROPORCIONAL? EM BUSCA DO EQUILÍBRIO NA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA ELEITORAL	61
<i>Antônio Octávio Cintra</i>	
O DINHEIRO E AS ORGANIZAÇÕES POLÍTICAS: REGULAÇÕES E REALIDADE NA AMÉRICA LATINA	95
<i>Juan Rial</i>	
REAGIR A ESCÂNDALOS OU PERSEGUIR IDEAIS? A REGULAÇÃO DO FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL . . .	123
<i>Bruno Wilhelm Speck</i>	

Os autores

David Fleischer é cientista político, com mestrado e doutorado pela *University of Florida* em Gainesville. Foi coordenador do Mestrado em Sociologia e do Mestrado em Ciência Política da UnB. Desde 1986, coordena um Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar. Atualmente, é diretor da Faculdade de Ciências Sociais e Políticas na UniDF.

Tem publicado nas áreas de partidos políticos, sistemas eleitorais, legislativos e política internacional no Brasil, América Latina e África.

Sérgio Abranches é cientista político e sociólogo, com mestrado em Sociologia pela Universidade de Brasília, e com MA e PhD em Ciência Política pela Universidade de Cornell, Ithaca, em Nova Iorque. Atualmente, é colunista de *O Eco* (<http://www.oeco.com.br>) e professor-visitante do Instituto Coppead de Administração da UFRJ.

Antônio Octávio Cintra é cientista político, com PhD em Ciência Política pelo MIT e o mestrado em Sociologia pela Flacso (Chile). Foi professor de Ciência Política da UFMG e da UnB. Atualmente, exerce a função de consultor legislativo na Câmara dos Deputados. É co-organizador, com Lúcia Avelar, e co-autor, de *O Sistema Político Brasileiro: uma introdução*, publicado pela Fundação Konrad Adenauer e a Editora Unesp, além de vários trabalhos na área de Ciência Política.

Juan Rial é uruguaio, cientista político, tendo sido professor de Ciência Política na Universidade da República e na Universidade ORT de Montevidéu. Atualmente, é consultor de diversas organizações internacionais (ONU, IDEA Internacional, National Democratic Institute) nos campos da governabilidade, defesa e segurança, eleições e partidos, além de desenvolver projetos de reformas eleitorais e políticas junto a diversos governos latino-americanos. Tem publicado extensamente sobre os temas em que oferece consultoria.

Bruno Wilhelm Speck é cientista político, com doutorado em Ciência Política pela *Albert-Ludwigs Universität* em Freiburg, na Alemanha. Lecionou na *Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung* em Bad Honnef, foi pesquisador visitante do *Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht* em Freiburg e professor visitante no *Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft* da *Freie Universität* de Berlim. Atualmente, é professor na Universidade Estadual de Campinas e consultor sênior da Transparency International para a América Latina. Tem publicado recentemente sobre o Brasil e estudos comparativos sobre América Latina, com enfoque sobre o tema boa governança e controle da corrupção em sistemas políticos modernos.

Apresentação

Reforma política em favor da governabilidade democrática

A reforma política não anda – e o Brasil não avança. Isto pelo menos é uma impressão que o eterno debate sobre a reforma política provoca. Curiosamente todo mundo fala da necessidade de uma reforma política como um elemento substancial para evitar no futuro acontecimentos como os que produziram a crise política atual, mas parece que o presente debate vai terminar como todos esses debates do passado sobre o mesmo tema: com algumas alterações mínimas, sem atingir alguns problemas centrais do regime político.

Não faltam as vozes que, em vez de uma reforma política, reclamam outra política ou outros políticos. Mas isso é pedir demais – pelo menos nas estruturas atuais. Pois parece pouco provável que no contexto das instituições existentes, outra política seja possível. Também as instituições influem sobre o comportamento.

A situação política atual do Brasil, mais especificamente a crise política que o país está vivendo, é condicionada pela estrutura do sistema e do regime político. Quem não gosta da forma como a política está sendo feita, deve estar em favor de uma reforma política. É certo que qualquer reforma não pode resolver todos os problemas de forma imediata, e seguramente vai produzir problemas novos. Mesmo assim, seria desejável tomar finalmente uma decisão para eliminar pelo menos algumas distorções do regime atual.

Entre os campos em que seriam necessárias mudanças das regras e instituições, salientamos – seguindo, aliás, um consenso entre vários cientistas políticos – a formação de maiorias estáveis no Parlamento para garantir a governabilidade, a consolidação de partidos políticos fortes e independentes (além de coerentes e transparentes) e o sistema eleitoral, que incide sobre as duas primeiras realidades.

Embora diversos estudos já tenham demonstrado que o sistema político brasileiro, caracterizado por um “presidencialismo de coalizão”, num contexto de eleições proporcionais e multipartidarismo, não está impedido de funcionar devido a mecanismos de controle e veto centralizados nos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo, o fato é que há demasiados espaços e motivação para práticas políticas pouco recomendáveis. Tivesse o Brasil, por exemplo, modos mais eficazes e transparentes de formação de coalizões governativas do que a patronagem, o “troca-troca” de partidos e a intermediação de influências para a liberação de emendas parlamentares, talvez não fosse necessário passar pelo doloroso, mas importante, do ponto de vista da transparência, processo atual.

Também é fato que condicionamentos de outras ordens, tais como a organização interna do Estado brasileiro e suas muitas ramificações (que oferece amplo espaço para ganhos particulares), ou a circunstância de um partido chegar ao governo federal com um programa contra o qual sempre havia lutado, não podem ser descartados.

Decerto, há muito mais fatores que influem sobre o desenvolvimento de um sistema de partidos ou um sistema político em geral. A história e as tradições, as condições econômicas e sociais ou institucionais do regime político, as constelações pessoais etc. Além disso, a homogeneidade ou heterogeneidade de uma sociedade provavelmente tem ao menos a mesma influência sobre as linhas de conflitos e a estrutura do sistema partidário que o sistema eleitoral.

Seria fatal, porém, se nos referíssemos a esses fatores como impedimento de mudanças. Todas as instituições são feitas pelos homens e podem ser mudadas se não cumprirem adequadamente as

funções esperadas. Isso é reconhecido amplamente também no Brasil. Por isso, não somente se constituiu um debate sobre a reforma adequada das instituições existentes, mas também já existem alguns projetos mais concretos na discussão, dentro do próprio Parlamento brasileiro.

Alguns aspectos da discussão sobre a reforma política são apresentados nesta edição dos Cadernos Adenauer. Seria elogiável se finalmente o tema não permanecesse somente em discussão, mas se chegasse a consensos para aprovar algumas reformas com o objetivo de aperfeiçoar a democracia no Brasil, que tem se consolidado, apesar de todos os constrangimentos conjunturais.

WILHELM HOFMEISTER

Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006

DAVID FLEISCHER

Alguns analistas caracterizam a “reforma política” (aperfeiçoamentos nos sistemas eleitoral e partidário) como a “mãe de todas as reformas”, e avaliam que a não implantação dessas mudanças comprometeu a aprovação de várias outras reformas no período do presidente Fernando Henrique Cardoso, e ainda pode atrapalhar a finalização da agenda de reformas iniciada pelo presidente Lula em 2003.

Na verdade, a reforma política sempre esteve na agenda do Congresso Nacional, desde a redemocratização em 1946, com destaque para: representação proporcional com lista aberta, cassação do Partido Comunista, eleições majoritárias por maioria simples, recadastramentos de eleitores, a introdução da cédula única e um breve parlamentarismo (LIMA SOBRINHO, 1961).

Durante a vigência do período militar (1964-1985), o Brasil passou por uma seqüência sem fim de casuísmos que modificaram as regras políticas para produzir maiorias para o governo no Congresso, como: as cassações de mandatos políticos, dois remanejamentos do sistema partidário (1966 e 1980), proibição de coligações, eleições indiretas para presidente e governadores via colégio eleitoral, o voto vinculado, a fidelidade partidária, os senadores “biônicos”, sub-legendas e a tentativa de implantar o voto “misto” distrital-proporcional (FLEISCHER, 1994). Na nova fase

de redemocratização, a partir de 1985, outras modificações nas normas políticas foram adotadas – abertura para novos partidos políticos, o retorno dos partidos comunistas, novos recadastramentos de eleitores, a redução facultativa da idade eleitoral de 18 para 16 anos, o critério da maioria absoluta e a reeleição para cargos executivos, cotas para candidatas nas eleições proporcionais, votos brancos contados como inválidos e a implantação da urna eletrônica (FLEISCHER, 2004b).

Quatro pontos com grande potencial de impacto sobre a Câmara dos Deputados ficaram, porém, de fora desses quase 60 anos de “reformas”, embora tivessem sido debatidos durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1987-1988: 1) a fidelidade partidária; 2) o financiamento de campanhas eleitorais; 3) o sistema de eleição proporcional; e 4) as coligações partidárias (FLEISCHER, 1987a, 1987b).

Em 1995, o então presidente do Senado, senador José Sarney (PMDB-AP), constituiu uma Comissão Especial para estudar a “Reforma Político Partidária”, que apresentou o seu relatório final em 1998 (MACHADO, 2005; FLEISCHER, 1998). Os quatro pontos acima mencionados foram incluídos entre os 14 itens votados pelo Senado, mas nunca entraram na pauta da Câmara dos Deputados. Inusitadamente, em 2000, líderes do PT e PFL conseguiram elaborar várias medidas para uma reforma política em comum acordo, mas essa iniciativa também não produziu nenhum resultado.

No início de 2003, a Câmara dos Deputados constituiu uma comissão especial destinada a efetuar estudo em relação às matérias em tramitação na Casa cujo tema abrangia a reforma política (BENEVIDES ET AL., 2003). Após vários meses de estudos e debates, essa comissão votou o parecer do relator, o deputado federal Ronaldo Caiado (PFL-GO), em 3 de dezembro de 2003. Uma semana depois, esse PL-2679/2003 foi transmitido para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para se acertar uma versão final, antes de ser apreciado pelo Plenário da Casa (CINTRA, 2004).

Nesta breve análise, se pretende avaliar as propostas de reforma política que estão sendo objetos de deliberação no Congresso, as perspectivas para a sua aprovação e eventuais impactos para o sistema político brasileiro.

a) Sistema Eleitoral

O Brasil usa o sistema de representação proporcional de lista aberta para eleger deputados e vereadores desde a Constituição de 1946. Durante o período militar, este mesmo sistema eleitoral continuava em vigor, embora fosse com apenas dois partidos (ARENA e MDB). A partir de 1985, voltou o sistema de coligações sem sublegenda que vigorava antes de 1964.

Apenas em duas ocasiões houve tentativas de mudança do sistema eleitoral proporcional: 1) no fim de 1965, logo depois do AI-2, que extinguiu o então sistema pluri-partidário, quando o presidente Castelo Branco quis implantar o sistema majoritário uninominal (distrital), mas foi dissuadido desse intento por líderes da ex-UDN; e 2) com a Emenda Constitucional Nº 22 (de junho de 1982), que implantou o voto “misto” distrital-proporcional, semelhante ao sistema utilizado na Alemanha, que teria vigorado para a eleição seguinte, em 1986. Em 1983-1984, porém, o Congresso Nacional não regulamentou esse esquema, e em maio de 1985 a disposição foi revogada. Mesmo assim, essa proposta despertou debates entre políticos e acadêmicos, o que ensejou uma edição especial da Revista de Informação Legislativa, Nº 78 (1983).

Desde então, prosperou um debate sobre mudanças no sistema eleitoral – algumas poucas propostas para um sistema distrital e várias sugestões em favor do chamado “sistema misto” (PINHEIRO FILHO, 1992; FLEISCHER, 1992)

Finalmente, em dezembro de 2003, a Comissão Especial aprovou uma mudança substancial no sistema de representação proporcional (RP) – a lista fechada. No sistema atual, cada partido ou coligação apresenta a lista dos seus candidatos a deputado ou vereador.

dor, mas sem uma ordem prévia. Na eleição, o eleitor vota ou na legenda (partido) preferida ou no nome de um candidato individual. Quase toda a campanha gira em torno de nomes individuais, com propaganda maciça destacando o nome, foto e número de identificação do candidato, com pouca ou nenhuma informação sobre sua filiação partidária. As pesquisas de opinião mostram que, seis meses após o pleito, menos da metade dos eleitores lembra o nome do candidato em que votou, e muito menos ainda consegue lembrar o partido. Por essa e outras razões, o sistema de lista aberta é muito raro entre os países que usam a representação proporcional (pura). Apenas o Brasil, Panamá e a Finlândia usam esse sistema. No resto do mundo, a RP utiliza a lista fechada (GALLAGHER, 1992; LIJPHART, 1991; NICOLAU, 1993; SHEPSLE, 1988).

No sistema de lista fechada, cada partido ou coligação apresentará à Justiça Eleitoral uma lista de candidatos pré-ordenada – ou seja, desde o primeiro nome da lista até o número 30º ou 45º, por exemplo. Ao eleitor cabe apenas escolher em qual partido ou coligação votar. Apurados os votos, se o partido “A” receber votos equivalentes a, por exemplo, onze coeficientes eleitorais, os primeiros onze nomes na lista fechada estarão eleitos e o 12º na lista seria o primeiro suplente.

Essa mudança causaria um grande impacto sobre o sistema eleitoral brasileiro. Ao invés dos gastos individuais de cada candidato para conseguir votos suficientes para se eleger e não cair na suplência, no sistema de lista fechada os fatores determinantes para a eleição de um candidato a deputado serão: 1) o seu partido ou coligação ter um apelo suficiente para angariar um grande número de votos; e 2) o candidato ter sido colocado numa posição alta o bastante na lista para estar entre os eleitos.

Mas como os partidos (ou coligações) vão confeccionar as suas listas fechadas? A não ser que, na subsequente tramitação do PL-2679/2003, as normas para a confecção da lista sejam mais detalhadas, em todo estado cada partido/coligação basicamente teria três alternativas: 1) a comissão executiva ou diretório estadual elabora-

ria a lista com a ordem predefinida; 2) a lista seria elaborada por uma convenção estadual do partido; ou 3) cada partido teria um mecanismo de receber pré-candidaturas a deputado e a inclusão (ou não) destes (e em qual ordem) seria determinada por uma votação prévia de todos os filiados no estado. Além de mais participativa, esta terceira alternativa poderia funcionar como uma “pré-campanha” de divulgação do partido junto aos eleitores e serviria como estímulo a novas filiações. O projeto de lei prevê que a lista e a ordem dos candidatos sejam definidas em convenção partidária. Assim, as “opções” 1) e 2) seriam operadas “informalmente” e teriam que ser referendadas via convenção partidária.

A partir de 2010, cada partido ou “federação” definiria, através de convenção, os candidatos e a sua ordem em lista única. Porém, a eleição em 2006 teria “regras de transição” para acomodar os atuais parlamentares (eleitos em 2002). Estes parlamentares seriam colocados nas primeiras posições das listas, seguindo a ordem de prioridade de acordo com o número de votos obtidos em 2002:

- 1° – Candidatos eleitos em 2002;
- 2° – Suplentes efetivados;
- 3° – Suplentes que exerceram mandato pelo menos seis meses; e
- 4° – Candidatos eleitos que trocaram de legenda após a eleição de 2002.

Esta regra de transição seria prejudicial aos deputados que trocaram de legenda após as eleições de outubro de 2002, com maior impacto sobre os dois partidos que receberam o maior número de “migrantes” (PTB e PL).

É claro que o partido/federação que tivesse a melhor imagem entre os eleitores, o programa ou proposta mais atraente, e que tivesse escolhido os seus candidatos de maneira mais participativa, levaria mais vantagem na eleição proporcional. Para os partidos/federações que não conseguissem atender a esses três requisitos, o sistema de lista fechada não renderia muitas vantagens.

No sistema de lista fechada, os mandatos dos deputados pertenceriam ao partido, e não mais aos próprios deputados. Assim, o partido teria mais controle sobre os seus eleitos, e a “migração” (“troca-troca”) dos deputados de uma legenda para outra durante o mandato não existiria mais. As bancadas seriam mais coesas e o trabalho parlamentar se tornaria mais eficaz e eficiente. A articulação do Poder Executivo seria diretamente com os partidos e não mais “um-a-um” com cada parlamentar. Por esse raciocínio, os partidos seriam fortalecidos, o que, em grande parte, poderia aperfeiçoar a prática da democracia no Brasil.

Este sistema de RP com lista fechada acumularia outras vantagens: 1) *o embate eleitoral* seria entre partidos e não mais entre “companheiros” da mesma chapa, e o debate na TV seria sobre programas e propostas e não mais de candidatos individuais – 8 segundos de “vote em eu”; 2) a monitoração do *financiamento das campanhas* seria muito mais fácil para a Justiça Eleitoral, com a movimentação financeira concentrada nos partidos e não mais nos candidatos individuais; e 3) *as cotas para mulheres* candidatas pelos partidos/coligações seriam mais facilmente operacionalizáveis, como na *Ley de Cupos* argentina, onde obrigatoriamente as candidatas têm que constar pelo menos nas 3^a, 5^a e 7^a posições nas listas (ARAÚJO, 2001; JONES, 1996). Na eleição imediatamente posterior à implantação da *Ley de Cupos*, a proporção de deputadas na Câmara Baixa argentina subiu de 5% para 21%.

O sistema de lista fechada também serviria para tolher os efeitos de “locomotivas eleitorais”, candidatos “endinheirados” e os apoiados por certas organizações ou “segmentos”, como Enéas Carneiro, do PRONA, que em 2002 recebeu 1,5 milhões de votos para deputado federal em São Paulo e “puxou” ou “elegeu” outros 5 candidatos que haviam recebido poucas centenas de votos. Há também o caso de candidatos ligados a segmentos coletivos que têm grande número de eleitores “fiéis”, filiados ou seguidores, como igrejas, sindicatos e certos grupos funcionais (funcionários públicos, policiais militares etc). Esses grupos não mais poderiam concentrar os “seus” votos em

candidatos destacados em diversos partidos, mas teriam que escolher um só partido/federação no qual “despejar” os seus votos.

Na hipótese das listas fechadas, para as eleições de 2006, os atuais deputados (eleitos em outubro de 2002) teriam que tomar uma decisão que pode ser bastante draconiana. Até 2 de outubro de 2005, teriam que decidir a sua migração partidária “final” – a legenda pela qual disputariam a eleição em outubro de 2006 – um ano antes – sem saber exatamente em qual federação o “seu” partido entraria e nem como ficaria a sua posição na ordem predeterminada dos candidatos. Possivelmente, vários deputados “migrantes”, percebendo que não teriam grandes chances no seu então partido, optariam por um outro partido “nanico”, justamente para ter mais poder de barganha para “acertar” a sua posição na composição da lista fechada da confederação que por ventura os seu “novo” partido viesse a integrar.

b) Federação de Partidos

Há muito tempo o uso de coligações (sem sub-legenda) nas eleições proporcionais é criticado no Brasil. Supostamente, esse mecanismo contribui para o fato de que a maioria do eleitorado não consegue lembrar o nome do candidato, e muito menos o partido, em que votou. Estimula, também, a “migração” de deputados eleitos por uma coligação para outros partidos que nem mesmo participavam da coligação que elegeu o deputado. Em 2003, mesmo antes da posse (em 1 de fevereiro) dos novos parlamentares eleitos em outubro de 2002, uns 40 deputados trocaram de legenda. O relator dessa reforma, o deputado federal Ronaldo Caiado (PFL-GO), afirma que, até os meados de março de 2004, 125 deputados já trocaram de partido (FREITAS, 2004). Sem o mecanismo da sub-legenda (*sublemas* na Argentina e Uruguai), os partidos coligados perdem a sua identidade perante o eleitorado e contribuem para o enfraquecimento das legendas. Em muitos casos, as micro ou pequenas legendas não têm chances de eleger um só deputado sem o artifício das coligações

(AMES, 2003; CINTRA, 2004; FLEISCHER, 2004a; MELO, 2003; NICOLAU, 1997; NOGUEIRA, 1997).

Já apareceram várias propostas para corrigir essas anomalias e atenuar os efeitos das coligações, desde proibir totalmente as coligações (com o resultante fim dos partidos “históricos”, como o PPS e o Pcdob), passando pela adoção de sub-legendas (onde cada partido participante teria a sua própria sub-lista dentro da coligação), até a adoção de uma “cláusula de exclusão” ou barreira (de 2%, 3% ou 5% dos votos válidos), como na Alemanha, para excluir os partidos “nanicos”.¹ Para 2006, esta nova proposta prevê uma “barreira” de 2% dos votos para a Câmara dos Deputados nacionalmente distribuídos em 1/3 das unidades da Federação, e a exigência de um deputado eleito em pelo menos 5 dessas Unidades, para que os partidos ou federações possam ter direito a funcionamento parlamentar. Portanto, a “barreira” brasileira continuaria menos rígida que a da Alemanha.

A proposta de uma “federação de partidos” ao invés de coligação chega a ser, assim, uma mudança inovadora. Continuará o mecanismo de uma aliança eleitoral entre partidos para as eleições proporcionais, mas com a lista fechada. A grande diferença é que essa “federação” teria que permanecer em funcionamento obrigatoriamente por três anos. Assim, não haveria mais “troca-troca” de legenda durante esse período, e a “federação” funcionaria como um “bloco parlamentar”. Na linguagem dos jovens, a tradicional aliança eleitoral via coligação é uma relação de “ficar” (até a abertura das urnas), e a “federação de partidos” seria então uma “união estável” durante três anos. Caso a “federação de partidos” se dissolvesse antes de completar o prazo de três anos, os partidos que a compunham perderiam o direito ao funcionamento parlamentar (KRAUSE e SCHMITT, 2005).

1 Um mecanismo de cláusula de barreira estaria vigorando para as eleições proporcionais em 2006, mas não tão rígido como na Alemanha, onde os partidos assim excluídos não elegem ninguém.

c) Fidelidade Partidária

O conceito da “fidelidade” do parlamentar para com a sua legenda não seria tão rígido quanto a norma que vigorava durante o período militar, mas seria fortemente inibitivo de “migrações” após as eleições, por causa da lista fechada e a operação das “federações partidárias”. Não está muito certo que a “infidelidade” do parlamentar durante o seu mandato poderia implicar na perda do mandato, mas, com certeza, as lideranças partidárias teriam mais controle sobre o comportamento dos seus liderados. De acordo com L.M. Rodrigues, o eleitor não se incomoda com a infidelidade “dos trãnsfugas”, que, em última instância, ajuda os governos a constituir maiorias no Congresso após cada eleição. Foi assim com o presidente Cardoso em 1995 e 1999, e também com o presidente Lula em 2003.

d) Financiamento de Campanhas

Depois do mecanismo da lista fechada, a segunda grande mudança no sistema eleitoral seriam as alterações nas regras para o financiamento dos partidos e as suas campanhas eleitorais em 2006. Tido como um grande entrave na democracia representativa no Brasil, o resultado do atual sistema parece ser que, quanto mais dinheiro o candidato tenha disponível para a *sua* campanha, mais votos recebe e maiores chances tem de ser eleito (FLEISCHER, 2000; SAMUELS, 2001a, 2001b, 2003; SIRKIS, 2004).

Usualmente, a contabilidade do dinheiro gasto na campanha (via o chamado “caixa um”) apresentada à Justiça Eleitoral não chega a um décimo do total realmente gasto, e portanto fora do esquema de monitoramento dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) (FLEISCHER e WHITAKER, 2002). Grande parte desses recursos vem do chamado “caixa dois” de empresas e outras organizações interessadas em poder contar com deputados dispostos a defender seus interesses (CORREIA, 2005). O professor Cândido Mendes

estima que foi gasto algo em torno de R\$ 10 bilhões nas campanhas de 2002 (MENDES, 2004). Outros analistas, porém, calculam um total maior, em torno de R\$ 20 bilhões.

A nova proposta prevê financiamento *exclusivamente público* das eleições, através de dotação orçamentária no valor de R\$7,00 vezes o número de eleitores cadastrados no ano anterior à eleição (dezembro de 2005) e veda totalmente as contribuições de pessoas físicas e jurídicas às campanhas eleitorais. Resta saber se o Congresso Nacional dotaria a Justiça Eleitoral de poderes fortes o bastante para realmente impedir essas contribuições a partidos e federações de partidos em 2006. No entanto, não seriam vedadas tais contribuições para o fundo partidário. Este continuaria constituído por dotações orçamentárias anuais no valor de R\$ 0,35 por eleitor cadastrado no ano anterior às eleições, mas somente nos anos ímpares (quando não há eleições). O então presidente do TSE em 2002, ministro Nelson Jobim, lembra que, naquela eleição, de acordo com as contas apresentadas pelos partidos, 63% dos gastos foram destinados à contratação de serviços, e 47% à produção de programas para a mídia. “Os parlamentares viram que, nesses padrões atuais, as eleições de 2006 serão economicamente inviáveis.” (BRANDÃO, 2003)

No caso do montante de recursos públicos para financiar as eleições, para 2006, estima-se que o total disponível poderia chegar a R\$966 milhões (138.000.000 eleitores x R\$ 7,00), ou seja, aproximadamente US\$ 333 milhões. De acordo com os cálculos do então ministro-chefe da Casa Civil, José Dirceu, esse gasto seria “modesto”, constituindo apenas “10% do que o país acaba gastando com o sistema atual.” (LOPES, 2003) Esse montante seria distribuído entre os partidos da seguinte forma:

- 1) 1% igualmente entre todos os partidos registrados no TSE;
→ 1% de R\$ 966 milhões = R\$ 9,66 milhões
- 2) 14% igualmente entre os partidos com representação na Câmara;

- 14% de R\$ 966 milhões = R\$ 135,24 milhões
- 3) e 85% proporcionalmente às bancadas de deputados federais de cada partido eleitas no pleito anterior (outubro de 2002)
- 85% de R\$ 966 milhões = R\$ 821,1 milhões

Esse mecanismo penalizaria os pequenos partidos e principalmente os “médios”, como o PTB e o PL, que quase dobraram as suas bancadas com “migrações” após o pleito de 2002.

Como exemplo dessa distribuição em 2006, apresentamos os cálculos para um “grande” (91 deputados) e um “micro” (4 deputados) partido. Nesse caso, os recursos disponíveis para o “grande” seriam *apenas* dez vezes maiores que os disponíveis para o “pequeno”:

PSD (elegeu 4 deputados federais em 2002) → **R\$ 15,74 milhões**
PT (elegeu 91 deputados em 2002) → **R\$ 154,91 milhões**

Para o partido que em 2002 não elegeu nenhum deputado federal e não tem representação na Câmara, o total de financiamento público seria de apenas R\$ 322.000,00.

Num ano de eleições federais (como em 2006), a divisão desses recursos alocados para cada partido ficaria assim:

- 30% para a administração nacional do partido, quando o partido/coligação tiver candidato à Presidência;
- 20% para a administração nacional do partido, quando o partido/coligação não tiver candidato à Presidência;
- o restante (70% ou 80%) para as administrações estaduais do partido, sendo que 50% proporcionalmente ao número de eleitores e 50% proporcionalmente às bancadas estaduais de cada partido na Câmara.

Dessa maneira, ou 70% ou 80% desses recursos ficariam para custear as 27 campanhas estaduais (governador, senador e deputados federais e estaduais) de cada partido, conforme o “tamanho” do res-

pectivo partido em cada estado. Aparentemente, não há previsão para as eleições com duas vagas para senador, como em 2010, por exemplo. Nos casos de coligações (presidente, governador e senador) e de federações (deputado federal e estadual), os partidos participantes teriam que acertar a distribuição da soma dos seus recursos.

e) Tramitação

O Projeto de Lei 2679/2003 tramitou na comissão especial durante 26 sessões e 7 audiências públicas, até que o parecer final do deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO) foi aprovado em 3 de dezembro de 2003. De 3 a 5 de junho de 2003, a comissão especial promoveu, junto com a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), um seminário para debater essa reforma política.²

Os trabalhos apresentados nesse seminário (NAKAD JUNIOR, 2003) ficaram para serem publicados em um volume ainda em 2004. No mês seguinte, em 1 de julho, a Fundação Perseu Abramo lançou na Câmara dos Deputados (com a presença do presidente Lula) uma coletânea de estudos sobre a reforma política (BENEVIDES ET AL., 2003), resultado de uma seqüência de três seminários realizados a partir de 2001 sobre essa “mãe de todas as reformas”. Mesmo assim, a reforma ficou fora da pauta da sessão extraordinária daquele mês (CRUVINEL, 2003a). No mesmo mês de julho, começaram a aparecer os primeiros sinais de que a chamada “bancada evangélica” se posicionara contra o projeto (BRAGA, 2003; CRUVINEL, 2003b).

Finalmente, em 3 de dezembro de 2003, a comissão especial aprovou o parecer do relator por 26 votos contra 11, com um ausente, mas essa decisão deixou a base do governo Lula dividida (FRANCO, 2003). Assim, ficou patente que a tramitação na CCJ em 2004 não seria fácil. O PMDB e o PFL tiveram um voto contra

2 Ver http://www.camara.gov.br/internet/Eventos/Sem_conf_realizados/2003/Sem_reforma_politica.asp .

cada, mas o “bloco dos partidos médios” fechou questão contra a reforma política. Todos os 9 deputados representando o PTB, PL e PP na comissão votaram contra. Todos os 5 deputados do PSDB votaram a favor e, dos 6 deputados do PFL, apenas um votou contra. Estes dois partidos (aliados no governo Cardoso) tradicionalmente trabalharam em favor da reforma política e sempre tiveram um aliado velado (PT). Mas o partido de Lula nunca assumia publicamente essas teses, como o fim das coligações nas eleições proporcionais, para não desagradar seus aliados. Com o PT no poder em 2003, porém, esses aliados (PPS, PCdoB e PSB) votaram a favor da reforma na comissão especial, principalmente porque o mecanismo da “federação de partidos” era um artifício melhor do que a simples proibição das coligações nos pleitos proporcionais, que teria sido a “sentença de morte” para esses partidos.

Interessantemente, o então vice-líder do PL, o deputado federal “Bispo” Rodrigues (RJ), avisou aos petistas que, se fosse aprovada a votação em lista (pelo Congresso), seu partido seria obrigado a lançar candidato à Presidência da República em 2006. O raciocínio do “Bispo” era que o eleitor sempre dá preferência, na eleição proporcional, às legendas que têm candidato a presidente. Por essa mesma razão, o PTB e o PP se posicionaram contrários ao voto em lista (FRANCO, 2003).

Depois da divulgação, em 13 de fevereiro de 2004, do vídeo em que o então chefe da Assessoria Parlamentar do Governo Lula, Waldomiro Diniz, pede contribuições tipo “caixa dois” ao bicheiro Carlos Ramos (*Carlinhos Cachoeira*) em março de 2002, no início da sessão ordinária, o presidente da Câmara dos Deputados, deputado federal João Paulo Cunha (PT-SP), tentou acelerar a tramitação do PL-2679/2003 no primeiro semestre, justamente por causa do financiamento público exclusivo das eleições. Nisso, até o então líder do Governo, deputado federal Miro Teixeira (sem partido-RJ), ficou contra, para não parecer um “casuísmo” decorrente do “caso Waldomiro” ou parte de uma “agenda positiva” (FRANCO, 2004).

Por outro lado, o cientista político Jairo Nicolau lembrou que “o financiamento público, com fiscalização e punições, é a melhor opção para reduzir escândalos” (NICOLAU, 2004) Na contramão, o professor Wanderley Guilherme dos Santos³ se posicionou radicalmente contra essa reforma no que concerne à lista fechada, que, em seu modo de ver, tolheria a “liberdade” do eleitor de “escolher” o seu candidato:

“O voto em lista fechada encarcera o eleitor, o qual, hoje, pode votar na lista partidária (a legenda do partido) ou em candidatos individuais. A proposta impede o eleitor de escolher o seu representante, incumbindo a usurpadores a tarefa de decidir a quem seu voto irá eleger. Dizem que isto elevará o padrão moral da democracia brasileira.” (SANTOS, 2004)

No dia 4 de março de 2004, os líderes do PTB, PL, PP e PDT se recusaram a assinar o pedido de urgência para votar a reforma política (LIMA, 2004). Diante dessas pressões (que incluíram ameaças do PTB, PL e PP de obstruir todas as propostas do governo na Câmara), em 9 de março o PT retirou o regime de urgência da reforma política (SEABRA, BRAGA E CAETANO, 2004). A urgência até que tinha apoios suficientes para a sua aprovação (com o apoio do PSDB e PFL), mas deixaria a base do governo rachada, coisa inoportuna justamente num momento em que o Governo Lula mais precisava da união das suas forças políticas. Às vésperas do Carnaval, dois experientes deputados do PSDB afirmaram que o financiamento público exclusivo é incompatível com o atual sistema de voto em listas abertas (FERREIRA E ALMEIDA, 2004). Lembrando os senadores “biônicos” eleitos em 1978, o líder Miro Teixeira bradou: “O projeto cria o de-

3 Alguns analistas acreditam que Prof. Wanderley Guilherme dos Santos seja o principal “guru” do Dep. Miro Teixeira para a atual proposta de reforma política.

putado biônico! Vou para as ruas reivindicar que sejam mantidas as eleições diretas para a Câmara.” (FRANCO, 2004)

O último lance desse embate na Câmara foi a substituição do líder do Governo (Miro Teixeira) pelo deputado federal Professor Luizinho (PT-SP) em 1 de abril de 2004. Ao mesmo tempo, Miro se filiou ao PPS (partido fortemente a favor da reforma), e depois trocou para o PDT.

Após o reinício da tramitação do PL 2679/2003 na CCJ na Câmara Federal, em abril de 2005, em maio a maior crise política se abateu sobre o Governo Lula, com uma seqüência sem fim de acusações de corrupção, manipulação de licitações, financiamento via “caixa dois” de campanhas e o artifício de um “mensalão” pago a certos deputados para garantir a sua fidelidade e coesão para com a bancada governista. Paradoxalmente, essa crise se tornou uma “força motriz” em favor da reforma e a CCJ aprovou o projeto de lei em 22 de junho de 2005 (ARRUDA, 2005; JOBIM, 2005; ZANINI, 2005).

Conclusões

Por volta de 2000 e 2001, após a aprovação de vários pontos do “Relatório Sérgio Machado” pelo Senado Federal e vendo a impossibilidade da Câmara tramitar essas propostas de reforma política, inusitadamente lideranças do PFL e do PT conseguiram elaborar vários pontos em comum para mudanças no sistema político-eleitoral brasileiro, mas não houve tempo hábil para aprová-los antes do decurso de prazo para o pleito de 2002.

Como vimos acima, novamente esses dois partidos, em lados opostos do jogo político em 2003-2004, ainda conservam a mesma comunhão de idéias quanto à reforma. Quando o presidente da Câmara insistiu em aprovar a urgência para votar e aprovar a reforma ainda no primeiro semestre de 2004, os partidos médios, que supostamente seriam lesados (PTB, PL e PP), invocaram o “caso Waldomiro” para emperrar a tramitação. Por outro lado, muitos de-

putados estavam pressionando para a “liberação” das suas emendas (orçamentárias) para reforçar as campanhas de aliados no pleito municipal em 2004.

Para quase todos os observadores, a combinação entre a votação em lista fechada com o financiamento exclusivo das campanhas (especialmente as proporcionais) é inseparável. A solução “minerva” (ou “mineira”), dada pelo mecanismo da “federação de partidos”, ao invés das tradicionais coligações nas eleições proporcionais, que operou para “preservar” a identidade (e sobrevivência) dos pequenos partidos, foi inovadora (JOBIM, 2005; REIS, 2003).

Infelizmente, a visão política e o *modus operandi* dos partidos médios (PTB, PL e PP) de eleger deputados via financiamentos maciços de pessoas físicas e jurídicas, apoios de certos grupos e segmentos do eleitorado a “nomes” a estes ligados e o uso político da “migração” de deputados para “engrossar” as suas legendas (e a “chantagem fisiológica”) faz com que essas três legendas se sintam ameaçadas no próximo pleito proporcional, caso a reforma seja aprovada da maneira como saiu da comissão especial. Resta saber se, re-estabelecida a sua liderança equilibrada na Câmara no primeiro semestre de 2004, o Governo Lula teria tempo hábil para aprovar essa reforma. Ou se não seria melhor deixar a poeira do pleito municipal baixar, para em 2005 empreender uma tentativa final, incluídas mais negociações políticas na CCJ em relação aos pontos mais polêmicos.

Novamente, a Câmara dos Deputados organizou um outro seminário internacional em 9-11 de agosto de 2005 para analisar reformas políticas e institucionais – exatamente 7 semanas antes do prazo final (30 de setembro de 2005) para aprovar quaisquer mudanças nas regras eleitorais ou partidárias que possam ter impacto sobre as eleições em 1º de outubro de 2006.

Porém, o financiamento público exclusivo não surtiria nenhum impacto sobre a prática eleitoral no Brasil, mesmo com o fechamento da lista proporcional. Isso porque jamais a “classe política” (Congresso Nacional) dotaria a Justiça Eleitoral de recur-

tos (financeiros, humanos e principalmente legais) para efetivamente fiscalizar e punir a continuação do financiamento “caixa dois”, enquanto existir a possibilidade de uma liminar em primeira instância para impedir a impugnação de candidaturas. Por outro lado, a lista fechada, federação de partidos e a cláusula de barreira podem produzir aperfeiçoamentos.

Finalmente, uma outra reforma político-administrativa poderia promover uma redução nas oportunidades de “usar” a máquina administrativa para promover a corrupção com o intuito de prover fundos para os partidos: 1) reduzir drasticamente o número de cargos de confiança disponíveis à caneta do presidente, de uns 30.000 para 2.000, e prover os outros cargos de gestão governamental com funcionários de carreira; e 2) tornar o Orçamento Federal impositivo e não mais autorizativo, eliminando assim a possibilidade do presidente reter, congelar ou contingenciar verbas e as “liberar” quando é politicamente conveniente. Assim, seriam sensivelmente reduzidas as oportunidades para a prática do chamado “fisiologismo”.

Referências bibliográficas

- ABRÚCIO, L. F. Futuro de Lula depende de reforma partidária. *Valor*, 23 de junho, p. A-8, 2003.
- AMES, B. Conclusões. In: *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 331-364, 2003.
- ARAÚJO, C. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro e comparação com experiências internacionais. *DADOS*, 44(1), p. 155-194, 2001.
- ARRUDA, R. Reforma política é tábua de salvação em todas as crises. *O Estado de São Paulo*, 12 de junho, p. A-8, 2005.
- BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P., KERCHE, F. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BENEVIDES, M. V. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, M. V. et al. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 83-119, 2003.

- BRAGA, I. Bancada evangélica pressiona o governo contra a reforma política. *O Globo*, 13 de julho, p. 4, 2003.
- BRANDÃO, C. Lista 'fechada' para definir os eleitos. *Gazeta Mercantil*, 2 de junho, p. A-8, 2003.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório da Comissão Especial de Reforma Política*. 2003. [Aprovado em 3 de dezembro de 2003.]
- CINTRA, A. O. Reformas políticas: de volta à cena e retorno aos bastidores. *Revista Inteligência*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 118-129, 2004.
- COMPARATO, F. K. Proposta de reformulação do sistema eleitoral brasileiro. *Estudos Eleitorais*, Brasília: TSE, 1(3), p. 89-102, 1997.
- _____. A garantia institucional contra o abuso de poder. In: BENEVIDES, M. V. et al. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 44-56, 2003.
- CORREIA, K. Tudo começa no financiamento. *Jornal do Brasil*, 3 de julho, p. A-3, 2005.
- CRUVINEL, T. Em alta, mas fora de pauta. *O Globo*, 2 de julho, p. 2, 2003a.
- _____. Regras próprias. *O Globo*, 15 de julho, p. 2, 2003b.
- DALMORO, J., FLEISCHER, D. Os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade: um estudo sobre as eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados. In: KRAUSE, S., SCHMITT, R. (Orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 85-113, 2005.
- DULCI, O. S. A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para um debate da reforma política. In: BENEVIDES, M. V. et al. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 300-320, 2003.
- ELKINS, Z. Quem iria votar? Conhecendo as conseqüências do voto obrigatório no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, 6(1), p. 111-138, 2000.
- FERREIRA, A. N., ALMEIDA, J. Uma reforma para revigorar a política. *O Estado de São Paulo*, 18 de fevereiro, p. A-2, 2004.
- FLEISCHER, D. Ingeniería política en Sudamérica: Brasil en perspectiva comparada. *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 36, p. 61-105, 1983.
- _____. Organização eleitoral e partidária: os casuísmos de sempre. In: BASTOS, COSTA (Orgs.). *Constituinte: temas em análise*. Brasília: Editora da UnB, p. 31-36, 1987a.

- _____. Representação política: pedra fundamental da democracia. In: BASTOS, COSTA (Orgs.). *Constituinte: questões polêmicas*, p. 53-64, 1987b.
- _____. Reforma do sistema eleitoral brasileiro: análise das alternativas frente às experiências e casuísmos recentes. In: TRINDADE, H. H. (Org.). *Reforma eleitoral e representação política*. Porto Alegre: UFRGS, p. 186-197, 1992.
- _____. Financiamento de campanhas políticas no Brasil. In: PEDONE, L. (Org.). *Sistemas eleitorais e processos políticos comparados*. Brasília: UnB/CNPq/OEA, p. 243-259, 1993.
- _____. Manipulações casuísticas do sistema eleitoral durante o período militar, ou como usualmente o feitiço se voltava contra o feitiçeiro. In: SOARES, D'ARAUJO (Orgs.). *21 anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- _____. Political corruption in Brazil: the delicate connection with campaign finance. *Crime, Law and Social Change*, 25, p. 297-321, 1997.
- _____. (Org.). Brazil: the challenge of Constitutional reform. Número especial do *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Coral Gables, FL: 40, p. 4, 1998.
- _____. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. In: HOFMEISTER, W. (Org.). *Os custos da corrupção*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-104, 2000.
- _____. Political reforms: Cardoso's 'missing link'. In: FONT, SPANAKOS (Orgs.). *Reforming Brazil*. Lanham, MD: Lexington Books, p. 112-139, 2004a.
- _____. Reforma política en Brasil: una historia sin fin. *América Latina Hoy*, Salamanca, n. 37, agosto de 2004, p. 81-99, 2004b.
- FLEISCHER, D., WHITAKER, F. A fiscalização das eleições. In: SPECK, B. (Org.). *Caminhos da transparência: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, p. 334-354, 2002.
- FONTES, C. Calendário da reforma política divide aliados. *O Estado de São Paulo*, 1 de março, p. A-5, 2004.
- FRANCO, I. Lista e reeleição. *O Globo*, 29 de dezembro, p. 2, 2003.

- _____. O líder e a lista. *O Globo*, 15 de março, p. 2, 2004.
- FRANCO, I., BRÍGIDO, C. Reforma prolonga vida de pequenos partidos. *O Globo*, 26 de junho, p. 12, 2005.
- FREITAS, A. Reforma política em pauta. *Jornal do Brasil*, 20 de março, p. A-6, 2004.
- GALLAGHER, M. Comparing proportional representation electoral systems: quotas, thresholds, paradoxes and majorities. *British Journal of Political Science*, 22, p. 469-496, 1992.
- HTUN, M., JONES, M. Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas and women's leadership in Latin America. In: CRASKE, N., MOLYNEUX, M. (Orgs.). *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. London: Palgrave, 2002.
- JOBIM, N. Nosso sistema eleitoral está superado; precisa de um choque. *O Globo*, 12 de junho, p. 16, 2005.
- JONES, M. P. Increasing women's representation via gender quotas: the Argentine Ley de Cupos. *Women & Politics*, 16(4), p. 75-98, 1996.
- _____. Assessing the effectiveness of gender quotas in open-list proportional representation electoral systems. *Social Science Quarterly*, 80(2), p. 341-355, 1999.
- JUNG, M. (Org.). *Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 37-112, 1995.
- KINZO, M.D.G. Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política. *Política & Sociedade*, Florianópolis: n.2, p. 11-22, 2003.
- KRAUSE, S. Uma análise comparativa das estratégias eleitorais nas eleições majoritárias (1994, 1998 e 2002): coligações X nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro. In: KRAUSE, S., SCHMITT, R. (Orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 115-141, 2005.
- KRAUSE, S., SCHMITT, R. (Orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- LAMOUNIER, B. A representação proporcional no Brasil: mapeamento de um debate. *Revista de Cultura & Política*, CEDEC, 5, p. 5-42, 1981 (ver tb., "Comentários" de Britto & Abranches, pp. 49-74.)
- LESSA, R. A política da reforma eleitoral: considerações a partir do caso brasileiro. In: DINIZ, AZEVEDO (Orgs.). *Reforma do Estado e de-*

- mocracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: ENAP/Ed. da UnB, p. 125-141, 1997.
- LIJPHART, A. The field of electoral systems research: a critical survey. *Electoral Studies*, Oxford, 4(1), p. 3-14, 1985.
- _____. Proportional representation: double checking the evidence. *Journal of Democracy*, 2, p. 42-48, 1991.
- LIMA, P. Atraso na reforma política. *Correio Braziliense*, 5 de março, p. 4, 2004.
- LIMA JUNIOR, O.B. A reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. *DADOS*, 36(1), p. 89-117, 1993.
- _____. Reformas de sistemas eleitorais: mudanças, contextos e conseqüências. *DADOS*, 42(1), p. 17-62, 1999.
- LIMA JUNIOR, O. B. de, SANTOS, F. G. M. A questão da proporcionalidade no Brasil: lições de vida. In: LIMA JR., O. B. de (Org.). *Sistema eleitoral brasileiro*. Rio. Rio Fundo Ed., p. 133-153, 1991.
- LIMA SOBRINHO, A. B. Evolução de sistemas eleitorais. *Revista de Direito Público e Ciência Política*, Rio de Janeiro: FGV-Rio, 4(3), p. 25-40, 1961.
- LOPES, E. Dirceu defende reforma política ainda este ano. *O Estado de São Paulo*, 31 de maio, p. A-5, 2003.
- MACHADO, A. A lógica das coligações no Brasil. In: KRAUSE, S., SCHMITT, R. (Orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 43-83, 2005.
- MACHADO, [Senador] J. Sérgio O. *Reforma político partidária: relatório final*. Brasília: Senado Federal (Comissão Temporária Interna Encarregada de Estudar a Reforma Político-Partidária), 1998.
- MAINWARING, S. Electoral volatility in Brazil. *Party Politics*, 4(4), p. 523-545, 1998.
- MARTINS, C.E. A reforma do sistema eleitoral. *DADOS*, 26(2), p. 141-153, 1983.
- MELO, C. R. F. Migração partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P., KERCHÉ, F. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 321-343, 2003.

- MENDES, Cândido. Uma perversa reforma eleitoral. *Jornal do Brasil*, 8 de março, p. A-10, 2004.
- MENEGUELLO, R. Eleitorado e reforma. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P., KERCHÉ, F. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, pp. 344-363, 2003.
- NAKAD JUNIOR, J. Especialistas temem mudanças radicais. *Valor*, 9 de junho, p. A-8, 2003.
- NICOLAU, J. M. Sistema eleitoral e reforma política. Rio de Janeiro: Fôglho Editora, p. 65-78, 1993.
- _____. As distorções na representação dos estados na Câmara dos Deputados. *DADOS*, 40(3), p. 441-464, 1997.
- _____. A reforma da representação proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P., KERCHÉ, F. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 201-224, 2003.
- _____. Receita para reduzir escândalos. *O Globo*, 4 de março, p. 7, 2004.
- NOGUEIRA, O. Representação proporcional e distorção eleitoral. *Estudos Eleitorais*, Brasília: TSE, 1(1), 1997.
- NOHLEN, D., THIBAUT, B. Sistemas electorales y sistemas de partidos: apuntes para el debate sobre reforma electoral. In: PEDONE, L. (Org.). *Sistemas eleitorais e processos políticos comparados*. Brasília: UnB/CNPq/OEA, p. 21-42, 1993.
- NORRIS, P. The politics of electoral reform. *International Political Science Review*, 16(1):3-8, 1995.
- NORRIS, P. *Electoral engineering: voting rules and political behavior*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- PASSOS, M. L. O 'X' da reforma. *Valor*, 15 de julho, Caderno Fim de Semana, p. 4-5, 2005.
- PEDONE, L. (Org.). *Sistemas eleitorais e processos políticos comparados*. Brasília: UnB/CNPq/OEA, 1993.
- PINHEIRO FILHO, [Deputado] I. *Voto distrital misto: a solução que o Brasil quer conhecer*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992.
- PUCEIRO, E. Z. Regulamentación del financiamiento de la actividad política. In: PEDONE, L. (Org.). *Sistemas eleitorais e processos políticos comparados*. Brasília: UnB/CNPq/OEA, p. 261-294, 1993.

- RAE, D. W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, p. 3-46, 1967.
- REIS, F. W. Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P., KERCHÉ, F. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 13-32, 2003.
- _____. Golpe branco, golpe preto e corrupção. *Folha de São Paulo*, 18 de junho, p. A-3, 2005.
- REYNOLDS, A., REILLY, B. (Orgs.). *The international IDEA handbook of electoral system design*. Stockholm: IDEA, 1997.
- RIBEIRO, R. J. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P., KERCHÉ, F. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 182-181, 2003.
- ROCHA, C. L. A. Observações sobre o sistema eleitoral brasileiro. *Estudos Eleitorais*, Brasília: TSE, n. 3, p. 103-128, 1997.
- RODRIGUES, L. M. Infidelidade não incomoda eleitores. *Folha de São Paulo*, 28 de setembro, p. A-6, 2003.
- SAMUELS, D. Determinantes do voto partidário em sistemas eleitorais centrados no candidato: evidências sobre o Brasil. *DADOS*, 40(3), p. 493-535, 1997.
- _____. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. *Journal of Politics*, 63(2), p. 569-584, 2001a.
- _____. Money, elections and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Coral Gables, FL, 43(2), p. 27-48, 2001b.
- _____. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos apreender com a 'caixa um' e propostas de reforma. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P., KERCHÉ, F. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 364-391, 2003.
- SANTOS, F. G. M. A reforma política e suas ilusões. *Folha de São Paulo*, 6 de julho, p. A-3, 2005.
- SANTOS, W.G. Regimes proporcionais, multipartidarismo e estabilidade política. In: SANTOS, W.G. *Crise e castigo: partidos e gerais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Verbo, p. 62-76, 1987.
- _____. Representação, proporcionalidade e democracia. *Estudos Eleitorais*, Brasília: TSE, 1(1), p. 179-210, 1997.

- _____. A universalização da democracia. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P., KERCHÉ, F. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 33-43, 2003.
- _____. A reforma política convoca impolutos. *Valor*, 4 de março, p. A-9, 2004.
- SARTORI, G. Political development and political engineering. In: MONTGOMERY, HIRSCHMAN, (Orgs.). *Public policy*. Cambridge: Harvard University Press, p. 216-298, 1968.
- _____. The influence of electoral systems: faulty laws or faulty method? In: GROFMAN & LIJPHART (Orgs.). *Electoral laws and their political consequences*. New York: Agathon Press, 1985.
- _____. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Editora da UnB, p. 15-94 e 185-216, 1996.
- SCHMITT, R. Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na Ciência Política brasileira. In: KRAUSE, S., SCHMITT, R. (Orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 11-25, 2005.
- SEABRA, C., BRAGA, I., CAETANO, V. PT retira urgência da reforma política. *O Globo*, 10 de março, p. 8, 2004.
- SERRA, J. *Reforma política no Brasil*. São Paulo: Editora Siciliano, 1993.
- _____. O novo sistema político e eleitoral. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P., KERCHÉ, F. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 19-107, 2003.
- SHEPSLE, K.A. Representation and governance: the great Legislative tradeoff. *Political Science Quarterly*, 103(1), p. 461-484, 1988.
- SILVA, J. A. Representación proporcional: efectos corporativos en Brasil. In: BARNUEVO, KNOIECKI (Orgs.). *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid: Inst. de Cooperación Iberoamericano/Fundación Freidrich Ebert, pp. 351-393, 1986.
- SIRKIS, A. Campanhas sujas e partidos fracos. *O Globo*, 18 de março, p. 7, 2004.
- SOUSA, V. O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE, S., SCHMITT, R. (Orgs.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, p. 27-41, 2005.

- TAAGEPERA, R., SHUGART, M. S. *Seats and votes: the effects and determinants of electoral systems*. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.
- TAVARES, J. A. G. *Reforma política e retrocesso democrático: agenda para reformas pontuais no sistema eleitoral e partidário brasileiro*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1998.
- TRANSPARÊNCIA BRASIL. *Às claras: informações e análises sobre financiamento aos candidatos às eleições de 2002*. Transparência Brasil, 2004. (Disponível em: <http://www.asclaras.org.br/html/index.html>)
- TRINDADE, H. H. (Org.). *Reforma eleitoral e representação política*. Porto Alegre: UFRGS, 1992.
-
- _____. Reforma Política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, M. V., VANNUCHI, P., KERCHÉ, F. (Orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 57-82, 2003.
- ZANINI, F. Câmara tenta votar reforma política para reagir à crise. *Folha de São Paulo*, 20 de junho, p. A-8, 2005.

Resumo

O artigo apresenta um breve histórico das propostas de reforma política no Brasil, resumindo as principais questões em pauta em termos de sua relevância para o funcionamento das instituições políticas no país. Os principais pontos de discussão – sistema eleitoral, federação de partidos, fidelidade partidária e financiamento de campanhas são sopesados relativamente aos resultados positivos esperados, bem como às conseqüências para os diversos partidos políticos.

Nesse contexto, é descrito o processo recente de discussão sobre o último projeto de reforma política em tramitação na Câmara dos Deputados, com suas perspectivas de sucesso e as posições dos principais atores políticos envolvidos nesse debate do Congresso (partidos, governo etc.)

Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado?

SÉRGIO ABRANCHES

Uma reforma política que altere as regras eleitorais, estatize o financiamento de campanhas e obrigue a fidelidade partidária a partidos sem identidade programática por força de elementos histórico-estruturais de nosso sistema sóciopolítico evitaria crises como a que o Brasil vive hoje, e outras que já viveu no passado recente? Minha tese é que não. Quero argumentar que o Brasil precisa de uma reforma constitucional profunda, que redesenhe o Estado, enfrentando definitivamente a crise fiscal estrutural que o vem debilitando desde o final dos anos 70 do século passado, e reestruture o nosso federalismo, descentralizando poderes, competências e capacidades.

O governo central deve se tornar uma agência regulatória, estratégica, de defesa e diplomacia e de ações voltadas para o desenvolvimento menos heterogêneo do todo, buscando corrigir, de forma focalizada e eficiente, distorções histórico-estruturais que concentraram territorialmente riqueza, poder econômico, poder político e renda. A capacitação dos estados para formularem suas próprias políticas públicas e enfrentarem com autonomia financeira e política seus problemas locais é que dará consistência programática aos partidos e permitirá que a competição política seja substantiva, por poder de formular e implementar políticas públicas, e não instrumental, por poder de pressionar o governo central

para obter recursos e/ou ações. Reformas desse tipo poderiam alterar radicalmente a estrutura de incentivos que, hoje, estimula o clientelismo e a patronagem e abre caminho para a corrupção.

O Brasil vive, desde o início dos anos 90, uma circunstância marcada pela convergência de processos internos e externos de muita profundidade e longo alcance. O movimento interno de transformações atingiu seu ápice no momento mesmo em que acelerava a mudança em escala global. Essa convergência de processos estruturais combina dois planos distintos de mudança que, ao interagirem, têm um efeito acelerador um sobre o outro: o país, abalado por ampla, abrangente e acelerada mudança estrutural – demográfica, urbana, social, econômica e política – durante e após prolongada crise macroeconômica e do colapso do Estado, encontra a globalização e seus efeitos nos ambientes externo e interno.¹

A crise macroeconômica surgiu nos desequilíbrios dos anos 70 e da crise da dívida, que se agravou imensamente na chamada Nova República, quando a “inflação latina crônica”² se tornou hiperinflação indexada, com impactos devastadores sobre a cultura empresarial e o comportamento fiscal dos governos, alimentando ineficiências e distorcendo comportamentos. Na sociedade, a hiperinflação indexada produziu comportamentos adaptativos de elevado poder corrosivo sobre a ética da convivência social.³

O colapso do Estado decorreu da combinação da crise fiscal, resultante do processo calamitoso de endividamento, na fase de abundância de petrodólares e juros baixos, surpreendida pelo choque dos juros internacionais. O resultado foi mais de uma década

1 Em textos anteriores explorei esses processos formadores do dilema da governabilidade no Brasil contemporâneo: (ABRANCHES, 1996a) e (ABRANCHES, 1996b).

2 Uso, apenas como referência geral, a classificação das inflações, anterior às hiperinflações pós-crise do petróleo, feita por Charles Maier, em (MAIER, 1979).

3 Desenvolvi esse tema, em artigo sobre a cultura da inflação: (ABRANCHES, 1993).

de despoupança pública e subinvestimento em todas as áreas de responsabilidade estatal: da educação e da saúde à infra-estrutura. A crise de governabilidade, agravada pela redemocratização, adicionou um elemento adicional de pressão sóciopolítica à crise fiscal, levando, efetivamente, ao colapso do Estado, que nunca chegou a ser total, mas imobilizou grande extensão do setor público federal, estadual e municipal. A abertura política, combinada à mudança estrutural referida acima, ampliou a agenda de demandas da sociedade, a quantidade de atores ativos na arena política e os mecanismos disponíveis de pressão. Ao mesmo tempo, a crise fiscal e a decadência gerencial do Estado reduziam drasticamente os meios para atender a essa demanda. Em parte, isso se acomodava com a febre inflacionária. A hiperinflação do final do governo Sarney foi a contrapartida proporcional dessa explosão de demandas, associada ao colapso fiscal.

A amplitude da brecha entre demandas e meios colocou essa febre em trajetória exponencial e a levou à fronteira da convulsão. A hiperindexação controlava a hiperinflação, tornando-a social e politicamente tolerável, mas a crise de governabilidade se agravava. Politicamente, ao mesmo tempo em que se aguçava o conflito distributivo e que a proliferação de mecanismos de indexação, formais e informais, mitigava e perpetuava a inflação, surgiam novos valores e se aprofundava a contradição entre as expectativas sobre o futuro e os anseios da maioria. As expectativas eram cada vez mais negativas, os desejos cada vez mais ambiciosos, dadas a repressão do consumo, a erosão das poupanças, a ausência de mecanismos de financiamento hipotecário para aquisição de moradia. A perda de horizonte alimentava o estoque já alentado de frustrações, produzindo uma generalizada *malaise* nacional, que comprometeu seriamente a auto-estima dos brasileiros, a legitimidade das elites governantes e a credibilidade das instituições.⁴

4 Processos fartamente documentados pelas pesquisas de opinião.

A baixa institucionalização da democracia em instalação revelou uma não menos grave crise de governança, de capacidade de governo, em dois sentidos: de controle decisório suficiente para assegurar transições efetivas de situações de anormalidade para situações de normalidade e de eficácia das políticas públicas. Os sucessivos fracassos das tentativas de estabilização do Plano Cruzado ao Plano Collor e a falência dos serviços públicos – sociais e econômicos – revelaram essa outra faceta da crise geral. Mais ainda, o fracasso das políticas públicas, supostamente destinadas a resolver o principal e mais grave desequilíbrio nacional, a inflação, produziu o efeito contrário: a hiperinflação e, com o retorno da indexação, após cada insucesso, a hiperinflação indexada.

Com o Plano Real, houve claros ganhos de governança e de direção dos mecanismos decisórios, sobretudo porque, com a âncora cambial e a abertura comercial, o controle governamental – tipo tabelamento de preços – foi substituído por mecanismos extragoverno, configurando uma situação de “quase mercado”. A quantidade de intervenção governamental necessária para manter a política cambial e assegurar a abertura comercial era menor do que a quantidade de intervenção associada a um plano como o Cruzado, com tabelamentos e tablitas, embora não fosse destituída de problemas e contradições, como se viu logo no início, com a crise do México e, posteriormente, com a desvalorização forçada de 1999. Uma vez controlada a hiperinflação, foi possível neutralizar os mecanismos da hiperindexação e o sistema de preços começou a se reconstituir. Com isto, os efeitos comportamentais negativos se atenuaram. O realismo dos custos atingiu as empresas e o “realismo fiscal” revelou a profundidade e extensão da crise fiscal do estado.

As reformas posteriores e, sobretudo, sua implementação, na qual se inclui a privatização, reduziram parcialmente o tamanho do Estado e a complexidade do setor público. Também limitaram o escopo da intervenção do Estado. Mas a privatização de setores onde operam monopólios naturais ou oligopólios muito concentrados criou novas complexidades e novos desafios de governança econô-

mica, públicos e privados. No setor público, o desafio de desenhar um subsistema regulatório organizacional e operacionalmente eficaz, está por se fazer. O desenho implantado pelo governo Fernando Henrique Cardoso tem falhas evidentes: mistura formulação de políticas e regulação entre as funções das agências, não contempla mecanismos adequados de contencioso e resolução de conflitos, centrou a ação das agências na observância de contratos que não têm a ver com o desempenho do setor, mas tão somente com condições negociais para viabilizar a privatização. Nos primeiros seis meses do governo Luís Inácio, a situação piorou. O governo re-politizou a função regulatória, alimentou conflitos de jurisdição entre as agências e os ministérios e buscou esvaziar as agências, ao invés de redesenhá-las. A sua proposta de marco regulatório formalizava essa tendência.

Ainda enfrentaremos problemas recorrentes de governabilidade e governança até que se complete a reforma do aparato estatal, destinada a compatibilizá-lo ao novo estágio de desenvolvimento a que chegamos. Não se iniciou, realmente, a dura etapa de reforma do Estado e enfrentamento definitivo da crise fiscal e gerencial que o levaram ao colapso. Ao contrário, em 1995 e 1996, período de estabilização acelerada, agravou-se o quadro fiscal, principalmente nos estados. Esse agravamento permitiu novo avanço, que culminou com os novos e mais rigorosos procedimentos de orçamentação, sobretudo na feitura e na implementação da “Lei de Diretrizes Orçamentárias”, a LDO, a ampliação da autonomia do Banco Central na fixação da taxa de juros, na privatização – especialmente dos principais bancos públicos estaduais – na institucionalização do Copom e na aprovação e crescente observância da “Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Mas, aqui se verifica, novamente, a emergência de desequilíbrios resultantes da parcialidade das mudanças, que alteram apenas partes do sistema, enquanto outras permanecem sem grande mudança. Reduz-se o instrumental público que alimenta as práticas clientelistas típicas do estilo de governança que se reinstaurou com a

chamada “Nova República” e viabiliza o manejo de nosso complexo regime de governança, que é o *presidencialismo de coalizão*.⁵ Mas, porque não se completou a reforma de modo a reestruturar o Estado, dotando-o de instrumentos menos numerosos, porém mais eficazes, requalificando sua força de trabalho e readequando seu padrão de remuneração, forma-se um crescente déficit de desempenho, que reintroduz incentivos ao clientelismo, à patronagem e à corrupção.

Essa crise fiscal estrutural do Estado, que torna insuficientes os meios para atender às necessidades essenciais de operação do serviço público e de atendimento das necessidades e expectativas da população, tem sérios e danosos desdobramentos políticos. Esse desequilíbrio fiscal de longo prazo tem raízes estruturais na conformação histórica do Estado brasileiro, a qual nunca chegou a ser totalmente atualizada, em nenhuma das reformas administrativas e do Estado, desde os anos 60. A política de coalizões no Brasil, nesse contexto, induz ao clientelismo e à patronagem. A coalizão é uma necessidade intrínseca de nosso sistema sócio-político, caracterizado por um grau de fragmentação partidária que tem se mostrado irreduzível por regras eleitorais ou legislação repressiva para criação de partidos ou formação de alianças eleitorais. Os desequilíbrios sociais e regionais que ainda temos no Brasil, associados às restrições fiscais de natureza estrutural, insuperáveis sem uma grande reforma do Estado, determinam um desequilíbrio insanável no curto prazo entre as demandas e necessidades da população e a capacidade de provisão do setor público. A junção entre a crise fiscal, esses desequilíbrios e a necessidade de coalizões leva à dominância do clientelismo e da patronagem no processo de formulação de políticas públicas no Brasil. Só quando se blinda um determinado setor,

5 Propus e desenvolvi esse conceito em “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”, (ABRANCHES, 1988). Posteriormente, analisei suas relações com a questão central da governabilidade, em “Presidencialismo de coalizão, estabilidade política e governabilidade”, (ABRANCHES, 1989a) e “O dilema político-institucional brasileiro”, (ABRANCHES, 1989b).

como se fez com a política macroeconômica nos governos Itamar Franco (com Fernando Henrique Cardoso no comando da economia), Fernando Henrique Cardoso (com Pedro Malan no comando da economia) e Luiz Inácio da Silva (com Antônio Palocci no comando da economia) é possível isolá-lo do sistema de pressões que termina por tornar as políticas cativas de determinados interesses, nem sempre legítimos.

O formato das políticas públicas, quase sempre envolvendo a intermediação da burocracia governamental, somada às deficiências gerenciais do setor público, agrava esse quadro, porque reduz drasticamente sua produtividade e eficácia. Tudo isso gera um enorme volume de pressões sobre o sistema político-eleitoral que, na ausência de respostas mais estruturais, incentiva o clientelismo, a patronagem, a troca de serviços públicos, apresentados como favores pessoais do político ou de sua máquina partidária, por voto, criando um sistema de dependência. É nesse hiato de desempenho e produtividade que cresce, também, a corrupção.

A economia privada não consegue atender de forma suficiente a essas demandas, por três razões principais. Primeira, porque temos um viés institucional em nossa estrutura federativa que incentiva a concentração regional dos investimentos. Há uma clara pressão pela descentralização da própria economia, sobretudo após a sua abertura ao exterior, mas a estrutura institucional de incentivos permanece favorecendo a concentração. A descentralização acaba por se fazer de forma desordenada, e muitos agentes econômicos que se dirigem para fora do centro tendem a compensar a estrutura negativa de incentivos recorrendo à informalidade e à transgressão de regras, quando não da legalidade.

Segunda, porque o setor público, historicamente, absorve uma parcela considerável da poupança privada e individual, pela via dos impostos e da dívida pública, reduzindo a capacidade de crescimento da economia privada. A crise fiscal aumenta essa absorção de poupança privada e, ainda pior, esteriliza uma parcela considerável dela. Parte se perde no gasto ineficiente e parte é es-

terilizada, caindo a qualidade e a amplitude do atendimento às necessidades da população.

Terceira, porque a estrutura regulatória tem um viés anti-mercado. O elevado custo de oportunidade, o risco político e o risco regulatório são inibidores do investimento. A burocracia, a regulação e o descrédito da via privada, embutido nas instituições, reduzem o escopo e a propensão à oferta de soluções não estatais. Mais ainda, como se cria uma rede de impedimentos burocráticos, as soluções privadas, para se viabilizarem, acabam encontrando incentivos para entrar também na rede de patronagem e corrupção. A oferta político-burocrática de desimpedimentos termina por criar um incentivo ao baixo desempenho, à burla e à criação de “caça-níqueis”. Daí a proliferação de agências privadas de baixa qualidade, que reforçam o “descrédito institucional” pelas soluções privadas. Os que se recusam a entrar no sistema clientelista, pagam um preço elevado e consomem uma parte grande de seu tempo e recursos atendendo a crescentes exigências regulatórias. Ao optarem pela qualidade e pela legalidade são tratados “pelo regulamento” (*by the book*), que implica em grandes custos de oportunidade. Essas características da economia política brasileira têm muito mais poder de determinação da corrupção que as regras do sistema eleitoral. Uma reforma política, sem prévia reforma do Estado, pouco alteraria esse quadro.

O resultado geral é a perda sistêmica de desempenho. No Brasil, essa perda se traduz, imediatamente, em frustração com o governo e queda de popularidade e apoio do presidente. À medida que se enfraquece a popularidade do presidente, a luta política se torna mais acirrada. A pressão clientelista aumenta, tanto pelo lado da demanda – por parte da população desassistida – quanto pelo lado da oferta – por parte dos políticos, requisitando verbas e acesso aos instrumentos públicos de provisão para atender a seu eleitorado cativo. Não é só o governo que perde. Essa falência de desempenho leva, necessariamente, ao colapso dos serviços e da estrutura regulatória, como se vê na infra-estrutura de transportes do país e na área ambiental.

Esse déficit de desempenho, por causa da extensão no tempo e da profundidade da crise gerencial do Estado, tem, também, uma dimensão gerencial. O relaxamento legal e moral e a crise fiscal estrutural, incentivando o clientelismo, a patronagem e a corrupção, tornam impossível se ter quadros públicos de qualidade, na quantidade necessária e com o espírito de missão que se requer do funcionário público, principalmente daquele que exerce funções de Estado. A função pública é aviltada de todos os lados: pelo crescimento da informalidade e do “jeitinho”, que pune o funcionário correto e fortalece o venal. Pela falta de recursos, que deprime os salários, dilapida o patrimônio, impede a manutenção e a própria execução dos serviços. O apadrinhamento e o favor político impedem a ascensão por mérito, o reconhecimento do bom desempenho, a superioridade dos mais qualificados e sérios. Em consequência, o serviço deixa de ser uma missão e se transforma em um sacrifício. Essa crise gerencial do Estado é gravíssima e atinge sua capacidade operacional e a moral do funcionalismo.

Não bastasse a sobrecarga de demandas e as fontes estruturais de desequilíbrio dinâmico, o presidencialismo de coalizão tem suas próprias e pesadas exigências de gestão política, para não resvalar para a paralisia decisória e para a instabilidade político-institucional. A eficácia político-operacional da governança é determinada pela capacidade de coordenação da maioria por parte do chefe do Executivo que ocupa o centro do sistema de forças. Quando há falhas de coordenação, o sistema tende à fragmentação, podendo sofrer paralisia decisória e colapsos recorrentes de desempenho, com danos ao apoio social do governo.

Nesse padrão de governança, o principal eixo de impacto das falhas de coordenação está na relação entre o Legislativo e o Executivo. Some-se uma agenda de país emergente, com desequilíbrio entre oferta e demanda de políticas públicas, uma federação extensa e assimétrica e a interferência dos governadores na relação entre o presidente e o Parlamento. Agregue-se a mudança, já mencionada, no modo de intervenção do Estado – com a privatização, a descentrali-

zação e a Lei de Responsabilidade Fiscal – em contradição com as demandas clientelistas da tradição do modelo e desconte-se desse ganho as perdas decorrentes da reentrada do clientelismo, incentivada pelos déficits de desempenho real. O resultado é uma crise latente de governança e forte pressão sobre a governabilidade.

Por ser presidencialismo, esse regime de governança reserva à Presidência um papel crítico e central no equilíbrio, gestão e estabilidade da coalizão. O presidente precisa cultivar o apoio popular – o que requer a eficácia de suas políticas, sobretudo as econômicas – para usar a popularidade como pressão sobre sua coalizão; ter uma agenda permanentemente cheia, para mobilizar atenção da maioria parlamentar e evitar sua dispersão; ter uma atitude proativa na coordenação política dessa maioria, para lhe dar direção e comando. Finalmente, e nem de longe menos importante, há que considerar que esse padrão se assenta em coalizões multipartidárias e, não raro, muito amplas, portanto heterogêneas e marcadas por contrariedades internas.

As coalizões multipartidárias são inevitáveis em um sistema político como o brasileiro, que expressa uma sociedade plural, além disso, com tradição de voto proporcional. O chefe de governo – seja presidente ou primeiro-ministro – tem que abandonar a visão de seu próprio partido e adotar uma lógica de ação voltada para a estabilidade e eficácia da aliança. Quando deixa de fazê-lo ou fracassa na tentativa, no parlamentarismo o governo cai; no presidencialismo de coalizão provoca uma crise de governança. A queda do governo no regime parlamentar pode se transformar em crise de governança, mas esta não é uma consequência direta do rompimento da aliança, como no presidencialismo de coalizão.

Com a popularidade em baixa e perdendo eficácia governamental, o presidente enfrenta a multiplicação das contrariedades no interior da coalizão e termina por se tornar parte dos conflitos e rivalidades, perdendo o controle do processo político. Aconteceu com o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso entre 1999 e 2001. Está acontecendo agora com o presidente Lula, porém com

maior intensidade e gravidade. Essas contrariedades entre parceiros são usuais, quando vai se aproximando o período de definição das candidaturas presidenciais. O chefe de governo deve arbitrá-las e resolvê-las sem se envolver.

Se o presidente não consegue adotar uma atitude arbitral ou é parte do processo por estar postulando a reeleição, esse processo tende a desembocar, afinal, em uma crise de governança, gerando um ambiente propício à fragmentação da maioria, sem liderança, desarticulada e sem direção. Neste contexto de desgovernança, o processo político se torna errático e imprevisível. Parece que a política deixa de ter racionalidade. Mas a nenhuma ação falta, realmente, racionalidade. Ocorre que as decisões passam a se basear em objetivos específicos, que não levam em consideração a coalizão ou o interesse geral do governo. A lógica dos partidos e atores passa, então, a ser determinada pelas rivalidades faccionais e pelos interesses regionais. É a lógica descentralizada de partidos federais. Essa lógica da federação se impõe nos períodos pré-eleitorais, em todos os partidos que abrigam facções rivais nos estados, ou onde seu principal concorrente está na seção estadual de partido aliado no plano nacional. Só o presidente pode estabelecer a precedência do interesse dos comuns.

Se o presidente perder o poder de atração sobre os partidos que apóiam seu governo, em função da queda de popularidade ou de eficácia governamental, em um contexto de falhas de coordenação política, precipita-se o rompimento do pacto que cimentava a aliança governista. Esgota-se, praticamente, o que restava de recursos políticos para atrair aliados e fazer frente às tendências centrífugas do presidencialismo de coalizão.

A partir daí, predomina uma lógica fragmentária, agravando os problemas de coordenação e articulação política, por parte do presidente. A crise de governança se soma às bases estruturais precárias da governabilidade, para determinar mais um período de relativa inércia governamental.

Numa crise de governança, no presidencialismo de coalizão, é grande a dificuldade de trocar alianças, para redesenhar a base de

sustentação parlamentar. No parlamentarismo, a queda do gabinete, a dissolução do Parlamento e a convocação de eleições são meios para resolver essa dificuldade. No presidencialismo de coalizão, a reforma do gabinete é processo traumático e desestabilizador, dada a quase impossibilidade de equilibrar as demandas partidárias, faccionais e regionais em um ministério com número finito de postos. Principalmente, se há posições à margem da barganha política, como tem sido o caso da equipe econômica.

Há, em toda parte, limitações reais ao número de alianças viáveis a que o chefe do Executivo pode recorrer. A literatura contemporânea mostra que o conjunto possível de coalizões é reduzido por uma série de constrangimentos: resultados eleitorais, regras de funcionamento dos parlamentos, rivalidades locais, estaduais ou nacionais, ideologias ou posicionamentos programáticos, micropolítica interna dos partidos e dinâmica do relacionamento interpartidário.⁶

Por outro lado, a existência de facções partidárias que discordam da orientação geral requer uma grande coalizão, não apenas uma coalizão mínima, que reúna só o número necessário de cadeiras para assegurar a maioria, vista erradamente como a “coalizão natural”. A quase totalidade dos partidos, nas democracias européias, tem, como aqui, facções regionais ou formadas em torno de lideranças políticas fortes, opostas às estratégias políticas dos líderes nacionais de seus partidos. Alguns desses grupos têm preferência por aliados distintos para formar coalizões, daí decorrendo as dissidências e a necessidade de adicionar mais partidos à coalizão, para descontar um percentual de votos discordantes. Portanto, não é falha de nosso sistema sóciopolítico. É da natureza geral dos partidos reais aqui e alhures. Na Europa, a polarização de muitos sistemas partidários torna a maioria das coalizões teoricamente

6 Essa análise está desenvolvida, para o governo Fernando Henrique, em “A Crise é de Governança” (ABRANCHES, 2001).

possíveis politicamente inviáveis, como mostrou Klaus von Beyme (BEYME, 1985).

Sarney, Collor, Fernando Henrique (na metade final de seu segundo mandato) e Lula (na segunda metade de seu primeiro mandato) enfrentaram crises de governança de maior (Collor sofreu impeachment, a crise hoje enfrentada por Lula pode ameaçar o seu mandato também) ou menor gravidade. Essas crises de governança têm raízes sistêmicas mediatas e determinantes políticos imediatos. O problema é que, por causa das condições insuficientes de governabilidade, mantém-se sempre alto o risco de uma crise de governança, se ocorrem falhas importantes de coordenação política ou se a conjuntura leva a perdas acentuadas de eficácia governativa, ou as duas coisas juntas – como ocorreu nos casos de todos os presidentes eleitos pós-ditadura. A crise de governança, por sua vez, agrava os desequilíbrios que fragilizam as bases sistêmicas da governabilidade, restabelecendo uma dinâmica geral de risco.

Os problemas de governabilidade podem, portanto, se agravar, antes de começarem a ser resolvidos, passo a passo, porque a capacidade de perceber e demandar da sociedade se eleva, enquanto a capacidade de resposta do sistema político permanece limitada, seja no plano decisório e parlamentar, seja no plano fiscal e governamental.

A conseqüência mais imediata desse quadro afeta o ritmo das soluções desses graves problemas sistêmicos. A trajetória do Brasil é predominantemente positiva. Mas as soluções institucionais, seja no campo político, seja no campo governamental, bem como as respostas estruturais, serão graduais e lentas, e levarão muito tempo para se completarem. E esse fato aumenta dramaticamente a necessidade de continuidade e coerência na condução política desse processo. O mais provável é uma combinação de *breakthroughs* e *muddling throughs*, a maior parte do tempo: soluções incrementais, com momentos de ruptura com o passado, levando a saltos qualitativos, o que só é possível, sem retrocessos, se houver uma linha de continuidade na visão estratégica dos governos. Continuidade de

visão não implica continuísmo no poder, apenas que a rotatividade natural e democrática no poder não se dê entre visões antagônicas sobre os rumos que a sociedade brasileira deve seguir. Esta continuidade de visão permite diferenciação de prioridades, métodos e ênfases, mas certamente não de rumos ou sobre a configuração estrutural desejada para o sistema socioeconômico.

A dinâmica da sociedade brasileira contemporânea é, como disse, predominantemente positiva, embora ainda possa ser caracterizada por conceitos gerados a partir de concepções pessimistas da modernidade.⁷ Mas já nos encontramos em um estágio marcado pela combinação positiva de mudança e crise. Na passagem de sociedade subdesenvolvida para sociedade de massas madura, na qual o país se encontra hoje, há um momento crítico, em que a sociedade de massas emergente assume os contornos de uma sociedade de risco (BECK, 1996). Em grande medida, o risco inerente à situação do Brasil contemporâneo está associado a um elevado grau de estresse sistêmico, que decorre da superposição dos estresses da mudança aos estresses da crise. Os dois se realimentam, produzindo um desequilíbrio dinâmico (e não um equilíbrio

7 Refiro-me ao fato de que as noções de crise de governabilidade e sociedade de risco se originam de concepções pessimistas dos efeitos do progresso sobre a trajetória da humanidade. Essas concepções têm como ponto de origem mais recente – e menos filosófico – o relatório do Clube de Roma, dos anos 80, que postulava limites ao crescimento do mundo, derivados de cenários populacionais, ambientais e industriais muito pessimistas. É verdade que esses cenários não se cumpriram inteiramente: houve nítida deterioração ambiental; a curva demográfica da humanidade, embora ainda muito alta nas periferias mais pobres, sofreu significativa e generalizada desaceleração; a estagnação tecnológica não se verificou, ao contrário, estamos em meio a uma revolução tecnológica; não houve a escassez de recursos naturais e estamos nos movendo aceleradamente para a substituição da maioria dos recursos não-renováveis. A crise de governabilidade, que surgiu como um corolário, que resultaria dos limites à capacidade de atendimento de demandas e conseqüente sobrecarga da agenda pública, de fato se verificou e ainda não foi debelada por todas as nações. Mas a resposta a ela foi diversa e, em muitos casos, muito vigorosa, mostrando caminhos possíveis para a superação da crise.

dinâmico, como ocorre nas sociedades com grau suficiente de auto-regulação). A diferença é que, no segundo caso, as conjunturas cíclicas separam dois momentos de relativo equilíbrio e, no primeiro, cada equilíbrio conjuntural, separa ciclos de desequilíbrio. Até que o país atinja uma taxa elevada de resolução de conflitos e solução de problemas – novos e velhos – por aproximações sucessivas, viverá situações de desequilíbrio. Nesse estado de transição, as soluções tendem a alimentar novos e imediatos desajustes, durante boa parte da travessia, embora eliminem problemas acumulados e, portanto, contribuam para o equilíbrio dinâmico geral futuro, para o qual já aponta a trajetória presente.

É o que se vê, por exemplo, com a estabilização, analisada acima, que produziu efeitos sociais muito benéficos, mas também levou a outros desajustes. Mas, como se trata de uma trajetória que já tem sinal positivo, esses desequilíbrios tendem a contribuir para um equilíbrio sistêmico e dinâmico, mais estável, no futuro distante, na medida em que dão respostas funcionais a problemas presentes, que atuavam como obstáculos intransponíveis no caminho da adaptação do sistema à nova ordem global, cujo pré-requisito era a superação da crise doméstica.

Há grandes dificuldades com o estoque de problemas, mas o fluxo já é positivo. Entretanto, dados os obstáculos políticos à mudança sistêmica integral, a remoção de certos obstáculos altera a dinâmica de subsistemas de forma contraditória e, por causa dessa contradição, o sistema se move para um novo patamar de desequilíbrio dinâmico, com novos desequilíbrios e novas crises a enfrentar nesse movimento de superação seletiva de obstáculos e problemas. A chave para obter uma situação de equilíbrio dinâmico, em longo prazo, na qual os desequilíbrios levam a um novo equilíbrio, é a continuidade das mudanças e a consistência na direção do movimento, na medida em que a lógica do desequilíbrio dinâmico é inversa a essa: cada avanço em direção ao equilíbrio leva a um novo desequilíbrio. Nessa longa transição, o mercado não é capaz de auto-regulação, nem naquelas áreas em que não existem

falhas que exijam regulação estatal. Mas o Estado não tem capacidade regulatória instalada, nem o governo condições de direcionar o processo, para evitar falhas graves de regulação. Mais um déficit operacional: quando o mercado falha, o Estado não é capaz de regulá-lo eficientemente, nem o governo de redirecioná-lo, pois não maneja incentivos ou desincentivos eficazes.

Como o Brasil se encontra ainda no estágio de sociedade de risco, a qual se caracteriza por desequilíbrios dinâmicos, porém em transição para a maturidade sócio-econômica, tem-se um sinal positivo dominante para sua trajetória futura. Os desequilíbrios dinâmicos tendem, no longo prazo, a uma ordem sistêmica caracterizada por um equilíbrio dinâmico sustentável.

Mas, no presente, esse sistema de transição está marcado pela existência de um elevado potencial sistêmico de crise de governabilidade, que implica em elevado grau de estresse sobre o regime de governança. Adicionalmente, a crise fiscal e gerencial do Estado debilita a capacidade de governança, fazendo com que o processo político também se configure como um sistema de risco, em estado de permanente desequilíbrio dinâmico.

A crise de governabilidade⁸ se caracteriza por um desequilíbrio entre os requisitos de governança e a capacidade de governança ou, em outras palavras, entre o que se necessita do governo e a capacidade real de governo. Esse desequilíbrio permanente se expressa em necessidades mais agudas de legitimidade e credibilidade, pois o governante deve suprir o déficit material de governança, com um superávit de confiança, que é o lado simbólico da governança.⁹ Não é diferente do que diziam, Gramsci, à esquerda, há setenta

8 Ver (KOOIMAN, 1993a).

9 Quando se reclamava, por exemplo, que Fernando Henrique tentava resolver os problemas “no gogó”, não se percebia que ele estava, precisamente, tentando compensar a incapacidade real do governo em dar soluções estruturais para os problemas com um pleito de confiança na capacidade futura de equilíbrio do sistema.

anos, e Lipset, à direita, há trinta.¹⁰ Para dizer a mesma coisa sem recurso ao jargão técnico: o governo precisa gerar mais confiança, porque sua capacidade de desempenho é inferior ao que se espera e se necessita dele.

A governabilidade se refere ao ajustamento entre necessidades e capacidades, no nível sistêmico. A governança diz respeito à capacidade de resposta, direção e controle, no ajustamento entre demandas e meios para seu provimento, no nível operacional, da ação. O problema da governabilidade é estrutural, o problema da governança é de processo, de agenda e gestão.

Há um aparente paradoxo nas sociedades de risco, como é o Brasil atual: para vencer a crise de governabilidade, os governos precisam desenvolver certas e novas capacidades e reduzir certos recursos de governança usados no passado. Aí está a justificativa para reformas que reduzem alguns recursos estatais, como a privatização ou a desestatização e a desregulação e poderiam, em circunstâncias mais propícias, quebrar a espinha dorsal do clientelismo e do mandonismo regional. Essas reformas, porém, requerem um grau de governança ou comando sobre os instrumentos de governo que pode ser superior ao factível, dadas as condições operacionais da

10 Antonio Gramsci: “a reforma moral e intelectual precisa estar associada a um programa de reforma econômica; mais ainda, o programa de reforma econômica é, precisamente, a forma concreta pela qual toda reforma moral intelectual é apresentada. (...) Uma iniciativa política apropriada é sempre necessária para liberar as forças econômicas das amarras das políticas tradicionais.” (GRAMSCI, 1991)

Lipset: “A extensão na qual os sistemas políticos democráticos contemporâneos são legítimos depende em larga escala do modo pelo qual questões-chave que dividiram historicamente a sociedade foram resolvidas. (...) A estabilidade de qualquer democracia depende não só do desenvolvimento econômico, mas da efetividade e legitimidade de seu sistema político. (...) Efetividade significa desempenho real. (...) Legitimidade envolve a capacidade do sistema de engendrar e manter a convicção de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas para a sociedade. (...) A efetividade é primariamente instrumental e a legitimidade valorativa.” (LIPSET, 1960)

máquina pública e do sistema político. No presidencialismo de coalição, enquanto as forças poentes, que se valem desses recursos ultrapassados para se manterem no poder, fizerem parte da maioria, seu enfraquecimento reduz a capacidade de governança. Mas, enquanto permanecerem com algum poder de veto sobre as decisões, cuidarão de preservar a arquitetura institucional ultrapassada, mantendo-a em permanente descompasso com os resultados da acelerada mudança social. Para restaurar a governabilidade, é preciso, portanto, mudar a agenda de governo, para reduzir a pressão de demandas do estoque, cuja satisfação já não tem mais viabilidade no presente, dadas todas as mudanças que já ocorreram, e investir pesadamente no fluxo e na mudança real de condições para as novas gerações.

Além desses “filtros seletivos”, que depuram e alteram a agenda de governo, as soluções para a multiplicidade de problemas, velhos e emergentes, que permanecem na agenda da sociedade requerem a diversificação dos instrumentos de ação. A governança, do ponto de vista estratégico e dinâmico, se refere à criação e preservação de condições nas quais um espectro mais amplo e diferenciado de soluções se torna administrável. Só a diversidade pode acabar com a diversidade.¹¹ O problema da governança é instrumental, ele se refere à construção de capacitação para tornar disponíveis soluções diferenciadas para a multiplicidade de problemas simultâneos que a sociedade de risco enfrenta.

No caso do Brasil, esse processo de aproximações sucessivas é claro: a estabilização era um pressuposto de qualquer mínimo de governança; as reformas possíveis são mitigadas, mas adicionam maior instrumentalidade ao governo, sobretudo ao permitirem melhoria do quadro fiscal; a desregulação possibilita a captação de investimento privado – doméstico e externo – para superar os gargalos de infra-estrutura que, por sua vez, constituem obstáculo

11 Cf. (ASHBY, 1957) e (KOOIMAN, 1993b). Ver também (DUNSIRE 1993).

ao crescimento sustentado a taxas suficientes para fortalecer a governabilidade, reduzindo o hiato entre recursos e necessidades, aumentando uns e diminuindo as outras.¹²

O problema da governabilidade não se resolve a curto e médio prazo. Como ele se refere ao equilíbrio ou ajustamento, dinâmico e complexo, no âmbito sistêmico, entre necessidades e capacidades, requer soluções estruturais mais profundas. Pressupõe a superação de problemas, não apenas a administração dos problemas. Enquanto a sociedade viver em estado de desequilíbrio dinâmico, permanecerá em situação de crise latente de governabilidade, que precisa ser compensada por incrementos efetivos na capacidade de governança. Por ser latente, a crise de governabilidade admite graus crescentes de governança, exceto quando a crise se manifesta em sua forma aguda e aberta. A governabilidade plena, porém, só será alcançada quando os desequilíbrios dinâmicos convergirem, na sua maioria, para um estado geral de equilíbrio dinâmico. Nesse ponto, a pressão sobre o sistema de governabilidade se reduz e estabiliza. Viveremos, desta forma, muito tempo ainda em um sistema de pressão sobre a governabilidade e a governança. O governo e as relações Executivo/Legislativo permanecerão em estado de alta tensão, sob peso de excessivas demandas e expectativas, requerendo certa ousadia criativa e reformista, para ir diversificando os modos de atuação e as respostas aos problemas.

As regras políticas têm pouco a ver com esse estado geral de coisas. Mudá-las, sem uma reforma profunda do Estado e de suas relações com a sociedade, resultaria em mais frustração. A reforma

12 Algumas soluções continuam sendo tradicionais, outras têm que ser não-tradicionais, inovadoras. Trata-se, portanto, de combinar soluções estatais, públicas não-estatais e privadas. Por outro lado, trata-se de desregular (reduzir demandas por governança), re-regular (constituir novas formas de governança, menos onerosas e menos restritivas) e auto-regular (transferir as demandas de governança para os próprios agentes). Sobre a dialética desregulação/re-regulação, ver o meu texto “Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações” (ABRANCHES, 1994).

real de que o Brasil precisa é a da Federação, com descentralização e redução das pressões sobre o governo central, transferindo poder e capacidades aos estados. E do Estado, para superar sua crise fiscal estrutural. Dessa forma, seria possível alterar a estrutura de incentivos que alimenta a patronagem e o clientelismo e dar maior conteúdo programático-regional nas unidades da Federação, e estratégico-nacional, no âmbito do governo central.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio. A crise é de governança. *Conjuntura Política*, Associação Brasileira de Ciência Política / Depto. de Ciência Política – UFMG, n. 26, junho, 2001 (Disponível em: <http://cevep.ufmg.br/bacp/>.)

_____. Reforma regulatória: conceitos, experiências, recomendações. *Revista do Serviço Público*, Escola Nacional de Administração Pública, Ano 50, n. 2, p. 19-50, 1999.

_____. Governabilidade e sociedade de risco. Apresentado ao II Congresso Brasileiro de História Econômica, Mesa Redonda sobre Políticas Públicas e Reformas do Estado, Universidade Federal Fluminense, 14/10, 1996a.

_____. Crise e mudança: a agenda dividida. In: VEL-
LOSO, J. P. dos Reis. (Coord.). *O Real, o crescimento e as reformas*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1996b. (Trabalho apresentado ao VIII Fórum Nacional de Idéias para a Modernização do Brasil, Rio de Janeiro, maio de 1996.)

_____. A sociologia política da inflação. In: VIEIRA, José Ribas et al. (Orgs.). *Na corda bamba*. Doze estudos sobre a cultura da inflação. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 63-95, 1993.

_____. O dilema político-institucional brasileiro. Texto apresentado a Seminário Promovido pelo Senado Federal, Brasília, 1989a. (Republicação disponível em <http://www.riscopolitico.com.br>.)

_____. Presidencialismo de coalizão, estabilidade política e governabilidade. Trabalho apresentado em Seminário do IUPERJ/ Fundação Friedrich Nauman, Rio de Janeiro, 1989b. (Republicação disponível em <http://www.riscopolitico.com.br>.)

- _____. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, vol. 31, n. 1, p. 5-32, 1988. (Republicação disponível em <http://www.riscopolitico.com.br>)
- ASHBY, R. W. *An introduction to cybernetics*. New York: John Wiley, 1957.
- BECK, Ulrich. Risk society and the provident state. In: LASH, Scott, SZERSZYNSKI, Bronislaw, WYNNE, Brian. (Eds.). *Risk, environment and Modernity*. London: Sage, p. 27-44, 1996.
- BEYME, Klaus von. *Political parties in Western democracies*. Aldershot: Gower, 1985.
- DUNSIRE, Andrew. Modes of governance. In: KOOIMAN, Jan. (Ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage, p. 21-34, 1993.
- GRAMSCI, Antonio. O moderno príncipe. In: *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1991.
- KOOIMAN, Jan. (Ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage, 1993a.
- _____. Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity. In: KOOIMAN, Jan. (Ed.). *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage, p. 35-48, 1993b.
- LIPSET, Seymour M. *Political man: the social bases of politics*. Anchor Books, 1960.
- MAIER, Charles. The politics of inflation in the twentieth century. In: HIRSCH, Fred, GOLDTHORPE, John H. (Eds.). *The political economy of inflation*. Oxford: Martin Robertson, 1979.

Resumo

O artigo propõe um olhar mais profundo para as crises de governança e governabilidade que têm ocorrido no país, principalmente nos últimos vinte anos. Para o autor, é necessário ir além de uma reforma das regras de funcionamento das instituições políticas, e considerar a estrutura interna do Estado brasileiro – vista como inadequada para responder às crescentes demandas sociais – e sua relação com o contexto externo.

Nesse sentido, são apontadas soluções como a reestruturação do federalismo brasileiro, a descentralização de poderes e o redimensionamento de competências e capacidades do Estado brasileiro. Como resultado, o governo central deve se tornar uma agência regulatória, estratégica, de defesa e diplomacia e de ações voltadas para o desenvolvimento menos heterogêneo do todo, buscando corrigir, de forma focalizada e eficiente, distorções histórico-estruturais que concentraram territorialmente riqueza, poder econômico, poder político e renda.

Majoritário ou proporcional? Em busca do equilíbrio na construção de um sistema eleitoral¹

ANTÔNIO OCTÁVIO CINTRA

1. A importância do sistema eleitoral

Desde que se impôs o princípio da soberania popular, segundo o qual o poder se origina do povo e em seu nome se exerce, as eleições se tornaram, principalmente no transcurso dos últimos dois séculos, parte essencial da arquitetura política das sociedades democratizadas.

1 Este texto não tenciona discutir a crise política que se desdobra no momento em que o redigimos. Tampouco discutirá as propostas concretas, em tramitação no Legislativo, de introduzir mudanças em nosso sistema eleitoral e partidário, e que, em boa parte, aspiram a sanar as presentes deficiências de nossas leis eleitorais, inclusive a vulnerabilidade a fórmulas corruptas de financiamento partidário e de campanhas, avassaladoramente reveladas pelo noticiário mais recente.

Não que a discussão dos tópicos mencionados seja desnecessária. Acreditamos, porém, já estar ela sendo feita em outros meios [vide texto de David Fleischer, neste volume – nota do Ed.], sobretudo nos pronunciamentos dos próprios líderes políticos e nas freqüentes análises dos jornalistas especializados. Nosso escopo é o de discutir, em plano mais teórico, algumas elementos importantes para a construção de um sistema eleitoral, inclusive o brasileiro, e necessários ao entendimento das conseqüências políticas dos vários formatos que se podem escolher nessa construção.

Como pôr em prática o princípio da soberania popular nos grandes agrupamentos humanos? O bom-senso nos diz que a idéia de democracia direta, ou seja, sem representantes, pode funcionar apenas de modo residual nesse tipo de sociedades. Em outras palavras, para o povo governar-se – se não se trata de um grupo bem pequeno de pessoas –, deve fazê-lo normalmente por meio de representantes. Essa, a idéia da democracia representativa.

Mas como escolher os representantes? Responder a essa pergunta tornou-se assunto premente, sobretudo em conseqüência da ampliação do eleitorado nos países centrais, em ondas sucessivas e irreprimíveis, ao longo dos séculos XIX e XX.

Várias respostas lhe foram sendo dadas com o passar do tempo, corporificadas em conjuntos de regras – os sistemas eleitorais – que se aplicam para coletar o voto e transformá-lo em postos com poder político.

Nenhum sistema eleitoral é perfeito. De cada sistema eleitoral se pedem efeitos diversos, não raro conflitantes, muito difíceis de obter, de modo satisfatório, numa solução equilibrada, que os concilie e seja aceita pelos vários grupos que disputam o poder político na sociedade. Os sistemas podem, por exemplo, ser mais ou menos representativos, podem facilitar ou não a formação de maiorias, podem estar mais ou menos abertos à expressão de novas forças políticas, podem facilitar a fragmentação ou induzir a concentração partidária, estimular o estabelecimento de vínculos entre o representante e o eleitorado ou reforçar partidos com plataformas que falem aos interesses mais gerais dos cidadãos.²

Em geral, quando estudamos a história dos sistemas eleitorais, vemos que sua estruturação e as mudanças que sofrem resultam de conflitos e de negociações entre as várias forças políticas, cada qual

2 Muitos dos debates sobre o assunto, no Brasil, parecem omitir essa multifinalidade dos sistemas eleitorais. Elege-se, em geral, um valor a ser perseguido com vantagem sobre todos os demais. Esse valor costuma ser o da representatividade, que tem levado a um certo fundamentalismo proporcionalista, prejudicial a uma análise que leve em conta a complexidade do problema.

buscando, nas fórmulas eleitorais, as que melhor satisfaçam suas ambições de crescimento e influência política ou, o que acontece com os pequenos partidos, os protejam do desaparecimento. Os sistemas concretos acabam resultando de acordos precários, reavaliados de tempos em tempos, se certos grupos se julgarem permanentemente prejudicados pelas regras em vigor. Alguns sistemas são, todavia, duradouros, como o britânico e o norte-americano, porque os vários grupos aprenderam, ao longo de uma longa história, a usá-lo estrategicamente, de forma que nem perdas, nem ganhos, sejam distorcidos com permanência contra um grupo ou a seu favor.

Na definição de seus sistemas eleitorais, as democracias recorrem, basicamente, a dois princípios, o majoritário e o proporcional. O princípio majoritário é o de mais longa tradição histórica. Podemos encará-lo tanto como um *critério para a tomada de decisão* em grupos, quanto como um *critério de representação política*.³

Nas deliberações coletivas, freqüentemente se tomam decisões por maioria de votos e encaramos essa regra como coerente com a lógica democrática, pela qual vence a maioria. Assim, nos parlamentos, a deliberação formal nas votações segue a regra da maioria.

No caso das eleições, é preciso um critério de decisão para saber quem venceu o pleito. Os primeiros sistemas eleitorais usados pelas modernas democracias para a escolha dos representantes ao parlamento foram os de tipo majoritário. O território nacional era dividido em circunscrições nas quais se aplicava alguma modalidade de regra majoritária para decidir o vencedor da eleição. Essas circunscrições são conhecidas no direito eleitoral brasileiro como círculos ou distritos.⁴

3 Esta importante distinção nos é apresentada por Dieter Nohlen (NOHLEN, 1981).

4 Historicamente, o Reino Unido, a Dinamarca e a Suíça adotaram o distrito uninominal, ou seja, em que se elege apenas um representante, com decisão por maioria simples, turno único. A Áustria, a Alemanha, a Itália, a Holanda e a Noruega conheceram os distritos uninominais, mas com decisão em dois turnos. Distritos plurinominais, nos quais se elegiam mais (*continua*)

Os princípios de decisão eleitoral se expressam em fórmulas eleitorais, cuja aplicação permite resolver o problema de que regra seguir para converter os votos do eleitorado em cadeiras parlamentares ou, nos sistemas presidencialistas ou semi-presidencialistas, também em conquista da titularidade no Executivo, pela eleição direta do presidente da república.

A fórmula eleitoral majoritária é a seguinte: vence quem conseguir a maioria dos votos. Mas o que é maioria é suscetível de várias definições. Podemos ter a maioria relativa –vence quem tiver mais votos –, a absoluta e as maiorias qualificadas, por exemplo, a maioria de 60% ou a de 2/3.

Podemos, entretanto, encarar o princípio majoritário também sob um outro ângulo, isto é, como *princípio de representação*. A indagação, nesse caso, é sobre que resultados se esperam do sistema eleitoral, que funções se quer que ele desempenhe ao selecionar os representantes mediante eleições.

O princípio majoritário, enquanto princípio de representação, estipula que as maiorias, em cada circunscrição (distrito), é que devem ser representadas no Parlamento. Há, pois, um forte componente territorial no princípio majoritário, na medida em que um território é dividido para que suas diferentes regiões tenham representação, e esta, em cada distrito, é decidida pelo critério da maioria.⁵

Além disso, o princípio representativo majoritário define que as diversas maiorias obtidas nos distritos devem compor, no sistema parlamentarista, uma maioria parlamentar nacional capaz de formar um governo e dar-lhe sustentação. O sistema eleitoral inspirado no princípio majoritário preocupa-se, pois, com promover a formação de maiorias, porque as julga indispensáveis para o exercício do governo.

(*continuação*) candidatos, com decisão majoritária, foram conhecidos na Bélgica, Luxemburgo e Suíça.

5 O princípio majoritário tem, assim, um forte aspecto federalista na sua concepção. Veja-se a análise do assunto em (GORGEN, 1992).

Os defensores do princípio majoritário, como princípio de representação, têm sustentado sempre, ao longo do tempo, que também as minorias conseguirão representar-se. Apesar de os votos da minoria se perderem nos distritos onde ela é derrotada, nada impede que, em outros distritos, seja maioria, mesmo que, no total nacional, conquiste menos cadeiras do que seu rival. Assim, as minorias também conseguem ter representação, podem exercer sua função parlamentar e lutar para conseguir tornar-se maiorias em futuras eleições. Este fato é tanto mais verdadeiro quanto maior for a representação a se eleger para o parlamento nacional. Com uma representação numerosa, o território do país precisa ser dividido em grande número de distritos. Torna-se, portanto, mais provável que partidos minoritários nacionalmente conquistem a representação de, ao menos, alguns desses distritos, em que obtenham a maioria relativa.⁶

Historicamente, porém, os oponentes do princípio majoritário não se deram por satisfeitos com a argumentação dos seus defensores. Em consequência, na segunda metade do século XIX, surgiu movimento em defesa de outro princípio de decisão e representação, o *proporcional*.⁷

6 A maioria relativa é adotada em vários sistemas eleitorais majoritários, como o britânico e o norte-americano (denomina-se tal critério o do “*first past the post*”, termo vindo das corridas de cavalo, ou seja, ganha o candidato que obtiver o primeiro lugar na votação).

7 Contrariamente à suposição de muitos, o sistema proporcional foi de início defendido não pelos socialistas, mas pelos liberais, como Stuart Mill. Temiam eles que, com a extensão do direito de voto a amplas parcelas da população, já em curso, as minorias educadas fossem definitivamente banidas da representação política caso permanecesse em vigor o sistema majoritário. Depois, o reclamo do sistema proporcional foi assumido pelos socialistas. Numerosas reformas se sucederam entre o final do século XIX e o começo do XX, a fim de implantá-lo. Mas não foi uma evolução simples, que se possa resumir dizendo que a esquerda era proporcionalista e a direita majoritarista. Na verdade, a grande luta da esquerda era pela ampliação do direito do voto, eliminando-se restrições censitárias, de alfabetização e os votos ponderados. (*continua*)

Esse princípio, exaltado pelos que o propugnaram como sendo mais democrático, estipula que a decisão sobre uma eleição deve atender às proporções dos votos conquistados pelos vários competidores. Na prática, o princípio proporcional de decisão se traduz em fórmulas eleitorais mediante as quais os partidos ou candidatos conquistam uma cadeira parlamentar cada vez que atinjam um certo montante de votos (quociente eleitoral, média maior ou resto maior, por exemplo).

Como princípio representativo, o princípio proporcional considera que as eleições têm, como principal função, a representação, no Parlamento, na medida do possível, de todas as forças sociais e grupos políticos existentes na sociedade, na mesma proporção de seu respectivo apoio eleitoral. Em outras palavras, o princípio proporcional dá toda a ênfase à representatividade. Quer-se refletir o mosaico social. A função do sistema eleitoral é, como propunha o Marquês de Mirabeau, em discurso na Assembléia de Provença, em 1885, a de fazer um mapa acurado das divisões e tendências da sociedade, nele se reproduzindo os tamanhos relativos das correntes políticas.⁸

(*continuação*) Muitas vezes, grupos conservadores ou cujo voto tinha conteúdo religioso temiam uma polarização com os socialistas, razão pela qual apoiaram o sistema proporcional. É o caso do Partido Católico na Bélgica, que teve segmentos favoráveis a esse sistema. Vale notar que a Grã-Bretanha, mesmo se mantendo fiel ao sistema majoritário, conheceu o crescimento do Partido Trabalhista e a sua ascensão ao poder já nos anos 20 desse século.

Para que o sistema proporcional se tornasse realidade, foi necessário conceber fórmulas eleitorais que permitissem converter os votos em cadeiras parlamentares. Numerosas dessas fórmulas foram surgindo ao longo da segunda metade do século XIX. Stuart Mill esposou a fórmula de T. Hare, exposta por este autor no *Treatise on the Election of Representatives*, que Mill cita no seu *Considerations on Representative Government*, pág. 107 (livro publicado em 1860).

- 8 Congresso realizado na cidade de Antuérpia, em agosto de 1885, sob o patrocínio da Associação Reformista pela Adoção da Representação Proporcional enaltecia-a, em suas conclusões, entre outras virtudes, por ser o meio único de dar “representação exata a todos os grupos significativos do eleitorado.” (CARSTAIRS, 1980)

Para os que o defendem, esse princípio é mais justo e atende melhor ao imperativo democrático de dar voz às minorias do que o princípio majoritário.

A polêmica entre os partidários de cada um desses princípios tem prosseguido desde o século XIX. À argumentação dos proporcionalistas respondem os majoritaristas que a função das eleições não é apenas a de representar todas as diferenças existentes e incitar todas as minorias, por menores que sejam, a se representarem distintamente. Têm também a função de estimular a formação de maiorias, indispensáveis para que haja governo estável, sobretudo num sistema parlamentarista. O principal direito, na democracia, prosseguem eles, é o direito de a maioria governar e, entre os critérios para julgar um sistema eleitoral, está o de saber se e como ele contribui para formar e manter a maioria.

Entre os proponentes da proporcionalidade, o mais brilhante foi certamente o filósofo inglês John Stuart Mill, para quem o princípio primeiro da democracia é o da representação na proporção dos números (“*the first principle of democracy – representation in proportion to numbers*”).⁹

Em verdade, ao estudarmos as experiências de vários países com o princípio proporcional, vemos com clareza não existir apenas um modelo de sistema eleitoral inspirado nesse princípio, mas sim uma imensa variedade.¹⁰

9 (MILL, 1860:107) Já em 1868, a defesa do sistema proporcional era feita, em nosso país, por José de Alencar: “(...) É evidente que um país estará representado quando seus elementos integrantes o estiverem na justa proporção das forças e intensidade de cada um. (...) É essencial à legitimidade dessa instituição (o governo representativo) que ela concentre todo o país no Parlamento, sem exclusão de uma fração qualquer da opinião pública.” (apud. SANTOS, 1987:20). O inovador pensamento político de Alencar foi redescoberto por Wanderley Guilherme dos Santos, em *Crise e castigo: os partidos e generais na política brasileira*.

10 O movimento maciço de implantação do sistema proporcional teve a partida em 1899, na Bélgica, e conheceu grande intensidade até 1920, data em que já estava adotado na maior parte da Europa Ocidental.

Uma fonte de variação dos sistemas proporcionais é a forma de apresentar as candidaturas, se pessoais ou partidárias (neste último caso, via listas fechadas). Alguns países adotam listas fechadas e preordenadas, como a Espanha, a África do Sul, Israel e Portugal. Em outras palavras, o partido apresenta uma chapa de candidatos, na ordem em que os quer ver eleitos, não tendo o eleitor escolha; outros permitem que o eleitor corte nomes da lista, ou lhe acrescente nomes de outras listas, como a Suíça, ou modifique, dentro de certos limites, a ordem de precedência na apresentação dos nomes, previamente proposta pelo partido, como, até 1994, a Itália, para ficarmos em uns poucos exemplos da imensa variedade existente com relação a apenas um dos ângulos da questão.

Outra fonte de variação no voto proporcional é a “fórmula eleitoral”, aplicada para saber quantas cadeiras cabem a cada partido. Em alguns países, para calcular esse número, usam-se séries de números (os divisores d’Hondt ou Sainte Laguë, por exemplo) pelos quais se dividem sucessivamente os votos válidos de cada partido, atribuindo-se as cadeiras aos partidos que obtenham o maior quociente (ou média) em cada uma dessas divisões, até estarem distribuídas todas as cadeiras. Em outros, preferem-se os quocientes eleitorais. No Brasil, combinam-se quociente eleitoral (tecnicamente conhecido como quociente Hare) e divisores d’Hondt (método das maiores médias, para a distribuição das sobras).¹¹

O assunto “fórmula eleitoral” é considerado árido e até bizantino por muitos, mas tem considerável importância política, porque a fórmula ora favorece os partidos maiores, ora os menores, na distribuição das cadeiras parlamentares, as quais, numa democracia, sobretudo parlamentarista, significam poder político, sendo, aliás, no sistema parlamentarista, o *locus* principal desse poder.

11 Para um tratamento abrangente e didático dos sistemas e fórmulas eleitorais, veja-se (NICOLAU, 2004).

2. Que é voto distrital?

Uma outra importante fonte de variação dos sistemas proporcionais relaciona-se com as circunscrições eleitorais, isto é, as porções do território dentro das quais a representação política é eleita.

Em alguns países, como Israel, a circunscrição é o país como um todo, sendo os deputados eleitos nacionalmente. Numerosos outros países, contudo, mesmo tendo territórios pequenos, como a Áustria, dividem-no em parcelas ainda menores, os chamados distritos – que, na Áustria, coincidem com as províncias – e elegem neles a representação parlamentar. Cada um desses distritos tem direito a eleger um certo número de representantes, fixado geralmente em função do tamanho populacional do distrito.

Na literatura técnica sobre o assunto, o número de representantes a se eleger no distritos denomina-se *magnitude do distrito*, de forma que não basta falar de voto em distrito. É preciso saber se ele é uninominal, binominal, plurinominal... Obviamente, não pode haver representação proporcional quando o distrito é uninominal, ou seja, quando nele se elege apenas um representante. Nesse caso, sua eleição dar-se-á por força pelo sistema majoritário. Distritos de pequena magnitude – binominais, trinominais – tampouco permitem resultados proporcionais. Haverá sempre discrepância entre a proporção de votos que o partido obtiver e a proporção de cadeiras que a fórmula eleitoral lhe concederá.¹² É a partir de cinco representantes eleitos numa circunscrição que se podem obter resultados proporcionais. Muitos países que adotam o sistema proporcional elegem, entretanto, representantes em circunscrições com representação abaixo de cinco e este fato lhes retira proporcionalidade.

12 Quando a representação a eleger é pequena, ou seja, a magnitude do distrito é baixa, a porcentagem mínima de votos necessários para eleger um candidato fica muito alta e partidos que não a alcançam perdem seus votos, o que aumenta a discrepância entre a proporção dos votos dados na eleição e a proporção de cadeiras parlamentares conquistadas.

Portanto, mesmo que o sistema eleitoral de um país seja proporcional, seu grau de proporcionalidade pode ser mais baixo ou mais alto do que o de um outro país que também adote o sistema proporcional. Depende do número de representantes que, em média, eleja em cada um dos distritos eleitorais em que esteja dividido. A Espanha e a Grécia, por exemplo, têm sistema proporcional, mas sua proporcionalidade é mais baixa do que a do sistema eleitoral de Israel. É que este último país só tem um distrito – o país inteiro – onde toda a representação se elege, ao passo que a Espanha e a Grécia têm numerosos distritos, em cada um dos quais se elege número pequeno de representantes pelo sistema proporcional, e a baixa magnitude distrital diminui a proporcionalidade do conjunto.

No Brasil, também procedemos à divisão do território para eleger a representação na Câmara dos Deputados: ela se elege nas circunscrições estaduais, sendo nossos distritos, portanto, atualmente, os estados. Como se imagina vulgarmente que distrito seja pequeno território, tende-se a não encarar os nossos Estados como o que de fato são, do ponto de vista eleitoral, ou seja, os nossos distritos.

É importante assinalar esse fator, pois a terminologia usual entre nós tende a identificar, no debate político, *voto distrital* com voto por maioria simples em distritos uninominais, como se dá nos sistemas eleitorais britânico ou norte-americano. Mas é terminologia imprópria e geradora de confusão. Tanto nos sistemas majoritários quanto nos proporcionais, alguma forma de distrito sempre se adota, pois a representação política é de caráter territorial.¹³ No caso extremo, haverá um único distrito, formado por todo o país, como no citado exemplo de Israel.

Por que, mesmo em sistemas que visam à representação proporcional, se procura eleger os representantes ao parlamento em

13 E não corporativa ou profissional, como o permitia a Constituição brasileira de 16 de julho de 1934, em seu art. 23.

circunscrições menores do que o país como um todo? Em outras palavras, por que não ter deputado nacionais, em vez de agrupados, por exemplo, como entre nós, em bancadas estaduais?

Existe um argumento importante, de que se valem tanto proporcionalistas como majoritaristas, na defesa da eleição em distritos de tamanho geográfico reduzido. O voto em distritos – seja o sistema de tipo proporcional, seja de tipo majoritário – é conferido a candidatos que o eleitor presumivelmente conhece bem e que, por essa razão, provavelmente terão um comportamento político mais responsável perante o eleitorado.

Quando Assis Brasil propugnou pela adoção do princípio proporcional no País, recuou ante a idéia de ter deputados eleitos no país como um todo, porque esbarrou na realidade concreta do federalismo brasileiro. Apesar de que nossos estados sejam, em geral, distritos de elevadas dimensões geográficas, mesmo assim permitem uma proximidade muito maior com o eleitor do que a poderiam ter deputados com votos espalhados em todo o território nacional.

Na prática, se tivéssemos no Brasil deputados nacionais, ou seja, eleitos não nos estados e territórios, mas no território nacional como um todo, seus votos certamente se concentrariam em determinada parte desse território. Seriam, portanto, distritalizados de fato. A distritalização informal já ocorre hoje, dentro de cada estado. Teoricamente, os deputados se elegem na circunscrição do estado como um todo, mas os votos de muitos deles se concentram num conjunto de municípios vizinhos, que constituem o seu reduto eleitoral. Sobre esse ponto, voltaremos mais adiante.

A questão do federalismo, com a qual esbarrou Assis Brasil, leva-nos a um outro argumento em favor de voto seja distritalizado, em vez de conferido em todo o território nacional ou, mesmo – como já é – estadual. É que, além de permitir um estreitamento do vínculo eleitor-representante, o voto conferido a um candidato distrital recupera uma idéia antiga, muito viva nos sistemas eleitorais do tipo anglo-saxão: uma vez eleito, o deputado passa a representar o distrito inteiro, não apenas a facção que o elegeu. Ele representa

uma comunidade territorialmente localizada, fala por ela, independentemente das divisões internas que esta contenha. Os proporcionalistas extremados tendem a desconhecer essa faceta mais tradicional da idéia de representação, segundo a qual uma autoridade eleita, um prefeito, por exemplo, fala por todos os munícipes e não apenas pelos que nele votaram. Nessa visão, o prefeito representa o município e não apenas os eleitores de seu partido. O deputado norte-americano, por exemplo, é o representante do distrito X ou Y, de toda a sua população, portanto, não apenas dos republicanos ou democratas que lhe deram a vitória. Em outras palavras, o representação distrital tende a atenuar as divisões partidárias localmente. O representante tem de mostrar serviço, levando benefícios à coletividade como um todo.

A eleição em âmbitos territoriais menores parece apresentar vantagens práticas não desprezíveis, tampouco. São elas muito conhecidas pelos partidos políticos e pelos candidatos que enfrentam campanhas eleitorais em territórios muito vastos. Durante a República de 1946, por exemplo, alguns líderes políticos e publicistas apontavam para o fato de que a campanha em nível estadual aumentava imensamente o custo das eleições e atraía o poder econômico à disputa eleitoral, com o que se corrompia o caráter da representação política. Além disso, a representação distrital permite o voto personalizado, que, em muitos sistemas políticos, como o alemão e, na prática, o brasileiro, é considerado aspecto positivo do sistema eleitoral.

Uma recente linha de pesquisa, que tem estudado a associação entre instituições e corrupção política, mostra ser o sistema de voto pessoal e distrital menos vulnerável à corrupção, pois a vigilância do eleitor e da oposição sobre o representante é facilitada, conquanto os assim eleitos tendam a orientar-se mais por questões locais e a favorecer políticas públicas de âmbito restrito, que levam benefícios apenas a seus redutos.¹⁴

14 Veja-se (KUNICOVA, ROSE-ACKERMAN, 2003).

2.1 Não temos voto distrital, mas temos distritos informais

Ampla pesquisa levada a cabo por Nelson Rojas de Carvalho, valendo-se dos dados da Justiça Eleitoral, permite saber, para cada deputado federal, de onde provêm seus votos no território estadual.

Carvalho classifica a totalidade da representação federal em quatro grandes perfis, resultantes da combinação de duas dimensões. Uma dessas dimensões diz respeito a se a votação do deputado é concentrada geograficamente ou dispersa no território do estado. A outra tem a ver com o fato de o parlamentar ser ou não majoritário nas localidades em que é votado. Os majoritários são, na terminologia de Carvalho, dominantes, os demais, não-dominantes. Combinadas as duas dimensões, temos, para os dados de 1998, os quatros perfis mostrados na tabela, com a porcentagem de deputados em cada um deles.¹⁵

Tabela 1. *A votação de nossos deputados federais: padrão geográfico (eleição de 1998).*

	A votação do deputado é concentrada em reduto	A votação do deputado é espalhada no Estado
O deputado é majoritário (dominante)	16%	35%
O deputado não é majoritário (não-dominante)	31%	18%

Fonte: (CARVALHO, 2003).

15 Veja-se (CARVALHO, 2003). A tipologia usada por Carvalho foi introduzida por Ames (2001). Um trabalho pioneiro, que identificou padrões empíricos de distritalização no Rio de Janeiro, foi (DIAS, 1991:65-98).

Note-se que, da representação eleita em 1998, 51% dos parlamentares eram candidatos “de reduto”, sendo 16% majoritários em um reduto e 35% majoritários em mais de um reduto.

Os demais representantes (dispostos na linha inferior da matriz) não são majoritários, provindo 31% deles de cidades onde se concentram seus votos (cidades grandes e regiões metropolitanas) e 18% tendo votação dispersa pelo território estadual.

Carvalho mostra diferenciarem-se os comportamentos e percursos políticos desses quatro tipos de representantes. Por exemplo, as famosas emendas ao orçamento, apresentadas pelos parlamentares todos os anos, visam a levar benefícios concretos a localidades específicas, precisamente os redutos em que os deputados que apresentam as emendas são dominantes. Quando a emenda é aprovada e, sobretudo, quando o recurso nela previsto é liberado, pode o deputado receber o crédito pelo benefício que trouxe para seu município.

Já o deputado cujo voto se concentra numa região metropolitana, em que vários outros são eleitos, não faz, da apresentação de emendas, o principal de sua atividade parlamentar. A obra pública que o governo empreende em uma grande cidade dificilmente pode ser creditada ao esforço de um único parlamentar e, portanto, lutar por ela não tem o mesmo sentido que tem para o deputado dominante em reduto interiorano. Os parlamentares de votação não-majoritária em grandes cidades, ou de votação espalhada no território do Estado, sem ser majoritários em nenhum lugar específico, lidam, em geral, com temas e causas mais amplos, políticas públicas gerais – educação, saúde, economia –, ou defendem interesses de categorias sociais (professores, bancários, ruralistas) ou valores mais universais (preservação do meio-ambiente, união civil de pessoas do mesmo sexo, rumos da política econômica, proibição da comercialização de armas de fogo, entre outros).

3. É possível combinar os princípios majoritário e proporcional? A solução alemã¹⁶

No período pós-guerra, a Alemanha concebeu, ao cabo de elaborados estudos e paciente negociação política, que incluiu também, em muitos momentos, as próprias forças de ocupação no setor ocidental (Estados Unidos, Grã-Bretanha e França), um sistema eleitoral que, sendo proporcional, permite todavia eleger a representação na Câmara Federal (*Bundestag*) de duas formas. Metade dos deputados se elege em distritos uninominais, por critério majoritário (maioria simples) e voto personalizado (voto no candidato), e metade mediante voto em listas partidárias fechadas, estaduais, com os candidatos apresentados ao eleitor na seqüência em que deverão ser eleitos.

Com esse sistema, materializado na versão atual pela Lei Eleitoral Federal de 7 de maio de 1956, colhem os alemães as vantagens do voto em candidatos, não em partidos, dado em pequenos distritos, em vez de no território estadual como um todo, porém sem perder as virtudes do voto partidário, programático, que o sistema de listas permite praticar. E isso segundo os cânones da representação proporcional, pois os partidos terão no *Bundestag* o número de cadeiras a que a sua votação de lista, no país como um todo, der direito.

Conforme as categorias enunciadas no começo deste texto, o critério para decidir quem ganhou a eleição, em nível nacional, é o da representação proporcional. Pelo sistema proporcional, ganhar a eleição não é questão de “tudo ou nada”, uns levando todas as cadeiras, outros ficando sem nenhuma. É, sim, resultado de uma distribuição graduada, de acordo com a porcentagem dos sufrágios dados a cada partido. E, sendo o sistema proporcional, é bem possível que, para fazer maioria, um partido precise do apoio de

16 Aqui, mencionaremos apenas os traços mais salientes do sistema alemão, tratado em pormenor em texto de Manfred Unglaub. Veja-se (UNGLAUB, 1995:7-35).

outros. Na prática alemã, tem sido necessário o apoio, a um partido maior, de um dos pequenos, os Liberais ou os Verdes, mas a possível coalizão pós-eleitoral já é conhecida do eleitor quando vota.

Contudo, conhecido o número de cadeiras a que o partido faz jus pelo critério da proporcionalidade (ou seja, o seu quociente partidário), usa-se uma segunda regra de decisão para preenchê-las uma a uma, dentro do total de cada partido. Essa regra determina que o partido aplique o critério de decisão majoritário na eleição de uma parcela dos seus candidatos, os que venceram os pleitos distritais. Nessa parcela, as candidaturas são *personais*, ainda que patrocinadas pelo partido. Os demais candidatos, que permitem ao partido completar a sua quota proporcional de cadeiras, são tomados da lista. A lista recebe o que, no Brasil, chamaríamos os votos de legenda, os votos na chapa partidária preordenada.¹⁷

Desde 1953, o eleitor alemão dispõe de dois votos, devendo conferir o primeiro a um candidato distrital e o segundo a uma lista partidária entre as que competem no estado. Na primeira eleição, em 1949, o eleitor dispunha de um único voto, que contava para ambas as finalidades, a eleição do candidato no distrito e a soma de votos para a legenda partidária, com base na qual se calculavam os quocientes partidários.

Que diferença faz o eleitor contar com um só voto ou dispor de dois votos, tendo a liberdade, nesta última hipótese, de votar em candidato de um partido na votação para o representante do distrito e na lista fechada e preordenada de outro partido, como passou a ser possível a partir de 1953?

17 Não há o que objetar quanto à rigorosa aplicação do critério da proporcionalidade ao sistema germânico, aliás elevadíssima, visto ser o *quociente eleitoral calculado nacionalmente* e não, como entre nós, por estado. O teste crucial da proporcionalidade desse sistema é a resposta à seguinte pergunta: que acontece quando um partido tem um quociente partidário e, contudo, nenhum de seus candidatos logra maioria em distrito? Simplesmente, preenche todos os lugares com candidatos da lista partidária. Portanto, o fato de não eleger candidatos em distritos não faz com que o partido seja prejudicado e perca direito a ter a sua quota proporcional totalmente preenchida.

Examinemos o assunto. Quando o eleitor dispunha de apenas um voto, este era em boa parte determinado pelo desejo de ver eleito seu candidato distrital ou, como segunda opção – caso em geral dos pequenos partidos, com o candidato distrital de sua preferência com poucas chances de obter a maioria dos votos locais –, pela intenção de evitar que ganhasse um candidato indesejável. Como procedia nesta segunda hipótese?

Os dois partidos com maiores chances de vencer o pleito distrital eram, desde o primeiro pleito, em 1949, os democratas-cristãos (coligação CDU/CSU) e os social-democratas (SPD). As chances dos candidatos de várias outras agremiações, com pequeno número de eleitores, eram quase nulas. Entre esses pequenos partidos, tinham mais probabilidade de ganhar, em uns poucos distritos, os liberais (FDP). Mas, em geral, os eleitores liberais e os eleitores de outros pequenos partidos tinham de votar estrategicamente, se não quisessem ver seu voto perdido no distrito e, pior ainda, eleito um candidato não desejado. Para não perder o voto, o eleitor do FDP, por exemplo, conferiria seu voto a um outro candidato, que não o seu preferido, mas com maior probabilidade de vencer do que este, desde, naturalmente, não fosse uma escolha repugnante.

No caso dos liberais, esse voto seria em geral dado ao candidato democrata-cristão, não ao social-democrata. Mas, como o eleitor só dispunha de um voto, que era contado também no cálculo das proporções de cadeiras partidárias, o FDP acabava sendo prejudicado, pois elegia um candidato de outro partido que não o seu e não obtinha os votos na lista proporcional. E o mesmo acontecia com os demais pequenos partidos.

O voto duplo resolveu tal problema. Desde que foi introduzido, o eleitor do FDP, por exemplo, pode continuar dando seu voto distrital aos democrata-cristãos, nos distritos em que seu partido tenha poucas chances de ganhar a cadeira local, mas pode dar o seu segundo voto, que vai ajudar a aumentar a quota dos liberais, a seu próprio partido. O mesmo raciocínio prevalece para eleitores que preferem algum outro pequeno partido, como os

Verdes. Votam num candidato distrital, em geral social-democrata, mas o voto de lista é para o partido com cuja ideologia se sentem mais identificados.¹⁸

Do ponto de vista do critério de representação, o sistema alemão satisfaz em grau elevado a exigência da proporcionalidade. Mas pode, também, ser julgado muito satisfatório à luz do que se espera da aplicação do princípio majoritário, em nível do Parlamento Federal. A evidência histórica é a de que o sistema partidário alemão foi levado a uma razoável concentração, fato que permite ao Parlamento eficácia e operosidade, pela clara definição de maiorias, capazes de sustentar os gabinetes no exercício do governo.

Mas esse efeito, a concentração de votos em poucos partidos e a capacidade de criar maiorias, não advém do uso do sistema majoritário para a eleição de uma parcela dos representantes. O máximo de concentração que se obtém como fruto dessa característica do sistema eleitoral é dentro do que poderíamos chamar “a bancada dos distritais”, ou seja, os 328 deputados eleitos nos distritos. Quando olhamos uma tabela de resultados eleitorais na Alemanha, vemos que praticamente todas as cadeiras distritais são conquistadas seja pela aliança CDU-CSU (os democrata-cristãos), seja pelo SPD (a social-democracia).¹⁹ Há, pois, um bipartidarismo entre os deputados distritais.

Mas trata-se apenas da metade da representação. Como os totais de cadeiras partidárias calculam-se em função dos segundos votos obtidos, se o partido não conseguir eleger nenhum deputado distrital, mesmo assim leva ao *Bundestag* sua quota de deputados,

18 Dados empíricos sobre a importância do segundo voto para o exercício do “voto estratégico” por parte do eleitor são discutidos em (KLINGEMANN, WESSELS, 2001:279-296). Esses votos são essenciais para que tanto os Liberais quanto os Verdes superem a barreira dos 5% dos votos (*Sperrklausel*).

19 No artigo de Manfred Unglaub, antes mencionado, são apresentados dados das eleições parlamentares de 1994. Nelas, a coligação CDU/CSU (democracia cristã) conquistou 221 cadeiras distritais e o SPD 103, perfazendo os dois partidos 324 cadeiras distritais, do total de 328 em disputa.

desde, bem entendido, que supere a “cláusula de barreira”, da qual falaremos mais abaixo.

Além do papel do mecanismo proporcional em assegurar representação a todos os partidos que obtenham número suficiente de votos para passar a barreira – de tal sorte que perder em distritos não exclui o partido necessariamente do Parlamento, como se dá, por exemplo, na Grã-Bretanha – os dois votos, à disposição do eleitor, permitem, como vemos, a sobrevivência dos pequenos partidos.

Em verdade, segundo os estudiosos, a grande causa de concentração do sistema partidário alemão foi a aplicação da “cláusula de barreira” (*Sperrklausel*), que exige do partido um mínimo de 5% do total de votos nacionais ou, pelo menos, três candidatos distritais, para ele poder funcionar como partido na Câmara. À “cláusula de barreira” atribuem os analistas a concentração gradual do sistema partidário alemão num número pequeno de partidos.

A proporcionalidade do sistema alemão é das mais altas do mundo. Contudo, a “cláusula de barreira” (*Sperrklausel*) estabelece um limiar muito alto para a eleição ao *Bundestag*. Nos primeiros anos de sua aplicação, houve a esterilização de centenas de milhares de votos e, com isso, diminuição do grau de proporcionalidade do sistema. Não desejoso de perder seus votos, votando num partido inviável, o eleitorado começou, de eleição para eleição, a escolher entre as agremiações com perspectivas de superar a barreira do mínimo de votos, buscando a que estivesse mais próxima ideologicamente de sua preferência inicial. O sistema partidário foi-se adensando em um número menor de partidos. Com isso, como o eleitor passou a votar em partidos viáveis. O sistema concentrou-se mas passou, também, a apresentar alto nível de proporcionalidade, porque deixaram de perder-se votos dados antes a agremiações sem chance de superar a barreira.²⁰ Depois, no entanto, da unificação

20 Sobre os efeitos da “cláusula de barreira” na concentração do sistema partidário, veja-se a análise de Dieter Nohlen (NOHLEN, 1981).

das Repúblicas Federal e Democrática, o quadro partidário de novo se diversificou.²¹

Giovanni Sartori contradita ter sido a cláusula de barreira a grande responsável pela concentração do sistema partidário. Para ele, decisivo mesmo foi ter a Corte Constitucional colocado fora da lei tanto os neonazistas quanto os comunistas, que eram na verdade partidos com razoável número de eleitores e que tendiam a passar a barreira. “Com o afastamento dessas duas organizações”, comenta ele, “ficou fácil para a *Sperrklausel* eliminar os partidos menores.” (SARTORI, 1996:32)

Um outro aspecto do sistema, que pode afetar-lhe a proporcionalidade, é a eleição, por um partido, de mais candidatos distritais do que a sua quota proporcional lhe permite. A regra é a de que essas cadeiras não se percam. Com isso, para que os demais partidos não sejam prejudicados, sendo-lhes subtraídas cadeiras que o partido com excesso de vencedores distritais levou, o número de cadeiras do *Bundestag* tem de ser acrescido do número de cadeiras conquistadas em excesso por algum partido.²²

21 Assim, da eleição de 1994, resultou um quadro de partidos parlamentares formado por cinco partidos, ainda que tenha continuado avassaladora a maioria da democracia-cristã (294 das 672 cadeiras) e da social-democracia (252 cadeiras).

22 As cadeiras excedentes têm confundido alguns analistas do sistema alemão. Tem-se afirmado que, com essa característica, o número de distritais é, *no mínimo*, a metade dos deputados no Parlamento, podendo ser maior que a metade. É um equívoco. O número de deputados distritais é fixo, pois os distritos são um número prefixado de recortes geográficos estabelecido antes das eleições. Quando há deputados excedentes, porque um partido ganhou mais eleições distritais do que o seu quociente partidário (o número de cadeiras a que tinha direito) lhe permitia, o que aumenta, no total do *Bundestag*, são os deputados de lista. Tal fato se dá porque os demais partidos não podem ter a sua proporção de cadeiras (ou seja, seu quociente partidário) diminuído. Portanto, os deputados distritais, eleitos por critério majoritário, são *no máximo* a metade dos eleitos. Quando há excedentes, seu número torna-se menor do que a metade da representação e o número de deputados de lista supera a metade da representação.

Entretanto, se essa possibilidade existe em teoria, na prática tinha até recentemente ocorrido em muito poucas eleições, sendo reduzidas as cadeiras excedentes. Mas, depois da unificação, têm elas sido em maior número. Nas eleições de 1994, por exemplo, houve um total de 16 mandatos excedentes, cabendo 12 aos democrata-cristãos e 4 à social-democracia. Em 1998, foram 13, todos da social-democracia.

Essas formas de diminuir a proporcionalidade do sistema não são resultado imprevisto nem, muito menos, fruto de manipulação escusa. São deliberadamente colocadas no sistema, pois para os alemães a proporcionalidade perfeita da representação não é o fim supremo a que visam. Querem, antes, um sistema eleitoral de efeitos menos unilaterais, ou seja, um sistema que não persiga apenas, a todo custo, a proporcionalidade da representação, negligenciando-lhe outros aspectos. Fica claro, para quem estuda o sistema proporcional personalizado, que os alemães visaram um alvo legítimo, ou seja, um sistema capaz de induzir a formação de um Parlamento com número menor de partidos e no qual, como consequência, se facilite a formação de maiorias, indispensáveis, no parlamentarismo, ao respaldo dos governos.

O sistema eleitoral alemão, criado para contemplar interesses conflitantes quando da redemocratização do país, sem prender-se a oposições teóricas irreduzíveis entre “majoritarismo” e “proporcionalismo”, mas, ao contrário, elaborado com grande sentido pragmático, tem inspirado numerosas reformas eleitorais. A idéia básica é a de abandonar, na eleição de parlamentares, a obediência estrita seja ao princípio majoritário, seja ao proporcional. Uma parcela dos representantes vem de um estrato majoritário, com pelo menos 50% da representação, completado por um estrato proporcional, igual ou menor do que aquele. Em geral, a função deste segundo estrato é compensatória, ou seja, destina-se a impedir que o sistema fique muito desproporcional. Poucos dos sistemas inspirados no misto alemão também seguem a estrita fidelidade deste ao princípio proporcional no sentido de calcular a representação total

de cada partido no parlamento a partir da proporção dos votos em lista obtidos.

4. O sistema misto no Brasil

No Brasil, a idéia de sistemas mistos tem de longa data seduzido os líderes políticos e publicistas, porém nem sempre em linha com a invenção alemã do pós-guerra. Alguns dos proponentes de reformas, como a seguir veremos, estiveram menos preocupados com incorporar elementos do princípio majoritário ao sistema proporcional vigente, do que diminuir o âmbito geográfico da eleição dos deputados (realizando-a em distritos geograficamente menores) e, também, com a magnitude do distrito, mediante a eleição, em cada um, de um número menor de deputados.

Assim, em 1958, o então presidente do TSE, ministro Edgar Costa, defendeu que, mantendo-se o sistema proporcional, os estados fossem divididos em tantos distritos quantos deputados deveriam eleger-se naquela unidade da Federação. Em cada distrito, haveria apenas um candidato por partido. Os votos, contudo, seriam dados ao partido, não ao candidato. Computados os votos e calculado o número de cadeiras a que cada partido fizesse jus – o quociente partidário –, caberiam os lugares individuais aos distritos em que o partido auferiu mais sufrágios, em ordem decrescente.

Como se vê, não se tratava de mesclar os princípios proporcional e majoritário, mas sim de recuperar a idéia do pequeno distrito geográfico na coleta do voto. Esta a maneira tradicional no Brasil de entender a expressão “voto distrital”, conforme anteriormente assinalamos. Segundo o ministro do TSE, “o deputado seria um representante dos interesses do distrito ou região pelo qual fora eleito, onde maior se revelava a influência do mesmo partido”. (CAVALCANTI, 1975:264)

Em 1960, o senador Milton Campos apresentava um projeto similar ao de Edgar Costa. Os estados seriam também divididos em distritos, em número igual ao da bancada a ser eleita. Cada partido

apresentaria um candidato por distrito (podendo o mesmo candidato, contudo, ser apresentado em até três distritos). Os votos seriam totalizados no estado e, conhecidos os quocientes partidários, os lugares seriam preenchidos, em cada partido, pelos candidatos mais votados. Em suma, o voto seria obtido em distritos menores, mas a atribuição de cadeiras seguiria a lógica proporcional, da mesma forma como propusera Edgar Costa. Uma diferença básica entre os dois projetos é que, no de Costa, votar-se-ia no partido, ao passo que, no de Milton Campos, o voto seria personalizado.

Segundo Milton Campos, com apenas um candidato por partido em cada distrito, seria mais fácil a escolha do eleitor. Ademais, argumenta ele, “o nome importa muito”, pois “os partidos não têm, por enquanto, prestígio, tradição e organização suficientes para que o eleitor se contente com a legenda”. Em suma, o partido existiria, entre nós, via candidato. Campos aduz também a vantagem de, mesmo sendo o voto colhido em distritos, continuar o sistema sendo proporcional. Além disso, alega, eliminar-se-ia a luta interna entre os co-partidários, pois em cada distrito apenas um candidato do partido competiria, diferentemente do que acontece com as listas abertas, usadas à época e ainda hoje. O financiamento da campanha seria mais barato, pois se desdobraria localmente e permitiria a “bons cidadãos”, sem recursos, se candidatarem. À idéia de que a compra de votos seria facilitada na área restrita do distrito, retruca dizendo que, aí, a vigilância será mais viva, “maior escândalo e mais terrível a desmoralização dos que participarem da corrupção”. Acrescenta que “de qualquer forma, dificilmente a incidência da corrupção será maior do que atualmente, quando ela se dilui por montes e vales, generalizando, da parte de muitos candidatos, uma prática que tende a afastar os homens de bem dos prélios eleitorais”. Os candidatos, com vínculos à localidade, teriam maior legitimidade e, arrematando o argumento, observa que os partidos seriam prestigiados, mas sem que se lhes permitisse o “despotismo da escolha dos candidatos, como sucederia com o voto de legenda.” (CAVALCANTI, 1975:265-269)

Em 1963, foi a vez de o deputado Oscar Dias Correa apresentar também um inovador projeto de lei. Semelhantemente às duas propostas anteriores, seriam os estados divididos em tantos distritos quantas fossem as cadeiras a preencher na unidade da Federação, menos o número de cadeiras a preencher com voto colhido em toda a circunscrição estadual. O número dessas cadeiras variaria de acordo com o tamanho da bancada estadual, sendo de 12 em São Paulo e de 2 nos estados de pequena representação. O candidato poderia disputar tanto a cadeira distrital quanto a “estadual” – que o projeto chama “geral” – e, se eleito em ambos os níveis, deveria optar por uma delas. O eleitor disporia de dois votos, um para o candidato distrital, outro para o deputado geral. Totalizados os votos em nível estadual e calculado o quociente partidário, o preenchimento das cadeiras far-se-ia segundo a ordem decrescente de votação nominal dos candidatos, tanto os votados no distrito quanto os candidatos gerais. O candidato distrital deveria ter residência no distrito por pelo menos dois anos na época do registro de sua candidatura. Também se exigia declaração de bens e se proibiam empréstimos, financiamentos, auxílios e doações por candidatos de quantia ou bem de qualquer natureza, de valor superior ao salário mínimo da região a qualquer entidade, ou de qualquer valor a eleitor inscrito, até oito meses antes do pleito e seis meses depois dele.

O relator desse projeto, o deputado Getúlio Moura, informa ter havido debates sobre se a divisão em distritos facilitaria ou não a atuação do poder econômico e observa que, se é verdade que “a diminuição dos limites de influência do candidato pode facilitar a concentração do poder do dinheiro, não é menos verdade que o contato permanente entre candidato e eleitorado, o conhecimento direto, pela proximidade, que ele pode ter com os eleitores dificulta a ação do poder do dinheiro”. (CAVALCANTI, 1975:269-299)

Algum tempo depois, já na antevéspera do golpe de 1964, Franco Montoro apresentou um projeto de lei diretamente inspirado no sistema alemão. Nos três projetos acima examinados, colhia-se o voto no distrito – seja para o partido, seja para o candidato –,

mas os lugares eram atribuídos aos deputados segundo as regras do sistema proporcional adotado no país. Já Montoro distingue a eleição no nível distrital, a ser feita pelo método majoritário, da eleição proporcional da lista partidária estadual, de tipo fechado, que serve de base aos cálculos dos quocientes eleitoral e partidário e, portanto, determina o *número total* de deputados que o partido elege.

Como nos casos anteriores, Montoro foi também cuidadoso em argumentar que não se quebrava a norma proporcional. Diferentemente, porém, do molde germânico, em seu projeto o quociente eleitoral seria calculado por estado, não em nível nacional. Os eleitores teriam dois votos, na lista partidária fechada, estadual, e no candidato distrital.²³

Montoro apresenta três fundamentos para seu projeto, quais sejam, assegurar a autenticidade da representação popular, combater a influência do poder econômico nas eleições e fortalecer a vida partidária. O voto em lista aberta, na circunscrição estadual como um todo, parecia a Montoro escancarar a porta à influência decisiva do poder econômico e governamental e impedir a formação de vínculos efetivos entre eleitores e representantes. Sobretudo, parecia-lhe que o sistema proposto estaria mais blindado aos aventureiros, que, com apoio de grupos econômicos, buscam votos em regiões com as quais não têm vínculos (CAVALCANTI, 1975:299-312).

Em 1969, já no período autoritário, Gustavo Capanema, a pedido de Rondon Pacheco, presidente da Arena, preparou, mas sem dar-lhe a forma de um projeto de lei, uma proposta de sistema misto, também seguindo a sistemática alemã (CAVALCANTI, 1975:312-318).

Em 1983, o ministro da Justiça, Abi Ackel, apresentou a proposta do que se chamou voto distrital misto. Metade da

23 O problema dos lugares extra que o sistema alemão permite não foi ignorado. O partido não perderia essas cadeiras. O projeto, contudo, não enfrenta o problema de como conciliar essa estipulação com o número de deputados da Câmara dos Deputados, prefixado.

representação viria de distritos, nos quais cada partido apresentaria dois candidatos, um a ser escolhido pelo método majoritário, o outro pelo método proporcional. O eleitor teria dois votos, que deveriam ser para o mesmo partido. Os candidatos distritais, com a maioria relativa dos votos, estariam eleitos. Para os candidatos pelo sistema proporcional, calcular-se-iam os quocientes eleitoral e partidário. Os segundos candidatos distritais – a serem eleitos proporcionalmente – seriam ordenados de acordo com a porcentagem dos votos conseguidos nos distritos. Aqueles com as maiores porcentagens estariam eleitos, até se atingir a metade da representação.

A Comissão Especial de Estudos Constitucionais, criada pelo presidente José Sarney em 1985, e presidida por Afonso Arinos, também se decidiu, em seu anteprojeto constitucional, por um sistema misto, inspirado no alemão, mas com o eleitor dispondo de apenas um voto. A opção pelo voto singular visava a impedir a fragmentação partidária, tendência já visível naquele momento.

Já no âmbito da própria Assembléia Nacional Constituinte, houve oscilação. A subcomissão, dentro da comissão temática que cuidou do assunto “sistema eleitoral”, definiu-se pelo sistema proporcional, decisão depois chancelada pela própria comissão temática. A Comissão de Sistematização, contudo, optou por um sistema misto, majoritário e proporcional, que seria matéria de lei. O grupo de constituintes que se denominou “Centrão” apresentou um substitutivo, segundo o qual o sistema eleitoral não seria constitucionalizado, senão objeto de lei complementar. No entanto, em plenário, prevaleceu a opção pelo sistema proporcional, conquanto alguns dos que votaram favoravelmente a ela estavam convencidos de não que não impediria a ulterior adoção de um sistema inspirado no misto alemão, por ser este, em verdade, um sistema proporcional.

O senador Fernando Henrique Cardoso, um dos que defendiam esse ponto de vista, chegou a apresentar, em 1991, um projeto de lei ordinária, destinado a instituir um sistema eleitoral de tipo alemão entre nós. Todavia, da mesma forma que propostas anteriores, já comentadas, o cálculo dos quocientes eleitoral e partidário se-

ria feito nos estados, em vez de nacionalmente. O projeto tampouco lida com a possibilidade, inerente ao sistema alemão, de que um partido logre mais cadeiras do que seu quociente eleitoral determina. Esse problema, aliás, é insolúvel sem mudança constitucional, porque implicaria aumentar o número de parlamentares após as eleições, em função de seu resultado, o que fere a Lei Maior. O projeto também dispõe que o eleitor tenha apenas um voto, podendo usá-lo, contudo, para votar seja no candidato distrital, seja na lista partidária, seja, mesmo, num nome dessa lista, conforme a atual sistemática. Esse voto único contaria tanto para o partido quanto para o candidato distrital.

Durante o período de revisão constitucional, em 1993, ressurgiu a tentativa de implantar um sistema misto, inspirado no alemão. Haveria, na proposta do relator, o deputado Nelson Jobim, dois estratos, o de representantes eleitos em distritos uninominais e o de representantes eleitos em listas fechadas. Da mesma forma que no sistema alemão, as cadeiras seriam atribuídas proporcionalmente aos partidos, e as cadeiras excedentes levariam ao aumento do tamanho da Câmara. Os pormenores do sistema eleitoral seriam objeto de lei. Na justificção da proposta revisional, observa-se que, na lista aberta brasileira, os partidos buscam candidatos com potencial de voto, em geral representantes de corporações, candidatos com prestígio regional, líderes religiosos, radialistas, entre outros, cuja eleição gera uma representação de lealdade primária com os grupos que os elegeram, apenas secundariamente se dedicando às questões partidárias ou nacionais. Chama-se também a atenção para a luta fratricida entre os candidatos. Também se critica o fato de os distritos serem os estados, o que gera campanhas custosas e facilita os candidatos “para-que-distas” (aqueles sem vínculos com o eleitorado, que, em período eleitoral, fazem campanhas caras para conquistar esse eleitorado desconhecido).

Tendo fracassado o esforço de revisão constitucional, desde então tem havido numerosas propostas de introdução de sistemas eleitorais mistos. O qualificativo “misto” na verdade não é unívoco

no seu uso entre nós. Ora significa a combinação, no sistema eleitoral, de um estrato com representantes eleitos pela decisão majoritária, em distritos menores do que o estado, com outro de representantes eleitos proporcionalmente em lista fechada, mais ou menos conforme o molde alemão; ora se usa para a combinação do voto em lista fechada com o voto em lista aberta, mas sem divisão dos estados em circunscrições menores; ora, também, se recorre ao termo para caracterizar o emprego do sistema proporcional em distritos de pequeno território e de pequena magnitude de representação, em vez de no estado como um todo. As propostas desses últimos sistemas são em geral bastante similares a alguns dos sistemas propostos nos anos 50 e 60 do século XX, sobre os quais acima discorremos.²⁴

5. Considerações finais

A crise política, no momento em que redigimos este texto, trouxe novamente à discussão, tanto no meio político, quanto no jornalístico e também na opinião pública mais desperta, o tema da reforma política. Entre as matérias incluídas no tema estão mudanças no sistema eleitoral. Na verdade, há uma insatisfação de muitos setores políticos com o sistema vigente no país, que é proporcional, mas com lista aberta.

24 Algumas dessas propostas são as PECs nº 10/95 (do deputado Adhemar de Barros Filho), 28/95 (da deputada Rita Camata), nº 108/95 (do deputado Expedito Jr.), nº 168 (do deputado Mendonça Filho), nº 289/95 (do deputado Osvaldo Reis) e nº 47/99 (do senador Sérgio Machado), além dos PL nº 4/95 (do deputado Adilson Motta) e nº 3.428/2000 (do senador Roberto Requião). Franco Montoro também apresentou um projeto de lei voltando à idéia do sistema misto, já apresentado em 1964. Contudo, nessa versão, afastou-se do sistema alemão, pois a eleição em cada um dos estratos se faria sem a conexão do cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. Estes se calculam apenas para o estrato em que o eleitor vota nas listas partidárias. Veja-se o PL nº 1.306/95.

Seria fácil, mas não corresponde aos fatos, dizer que essa insatisfação provém de um grupo bem definido no espectro político, por exemplo, os conservadores, temerosos ante o progresso da esquerda que o atual sistema tem permitido desde a República de 46. Se, de fato, boa parte dos projetos mais antigos que anteriormente resenhamos foi concebida por líderes de centro ou centro-direita, sua crítica ao sistema vigente esteve sempre assentada não contra o político de esquerda ou os trabalhistas que conquistavam cadeiras nos centros industriais, senão contra os candidatos que representavam o poder econômico e tomavam de assalto o eleitorado tradicional, antes cativo da UDN ou do PSD. A clivagem parecia, pois, ser menos em termos de esquerda e direita e mais em termos de elites políticas tradicionais contra “aventureiros” (como a eles se referiam) que compravam os votos e atuavam como predadores, sem responsabilidade para com o reduto.

Por outra parte, desde a última Constituinte, numerosas propostas de modificação do sistema eleitoral têm sido patrocinadas por parlamentares de esquerda, sobretudo do PT, centrando-se suas críticas ao sistema vigente na vulnerabilidade deste ao financiamento privado e na sua inadequação à formação de identidades partidárias sólidas.

A lista aberta brasileira é aplicada, a nosso ver, numa escala pouco apropriada para que o voto pessoal possa exibir as virtudes que se lhe atribuem. Para que estas se revelem, traduzindo-se no surgimento, via eleições parlamentares, de uma classe política com fortes vínculos com o eleitorado, suscetível de ser por esta controlada e que é possível o eleitor punir ou premiar com seu voto em uma eleição futura – em suma, para haver representação com *accountability* – o distrito deve ser geograficamente reduzido. Ademais, dado serem os votos transferíveis dentro do partido – uma vez superado o quociente eleitoral, os votos de um candidato que excedem esse quociente beneficiam outros candidatos do partido, sem o conhecimento do eleitor – e dentro da coligação – o partido maior ajuda a eleger candidato do partido menor a ele coligado, não

raro em detrimento de seus próprios candidatos – perde força o argumento de que o voto pessoal dê ao eleitor uma grande liberdade de escolha. Esta é em boa parte ilusória.²⁵

É bem verdade que os dados, antes apresentados, da pesquisa de Nelson Rojas de Carvalho mostram que, pelo menos para uma parcela dos representantes, as características específicas e louvadas do voto pessoal podem estar presentes. Trata-se daqueles deputados cujo eleitorado se concentra espacialmente e que tendem, nesses redutos, a ser majoritários. Esses representantes têm um comportamento mais responsável para com esse eleitorado localizado. O dado permite pensar que a instituição de um sistema de formato alemão não seria traumática. Ou seja, racionalizaria uma tendência espontânea do sistema que praticamos, formalizando o distrito, que já existe informalmente, e mantendo a proporcionalidade, outro valorizado atributo do sistema. Além disso, o estrato de representantes eleito por lista equilibraria a tendência “paróquia” que a representação distrital pode significar.

25 Jairo Nicolau mostra que, em quatro eleições, de 1986 a 1998, apenas 35,5% dos eleitores tiveram seus candidatos eleitos, 22,2% votaram em candidatos derrotados, 33,3% anularam o voto ou votaram em branco e 8,8% votaram na legenda. Portanto, observa, “a idéia de acompanhar o desempenho dos deputados eleitos só faria sentido para pouco mais de um terço dos eleitores.” (NICOLAU, 2002:226)

Bibliografia (organizada por temas)

1. A bibliografia sobre os sistemas eleitorais é extensa, havendo já excelentes textos sobre o assunto de autoria de cientistas políticos brasileiros. Recomendáramos, entre estes: (LIMA JR., 1991); (NICOLAU, 2004); (TAVARES, 1994).
2. Para tentativas mais antigas de modificar o sistema eleitoral brasileiro, dando-lhe caráter “distrital”, veja-se: (CAVALCANTI, 1975).
3. Para explicação do sistema alemão, recomendamos: (NOHLEN, 1981); (UNGLAUB, 1995).
4. Para uma visão dos sistemas mistos nas democracias contemporâneas, veja-se: (SHUGART, WATTENBERG, 2001).
5. Para as relações entre sistemas eleitorais e corrupção, veja-se: (KUNICOVA, ROSE-ACKERMAN, 2003).

Referências bibliográficas

- AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2001.
- CARSTAIRS, Andrew McLaren. *A short history of electoral systems in Western Europe*. Londres: George Allen & Unwin, 1980.
- CARVALHO, Nelson Rojas. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *O voto distrital no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 264, 1975.
- DIAS, José Luciano de Mattos. Legislação eleitoral e padrões de competição político-partidária. In: LIMA JR., Olavo Brasil de. (Org.). *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Luperj/Rio Fundo Editora, p. 65-98, 1991.
- GORGEN, Hermann M. Sistemas eleitorais. In: PINHEIRO FILHO, Israel. *Voto distrital misto (proporcional personalizado)*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992.
- KLINGEMANN, Hans Dieter, WESSELS, Bernhard. The political consequences of Germany's mixed-member system: personalization at

- the grass roots. In: SOBERG-SHUGART, Matthew, WATTENBERG, Martin P. (Orgs.). *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press, p. 279-296, 2001.
- KUNICOVA, Jana, ROSE-ACKERMAN, Susan. *Electoral rules and constitutional structures as constraints on corruption*. Dezembro, 2003. (Texto não publicado.)
- LIMA JR., Olavo Brasil de. (Org.). *Sistema eleitoral brasileiro: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo Editora, 1991.
- MILL, John Stuart. *Considerations on representative government*. Londres, 1860.
- NICOLAU, Jairo. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. (5ª edição, revista e atualizada.)
- _____. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, vol. 45, nº 2, p. 226, 2002.
- NOHLEN, D. *Sistemas electorales del mundo*. Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Crise e castigo: os partidos e gerais na política brasileira*. Rio de Janeiro: Vértice-Iuperj, 1987.
- SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional*. Brasília: Editora da UnB, 1996.
- TAVARES, José Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas: teoria, instituições, estratégia*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- UNGLAUB, Manfred. Eleições e sistema político: experiências com o voto distrital misto na Alemanha. In: JUNG, W. *Partidos e sistemas eleitorais em tempos de reforma*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 7-35, 1995.

Resumo

O artigo discute os principais argumentos favoráveis e desfavoráveis aos sistemas majoritário e proporcional, pólos entre os quais oscilam as escolhas de sistemas eleitorais feitas pelas democracias representativas contemporâneas.

Examina o conceito de voto distrital, usado no Brasil com imprecisão, pois caracteriza tanto o sistema eleitoral majoritário, modelo britânico e norte-americano, quanto o voto colhido em pequenas circunscrições geográficas, mesmo quando de tipo proporcional.

A seguir, descreve a bem sucedida síntese entre o princípio proporcional e o majoritário levada a cabo no sistema eleitoral em vigor desde o final dos anos 40 do século XX na Alemanha, constituindo-se, hoje, numa referência para reformas eleitorais em todo o mundo.

Finaliza com breve resenha de propostas de sistemas mistos no Brasil, e examina as vantagens que tal tipo de sistema poderia ter no aperfeiçoamento da democracia no país.

O dinheiro e as organizações políticas: regulações e realidade na América Latina

JUAN RIAL

1. O tema e sua relevância

Com o domínio quase exclusivo do capitalismo como forma de organização econômica no mundo, a relação entre dinheiro e política foi, é e continuará sendo muito relevante para a estabilidade dos regimes políticos.¹ Toda atividade política corrente, toda campanha eleitoral têm como referência um gasto, um orçamento e a necessidade de arrecadar fundos. As organizações políticas da América Latina não são alheias a essa necessidade, mas muitas delas dificilmente podem ser caracterizadas como partidos.

Em um modelo ideal, os partidos agrupam interesses, desenvolvem alternativas de política e, em geral, constituem o principal enlace entre os cidadãos e o governo.

Os partidos deveriam cumprir as seguintes tarefas em um sistema político: arregimentar militantes e eleitores para levar adiante disputas pelos cargos representativos em um Estado; capacitar

1 Giovanni Sartori destaca a respeito que “(...) mais do que nenhum outro fator (...) é a disputa entre partidos com recursos equilibrados (políticos, humanos, econômicos) o que gera democracia.” (SARTORI, 1992:197)

candidatos e militantes, que exercerão cargos públicos, e dar-lhes um espaço de ação para obter experiência; depois de mobilizar os eleitores, participar em disputas eleitorais nas quais podem ganhar ou perder; e, de acordo com os resultados, compor os gabinetes de governo e as diversas bancadas parlamentares.

Os fatos, entretanto, indicam que diante dos problemas de falta de eficiência dos governos, diante das dificuldades para combater adequadamente a pobreza, a indigência, e diante da percepção da desigualdade crescente, os cidadãos, respondendo a “primings” ou “frames”,² e muitas das organizações políticas assumiram posições “antipolíticas” e “antipartido”. Assim, em alguns países da região latino-americana, se produziu a destruição do sistema partidário, substituído por um grande e heterogêneo número de atores que compõem os restos desses partidos, os movimentos políticos – muitos deles agrupados em torno de uma personalidade – e as novas formas corporativas e/ou “primitivas” de representação (como exemplo, nos eferimos às “comunidades indígenas” da Bolívia).

A razão de ser exposta se ajusta a uma realidade na qual atuam partidos que, em maior ou menor grau, estão em crise em toda a região – ainda que a institucionalidade formal os continue considerando peças-chave – e na qual, em muitos casos, não foram implantados substratos legais para a expressão das novas organizações, obrigando-as a continuar a figurar como “partidos”.

O bom funcionamento dos partidos – no que se refere à sua organização e ao desejado profissionalismo, à sua base de financiamento e sustentação – tem um impacto direto na efetividade do restante do sistema político. Atingi-lo pressupõe fontes de financiamento. Entretanto, na crise dos partidos também influi,

2 Esses conceitos poderiam ser traduzidos como “impressão” ou “enquadramentos”, e significam marcos dentro dos quais se move a opinião pública relativamente a determinado tema, uma vez que tal tema passe a ser de domínio público por essa ação dos meios de comunicação, a partir de idéias primárias sobre o mesmo.

desfavoravelmente, a procura de financiamento. Os cidadãos o entendem como uma intromissão excessiva do dinheiro na política e acreditam que o custo da política não se justifica. Assim, no Equador, foi votada uma lei de gasto eleitoral que chegou a limitar a pouco mais de US\$ 50.000,00 o gasto de uma campanha para a prefeitura de Quito e, proporcionalmente, em algumas prefeituras, a máxima quantia a ser gasta era de US\$ 7,00!!

É certo que há pressões do setor empresarial que quer que seu dinheiro investido em organizações políticas sirva a seus interesses. Também são conhecidas as denúncias referentes a doações associadas a dinheiros ilícitos. O desprestígio dos partidos e o “cinismo do cidadão”, que não vê vantagens em participar da política ou que, diante da oportunidade de obtê-las, as procura, leva à compra de votos e ao crescimento incessante das campanhas nos meios de comunicação. A idéia de que todo político é corrupto já está enraizada na opinião pública da região.

Angelo Panebianco, um estudioso dos partidos, aponta que o dinheiro dos partidos é um assunto relevante, não só pelas quantias envolvidas ou por suas fontes de origem, mas porque estes se tornaram a coluna vertebral do Estado democrático. Utilizando uma fórmula publicitária da moda, podemos dizer que, apesar de a democracia não ter preço, ela tem um custo de funcionamento, e isso ressalta a necessidade de controlar o dinheiro usado para fazer funcionar o sistema democrático, para que o dinheiro não controle o sistema. Maurice Duverger, já faz bastante tempo, antes desses tempos de “antipolítica” e “antipartido”, afirmou que “a democracia não está ameaçada pelo regime de partidos, mas sim pelo financiamento destes”.

Isso ocorre principalmente em Estados de direito enfraquecidos, nos quais a “informalidade” presente não só acontece no âmbito da política, mas também da economia, com uma crescente concentração de poder econômico e com a “propriedade” dos meios de comunicação em mãos de poderosos concessionários, que atuam como donos e não como licitantes de um bem público.

2. As normas legais e o dinheiro na política

As normas jurídicas devem:

- Estabelecer regras que permitam uma disputa equitativa entre as organizações políticas. Devem ser asseguradas oportunidades a todos os que concorrem na arena política por cargos governamentais e representativos. Também deve ser assegurada a abertura desse jogo, de modo a facilitar o ingresso de novos partidos no cenário político.
- Tentar reduzir a pressão dos grupos empresariais muito fortes sobre partidos ou organizações políticas existentes. Também se deve procurar um acesso equitativo aos meios de comunicação, em particular à televisão, que, como é sabido, costuma ser a responsável pelos maiores gastos de toda campanha política eleitoral.
- Contribuir para sanear a imagem das organizações políticas, obrigando-as a divulgar suas fontes de financiamento, os mecanismos que utilizam e como administram os gastos correntes e de campanha.
- Fortalecer os partidos e as organizações políticas em geral, de modo que estes ganhem “formalidade” em sua estrutura e se convertam em atores responsáveis, com vocação de permanência no tempo e não em meros agregados informais para a disputa de uma eleição próxima.
- Assegurar que, quando são usados fundos públicos para as atividades correntes ou campanhas eleitorais, os mesmos sejam empregados de forma adequada.

Não existe um sistema de financiamento único, ideal, funcional a todos os países e situações. A história e suas inércias, o contexto político existente no momento de adotar as medidas, as formas institucionais e as fórmulas políticas empregadas condicionarão o sistema a ser adotado em cada país e em cada circunstância histórica.

3. As normas na América Latina – tendências dominantes

Na região se impôs, formalmente, um sistema de financiamento misto, pelo qual as organizações e partidos políticos recebem recursos públicos e privados para financiar suas campanhas eleitorais e/ou para custear seus gastos de funcionamento ordinário. Só a Venezuela não tem um sistema de financiamento público. Entretanto, na maioria dos países, o financiamento privado prevalece sobre o aporte público.

A maioria dos países conta, dentro de seu financiamento público, com subvenções diretas (em dinheiro ou bônus) ou indiretas, que abarcam um ponto-chave: o acesso gratuito ou subsidiado aos meios de comunicação, assim como isenções de impostos, serviços de correio ou telefones gratuitos ou subsidiados e até cursos de capacitação.

Os métodos de distribuição do financiamento público direto na região são de três tipos: proporcional à força eleitoral, um método combinado – pelo qual uma parte dos recursos é distribuída equitativamente entre todos os partidos e organizações políticas e outra, de acordo com a força eleitoral – e um terceiro método, pelo qual uma parte dos recursos se distribui proporcionalmente à força eleitoral e outra, de acordo com a representação parlamentar. Não há nenhum país em que o financiamento se dê embasado na estrita igualdade.

A força eleitoral pode ser estabelecida pelo número de votos obtidos (na eleição anterior ou na que é motivo de financiamento) ou em número de cadeiras obtidas. A maioria dos países prevê em sua legislação algum tipo de barreira legal para ter acesso ao financiamento público. Esta faz referência, especificamente, a que os elegíveis para o subsídio mencionado obtenham um percentual mínimo de votos ou tenham representação parlamentar.

No que se refere ao desembolso do financiamento público em dinheiro, prevalece o sistema que divide o mesmo em um adiantamento e em um pagamento posterior às eleições. Outros países só

prevêem um mecanismo de reembolso que se realiza depois das eleições. Em um número menor de países, há a entrega do total de recursos antes das eleições, com prestação posterior de contas, o que pode, em alguns casos, gerar a dificilmente cobrável “dívida política” daqueles que não conseguem os resultados eleitorais mínimos exigidos para ter acesso a esse financiamento.

A maior parte dos países estabelece restrições quanto à origem das contribuições privadas, predominando as proibições de doações de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros, de quem tenha contratos com o Estado e de fontes anônimas. Alguns países estabelecem também limites ao montante das contribuições privadas.

A outra grande fonte de financiamento é indireta. Na maioria dos países, outorga-se aos partidos políticos acesso gratuito aos meios de comunicação estatais. Este tipo de aporte não costuma ser muito relevante, pois a audiência desses meios costuma ser muito limitada. Em alguns poucos países, há também cessão de tempo em meios de comunicação privados. Normalmente, isso acontece durante a campanha eleitoral, ainda que haja casos de espaços permanentes para expor posições de partidos ou organizações políticas.

O órgão encarregado do controle e da fiscalização do financiamento dos partidos pertence, na maioria dos casos, aos organismos eleitorais.

Em quase todos os países, estão previstas sanções para punir a desobediência à legislação referente ao financiamento dos partidos e organizações políticas e às campanhas eleitorais. As multas são o método predominante, ainda que também se prevejam sanções administrativas. Algumas chegam à eliminação do registro partidário ou à redução ou suspensão dos fundos estatais para os partidos que violarem a lei. Em outros casos, se prevêem sanções penais para os doadores; para os candidatos, está prevista a cassação e, posteriormente, se for o caso, sanções penais.

São poucos os países que têm uma perspectiva de gênero no financiamento. Só na Costa Rica e no Panamá foram incorporadas previsões para formação política de mulheres. Mas não há disposi-

ções que “premiem” as organizações que se aproximem mais à equidade de gênero na nomeação de candidatos, de modo a fazer com que essas agremiações permitam eficazmente às mulheres que aspirem a bancadas ou cargos executivos.

Em suas disposições internas, alguns partidos da região também levam em conta a equidade, mediante a designação de recursos para mulheres candidatas, como é o caso do Partido Arnulfista do Panamá, dos partidos Libertação Nacional e Movimento Libertário, da Costa Rica, e da Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional, de El Salvador.

Tampouco costuma haver designações especiais para minorias que têm representação especial (como grupos e comunidades de indígenas ou as chamadas “negritudes” na Colômbia). O tratamento que recebem é o mesmo que se dá às associações de cidadãos que não querem aparecer como partido.

4. A cultura política, as práticas

Diante da necessidade de os partidos políticos levarem sua mensagem a milhões de eleitores, especialmente dirigida àqueles que vivem nas grandes cidades – onde reside o setor que normalmente tende aderir às diversas forças políticas – e diante da necessidade de assegurar, quando existe, o seu “eleitorado fiel”, o orçamento das organizações políticas aumentou constantemente. Os gastos para contratar espaços nos meios de comunicação eletrônicos e toda a atividade de propaganda conexa, realização de atos para serem filmados e difundidos pelos meios, estudos de mercado político etc. são a parte do leão em todo orçamento de atividades políticas. A televisão aberta e o rádio passaram a ser os veículos ideais para a tarefa, visto que mesmo nos extratos sociais mais baixos há acesso a esses meios. A fria tela da televisão, com suas mensagens de apenas alguns segundos, tem forte impacto para tornar conhecida e ratificar uma imagem, enquanto que a mensagem quente do rádio permite sustentar decisões emocionais ou racionais.

As campanhas, além disso, se baseiam cada vez mais em uma abordagem de mercado a fim de “vender imagem” para obter primeiro as intenções e depois os votos efetivos. Isso requer a realização de estudos quantitativos e qualitativos, a contratação de assessores de imagem e especialistas em produção, psicólogos, politólogos, antropólogos, profissionais que recebem altas quantias por seus serviços.

Nesse quadro, as quotas dos afiliados se tornaram uma contribuição marginal para as organizações políticas que, desse modo, necessitam de apoio estatal, das empresas ou de ambos.

Esse fato torna mais fácil que organizações que fazem uso de dinheiro ilegal tentem comprar impunidade, mediante a doação de quantias cujo trajeto é muito difícil de detectar.

As normas sancionadas não tiveram normalmente como contrapartida a criação de organismos adequados de controle e fiscalização. Muitas vezes, os organismos eleitorais devem simplesmente “acreditar” nos informes que lhes são apresentados. Em outras, podem ordenar auditorias, contratando empresas privadas, mas, freqüentemente essas mesmas empresas costumam trabalhar para os doadores a serem fiscalizados – tarefa que é ocasional –, fato pelo qual o conflito de interesses é óbvio. Uma importante exceção é o Instituto Federal Eleitoral de México, mas montar uma estrutura central de 8000 funcionários está praticamente fora do alcance de qualquer país, e até no México já se discute a redução drástica do orçamento de seu órgão eleitoral.

O financiamento real está condicionado pela estrutura da disputa eleitoral. A forma de financiamento e a atitude dos doadores dependem de haver coincidência ou dispersão na data das eleições para os diversos cargos, de haver voto preferencial ou não, de haver vinculação entre listas presidenciais e parlamentares ou independência para o eleitor, dentre as principais condicionantes. Normalmente, as eleições presidenciais são as determinantes dos processos de obtenção de fundos. Como normalmente para a campanha eleitoral se formam estruturas de financiamento *ad hoc*, a

doação costuma ser feita ao(s) candidato(s) e não ao partido que, em muitos casos, não participa em nada no processo. Quase nenhuma legislação corrigiu com normas específicas esse problema que debilita notoriamente os partidos.

Por sua vez, a celebração de eleições internas, muitas vezes obrigatórias de acordo com disposições constitucionais e legais, provoca a demanda de mais recursos pelos partidos, e em muito poucos países há normas que regulem este financiamento.

A prestação de contas por parte dos partidos costuma ser deficiente, e o organismo eleitoral tem pouco poder para corrigir o problema. A vigilância dos cidadãos fica, em geral, em mãos de ONG's compostas por pessoas de setores médios que muitas vezes precisam de financiamento do exterior e que também descobriram que essa atividade pode chegar a ser um "*modus vivendi*".

5. O financiamento público

O financiamento público deve garantir um nível adequado de recursos para que a disputa eleitoral seja equitativa e não fique dependente da maior ou menor quantidade de dinheiro. A intenção é evitar, até onde é possível, os riscos de que os partidos e organizações políticas se tornem prisioneiros do mercado ou até mesmo de grupos de interesse que operam à margem da legalidade.

Também se procura obter maior equidade na disputa, quando há organizações que não têm acesso fácil a fontes de financiamento privado.

Outro argumento a favor do financiamento público é a intenção de fazer com que as operações financeiras dos partidos, seus ingressos e seus egressos, sejam transparentes, conhecidas e sujeitas à fiscalização de órgãos eleitorais e das controladorias ou organismos similares de controle do gasto público.

O estatuto jurídico constitucional ou legal que os partidos e organizações políticas têm hoje, na maioria das legislações da região, faz com que sejam organizações "dobradiças" que estão tanto

no campo público como no privado, já que são associações privadas que cumprem funções públicas ou de interesse geral e que, por conseguinte, podem receber financiamento público.

Entre os argumentos contrários ao financiamento público se aponta o risco de “estatização”, de burocratização e de que isso leve à ossificação dos partidos, ou seja, à dependência econômica crônica da parte destes dos recursos estatais e a conseguinte perda de contato com a sociedade, por essa dependência quase exclusiva dos fundos públicos.

Entretanto, como contra-argumento pode-se citar a situação atual da Venezuela, onde, mesmo não havendo financiamento público, os limites entre organização política e Estado foram apagados pelas práticas do presidente Hugo Chávez. Mas é preciso lembrar que o presidente tem uma arma pública muito relevante: as cadeias de TV, que não são consideradas como parte do financiamento, mas sim como serviço público para expressar a voz do governo e do Estado.

Por outro lado, um esquema exclusivamente baseado no financiamento privado tem também seus riscos, dentre eles permitir a influência desmesurada de determinados indivíduos ou empresas (legais ou ilegais) sobre os partidos e os poderes públicos, frente à necessidade dos partidos e dos candidatos de obter recursos econômicos, sem se importarem muitas vezes com a natureza das fontes.

Essa última tendência negativa se acentua pelo caráter marginal, quando não nulo, dos aportes dos afiliados das organizações e dos partidos políticos latino-americanos.

Se, em sua maioria, os recursos proviessem diretamente dos cidadãos, isso seria uma prova do saudável enraizamento dos partidos na sociedade, mas isso não ocorre. Numa América Latina onde quase a metade da população está abaixo da linha de pobreza, de acordo com os dados da CEPAL, obviamente essa não é uma fonte possível de financiamento da atividade política.

Por conseguinte, o grosso do dinheiro provém de grupos empresariais. Por isso, é imperativo elaborar leis que limitem a origem

dos recursos, que estabeleçam tetos de contribuição e que prevejam mecanismos de controle efetivos e outra série de garantias, como a máxima “bancarização” do processo através de contas públicas, com limites automáticos para não ultrapassar os máximos estabelecidos pelas normas que visam evitar o abuso e a desigualdade. Tudo isso afirma a necessidade do financiamento público para a disputa equitativa.

Por causa dessa necessidade se originaram os sistemas mistos, nos quais uma parte importante dos recursos é de responsabilidade direta ou indireta do Estado e outra, complementar, dos fundos privados. Se a porcentagem entre as duas vertentes tende a ultrapassar mais de 60% de um dos setores, teremos sistemas mistos enviesados (ou para o público ou para o privado), ainda que o enviesamento possa desaparecer, dependendo do uso dado a cada fundo. Em toda a região, salvo no México, onde predomina o público, e excetuado o já mencionado caso da Venezuela, onde não há financiamento público, a maior parte dos fundos tem origem privada, em alguns casos, acima de 60%.

6. O financiamento público e suas características na região

Os aportes do Estado nos países latino-americanos são principalmente distribuídos com base na fórmula de proporcionalidade em relação ao número de votos obtidos nas últimas eleições ou no número de cadeiras conquistadas no Parlamento; em segundo lugar, é feita a distribuição mediante um método combinado em que uma parte se distribui equitativamente entre todos os partidos e a outra, de acordo com a força eleitoral. Os que criticam esta forma de distribuição e propõem uma fórmula igualitária são os que constantemente querem dar maiores oportunidades a novas organizações. Costuma ocorrer uma disputa entre organizações formalmente estabelecidas, com forte tradição, e as novas organizações, muitas vezes informais, em mãos de novos caudilhos.

Por essa razão, para diminuir as críticas, se chegou a essas formulações combinadas entre força eleitoral, por um lado, e distribuição igualitária por outro, como fazem Argentina, Brasil, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e República Dominicana, com suas fórmulas híbridas.

Pela mesma razão se utilizam critérios mistos (entrega antes e depois do ato eleitoral) no que se refere ao momento de desembolsar subsídios em dinheiro, de modo a dar facilidades aos novos ou pequenos partidos, que supostamente concorrem em desvantagem com organizações já arraigadas. Entretanto, a crise e a volatilidade arrasaram também forças tradicionais (basta citar os partidos tradicionais venezuelanos ou a União Cívica Radical, na Argentina, e os partidos bolivianos). Por outro lado, a entrega do subsídio posteriormente ao ato eleitoral é mais simples e evita o intratável problema das “dívidas políticas”, – de pagamento normalmente impossível –, além de facilitar o controle e a auditoria de gastos.

A importância cada vez maior da televisão como fator determinante no vínculo e na comunicação dos candidatos com o eleitorado tornou o acesso gratuito dos partidos e organizações políticas e seus candidatos aos meios de comunicação estatais ou privados, substancialmente a estes últimos, uma forma muito relevante de financiamento público.

Esse tema é nada simples, pois, apesar de o Estado ser dono das ondas de rádio e da TV aberta, a concessão determina fenômenos de “apropriação”, na qual se misturam interesses partidários e empresariais diversos. Os concessionários muitas vezes são políticos e em outras, além disso, têm interesses em grandes complexos comerciais. Além desses interesses, na mídia devem ser considerados os de outros setores que podem entrar em contradição no cumprimento da função de informar (dar o “*priming*” ou “*frame*” para a opinião pública) e de entreter. Os interesses de colonistas, formadores de opinião e jornalistas nem sempre coincidem com os dos concessionários, embora os destes últimos costumem preponderar. A distribuição de espaços gratuitos não é o único modo de anular essa influência.

O controle da produção dos espaços gratuitos e da informação “indireta” em programas jornalísticos e informativos continua sendo um problema insolúvel.

Entretanto, só dar espaços gratuitos implica complexas negociações. Muitas vezes os concessionários negociam abatimentos de impostos e/ou isenções no pagamento da licença ou pedem pagamento para cumprir uma função pública.

Recentemente foi desenvolvida uma legislação que destina uma parte do financiamento público para o fortalecimento e desenvolvimento institucional dos partidos, incluídas atividades tais como a pesquisa, a formação e a capacitação de quadros partidários, como ocorre na Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, México, Panamá e Peru. Essa tendência responde à “urgência” de “deseleitorizar” a atividade dos partidos e de formalizá-los, mas crises constantes como a boliviana, iniciada em outubro de 2003 e ainda em curso, não têm favorecido a eficácia dessa prática.

À parte da questão de se oferecer financiamento de maneira pública ou mista, seria importante haver marcos institucionais que permitissem um financiamento permanente das atividades regulares dos partidos, não restritas às campanhas eleitorais.

7. A regulação do financiamento privado

Até o momento presente, Colômbia (ainda que haja um limite máximo aos gastos de campanha, o que funciona como um limite indireto ao que pode ser recebido), El Salvador, Guatemala, Panamá e Uruguai não estabelecem limitação alguma ao que se pode receber como financiamento privado. O estabelecimento desses limites às contribuições privadas procura evitar grandes desequilíbrios ou assimetrias entre os fundos disponíveis pelos diversos partidos e organizações políticas. Também se busca diminuir a magnitude das contribuições que podem ser feitas por empresas ou corporações que dispõem de grandes recursos ou ainda as de pessoas físicas com sua fortuna pessoal. Obviamente uma preocupação

constante é tentar impedir a vinculação das organizações partidárias e candidatos com dinheiro proveniente de atividades ilícitas, particularmente do narcotráfico.

Na maioria dos países há proibições quanto à origem das contribuições privadas, e a restrição mais comum é a que impede o recebimento de somas provenientes de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros; em segundo lugar quanto à frequência com que são proibidas, estão as contribuições de quem tenha contratos com o Estado e, em terceiro lugar, as doações anônimas.

Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Chile, Equador,³ México, Paraguai e Peru regulam o montante máximo das contribuições individuais, mas é muito difícil combater as transgressões à norma.

Ainda que o financiamento privado tenha, em certo grau, limites impostos por normas legais, continua sendo motivo de incertezas e suspeitas. A prática corrente de dupla contabilidade e a falta de controles cruzados, por falta de bancarização – o que permite que se continue usando o dinheiro doado – mais as doações em espécie, de difícil quantificação, continuam favorecendo influências que não deveriam ser aceitas. Em alguns países como o México, são elaboradas tabelas para dar um valor monetário às contribuições em espécie, mas é difícil comprovar que sejam correspondentes ao que realmente acontece na prática.

3 Há um ano, um integrante de um novo partido equatoriano, de estrutura empresarial e centrado na figura de seu candidato, me apontava a inutilidade dessa medida, ao afirmar que o candidato “x”, por ter 50 empresas independentes juridicamente umas das outras, podia, com essa ajuda, fazer por si mesmo todo o financiamento. Basta indicar o exemplo dos EUA, onde o prefeito de NY, Bloomberg, “comprou” de fato sua eleição, gastando 100 milhões de dólares de seu bolso. Há dois anos, o senador democrata Corzine foi eleito por seu estado, New Jersey, quase sem competidores, por despende um tesouro próprio de 60 milhões de dólares.

8. O acesso aos meios de comunicação

A relação dos meios de comunicação (em particular da televisão) com o financiamento da política é de caráter complexo e até contraditório.

Por um lado, os meios desempenham um papel central na fiscalização da conduta dos funcionários públicos e dos políticos, mas por outro, os meios eletrônicos, em especial a televisão, são a causa principal – na época atual da “videocracia” e do *homo videns*, como afirma Sartori – de os partidos precisarem de grandes quantias de dinheiro para levar a cabo suas campanhas eleitorais, especialmente as presidenciais.

Os custos das campanhas aumentaram, e existe a percepção generalizada de que uma de suas rubricas mais onerosas é o pagamento da publicidade política na televisão, à qual correspondem ao menos entre 60 e 80% dos gastos eleitorais, de acordo com o estudo publicado por Greener e Zovatto (2004).

Quanto a isso, não há uma solução consensual entre os especialistas, e tampouco há acordo sobre a influência que a televisão tem na política eleitoral, já que enquanto alguns opinam que o partido que mais aparece nos meios é o que geralmente ganha, há casos de vários políticos conhecidos que chegaram recentemente ao poder sem o apoio dos meios de comunicação, ou inclusive contra a vontade destes. O triunfo de Lucio Gutiérrez – não obstante ter sido destituído, dentre outros fatores, por uma campanha de uma rádio FM de Quito, “*La Luna*” – é um dos exemplos recentes.

O que está claro é que é preciso considerar os descontos nos preços faturados a partidos e candidatos em época de campanha por parte dos concessionários das emissoras, que também chegam a doar espaços. Em muitos casos, esta prática deu margem a fortes desigualdades eleitorais, além das questionáveis trocas de favores entre quem decide as políticas públicas e os “donos dos meios”, o que os converte em doadores privilegiados, que depois da eleição esperam “pagamentos” por suas ajudas.

O acesso que os partidos políticos têm aos meios de comunicação eletrônicos na América Latina pode ser visto como um *continuum* composto por diversas modalidades para dispor de espaços (horário político no jargão eleitoral), que resumimos da seguinte forma:

- Horário eleitoral gratuito e horário para expressão de pensamento partidário em tempo intereleitoral. Única forma de propaganda permitida. Proíbe-se a forças políticas o pagamento de espaços. Pode ser na televisão e também no rádio ou somente em um desses meios. Essa situação ocorre no Brasil e no Chile.⁴
- Combinação entre uso de horários eleitorais regulados publicamente e liberdade de contratação em um esquema de três níveis. Um horário gratuito, mais espaços pagos com fundos públicos, mais espaços contratados privadamente. Esse é o esquema mexicano.
- Horário eleitoral em meios estatais e privados, mais possibilidade de contratar espaços privadamente. Em alguns países, também há horários fora do período eleitoral.
- Horário em espaço estatal, agregando-se a possibilidade de contratar espaços privadamente. Em todos os casos o horário estatal é praticamente irrelevante e em alguns casos inexistente. A contratação de publicidade em meios “privados” costuma não ter limites.
- Liberdade de contratação de tempo em radio e televisão.

4 Desde a década de 1960, e de forma total desde 1982, o Brasil proíbe a propaganda eleitoral paga na televisão, garantindo aos partidos, em troca, um horário diário de publicidade gratuita, durante a campanha eleitoral. O Chile, por sua vez, proíbe a propaganda em televisão aberta, na qual concede o horário gratuito, mas é possível fazer propaganda eleitoral paga em emissoras de rádio, televisão a cabo e na imprensa escrita.

Na maioria dos países, ocorre esse financiamento indireto só em períodos de disputa eleitoral. Brasil, Colômbia, México e Peru são os países nos quais a legislação eleitoral estabelece o acesso dos partidos aos meios de comunicação de modo permanente.

Quanto ao acesso dos partidos à imprensa escrita, este é amplo e sem limites na maioria dos países, dado que neste caso se trata de bens privados que têm proprietário e que, em muitos casos, são editados para defender interesses políticos ou empresariais muito precisos.

O tema dos meios de comunicação está ligado ao dos princípios democrático-eleitorais básicos como são a equidade e o direito à informação. Normativamente, todos os partidos devem ter a oportunidade, através dos meios de comunicação, de apresentar aos cidadãos seus candidatos, plataformas e programas eleitorais, e os eleitores devem ter a possibilidade de se informarem adequadamente acerca das opções eleitorais e de suas propostas. Esta é a base mínima para realizar uma “eleição informada”. Todavia, na prática, se torna difícil garantir o princípio de equidade.

Já indicamos que os concessionários e administradores dos meios freqüentemente se encontram vinculados aos grupos econômicos e políticos. Por isso, a maioria das regulações na região combinam o acesso gratuito aos meios, especialmente aos estatais, com uma alternativa de contratação dos meios privados pouco regulamentada e, em geral, de difícil controle.

As mudanças tecnológicas desatualizam as disposições jurídicas que regulam o acesso dos partidos aos meios de comunicação. Se com a televisão a cabo foram gerados vazios de regulação e dificuldades para o controle, a televisão por satélite e a propaganda disseminada pela *internet* produz maiores complicações. O fato de que a televisão por satélite seja produzida e transmitida desde fora das fronteiras nacionais deixa o Estado desprovido de métodos de fiscalização, na medida em que não tem jurisdição sobre o espaço em que operam tais empresas. Dificuldades similares são enfrentadas para regular o uso da *internet* com esses fins. Esses aspectos

podem aumentar a desigualdade, pois são os partidos com maiores recursos e contatos internacionais os que estão em capacidade de incursionar nessa nova modalidade para transmitir suas mensagens políticas.

Esse tema se imbrica com o da divulgação de pesquisas com efeitos de propaganda. As proibições de divulgá-las vários dias antes de um evento eleitoral envolvem o uso de meios não baseados no país.

Apesar de em muitos países haver espaços gratuitos para os partidos e candidatos, só no Peru há o apoio para custear a produção da propaganda. Esta implica quantias de dinheiro relevantes, pois, como mostramos, o mercado político exige a contratação de profissionais de publicidade, imagem e comunicação.

O tratamento da política e das campanhas nos noticiários e nos programas jornalísticos de discussão política é, em alguns casos, parcial, favorável ou contrário a determinados partidos ou candidatos. No México, o IFE determinou que se audite o conteúdo dos mesmos e se informe que porcentagem da informação ou do tratamento jornalístico se dedica diariamente a quais candidatos ou partidos e em que caráter – se favorável, desfavorável ou neutro – e se essa informação é transmitida aos cidadãos para que tirem conclusões por si mesmos.

Em alguns países se impõem debates obrigatórios entre candidatos presidenciais nos meios de comunicação, de modo que possam expor seus programas e idéias. Entretanto, não é fácil chegar a um formato “neutro” que favoreça uma disputa com equidade.

A incapacidade dos organismos eleitorais, na maioria dos países, para implantar o acompanhamento e o controle efetivos da propaganda política e da comunicação social faz com que – salvo parcialmente no caso citado do México e na Costa Rica, contexto no qual existia um sistema bipartidário – a iniquidade na disputa seja um problema não resolvido. A incapacidade dos Estados para

construir instituições de controle que contem com os recursos adequados para poder exercer funções de fiscalização e para impor efetivamente sanções faz com que o problema tenda a perdurar no tempo.

Ainda que exista acordo quanto ao papel cada vez mais importante que os meios de comunicação, em particular a televisão, desempenham, na política em geral e durante as campanhas eleitorais em particular, não existe consenso sobre qual deve ser o melhor caminho a seguir. Para alguns, a regulação constitui uma solução, enquanto que outros estimam que os espaços gratuitos não resolvem o problema, na medida em que os custos de produção da propaganda são cada vez maiores. A partir dos estudos feitos até o presente, não se pode dizer peremptoriamente que o espaço gratuito ou a limitação de tempo passível de uso dos meios de comunicação, especialmente da televisão, ou a proibição da publicidade paga tenham tido uma incidência substancial e que tenham alterado o resultado eleitoral, mas parece claro que essas medidas favoreceram a convivência e a tolerância dentro do sistema político e que tendem a atenuar os níveis de corrupção associados à atividade política e a melhorar a deteriorada imagem dos partidos.

Também é claro que os espaços na televisão se tornaram um recurso imprescindível na arena política devido à maneira como se desenvolvem as campanhas eleitorais, sobretudo as presidenciais. Por isso, o desafio é fazer com que sua utilização pelos partidos e outras organizações políticas tenha repercussão positiva, em favor do fortalecimento destes e da democracia.

Em consequência – e abarcando mais que o tema meios de comunicação –, para enfocar em seu conjunto o tema da propaganda eleitoral, seria conveniente estimular reformas institucionais que caminhem para:

- A redução da duração das campanhas, se possível para 45 dias;
- Caso seja mantida a publicidade privada em meios de comunicação com limite de gastos, implantação de uma audi-

toria muito precisa e de um valor presumido, com base em preços correntes de publicidade paga desses meios, para dar um tratamento equitativo a todas as forças políticas. Essa auditoria deve se dar em tempo real e as sanções corretivas devem ser aplicadas imediatamente.

- A facilitação, por meio de recursos públicos, de um acesso equitativo de todos os partidos aos meios de comunicação tanto públicos como privados; seria desejável que a imposição de horários exclusivos de TV, como ocorre no Chile, no Peru e de modo diferente na Colômbia se estendesse a todos os países. Seria importante também estendê-los ao rádio, instrumento substancial para as minoritárias mas relevantes populações rurais, com dificuldade de acesso a TV, e para aqueles que realizam longas jornadas de trabalho ou atividade informal na rua, sem acesso a um televisor.
- A promoção de uma distribuição equilibrada das notícias políticas e eleitorais em informativos e em programas jornalísticos e da informação rotineira e obrigatória, por parte do organismo eleitoral, do tratamento dado às notícias, em programas *ad hoc* dos mesmos meios.
- A exigência de debates obrigatórios, com o mesmo formato, para todos os candidatos presidenciais.
- A promoção da redução da concentração da propriedade e concessão dos meios em poucas mãos e da informação aos cidadãos sobre quem são seus responsáveis, a que conglomerados empresariais pertencem, assim como quais são suas relações com o sistema financeiro. Seria desejável que as contas bancárias dos meios de comunicação eletrônicos, dado que usam ondas que são do Estado, tenham caráter público, devendo ser acessíveis por meio da internet por qualquer cidadão.

Quanto às reformas legislativas a serem feitas neste difícil tema, assim como em qualquer outra área de financiamento da política, deveria ser considerado o contexto de cada país. Como costuma

ocorrer, as melhores reformas encontram às vezes tal resistência que não permitem levar adiante uma reforma que pode ser um passo nessa direção – ainda que não conforme os “normativistas” que sempre querem o melhor. Nessa área, como em outras, é preciso recordar que a política é “a arte do possível”.

Assim, por exemplo, a redução do tempo de campanha provoca resistências em candidatos interessados em posicionar sua imagem com suficiente antecipação para obter vantagens iniciais contra seus adversários e, inclusive, pressionar seus próprios partidos ou movimentos para promover suas intenções. É preciso lembrar que nos tempos presentes as campanhas tornaram-se “permanentes” nos períodos intereleitorais, e é difícil distinguir uma atividade política corrente de uma campanha. O fracionamento das eleições em múltiplas instâncias, a realização de consultas internas, junto com possibilidade de reeleição presidencial reforçam esse fato.

Nas regulações sobre o uso dos meios, corre-se o risco de limitar as liberdades de imprensa e de expressão, mas, por outro lado é necessário dar garantias para evitar campanhas “sujas”, “negativas”, como se pratica agora, tendo em vista o que ocorre nas campanhas eleitorais dos EUA. A esse respeito, conseguir a elaboração de um código voluntário de conduta dos meios e organizações políticas é um bom passo adiante.

9. A prestação de contas, a divulgação do que foi recebido como contribuições e os gastos eleitorais

A prestação de contas e a divulgação da informação são as formas responsáveis pelo controle dos movimentos financeiros das organizações e dos partidos políticos e candidatos. Trata-se de ter a informação adequada acerca de como funciona e circula o dinheiro nas organizações políticas e candidaturas.

A maior parte dos países latino-americanos incorporou em suas legislações a obrigação da prestação de contas, exceto El Salvador. Para que a mesma seja significativa deve incluir todos as rubri-

cas relevantes para a atividade partidária ou eleitoral e deve ser apresentada periodicamente, se possível dia a dia, o que hoje é possível por causa dos sistemas contábeis computadorizados.

Em geral, a informação exigida abarca tanto o financiamento público como o privado, de acordo com o modelo adotado predominantemente na região. A Guatemala é o único país na região em que a prestação de contas está ligada estritamente ao financiamento público. Nos países restantes, os movimentos financeiros realizados, tanto com fundos públicos como privados, devem ser tornados públicos ou serem submetidos à consideração do órgão de controle, ainda que na prática seja muito difícil que haja uma auditoria efetiva.

Mesmo com as claras tendências, no que se refere às formas de fazer política na região, de relegar os partidos e privilegiar as candidaturas individuais – o que deveria, conseqüentemente, obrigar à prestação de contas todos os atores –, em quase todos os países somente as organizações políticas, permanentes ou *ad hoc*, devem prestar contas e apenas em poucos casos os candidatos.

Há muito poucos casos em que se prevê a cassação do mandato dos candidatos eleitos por transgredir normas de gastos eleitorais ou de doações, mas, tampouco seria saudável que isso acontecesse, pois duas lógicas contraditórias seriam colocadas em jogo, uma, a expressão da soberania, frente à outra, a presumida violação de normas das quais, seguramente, o candidato não teria conhecimento, ao menos detalhado. Qualquer pessoa que haja trabalhado em campanhas sabe que o gerenciamento dos recursos é feito por comitês *ad hoc* nos quais o candidato não intervém e sobre o qual não quer ser informado, precisamente para evitar problemas. A remoção de mandatários ou representantes por essa causa não só aumentaria a desconfiança no sistema político, mas também introduziria maior instabilidade, atentando contra o regime democrático.

As responsabilidades devem ser estabelecidas de modo que respondam por seus atos aqueles que têm o gerenciamento efetivo de fundos ou de contribuições em espécie.

A fiscalização posterior ao ato eleitoral tampouco é razoável. Seria conveniente estabelecer mecanismos de controle diários, em tempo real, dada a tecnologia disponível, mediante contas bancarizadas públicas, com limites automáticos. Obviamente, esses mecanismos devem ser aplicados a eleições nacionais ou regionais e locais de importância, pois não tem sentido fazer essas fiscalizações em eleições de circunscrições de pequeno porte.⁵

Os órgãos encarregados de controle e auditoria carecem, na quase totalidade dos países da região, da infra-estrutura e do orçamento necessário para desenvolver as funções previstas na lei. Desse modo – além do fato de que em vários países da região o órgão eleitoral ter composição partidária – dificilmente têm a independência de critério necessária para exercer a tarefa de controle. Por isso, não tem sentido, por exemplo, exigir um alto volume de informação se não se dispõe dos instrumentos e dos recursos para processá-la adequada e oportunamente.⁶ Deve-se lembrar que em muitos casos os organismos eleitorais se tornaram dependentes da cooperação externa.

5 No ano de 2004, formando uma equipe com Gabriel Bonilla e Carlos Navarro, assessoramos o Congresso equatoriano. Na proposta, sugeríamos uma lei de controle de doações, estabelecendo indiretamente que o gasto eleitoral seria o máximo do que se pudesse arrecadar dentro de limites estabelecidos. O sistema de controle era automático, dia-a-dia, mediante uma conta de banco única, na qual todos os depósitos seriam recebidos e contra a qual seriam feitos todos os cheques e retiradas para gastos. A conta deveria figurar em uma página web da internet e poderia ser vista por qualquer cidadão. No caso das campanhas, seria encerrada depois da votação. A conta permanente deveria ter balanço e ser reiniciada no começo de cada ano. O total de fundos seria determinado pelo resultado econômico do país: dez milésimos do PBI do ano anterior. Lamentavelmente, a crise política tornou impossível que o projeto fosse além do âmbito da comissão.

6 O Uruguai, por disposição legislativa de 2004, exigiu a apresentação de contas de gasto eleitoral, sem a qual não se faz o reembolso por voto obtido, mas a Corte Eleitoral não tem nenhuma obrigação de auditá-las, motivo pelo qual simplesmente as recebe. Essa atividade, portanto, é inútil e não favorece a transparência.

A divulgação dos informes financeiros cumpre a mesma função que a dos balanços das empresas. Mostram a “saúde financeira dos mesmos” e previnem possíveis atos de corrupção.

Na região, há uma tendência a determinar que os cidadãos sejam informados sobre as finanças das organizações políticas e dos candidatos. Normalmente são exigidas publicações em meios oficiais cuja circulação é limitada, e desse modo a massa de cidadãos não toma conhecimento delas. Por outro lado, entretanto, a mesma não se mostra interessada em ler ou ver diretamente as informações. Só por meio dos escândalos que denúncias aparecidas em meios de comunicação podem promover, a população presta atenção ao tema.

Normativamente se pressupõe que determinar a origem dos doadores pode indicar que orientação pode ter o partido ou organização política ou candidato, mas a realidade demonstra que os empresários costumam doar dinheiro a todos os atores relevantes. Obviamente, para determinar os montantes levam em conta que chances tem cada ator de ganhar ou de obter um número relevante de cargos no Legislativo.

Além disso, a obrigação de divulgar o nome dos que contribuem incentiva essa atitude de “doar dinheiro a todos” e tentar “não se equivocar” quanto ao ganhador. Com muito tino, não querem sofrer possíveis “represálias” por parte do vencedor por não haver apoiado uma opção que foi a finalmente ganhadora. Mas, por outro lado, incentiva formas de contribuições ilegais.

10. Sanções

Para que se possa chegar a um controle eficaz, deve haver uma autoridade independente e profissional, capaz de controlar o uso do dinheiro na política, e é preciso dispor de um regime eficaz de sanções.

A legislação eleitoral de todos os países da região, com exceção do Uruguai, estabelece um órgão de controle para o financiamento político que, em geral, é o órgão eleitoral. Em alguns casos

há a intervenção de controladorias ou tribunais de contas e, no que se refere aos meios de comunicação, de conselhos especializados dessa área.

No que diz respeito a sanções, por vezes as normas não existem ou, o que é mais comum, estabelecem um processo muito complexo e, portanto, difícil de aplicar.

Por outro lado, tal como já o indicamos, os organismos eleitorais costumam carecer de recursos humanos e orçamentários para a tarefa. Outros não têm autonomia no que se refere aos partidos e/ou organizações políticas.

As sanções de tipo pecuniário muitas vezes são inexequíveis, especialmente em tempos de organizações políticas ou candidaturas *ad hoc*. Sua volatilidade faz com que estas não tenham um patrimônio que permita fazer o juízo executivo para efetivar a sanção.

Também apontamos os problemas que pode trazer a cassação do mandato, como se estabelece na Colômbia e no Equador ou a inelegibilidade do candidato transgressor, como é o caso das normas do Equador, de Honduras e da Nicarágua

Vários países estabelecem sanções penais, em alguns casos dirigidas a candidatos e, em outros, aos doadores. Desses países, quatro estipulam especificamente a privação da liberdade dentro de suas regulamentações (Costa Rica, México, Paraguai e Venezuela). Três países não prevêm sanção alguma em caso de transgressão às disposições legais: El Salvador, Guatemala e Uruguai.

As dificuldades indicadas tornam aconselhável só regular o possível de cumprir e não ir pelo caminho da sobre-regulação e da criação de figuras delitivas que tenham como resultado indesejado provocar instabilidade política.

O estabelecimento de controles das doações, mais que dos gastos – tema, este último, que leva a complexidades quase insolúveis – seria o caminho mais indicado a seguir. A bancarização das doações e dos gastos assim como o estabelecimento de limites a serem cumpridos de forma automática pelas contas bancárias seriam

muito benéficos. Os controles devem ocorrer ao mesmo tempo em que ocorrem as doações ou os gastos e não posteriormente.

Não se deve misturar a questão do controle do dinheiro com o discurso político programático nem com a ação de governo.

Em conclusão, a discussão sobre o dinheiro e sua influência na política dista muito de estar encerrada e de ter soluções para um problema que ameaça todos os dias a credibilidade do sistema político – e não só o partidário –, já diminuída pela ação de novos caudilhos, de movimentos políticos informais e das reivindicações de outras formas de participação e representação.

Trata-se de ter um enfoque holístico no qual as reformas do regime de financiamento devem considerar a conjuntura e os caminhos colocados pela política para o futuro em cada país. Essas reformas devem ser feitas no quadro de uma leitura global do sistema político, das organizações políticas e de sua ação, do sistema eleitoral, dos mecanismos de representação e dos esquemas de participação cidadã.

Referências bibliográficas

- CARRILLO, Manuel et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral, 2003.
- DEL CASTILLO, Pilar, ZOVATTO, Daniel. (Comp.). *La financiación de la política en Ibero América*. San José: IIDH/CAPEL, 1998.
- FERREIRA RUBIO, Delia. *Financiamiento de los partidos políticos*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung/CIEDLA, 1997.
- _____. El control del financiamiento de la política. *Revista Escenarios Alternativos*, Buenos Aires: n. 4, 1998.
- GREENER, Steven, ZOVATTO, D. (Comp.). *De las normas a las buenas prácticas*. San José: OEA/IDEA, 2004.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.
- RIAL, Juan. *Medios de comunicación, partidos y elecciones*. Una relación a reconstruir. Lima: IDEA, 1999. (Mimeo.)

- SARTORI, Giovanni. *El homo videns*. La sociedad teledirigida. México: Taurus, 1999.
- ZOVATTO, D. The legal and practical characteristics of the funding of political parties and election campaigns in Latin America. In: International IDEA (Ed.). *Handbook on funding of political parties and election campaigns*. Sweden: International IDEA, 2003.
- _____. Dinero y política en América Latina: una visión comparada. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, San José: FLACSO, n.130, 2004.

Resumo

O artigo apresenta um panorama das normas, problemas práticos e soluções que envolvem o sistema de financiamento político partidário na América Latina.

Após um resumo das principais tendências de normas adotadas por países latino-americanos para o financiamento de partidos e campanhas, as seguintes questões são objeto de análise mais detalhada: a cultura política, o financiamento público e suas características específicas na região, a regulação do financiamento privado, os meios de comunicação e os sistemas de prestações de contas.

Ao final de cada item e na conclusão, são apresentadas algumas recomendações quanto a reformas das regras de financiamento e as melhores práticas de fiscalização e sanção da legislação.

Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil

BRUNO WILHELM SPECK

1. Atualidade do tema

Os atuais escândalos em torno de casos de suborno envolvendo várias instituições da administração pública federal, as práticas financeiras do Partido dos Trabalhadores e as suas relações com outros partidos da base aliada, bem como o papel do publicitário Marcos Valério na intermediação de empréstimos do partido com bancos e de contratos milionários deste publicitário com várias instituições públicas, revelaram uma complexa rede de relações promíscuas entre o poder público, setores do empresariado e partes da classe política, que tem como um dos seus palcos de desenvolvimento a gestão de recursos para as competições eleitorais bianuais.

Isso coloca no centro do debate político um tema que periodicamente causa crises de credibilidade nas democracias ocidentais. São poucos os países que não tenham enfrentado escândalos vinculados ao tema do financiamento político, seja em função da suspeita de recursos de origem ilícita, da violação de limites estabelecidos para o financiamento, da prática de doações não registradas ou, em casos mais graves, da suspeita de que as doações estejam vinculadas a favores por parte dos representantes políticos.

Não é a primeira crise relacionada ao tema do financiamento político no Brasil. Durante as investigações sobre as relações entre o tesoureiro Paulo César Farias com o então presidente Fernando Collor, o sistema oficial de financiamento, que não permitia financiamento por empresas, foi desmascarado como fachada. Um segundo escândalo em torno da empresa Pau Brasil e o financiamento das campanhas de Paulo Maluf girou em torno do mesmo tema nos anos subsequentes. Um dos resultados das investigações foi a elaboração de um projeto de lei para reformar o financiamento de partidos e campanhas, cujas propostas foram incorporadas nas leis que regularam as eleições de 1994 e 1996 e se cristalizaram na Lei de Partidos Políticos de 1995¹ e na Lei Eleitoral de 1997.² Essas são as duas normas que regem o assunto até hoje.³

No entanto, as campanhas políticas continuaram sob suspeita mesmo após as reformas introduzidas. A acusação principal é da existência de uma prática amplamente difundida de financiamentos não registrados na contabilidade e na prestação de contas à Justiça Eleitoral. Há indícios também de uma participação crescente de dinheiro ilícito, envolvendo setores do crime organizado, bem como de favorecimento dos doadores através de contratos públicos. Em função desses problemas, o tema do financiamento político tornou-se uma das constantes dos debates sobre a reforma política, objeto de comissões permanentes instaladas no Congresso, dedicadas ao assunto.⁴ Um dos resultados concretos do trabalho dessas comissões é a proposta de

1 Lei 9.096 dos Partidos Políticos, 19 de setembro de 1995.

2 Lei 9.504 de Normas para as Eleições, 30 de setembro de 1997.

3 Entre as outras normas que regem a questão do financiamento político estão a Constituição Federal de 1988 (determinando no Art 17 o direito dos partidos a acesso ao Fundo Partidário e ao horário eleitoral gratuito) e o Código Eleitoral (Lei 4.737, 15 de julho de 1965), bem como a Lei de Inelegibilidades (Lei Complementar 64, 18 de maio de 1990).

4 Para uma retrospectiva sobre os esforços empreendidos no Congresso Nacional para uma reforma política veja: (RABAT, 2002) e (CINTRA, 2005), além do artigo de Fleischer neste volume.

lei que tramita no Congresso Nacional em estágio avançado, introduzindo o financiamento público exclusivo das campanhas.⁵

O presente texto analisa o sistema regulatório, bem como as práticas (conhecidas) de financiamento de partidos e candidatos no Brasil atual, os antecedentes do atual modelo e as alternativas possíveis.

2. As fontes de financiamento da política e as ferramentas de regulação

Numa visão genérica, as atuais fontes de financiamento da competição política no Brasil se assemelham bastante às de outras democracias. Uma das primeiras formas de financiar campanhas consistiu no financiamento com os próprios recursos dos candidatos. O autofinanciamento limita naturalmente o engajamento político a uma pequena fração da sociedade, economicamente privilegiada. Essa forma de financiamento ainda ocupa um espaço importante nas campanhas em muitos países. A criação dos partidos políticos, além da associação em torno de concepções políticas e projetos em comum, sob a ótica dos recursos necessários para a competição política, inaugura uma segunda fonte de financiamento. Para garantir recursos para a competição política, tanto em época eleitoral como também de forma contínua, para a manutenção do aparato partidário, os partidos arrecadam contribuições dos seus membros, frequentemente com cobranças adicionais para aqueles que ocupam cargos públicos em função da sua vinculação com o partido e desenvolvem várias atividades quase-econômicas. O financiamento de organizações partidárias significa maior democratização do acesso ao engajamento político.

5 A proposta da Comissão de Reforma Política do 52º Congresso Nacional está formulada no Projeto de Lei 2.679 de 2003. A Comissão de Reforma Política do Congresso Nacional anterior (51º) se cristalizou no Projeto de Lei 5.268 de 2001, sendo que, anterior a esta, havia já a proposta da Comissão de Reforma Política presidida pelo Senador Machado, que apresentou o Projeto de Lei do Senado 353 de 1999.

Uma vez que esses recursos tendem a não cobrir a demanda para financiar as atividades ordinárias dos partidos e nem as campanhas eleitorais, os partidos e candidatos recorrem a doações extraordinárias. Esta terceira fonte de financiamento privado pode envolver doações de grande volume, freqüentemente provenientes de empresas. Para amenizar essa dependência dos recursos privados, muitos países providenciam recursos públicos aos partidos políticos ou candidatos em eleições. Esta quarta fonte de financiamento envolve vários tipos de subsídios, desde serviços gratuitos até a alocação de recursos orçamentários. Na maioria dos sistemas políticos modernos, todas essas modalidades de financiamento existem (Quadro 1). No entanto, há diferenças significativas quanto à modalidade e o peso relativo de cada fonte.⁶

Quadro 1. *Fontes de financiamento de partidos e eleições.*

Financiamento de campanhas eleitorais		Financiamento de partidos políticos
Recursos próprios do candidato		Atividades quase econômicas do partido (rendas de capital; venda de produtos e serviços, etc)
Recursos do partido		Contribuições regulares dos filiados
Doações privadas para campanha		Contribuições especiais de membros em cargos públicos
Recursos públicos (diretos, indiretos)		Doações privadas extraordinárias (volume variado; cidadãos e empresas)
		Recursos públicos (diretos, indiretos)

6 A pesquisa comparativa sobre o tema do financiamento de partidos e campanhas políticas avançou bastante nos últimos anos. Porém, ainda se concentra principalmente sobre sistemas normativos. Poucos dados estão disponíveis sobre a participação quantitativa destes segmentos no total do financiamento político.

O financiamento de campanhas eleitorais é um tema polêmico em praticamente todos os sistemas políticos modernos. Uma vez aceita a idéia de que a competição política necessita de recursos para que candidatos possam comunicar-se com os eleitores, há uma enorme dificuldade em praticamente todos os países em regular, através de diferentes limitações e incentivos, a prática de financiamento, evitando riscos e distorções e ao mesmo tempo garantindo condições materiais para a competição democrática. De forma simplificada podemos dizer que as soluções propostas nas últimas décadas se inspiram em três raciocínios diferentes quanto à escolha de ferramentas adequadas de regulação.

Um primeiro raciocínio é aquele que busca identificar limites para o financiamento privado. Há várias fórmulas para definir esses limites, mas todos enfrentam os mesmos dois desafios: definir de forma positiva um limite entre o financiamento sadio e o nocivo e fazer os partidos e candidatos cumprirem tal limite. Historicamente, é a concepção predominante desde os primórdios da regulação até meados do século XX. A rigidez com que países vedam contribuições de determinados setores e limitam o volume das contribuições se explica em parte pelos valores presentes na cultura política. Por outro lado, além da questão de princípios pesa a questão do realismo na confecção das regras. Periodicamente os legisladores se vêem forçados a remendar esta rede de proibições para fechar brechas e desvios ou reagir à franca desobediência à norma.

Um segundo raciocínio busca substituir os financiamentos comprometedores pelo financiamento público, baseado na concepção que os recursos públicos estariam livres de expectativas de reciprocidade. Durante a segunda metade do século XX, muitas democracias alocaram recursos públicos significativos para a competição política. Na verdade, essa solução resolve um problema, mas cria outro: qual será o critério para a distribuição de recursos? Serão distribuídos igualmente entre os candidatos? Ou será adotada alguma distribuição qualificada pelo desempenho anterior? A Ale-

manha freqüentemente é discutida como modelo nessa área. Mas, indiretamente, o Brasil também adota parcialmente essa solução, com o horário eleitoral gratuito.

Finalmente há uma terceira solução, que poderia ser caracterizada como minimalista. O raciocínio é o seguinte: já que é tão difícil estabelecer limites consensuais para o apoio privado a campanhas e uma vez que o financiamento público também coloca questões de justiça na distribuição dos recursos, porque não remeter a decisão sobre essas questões normativas ao eleitor? Para que isso possa funcionar, ele precisaria ser informado sobre as formas de financiamento. A transparência sobre a arrecadação e gasto dos recursos, se possível ainda durante a campanha, teria um papel-chave na normatização das eleições. Essas idéias ganharam espaço durante as últimas décadas, quando reformas nos sistemas de financiamento valorizaram a questão da transparência do financiamento político e o voto informado.

No entanto, esta contextualização histórica é meramente indicativa. Os três raciocínios na sua essência representam tipos ideais, instrumentos heurísticos para decifrar a heterogeneidade dos sistemas de financiamento político no mundo contemporâneo.

3. Uma rápida retrospectiva sobre a regulação do financiamento político no Brasil até 1992

Na realidade, existe uma grande variedade de normas para regular o financiamento político, decorrentes da forma como os legisladores combinam essas três ferramentas de regulação: a limitação dos recursos privados, o acesso ao financiamento público e as exigências quanto ao registro e transparência sobre os recursos. Poderíamos resumir que o modelo brasileiro, atualmente em vigor, tenta impor limites às doações de maneira muito tímida. De forma mais nítida, financia parte dos custos das campanhas com dinheiro público. E aposta formalmente na transparência das campanhas, quando obriga os candidatos a uma prestação de contas minuciosa

sobre as suas campanhas. Veremos isto em mais detalhe, a partir de uma breve retrospectiva sobre cada uma dessas áreas.

Até os anos 1950, o financiamento da atividade partidária e das competições políticas não era considerado de responsabilidade do Estado. Mesmo que a mobilização dos recursos financeiros em campanhas populares já tenha sido uma prática recorrente, estes não causaram inquietação suficiente para resultar em uma legislação rígida. A partir de 1950, o tema do financiamento de eleições começa a fazer parte do debate político, época em que a legislação sobre o financiamento político no Brasil passa, efetivamente, a vigorar, estabelecendo regras para as disputas eleitorais.⁷

Limites e vetos a doações: Quanto à regulação das doações privadas para as campanhas e partidos, o Código Eleitoral de 1950 estabeleceu regras que naquela época vigoravam em muitos países.⁸ As entidades estrangeiras eram impedidas de aportarem recursos para campanhas, da mesma forma que as instituições do Estado.⁹ Em um país com forte inserção na economia mundial e presença maciça do Estado em todas as atividades econômicas, essas duas limitações eram relevantes. As doações privadas foram, porém, permitidas sem limites, tanto de cidadãos como também de pessoas jurídicas.

Essa situação mudaria radicalmente com a nova lei dos partidos em 1971, quando estes foram proibidos de receber fundos de empresas privadas e de entidades de classe ou empresariais.¹⁰ Ambas as medidas poderiam ser vistas no contexto dos casuísmos da época do regime militar, tentando diminuir a força política da oposição, que tinha sua base de sustentação nos centros econômicos do país. Com

7 As investigações da comissão parlamentar de inquérito sobre a influência do IBAD e o papel de recursos estrangeiros nas eleições foram documentadas no livro de Eloy Dutra, “IBAD: sigla da corrupção” (DUTRA, 1963).

8 Lei 1.164 do Código Eleitoral, 24 de julho de 1950.

9 Idem, Art. 143-146.

10 Lei 5.682 de Partidos Políticos, 21 de julho de 1971, Art. 89-94.

essas limitações, a capacidade financeira dos partidos políticos foi bastante reduzida. Por outro lado, para as condições de competição política, a questão do financiamento tinha importância secundária.

Com esse modelo de financiamento limitado a recursos provenientes de contribuições de filiados dos partidos e das doações de pessoas físicas, ou financiamento de campanhas com recursos próprios, o sistema político brasileiro passou pelo processo de abertura política e transição para a democracia durante a década de 1980. A realidade, porém, das necessidades de financiamento de campanhas mudou radicalmente nesse percurso. A competição eleitoral mais intensa, a necessidade de se chegar a um maior número de eleitores cada vez mais espalhados, além de descrentes com a política, as novas técnicas de campanha e a monetarização das campanhas levaram a um aumento significativo dos custos da competição eleitoral. Esse custo não poderia ser coberto com recursos próprios dos candidatos ou com financiamento dos partidos. Entraram as contribuições de empresas para cobrir esse déficit. A diferença entre a fachada legal e a prática ficou evidente nos depoimentos da CPI de Collor-PC, quando a legislação que proibia a doação de empresas foi caracterizada como hipócrita.

A mudança radical em reação ao escândalo Collor, implementada através de reformas na legislação após 1992, foi a volta a um sistema mais tolerante quanto às doações privadas. Após duas épocas de legislação de fachada, o legislador decidiu adequar as normas à realidade, permitindo novamente doações por empresas. Voltaremos aos detalhes desse sistema mais adiante.

Subsídios públicos diretos e indiretos. Como em muitos outros países, os legisladores brasileiros apostaram no financiamento público dos partidos. O fundo partidário foi oficialmente criado com a Lei dos Partidos de 1965, e seria alimentado por multas e dotações orçamentárias.¹¹ No entanto, o fundo não movimentou

11 Lei 4740 de Partidos Políticos, 15 de julho de 1965, Art. 60-71.

recursos financeiros significativos naquela época, tendo um valor meramente simbólico. Somente numa segunda etapa, a partir da reestruturação do sistema de financiamento político pós-escândalo Collor-PC, foram alocados valores orçamentários significativos ao fundo partidário.

A trajetória do segundo tipo de subsídio, o horário eleitoral gratuito e exclusivo, é similar. O horário eleitoral gratuito foi introduzido para o rádio em 1955, e ampliado para a televisão em 1962.¹² Seu impacto, porém, aumentaria significativamente com o crescimento da importância da televisão nas décadas seguintes. Um dos primeiros exemplos é a eleição de 1974, onde o uso criativo do espaço da televisão contribuiu para o sucesso eleitoral da oposição. Em reação, a Lei Falcão de 1976 limitaria a apresentação dos candidatos a uma foto e informações básicas e proibia os debates na TV.¹³ Nos anos 1980, o espaço gratuito em rádio e TV tornou-se um dos instrumentos mais importantes da competição eleitoral. Um complemento importante do acesso gratuito no Brasil era a exclusividade desse acesso, introduzido a partir de 1974 e em vigor até hoje. Os competidores não poderiam contratar espaço adicional, à exceção da mídia escrita, tendo que se restringir ao horário fornecido gratuitamente pelo Estado.¹⁴

Transparência sobre o financiamento: Quanto à transparência sobre o financiamento político, a legislação foi bastante tímida até o início dos anos 1990. O código eleitoral de 1950 estabelecia meramente a obrigatoriedade dos partidos controlarem as suas finanças, que seriam fiscalizadas pela Justiça Eleitoral. A Lei dos Partidos de 1971 seguia a mesma linha. Uma mudança significati-

12 Lei nº 2.550, de 25 de julho de 1955 e Lei nº 4.109, de 27 de julho de 1962, respectivamente. As informações sobre o histórico do horário eleitoral gratuito foram extraídas de (JORGE, 1997).

13 Lei 6.339, 1 de julho de 1976,

14 Lei 6.091, 15 de agosto de 1974.

va ocorreu no bojo das reformas em reação ao escândalo Collor-PC. Agora, os partidos devem prestar contas anualmente sobre o seu patrimônio, a origem e o destino dos recursos, através da publicação de balanços contábeis anuais e apresentados à Justiça Eleitoral.

4. A regulação do financiamento no Brasil atual e a defesa dos valores democráticos

A discussão sobre reformas no sistema de financiamento é freqüentemente pautada pela necessidade de reagir a escândalos. Nas reformas resultantes desses momentos de catarse influem vários fatores conjunturais, negociações políticas, bem como cálculos dos legisladores e futuros candidatos sobre como as reformas influenciarão as suas chances de competirem em futuros pleitos. Por outro lado, em um exercício analítico de natureza acadêmica convém reconstruir a relação entre as mudanças institucionais pretendidas e os possíveis efeitos em longo prazo para o sistema político como um todo, e especificamente para o sistema de representação.

Estudos comparativos recentes produziram grande quantidade de informações sobre sistemas de financiamento, dando ênfase a aspectos técnicos dos regulamentos, incluindo, entre outros, os vetos e limites para doações, as modalidades de financiamento público, a regulação do acesso à mídia, as formas de prestação de contas e a fiscalização e aplicação de sanções.¹⁵ Enquanto esses aspectos técnicos mereceram a atenção dos observadores, sua vinculação com valores democráticos ou objetivos políticos ficaram em segundo plano. O presente estudo inverte essa ótica, abordando as diferentes técnicas de regulação a partir de alguns valores democráticos. A engenharia institucional é abordada do ponto de vista do seu

15 Para a América Latina uma publicação recente (com anexo de quadros comparativos) é (GRINER, ZOVATTO, 2004). Para comparações internacionais (com as respectivas tabelas) veja (AUSTIN, TJERNSTRÖM, 2003).

objetivo, a consolidação da democracia. Entre os valores que nutrem a regulação do financiamento político, alguns merecem destaque desde sempre, porque percorrem as preocupações de observadores, ativistas e legisladores. São eles: (1) a preocupação com a equidade cidadã nas eleições; (2) a distorção da competição eleitoral em função do acesso desigual a recursos; (3) a prevenção de arranjos corruptos entre doadores e representantes eleitos; e, finalmente, como preocupação transversal, (4) a capacidade de implementar eventuais novas regras na prática.

4.1 *A questão da equidade entre cidadãos*

O primeiro valor básico quando o assunto em questão é financiamento político é a defesa da *equidade entre os cidadãos*. Até que ponto a prática de financiamento mina o princípio da igualdade na representação política? Se nas urnas os cidadãos são iguais, na sua capacidade de aportar para o orçamento de partidos e campanhas já não o são mais. A possibilidade de influenciar a política por meio de doações não introduziria a desigualdade pela porta dos fundos, destruindo o princípio do sufrágio igual para todos os cidadãos, uma das conquistas fundamentais da democracia moderna? Uma vez que o desnível socioeconômico no Brasil é um dos mais acentuados do mundo, a questão da distorção da representação equitativa dos cidadãos em função da influência do financiamento privado sem limites se coloca com mais ênfase.¹⁶

Tetos para doações: Um dos regulamentos para estabelecer condições mínimas de equidade para a participação dos cidadãos no financiamento da competição política visa a limitar as doações de

16 Há obviamente outros fatores minando a idéia da equidade, entre estes a capacidade desigual de mobilização de determinadas organizações (sindicatos), ou o prestígio de determinadas personalidades da vida pública (cantores ou artistas). Mas a desigualdade quanto ao poder econômico se destaca, porque expressa de forma condensada a iniquidade social.

grande volume, porque estas estão ao alcance de poucos cidadãos.¹⁷ Quanto ao estabelecimento de *limites máximos* para as contribuições, o sistema de financiamento político no Brasil atualmente não conhece barreiras efetivas para amenizar a desigualdade entre os doadores. Limites visando à equidade dos cidadãos não fazem parte do histórico das normas sobre aportes a partidos e campanhas. Os tetos definidos pela Lei Eleitoral de 1997 não servem ao propósito de tornar os cidadãos mais iguais. Ao contrário, ao definir que pessoas físicas e jurídicas terão os limites para contribuições definidas em função da sua capacidade econômica (10% da renda e 2% do faturamento no ano passado, respectivamente), a regra vai contra o princípio da equidade. Quem mais tem recursos, mais poderá aportar para campanhas. A lei, em vez de atenuar a desigualdade econômica, afirma a distorção e a torna regra.¹⁸

Limitar a influência de outras fontes: A segunda ferramenta em defesa da equidade é a exclusão de entidades que poderiam injustamente diminuir a influência do cidadão. Trata-se de banir as doações oriundas de pessoas jurídicas ou de empresas em geral, por representarem uma ingerência indevida do poder econômico no processo eleitoral. A exclusão de doadores estrangeiros, regra que está em vigor na maioria dos países, também é oriunda da preocupação de proteger o mecanismo eleitoral de atores que não pertencem à *pólis*.

No Brasil, como na maioria dos países, as doações por entidades estrangeiras são proibidas pela lei. Em relação às pessoas jurídicas, as proibições que vigoravam até 1992 foram abandonadas. É necessário reconhecer que poucos países hoje excluem as

17 Na América Latina somente Chile, Paraguai, Peru e Costa Rica estabelecem tetos absolutos para o total de doações de um único doador, estabelecendo assim algum tipo de igualdade entre os doadores.

18 Adicionalmente, a (infeliz) regra se torna praticamente inócua na realidade, porque a Lei dos Partidos Políticos (1995) permite que doadores realizem aportes sem limites aos partidos políticos, que por sua vez não são impedidos de encaminhar estes recursos aos candidatos.

doações empresariais categoricamente e de forma eficiente.¹⁹ A legislação atual se baseia na concepção de que os recursos empresariais, mesmo que indesejáveis, são inevitáveis, dando preferência a um sistema que registre essas doações em lugar de bani-las formalmente, tornando-as de fato uma atividade ilícita e, portanto, não transparente.

Capacitar os cidadãos: Uma terceira abordagem para fortalecer o papel do cidadão nas eleições inclui várias modalidades de *incentivos públicos* para fortalecer as pequenas doações provenientes dos cidadãos. Nessa concepção, as contribuições dos filiados aos partidos políticos ou as doações de pequeno valor são vistas como benéficas para o processo democrático, sinal do enraizamento social das organizações partidárias e do apoio popular a candidaturas, sem colocar em risco o valor da equidade. Entre as ferramentas que incentivam as pequenas doações está o modelo dos *matching funds*, onde cada doação privada é complementada pelo poder público com um valor correspondente, até um teto máximo por doador. Dessa forma o partido é incentivado a buscar pequenas doações, que rendem recursos públicos complementares, em detrimento de grandes doações.²⁰

Um modelo de financiamento que radicaliza a proposta de capacitar os cidadãos para que possam aportar recursos para a competição política se baseia na alocação de uma pequena quantia de recursos públicos para cada eleitor. A idéia é conceder um *voucher* ou crédito de recursos públicos para cada eleitor, que poderá,

19 Mesmo nos Estados Unidos, onde doações de empresas diretamente para campanhas não são permitidas, os recursos empresariais acabam influenciando as campanhas de forma indireta, através de organizações que defendem determinados temas, idéias ou interesses, sem mencionar explicitamente os candidatos favorecidos (*political action committees* e outras organizações não-governamentais).

20 Incentivos similares podem ser dirigidos aos doadores, através de sistemas que permitam abater doações da base do imposto de renda, até determinado valor.

então, apoiar os candidatos de sua escolha. Esse sistema, apesar de não implementado,²¹ está sendo discutido entre proponentes de reformas.²² Diante da realidade de que atualmente a maioria dos cidadãos não aporta recurso nenhum para partidos ou campanhas, essa proposta promete uma radical democratização da participação cidadã no financiamento político.²³

Vimos que a legislação brasileira abdicou da maioria das ferramentas que tentam garantir condições mínimas de equidade ou buscam resgatar a função do cidadão como o ator mais importante no processo eleitoral. Um olhar para os dados das prestações de contas na última eleição de 2002 mostra a distância entre o ideal democrático e a realidade. A primeira constatação é que somente uma fração ínfima do eleitorado contribui para campanhas eleitorais de algum candidato. No caso das doações a deputados federais, contavam-se cerca de 25.000 cidadãos. A dispersão dessas doações é bastante ampla (Quadro 2), contribuindo na sua totalidade com menos de um quarto do total das doações para todos os candidatos ao cargo de deputado federal (Quadro 3). Por outro lado, a relação entre os volumes aportados por cidadãos de um lado e empresas do outro é preocupante. As pessoas jurídicas são responsáveis por apro-

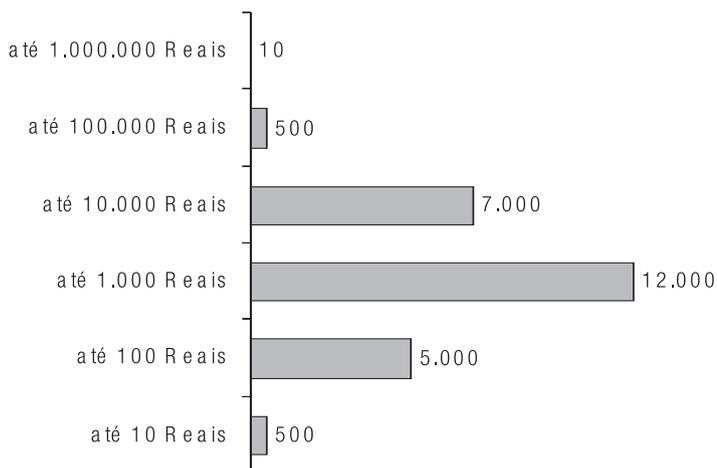
21 Na verdade, o sistema de financiamento público de candidaturas nos Estados Unidos envolve uma modalidade do sistema de *voucher*. Os cidadãos, no momento de declarar o seu imposto de renda, poderão alocar alguns dólares para o financiamento de campanhas. Diferentemente do modelo de *vouchers* discutido no texto, a alocação de recursos da receita não se dirige a um candidato específico, mas ao fundo de financiamento público, que poderá ser usado pelos candidatos segundo critérios estabelecidos.

22 Veja a apresentação mais elaborada da proposta em (ACKERMANN, AYRES, 2002).

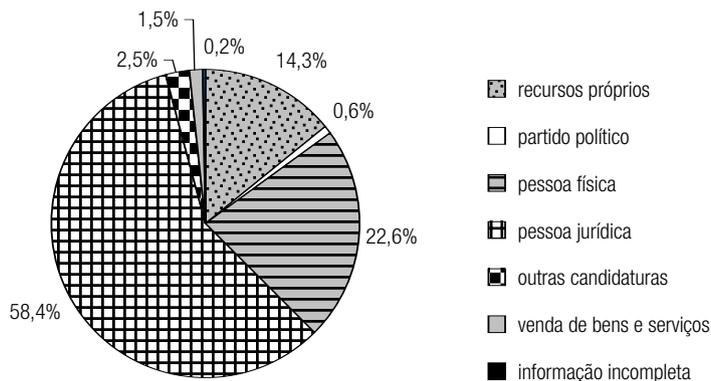
23 Diferentemente da alocação de recursos públicos por um quociente baseado no voto, os vales para os cidadãos poderão ser alocados de diversas formas, ou inclusive não utilizados. Outra diferença fundamental é que o candidato terá que ganhar a confiança do eleitor para que este confie recursos para a sua campanha. Os aspectos negativos da sistemática são justamente que o candidato terá que fazer um tipo de pré-campanha para ganhar *vouchers* dos eleitores. Outra dúvida é até que ponto este sistema seria suscetível a fraudes.

ximadamente 60% das doações a deputados federais, manifestando o papel preponderante do poder econômico no financiamento eleitoral (Quadro 3).

Quadro 2. *Volume de doações de pessoas físicas a candidatos a deputado federal em 2002.*



Quadro 3. *Composição do financiamento de candidatos a deputado federal em 2002 (classificado por tipo de recursos).*



4.2 *Distorção da competição entre candidatos*

A importância do dinheiro nas eleições: A relação entre dinheiro e votos é discutida de forma controversa no meio acadêmico. É incontestável que os recursos alocados em campanhas são um entre vários outros fatores que determinam as chances de sucesso eleitoral. A questão é até que ponto o fator recursos se sobrepõe a outras variáveis. A volatilidade do eleitorado, a penetração dos meios de comunicação de massa e a competitividade da eleição são fatores que reforçam a importância relativa de recursos em campanhas.²⁴ O peso relativo do fator recursos poderá variar também em função de circunstâncias específicas.²⁵

No caso brasileiro, a correlação entre os recursos disponíveis a candidatos e o desempenho eleitoral é comprovada empiricamente (Quadro 4). No entanto, não é possível identificar claramente a relação causal entre os dois fatores. Por um lado, a explicação mais plausível seria que o dinheiro resultasse em mais votos. A alternativa oposta – o dinheiro indo para as candidaturas com mais chance de ganhar eleições – é contra-intuitiva, porém não pode ser descartada totalmente. A capacidade dos candidatos de angariar votos atrairia os recursos para a campanha. Uma terceira alternativa, bastante plausível, é que tanto o resultado do pleito como os recursos arrega-

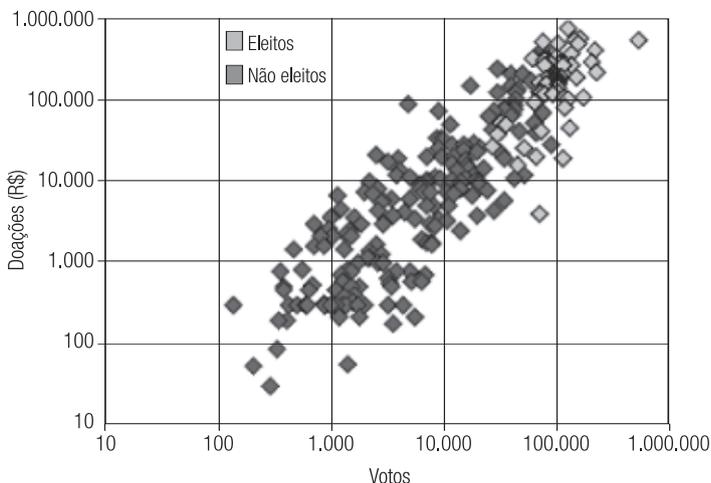
24 Assim, por exemplo, a alocação de recursos nas eleições em Moçambique não é o principal fator influenciando o resultado eleitoral. Com um eleitorado relativamente fiel a um dos dois grandes partidos políticos, uma penetração limitada da televisão na campanha e um resultado eleitoral relativamente previsível, a mobilização de recursos financeiros não é o fator decisivo das eleições.

25 Na literatura acadêmica se discute até que ponto candidatos à reeleição têm vantagem em função de sua exposição natural à mídia, quando candidatos desconhecidos precisam compensar essa vantagem com investimentos em comunicação e viagens. Outro debate se refere ao valor diferenciado dos aportes, dependendo da fase da campanha. Enquanto os primeiros investimentos têm uma margem alta de retorno, aportes adicionais a campanhas com financiamento básico garantido tendem a ter menos margem de retorno.

dados dependem de outros fatores, como o histórico dos candidatos, a filiação partidária, o carisma, a penetração na sociedade etc.

Quadro 4. *Relação entre doações e votos.*

Candidatos a deputado federal em 2002 – MG.



Fonte: www.asclaras.org.br

Tornar campanhas menos caras: Diante da importância dos recursos na política, um conjunto de preocupações se refere às condições de competição entre partidos e candidatos. O encarecimento das campanhas é um dos assuntos frequentemente levantado em debates políticos e análises acadêmicas.

Há opiniões divergentes quanto às causas, a extensão e o significado do encarecimento das campanhas. Por um lado resultam de uma profissionalização da campanha, incluindo modernas técnicas de pesquisa e marketing. Profissionalização também significa que atividades como a mobilização dos simpatizantes hoje se tornou parte de serviços contratados. O custo dos espaços publicitários em rádio e TV em muitos países são considerados fatores responsáveis pela explosão dos custos de campanha. Por outro lado, o aumento do custo também poderá representar um aumento da competitivi-

dade política. Em situações onde o resultado de processos eleitorais é previsível, a competitividade é baixa e, portanto, a disposição para investir recursos em campanhas políticas é menor.

Independentemente dessas avaliações, há consenso sobre a asserção de que campanhas cada vez mais caras representam um filtro de entrada para candidatos com pouca capacidade de levantar recursos. Visto de outro ângulo, indivíduos com capacidade de aportar recursos próprios ou de terceiros a campanhas se tornam candidatos mais prováveis em eleições. A preocupação com a pressão de arrecadar recursos se estende também para o perfil das campanhas. Quando a necessidade de levantar recursos absorve parte considerável do tempo do candidato, falta oportunidade para realizar outras atividades de campanha, como contatos com eleitores.

Uma das medidas que visam a delimitar a influência dos recursos na política é a redução dos custos de campanhas. Os meios mais conhecidos para este objetivo são a definição de tetos para as campanhas, a redução do período da campanha política, a proibição de determinados tipos de gastos ou o fornecimento gratuito de alguns serviços.

Quanto ao modelo de estabelecer tetos para as campanhas, a legislação brasileira só aparentemente faz uso dessa ferramenta. Na verdade são os próprios candidatos que individualmente definem e comunicam tetos máximos das suas campanhas, quando registram as candidaturas junto à Justiça Eleitoral. O teto escolhido pelo próprio candidato possivelmente tem valor informativo para a Justiça Eleitoral e para o eleitor. Por outro lado, não representa uma medida efetiva para tornar a competição mais equitativa.

A distorção da competição pelo uso da máquina pública: Historicamente, uma das primeiras preocupações a respeito da distorção da competição em função do favorecimento de alguns candidatos se refere à influência indevida do governo na competição. O abuso da máquina pública para levantar recursos para determinados partidos, candidatos ou para a própria reeleição era prática em muitos países

e continua atual. Em função disso, o apoio unilateral de entidades ligadas ao Estado – incluindo órgãos públicos, empresas com participação de capital público e entidades que recebem subsídios públicos – a determinados candidatos é proibido na maioria dos países. Além das proibições diretas, o serviço público é blindado por uma série de medidas preventivas contra a instrumentalização em campanhas eleitorais. Estas incluem garantias de estabilidade para proteger os servidores contra chantagens em época eleitoral, além de uma série de outras medidas. É importante lembrar que essas práticas de abuso da máquina administrativa ainda preocupam os reformistas em muitos países.

A legislação no Brasil a respeito dessa prevenção contra o abuso da máquina é relativamente densa. Além da proibição explícita de doações diretas ou aportes de entidades públicas aos candidatos, o próprio instituto da não-reeleição (agora amenizado para a proibição de um terceiro mandato consecutivo) é uma barreira contra o abuso da máquina. Adicionalmente, a legislação limita determinados atos da administração pública em época eleitoral, como a realização de concursos. A Lei de Responsabilidade Fiscal igualmente reduz a discricionariedade dos dirigentes e previne contra a instrumentalização da administração para fins eleitorais.

Distorções pelo poder econômico: Outro tema clássico da distorção de condições competitivas se refere aos aportes provenientes do *poder econômico*. Candidatos com programas mais próximos a poderosos interesses econômicos teriam mais chances de eleger-se que outros. Assim, a representação dos cidadãos tenderia, por influência da desigualdade maciça de recursos alocados às suas campanhas, a favorecer os interesses econômicos, em detrimento dos interesses dos cidadãos. A representação seria plutocrática, não da *pólis*.

A medida formalmente mais conseqüente para limitar o poder econômico é barrá-lo totalmente do financiamento de campanhas, ou limitar a influência de grupos privados específicos nas campanhas. Em alguns sistemas de financiamento político, os apor-

tes de interesses organizados para campanhas são vetados. Em alguns países, grupos religiosos são barrados desse tipo de engajamento político.

Como em outros regimes autoritários, no Brasil os interesses organizados de trabalho e capital foram proibidos de se envolver financeiramente em campanhas durante a ditadura militar. O veto lembra um dos casuísmos para influenciar a competição política, já que o poder econômico de sindicatos não poderia ser substituído pelos indivíduos neles organizados, ao passo que as doações de empresas poderiam ser realizadas alternativamente pelos seus donos. Não obstante, esse veto continua em vigor até os dias atuais.

O papel crítico da mídia: os meios de comunicação de massa gozam de uma atenção crescente nas normas sobre o financiamento político. A sua importância deriva de dois fatores: primeiro, do papel do jornalismo como observador crítico da política e, segundo, dos meios de comunicação como veículo de espaço publicitário. A preocupação com a comercialização do espaço publicitário se manifesta em diferentes tipos de normas, que incluem tanto a garantia de espaço nesses veículos como eventuais limitações de acesso à mídia, em outros casos incluindo a regulação de preços equitativos para todos os candidatos. Um segundo conjunto de medidas se refere à garantia de acesso gratuito a rádio e televisão, seja limitado à rede pública, seja estendido aos canais privados.

No caso brasileiro, as regulações relativas à mídia enquanto espaço de jornalismo, bem como enquanto veículo de publicidade, são densas. Quanto à atividade jornalística, a legislação regula de forma detalhada a atividade da mídia que trabalha em concessão pública, impondo ao jornalismo no rádio e na TV regras para garantir a neutralidade na atividade jornalística e tratamento dos candidatos em condições de equidade.²⁶

26 Os artigos 45 e 46 da Lei eleitoral (Lei 9.504/1997) definem limitações quanto ao tratamento diferenciado de candidatos ou partidos no *(continua)*

O espaço publicitário é igualmente regulado em detalhe: anúncios na mídia impressa poderão ser comercializados, mas o espaço por edição é limitado a tetos estabelecidos previamente por candidato. Eventuais descontos concedidos pelos jornais ou revistas devem ser registrados como doações ao candidato ou partido. Quanto à mídia eletrônica, não é permitida a comercialização de anúncios publicitários pagos. A propaganda em rádio e televisão se limita exclusivamente ao espaço alocado gratuitamente.

Subsídios públicos diretos e indiretos: Além desta primeira linha de intervenção, eliminando os abusos de máquina administrativa e aparando as imperfeições do mercado, numa outra linha o mercado imperfeito do financiamento privado é substituído, parcialmente ou integralmente, pelo financiamento público. Na medida em que este último ganha peso no conjunto dos recursos disponíveis para a competição, cresce a responsabilidade do poder público na produção de fórmulas para definir o volume de financiamento necessário e para resolver a questão da justiça distributiva. Quanto recurso é necessário para garantir condições razoáveis de competição?²⁷ Quem deverá receber quantos recursos públicos, em qual proporção e em função de qual critério?

Alguns modelos de distribuição se orientam pelo *princípio da equidade* entre os candidatos. Para garantir justiça nas chances de competição, cada competidor deverá dispor de recursos iguais.²⁸ Em muitos países, ao menos parte dos recursos públicos é alocada

(*continuação*) noticiário e em debates organizados na rádio e TV. Resta a dúvida se a norma legal é uma forma eficiente para monitorar o jornalismo para fins partidários.

27 A questão de definir a demanda absoluta se coloca da mesma forma quando é definido um teto para os gastos de cada campanha.

28 Este mesmo princípio rege também quando limites máximos para as campanhas são adotados. A diferença é que no caso dos limites para gastos, os candidatos não necessariamente atingirão esses limites, dependendo da sua capacidade de arrecadação.

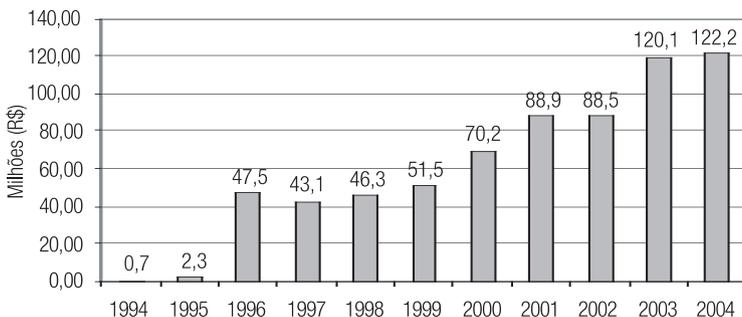
dessa forma, oferecendo condições mínimas em termos de recursos para todos os competidores. Grande parte dos países que contam com recursos públicos vultosos adota sistemas onde a distribuição dos recursos segue algum *critério de desempenho*. Os modelos mais importantes são: a alocação segundo o sucesso eleitoral no passado, que cria um sistema de perpetuação de relações de forças. Aqueles que conseguiram um bom resultado eleitoral no passado terão mais recursos disponíveis no futuro e, portanto, mais chances de repetir o sucesso. Uma alternativa é a alocação segundo o critério do sucesso eleitoral atual. Neste caso, a eleição se torna extremamente competitiva, uma vez que os competidores terão os seus gastos reembolsados, desde que tenham êxito no pleito.²⁹ Esses dois exemplos mostram como detalhes aparentemente técnicos na alocação de recursos públicos poderão influenciar profundamente a competição eleitoral e moldar o sistema político no longo prazo.

A questão dos critérios de distribuição de subsídios estatais e o seu impacto sobre as chances de sucesso de cada competidor se repetem também em relação às outras modalidades de recursos públicos. São estas as isenções de taxas, tarifas e impostos, os serviços públicos gratuitos, o acesso gratuito à televisão, a dedutibilidade de doações do imposto de renda, cessão de espaços e bens públicos, entre outros.

O financiamento público no Brasil tem uma importância significativa, uma vez que tanto os recursos alocados de forma direta como também os subsídios indiretos são consideráveis. Com as reformas em consequência do escândalo Collor-PC, o fundo partidário foi finalmente dotado com recursos orçamentários significativos. O total dos valores anualmente alocados a todos os partidos gira atualmente em torno de 120 milhões de reais (Quadro 5).

29 Isto geralmente envolve algum tipo de adiantamento e reembolso. Mais uma vez, a capacidade dos candidatos/partidos de pré-financiar a campanha, através de empréstimos bancários, poderá influenciar as chances de competição.

Quadro 5. Fundo partidário: evolução 1994-2004.



Quadro 6. Valor comercial do horário eleitoral gratuito (em R\$).

Estimativa do valor comercial do horário eleitoral gratuito em rede nacional						
	2 blocos diários (50 min. cada)	Valor total de comerciais	Valor de comerciais por emissoras			
			Globo	SBT	Bandeirantes	Record
Segunda a sexta-feira	13h-13h50	10.346.980	6.906.400	1.378.980	1.353.000	708.600
Segunda a sexta-feira	20h30-21h20	47.143.700	28.421.000	9.091.900	3.764.000	5.866.800
Sábado	13h-13h50	17.147.680	6.906.400	1.378.980	3.008.000	5.854.300
Sábado	20h30-21h20	45.252.700	28.421.000	9.091.900	1.873.000	5.866.800
Total*		2.386.576.080				

*Seis semanas (segunda-feira a sábado) e uma semana (segunda-feira a sexta-feira).

Fonte: Cálculo próprio a partir de tabelas de preço das emissoras, válidas em set. 2005.

Obs: O horário eleitoral gratuito está regulado nos Artigos 44-57 da Lei Eleitoral 9.504 de 1997.

Os partidos têm direito a transmitir gratuitamente os seus programas nos 45 dias antes da antevéspera da eleição, de segunda a sábado. Isto representa 6 semanas de transmissão de segunda-feira a sábado e na semana antes do pleito de segunda-feira até sexta-feira. Os horários de transmissão são das 13h às 13h50 e das 20h30 às 21h20.

Para efeitos de simulação do valor do espaço publicitário concedido gratuitamente aos partidos políticos, foram somados os preços para comerciais veiculados em rede nacional nos quatro canais Rede Globo, SBT, Bandeirantes e Rede Record, conforme as tabelas de preço em vigor em agosto 2005.

Considerando o valor comercial do horário eleitoral gratuito, esse recurso se revela como mais importante. O valor do preço comercial do horário eleitoral gratuito na TV (100 minutos por dia durante 45 dias antes do pleito) pode ser estimado em torno de 2,4 bilhões de reais (Quadro 6).³⁰ A este valor teria que se somar outro, referente ao espaço veiculado em todas as estações de rádio. A estimativa do valor econômico do espaço publicitário deixa transparente a importância do horário eleitoral gratuito disponibilizado aos competidores, uma vez que representa 20 vezes o valor do fundo partidário e 3 vezes o valor total do financiamento de todas as campanhas eleitorais em 2002, declaradas à Justiça Eleitoral.

Quanto à questão da justiça distributiva, uma pequena fração dos recursos públicos é alocada de forma equitativa. No caso dos recursos anualmente distribuídos aos partidos pelo fundo partidário, 1% do valor total, e no caso do horário eleitoral, 1/3 do tempo, é distribuído entre todos os competidores de forma equitativa. A maior parte dos recursos (99% do fundo partidário e 2/3 do horário eleitoral) é distribuída de forma proporcional ao sucesso eleitoral na última eleição para a Câmara de Deputados.³¹

4.3 Integridade dos representantes

Há, finalmente, uma terceira preocupação referente à integridade do representante eleito. Este, como qualquer outro ocupante

30 É importante separar vários valores referentes ao horário eleitoral gratuito: o valor apresentado se refere ao valor comercial do espaço de publicidade. O custo é compartilhado entre os meios de comunicação e a receita federal, uma vez que esses valores poderão ser abatidos da base do imposto de renda das emissoras. Quanto aos partidos políticos, o valor comercial acima citado poderá ser considerado o benefício direto, uma espécie de subsídio. É importante lembrar que o horário eleitoral produz igualmente custos consideráveis, incorridos na produção das peças de publicidade.

31 A distribuição do fundo partidário se dá em função dos votos na última eleição; o horário eleitoral é distribuído dependendo da composição da Câmara após a última eleição.

de um cargo público, como parlamentar ou governante, poderá se envolver em arranjos corruptos, favorecendo aqueles que aportaram recursos para as suas campanhas. O financiamento político assumiria o papel de um suborno.³² Nesse caso, a relação promíscua entre doador a campanhas e representante político retribuindo com favores poderá estar apoiada tanto em livre arbítrio, em uma relação de dependência do candidato com seus apoiadores da iniciativa privada, ou na pressão sobre o empresário para aportar recursos para as futuras campanhas.

Evitar conflitos de interesse: As medidas preventivas incluem o veto a determinados grupos de risco de doadores, como por exemplo, concessionárias de serviços públicos, empresas com obras ou serviços em curso ao Estado; a limitação da relação de dependência entre doador e candidato; a substituição parcial ou total do financiamento privado pelo financiamento público ou a transparência, com a finalidade de expor possíveis arranjos corruptos ao escrutínio da opinião pública.

Os grupos de risco vedados de doarem recursos incluem entidades que mantêm relações contratuais com o Estado ou dependem de outra forma do poder público.³³ Nos diferentes países, incluem-se aí freqüentemente entidades que recebem recursos públicos, que trabalham em regime de concessão ou permissão pública, que prestam serviços ou realizam obras para o Estado.

No caso brasileiro são excluídas todas as entidades que recebem recursos por meio do Estado, bem como as entidades que traba-

32 Há autores afirmando a diferença entre o fim puramente privado de subornos, em contraste com a finalidade eleitoral das doações a campanhas, vinculadas a futuros favores. Uma vez que a eleição para um cargo também representa uma conquista privada no sentido material, ou um aumento de prestígio político para os líderes políticos envolvidos, tal diferença é relativizada.

33 *Stricto sensu*, todas as atividades empresariais são profundamente influenciadas pela atividade do Estado como fiscal, regulador, investidor etc. A identificação de grupos de risco depende de circunstâncias especiais com riscos específicos.

lham em regime de permissão ou de comissão do Estado. Adicionalmente, entidades de classe ou sindicatos são excluídas como doadoras. É difícil pensar, nos dias de hoje, em uma justificativa razoável para a exclusão de sindicatos de trabalhadores ou empregadores do rol das entidades financiadoras de eleições. Na maioria dos países essas organizações são reconhecidas na sua função de organizar demandas e as encaminhar ao sistema político, o que os torna interlocutores naturais com os partidos políticos.

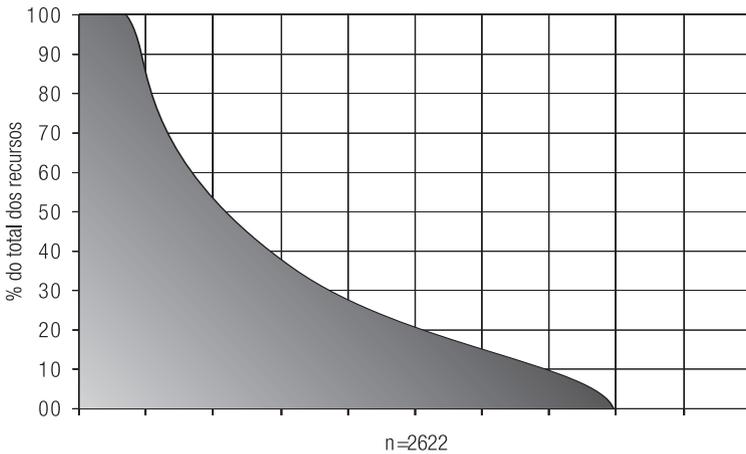
Uma outra característica do caso brasileiro é a permissão de doações por empresas com relações contratuais com o Estado. Empreiteiras que dependem da realização de obras e empresas que prestam serviços ao Estado são extremamente vulneráveis a possíveis chantagens ou posteriores favorecimentos em função de doações. É grande a lista de entidades que são potencialmente beneficiadas por decisões ou medidas administrativas do governo, entre estes os bancos, como ficou ilustrado no decorrer dos escândalos atuais.

Limitar a dependência entre candidato e doador: alguns países introduziram limites específicos quanto a relações entre doadores e financiadores. O objetivo desses regulamentos é evitar uma possível relação de dependência entre o candidato e o doador. Uma primeira fórmula é a limitação dos recursos privados em relação ao total do financiamento, dando mais espaço ao financiamento com recursos públicos. Outra variação é a limitação do financiamento de um doador em relação ao financiamento total. Os candidatos ou partidos não podem receber mais que determinado valor de um único doador. Regras nesse sentido tentam prevenir uma relação perigosamente estreita entre doadores e candidatos. Em ambos os casos, os candidatos são protegidos das influências espúrias dos financiadores.

Não existe nenhuma regra nesse sentido no Brasil. Tanto o financiamento privado global como também o financiamento por doadores individuais não sofrem nenhum tipo de limitação. Ao contrário, a análise dos dados das prestações de contas mostra números dramáticos relativos a esse segundo problema da

dependência unilateral do candidato dos seus principais financiadores (Quadro 7). Grande parte dos candidatos a deputado federal depende exclusivamente de recursos de um único doador. Para 23%, o principal doador contribui mais da metade dos recursos.

Quadro 7. *Dependência de candidatos a deputado federal em 2002 do principal doador.*



Transparência para prevenir troca de favores: um dos pressupostos para identificar possíveis ligações entre doações e futura retribuição de favores é a transparência do financiamento político, tanto para a Justiça Eleitoral como também para a sociedade. Em grande parte dos países, os recursos são fiscalizados por uma instituição externa. Em muitos casos, a independência dessa instituição é bastante limitada, devido à forma de nomeação dos seus dirigentes. Além da prestação de contas a órgãos públicos, a sociedade civil assume um papel crescente. Para que cidadãos, imprensa e organizações sociais possam participar ativamente do monitoramento das finanças eleitorais, é necessário que os dados estejam disponíveis ao público. Sistemas tradicionais de acesso a esses dados dependem da solicitação por parte dos interessados. Os

modelos mais modernos contam com a divulgação pró-ativa, por meio de tecnologias como a *internet*.

Sistemas de prestações e divulgação de contas baseados na idéia do voto informado trabalham com modelos de prestações de contas concomitantemente ao processo eleitoral. Nesse caso, o papel do cidadão como monitor e fiscal das finanças eleitorais é antecipado, abrindo a possibilidade de usar o perfil de financiamento como um dos critérios da escolha eleitoral.³⁴

Em muitos aspectos, o modelo de prestação de contas no Brasil é bastante avançado quando comparado com outros países. A definição do financiamento é mais ampla que em outros países. A prestação de contas sobre as movimentações financeiras nas campanhas é organizada em mais detalhe. Todos os ingressos e gastos devem ser registrados, com a identificação individual de doações e pagamentos. Para facilitar o controle, todos os recursos devem ser canalizados por uma única conta bancária de campanha. São igualmente identificados os coordenadores financeiros da campanha. Para completar, a contabilidade incluiria não somente os recursos monetários, mas igualmente em espécie. Visto sob a ótica da comparação internacional, é um sistema bastante completo.

Uma última modificação significativa foi a introdução da prestação de contas em formato eletrônico, estabelecida obrigatoriamente pelo Tribunal Superior Eleitoral a partir da eleição de 2002. Essa modificação abriu as portas para um outro patamar de controle e de fiscalização dos dados pela Justiça Eleitoral. Diante do

34 Pelo menos duas soluções heterodoxas utilizadas para diminuir o risco das relações corruptas entre doador e candidato não podem ser tratadas em detalhe aqui. A primeira concepção é a instalação de um fundo de financiamento público para o qual os doadores poderão dirigir as suas contribuições. Este sistema serviria como canalizador de demandas daquelas entidades que tentam manter boas relações com todos os possíveis futuros governantes. Outra solução mais heterodoxa se baseia na idéia de doações anônimas, onde o candidato não saberá da origem dos recursos encaminhados pelos doadores. Um sistema de doações reservadas foi instituído no Chile. Para maiores informações: (ACKERMANN, AYRES, 2002).

numero elevado de contas de campanhas individuais (em torno de 18 mil em eleições estaduais e nacionais; mais de 300 mil em eleições nacionais), registros eletrônicos permitem uma fiscalização mais eficiente e a ampla divulgação dos dados aos cidadãos.

Existem, de forma embrionária, alguns elementos de prestação de contas concomitantemente às eleições. Um primeiro elemento é declaração dos tetos de campanha que são informados pelos próprios candidatos ou partidos no início das eleições. Outro elemento nessa direção é a prestação de contas mensal dos partidos políticos durante o processo eleitoral. A maior falha do sistema de prestação de contas é o não-cumprimento desta exigência mínima na realidade. Um dos grandes desafios é combater a prática de trabalhar com caixas-dois.

4.4 O desafio da lei que pega

Mencionamos inicialmente três valores que concentram a atenção dos legisladores na regulação do financiamento político: a recuperação do ideal democrático da equidade cidadã, a modelação da competição entre partidos e candidatos e a prevenção contra arranjos corruptos entre doadores e futuros representantes. Uma preocupação adicional, perpassando todas as épocas e países, diz respeito à possibilidade de implementação da lei. Para explicar a relação entre a realidade do financiamento e tentativas de regulação, alguns autores usam fenômenos hidráulicos como ilustração: os recursos fluem naturalmente para os candidatos, abrindo brechas na lei ou descobrindo novos caminhos, cada vez que uma nova regra é estabelecida.

Acabar com a impunidade: para vencer o desafio de regular o financiamento político, os reformadores recorrem a duas estratégias. A primeira inclui o fortalecimento de controles e a aplicação de sanções mais severas. São necessários órgãos públicos independentes e capacitados para cumprir esta tarefa. A autonomia e eficiência dessas instituições dependem, dentre outros elementos, da

independência da sua direção e da capacidade profissional e técnica para dar conta da tarefa de fiscalização. Em muitos países, o papel da fiscalização não repousa mais exclusivamente nos ombros do poder público. A imprensa, os competidores políticos e a sociedade civil observam atentamente a questão de financiamento político.

Realismo na confecção de novas regras: uma segunda estratégia na difícil tarefa de regular o financiamento político de forma sustentável é tornar a praticabilidade de novas regulações um critério central quando novas normas são discutidas. Em muitos casos, normas mais rigorosas foram abandonadas em favor de regulações mais permissivas, porém com maior probabilidade de implementação e fiscalização. Os sistemas de financiamento político em todos os países representam compromissos entre ideais democráticos e a real necessidade de levantar recursos para financiar partidos e campanhas.

As modificações na regulação do financiamento político no Brasil após o escândalo Collor-PC representam um passo na direção de um sistema mais realista, permitindo a doação de recursos privados das empresas para as campanhas eleitorais. Uma vez que os recursos benéficos, como contribuições partidárias e pequenas doações não providenciam recursos suficientes, os partidos e candidatos terão que recorrer às contribuições empresariais para cobrir seus gastos eleitorais. Com as reformas após 1992, as doações de empresas se tornaram legais e o legislador exige a prestação de contas sobre esse financiamento. Mesmo sem um balanço claro a respeito das investigações atualmente em curso, o atual sistema de financiamento político continua apresentando gravíssimos problemas. Discutiremos no próximo item as principais propostas apresentadas.

5. Alternativas para reformas

Remendos pontuais: a legislação quanto ao financiamento eleitoral e partidário está em vigor há pouco mais de uma década, desde as reformas introduzidas em reação ao escândalo Collor-PC

Farias. Nesse tempo, várias propostas foram apresentadas, algumas com reformas pontuais, outras propondo modificações mais profundas. Um grande número de projetos de lei, encaminhados por diversos parlamentares, não passou da fase inicial da apresentação da proposta.

A proposta radical do financiamento público exclusivo: no entanto, a partir dos trabalhos de comissões de reforma política durante várias legislaturas, ganhou consistência uma proposta de reforma que conta com o apoio de representantes importantes das forças políticas no Congresso Nacional.³⁵ Esse projeto (Projeto de Lei 2.679/03) modifica dois aspectos importantes do sistema de financiamento político. O primeiro consiste na introdução de um sistema de listas pré-ordenadas, que terão como consequência a disputa eleitoral em torno de legendas partidárias, e não mais de candidatos individuais. O segundo elemento da reforma é a introdução do financiamento público exclusivo em anos eleitorais, com o consequente aumento significativo dos valores orçamentários alocados (que passariam de 120 para 850 milhões de reais).³⁶

Os defensores desse projeto enumeram uma série de efeitos positivos esperados da reforma. A primeira medida, a lista fechada, com seus impactos sobre as relações entre os representantes, os seus

35 O projeto foi discutido e aprovado no Senado Federal e passou por todas as Comissões da Câmara de Deputados, esperando para entrar na pauta de votação desta casa. Para vigorar para a próxima eleição este projeto teria que ser aprovado até o final de setembro de 2005, um ano antes do pleito em 2006. Caso este prazo não seja cumprido, é provável que a discussão sobre possíveis reformas seja reaberta em consequência dos achados das atuais investigações em torno dos escândalos mensalão, correios e os processos de cassação de mandatos.

36 Tecnicamente, essa mudança se daria a partir do aumento do fundo partidário em anos eleitorais para R\$ 7,00 (sete reais) por eleitor. Em anos não-eleitorais, o atual valor seria mantido. O financiamento dos partidos com doações privadas, proibido em anos eleitorais, continuaria permitido em anos sem pleito.

respectivos partidos e os eleitores, são assuntos fora do âmbito da presente discussão. No entanto, a lista fechada teria efeitos colaterais sobre os custos das campanhas, sobre os quais se poderão tecer algumas reflexões. Do fim da individualização das campanhas se poderia esperar um barateamento das competições eleitorais, uma vez que as disputas pulverizadas entre candidatos, inclusive da mesma legenda, seriam substituídas por disputas entre alguns partidos. Por outro lado, os partidos passariam a ter disputas intrapartidárias em torno do preenchimento das listas ordenadas, com efeitos ainda não previsíveis, inclusive no campo da mobilização de recursos.

O segundo elemento da reforma, referente ao financiamento público exclusivo das campanhas, tem mais implicações, tanto do ponto de vista de princípios como de ordem prática. As posições a favor do financiamento público são fundadas na desconfiança contra qualquer tipo de recurso privado, principalmente aportes de grande volume. A alocação exclusiva de recursos públicos, assim sustentam os defensores, ajudaria a amenizar os três problemas abordados neste estudo. Tornaria os cidadãos mais iguais, porque estes participariam unicamente através do voto; qualquer engajamento através de recursos seria descartado. Resultaria em competições mais justas porque os candidatos receberiam recursos segundo critérios pré-estabelecidos. E cortaria o vínculo entre dinheiro e representação, porque os candidatos não ficariam amarrados aos interesses dos seus financiadores.

Os argumentos de ordem prática a favor do financiamento público se referem aos custos para os cofres públicos e à fiscalização. Os defensores do financiamento público exclusivo argumentam que este, na verdade, não aumentaria, mas diminuiria o custo das campanhas para os cofres públicos. Reza o argumento que, no sistema atual de financiamento, os recursos públicos aportados à competição política não se limitam aos valores aportados ao fundo partidário e às deduções do imposto de renda das estações de rádio e canais de televisão em função do horário eleitoral gratuito. Recursos públicos em valores não estimados seriam usados ilegalmente

para refinar doações generosas de empresas, na forma de contratos superfaturados para realizar obras e serviços para o Estado. O financiamento público exclusivo, diretamente do Orçamento, seria uma alternativa mais econômica e teria um efeito benéfico sobre a integridade das instituições públicas.

Outro argumento de ordem pragmática diz respeito à fiscalização dos recursos para partidos e eleições. Uma vez que não haveria mais recursos privados lícitos, a Justiça Eleitoral poderia se concentrar na identificação de eventuais aportes adicionais ilícitos. A combinação com a introdução das listas ordenadas ajudaria na detecção de irregularidades, porque no lugar de milhares de prestações de contas individuais haveria um número limitado de partidos a serem fiscalizados. Isso resultaria na redução do caixa-dois e tornaria as campanhas mais transparentes.

Críticas ao financiamento público exclusivo: apesar da consolidação de um consenso a respeito da hipótese do financiamento público exclusivo, há várias críticas, tanto da ordem de princípios como também em relação à sua implementação prática. Uma primeira posição identifica no financiamento privado não um mal em si. Ao contrário, defende que o apoio financeiro de pequeno volume é uma entre várias outras manifestações do enraizamento social dos partidos políticos. Bani-lo completamente seria um retrocesso em termos da democratização do sistema político brasileiro. Nessa concepção, a linha entre o financiamento desejável e indesejável não passa entre o financiamento público e o financiamento privado. Ao contrário, existem formas de financiamento privado benéficas para a democracia, como as doações de pequeno volume, e outras formas problemáticas.

Em relação ao financiamento público, a situação é parecida. Enquanto algum tipo de apoio pode ser benéfico, competições financiadas exclusivamente com recursos públicos representam um enorme risco de distorção do mercado político. Da mesma forma, o monopólio do financiamento público tornaria os competidores

políticos inteiramente dependentes do Estado, com implicações negativas sobre o seu compromisso com os problemas da sociedade. Outra faceta dessa dependência é a possibilidade de explorar essa relação de dependência, por exemplo, em processos que suspendem os recursos aos partidos em função de irregularidades.

Adicionalmente, em caso de financiamento público exclusivo, os critérios de distribuição deverão ser estudados com muito cuidado.³⁷ Caso o financiamento público substitua o mercado das contribuições e doações por um sistema regulatório de acesso pré-definido a recursos, o modelo de distribuição dos recursos influencia diretamente as chances de competição política no curto e no longo prazo. Sob esta ótica, a adoção do sistema de distribuição de recursos para campanha em proporção igual aos resultados na eleição anterior é questionável, pois representa a extrapolação desses resultados para a atual eleição.³⁸

Outros questionamentos se referem aos riscos do financiamento público exclusivo quanto à sua aplicabilidade prática. Críticos alertam que uma das grandes indagações a esse respeito consiste em se os financiamentos não declarados, de origem privada, poderão de fato ser reduzidos significativamente. Apesar das afirmações nesse sentido, vários fatores conspiram contra essa possibilidade, entre eles o fato de que o financiamento público exclusivo cobriria exata-

37 Há igualmente posições liberais dizendo que o financiamento é uma forma de expressão de opiniões políticas, e que portanto não deve ser limitado. Essa posição é forte nos Estados Unidos (SMITH, 2001), mas não encontra defensores igualmente conseqüentes no Brasil. Uma outra posição, derivada do liberalismo econômico, rejeita a alocação de recursos públicos para a competição política por considerá-la uma forma irresponsável de uso de dinheiro público. O uso desse argumento no contexto brasileiro tem feições populistas: não seria justificável a alocação de grande volume de recursos públicos para propaganda política em um país com carências sociais enormes.

38 Pela proposta em tramitação, grande parte dos recursos (85%) seria distribuída segundo esse critério, outra parte, de forma igual entre todos os partidos no Congresso Nacional (14%) e o restante dos recursos (1%), entre todos os partidos.

mente os gastos dos atuais valores declarados de financiamento privado. Se houver demandas ou ofertas reprimidas que justificam o caixa-dois no atual sistema de financiamento, estas continuarão com a mesma força num regime de financiamento público exclusivo. Adicionalmente, a proposta não muda nem a estrutura de controle na sua substância, nem as penalidades impostas aos transgressores. Portanto, nem do ponto de vista da prevenção, adequando a norma às demandas do mercado de financiamento político, nem do ponto das sanções, o projeto atual interfere sobre o fenômeno do caixa-dois.

Finalmente, em relação ao mesmo aspecto da fiscalização, o peso sobre os ombros da Justiça Eleitoral diminuiria em função do reduzido número de contas a serem fiscalizadas. Por outro lado, o peso político multiplicaria enormemente. Diante da possibilidade de detecção de erros ou problemas na prestação de contas, não seriam mais candidatos individuais os adversários a serem questionados. Ao contrário, a Justiça Eleitoral lidaria com os partidos políticos, defendendo a sua própria sobrevivência, uma vez que, no caso de irregularidades, correriam risco de perder o fundo partidário e, portanto, qualquer apoio pecuniário para as próximas eleições.

Um programa de reformas sustentáveis? O projeto do financiamento público exclusivo rompe radicalmente com o sistema de financiamento em vigor. Além das promessas quanto ao efeito moralizador sobre a política, a proposta representa um passo no escuro. Aparentemente, é um jogo de alto risco. Por outro lado, não houve até o momento apresentação de um projeto que prometa o aperfeiçoamento do atual sistema, com uma clara visão dos valores a serem alvejados. Este artigo pretende dar uma pequena contribuição para esclarecer a relação entre os valores democráticos em jogo e as várias ferramentas de intervenção sobre o sistema de financiamento político. Uma reforma que não reaja somente aos impulsos de uma crise em curso, mas pretenda dar uma contribuição à consolidação democrática, deverá abordar as

questões da equidade cidadã, da competição sem distorções e da integridade dos representantes. Além disso, é indispensável uma forte dose de realismo na confecção de novas regras, para não se construírem outras fachadas velando a realidade. Talvez seja mais adequado pensar em uma seqüência escalonada de reformas, para permitir aos atores – candidatos, doadores, mas, principalmente, órgãos fiscalizadores e sociedade – construir em cima de experiências consolidadas e incorporar as novas exigências sucessivamente e com mais eficiência.

Referências bibliográficas

- ACKERMANN, Bruce, AYRES, Ian. *Voting with dollars. A new paradigm for campaign finance*. New Haven and London: Yale University Press, 2002.
- AUSTIN, Reginald, TJERNSTRÖM, Maja (Eds.). *Funding of political parties and election campaigns*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), 2003.
- CINTRA, Antonio Octavio. *A proposta da reforma política*. Brasília: Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados, Brasília, 2005.
- DUTRA, Eloy. *IBAD: sigla da corrupção*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.
- GRINER, Steven, ZOVATTO, Daniel (Eds.). *De las normas a las buenas prácticas*. El desafío del financiamiento político en América Latina. San José: Organización de los Estados Americanos (OEA) / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2004.
- JORGE, Vladimir Lombardo. Os meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais. *Comunicação & política*, n.s., v.4, n.1, p. 126-133, 1997.
- RABAT, Marcio Nuno. *Histórico de reformas*. A que se refere a expressão “reforma política” nas discussões em curso no Congresso Nacional. Brasília: Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados, 2002.
- SMITH, Bradley. *Unfree speech: the folly of campaign finance reform*. Princeton University Press, 2001.

Resumo

O artigo analisa as normas e práticas de financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais no Brasil. Uma breve análise das principais fontes de financiamento e de uma retrospectiva das regras utilizadas no Brasil até 1992, são avaliadas as normas e práticas segundo critérios orientados pela defesa dos valores democráticos: a equidade entre os cidadãos, a distorção da competição entre candidatos, a integridade dos representantes eleitos e o desafio da “lei que pega”.

Com base nesses critérios são analisadas as propostas de reforma política em discussão no Congresso Nacional, e feitas recomendações baseadas em ritmos e profundidades diversas de reformas, levando-se em conta de que a aprovação de mudanças nas regras esbarra na formação de um consenso pelos mais atingidos pelas reformas, ou seja, políticos e partidos.



ESTE LIVRO FOI COMPOSTO
POR CACAU MENDES EM AGARAMOND
E IMPRESSO NO RIO DE JANEIRO
POR IMPRINTA EXPRESS
EM PAPEL PÓLEN SOFT 80G/M²
PARA A FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
NO INVERNO DE 2005.