

DOSSIÊ TEMÁTICO  
CORRUPÇÃO E REFORMA POLÍTICA



# SISTEMA ELEITORAL, CORRUPÇÃO E REFORMA POLÍTICA<sup>1</sup>

## ELECTORAL SYSTEM, CORRUPTION AND POLITICAL REFORM

BRUNO PINHEIRO WANDERLEY REIS<sup>2</sup>

**RESUMO** Palestra realizada no dia 20 de agosto de 2013 pelo professor Bruno Pinheiro Wanderley Reis, no Congresso *Corrupção: Diálogo Interdisciplinares*, organizado pelo Centro Acadêmico Afonso Pena e pelo Centro Acadêmico de Ciências do Estado, na Faculdade de Direito da UFMG, na qual o autor fala sobre a relação entre sistemas eleitorais, corrupção e a reforma política.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma Política. Corrupção. Sistemas Eleitorais. Financiamento de Campanhas.

**ABSTRACT** Lecture given on the 20th of August of 2013 by professor Bruno Pinheiro Wanderley Reis, at the *Corrupção: Diálogos Interdisciplinares* Congress, organized by Centro Acadêmico Afonso Pena and Centro Acadêmico de Ciências do Estado, at UFMG's Law School, on which the author talks about how the connections between electoral systems, corruption and political reform.

**KEYWORDS:** Political Reform. Corruption. Electoral Systems. Campaign Financing.

1 Transcrição de palestra proferida no dia 20 de agosto de 2014 durante o Congresso *Corrupção: Diálogos Interdisciplinares*, promovido pelo Centro Acadêmico Afonso Pena e pelo Centro Acadêmico de Ciências do Estado, realizado na Faculdade de Direito da UFMG.

2 Departamento de Ciência Política, UFMG. Pesquisador do CNPq.

“Sistema eleitoral e corrupção” é o tema que está na cabeça de quase todo mundo quando se aproxima do tema da reforma política. Mas, embora seja pertinente perguntarmo-nos sobre as relações entre o sistema eleitoral e a corrupção – e, eventualmente, perguntarmo-nos sobre como, ao fazer reforma política, poderíamos minorar a corrupção –, ainda que de fato haja nexos a ser perseguidos aqui, meu ponto de partida é que seria importante que conseguíssemos refletir sobre reforma política de maneira mais desconectada da ambição de resultados imediatos no combate à corrupção. Isso porque, muito simplesmente, é exigir demais de um sistema eleitoral que ele seja capaz de banir corrupção. *Nada* é capaz de banir corrupção. Há, no entanto, outros valores a serem perseguidos quando se discute o processo eleitoral, além do controle da corrupção, e esses acabam obscurecidos. Esse é o tema que vou tentar perseguir.

De saída, é preciso reconhecer, quando se discute reforma política e corrupção, o fato de que as duas ideias sempre andam juntas. Há uma associação de ideias, aqui, que parece universal. No mundo todo, quando se fala de políticos, o interlocutor pensa em corrupção; portanto, quando se fala em reforma política, a mesma pessoa tenderá a pensar: “Ah, boa ideia! Talvez tenha jeito de diminuir a corrupção...”. Qualquer que seja o sistema eleitoral em vigor, provavelmente em qualquer país do mundo, ao se falar em mudar as regras eleitorais, o sinal que se desperta é “quem sabe eu consigo controlar melhor os políticos assim”, eventualmente, presumindo que políticos, o tempo todo, estão operando “malfeitos”, segundo o jargão atual da Presidência da República. De fato há nexos razoáveis, plausíveis, entre sistema eleitoral e corrupção, e eu vou tentar persegui-los especificamente no caso do Brasil, depois de dar uma passada geral em alguns nexos cogitados na literatura. Mas é preciso dizer de saída que, mesmo onde se presume que eles existam, eles são relativamente indiretos, são bastante controvertidos na literatura, não há consenso entre os estudiosos sobre quais são os nexos e, finalmente, quaisquer que sejam esses nexos, eles se dão no longo prazo. Então, não há nada que se possa esperar de uma reforma política, a curto prazo, no combate à corrupção. Se mudássemos as regras eleitorais para o ano que vem, no mandato subsequente ninguém teria uma percepção distinta da corrupção do jogo. Caso haja ganhos quanto à corrupção, quanto ao controle da corrupção por mudança nas regras eleitorais no Brasil, essa provavelmente seria uma percepção que se assentaria após algumas legislaturas. Depois de três, quatro, cinco legislaturas, as pessoas iam começar a fazer estudos e constatar retrospec-

tivamente alguma mudança. Por assim dizer, a “alavancagem” do sistema eleitoral sobre a corrupção é relativamente limitada. Agora, há mais do que corrupção em jogo e há mais do que corrupção, inclusive, no que diz respeito à lisura do jogo – e vamos chegar lá.

A primeira coisa é tentar delimitar um pouco o problema do combate à corrupção. O combate à corrupção é tarefa permanente do Estado. Permanente no sentido de que se trata de tentar coibir uma prática criminosa, o abuso do poder econômico nas decisões políticas. Corrupção é exatamente isso: certa contaminação das decisões políticas pelo poder econômico. Algum interessado numa decisão do estado, ao invés de esperar o trâmite legal, tenta comprar a decisão. Então, se o Estado quer simplesmente que as suas instituições operem, tem que dispor de algum mecanismo de controle da corrupção. Já que o poder econômico se distribui desigualmente na população, então quem tem mais dinheiro, em princípio, vai querer comprar as decisões do Estado, e quem não tem não pode ter essa esperança. Se o Estado simplesmente tem respeito pelas suas leis, ele vai contar com algum dispositivo rotineiro de controle da corrupção. É também tarefa permanente no sentido mais operacional, mais prático, de que não há solução definitiva para fenômenos como a corrupção. Pensar que haveria algum sistema eleitoral ou mesmo qualquer conjunto de procedimentos que, uma vez posto em prática, extinguisse a corrupção seria mais ou menos como imaginar que seria possível um programa antivírus que, uma vez publicado, abolisse os vírus de computador. Não importa qual programa antivírus exista, as pessoas vão inventar o vírus capaz de burlar aquele programa. Corrupção é a mesma coisa: não importa qual o procedimento existente, as pessoas interessadas em burlar as regras vão criar esquemas para burlar aquelas regras vigentes. Então, você só vai ter algum tipo de controle mais ou menos eficaz sobre a corrupção se você estiver inventando procedimentos continuamente, assim como os fabricantes de antivírus têm que atualizar o antivírus todo dia e soltar novas versões dos programas a cada seis meses. Então, o problema do combate à corrupção é uma tarefa permanente, desempenhada pela proliferação de alarmes de incêndio: de organizações, de instâncias do Estado que sejam capazes de detectar os comportamentos fraudulentos e instaurar os devidos procedimentos de punição.

Do ponto de vista prático, no nosso caso, acho que é justo reconhecer que nós temos avançado na eficácia dos controles e dos ditos alarmes de incêndio. Parte do paradoxo que vivemos tem a ver com isso:

temos uma proliferação de denúncias de escândalo, mas tipicamente as denúncias têm tido origem no aparelho do Estado. Ou é alguma coisa que a Controladoria-Geral da União (CGU) descobriu, ou que o Ministério Público apurou etc. É raríssimo aparecer uma notícia de primeira página sobre escândalos de corrupção que tenham sido descobertos por investigação jornalística. Não, elas têm sido descoberta pelo aparelho do próprio Estado: é alguma coisa que o Ministério Público apontou, é outra coisa que a CGU detectou, e por aí vai. Temos um aparato de Estado que se auto-fiscaliza com rigor crescente e, portanto, visibilidade crescente do que quer que aconteça. Isso significa que está tudo bem? Não, claro. Uma vez detectados os atos criminosos, cabe saber o que fazer com isso, cabe saber como minorá-lo. E, mais do que isso, o ato mesmo de aparecerem problemas regularmente cria um mal-estar que eventualmente poderá cobrar seu preço no que diz respeito à confiabilidade e à respeitabilidade geral do sistema político – e, portanto, sua estabilidade.

Isso, naturalmente, aumenta a pressão por reformas no sistema político. Contudo, nossa situação comporta uma peculiaridade pouco notada. Ao longo dos últimos dez anos de participação constante em seminários sobre reforma política, o público mais cético a respeito da necessidade ou conveniência de uma reforma que eu cheguei a encontrar, os interlocutores mais refratários à ideia de uma reforma política, são os meus próprios colegas cientistas políticos. Nenhuma comunidade é mais hostil à ideia de se fazer alguma reforma política quanto a comunidade dos praticantes da Ciência Política no Brasil. E, contrariamente à intuição dominante, os interlocutores mais ansiosos por alguma reforma política são os eventuais deputados que eu tenha chegado a encontrar. Isso é contra-intuitivo, isso é diferente daquilo que transparece na mídia. Os intelectuais são contra e os políticos são a favor de uma mudança política: é estranho isso.

Por que os intelectuais são contra? Porque o sistema tem sido admiravelmente estável. São vinte anos de inédita estabilidade: presidentes reeleitos cumprindo o mandato, circulação de poder para a oposição sem maiores turbulências, Ministros da Fazenda que duram oito anos no cargo, presidentes de Banco Central idem... Isso não tem precedentes na história do Brasil – em qualquer regime. Então, os colegas que estudam a política se perguntam: “vai mexer pra quê?”. Mas eu acho que há aí uma insensibilidade para o fato de que há um mal-estar real com a política no Brasil. Isto se manifestou de maneira dramática em junho de 2013. Ali se descortinou

um sintoma de certa vulnerabilidade geral do sistema. E minha impressão é que as turbulências que começaram em junho passado vão durar anos. Com maior ou menor virulência em diferentes ocasiões, certamente, mas entendo que os vinte anos de relativa apatia observados desde o *impeachment* de Fernando Collor estão provavelmente encerrados, e agora abrimos tempos mais agitados. O desafio, agora, é repactuar a legitimidade do sistema em condições, digamos, menos “tranquilas”.

Mas voltemos ao sistema eleitoral. Ao discutirmos o sistema eleitoral seria bom se conseguíssemos descolonizar um pouco a conversa da obsessão com a corrupção, para tentarmos discutir o que queremos do sistema de representação política. Há uma série de aspectos diretamente concernentes à forma como gostaríamos de nos fazer representar no sistema eleitoral: o papel a ser desempenhado pelos partidos, pela sua militância e por suas instâncias formais; as magnitudes dos distritos (provavelmente a coisa mais importante na maneira como funciona um sistema eleitoral); o critério de alocação das cadeiras parlamentares; a relação entre as maiorias parlamentares e governo, no limite a discussão presidencialismo/parlamentarismo (que foi vencida num plebiscito há vinte anos, mas é sempre uma pergunta legítima); e, finalmente, as formas como gostaríamos de financiar isso tudo – aspecto que é provavelmente o mais diretamente associado ao tema da corrupção, que ocupa esta mesa. Quase todo mundo que estuda financiamento de campanhas no Brasil, e mesmo fora, o faz em busca do indício do “crime”: qual a relação entre doadores, valores doados, benefícios obtidos etc. As evidências empíricas sobre isso até aqui são frágeis, pouco convincentes. Não parece haver correlações muito fortes aqui – e voltaremos a isso adiante. De minha parte, porém, acho que deveríamos começar a pensar de maneira mais sistemática em “sistemas de financiamento” como um atributo a mais do sistema eleitoral. Pensar nesses elementos todos de maneira mais integrada, de modo a nos habilitar a dizer coisas tais como “quando o sistema eleitoral é desse tipo, o financiamento deveria ser daquele tipo” etc., em nome de quais objetivos, e os principais nem vão ser só corrupção. Diferentes respostas a essas perguntas vão configurar sistemas políticos dramaticamente distintos – e a corrupção é apenas uma das coisas, não a mais importante, que poderemos querer considerar.

Dito tudo isso, porém, sim, pode-se admitir que haverá, de um modo geral, sistemas que vão ser, uns mais, outros menos fiscalizáveis. No que diz respeito ao nosso caso, minha opinião pessoal é que o sistema vi-

gente no Brasil é muito precariamente fiscalizável. Ou, dito de outro modo, a fiscalização dele é muito exigente e cara. Isso é ruim para a legitimação do sistema político, seja porque no limite a fiscalização precária (ou custosa) favorece corrupção, seja porque tende a produzir elevadas barreiras à entrada e, logo, competição enviesada. Do ponto de vista comparativo, existem estudos estatísticos nessa matéria, mas os resultados são muito inconclusivos: o número de casos é baixo pra qualquer inferência estatística mais robusta, há muita dificuldade de controle dos parâmetros relevantes, e as tipologias de classificação dos sistemas eleitorais estão longe de ser satisfatórias e certamente não são exaustivas para a classificação dos casos. Não há dois sistemas eleitorais idênticos no mundo. Sempre há alguma variação, e o critério pelo qual são classificados os casos acaba influenciando os resultados estatísticos encontrados ao correlacionar sistema eleitoral com corrupção. E mais: o indicador clássico de corrupção é a *percepção* da corrupção – o que está longe de ser um bom indicador comparativo da corrupção que efetivamente ocorre. Quando eu penso na comparação entre sistemas de corrupção, como é que se controlam os diferentes graus de credulidade dos cidadãos de diferentes países em relação ao seu sistema de governo? Pergunte-se aos americanos se há corrupção lá, e eles são menos propensos que outros a dizer que sim. Se um governo no Brasil saísse para uma guerra como aquela que os Estados Unidos arranjaram no Iraque, em que as alegações em favor da guerra restaram amplamente desmoralizadas, se se perguntasse para o cidadão brasileiro cinco anos depois, uma esmagadora maioria estaria propensa a acreditar na existência de motivações corruptas. O governo americano alega que teve relatórios incompetentes da CIA sobre armas de destruição em massa, e a população tende a acreditar... A percepção da corrupção é contaminada pela grande heterogeneidade daquilo que costumamos chamar vagamente de “cultura política”, e que pouco tem a ver com a corrupção efetivamente praticada.

Existem, porém, alguns resultados que podem ajudar a ilustrar o debate, bem como as dificuldades envolvidas. Por exemplo, Jana Kunicová e Susan Rose-Ackerman<sup>3</sup> identificam corrupção mais alta em lista fechada, particularmente sob o presidencialismo. Já Eric Chang e Miriam Golden<sup>4</sup> dizem que a magnitude do distrito importa: se o distrito for pequeno, a

3 KUNICOVÁ, Jana; ROSE-ACKERMAN, Susan (2005). “Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption”. *British Journal of Political Science*, 35. pp. 573-606.

4 CHANG, Eric C.C.; GOLDEN, Miriam A. (2006). “Electoral Systems, District Magnitude and Corruption”. *British Journal of Political Science*, 37. pp. 115-37.



lista fechada parecia dar um resultado pró-corrupção, mas se a magnitude do distrito for maior que quinze, a lista fechada diminui corrupção. Eu permaneço cético, acho que não é a lista fechada que está diminuindo ou aumentando corrupção: se o México tem lista fechada e corrupção alta, com seu sistema político altamente peculiar e uma hegemonia partidária de décadas, terá sido a lista fechada que criou ou favoreceu a corrupção no México? Voltando ao caso brasileiro: não há sistema eleitoral igual ao do Brasil com seu sistema de distritos de grande magnitude, dezenas de partidos, liberdade para formar coligações distintas em diferentes distritos e representação proporcional com centenas de candidatos não ordenados. Há variantes mais ou menos próximas, mas nada realmente parecido. Se eu acho algum resultado estatístico me dizendo que boa parte dos casos onde há lista fechada a percepção da corrupção é mais alta do que, por exemplo, em sistemas majoritários uninominais, sendo que países excepcionais como Estados Unidos e Inglaterra são majoritários uninominais, então foi o “majoritarismo” quem salvou os Estados Unidos e a Inglaterra da corrupção? Estados Unidos e Inglaterra *foram* salvos da corrupção? Estamos realmente comparativamente fundamentados em afirmar que se um sistema anômalo como o do Brasil se move na direção de fechar a lista a corrupção no país vai aumentar? Em suma, é muito problemático tratar isso de maneira estatisticamente confiável, e a gente fica com nexos muito incertos na mão. No nosso caso, há razões postular algumas coisas. Em primeiro lugar, como eu já disse, nosso sistema é difícil de fiscalizar. Se você tem mais de mil candidaturas prestando contas só na eleição de deputados estaduais (como em Minas Gerais em 2010), o TRE está em apuros. Mas há um segundo tema, que me parece até mais fundamental: é difícil tentar atuar em nosso sistema eleitoral, sobreviver nele, como ator político, como candidato parlamentar a longo prazo, sem estabelecer dependência em relação a uns poucos, grandes financiadores.

Como isso acontece? Se um sistema é difícil de controlar, se é difícil atribuir confiabilidade às prestações de contas, e essa pulverização de candidaturas individuais certamente não ajuda, ele produz duas consequências plausíveis: primeiro, a provisão financeira para a sua próxima campanha, se você é um político profissional, é muito incerta, já que o campo é difícil de prospectar (e ainda mais porque não há limites para a utilização de recursos próprios); em segundo lugar, torna-se relativamente mais fácil escapar com financiamento ilegal, porque a fiscalização é feita sobre mais de mil contendores. Ora, se temos um sistema com provisão fi-

nanceira incerta e dificuldade de controle, e se o gasto aumenta sua chance de se eleger, então o sistema embutiu um viés a favor da conduta criminosa: como a probabilidade do infrator ser pego é baixa e o fato de gastar mais dinheiro aumenta as chances de se eleger, aquele que montar seu “caixa dois”, aquele que for menos escrupuloso quanto a aceitar dinheiro do “caixa dois” de seus potenciais doadores, tem maior probabilidade de ser eleito, tudo mais mantido constante. Temos aqui uma clara indução ao crime eleitoral. Isso já seria grave pela mera “captura” descontrolada da representação parlamentar por poucos grandes financiadores, ocultos ou não – e isso naturalmente favorece corrupção, se não for em si mesmo um sintoma. Mas vai favorecer também uma ocupação dos plenários legislativos pelo, digamos, “laranja” do crime organizado, em detrimento do chamado “político profissional”, de carreira. Muito frequentemente deplora-se (indevidamente, a meu juízo) a figura do político profissional. É comum a caricatura que se faz dele como o político “fisiológico”, em contraste depreciativo com a representação idealizada do político “ideológico”. Pois eu quero muito simplesmente proteger o político profissional, a pessoa que quer fazer pragmaticamente uma carreira parlamentar de longo prazo, contra a concorrência predatória do crime organizado.

Dadas as normas e procedimentos que cercam as eleições brasileiras, pode-se presumir um caixa dois relativamente alto no país, de um modo geral, e certamente ele foi historicamente alto. Não há estimativas seguras quanto a isso, mas há dez anos David Samuels<sup>5</sup> se atreveu a uma estimativa. Não conheço a metodologia que ele usou, ele não diz, mas sua estimativa, num artigo sobre financiamento de campanhas no Brasil, é que, em 2002, 80% do dinheiro das campanhas deixava de ser declarado, era “caixa dois”. Aquilo que aparecia nas prestações oficiais de contas correspondia, portanto, a apenas 20% do dinheiro movimentado. Desde então, o custo declarado das campanhas explodiu, e eu acho que é justo reconhecer que provavelmente isso significa uma diminuição relativa do “caixa dois” ao longo do período. A partir de 2005, com o escândalo do “mensalão”, aumenta a propensão, sobretudo dos candidatos, a preferir a doação legalizada. Há sempre o doador que, manejando o seu próprio “caixa dois” numa empresa, prefere doar “por fora” – mas, antes do “mensalão”, o candidato seria tipicamente indiferente sobre como operar.

---

5 SAMUELS, David J. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (orgs.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003. pp. 364-391.

Depois do escândalo, quando alguns deputados foram cassados e outros mesmo presos, a ideia de aceitar uma doação ilegal se torna arriscada, por razões óbvias, e é de se esperar que eles passem a preferir doações legais. Isso significa o fim do “caixa dois”? Claro que não, até porque o poder de barganha de um candidato – entre mil outros – diante de um financiador relevante é mínimo. Se o financiador estipula que quer doar sem declarar, um candidato a deputado tem pouquíssimas condições de recusar e ao mesmo tempo preservar suas chances eleitorais. Existirão os que recusam? Claro que sim, mas o financiador terá centenas de destinatários potenciais alternativos, para comprar influência política – e eventualmente lavar o dinheiro de seu próprio “caixa dois” com isso: “Se você não quer, muito bem, boa sorte, haverá quem queira”. Devemos ter em mente que o caixa dois da campanha tem origem no caixa dois privado, cujo dono eventualmente estará interessado em lavar esse dinheiro na campanha. Assim, a pulverização das candidaturas individuais é algo que dificulta não apenas o controle ponto de vista administrativo (na viabilização de um trabalho confiável pelos TREs na aprovação das contas), mas também dificulta ao candidato recusar ofertas ilegais, porque ele não tem poder de barganha suficiente para influenciar os termos da doação. Diferentemente de um candidato a presidente, ou mesmo a governador, ele não é um entre três ou quatro candidatos relevantes, ou mesmo uma entre meia dúzia de chapas parlamentares competitivas, como no caso da lista pré-ordenada.

Se o “caixa dois” é um problema, e é, ainda que tenha sido decrescente nas últimas eleições, o quadro das doações legais (o “caixa um”) é algo que não estava saliente quando a discussão sobre reforma política se adensou, há dez anos. A verdade é que à medida que o peso relativo do caixa um aumentou e a confiabilidade dos dados melhorou, intensificaram-se os estudos sobre as finanças eleitorais e constataram-se os gravíssimos problemas ocultos mesmo nos números na prestação de contas legal<sup>6</sup>. O cenário que se depreende a partir do exame atento da prestação de contas é ainda mais alarmante do que a consciência de que há dinheiro ilegal circulando nas campanhas. Pois onde o “caixa dois” sinaliza o varejo da corrupção, a lavagem de dinheiro pelo crime organizado, ou por quem está sonegando imposto, o “caixa um” mostra – com a sua imensa concentração de doadores, a concentração enorme do dinheiro privado em grandes

6 MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento Eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Trabalho apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, em Gramado (RS), 2012.

empresas de setores muito concentrados – a compra *legal*, por atacado, de influência espúria sobre o sistema político. E, embora não constitua crime, do ponto de vista do efeito produzido sobre a representação política isso é ainda pior que a corrupção. Pois, nos casos de corrupção, alguém que não chega a ter influência decisiva sobre o sistema pulveriza dinheiro em montantes comparativamente menores, tentando influenciar um deputado ou outro. Por sua vez, aquele que financia legalmente grande número de candidatos ao legislativo (e tipicamente é um financiador de candidatos também ao Executivo), esse está simplesmente comprando influência legalizada sobre o sistema político. Aquilo que o corruptor, aquilo que o financiador ilegal tipicamente faz no varejo de uma campanha ou outra, o grande financiador legal está fazendo no atacado, comprando influência direta sobre a produção legislativa a partir da influência exercida sobre um grande número de deputados. Em casos como esse, por que iria incorrer em ilicitudes aquele que exerce influência direta sobre a própria redação da lei? Quem ajuda a escrever a própria lei, não precisa cometer crime de corrupção ativa, pois está simplesmente definindo a regra do jogo em termos que lhe convêm. É um problema muito mais grave, porque leis serão escritas na forma que interessa a um poder privado específico, fonte de poder econômico, de maneira tecnicamente *não* corrupta. Eu suspeito que será inútil procurarmos favorecimento ocasional, irregular, ao grande financiador de campanha: pois ele é capaz, em larga medida, de ditar as *regras* que lhe interessam. Assim, tenderá a não haver favorecimento ilegal – ele será beneficiado *legalmente*. Estritamente considerado, o crime de corrupção, grave que seja, é o varejo – praticado por aqueles poderes medianamente influentes, que não chegam a exercer influência decisiva sobre o formato, o teor das leis, e portanto tentam burlá-las. Mas se todo crime de corrupção configura, em última análise, abuso de poder econômico, o mesmo problema de abuso de poder econômico se manifesta de maneira mais grave, por gente mais poderosa, quando praticado por aquelas pessoas que têm poder suficiente para que a lei seja escrita como lhes convém. Naturalmente, se alguém chega a conquistar essa influência, dificilmente irão incorrer, tecnicamente, em crime de corrupção ativa – pois tenderão a agir em conformidade com a lei que eles mesmos praticamente escreveram. Isso é um problema fundamental, e essa compra legal de influência política espúria, somada ao viés eleitoral a favor de quem usa “caixa dois”, criou um quadro delicado, não obstante a estabilidade do sistema político. Abre-se, de maneira inevitável, um extenso flanco para constantes

escândalos, derivados de um esforço do sistema político para conviver com poucos e poderosos financiadores, de um lado, e para fazer provisão financeira de campanha ao nível individual.

O ceticismo de meus colegas quanto à reforma política é compreensível. Tampouco me inclino por acreditar que se trata de reinventar o sistema, zerar tudo, partindo da premissa de que “pior que está não fica”. Fica sim. Quase sempre foi muito pior do que está. Cabe, porém, sensibilidade em relação ao mal-estar vigente – e seria prudente movermos na direção de algumas providências que, sem revolucionar profundamente o sistema, poderiam, presumivelmente, nos proteger de algum dos seus malefícios. Pessoalmente, creio que superar essa pulverização da competição entre candidaturas individuais induzida pelo sistema de lista aberta em nossas eleições proporcionais seria desejável. Cautelosamente, eu me moveria na direção de pré-ordenar a lista ou algo parecido com isso, induzindo uma competição entre chapas partidárias. Eu evitaria correr para o financiamento público exclusivo, porque é um salto no escuro, sem precedentes, e temo que fizesse aumentar de novo o caixa dois, além do efeito certo de elevar as barreiras à entrada na competição partidária. Eu experimentaria estipular tetos nominais para as doações de campanha. Parte do nosso problema de “colonização” das finanças de campanha por poucos e grandes doadores tem a ver com o fato de que o único teto que incide sobre o valor a ser doado é um percentual do faturamento do doador: 10% para pessoas físicas, 2% para pessoas jurídicas. Ora, se a doação é percentual do faturamento do doador, todas as assimetrias, todas as desigualdades econômicas da sociedade são levadas integralmente para as finanças de campanha. Seria importante, então, fixar tetos nominais e cuidar que as doações só fossem feitas por mecanismos razoavelmente controláveis – normalmente especula-se que o melhor seria a doação pela internet, por cartão bancário.

Enfim, a intenção aqui é apenas balizar uma discussão fecunda sobre as razões para uma eventual reforma de nossas regras eleitorais. Já me alonguei mais do que gostaria, mas a pergunta básica a ser feita é esta: há como movermos o sistema eleitoral de maneira a dificultarmos algumas práticas corruptas e distorções que já identificamos? Não devemos ter a ilusão do nó górdio, o achado decisivo para o fim da corrupção. A corrupção vai muito além do sistema eleitoral e o sistema eleitoral também tem efeitos e prioridades que devem ir muito além do controle da corrupção.

## REFERÊNCIAS

CHANG, Eric C.C.; GOLDEN, Miriam A. “Electoral Systems, District Magnitude and Corruption”. **British Journal of Political Science**, 37, 2006. pp. 115-37.

KUNICOVÁ, Jana; ROSE-ACKERMAN, Susan. “Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption”. **British Journal of Political Science**, 35, 2005. pp. 573-606.

MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento Eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Trabalho apresentado no **8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, em Gramado (RS), 2012.

SAMUELS, David J. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANUCCHI, Paulo; KERCHER, Fábio (orgs.). **Reforma Política e Cidadania**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003. pp. 364-391.