

5

Em Direção ao Combate à Corrupção

No capítulo anterior discutiu-se a presença de um novo ator envolvido nas tomadas de decisões políticas da agenda de reforma. A partir dos anos 2000, aproximadamente, até os dias atuais, o Poder Judiciário vem se afirmando enquanto ator político no cenário da reforma política. Nesse capítulo, foram discutidas as resoluções definidas pelo Judiciário e, em suas argumentações, identificou-se uma mudança de sentido, não propriamente relacionada à corrupção eleitoral, mas relacionada à atitudes consideradas corrompidas, uma vez confrontadas com um suposto comportamento visto como ideal dos partidos políticos e dos parlamentares.

Neste capítulo, por sua vez, identifica-se um deslocamento de sentido nos termos da reforma política. Ela não mais se refere diretamente aos termos da governabilidade, mas encaminha-se no sentido de combater a corrupção eleitoral no Brasil. Para esse movimento, têm sido aprovados projetos de lei avulsos, ou seja, propostas que não mais estão em conjunto com vários outros itens, como se tem verificado nos projetos analisados no capítulo 3, mas que estão sendo encaminhadas e aprovadas individualmente. No estudo empreendido nesse capítulo, a direção tomada por essas medidas aprovadas indica que a tendência, nos dias atuais, é implementar ajustes pontuais no sistema político de modo a conquistar o objetivo pretendido, no caso específico, o combate à corrupção.

Os projetos de lei que são analisados neste capítulo, tais como as “doações ocultas” e o “ficha limpa”, permitem uma interpretação no sentido de criar, por meio das instituições políticas, maior fiscalização e controle dos comportamentos dos parlamentares em sua atividade política. Em outras palavras, o deslocamento de sentido percebido cria um pano de fundo moral para as instituições funcionarem.

Mais um aspecto a ser considerado é o fato de que a corrupção é um conceito amplo, no entanto, ela será abordada apenas ao que se refere, especificamente, à corrupção eleitoral. Além disso, não é pretendido fazer uma

teoria da corrupção. Ela é de extrema importância para sua conceituação e análise, porém, o principal objetivo é perceber um deslocamento de sentido nos termos do debate da reforma política e dos projetos de reforma para o combate à corrupção na política brasileira, e não exatamente a formulação de uma teoria da corrupção.

5.1

A corrupção na teoria

A leitura de uma bibliografia especializada permite afirmar que existe uma visão na qual se atribui aos escândalos de corrupção uma nova crise política. Não seria mais uma crise de representação ou de governabilidade, como era diagnosticada anteriormente, mas mesmo assim, significaria uma suposta crise que abalaria o funcionamento da política brasileira.

Atualmente vivemos em uma conjuntura política na qual se divulgam casos de corrupção envolvendo políticos das casas legislativas. Um acontecimento considerado marco dessa suposta nova crise é o caso específico do “mensalão”¹, que foi revelado no decorrer do ano de 2005. Esse caso de corrupção tomou grandes proporções nos meios de comunicação, e ao que tudo indica, também no mundo político, no qual diversos políticos foram mencionados, nominalmente, como supostos envolvidos no esquema. A visibilidade conferida aos casos de corrupção influenciou no debate sobre a reforma política, mais especificamente, no sentido atribuído à ela.

Vale uma ressalva, no entanto, no sentido de que a maior evidência da corrupção em tempos recentes não significa, necessariamente, que os parlamentares e o sistema político estão mais corruptos do que sempre foram. A maior evidência, possivelmente, pode ser creditada ao papel que os meios de comunicação vêm exercendo na divulgação e até investigação de informações a respeito do mundo político. Segundo Fátima Anastásia e Luciana Santana (2008), o fato de a corrupção estar em evidência não significa que o sistema político esteja fraco, mas, ao contrário, pode significar um sinal de robustez .

¹ Nome cunhado pelo então deputado Roberto Jefferson em referência a uma suposta “mesada” que seria paga por mês a alguns políticos em troca de apoio parlamentar.

Esse tipo de corrupção não é foco de uma discussão recente. Desde muito tempo se tem relatos de atos de corrupção eleitoral na política brasileira e, especificamente, nos processos eleitorais. Como afirma José Murilo de Carvalho, “a corrupção política, como tudo mais, é um fenômeno histórico. Como tal, ela é antiga e mutante” (Carvalho, 2008:238) . Tempo esse que data dos anos coloniais. No entanto, tem sido mais comum nos depararmos com narrações de corrupção eleitoral no período republicano.

Em seu estudo sobre a história do voto no Brasil, Jairo Nicolau (2002) narra as mudanças no tempo ocorridas no sistema eleitoral brasileiro e descreve, entre vários exemplos de mudanças políticas, algumas situações de corrupção eleitoral que corrobora, entre outros fatores, com a afirmação de que o fenômeno da corrupção não é recente em nossa história.

No Império, entre alguns exemplos citados, está o problema da identificação dos eleitores, que, segundo, José Murilo (2004), não tinham qualquer tipo de documento que os identificassem, o que permitia que uma pessoa pudesse votar mais de uma vez. O título de eleitor só foi criado em 1875. Na República Velha, predominavam fraudes eleitorais, cujos principais instrumentos de falsificação eram conhecidos como “degola”, que representava o aniquilamento da oposição que tivesse ganhado uma eleição pela Comissão de Verificação de Poderes do Congresso, e “bico de pena” que era uma espécie de falseamento das pessoas que votavam, uma vez que, nessa época, o voto não era secreto, mas aberto.

Nesse sentido, as mudanças propostas visavam corrigir alegados erros do sistema político de modo a reparar comportamentos políticos. No período republicano, alguns outros exemplos se tornaram frases famosas, como na eleição do presidente Jânio Quadros cujo principal mote eleitoral era promover uma “varredura da sujeira” presente na política brasileira, em alusão aos casos de corrupção. Mais recentemente, o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo foi fruto de atos de corrupção, bem como o caso conhecido como “anões do orçamento”².

Segundo Sá Motta (2008) , durante a Ditadura, os esforços se concentravam em também combater a suposta ameaça dos comunistas, tanto que o golpe de

2 Fraudes ocorridas com congressistas que utilizaram recursos do orçamento da União.

Estado foi justificado, entre outros motivos, pelo combate a um inimigo-duplo, subversão-corrupção. No entanto, esse autor afirma que o discurso a favor do combate à corrupção foi fortalecido após o período da ditadura militar.

O fracasso do combate à corrupção nesse contexto histórico se deu pelo fato de que, além de Ditadura apresentar um sistema forte de repressão e tortura, o que na prática inviabilizava o combate aos atos ilegais, Heloisa Starling (2008) argumenta que os militares tiveram dificuldade de olhar a corrupção “para além de uma visão estritamente moral da corrupção” (Starling, 2008:252) . Como argumenta Starling:

O resultado dessa visão torta é previsível: numa perspectiva moralista a coisa pública não se recupera: ela continua inexoravelmente concentrada no mesmo padrão anterior de corrupção. Dito de outra forma: mantido o ponto de vista moral, o vício é sempre público, a virtude é sempre privada. Essa redução do político ao que ele não é – a moral individual, a alternativa salvacionista – definiu o desastre da estratégia de combate à corrupção no regime militar brasileiro, ao mesmo tempo em que se determinou o comportamento público de boa parte de suas principais lideranças, preocupadas em valorizar ao extremo algo chamado de decência pessoal [...] (Starling, 2008:253) .

Apesar do tom de crítica da autora, o que é argumentado neste capítulo é justamente o sentido moralizante que está sendo criado nos termos do debate da reforma política. A corrupção está sendo combatida, entre outras formas, pela via das regras eleitorais, cujos atos normativos visam ao enquadramento moral dos políticos, e, conseqüentemente, visa a combater o desvio moral do indivíduo.

Ao longo deste capítulo é possível perceber que, no que concerne aos estudos de corrupção, existem diferentes perspectivas de analisá-la. Apesar disso, elas direcionam o combate à corrupção à reformas das instituições políticas. No entanto, existem outras correntes de pensamento que se posicionam de forma diferente³.

Como são discutidas adiante, essas visões estão relacionadas, principalmente, a três linhas de pensamento específicas. Uma parte da bibliografia selecionada relaciona a corrupção às instituições políticas, uma outra à cultura brasileira, e outra aos indivíduos, ou seja, ao comportamento individual dos

3 LATTMAN-WELTMAN, Fernando. **Quem precisa de reforma política?** Publicação Portal Ibase, Agosto, 2009.

cidadãos. No entanto, todas elas parecem indicar uma convergência para a reforma política.

Um aspecto relevante nas análises sobre a história da corrupção é que, de acordo com José Murilo de Carvalho (2008), existe uma mudança de sentido da corrupção, isto é, na forma como a corrupção é interpretada nos contextos históricos. Em sua argumentação é exposto que do período do Império até a República Velha, as acusações de corrupção eram relacionadas ao sistema. A partir de 1945, a corrupção era voltada para a pessoa, para o político individualmente. Nos dias atuais, os casos de corrupção se direcionam, na visão do autor, também para questões sistêmicas, como procedidas no Império até a República Velha. Em outras palavras, José Murilo atribui a corrupção às instituições políticas ao admitir que ela está relacionada a questões do sistema político. No entanto, o autor não implica qualquer caráter moral às discussões sobre corrupção no Brasil.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Newton Bignotto (2008) escreve que no século XIX a corrupção estava ligada ao regime político, e na era moderna, aos atores políticos. Ele argumenta, nesse sentido, que na teoria republicana a corrupção pode ser entendida como um processo de destituição dos interesses públicos não apenas por atores individuais, mas também, por partidos políticos e atores econômicos. Desse ponto de vista, Bignotto considera que a corrupção está ligada, não só às instituições políticas, como também aos indivíduos.

Fernando Filgueiras (2008) analisa a mudança que o conceito de interesse se deu ao longo da história. No mundo antigo, ele era considerado corrupto, pois, a democracia era regida pelas paixões e desejos. Já no mundo moderno o conceito de interesse é encarado como um valor da política, como um elemento central da moralidade política dos modernos. Segundo o autor, se o interesse for interpretado como um valor, a corrupção deve ser entendida como um problema relacionado à moralidade da política, como fez Tocqueville no conceito de interesse bem compreendido. Em outras palavras, Filgueiras argumenta que na era moderna o conceito de interesse passa a ser positivado, inclusive a busca do interesse individual. Ele faz um ressalva, nesse sentido, pois, deve-se concatenar as normas institucionais com a busca desse interesse. Esse argumento vai além do pensamento do senso comum, o qual atribui à corrupção um problema de

sobreposição de interesses privados e públicos. Nas palavras do autor,

Se, por um lado, o interesse for compreendido como um valor e não apenas como um ganho monetário no plano das sociedades comerciais, percebe-se que pensar a questão da corrupção significa pensar os elementos ligados à própria moralidade da política [...]. E essa moralidade da política está em pensar a corrupção em confronto com a própria democracia, a qual representa o regime de interesses, sem os quais não se domesticam as paixões e, muito menos, se pode pensar um valor típico de sociedades que se queiram democráticas (Filgueiras, 2008:61).

Um dos princípios que norteia um regime republicano é, pela própria origem da palavra, o interesse público. De acordo com a argumentação de Albert O. Hirschman (2002), o elemento que produzia sociabilidade no mundo antigo vinha da natureza humana, cujo pensamento era divulgado pela teologia e, portanto, pela Igreja. Esse tipo de organização social, ao passar por um processo de transformação, principalmente por conta da passagem do mundo antigo para o mundo moderno, caduca e com isso a sociedade se fragmenta. A sociedade teocêntrica perde sua capacidade de produzir ordem social e por isso, o ser humano medieval precisou se reinventar.

O Estado surge, assim, como um novo promotor de sociabilidade o qual veio substituir a Igreja nas convenções sociais no novo momento de desenvolvimento da sociedade. Ele passa a representar uma nova regulamentação social. O mercado surge como um outro argumento da sociabilidade no sentido de que o individualismo deixa de ser um sentimento pernicioso e passa a ser virtuoso, pois, ao procurar seu próprio benefício o indivíduo produz riqueza. Nesse sentido, o conceito de interesse passa ser positivado e fundamental na ordenação da sociedade, e, mais especificamente, na busca e na consagração do interesse individual.

A não separação entre as esferas pública e privada é uma forma, razoavelmente, comum de interpretação da corrupção, a qual pode ser remetida a aspectos da formação cultural brasileira. A corrupção é, muitas vezes, interpretada como um produto de aspectos culturais, como por exemplo, a falta de separação entre as esferas pública e privada, como mencionado, principalmente, em decorrência do histórico brasileiro de fenômenos conhecidos como clientelismo, patrimonialismo e elitismo.

O clientelismo, por sua vez, é entendido como uma apropriação de recursos

públicos pela esfera privada e, portanto, seria um aspecto não-moderno. Por isso é que de acordo com uma compreensão tradicional, o clientelismo é associado a atividades políticas de sociedades ditas atrasadas ou não-desenvolvidas industrialmente.

Um outro estudo de caso, dessa vez formulado por Roberto DaMatta, o qual também corrobora uma tipo de interação social, está presente na frase “sabe com quem está falando?” (DaMatta, 1997). Existe uma relação de caráter hierárquico que inspirava um sistema de governo fortemente centralizado, como foi a colonização portuguesa. De qualquer forma, o “sabe com quem está falando?” também representa uma “ojeriza à discórdia e à crise”, traço que é visto como elementar, “num sistema social extremamente preocupado ‘cada qual no seu lugar’, isto é, com a hierarquia e com a autoridade” (DaMatta, 1997:184).

Esse tipo de reflexão sobre a sociedade brasileira significa que "os valores, relações, grupos sociais e ideologias que pretendem estar ao lado e acima do tempo" definem, de forma mais profunda, o "caráter" ou a "cultura" de uma sociedade (DaMatta, 1997). Um outro aspecto relevante a ser considerado é que, nas situações analisadas neste trabalho, elas fazem parte e dependem de um sistema criado pelos grupos que detêm o poder (DaMatta, 1997).

A forma como a teoria da corrupção é organizada foi resumida por Fernando Filgueiras (2008). No século XX, essa teoria foi dividida em dois momentos históricos. O primeiro momento está relacionado à teoria da modernização. Os países que estivessem passando por um processo de modernização seriam mais propensos a terem corrupção uma vez que estariam passando por mudanças sociais e, portanto, a corrupção se daria por eventuais disfunções das instituições políticas. Não por acaso, essa teoria associava a corrupção ao subdesenvolvimento. Nesse sentido:

A corrupção representa momentos de mau funcionamento das organizações do sistema político, que criam sistemas de incentivo para que esse tipo de comportamento se torne comum na política.

De acordo com o autor, a teoria da modernização considera a corrupção também do ponto de vista cultural, ou seja, a corrupção aparece de forma variável nas sociedades em geral conforme o sistema de valores de cada uma delas.

No segundo momento, a corrupção, por sua vez, é analisada de acordo com as premissas da escolha racional e do novo institucionalismo. Essa perspectiva foi abordada, primeiramente, pela autora Susan Rose-Ackerman⁴:

Assentada na teoria da escolha racional, essa abordagem da corrupção está relacionada a uma nova agenda política, isto é, a um novo espaço de experiência em que importam os elementos para se pensar a reforma da política e da economia, conforme os fins normativos da democracia e do mercado (Filgueiras, 2008:357).

Nessa perspectiva de análise, a corrupção está relacionada a atitudes, tanto do setor privado quanto do setor público, para maximizarem ganhos, principalmente, sua renda particular. Desvio de verba pública, utilização de recursos públicos para atividades de cunho privado, propina e suborno são alguns dos exemplos de corrupção. Dessa forma, essa perspectiva parte do pressuposto de que os interesses individuais devem estar em conformidade com o sistema normativo. Portanto, essa teoria preza por reformas institucionais.

Essa visão teórica não se refere à corrupção eleitoral propriamente dita e afirma que as reformas institucionais devem ter como objetivo a minimização do papel das burocracias estatais. Contudo, segundo Filgueiras (2008), a perspectiva moral da corrupção é anulada quando esta é estudada a partir dos sistemas de incentivos. Embasar a análise da corrupção em uma teoria econômica é desconsiderar a dimensão dos valores sociais.

É possível correlacionar, no entanto, a perspectiva neo-institucionalista à problemática apresentada neste capítulo quando a possível solução do problema da corrupção se encontra na reforma das instituições políticas, com a ressalva de que a corrupção é um fenômeno que acontece em vários países ao longo dos tempos e, portanto, não é mais uma característica acusatória dos países considerados subdesenvolvidos. A corrupção não é vista, necessariamente, como um aspecto do atraso, mas ela ocorre em diferentes lugares regidos de diferentes maneiras.

A mudança de sentido referida acima indica que hoje o combate à corrupção está não só diretamente associado às normas e regras que moldam o sistema

4 ROSE-ACKERMAN, Susan. **Corruption and government. Causes, consequences and reform.** New York: Cambridge University Press, 1999.

político brasileiro, como também está relacionado, além disso, quase que automaticamente, aos aspectos financeiros da campanha. A questão financeira, principalmente no que diz respeito às campanhas eleitorais, é uma forma de interpretação da corrupção nos dias atuais. Mais do que regras eleitorais, o dinheiro é o elemento mais comumente ligado à corrupção. A maioria dos casos de corrupção conhecidos envolve desvio de verba pública. Na visão de Speck (2010), “o modelo de financiamento de partidos e campanhas no Brasil é corresponsável por problemas de corrupção, má gestão e abuso de recursos para fins particulares” (Speck, 2010:6). No entanto, o financiamento público, especificamente, não é mais alvo, à princípio, dos itens da reforma, apesar de o ter sido por algum tempo, como abordado no capítulo 3.

Para o recorte desse trabalho, é usado o cenário traçado por Antônio Brussi (2008) sobre alguns marcos da reforma política a qual é apresentada resumida e cronologicamente, da seguinte forma: Constituinte de 1988, período no qual se votou pela manutenção do presidencialismo, pelo mandato de 5 anos, sem reeleição, e pela redução da idade mínima necessária para votar; plebiscito em 1993, com a revisão constitucional, e a revisão da crise do caso “anões do orçamento”. Nessa ocasião, quando o debate da reforma foi rebaixado pelo Congresso como tema de estudo, a Lei Orgânica dos Partidos foi publicada em 1995, com a inclusão da cláusula de barreira; e por fim, o escândalo do mensalão em 2005, que, de acordo com Brussi, o debate volta com argumentos e medidas para dificultar a prática da corrupção e restaurar a credibilidade dos cidadãos para com a política e os políticos (Brussi, 2008).

Esse cenário pode indicar um deslocamento das preocupações concernentes ao comportamento parlamentar dentro do Congresso. Indiretamente, o autor sugere uma preocupação com a imagem que é projetada dos políticos e da política para a sociedade, e, dessa forma, argumenta que isso significa uma vontade de mudar essa imagem, constantemente negativa dos políticos brasileiros. Nesse sentido, a corrupção pode ser relacionada aos indivíduos como uma chave interpretativa.

Marcelo Jasmin (2008) analisa a visão que Tocqueville tem sobre o fenômeno da corrupção. O pensador do século XIX compara o desenvolvimento da corrupção nos mundos aristocrático e democrático. No primeiro caso, o apelo

por dinheiro é baixo porque os governantes já são os mais ricos, enquanto no segundo, por ter um cenário mais igualitário, as pessoas que chegam ao poder não vêm, geralmente, das classes mais ricas e, portanto, almejam enriquecer em função da política. Uma outra questão é que em sociedades democráticas a corrupção se limita à classe governante em si, ao contrário do que acontece nas sociedades aristocráticas, na qual são muitos os responsáveis pela eleição de um determinado governante. Jasmim afirma que a consequência é que a corrupção aristocrática ataca a moralidade dos eleitores, uma vez que seu foco é o próprio governo. Já nas democracias, a corrupção ataca os cofres públicos, estando os dirigentes corrompendo a si mesmos.

A visão toquevilliana de Jasmin permite interpretar que os casos de corrupção nas sociedades brasileiras também podem estar relacionados ao dinheiro público e, portanto, ao uso que lhe é dado. Interpretar a corrupção pela via do financiamento pressupõe que não somente ela está relacionada ao comportamento dos indivíduos, mas também às instituições, uma vez que, as normas não estão sendo, em princípio, punitivas.

Por algum tempo, o discurso acadêmico sobre a reforma ou sobre os problemas da política brasileira não incluía o combate à corrupção como um objetivo a ser alcançado, principalmente, quando se discutia o financiamento público de campanha. Da mesma forma, a corrupção ainda não configurava um objetivo explícito nos projetos de reforma. O projeto 3, discutido no capítulo 3, chama atenção para o fato de que a adoção do financiamento público exclusivo de campanha não resolverá a questão da corrupção e que “a mudança persegue, na verdade, outros objetivos”. Contudo, os casos de corrupção mais recente direcionam o debate para uma associação mais direta da reforma política com o seu combate.

Alguns autores e políticos, contudo, consideram a corrupção uma variável interpretativa para o debate da reforma política, para além da via do financiamento público. Um desses intelectuais é David Samuels (2006) que associa diretamente a necessidade de reformas políticas e o combate à corrupção. O principal objetivo, portanto, seria “criar condições políticas para que o sistema seja reformado” Sua proposta, porém, é o financiamento misto de campanha, público e privado. O sistema brasileiro:

De financiamento fora do controle das campanhas tende a perpetuar o status quo, por apertar ainda mais os laços entre as elites políticas conservadoras e os interesses empresariais, e limitar a capacidade de novos interesses terem mais voz nas instituições de representação no Brasil (Soares & Rennó, 2006:152).

A grande questão que envolve o item de financiamento de campanha é que, hoje, a maior parte da coleta do financiamento é feita pelos candidatos. Existe uma participação do fundo partidário, mas a maior parte do financiamento das campanhas é conseguida pelos candidatos individualmente. Nessa perspectiva, existe uma margem permissiva utilizada por alguns candidatos para se beneficiarem de forma particular desse financiamento. O malfadado “caixa-dois” é um dinheiro que não é registrado na prestação de contas de campanha que todos os candidatos são obrigados a fazer. Além disso, nas análises de Samuels (2003), o financiamento no Brasil é promovido com a finalidade de promover “serviços” e não “políticas públicas”. Isto é, nosso financiamento de campanha pressupõe uma espécie de “pagamento” pelo dinheiro investido, como por exemplo, a aprovação de uma emenda orçamentária que favoreça uma empreiteira qualquer.

Um outro argumento, contudo, a favor da adoção do financiamento público exclusivo de campanha é o que é aclamado como dominância do poder econômico nas campanhas. É dito que, no Brasil, as campanhas eleitorais são bastantes caras devido ao fato de que, por termos uma quantidade razoavelmente grande de candidatos concorrendo a uma vaga, o dinheiro se torna um elemento diferencial na disputa. O tamanho da campanha influi na visibilidade que cada um terá junto ao eleitorado, seja nas campanhas publicitárias, seja pessoalmente em comícios e debates nas diversas cidades brasileiras. A carestia das campanhas eleitorais, de acordo com André Marengo (2008), se dá por uma combinação de fatores, entre eles se encontram: o aumento da competição eleitoral e o desenvolvimento técnico das sondagens de opinião pública.

O alegado predomínio do poder econômico também está relacionado ao fato de que a maior parte dos financiamentos de campanha advém de pessoas jurídicas, ou seja, as empresas de um modo geral são as que mais contribuem para as campanhas dos políticos (Samuels, 2006). Nesse sentido, argumenta-se que existe uma influência significativa na formulação de políticas públicas dentro do Congresso, uma vez que, políticos beneficiados por determinadas empresas

acabam por formular políticas públicas direcionadas a beneficiar esse setor .

Wanderley Guilherme dos Santos argumenta que a corrupção democrática “identifica a face deteriorada do direito de participação popular na constituição e exercício do poder político” (Santos, 2008:126). No entanto, ele afirma que até hoje a engenharia institucional não foi capaz de criar códigos reguladores de atos ilegais. O autor diagnostica que a corrupção deriva da ambição do lucro (Santos, 2008).

Em relação especificamente aos itens da reforma política, Ronaldo Caiado (2008) encadeia a adoção da lista fechada com o financiamento público de campanha, e conseqüentemente, com a fidelidade partidária, que, segundo ele, tornaria a prestação de contas e a atuação dos atores políticos mais transparentes e fortaleceria o papel dos partidos políticos. A interpretação que se pode extrair é que esses fatores, juntos, poderiam servir como uma espécie de “profilaxia” da política brasileira de modo a evitar o recurso aos meios ilícitos para uma eleição ou apoio parlamentar (Mulholland, 2008).

Lúcio Rennó e Gláucio Soares (2006) interpretaram o esquema da corrupção como sendo uma prática atribuída a incentivos institucionais “que facilitariam a existência de contribuições não contabilizadas, diminuindo a transparência do financiamento de campanhas eleitorais”, ou seja, incentiva “comportamentos oportunistas de pessoas”. Na visão dos autores, a questão central da chamada crise política é a “ingerência do poder financeiro nas eleições e na formação de maiorias no Congresso, o que interliga governabilidade e representatividade” (Rennó & Soares, 2006:353).

Na mesma linha, Luciano Martins (2006) argumenta que nossa atual crise é sistêmica porque é nutrida dentro da própria instituição política. Ela acontece nas “contrafações irracionais” da organização do sistema partidário que, em sua perspectiva, é clientelista e atua por compadrio. A corrupção é analisada como se fosse uma “estratégia política”, “razão política”, e não simplesmente práticas ilegais de ganho individual.

O delito foi banalizado e convertido em praxis política não apenas para chegar ao poder, mas a partir do poder já conquistado nas urnas – e justamente pelo partido que ostentava a bandeira da ‘renovação política’ (Velloso & Albuquerque, 2006:67).

Martins fala especificamente dos Partidos dos Trabalhadores (PT) e o caso de corrupção do “mensalão”, que é considerado por alguns autores como sendo o estopim para essa nova forma de interpretar a suposta crise da política brasileira, a qual não mais se configuraria uma crise de governabilidade, mas uma crise de corrupção (Soares & Rennó, 2006). Na visão do autor, a crise se revelou pela busca de sustentação parlamentar e a utilização do aparelho de Estado para a execução de seus projetos o que o faz concluir que os dirigentes do PT tinham um projeto de poder e não um projeto de governo.

Além do caso do mensalão em 2005, mais um grande caso de corrupção na política tomou conta dos meios de comunicação recentemente, como o pagamento de propina pelo atual governador de Brasília, José Roberto Arruda, do Partido dos Democratas (DEM), aos deputados distritais em troca de apoio parlamentar. Esse crime envolve não somente o governador da capital federal, como também algumas pessoas de sua equipe. Alguns autores indicam que, por conta disso, ainda enfrentamos uma situação de crise (Soares & Rennó, 2006:350). Neste capítulo, não é compartilhada a visão de que o país sofre de qualquer tipo de crise política. Existe nenhuma evidência de que o sistema político brasileiro está em ruínas e que nossas instituições não funcionam.

É curioso notar que nenhum desses autores analisados até o momento correlacionou especificamente a corrupção ao presidencialismo de coalizão. Porém, pode-se fazer referência a essa associação no sentido de que, a partir do “mensalão”, os casos de corrupção envolve, entre outros motivos, mas, principalmente, a “compra” de apoio parlamentar. O princípio regente do nosso tipo de presidencialismo, que é a aliança com diferentes partidos na busca por apoio parlamentar, não parece ser conectada com casos de desvio de dinheiro público.

O autor Fábio Reis (2006) interpreta de forma semelhante. Ele diz que há uma nova ingovernabilidade “hobbesiana”, na qual um cenário de crimes e violências configura novos fatores de ingovernabilidade. Nesse sentido, há um desapareço pelos direitos civis e um medo de um poder autoritário forte. Essa nova crise, a corrupção, se apresenta como um destempero do realismo. O sistema político-partidário gera fluidez entre os partidos e seus membros, no sentido de que não há uma linha rígida de conteúdo programático a ser seguido pelos

candidatos. Isso, do ponto de vista do autor, é um aspecto negativo.

É interessante notar que Fábio Reis argumenta de forma semelhante ao segundo momento analisado sobre a teoria da corrupção. Nela, é necessário impor normas institucionais de modo a concatenar essas normas com os diversos interesses presentes na sociedade. De acordo com o autor:

Nesse terreno escorregadio, a indagação crucial é, naturalmente, a de construir a cultura necessária, incluindo normas que disciplinem o legítimo jogo de interesses (entendidos estes como a busca autônoma dos objetivos próprios de cada um) e mitiguem seus potenciais efeitos nefastos (Reis, 2009:396).

A reforma política pode apresentar, além disso, uma construção institucional relevante para o combate à corrupção. Sendo nossa tradição baseada no elitismo e no clientelismo, “essa visão redundante em tentar separar o ‘trigo’, que vem a ser o meu crime, supostamente sem importância, do ‘joio’, o crime dos outros, este sim, crime autêntico e grave” (Reis, 2006:56). Nesse sentido, Fábio Reis afirma que é necessário, além da reforma política, pensar na quebra do pensamento de impunidade que parece imperar em alguns ambientes. Contudo, o que a punição criada nos projetos aprovados para o combate à corrupção é o afastamento da atividade política eleitoral, ou seja, a inelegibilidade.

Lúcio Rennó (2006) afirma que para a consecução da reforma política, com efeitos constitucionais, é necessário haver um consenso mínimo entre o caráter empírico e normativo. O consenso mínimo contribui para entender como o sistema político funciona, como foi reformado, por quem e quando, ou seja, permite ver os condicionantes futuros e as possibilidades concretas de ocorrência da reforma. No entanto, o problema do diagnóstico é que, na visão do autor, as discussões se dão em meio a enquadramentos específicos do cenário político que podem sofrer mudanças com o tempo .

Seguindo essa linha de pensamento, a associação da reforma política com o combate à corrupção apresenta um caráter circunstancial. Esse aspecto contingente dos debates políticos é, geralmente, acusado de casuístico, cuja expressão foi cunhada em um período específico da história da reforma política, no contexto do plebiscito de 1993, quando se discutia a forma de governo a ser adotada no país. Contudo, o fator circunstancial é comumente identificado como um aspecto negativo da política brasileira, pois, pressupõe um aproveitamento das

circunstâncias presentes para se aplicar uma mudança institucional. No entanto, as circunstâncias podem ser consideradas relevantes para a reflexão e a possível mudança legislativa.

O combate à corrupção, nesse sentido, provoca um caráter moralizante nos termos do debate da reforma política de modo a reformular os tipos de políticos que fazem ou que venham a fazer parte da política brasileira. Como foi analisado no capítulo 3 e 4, por exemplo, um dos motivos de se fortalecer os partidos políticos via adoção de lista fechada era evitar que os eleitores votassem nos candidatos em si, mas que votassem no partido a qual correspondem os candidatos de preferência. As mudanças aprovadas até então, seja pelo Congresso, como é o caso do projeto Ficha Limpa, que será analisado posteriormente, seja pelo Judiciário, como a fidelidade partidária, se referem ao sistema eleitoral, porém, focam na atuação e no comportamento individual de cada um dos políticos.

O contingenciamento da discussão não significa, necessariamente, se aproveitar de um determinado momento para se beneficiar de uma política específica. Na visão adotada neste capítulo, existem cálculos e estratégias políticas que regem a dinâmica de votações congressuais e no caso dos projetos aprovados a favor do combate à corrupção, o principal ator beneficiado é a sociedade brasileira.

5.2

A corrupção nos projetos de reforma

A corrupção pode ser interpretada de diferentes formas. Como foi analisada no início deste capítulo ela pode estar associada às instituições políticas, aos indivíduos ou mesmo à cultura brasileira. No entanto, a corrupção eleitoral, propriamente dita, está sendo interpretada como uma questão de normas e de regras do nosso sistema político, da mesma forma como pensa Fleischer (2006). Para além de uma questão de cultura política, a corrupção eleitoral é fruto de um sistema normativo supostamente frouxo que acaba gerando brechas na legislação que facilita comportamentos ilegais.

O deslocamento de sentido identificado na atualidade se refere ao controle

do comportamento dos parlamentares em suas atividades políticas, incluindo também, as campanhas eleitorais. Curiosamente, as resoluções aprovadas em prol de maior controle e transparência começam por elas. Percebe-se um movimento de controle e fiscalização da moralidade privada no mundo público.

Apesar de a corrupção ser ligada mais comumente ao dinheiro, ou seja, à atividades que envolvam uma movimentação de grande quantidade ou de quantidade significativa de dinheiro, como foi argumentado acima, os itens aprovados pelo Congresso e as resoluções protocoladas pelo STF focam as normas das campanhas eleitorais, tendo maior destaque o que foi chamado de “doações ocultas” e de “ficha limpa”. O item referente ao tipo de financiamento não foi considerado nessa leva de aprovações de projetos, como ocorreu nos projetos analisados no capítulo 3 desta dissertação, mas os que foram podem ser considerados um fator de controle dos comportamentos individuais dos políticos e/ou dos partidos de modo evitar e punir, caso necessário, os atos desviantes.

Desse modo, pode-se dizer que o sentido dos termos da reforma se direciona para um tom mais moralizante do debate. O discurso moralizante é atribuído à reforma política no sentido de se criar, via regras institucionais, um conjunto de valores morais aplicado aos comportamentos políticos. Os valores morais estão contidos dentro do que uma sociedade concebe como positivo ou negativo sobre determinadas atitudes. No entanto, o tom moralizante do debate, apesar de estar âmbito da cultura política, pretende modificar seus valores por meio de institucionalização de normas eleitorais⁵. O deslocamento de sentido vai em direção a uma avaliação sobre as condições morais de quem representa, e não mais sobre se as normas proporcionam representação política considerada adequada.

O último projeto (Câmara dos Deputados, PL nº141, 2009) indica que a casa legislativa pretende formular regras que moralizem o jogo político, bem como torná-lo mais democrático, no sentido de se ter regras mais justas e mais claras, e competição mais limpa. Mesmo que o foco tenha sido a implementação de novas regras para os meios de comunicação em período de campanha eleitoral, nessa reforma eleitoral, que foi apelidada de “nova reforma eleitoral”, o item que

5 A discussão sobre eticidade e moralidade na política foi feita por Paulo d’Avila em “crise, ética e política I”, “crise, ética e política II”, e “crise, ética e política III”. Textos publicados pelo Ibase.

permitia que a candidaturas de políticos que passam por processos criminais em primeira instância foi assunto polêmico entre os operadores da política e, possivelmente, o começo de um deslocamento de sentido nos termos do debate. O tema dos itens dessa reforma são: internet sem censura, publicidade, debates, cassação de mandatos, políticas sociais, eleições limpas, doações ocultas, entidades desportivas, dívidas prévias, ficha suja, votos em transitio, inaugurações e pesquisas.

Um primeiro passo nessa direção foi a chamada proibição das “doações ocultas”. No que concerne às doações (TSE, 2010), o Tribunal Superior Eleitoral protocolou uma regra que permite maior abrangência e maior transparência nas doações feitas aos candidatos em períodos de campanha eleitoral. Um aspecto foi a permissão de doações de pessoas físicas via internet. Qualquer pessoa que deseje contribuir financeiramente com um candidato a um cargo parlamentar poderá fazê-lo por meio de cartões de crédito.

Art. 4º Antes de proceder à arrecadação de recursos por meio de cartão de crédito, candidatos e comitês financeiros deverão:

I – solicitar registro na Justiça Eleitoral;

II – obter inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

III – abrir conta bancária eleitoral específica para a movimentação financeira de campanha;

IV – receber números de recibos eleitorais;

V – desenvolver página de internet específica para o recebimento dessas doações;

VI – contratar instituição financeira ou credenciadora de cartão de crédito para habilitar o recebimento de recursos por meio de cartão de crédito.

Pode –se perceber que essa resolução preza pela transparência das contas públicas no sentido de exercer maior controle sobre se a quantidade de dinheiro que é gasta nas campanhas está em conformidade com o que foi declarado nas contas públicas. O objetivo é evitar que se tenha mais dinheiro do que é declarado, ou seja, a finalidade é evitar o malfadado “caixa-dois”, e, portanto, a corrupção eleitoral.

Um outro aspecto que também está correlacionado ao tipo de doação é o que foi denominado de “doação oculta”. Essas doações obrigam que os autores que financiam determinadas campanhas sejam divulgados. Assim, a Justiça Eleitoral tem como controlar quanto cada financiador doou para cada candidato. As informações divulgadas são: o registro, o número do recibo eleitoral, número do

documento, o tipo de doação, espécie de doação, a espécie do recurso, o número do CPF do doador, o nome do doador, a data da doação, o valor da doação e o número da autorização.

Em relação ao combate à corrupção, estritamente, no projeto 4, o item sobre a vida pregressa dos candidatos gerou discussões. Um dos grandes defensores da proibição de candidaturas de políticos cujo processo criminal se encontra em primeira instância na Justiça Eleitoral foi o senador Pedro Simon (PMDB). Ele acredita que se deve pedir a comprovação da “idoneidade moral” no momento do registro da candidatura. Ou seja, esse item da reforma, que foi derrubado pela Câmara dos Deputados em um primeiro momento, impedia que os chamados “fichas sujas” participassem das eleições. A regra, naquele momento, permaneceu a de que dos políticos processados ou com contas de campanhas rejeitadas concorram sob *judice*.

O projeto de lei que deu início ao combate público da corrupção foi a aprovação da Lei nº 9.840 de 29 de setembro de 1999 sobre a formação de que compra de voto é crime. Essa lei vigorou nas eleições municipais de 2000 e iniciou-se com o lançamento do Projeto "Combatendo a corrupção eleitoral", em fevereiro de 1997, pela Comissão Brasileira Justiça e Paz - CBJP, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Esse Projeto deu continuidade à Campanha da Fraternidade de 1996, da CNBB, cujo tema foi "Fraternidade e Política". Essa lei foi fruto de uma iniciativa popular que recolheu mais de 1 milhão de assinaturas e foi apoiada pela Ordem dos Advogados do Brasil (AOB), pela Central Única dos Trabalhadores e Associação Brasileira de Imprensa (ABI) sob o lema “o voto não tem preço, tem consequência”.

Dando continuidade à essa campanha, o que também comprova o deslocamento de sentido sugerido, é o movimento denominado de “ficha limpa”. O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), uma iniciativa popular, encampou uma mobilização de arrecadação de assinaturas para formular um projeto de lei (Senado, 2009), a ser encaminhado para a Câmara dos Deputados, em prol da defesa da idoneidade moral aclamada pelo senador Pedro Simon. O projeto de lei ficou conhecido com o PL da Ficha Limpa. Esse Movimento conseguiu angariar aproximadamente 1.300.000 assinaturas, o que foi suficiente para ir à votação no Plenário da Câmara. A mensagem para as assinaturas

esclarece, claramente, o objetivo desse projeto que é estabelecer:

*Objetivamente critérios de inelegibilidade, com o intuito de moralizar o processo eleitoral e restabelecer a importância e seriedade das instituições políticas de nosso País*⁶.

Se aprovado, o Projeto de Lei Ficha Limpa será válido já para as eleições gerais de 2010. Nele, é aumentado o rol de situações que podem impedir o registro de uma candidatura, é estendido os prazos para as inelegibilidades⁷ que passam a ter, em regra, duração de oito anos e é tornado mais rápidos os processos judiciais que tratam das inelegibilidades. Além disso, fica estabelecido que o candidato que foi condenado por júri colegiado não pode concorrer às eleições, porém, fica permitido recorrer da decisão.

O MCCE, movimento da sociedade civil, não é o único no que diz respeito à reforma política. Existe a Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, que concentra os debates e as propostas da sociedade civil concernentes à reforma dos sistemas partidário e eleitoral. No entanto, não cabe neste trabalho discutir o papel da sociedade civil nesse debate, nem o conteúdo de suas discussões. O objetivo da rápida análise do MCCE é chamar atenção para a força que um movimento social específico construiu na tentativa de transformar um abaixo assinado em um projeto de lei⁸. Um movimento dessa magnitude significa a vontade da população em garantir certo controle sobre o quadro de possíveis representantes da política brasileira, sua consecução na aprovação reflete o peso e a importância que a opinião pública exerce sobre o âmbito político.

Existe um fórum de discussões do Jornal O Globo que estimula a participação da população em se expressar sobre com o que mais a sociedade se sente incomodada. A questão que foi levantada em maior quantidade foi a corrupção. Apesar de esse trabalho tratar apenas da corrupção eleitoral, não se pode descartar o significado de tal mobilização. Esse fórum originou a um seminário “Corrupção – O Debate”⁹. Nele foi abordado que uma das principais

6 Trecho da mensagem tirada do site do Instituto de Estudos SócioEconômicos: www.inesc.org.br

7 Lei Complementar nº 64 de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades)

8 O projeto foi aprovado com o nome de “ficha limpa”.

9 Realizado no dia 30 de novembro de 2009 na Central Globo de Jornalismo.

formas de combater essa corrupção é a participação da sociedade por meio de movimentos sociais e das organizações não-governamentais (ONG). Conjuntamente a isso, o colunista Merval Pereira afirmou, em publicação nesse mesmo jornal (O Globo, 2009), que uma possibilidade de combate também pode ser realizada via reforma política, criando normas legislativas e partidárias que restrinjam atos ilegais.

Pode-se dizer que a participação da sociedade em movimentos populares pode indicar que a razão de se ter a reforma política é a proximidade de seu objetivo com os anseios da sociedade tendo em vista o contexto pelo qual a sociedade brasileira esteja enfrentando, para além de critérios técnicos ou mesmo fundacionais, como foi apontado no início do estudo. Grande parte desse contexto histórico indica que a sociedade pode ter uma maior aproximação com a política brasileira em termos também de fiscalização de seus representantes ou possíveis representantes, sem entrar no mérito, no entanto, da significação de uma mobilização social.

5.3

Considerações finais

Nesse capítulo, discutiu-se as diferentes perspectivas nas quais a corrupção é interpretada. As principais interpretações feitas relacionam a corrupção às instituições políticas, à cultura do país e aos indivíduos. No entanto, independente da interpretação, este capítulo indica que essas diferentes perspectivas acreditam que as regras podem mudar comportamentos e que, portanto, elas convergem para a reforma política.

A corrupção, de modo geral, e a corrupção eleitoral, particularmente, não configura uma especificidade brasileira, ou seja, não são aspectos encontrados somente no Brasil. Elas podem ser encontradas em qualquer país, sejam eles desenvolvidos ou não. Cabe à cada sistema político criar condições regulatórias a fim de minimizar oportunidades de corrupção, bem como adequada punição nos casos de efetiva ilegalidade.

Estando o combate à corrupção dentro da pauta de objetivos da reforma

política, ela é imbuída de um sentido mais pragmático. Seu objetivo não é mais de refundação do sistema político, ou mesmo de ajustes técnicos no sistema político, como foi descrito no primeiro capítulo. A corrupção fornece de um tom mais moralizante ao debate sobre a reforma apontando motivações pragmáticas para sua aprovação, no caso a prevenção de atos ilegais. O combate à corrupção por meio da reforma política, e com ela, por meio da criação de controles institucionais da atividade política do parlamentar, com vistas a impor uma maior fiscalização, indica um tom moralizante nos termos do debate.

A proposta do capítulo foi indicar uma nova interpretação sobre o debate da reforma política sugerindo que o combate à corrupção está, sutilmente, sendo incluído em algumas análises acadêmicas e, aos poucos, sendo contemplado nos projetos de reforma. Essa argumentação parece indicar um movimento, mesmo que preliminar, que poderá dar um novo sentido, ou acrescentar um novo sentido na compreensão da reforma política a ser implementada no sistema político brasileiro para além dos argumentos existentes.

Dentro desse contexto, e como foi enfatizado anteriormente, acredita-se combater a corrupção por meio de legislação pertinente do sistema político brasileiro, mas, além disso, pretende-se verificar que a normatividade sugerida está relacionada a uma suposição de como se acredita que um comportamento político deve ser, principalmente, no que concerne às campanhas eleitorais, a qual corresponde à porta de entrada do concurso prestado pelos candidatos para o ingresso na vida política congressual.

Como o período histórico aqui abordado é o pós-Constituição de 1988, a contribuição deste capítulo é justamente indicar que o deslocamento de sentido nos termos do debate da reforma política se direciona para o combate à corrupção por meio de mudança nas normas eleitorais. A reforma política se apresenta como um meio de combater a corrupção no Brasil e não um fim em si mesma. Normas específicas as quais objetivam ter em consideração o comportamento individual presente e passado dos parlamentares ou aspirante a parlamentares quando na busca de uma vaga política nas eleições.

As propostas de combate à corrupção estão relacionadas ao que está sendo chamado de reforma política porque concernem ao sistema eleitoral. Em outras palavras, a reforma política engendrada no sistema político visa não mais

mudanças nas regras eleitorais, especificamente, mas mudanças no quesito candidaturas de modo moralizar a política brasileira no que concerne aos seus componentes.