

Será a “reforma política” a mãe de todas as reformas?

Marcos Mendes¹

Sempre que uma crise política ou econômica se instala no país - como, por exemplo, as manifestações populares de julho de 2013 - volta ao debate o argumento de que é preciso fazer uma “reforma política”. Tal reforma, chega a ser colocada por alguns analistas como sendo mais importante que as demais (previdenciária, tributária, orçamentária, trabalhista, etc.). Já foi qualificada até como a “mãe de todas as reformas”².

Em geral o argumento é de que o sistema político prejudica a governabilidade, estimula a corrupção e o agigantamento do Estado. Ao mesmo tempo, não colabora para que se instale uma administração moderna, focada no mérito e nos resultados obtidos, nem tampouco viabiliza a formação de maiorias necessárias para aprovar as demais reformas.

Este texto pretende argumentar que um governo decidido a dar prioridade à reforma política acabaria por conduzir sua administração para um impasse, sendo incapaz de fazer tanto esta reforma quanto as demais.

1 - A “reforma política” é, na verdade, um conjunto de várias reformas: não seria viável tratar todas de uma vez.

Em primeiro lugar, é preciso dizer que não existe “a” reforma política. O que há é uma diversidade de diagnósticos acerca de quais seriam os mais importantes problemas do sistema político e, portanto, um grande rol de propostas de reforma. Por exemplo, aqueles que acreditam que o problema central está na baixa disciplina partidária e na dificuldade de o governo eleito formar maioria no Congresso, propugnam a mudança do atual sistema de eleições proporcionais com lista aberta, usada para a Câmara dos Deputados e legislativos estaduais e municipais, por outros sistemas como o voto distrital ou o voto proporcional em lista fechada. Outros, preocupados com comportamento oportunista de pequenos partidos pouco representativos, desejam que haja uma cláusula de barreira que impeça partidos pouco votados de ter representação na Câmara. Também se preocupam com as distorções geradas pelas coligações em eleições proporcionais ou a regra de escolha de suplentes de senador.

Há, ainda, uma longa lista de temas, como o voto facultativo, a duração das campanhas, as fontes de financiamento (público ou privado), a possibilidade de reeleição, a duração dos mandatos, a vedação a candidatos condenados (ficha limpa), etc.

Percebe-se, portanto, que não existe um único problema a ser resolvido. Há uma diversidade de problemas. Tratá-los todos de uma vez, como uma “ampla reforma política” é inviável.

Tal inviabilidade decorre, em primeiro lugar, das próprias limitações do sistema político. Está claro, após quase trinta anos de democracia, que medidas que contrariam interesses

¹ Consultor Legislativo do Senado. Doutor em economia. Editor de Brasil, Economia e Governo. Autor do livro “Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro”. Editora Elsevier/Campus.

² Ver, por exemplo: Dantas, H. (2010) Reforma política: aspectos centrais da mãe de todas as reformas. In: Dantas et al. *Reforma do estado brasileiro: perspectivas e desafios*. Cadernos Adenauer. Konrad Adenauer Stiftung.

organizados têm viabilidade de aprovação apenas no primeiro ano de mandato presidencial, quando o chefe do Executivo tem o suporte da grande quantidade de votos recentemente obtida e pode apelar para o desejo de mudança e progresso do eleitorado. Com o passar do tempo os grupos de interesse se organizam e a mobilização cívica do período eleitoral se esvai. Por isso é necessário aprovar reformas que estejam baseadas em claro diagnóstico do problema a ser resolvido e da eficácia das medidas a serem tomadas.

2 - Para cada um dos vários problemas há múltiplas soluções propostas e nenhum consenso sobre qual seria a melhor delas

Além de serem muitos os problemas do sistema político, há uma diversidade de soluções propostas para cada um deles. Cada possível solução tem seus benefícios, mas também efeitos colaterais indesejados. O voto distrital, por exemplo, aproximaria o eleitor de seu representante, aumentando a transparência e fiscalização sobre o comportamento do parlamentar. Por outro lado, ampliaria o viés localista da ação dos deputados federais: eleitos por pequenos distritos, eles teriam como principal preocupação levar benefícios para seus eleitores, em vez de se concentrarem nas questões políticas de âmbito nacional. Adicionalmente, sistemas com voto distrital tendem a subrepresentar as minorias. O voto em lista fechada, por sua vez, reduziria custos das eleições e aumentaria a fidelidade partidária, mas traria o risco de uma elite de dirigentes partidários passar a acumular poder excessivo e impedir a ascensão de novos líderes.

Ou seja, há muitos dilemas envolvidos nas escolhas a serem feitas em reformas do sistema político. A sociedade e os partidos políticos estão fortemente divididos sobre qual a melhor opção, muitas vezes em função de interesses ocasionais e de projeto de poder.

Compare-se essa situação com, por exemplo, uma reforma do sistema previdenciário. Aqui o problema tem dimensão bem mais restrita. Há quem afirme que vai tudo bem com a previdência e que nenhuma reforma é necessária. E há os que apontam que o déficit previdenciário é insustentável no longo prazo. A reforma resume-se a aceitar o diagnóstico da necessidade de ajuste (e aprovar a reforma), ou discordar do diagnóstico (e rejeitar a reforma). Obviamente há disputa de grupos de interesses, e discordância sobre como atingir os objetivos da reforma. Mas há muito menos dilemas e incertezas a serem considerados no debate e decisão política do que no caso da “reforma política”. Tanto os diagnósticos quanto as possíveis soluções estão mais maduras e o espectro de possíveis reformas é mais reduzido.

Usar o precioso primeiro ano de mandato de um governo para abrir um debate sobre reforma política seria abrir uma caixa de pandora. Perder-se-ia a oportunidade de ouro de viabilizar outras reformas, também difíceis de fazer, porém “menos inviáveis” que temas afetos à reforma política.

3 - Embora tenha muitos problemas, as regras de funcionamento do sistema político não paralisam o processo decisório: o Presidente da República tem poder suficiente para melhorar políticas públicas e fazer outras reformas.

As regras do sistema político brasileiro, ao longo dos quase trinta anos de democracia, foram sendo adaptadas no sentido de garantir governabilidade, dando ao Presidente da República instrumentos políticos suficientes para colocar em prática seu programa³. Ainda que

³ Uma descrição sintética das instituições políticas brasileiras e abundantes referências bibliográficas podem ser obtidas em Cintra (2004).

isso tenha sido obtido por meio de alto custo fiscal, com baixa transparência, limitações à eficiência do governo, espaço para corrupção, entre outros problemas.

A Constituição de 1988 não promoveu mudança radical no sistema de representação política e nas regras eleitorais vigentes no regime militar. Fez apenas adaptações ao que então existia. Manteve-se o regime presidencialista com um Congresso bicameral, no qual a Câmara dos Deputados e o Senado constituem duas instâncias decisórias distintas. Todas as matérias submetidas ao Congresso devem ser votadas em uma casa e revista pela outra. Manteve-se também o sistema federativo, com três níveis de governo: União, estados e municípios.

Isso significa que há diversas instâncias com poder para interferir em decisões políticas. O Poder Executivo federal, para ter uma política pública posta em prática, precisa não apenas obter maioria nas duas casas do Congresso, como também evitar contrariar os interesses de estados e municípios, que dispõem de razoável poder de influência sobre os deputados e senadores representantes de seus respectivos estados.

O Poder Executivo federal, todavia, dispõe de instrumentos que são fortes o suficiente para garantir ao Presidente da República a liderança na ação política e o controle fiscal. O primeiro desses instrumentos são as Medidas Provisórias (MP). Trata-se de leis, de validade provisória, porém imediata, que o Presidente pode decretar sem a prévia aprovação do Congresso. Uma vez instituída uma medida provisória, o Congresso tem prazo para aprovar, emendar ou alterar essa medida, transformando-a em lei de caráter definitivo. Esse instrumento constitui uma adaptação dos “decretos-lei” criados no regime militar. Na forma adotada na nova constituição, as MP têm tramitação prioritária no Congresso e, enquanto houver MP pendentes de votação, o Congresso não pode deliberar sobre grande parte de outras espécies de projeto de lei. Isso dá ao Presidente da República o poder de definir a agenda do Congresso, colocando os assuntos que considera prioritários no topo da agenda de votações do legislativo.

O Presidente da República dispõe, ainda, de outros instrumentos importantes na sua relação com o Congresso. Ele pode solicitar que determinado projeto de lei tramite em regime de urgência, fazendo-o saltar à frente de outros projetos na prioridade de votação. Também tem o poder privativo de apresentar projetos de lei sobre assuntos específicos (por exemplo, projetos que criam cargos no governo ou alterem a organização administrativa dos órgãos públicos), ficando vedado aos congressistas apresentar projetos dessa natureza.

O modelo de elaboração, votação e execução do orçamento federal também dá grande poder ao Presidente da República. Cabe ao Poder Executivo elaborar a proposta de orçamento e apresentá-la ao Congresso. O Congresso pode alterar as estimativas de receita, bem como acrescentar despesas. Contudo, a lei orçamentária aprovada pelo legislativo é apenas uma autorização de gasto, não obrigando o Executivo a fazer a despesa. Assim, se desejar executar menos despesas que aquelas aprovadas pelo Congresso, o Executivo tem direito de fazê-lo.

Com o advento da redemocratização, aumentou fortemente a pressão por gastos públicos. Houve a criação de programas sociais para atender os pobres (que passaram a ter poder de voto), a ampliação de benefícios à classe média (que passou a ter a liberdade de associação e formação de sindicatos, introdução do Regime Jurídico Único para os funcionários públicos). Isso se somou aos privilégios que os mais ricos sempre obtiveram do estado (subsídios creditícios e fiscais, por exemplo). Frente ao inevitável aumento de despesas, a política fiscal do governo federal é conduzida de forma a tentar equilibrar as contas por meio do aumento da carga tributária. E o Presidente da República efetivamente tem poder para tal. Apesar de todos os defeitos do nosso sistema político, foi possível, em 1999-2000, instituir uma série de medidas fiscais, entre elas a Lei de Responsabilidade Fiscal, que reduziram significativamente o déficit público e viabilizaram o fim definitivo da hiperinflação, obtido em 1994.

Ademais, o Presidente da República lança mão do direito de não executar parte das despesas contidas no orçamento. O alvo principal desses cortes têm sido os acréscimos feitos pelos congressistas à despesa orçamentária. Trata-se das chamadas “emendas parlamentares ao orçamento”. Ao liberar a conta-gotas os recursos para pagar tais despesas, o Executivo ganha poder de barganha para controlar o voto dos deputados e senadores. É comum que tais recursos sejam liberados apenas após votações importantes no Congresso, beneficiando aqueles que votaram a favor do Poder Executivo.

Esse instrumento dá ao Presidente o poder de formar maiorias circunstanciais para aprovar projetos de lei e emendas constitucionais, ainda que ao custo de liberar recursos para obras e programas que podem não ser de prioridade nacional. Já foram apontados, também, diversos casos de corrupção ligados às emendas parlamentares. Mas para solucionar esse tipo de problema não é necessária “uma ampla reforma política”, e sim mais transparência, fiscalização e punição de ilícitos.

O Poder Executivo federal pode, ainda, controlar do ritmo de endividamento dos estados e municípios. A maioria dos empréstimos feitos por esses governos tem que ser explicitamente autorizada pelo Poder Executivo federal. Embora esse controle tenha sido frouxo nos primeiros anos após à redemocratização, o que levou a uma crise de sobre endividamento dos entes subnacionais, a partir do ano 2000 tais controles foram reforçados (e afrouxados a partir de 2008). Com isso, o Governo Federal tem poder para induzir estados e municípios a equilibrar suas contas e cooperar no esforço fiscal agregado.

Em suma, não obstante todos os defeitos das instituições político-eleitorais, há espaço para governabilidade. Um Poder Executivo dotado de um programa de governo e uma agenda de reformas tem espaço para realizá-los. Ainda que isso tenha custos de curto prazo, como a liberação de gastos orçamentários não-prioritários, o aumento da carga tributária para financiar esses gastos e a oportunidade de corrupção na execução do orçamento. Parte desses efeitos colaterais pode ser combatida por fortalecimento de instituições como o TCU, a Polícia Federal e a Secretaria do Tesouro Nacional, sem que seja necessário recorrer a “reforma política” para minimizá-los. Talvez a reforma necessária não esteja no sistema político, mas sim na justiça penal que, com sua morosidade, abre espaço para corrupção e mau-feitos sem que haja ameaça de punição aos infratores.

4 – As regras eleitorais geram, de fato, efeitos colaterais negativos para as finanças públicas e o crescimento do país...

Não obstante dispor de amplos poderes, o Poder Executivo não tem força para governar sozinho. Isso não é um defeito, e sim uma virtude de um regime democrático, que necessita de *checks and balances* entre os poderes. Esses *checks and balances*, contudo, podem ser exercidos de forma distorcida, ou estar baseados em incentivos inadequados.

O Congresso, se não tem muito espaço para definir a lista de projetos prioritários para votação e pode ter a sua intervenção no orçamento desfeita pelo Executivo, tem poder para rejeitar ou alterar os projetos de lei e as MP propostas pelo Executivo. O fato de essas propostas terem que ser aprovadas tanto na Câmara quanto no Senado aumenta o poder de barganha dos congressistas. Há, ainda, matérias que demandam quórum elevado, como as emendas à Constituição, que tornam ainda maior tal poder de veto do Congresso.

O Congresso pode, também, instituir comissões de inquérito para investigar ações do Poder Executivo; vetar o acesso de pessoas indicadas pelo Presidente de República para exercer cargos em agências reguladoras e outros órgãos públicos; convocar membros do Executivo para inquirir sobre a condução de políticas.

Todas essas ações, importantes instrumentos de equilíbrio de poder em uma democracia, criam também a possibilidade de se “criar dificuldades para vender facilidades”, criando embaraços à gestão pública, ou aumentando o gasto público, ou criando regulação que favoreça grupos de pressão.

Para conseguir aprovar suas propostas políticas e evitar ações do Congresso que contrariem seus interesses ou desequilibrem as contas públicas, o Presidente da República necessita formar maioria tanto na Câmara quanto no Senado. A formação dessas maiorias depende dos incentivos que deputados e senadores têm para votar a favor do governo. E tais incentivos são formatados pelas regras eleitorais.

Na eleição para a Câmara dos Deputados, cada estado da federação tem direito a um número fixo de cadeiras. O eleitor vota em um candidato específico. O voto ao candidato é computado a favor do seu partido. As cadeiras da Câmara dos Deputados que cabem a um determinado estado são divididas entre os partidos proporcionalmente à fatia de votos que cada agremiação recebeu. As vagas conquistadas por cada partido são preenchidas pelos candidatos mais votados.

Esse sistema de votação tem várias implicações. Em primeiro lugar, ele reduz a disciplina partidária, porque o candidato a deputado disputa contra os seus próprios companheiros de partido. Para ser eleito, não basta que o partido tenha muitos votos. É preciso estar entre os mais votados do partido. A tendência é que cada candidato tenda a fazer campanha individualmente. Não faz sentido fazer campanha em conjunto com outro candidato do mesmo partido, que pode tomar a sua vaga. Menor disciplina partidária significa que os líderes dos partidos não terão forte comando sobre sua bancada e, por isso, não poderão conduzir negociações com o Executivo em nome de toda a bancada. Sempre haverá espaço para cada deputado, individualmente, votar contra a orientação de seu partido. Isso força o Poder Executivo a negociar o apoio a suas iniciativas no varejo, oferecendo a cada deputado ou senador, individualmente, vantagens para mantê-los na base de apoio ao governo.

Em segundo lugar, os candidatos disputam voto em todo o território estadual, pois não há divisão dos estados em distritos eleitorais menores. Como o Brasil é um país de dimensões continentais, os seus estados têm amplos territórios. A combinação de campanha individualizada com um distrito eleitoral grande, que precisa ser percorrido pelo candidato (com instalação de comitês eleitorais e outras despesas) torna bastante alto o custo de campanha para cada candidato⁴. Estes precisam encontrar formas de financiar suas campanhas. Uma forma de fazê-lo é buscar a contribuição de *lobbies*, o que facilita a captura do mandato parlamentar por interesses específicos. Isso reforça o incentivo de cada parlamentar a negociar individualmente com o Executivo a sua permanência na base de apoio, com vistas a atender os interesses específicos de seus financiadores.

Outra estratégia muito comum é o candidato focalizar a busca de votos em uma região específica do estado. Nesse caso, ele se compromete a, durante o mandato, obter recursos federais para um determinado grupo de municípios. São esses incentivos que fazem com que os parlamentares queiram alterar o orçamento federal, com vistas a introduzir despesas de interesse local. Como afirmado acima, o Presidente da República tende a represar essas despesas, liberando-as apenas à medida que os parlamentares nelas interessados votem de acordo com a orientação do governo. Nada impede, também, que as emendas parlamentares ao orçamento sejam apresentadas com vistas a se fazer despesas que beneficiarão grupos econômicos que deram suporte à campanha do parlamentar.

⁴ Samuels (2001a) e (2001b) mostra como as eleições brasileiras são caras quando comparadas a outras democracias.

Outra característica importante do sistema eleitoral é que ele permite a eleição de representantes de grupos os mais diversos, inclusive a representação de minorias. Em um sistema de votação em que o estado da federação é repartido em vários distritos e, em cada um deles, há eleição de somente um representante, um grupo minoritário, disperso no território estadual, não conseguirá maioria em nenhum distrito, e não conseguirá ser representado no Congresso. No sistema brasileiro, um grupo minoritário pode somar os seus votos espalhados por todo o território estadual e eleger o seu representante.

Em consequência, há estímulo para que os políticos se especializem em representar os interesses de categorias profissionais específicas, ou patrocinem os direitos de grupos étnicos, de grupos religiosos, de setores econômicos (ruralistas, indústrias, etc.). Com muita frequência formam-se bancadas informais, compostas por parlamentares de diferentes partidos, para representar um interesse específico (bancada da saúde pública, bancada da segurança pública, bancada ruralista, etc.).

Essa dispersão de interesses permite que os diversos agrupamentos se organizem, no Congresso, para pressionar por despesa pública e regulação a favor dos grupos que representam. Como a responsabilidade política pelo equilíbrio fiscal e pelo desempenho macroeconômico cabe ao Poder Executivo, os deputados têm pouco interesse em manter o equilíbrio orçamentário. Para eles, quanto mais despesas conseguirem enxertar no orçamento, melhor. Daí a importância do mecanismo que dá ao Executivo o poder de represar despesas orçamentárias.

O sistema eleitoral também gera incentivos para a criação de um grande número de partidos. Em primeiro lugar, porque cada partido tem direito a verbas públicas e a espaço gratuito na TV para fazer propaganda. Em segundo lugar, porque é possível formar coligações partidárias para disputar as eleições para a Câmara: vários partidos se unem e seus votos e cadeiras na Câmara são contados como se fossem um único partido. Ser líder de um partido, ainda que pequeno, garante ao político poder, verbas e flexibilidade para fazer coalizões de ocasião.

A forte dispersão de interesses e o grande número de partidos força o Poder Executivo a formar maiorias no Congresso por meio da distribuição de benesses ou ampliação de políticas públicas que atendam os mais diversos grupos sociais. Dificilmente o partido que vence as eleições presidenciais consegue maioria na Câmara dos Deputados. Por isso, é preciso formar alianças, no que ficou apelidado de “presidencialismo de coalizão”.

Alguns partidos políticos se especializaram na função de “partidos de apoio ao Executivo no Congresso”. Em vez de buscar o poder apresentando um candidato à Presidência da República, esses partidos se concentram na formação de ampla bancada na Câmara e no Senado, comandada por hábeis líderes, e se apresentam aos partidos que têm candidatos competitivos à presidência oferecendo a tão necessária maioria parlamentar.

O preço cobrado vem sob a forma de cargos no governo, postos na direção de empresas estatais, liberação de recursos orçamentários, regulação que protegem grupos profissionais ou econômicos em detrimento do resto da sociedade. Uma simples estatística ilustra bem como a necessidade de acomodar políticos no Poder Executivo, para garantir coalizão majoritária no Congresso, resulta na expansão da máquina pública. No primeiro governo após à redemocratização, o Poder Executivo Federal tinha 25 ministérios. Vinte e seis anos (ou seis mandatos presidenciais) depois, esse número havia chegado a 39! Aumentam-se não apenas as vagas de ministro, como também criam-se ampla burocracia pública e cargos, muitos deles de preenchimento por indicações de políticos.

Há, ainda, a dimensão regional da distribuição de poder. Os militares haviam ampliado o número de cadeiras da Câmara dos Deputados que cabiam aos estados menos desenvolvidos,

coincidentalmente, os menos populosos. O objetivo à época foi garantir apoio político ao regime militar das lideranças regionais mais dependentes de ajuda financeira federal, além do fato de imperar, nas regiões mais atrasadas, um modelo de controle do eleitorado por líderes políticos locais.

Nos estados mais desenvolvidos, com eleitores de maior renda, mais informados e vivendo predominantemente em grandes cidades, o poder de comando de chefes políticos era menor. A nova constituição acentuou a desproporcionalidade da representação em favor dos estados menos desenvolvidos, situados nas regiões Norte e Nordeste do país. Em primeiro lugar, vários territórios federais localizados na região Norte, que não tinham representação no legislativo, foram transformados em estados, passando a ter direito a deputados e senadores para representá-los. Em segundo lugar, fixou-se um número mínimo de oito deputados por estado, independente do tamanho da população. Em terceiro lugar, aumentou-se de dois para três o número de representantes de cada estado no Senado.

Com isso, os estados das regiões mais atrasadas (Norte e Nordeste) ou de desenvolvimento mais recente (Centro-Oeste) conseguem maioria em relação às bancadas do Sul-Sudeste, mais desenvolvido. Norte, Nordeste e Centro-Oeste, juntos, comandam 74% dos votos no Senado e 50% dos votos na Câmara, embora abriguem apenas 46% da população. Isso abre espaço para a barganha por transferências federais para os estados daquelas três regiões. O viés regionalista do parlamento brasileiro é bastante acentuado.

Essa pressão de origem estadual ou regional restringe, também, o uso dos poderes legais do Executivo federal para conter o endividamento dos estados e municípios. É comum que haja pressão política no parlamento, em especial no Senado, para que o Governo Federal alivie o controle do endividamento dos governos subnacionais.

Em suma, o sistema político-eleitoral dá margem a uma série de distorções que incham o estado, reduzem a eficiência da economia, criam privilégios a grupos organizados e, em última instância, prejudicam o crescimento e desenvolvimento do país. Isso não quer dizer, contudo, que uma reforma das regras eleitorais livraria o país de todos esses problemas, conforme argumentado a seguir.

5 – O sistema político eleitoral apenas reflete características históricas da sociedade brasileira: a “reforma política” não mudará aquelas características e pode agravar os problemas que deseja resolver

O Brasil é um país extremamente desigual desde os primeiros anos da colonização, com alta prevalência de clientelismo, apropriação privada de recursos públicos, *rent-seeking* e corrupção. A redemocratização do país que, por um lado abriu acesso dos mais pobres a políticas públicas, por outro lado permitiu que aquelas características indesejáveis encontrassem terreno fértil para prosperar. Usa-se a negociação política, que idealmente deveria se dar no campo das ideias e projetos para o país, como meio para apropriação de renda e criação de privilégios. Quanto mais grupos sociais tiverem acesso a esse processo de negociação mais intenso o conflito distributivo.

As instituições políticas descritas no item anterior não foram criadas no vácuo. Elas decorrem de escolhas feitas ao longo da história do país. São mecanismos criados para mediar de forma eficiente os interesses dos diversos grupos sociais. Mudar as regras de forma a tentar barrar comportamentos políticos considerados inadequados pode gerar efeitos colaterais adversos, que resultem em piora da qualidade do processo decisório e da governabilidade, sem que se corrijam os problemas originais.

Tome-se, como exemplo, a imposição de limites ao financiamento privado de campanhas políticas. Ao longo do ano de 2014 o Supremo Tribunal Federal está julgando causa que pleiteia a proibição desse tipo de financiamento. O objetivo é impedir que grandes grupos econômicos tenham poder de influência sobre os políticos eleitos, de modo a reduzir a apropriação de recursos públicos e a criação de regulação econômica que proteja grupos específicos em detrimento do resto da população.

Deve-se questionar, todavia, se a proibição de tais financiamentos vai, efetivamente, bani-los. É possível que apenas aumente o movimento de dinheiro não declarado (caixa dois), reduzindo a transparência das eleições. No sistema vigente pode-se identificar claramente qual empresa doou a qual candidato. Sem registros, fica difícil cobrar explicações dos governantes sobre porque beneficiou determinada empresa.

Ademais, os políticos podem ficar mais dependentes de verbas públicas para financiar suas campanhas, o que estimularia a corrupção, a exploração política das empresas estatais e, sobretudo, daria vantagem competitiva aos candidatos do partido governista, que têm mais acesso aos fundos públicos. Ou seja, os rios correm para o mar. Tentar barrar esse caminho com diques ineficientes pode gerar inundações e outros efeitos adversos, sem impedir que o rio chegue a seu destino.

Outro exemplo interessante está em uma decisão do Supremo Tribunal Federal proibindo congressistas de mudar de partido durante o cumprimento do mandato. O objetivo era aumentar o poder de comando dos partidos sobre seus membros. Imaginava-se que com mais disciplina partidária seria mais fácil formar coalizões que dessem governabilidade ao país, sem a necessidade de o Poder Executivo ter que barganhar o apoio individual de cada parlamentar em cada votação importante no Congresso.

No entanto, a corte suprema não podia proibir a criação de novos partidos, o que significa deixar aberta a possibilidade de se sair de um partido para formar nova agremiação. Indivíduos que se dispuseram a incorrer no custo de cumprir as exigências formais para criar partidos (muitas delas de difícil cumprimento, como a coleta de milhares de assinatura em todo o país) passaram a ofertar vagas a parlamentares desejosos de sair de seus partidos. Obviamente essa oportunidade adquire valor monetário. Não se resolveu o problema original e se agregou mais uma distorção ao sistema.

Além dos efeitos colaterais indesejados, as tentativas de reforma política esbarram na resistência dos interesses estabelecidos. Os políticos e partidos que votarão essas reformas são aqueles que foram eleitos pelas regras vigentes. Portanto, são os beneficiários de tais regras. Vê-se, então, a dificuldade em se mudar tais regras. Em 2007, por exemplo, aprovou-se uma “cláusula de barreira”, que exigia votação mínima para que um partido tivesse representação no Congresso. Tal regra foi contestada junto ao STF pelos partidos prejudicados e acabou sendo considerada inconstitucional pela corte suprema.

Exemplo similar está no caso da “verticalização das coligações eleitorais”. A título de impor coerência programática aos partidos políticos, o Tribunal Superior Eleitoral expediu, em 2006, uma resolução proibindo que os partidos políticos fizessem, nas eleições estaduais, coligações partidárias diferentes daquelas formadas para o pleito nacional. A regra retirava flexibilidade para a negociação política nos diferentes estados. Dado que os partidos políticos têm pouca homogeneidade programática e, em cada estado, abrigam diferentes grupos políticos (em algumas unidades da federação dois partidos podem abrigar grupos aliados, em outras grupos adversários), a regra simplesmente contrariou a realidade política do país. Não obstante a sua meritória intenção, foi revogada pela Emenda Constitucional n. 52, de 2006, que, aprovada rapidamente, retirou essa nova regra de circulação.

6 – O que fazer?

Deve ser possível fazer reformas no sistema político-eleitoral que reduzam os efeitos desse sistema sobre a política fiscal, a governabilidade e a qualidade da gestão pública. Todavia, cada alternativa de regra eleitoral e de representação tem suas vantagens e desvantagens, não sendo fácil se chegar a acordo acerca de que regras geram resultado superior para a média da sociedade. Reformar diversas regras ao mesmo tempo multiplica a complexidade do problema, desde a dificuldade de aprovação até à imprevisibilidade das consequências e efeitos colaterais.

Assim, ao contrário do que muitas lideranças políticas e analistas argumentam, uma reforma política ampla, seja ela qual for, está longe de ser o santo graal que restabelecerá a virtude e a racionalidade na gestão pública brasileira. Seja porque sua aprovação será muito difícil, seja porque haverá efeitos colaterais indesejados ou, ainda, porque permanecerá intacto o conflito distributivo e o incentivo a se usar o Estado como fonte de rendas e privilégios.

O sistema político-partidário vigente mostra-se compatível e funcional em um contexto em que diversos grupos sociais heterogêneos disputam benesses e regulação estatal a seu favor. Por isso, talvez seja mais interessante dar prioridades a reformas que ajudem a aliviar o conflito distributivo existente no país.

Para isso, é preciso crescer mais rápido e distribuir renda de forma mais eficaz. Deve ser dada prioridade a reformas institucionais que, ao mesmo tempo, estimulem o crescimento econômico e reduzam a desigualdade. No topo dessa lista de prioridades deve estar a reforma da previdência social, pois ela não só bloqueia o crescimento (ao gerar grande déficit público no presente e incerteza quanto à sua sustentabilidade futura) como concentra renda (por pagar benefícios mais elevados a trabalhadores da classe média e garantir pensões e aposentadorias sem equilíbrio atuarial).

Também prioritária deve ser a busca por melhoria na educação pública. A educação aumenta a produtividade (e, portanto, o crescimento) ao mesmo tempo em que aumenta a igualdade de oportunidade, abrindo espaço para redução da desigualdade e da pobreza. Investimento em infraestrutura urbana de atenção aos mais pobres, como saneamento e transportes urbanos de massa também atuam no sentido de aumentar a produtividade dos trabalhadores e melhorar as oportunidades de emprego e de ascensão social.

Em paralelo a isso, é preciso investir em reformas fiscais (muito mais simples que as complexas propostas de reforma política) que imponham maior disciplina ao gasto e ao endividamento públicos, seja por meio de transparência, seja por meio de regras fiscais críveis. Havendo maior restrição orçamentária diminuirá o espaço para que diferentes grupos de interesse consigam extrair renda do Estado.

A gestão cotidiana do orçamento também pode ajudar muito: procedimentos de auditoria dos gastos, análise de custo-benefício dos programas públicos, elaboração de programas federais estruturados que transformem as emendas parlamentares em gastos eficientes, melhorias no planejamento e execução de obras públicas, aperfeiçoamento na legislação de compras públicas e na participação do setor privado em investimentos de infraestrutura. Todas essas são medidas mais fáceis de colocar em prática que uma reforma política de amplo espectro.

Melhorias do sistema judicial que levem à efetiva e rápida punição da corrupção também ajudariam a disciplinar o mercado das negociações políticas. Em especial é preciso tornar a justiça mais rápida e menos sujeita a recursos e chicanas.

Para que os criminosos de colarinho branco sejam efetivamente levados à justiça, é essencial que a Polícia Federal e o Ministério Público tenham autonomia de atuação, sempre dentro dos marcos da legalidade e transparência. Ademais, a imprensa não pode ter sua liberdade de informar cerceada.

Uma vez que essas reformas desencadeiem um ciclo virtuoso de menos corrupção, maior eficiência do estado, maior crescimento econômico e menor desigualdade, surgirá uma classe média, com boas perspectivas de ascensão social. Essa nova classe média terá força política e eleitoral para resistir à captura do Estado por grupos de interesse. Somente quando chegarmos a essa sociedade mais homogênea, com setor público mais eficiente e com maior potencial de crescimento econômico é que haverá espaço para a implantação de um sistema político menos baseado no uso do Estado como fonte de renda e privilégios. Aí as reformas políticas ocorrerão como consequência natural da preferência da maioria do eleitorado.

No nosso atual estágio de desenvolvimento institucional, falar em reforma política ampla é fazer fumaça para esconder os verdadeiros problemas. Nessa área as reformas devem ser pontuais, alterando-se paulatinamente as regras, testando-se o seu efeito nas eleições seguintes. Um bom exemplo disso é a “lei da ficha limpa”, que foi aprovada isolada de qualquer iniciativa de alteração mais ampla das regras eleitorais; tem sido posta em prática nas eleições recentes, e seus efeitos têm sido observados e divulgados pela imprensa, medidos e analisados pelos acadêmicos e modulados pela justiça eleitoral.