

LARISSA XAVIER ROCHA

**O FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS COMO GARANTIDOR DO PRINCÍPIO DA
REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NA DEMOCRACIA
BRASILEIRA**

Brasília
2011

LARISSA XAVIER ROCHA

O FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO DE CAMPANHAS
ELEITORAIS COMO GARANTIDOR DO PRINCÍPIO DA
REPRESENTATIVIDADE POLÍTICA NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito do
Centro Universitário de Brasília.

Orientador: Professor Fabrício Medeiros

Brasília
2011

Dedico esta obra aos meus pais, Cássio e Mara, pelo amor a mim dedicado todos esses anos e a quem atribuo toda a responsabilidade e mérito pela pessoa que sou.

A minha irmã Luana, que com sua doçura traz tanta paz aos meus dias.

Ao meu namorado, Gibran, que, com todo o seu carinho e apoio, me faz querer ser uma pessoa e uma profissional cada vez melhor.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus, primordialmente, por todas as vitórias concedidas a mim e por estar sempre comigo, inclusive nos momentos mais difíceis.

Agradeço ainda ao orientador Fabrício Medeiros pelas orientações precisas sobre o tema. Estendo esse agradecimento a todos os mestres e professores dos quais tenho grande honra em ter sido aluna e que semearam em mim o anseio pelo conhecimento.

RESUMO

Este trabalho analisa a relação existente entre o modelo de financiamento de campanhas eleitorais e representação política. O principal parâmetro de análise dessa relação é o estudo da qualidade e do tipo de interesses existentes entre candidatos e financiadores. O exorbitante custo das campanhas eleitorais no Brasil e a troca de favores entre os doadores e os eleitos são as causas principais que justificam o poder econômico como descaracterizador da democracia representativa no Brasil pelo desvirtuamento da representatividade política. O princípio da representatividade democrática é consagrado pela Constituição e, por se tratar de princípio fundamental como fundamento da República Federativa do Brasil, constitui cláusula pétrea, não podendo sofrer restrições no sentido de abolição. Deste ponto decorre a questão fundamental tratada por este trabalho: o financiamento privado de campanhas, ainda que embutido em modelo misto, afeta a representatividade política no Brasil? O financiamento público exclusivo de campanhas, amparado por medidas legais que impedissem e fiscalizassem eficazmente a entrada de verba privada, se apresenta como o modelo teórico que extirparia ou, pelo menos, amenizaria essa influência negativa do privado sobre a *res publica* do Brasil.

Palavras-chave: Constitucional. Eleitoral. Campanhas eleitorais. Financiamento público. Representação política.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA	9
1.1 Princípios democráticos	9
1.2 Democracia e representação política	18
1.3 A democracia e a participação política	20
1.4 O princípio da democracia representativa no ordenamento jurídico brasileiro	21
2 A INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NA ATIVIDADE ELEITORAL	25
2.1 Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil	25
2.2 A influência exacerbada do poder econômico no processo eleitoral	30
2.3 A questão da corrupção	38
2.4 As doações privadas de campanhas frente à Constituição Federal de 1988	43
3 PROPOSTAS DE REFORMA	51
3.1 Panorama mundial	51
3.2 Propostas de Reforma	54
3.2.1 Financiamento Público Exclusivo	54
3.2.2 Argumentos contrários ao financiamento público exclusivo	59
3.2.3 Órgãos fiscalizadores	65
3.2.4 Distribuição de recursos	67
3.3 Projeto de Lei	68
CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS	77

INTRODUÇÃO

A problemática a ser desvendada nesse estudo se refere a como o financiamento privado de campanhas, enquanto parte do arcabouço jurídico eleitoral no Brasil, prejudica a realização do preceito da representação política, ao passo em que a forte influência do poder econômico seleciona de maneira não isonômica o conjunto de representantes, que deveriam “refletir” a coletividade, além de via de consequência, vincular a ação governamental na defesa de interesses particulares tantos quantos forem esses financiadores das atividades eleitoreiras.

Os estudos descrevem como essa relação viciada de interesse público-privado descaracteriza a democracia representativa pelo desvirtuamento da representatividade política, gerado, principalmente, pelo grande peso do poder econômico nas vitórias em pleitos eleitorais.

Portanto, a principal questão que se levanta é: O poder econômico privado no financiamento de campanhas eleitorais prejudica a representatividade política no Brasil, sendo, assim, o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais a solução mais adequada?

A questão apresentada é de suma importância, pois a partir do ponto em que tomamos o Brasil como uma República (*res publica*, do latim: coisa do povo), não é concebível que a representatividade política se resuma a poucos, segundo viés patrimonialista.

O foco do trabalho é, basilarmente, analisar se e como a influência do poder econômico dada pela possibilidade de doações privadas de campanhas eleitorais fere a democracia e a representação política, ambos princípios consagrados pela Constituição Federal.

O principal argumento contra a adoção do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais tem sua essência na questão procedimental, *a priori*. Os críticos da

proposta argumentam contra, basicamente, fundamentando-se em questões como: de que forma se dará a repartição e o repasse de verbas entre os partidos e entre estes e os candidatos? Isso não concentraria poder na cúpula dos partidos, além de perpetuar os partidos grandes em detrimentos dos pequenos? Quais seriam os efeitos na tributação? Tais questões ligadas à forma encontram respaldo no último item deste trabalho, quando os Projetos de Lei que propoem a matéria serão esmiuçados.

O financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais é discutido e apresentado neste trabalho como modelo possível a amenizar o problema da influência do poder econômico privado no resultado do pleito e, por conseguinte, na representatividade política. Esse modelo de financiamento de campanhas eleitorais tornaria o acesso aos cargos eletivos mais equilibrado entre os candidatos e o resultado do pleito muito mais representativo, uma vez que a arrecadação dos partidos e candidatos seria nivelada. Além disso, o processo político de tomada de decisões também seria mais democrático, uma vez que o financiamento público reduziria a influência direta de interesses econômicos nas políticas públicas.

É importante ressaltar que, muito embora o assunto abordado neste trabalho não seja predominantemente jurídico, a análise aqui feita é essencialmente pragmática, uma vez que se trata de inovação normativa frente ao *status quo* jurídico atual.

Nesta pesquisa foi aplicada a técnica sócio-jurídica, com enfoque na relação causal entre as duas áreas abordadas. Primeiramente foi necessária a conceituação de representação política e de democracia representativa, segundo abordagem da Ciência Política e a identificação desses princípios pela Constituição brasileira. Concluída essa fase, passar-se-á à análise de diversas hipóteses em que a Legislação infraconstitucional, especialmente a eleitoral, prejudica a efetividade do princípio da representatividade democrática ao tratar do tema de financiamento de campanha eleitoral.

A partir de um parâmetro de estudo sociológico, serão estudados os pontos em que o financiamento de campanha adotado pela Legislação atual prejudicaria a saúde da democracia brasileira por ameaçar seu princípio de representatividade.

1 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

1.1 Princípios democráticos

A democracia é um regime de governo que surgiu por volta de 500 a.C., com base no sistema político adotado na cidade-estado de Atenas, na Grécia Antiga, conforme registrou Aristóteles¹. Esse regime fundamentava-se na participação direta dos cidadãos atenienses nas decisões coletivas da Eclésia, que era uma assembléia formada por todos os cidadãos, e na investidura de cargos públicos por via de sorteio.

Para Bobbio², a teoria contemporânea, no que concerne ao tema democracia, menciona três importantes correntes de pensamento: a) teoria clássica; b) teoria medieval e c) teoria moderna. A teoria clássica fundamenta-se, basilarmente, em Aristóteles, segundo o qual democracia é o governo do povo, de todos os cidadãos. A teoria medieval³ é baseada na idéia de soberania popular, podendo essa ter sido originária do povo ou do príncipe. Por fim, a teoria moderna é a teoria de Maquiavel, pelo advento dos grandes Estados Modernos. Segundo essa teoria, as duas formas históricas de formas de governo seriam a Monarquia e a República.

É importante ressaltar que o plano principiológico que regeu a formação dos Estados democráticos de direito se funda nos ideais do Humanismo difundidos nas Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, que buscavam comumente um governo popular, anti absolutista.

O fundamento básico e, ao mesmo tempo, o objetivo fim da democracia é a liberdade e sua preservação. A única forma de se gozar de liberdade é em uma sociedade em

¹ ARISTÓTELES. *A política*. In: Coleção grandes obras do pensamento universal -16. Editora Escala, São Paulo, Livro III.

² BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 319.

³ BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 319.

que vigorem os princípios democráticos. A justiça democrática pressupõe igualdade em igual peso, tanto quanto for o número de cidadãos e não conforme seus méritos pessoais. Essa noção de justiça estabelece que a soberania do poder esteja nas mãos do povo. A competência para governar de todos os cidadãos em conjunto é melhor do que a de um cidadão apenas, além do que a coletividade é, geralmente, menos corruptível do que um indivíduo agindo por si só⁴. “... entre homens iguais e semelhantes não é de justiça nem sadio que um seja senhor de todos...”⁵

É que a igualdade não consiste em os pobres possuírem mais poder do que os ricos ou em serem os únicos detentores da soberania, mas em terem todos, uns e outros, por igual, o mesmo poder. Deste modo poderiam considerar que estavam asseguradas na Constituição a igualdade e a liberdade.⁶ “Se a liberdade e a igualdade são essenciais à democracia só podem existir em sua plenitude se todos os cidadãos gozarem da mais perfeita igualdade política.”⁷

Pode-se afirmar que a democracia é o governo de todos ou o governo de muitos. A etimologia da palavra vem de *demos* (povo) e *kratos* (governo-poder), significando, portanto, governo do povo. Em síntese, é um regime político em que ocorre o autogoverno por parte dos cidadãos, marcado por uma intensa participação popular.

A forma de democracia representativa direta, utilizada pelos atenienses, é aquela em que os próprios cidadãos são legitimados a tomar decisões, em igual peso e medida, além de serem chamados a preencher cargos políticos, com iguais chances, via sorteio.

Para Rousseau⁸, somente é possível se conceber a democracia de forma direta, como ocorria em Atenas. Ele não admite a representação de um homem pelo outro,

⁴ ARISTÓTELES. *A política*. In: Coleção grandes obras do pensamento universal -16. Editora Escala, São Paulo, Livro III, p. 96.

⁵ ARISTÓTELES. *A política*. In: Coleção grandes obras do pensamento universal -16. Editora Escala, São Paulo, Livro III, p. 96.

⁶ ARISTÓTELES. *A política*. In: Coleção grandes obras do pensamento universal -16. Editora Escala, São Paulo, Livro III, p. 113.

⁷ ARISTÓTELES. *A política*. In: Coleção grandes obras do pensamento universal -16. Editora Escala, São Paulo, Livro IV, p. 119.

⁸ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Martin Claret, São Paulo, 2007, p. 29.

pois o interesse do representante sempre é privado. A soberania só existe se ela for geral, caracterizada pela participação de todos os cidadãos:

e ainda que seja soberano, que é o ser coletivo, não pode representar-se senão por si mesmo, podendo o poder ser transmitido, porém, não à vontade”.⁹(...) É a de todo um povo ou de uma parte dele. No primeiro caso, esta vontade declarada é um ato de soberania e faz lei, no segundo, é simplesmente uma vontade particular, um ato de magistratura ou, quanto muito, um decreto.¹⁰

A liberdade é requisito para democracia e que não é possível haver liberdade sem que haja igualdade, então não há democracia sem igualdade. A defesa da igualdade e da liberdade é o único meio de se construir um Estado democrático: “A liberdade porque toda a dependência particular é outro tanto de força tirada ao corpo do Estado; a igualdade, porque a liberdade não pode existir sem ela”¹¹. A verdadeira democracia nunca existiu e jamais existirá, dadas às complexas questões demandadas¹².

A democracia direta nos moldes atenienses mostra-se, na atualidade, de certa maneira impraticável, haja vista o elevado contingente demográfico de cidadãos e a tecnicidade de muitas questões políticas e sociais, exigindo qualificações específicas sobre o assunto¹³. O cidadão ateniense, ademais, era essencialmente político e amplamente engajado com as questões sociais da *pólis* grega. Já o homem moderno é menos envolvido nas questões políticas sendo mais presente nas econômicas¹⁴.

A partir do momento em que o ideal de democracia direta passou a ser considerado impossível e impraticável, ele passou a ser praticada pela participação popular de outras maneiras, como a possibilidade de escolha de seus representantes.

Locke defende o poder baseado na sociedade, que o delega a um grupo de homens para a deliberação em prol da coletividade. Esse grupo de homens- uma espécie de poder legislativo ou poder soberano- seria indicado pelo povo, e teria a função de fazer as leis.

⁹ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Martin Claret, São Paulo, 2007, p. 29.

¹⁰ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Martin Claret, São Paulo, 2007, p. 30.

¹¹ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Martin Claret, São Paulo, 2007, p. 52.

¹² ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Martin Claret, São Paulo, 2007, p. 29.

¹³ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Martin Claret, São Paulo, 2007, p. 29.

¹⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Martin Claret, São Paulo, 2007, p. 29.

O poder legislativo, como representante da população, também estaria sujeito às leis, denotando que a soberania pertencia somente ao povo. Rousseau entende os legisladores como homens acima da média, guias que tem a função de estabelecer as leis que sejam as melhores para a sociedade.

Diante da inviabilidade do exercício direto da democracia no Estado Moderno, a solução apontada para um governo baseado no consentimento dos cidadãos foi a democracia indireta¹⁵, caracterizada pelo sistema representativo, a ser estudado no próximo tópico. Com a impossibilidade prática, na democracia indireta, de utilização dos processos da democracia direta, bem como as limitações inerentes aos institutos de democracia semi direta, tornaram inevitável o recurso à democracia representativa.

A democracia indireta surgiu no final da Idade Média, quando vigorou o regime dos Estados Absolutos, com a imposição da monarquia. Nesse contexto, o representante do povo era legitimado não com base na sua livre escolha, por meio do sufrágio, mas pelo *jus* naturalismo, segundo o qual o monarca era legitimado por Deus a governar determinado povo.

Esta modalidade de democracia se caracteriza por ser o governo de um representante eleito pelo povo. Neste tipo, os cidadãos escolhem, de acordo com suas vontades, seus representantes para a tomada de decisões políticas em lugar daqueles. O poder soberano, na democracia indireta, permanece nas mãos do povo, este somente não o exerce diretamente. Rousseau criticou este tipo democrático afirmando que o homem na democracia moderna somente é livre no momento em que vai às urnas e deposita o seu voto.¹⁶

Na obra *O segundo tratado sobre o governo*¹⁷, Locke afirma que o homem, em seu estado de natureza, desfruta de liberdade, usa e goza abundantemente de seus direitos. Entretanto, pelo próprio estado das coisas, o homem também necessita de proteção de sua propriedade e de sua vida contra os ataques de seus semelhantes também livres. Nesse sentido, os homens renunciam a essa ilimitada liberdade e transferem o uso do poder para a

¹⁵ LOCKE, John. *O segundo tratado sobre o governo civil*. Vozes, São Paulo, 2009.

¹⁶ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Martin Claret, São Paulo, 2007, p. 52.

¹⁷ LOCKE, John. *O segundo tratado sobre o governo civil*. Vozes, São Paulo, 2009.

sociedade política. Essa passagem foi chamada pelo autor de Pacto Social. O sentido de igualdade para Locke era formal, ao contrário de Rousseau, pois para o primeiro, a soberania do povo é exercida por seus representantes, devidamente investidos nos cargos públicos pela convenção do Pacto Social. A organização política de uma sociedade democrática deve ocorrer de maneira que as decisões políticas sejam tomadas com caráter universalizante e de acordo com o interesse geral. Assim, portanto, é necessário que os ocupantes dos cargos sejam escolhidos pela vontade legítima e inequívoca de seus representados. No regime de democracia indireta, o poder soberano da sociedade é delegado por esta a um determinado grupo de homens para a deliberação política em prol da coletividade¹⁸.

Montesquieu, um dos principais filósofos da democracia, também entende que a igualdade não deve ser buscada de maneira radical, sob pena de se colocar em risco o próprio funcionamento político do Estado¹⁹. Ele afirma que o mais saudável num regime democrático seria a igualdade moderada, no sentido de que tanto a sua ausência quanto o espírito extremo de igualdade seriam prejudiciais à democracia²⁰. A igualdade deve ser concebida sob o aspecto de beneficiar o pacto social e não no sentido de promover uma sociedade ausente em regras e hierarquias, pois esta situação levaria ao próprio questionamento da representação política, em que todos se sentiriam legitimados a governar: “liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem; se um cidadão pudesse fazer tudo que elas proibem, não teria mais liberdade, porque os outros também teriam tal poder”²¹. Bonavides retrata o pensamento de Montesquieu da seguinte forma:

(...) um dos primeiros teóricos da democracia moderna, que o povo era excelente para escolher, mas péssimo para governar. Precisava o povo, portanto, de representantes, que iriam decidir e querer em nome do povo.²²

Existem, ainda, formas mistas de democracia indireta, que são assim classificadas por mesclarem elementos de democracia direta, tais como os institutos do plebiscito, referendo e a iniciativa popular. Essas são as chamadas democracias semi diretas, dentre as quais se encontra o Brasil. A democracia semi direta, na verdade, não constitui um

¹⁸ LOCKE, John. O segundo tratado sobre o governo civil. Vozes, São Paulo, 2009.

¹⁹ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Ediouro, São Paulo, 1963, p. 179.

²⁰ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Ediouro, São Paulo, 1963, p. 179.

²¹ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Ediouro, São Paulo, 1963, p. 179.

²² BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 272.

novo tipo, sendo a própria modalidade indireta, representativa, com elementos pontuais característicos da direta, que são utilizados em casos predeterminados por Lei.

Segundo Paulo Bonavides²³, na democracia semi direta a delegação do poder soberano da população se dá parcialmente, de forma que as matérias mais importantes sejam de fato decididas pelo povo, em sua coletividade, pelo sistema direto. *In verbis*:

A soberania está com o povo, e o governo, mediante o qual essa soberania se comunica ou exerce, pertence por igual ao elemento popular nas matérias mais importantes da vida pública. Determinadas instituições, como o *referendum*, a iniciativa, o veto e o direito de revogação, fazem efetiva a participação do povo, garantem-lhe um poder de decisão de última instância, supremo, definitivo, incontestável.²⁴

Cármen Lúcia, na obra *República e Federação no Brasil*²⁵, o plebiscito é um instrumento de consulta popular prévio à elaboração de uma Lei. Já o referendo se trata de uma consulta posterior à vigência da Lei, como uma espécie de termômetro que mede a legitimidade da ação governamental. A iniciativa popular, por sua vez, é hipótese de competência popular para a propositura de leis ordinárias e complementares, desde que obedecidos os requisitos legais. Esses instrumentos são elementos de democracia direta, na qual cada cidadão, em sua particularidade, decide, em igual peso com os demais da coletividade.

O ideal de representação política, portanto, seria o principal instrumento de efetivação da democracia indireta para Locke e Rousseau, pois “a comunidade escolhe representantes por meio de eleições para a tarefa de tomar decisões coletivas, e pode ser organizada de várias formas.”²⁶

A representação política solucionaria o problema da universalidade de opiniões, de modo que, por meio do voto, cada indivíduo teria o mesmo grau de ingerência de decisões políticas. O poder do povo seria delegado aos representantes que tomariam as

²³ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros editores. 10 ed. São Paulo, 2005. p. 275.

²⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros editores. 10 ed. São Paulo, 2005. p. 275.

²⁵ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *República e Federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira*. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 1997, p. 138.

²⁶ URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 11.

decisões em nome da coletividade. Entretanto, isso não é o que ocorre. Na maioria das vezes o que se percebe é o contrário: há uma forte vinculação entre o poder político e o econômico que acaba por refletir no desvirtuamento das decisões políticas em prol de interesses privados de grupos econômicos determinados.

O sistema representativo, na concepção mais genérica do termo, para Paulo Bonavides²⁷, refere-se a um conjunto de regras e instituições que estabelecem a organização de um Estado. Um dos principais autores sobre o tema de representação política é Hanna Pitkin, que escreveu *The Concept of Representation*, o terceiro livro de teoria política mais citado no pós II Guerra Mundial. Em sua obra, Pitkin²⁸ analisa o processo histórico e etimológico do termo, realizando, para isso, uma breve revisão bibliográfica. Os principais pontos suscitados pela autora são acerca do caráter de mandato ou de independência e a relação entre representação e democracia.

A primeira polêmica pode ser sintetizada na questão: o representante deve fazer o que os seus eleitores querem ou o que ele acha melhor? Esse tema surge do paradoxo existente no próprio conceito de representação: “Algo que não esteja presente se ache de novo presente.”²⁹

Os questionamentos e indagações sobre a natureza da representação política resultam³⁰, basicamente, nas noções de duplicidade ou identidade. A primeira vertente, surgida no contexto do advento do Estado liberal e pelo amplo desenvolvimento da classe burguesa, entende que o representante é um portador de vontade distinta do seu representado, sendo dotado, portanto, de ampla iniciativa e poder criador. Por tal razão é que Hanna Pitkin denomina essa vertente de “independência”. Em suma, os sistemas representativos baseados nessa concepção dotam o representante de total autonomia e independência em relação aos seus representados.

²⁷ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros editores. 10 ed. São Paulo, 2005, p. 201.

²⁸ PITKIN, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press, p. 30.

²⁹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros. 10 ed. São Paulo, 2005, p. 202.

³⁰ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros. 10 ed. São Paulo, 2005, p. 203.

A concepção de representação por identidade surge no contexto de propagação das idéias de igualitarismo na Revolução Francesa. Resume-se em uma organização de governo que busca o consentimento segundo uma harmonia entre as vontades dos representantes e representados, de modo que a soberania popular se faça presente tanto na titularidade do mandato como no exercício. Dessa forma, não há distância entre os que decidem e os que acatam as decisões, pois a vontade seria uma peça uma³¹.

Alexander Hamilton, John Jay e James Madison, nos Artigos Federalistas³², consideram que o governo representativo veio substituir o modelo de democracia direta ateniense, na medida em que supriria a necessidade do encontro pessoal de todos os cidadãos da *pólis* grega. Ademais, para os federalistas, a representação política representou um *plus* na forma de governo democrática, pois acrescentou aos moldes, até então conhecidos, a noção de interesse e de bem comum acima dos interesses pontuais inerentes a cada cidadão.

O modelo sociológico de representação política de Duverger e Boudeau³³, estabelece que o ato de representar importe em estabelecer correlação ou concordância entre as decisões políticas da elite governante e a opinião pública. Esta última é compreendida como as opiniões mais fortes imperantes na comunidade. Dessa maneira, perfazem-se instrumentos de expressão dessas opiniões relacionadas, tais como: eleições, sufrágio universal, prestações de contas, meios de comunicação de massa, partidos políticos e grupos de interesses.

As idéias de Locke e Rousseau são referência dentre a vasta literatura sobre o tema em questão. Partindo dessa concepção, um governo representativo é aquele no qual a comunidade escolhe seus representantes por meio de eleições para a tarefa de tomar decisões coletivas, de acordo com o sistema eleitoral de cada sociedade.

A doutrina de Rousseau, em um primeiro momento, é severamente contra o princípio da representação, conforme exposto no tópico anterior. Entretanto, mediante a

³¹ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros. 10 ed. São Paulo, 2005, p. 203.

³² KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. De A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

³³ DUVERGER, Maurice. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. P. U. F. São Paulo, p. 237.

organização que o novo Estado moderno produziu, o próprio autor reservou-se a abrandar sua oposição, reconhecendo a importância dessa organização no novo contexto vigente. Rousseau³⁴ estabelece a distinção entre a possibilidade de representação nos poderes legislativo e executivo, afirmando que neste último é de extrema necessidade e perfeitamente cabível o sistema representativo. Porém, ele afirma que o povo não pode ser representado no processo de formulação das leis, afirmando que este é um dos maiores inconvenientes do Estado, como segue, *in verbis*: “um dos maiores inconvenientes dos grandes Estados, de todos aqueles o que faz mais difícil conservar a liberdade, é que o poder legislativo não pode manifestar-se por si mesmo e somente pode atuar mediante deputado.”³⁵

Hobbes, em o *Leviatã*, define representante como: “alguém que recebe autoridade para agir por outro, quem fica então vinculado pela ação do representante como se tivesse sido a sua própria.” Os representados possuem obrigações e os representantes, poderes, entretanto, Hobbes entende que o representante, enquanto soberano, fará aquilo que se espera que ele faça e não aquilo que ele deseja fazer.³⁶

Frente à complexidade teórica do tema, Cotta³⁷ delimitou três modelos de representação política: 1) relação de delegação; 2) relação de confiança e 3) relação de “espelho” ou representatividade sociológica. O primeiro deles descreve a representação política na qual o representante não tem qualquer autonomia para agir, sendo apenas um mero porta-voz de seu representado diante da impossibilidade de reunião pessoal de todos. A relação de confiança é o modelo criado por Burke e estabelece autonomia do representante em relação aos seus eleitores, com a ressalva de que aquele deve agir sempre com vistas ao interesse comum. No modelo da representatividade sociológica, melhor conhecida como “espelho”, nos remete a uma noção de representação política não focada na pessoa do representante, mas no Parlamento como um todo, segundo uma análise de microcosmo, em que o Parlamento, na sua coletividade deve abarcar ou representar, propriamente falando, a pluralidade e diversidade da sociedade.

³⁴ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. Malheiros, São Paulo, 1999, p. 213.

³⁵ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Martin Claret, São Paulo, 2007, p. 30.

³⁶ PITKIN, Hanna. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, São Paulo, 67: 15-47, 2006, p. 28.

³⁷ COTTA, M.. *Representação política*: significados do conceito. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*, v.2 Brasília: editora da UNB, 2004, p. 1104.

A representação política apresenta duas correntes: a primeira delas é a corrente descritiva que é semelhante à noção do Parlamento microcosmo da sociedade trazida pelo modelo do “espelho” de Cotta. A segunda corrente é a formalista ou de autorização que concebe as eleições como uma autorização dada pelos eleitores aos seus representantes, para que estes ajam em seus nomes, sem prejuízo da devida prestação de contas sobre seus atos.³⁸

Frente à universalidade de opiniões e interesses presentes no âmbito de uma sociedade pluralista, como se apresentam hoje os grandes Estados Modernos, a organização do Estado pelo instituto da representação política se faz *míster*. A representatividade nos governos democráticos, independentemente do modelo predominante, permite aos cidadãos, ora por meio do voto ora por meio do controle político, maior ingerência e participação na vida política de seu país. Essa participação do cidadão se dá em maior ou menor grau, a depender do sistema político e eleitoral vigente em determinada sociedade, pois o arcabouço normativo e social pode fortalecer ou diminuir a concepção de representação política, enquanto defesa de um bem comum.

Aqui está o principal objeto de estudo deste trabalho: a análise de questões que levam à desilusão do sistema representativo, a saber, a forte ingerência do poder econômico por meio do financiamento privado de campanhas eleitorais.

Portanto, é correto concluir que mecanismos normativo-jurídicos possibilitadores de condições igualitárias e isonômicas de participação política contribuem para o cumprimento efetivo de preceito constitucional brasileiro, a democracia representativa.

1.2 Democracia e representação política

Os conceitos de democracia e de representação política estão intimamente ligados, de maneira que a representação permite que o indivíduo participe do processo político decisório, tanto no aspecto da participação no governo quanto no processo de escolha de seus representantes, aspectos intrínsecos à democracia.

³⁸ PITIKIN *apud* MIGUEL, Luís Felipe. *Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada de representação política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 18, num. 51, 2003, p. 131.

Apesar de possíveis falhas apontadas quanto ao nível de democracia efetivado na representação política, esta foi consagrada como o melhor meio de participação democrática diante da inviabilidade de instauração do sistema de democracia direta utilizada na Grécia antiga. A representação política é referência em matéria de formas de governo não autoritárias, de maneira que ela fica perto de ser confundida com o próprio conceito democrático³⁹.

A concepção de democracia indireta, conforme estudado no primeiro tópico deste trabalho, tem como principal instrumento a representação política, sendo esta “o sistema de escolha de governantes via eleições, cuja realização livre e periódica é um indicador de democratização de regimes políticos”⁴⁰. O sufrágio universal é visto tanto como um ato de autorização aos representantes para tomar decisões por delegação, quanto um momento para os representados compensarem ou castigarem seus eleitos, segundo critérios de avaliação do governo. Nessa oportunidade, os cidadãos podem demonstrar o valor ou desvalor de um candidato de acordo com seu comportamento ao seguir a essência da representatividade democrática: a promoção do bem comum⁴¹.

A implantação prática da representação requer um complexo arcabouço normativo-jurídico que abarque as questões eleitorais, em todos os seus aspectos. Essa estrutura forma o sistema eleitoral de cada país.

Para que as condições jurídico-normativas cumpram a efetividade do regime democrático, sua regulamentação deve ser feita pelo Estado, de maneira a tutelar os interesses comuns da sociedade e não interesses de grupos determinados, de acordo com o seu potencial econômico, financeiro ou social.

Ao se evitar a interferência privada na estruturação dos órgãos da Democracia, tenciona a assegurar a oportunidade de igual participação a todos os cidadãos, sem correlação com o seu poder econômico ou social. Os

³⁹ URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 15

⁴⁰ MIGUEL, Luís Felipe. *A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo*. DADOS, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 45, nº 3, 2002, p. 483

⁴¹ MIGUEL, Luís Felipe. *A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo*. DADOS, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 45, nº 3, 2002, p. 483.

espaços públicos são o local da igualdade e da liberdade, incompatíveis com interferências para a defesa de interesses particulares.⁴²

Essas regras podem distorcer em pequena ou larga medida a escolha de um indivíduo quanto a seus representantes políticos. A questão reside no fato de que, em diversas situações, o sistema político eleitoral de um Estado possibilita distorções sobre a alma da representatividade democrática, resultando em um pleito eleitoral que não corresponde a real e fiel vontade do povo, tampouco no cumprimento do preceito de buscar com afincamento o interesse de todos, enquanto coletividade.

A problemática a ser desvendada nesse estudo se refere a como o financiamento privado de campanhas, enquanto parte do arcabouço jurídico eleitoral no Brasil, prejudica a realização do preceito da representação política. Ao passo em que a forte influência do poder econômico seleciona de maneira não isonômica o conjunto de representantes, que deveriam “refletir” a coletividade, além de vincular a ação governamental na defesa de interesses particulares tantos quantos forem esses financiadores das atividades eleitoreiras.

1.3 A democracia e a participação política

Com a necessidade de se intensificar a participação política dos cidadãos, torna-se imprescindível a disponibilização de condições físicas e normativo-jurídicas para que haja efetiva participação política, seja na legitimidade do debate político, seja na garantia de igualdade de condições em elegibilidade.

A efetiva participação dos cidadãos pelo *self-government* tem como principal finalidade proteger e garantir a liberdade do povo, pois em uma sociedade em que não há participação popular, as decisões são tomadas pelas autoridades nos órgãos estatais de maneira arbitrária e autoritária.

O regime democrático engloba, portanto, a democratização do acesso do povo aos cargos públicos, de maneira que o povo possa contribuir na tomada de decisões

⁴² AGRA, Walber de Moura. *Republicanism*. Estado e Constituição 4. Editora do Advogado. Porto Alegre, 2005, p. 71-72.

governamentais tanto no ambiente de debate político, quanto no ambiente dos Parlamentos e demais instituições políticas republicanas. A participação política fortalece o senso de cidadania ativa da população, de maneira que cada membro da coletividade se sinta membro partícipe do processo político-decisório e elemento do poder social.

A democracia tem como pilar a convicção de que todo homem é titular do direito fundamental da cidadania, que se traduz em participar politicamente nas decisões de seu país. Nesse sentido, tem-se o binômio democracia-participação: só há democracia se houver participação e não há participação política sem uma situação de democracia consolidada.

A democracia se funda no princípio de que a legitimidade do poder daqueles detentores do cargo político advém da soberania do povo, assim, previram as Constituições desde o advento do Estado Moderno. As normas postas reforçam a noção de imperiosidade da participação política do povo no processo político decisório, de maneira permanente e responsável. Prova disso é que a Constituição Federal prevê mecanismos de participação direta a coexistirem com os mecanismos de democracia representativa, tornando o Brasil, portanto, um país de democracia classificada como semi direta⁴³.

Uma vez concebida a noção de que a participação política é o coração da democracia, a forma de expressão e o modo em que se dá essa interferência social é o fator determinante para se definir o modelo e a qualidade de democracia adotada em uma sociedade⁴⁴.

1.4 O princípio da democracia representativa no ordenamento jurídico brasileiro

Para análise deste conceito principiológico; no ordenamento jurídico brasileiro, deve-se observar não somente o contexto histórico e social das constituições de

⁴³ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Traços Constitucionais da organização política brasileira*. In: República e Federação no Brasil. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 1997, p. 115.

⁴⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Traços Constitucionais da organização política brasileira*. In: República e Federação no Brasil. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 1997, p. 116.

outros povos, mas, principalmente a própria Carta Magna do Brasil, que estabelece em seus dispositivos o princípio democrático vigente no Brasil.

O título I da Constituição Brasileira de 1988 é denominado por: “*Dos Princípios Fundamentais*”. Nesta seção apresentam-se as diretrizes basilares, com a função de nortear as atividades políticas e institucionais do governo, além de direcionar todo o desenvolvimento legislativo infraconstitucional.

Conforme entende Nascimento⁴⁵, princípio fundamental pode ser definido assim:

Princípios, que lembram origem e raiz, são regramentos de caráter genérico, dirigidos aos aplicadores das normas jurídicas para que, ao aplicá-las, extraíam seus conteúdos normativos, considerando, indiretamente, o que os princípios informam.

Os princípios constitucionais são divididos em duas categorias: a dos princípios jurídico-constitucionais e a dos princípios político-constitucionais. A primeira categoria está presente no título II da Carta Constitucional e procura garantir direitos e garantias fundamentais, definindo, assim, a ordem jurídica nacional. Já a categoria dos princípios político-constitucionais, presente no título I da Lei Maior, estabelece as diretrizes do sistema constitucional positivo, definindo a opção política do Estado adotada pela Constituição Federal⁴⁶.

Esses fundamentos estão presentes, na Constituição Federal, no art. 1º que determina a estrutura e o tipo de Estado a ser adotado no País, respectivamente, República Federativa e Estado democrático de direito; no art. 3º, estão presentes os objetivos que os representantes da população nacional devem perseguir, enquanto investidos em cargo político.

É importante ressaltar que a forma republicana de governo, concebida como o governo de todos para todos, não está presente desde sempre no Brasil, pois a primeira forma de governo adotada no País foi monarquia hereditária. A transição de monarquia à

⁴⁵ NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *Comentários à Constituição Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 79

⁴⁶ CANOTILHO *apud* SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

república se deu em 15 de novembro de 1889, através do decreto constitucional número 1, por meio do qual os republicanos, ao assumirem o poder, trataram dessa transição de forma de governo, traduzindo a adoção do federalismo.

Em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a primeira Constituição da República Federativa do Brasil. Estabeleceu-se como forma de governo a República Federativa, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos seus Estados. O regime utilizado foi o representativo, optando-se pelo presidencialismo à moda americana. A Constituição de 1891, em suma, implantou dois pontos de extrema importância: a Federação e a República⁴⁷.

Observando os princípios republicanos e democráticos ao longo das diversas Constituições brasileiras, chega-se à conclusão que, à exceção da Constituição de 1824, em que o regime político era a monarquia hereditária, todas as demais normas constitucionais que vigoraram em nosso País qualificaram os princípios supracitados. Entretanto, algumas Constituições, apesar de expressamente auto intitularem-se democráticas, não o foram de fato, conforme se constata nas Constituições promulgadas na época do regime militar brasileiro⁴⁸.

A Constituição Federal de 1988 constituiu, de forma clara e inequívoca, a República Federativa como regime instituído no Estado Democrático de Direito. O princípio da representatividade democrática encontra-se expresso em três normas na Carta Magna brasileira: em seu preâmbulo, no art. 1º e no art. 3º.

O preâmbulo descreve o contexto sócio jurídico vivido por uma sociedade, quando da promulgação de sua Constituição. Ele tem por objetivo identificar os valores políticos e sociais que orientarão todos os outros dispositivos constitucionais.

O art. 1º da Constituição Federal dispõe sobre os fundamentos do Estado do Brasil. *In verbis*, dispõe:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel

⁴⁷ SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 80.

⁴⁸ MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *O princípio democrático no ordenamento jurídico brasileiro*. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 43, 1 jul. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/62>>. Acesso em: 29 maio 2011, p. 40/76.

dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.⁴⁹

Este artigo estabelece o Brasil como República Federativa, vigente em um Estado Democrático de Direito, abarcando, portanto, os princípios democrático e representativo, baseados na supremacia da soberania do povo brasileiro.

O art. 3º dispõe sobre as metas a serem perseguidas pela ação governamental brasileira em prol do benefício comum, *in verbis*:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.⁵⁰

Esse artigo é de extrema relevância no sentido de direcionar as ações governamentais, estabelecendo prioridades e supremacia das ações estatais com vistas ao bem comum.

⁴⁹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ Acesso em: 27 de maio de 2011.

⁵⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ Acesso em: 27 de maio de 2011.

2 A INFLUÊNCIA DO PODER ECONÔMICO NA ATIVIDADE ELEITORAL

2.1 Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil

A análise minuciosa da legislação eleitoral brasileira nos permite perceber em qual sentido caminha a evolução das Leis eleitorais no País. Far-se-á inicialmente um breve histórico das leis que dizem respeito ao processo eleitoral em vigor no Brasil e, então, passar-se-á à análise específica das Leis e artigos que tratam sobre o tema financiamento e arrecadação de recursos para campanhas eleitoreiras.

A prestação de contas de campanha eleitoral foi normatizada inicialmente pela Lei 4.740/65. Em 1971, o tema passou a ser disciplinado pela Lei 5.682/71.

Em 1993, a Lei 8.713⁵¹ inovou no tocante às normas de administração financeira das campanhas eleitorais, estabelecendo regras e estipulando formas de obtenção e movimentação de recursos e realização de despesas, limitando doações de pessoas físicas e jurídicas e, finalmente, instruindo a elaboração de prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Para o pleito de 1996, a Lei 9100 de 1995 foi editada regulamentando a matéria das normas relativas à eleição e seus recursos. Essa Lei foi regulamentada pela Resolução do TSE de 18 de abril de 1996.

Em 1997, os pleitos eleitorais passaram a ser disciplinados pela Lei 9.504⁵² do mesmo ano. Essa Lei foi inovadora no sentido de regulamentar, de maneira definitiva, o processo eleitoral para todos os pleitos futuros. Assim sendo, deixaram de existir todas as legislações editadas especificamente em cada período eleitoral. Para tornar isso efetivo, o

⁵¹ BRASIL. Lei 8.713, de 30.09.1993. Estabelece normas para realização das eleições municipais de 03.10.1994. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01.12.1993. Seção 1, p. 14.685.

⁵² BRASIL. Lei 9.504, de 30.09.1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01.10.1997. Seção 1, p. 21.801.

Tribunal Superior Eleitoral editou uma série de Resoluções com vistas a normatizar cada pleito eleitoral já realizado, a saber, do ano de 2000, 2002, 2004.

Portanto, as Leis que abarcam o tema eleições e formas de arrecadação de recursos no Brasil são a Constituição Federal, o Código Eleitoral (4.737/65), a Lei 9.504/97 e as Resoluções normativas do Tribunal Superior Eleitoral. Relativo às normas que tratam da arrecadação de recursos financeiros para campanhas eleitorais, pode-se comparar as Leis 8.713/93, a Lei 9.100/95, 9.096/95 e a Lei 9.504/97.

A Lei 9504/97 com as alterações sofridas pela Lei 11300/06 prevê, em diversos de seus dispositivos, a possibilidade de doações e contribuições privadas a campanhas eleitorais, tanto provenientes de pessoas físicas, como jurídicas.

Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, **usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta Lei.**⁵³ [*sem grifo no original*]

O momento a partir do qual as doações podem ser efetuadas a partidos e candidatos sofreu alterações. No pleito eleitoral de 1994, o período inicial para as doações era a partir da escolha dos candidatos nas convenções partidárias. Nas eleições de 1996, as doações poderiam ser feitas a partir da constituição de comitês financeiros. Já a partir de 1998, a partir do registro dos comitês financeiros que deveria ocorrer no prazo de cinco dias de sua constituição, esta última verificada em até dez dias úteis após a escolha dos candidatos em convenção.

A Lei 9.504/97⁵⁴ permitiu, ainda, o recebimento de contribuições e doações em duas espécies: em dinheiro e estimáveis em dinheiro.

Art. 23. As pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido ao disposto nesta lei:
§ 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:
I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos

⁵³ BRASIL. Lei 9.504, de 30.09.1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01.10.1997. Seção 1, p. 21.801.

⁵⁴ BRASIL. Lei 9.504, de 30.09.1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01.10.1997. Seção 1, p. 21.801.

no ano anterior à eleição.

II - no caso de candidato que utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma da lei.

Quanto às vedações estabelecidas pela Legislação eleitoral, dispõe o artigo 24 e o artigo 81 da Lei 9504/97⁵⁵:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

- I - entidade ou governo estrangeiro;
- II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- III - concessionário ou permissionário de serviço público;
- IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- V - entidade de utilidade pública;
- VI - entidade de classe ou sindical;
- VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.
- VIII - entidades beneficentes e religiosas; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
- IX - entidades esportivas; (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)
- X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)
- XI - organizações da sociedade civil de interesse público. (Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006)

Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que tratam este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009).

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

Esse dispositivo estabelece taxativamente as hipóteses de vedação ao recebimento de recursos. Entretanto, a Resolução do TSE 20.566/2000⁵⁶, na regulamentação

⁵⁵ BRASIL. Lei 9.504, de 30.09.1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01.10.1997. Seção 1, p. 21.801.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instruções sobre arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas (eleições de 2000). Resolução 20.566 de 02.03.2000. *Diário da Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27.03.2000, p. 54.

do pleito de 2000, incluiu mais uma hipótese de vedação contida no artigo 7º, inciso VIII, *in verbis*:

instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política criados e mantidos com recursos do Fundo Partidário.

Para as eleições de 2002, a Resolução⁵⁷ do TSE acima citada estabelece nova regra, instituída pelo seu artigo 11, parágrafo único, a saber:

A utilização de recursos recebidos de fontes vedadas constitui irregularidade insanável, ainda que idêntico valor seja posteriormente restituído.

O panorama atual⁵⁸, sobre as limitações impostas pela Legislação eleitoral às doações de campanha referentes às doações feitas diretamente às campanhas ou aos partidos é:

a) As pessoas jurídicas, ressalvados os casos definidos em Lei, podem doar valores que representem até 2% do seu faturamento no ano anterior ao da eleição (art. 81 da Lei 9.504/97). Além disso, podem fazer doações aos partidos políticos, que, por sua vez, têm a possibilidade de repassar estes recursos aos seus candidatos, estando estes repasses sujeitos ao mesmo teto (art. 39, *caput* e Parágrafo 5º, da Lei 9.096/95, e Resolução TSE nº 23.217/2010, art. 14, § 2º, II, c.c art. 16).

b) As pessoas naturais podem fazer doações a campanhas eleitorais que correspondam a valores de até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito (art. 23, § 1º, I, Lei 9.504/97). Além disso, podem fazer doações “estimáveis em dinheiro”, correspondentes à utilização de bens móveis ou imóveis, desde que o valor não ultrapasse R\$ 50.000,00 (art. 23, § 7º, Lei 9.504/97). Tais limites não se aplicam aos candidatos quando utilizam seus próprios recursos na campanha (art. 23, § 1º, II, Lei 9.504/97). Tal como as pessoas jurídicas, as pessoas naturais também podem doar aos partidos, que têm a

⁵⁷ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instruções sobre arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas (eleições de 2000). Resolução 20.566 de 02.03.2000. *Diário da Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27.03.2000, p. 54.

⁵⁸ JÚNIOR, Oswaldo Pinheiro Ribeiro. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650*. Disponível em : <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>

possibilidade de repassar os recursos recebidos às campanhas eleitorais, desde que observados os limites referidos neste item (art. 39, *caput* e § 5º, da Lei 9.096/95, e Resolução TSE nº 23.217/2010, art. 14, § 2º, II, c.c art. 16).

A Legislação brasileira foi rigorosa ao estabelecer as vedações quanto à origem dos financiamentos de campanha, mas não instituiu mecanismos de aferição do cumprimento dos dispositivos legais em relação aos procedimentos de auditoria.⁵⁹

Desde o início dos debates que levaram à aprovação da Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997, a Câmara dos Deputados chegou a aprovar uma norma que estabelecia o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais já para o pleito de 1998.

Porém, durante o trâmite do projeto no Senado Federal, foi afastada a regra que previa o financiamento eleitoral público exclusivo. Pelo entendimento de Fernando Trindade, por duas razões:

“a primeira, oriunda da área econômica do Governo Fernando Henrique, que alegava dificuldades orçamentárias, em curto prazo, para fazer frente às despesas que seriam criadas; a segunda oposição veio de amplos setores da Mídia.”⁶⁰

Assim sendo, a Lei 9.504 terminou estabelecendo apenas uma norma de eficácia contida, determinando que o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos fosse disciplinado em lei específica, conforme artigo 79 da Lei.

Desde então, o tema financiamento público de campanhas esteve sempre em pauta nas discussões políticas no Parlamento, quando se trata de Reforma Política. Nesse sentido, em 2001, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei nº 353 de 1999, que estabelece o financiamento público exclusivo, encontrando-se a proposição hoje na Câmara dos Deputados.

⁵⁹ SOBIERAJSKI, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Editora Uruá, Curitiba, 2004.

⁶⁰ TRINDADE, Fernando. *Financiamento eleitoral e pluralismo político*. Coordenação de estudos do Senado Federal. Textos para discussão 4. Brasília, 2004.

A Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados, por sua vez, também aprovou proposta de financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, PL 2679/2003, similar à acolhida pelo Senado.

Atualmente, a Câmara analisa o Projeto de Lei 1210/07, do deputado Regis de Oliveira (PSC-SP), que substituiu mais de 100 propostas que tratavam da reforma política e foram rejeitadas pelo Plenário. O texto é idêntico ao substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Reforma Política, PL 2679/2003, que restou prejudicado em face da rejeição do PL 8039/1986, ao qual se encontrava apensado o PL 5268/01.

2.2 A influência exacerbada do poder econômico no processo eleitoral

A principal barreira para a representatividade democrática é a força do poder econômico. O processo eleitoral no mundo inteiro, de maneira geral, é caro. Mas no Brasil, proporcionalmente, é extremamente caro⁶¹, conforme será demonstrado a seguir.

O aspecto do voto tem sido alvo de preocupação, não somente em virtude do seu elevado custo, como também do elevado risco de manipulação da expressão da vontade popular.

De acordo com matéria publicada no Jornal Correio Brasiliense⁶²:

No Brasil, os valores são proporcionalmente também elevados. Com relação às eleições de 2006, o Jornal Correio Brasiliense publicou reportagem a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral na qual estima em R\$ 509.000,00 (quinhentos e nove mil reais), em média, o gasto declarado de cada deputado federal eleito. Dentre os partidos políticos, o maior custo foi do PSDB, com um total de R\$ 52, 1 milhões, e uma média por deputado de R\$ 790.000,00 (setecentos e noventa mil reais), enquanto o menor foi o do PRONA, cuja média por deputado foi de R\$ 7.000,00 (sete mil reais). Em outra reportagem, também baseada em dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral, o Jornal Folha de São Paulo informa que a campanha presidencial do candidato José Serra em 2002 arrecadou cerca de 28,5 milhões e ainda assim ficaram registradas como obrigações a pagar uma

⁶¹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 134.

⁶² URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento.

dívida de R\$ 3. 53 milhões, assumidos pelo partido político do candidato.

A atividade política, os meios e técnicas de difusão de idéias, os instrumentos de conquista de novos simpatizantes e adeptos demandam cada vez mais poder econômico de campanha, principalmente atualmente, momento em que as tecnologias de marketing evoluem exponencialmente. Para ilustrar, Monica apresenta uma tabela informada pela Revista Veja em 1998 que mostra o preço do voto segundo cargos políticos. O cargo político mais “caro” é o de presidente da república, totalizando no então momento 35 milhões de reais por campanha⁶³.

Nesse sistema, o que acaba por acontecer é uma pré-seleção dos candidatos segundo seu potencial financeiro e de articulação entre os grupos empresariais. Os candidatos não partem de um ponto democrático, ou seja, de um ponto em que todos apresentem iguais chances de serem eleitos, pois dependem de um grande contingente financeiro para se elegerem.

A legislação eleitoral brasileira condena o abuso do poder econômico sobre o processo político decisório. Porém, as instituições de jurisdição eleitoral não possuem poder suficiente para coibir práticas abusivas. Muitas vezes, a prestação de contas aos tribunais tem seus dados burlados em um “acordo de cavalheiros” entre os partidos, para que todos tenham suas contas aprovadas. O mais curioso é que, mesmo tendo sido os dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral) subestimados, o custo das eleições no Brasil é muito elevado, comparativamente a outros países estudados pelo autor⁶⁴.

Nesse sentido, David Samuels ressalta: “Afirmo, de antemão, que sou o primeiro a reconhecer que quantias declaradas não refletem completamente as quantias de fato usadas.”⁶⁵ E ainda:

A questão central que quero levantar é que, quando estudamos atentamente

⁶³ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Legalidade, legitimidade e corrupção em campanhas eleitorais*. In Revista Trimestral de Direito Público. Ed 7/1994.

⁶⁴ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Dezembro de 2000, p. 80.

⁶⁵ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 134.

as informações desse banco de dados, percebemos padrões que se conformam com as expectativas do senso comum em relação às diferenças entre candidatos, cargos e partidos nos gastos e tipos de campanha.⁶⁶

Levanta-se então a questão: por que as eleições são tão caras no Brasil?

David Fleischer elenca alguns fatores que contribuem para essa ótica.

O primeiro desses fatores está ligado à corrupção, por meio de manipulação de verbas públicas. Os candidatos a senador e a governador gastam, em média, quantia exorbitantemente superior a seu salário, se eleitos. O motivo para isso são os ganhos compensatórios que eles irão almejar após eleitos. Esses ganhos podem se dar em forma de: 1) licitações viciadas; 2) desvio de verbas públicas à entidades fantasmas; 3) “concessão de empréstimos subsidiados, incentivos fiscais especiais e outros subsídios para empresas amigas”⁶⁷ e 4) políticas públicas favoráveis a determinados grupos.

Outro fator que encarece em especial as eleições para o Legislativo brasileiro é a natureza do sistema eleitoral adotado no Brasil. O País adota a pior espécie de lista condizente com o sistema proporcional, a lista aberta⁶⁸.

O terceiro ponto que influencia no preço de uma campanha política no Brasil é o *marketing* político e a mídia. Em geral, nos países de democracia consolidada em que as eleições são livres e competitivas, a mídia eletrônica de rádio e televisão representa, ao mesmo tempo, o meio mais eficiente e o mais caro de propaganda eleitoral. Conforme entende Fleischer, o valor necessário para aplicação em campanhas eleitorais na mídia eletrônica depende do grau de popularidade e de conhecimento do candidato junto ao eleitorado, de maneira que quanto mais desconhecido, mais cara será a campanha. Nesse sentido, David Samuels afirma:

Por fim, há uma grande variedade de tipos de candidatos. Por exemplo, um candidato que seja um pastor evangélico conhecido, ou um radialista, não vai

⁶⁶ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 134.

⁶⁷ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Dezembro de 2000, p. 80.

⁶⁸ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Dezembro de 2000, p. 80.

precisar gastar muito dinheiro como um ex-secretário de saúde ou um candidato que seja menos conhecido do público.⁶⁹

David Samuels, em sua obra *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*⁷⁰, tem como objetivo, quanto aos custos de campanha, comprovar empiricamente a “sabedoria popular” de que as eleições brasileiras são muito caras, quando comparadas as demais sociedades. Na tabela 1, tem se o registro das contribuições monetárias para as eleições presidenciais. Já a tabela 2 apresenta a média das contribuições para as eleições de governador, senador e deputado federal. Os dados apresentados seguiram o padrão esperado: as eleições presidenciais são as mais caras, seguidas das eleições para governo de estado, depois vêm as eleições para senador e deputado federal. Constatou-se ainda que quanto maior a competição por uma vaga, maior o custo da campanha. Outro dado relevante que se percebeu é que os custos para eleições de governador variam muito, principalmente, em função do fato de os candidatos estarem ou não concorrendo à reeleição ou de estarem ou não em coligação com partido cotado a eleger o presidente. Além disso, os custos de campanha variam dentro do território nacional, a depender do desenvolvimento econômico da região. Não obstante ainda, os custos de campanhas eleitorais variam de acordo com o tipo de candidato, a depender do grau de popularidade e acesso à mídia de cada um: quanto menos conhecido do público, maior será seu gasto de campanha⁷¹.

No Brasil, as fontes de contribuição de campanha eleitoral permitidas são as de partido, de indivíduo e de empresas. A Lei 9.504/97 proíbe expressamente as contribuições sindicais e de associação patronais. A tabela 3 da obra de David Samuels mostra as fontes de contribuição para campanhas eleitorais por tipo de campanha⁷². Os dados revelaram padrões esperados: as eleições presidenciais recebem mais contribuições de empresas, enquanto as

⁶⁹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 137.

⁷⁰ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006.

⁷¹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 134.

⁷² SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 141.

disputas para deputado são custeadas na maior parte por doações individuais⁷³. Percebeu-se ainda que as contribuições partidárias foram baixas para todos os tipos de campanha. Isso se dá por conta da configuração difusa dos partidos políticos no Brasil, em que eles exercem fraco poder sobre o controle das finanças e sobre seus candidatos⁷⁴.

Em geral, conclui-se do resultado desses estudos que candidatos de todos os níveis recebem mais dinheiro de fundos provenientes de empresas do que de quaisquer outros fundos previstos legalmente⁷⁵. No Brasil, ao contrário do que ocorre nos EUA, as contribuições empresariais são feitas diretamente e o limite do valor de doação é muito alto, o que faz com que o papel dessas instituições privadas no processo político e decisório seja ainda maior⁷⁶.

Conforme explica Samuels, existem alguns setores especialmente vulneráveis às decisões políticas, portanto configurando os maiores interessados em realizar “doações” para fundos de campanhas⁷⁷. São três os setores que mais investem na “máquina” eleitoral: o financeiro (incluindo os bancos), o de construção (empreiteiras e ramos da construção civil) e o de indústria pesada (petroquímica, por exemplo). Candidatos a diferentes cargos recebem quantias relativamente diferentes em relação ao grau de influência de seus cargos no processo formação de políticas públicas que possam favorecer esses determinados grupos de “doadores”⁷⁸.

⁷³ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 141.

⁷⁴ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 134.

⁷⁵ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 143.

⁷⁶ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 143.

⁷⁷ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 143.

⁷⁸ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 143.

Por exemplo, e especialmente se comparados aos candidatos a governador, os candidatos a presidente receberam mais do setor financeiro. Faz sentido, pois o presidente é mais diretamente responsável por questões de política macroeconômica, como taxas de juros e câmbio, que afetam diretamente banqueiros e financistas. Em contraste, governadores têm pouca relevância para tais políticas.⁷⁹

Comparativamente, o setor financeiro apóia mais os candidatos ao Senado do que os candidatos a governador e a deputado estadual, talvez porque o Senado fiscaliza o Banco Central e tem autoridade para aprovar empréstimos de uma entidade para outra. Por fim, o setor de construção apóia relativamente mais os candidatos a governador. Assinala Samuels: “Em um esforço para garantir acesso contínuo aos contratos com o governo para pavimentar estradas, construir pontes, represas, escolas, hospitais e outros projetos do setor público.”⁸⁰

A tabela 6 do texto de David Samuels mostra as diferenças de contribuição de empresas e de contribuições individuais em relação a candidatos de diferentes partidos⁸¹. Constatou-se que os partidos de esquerda recebem muito menos dinheiro de empresas comparativamente ao montante recebido pelos partidos de centro-direita. Esse fato demonstra, mais uma vez, o interesse embutido nas contribuições privadas em campanhas eleitorais. Partidos direitistas, em linhas gerais, tendem a defender políticas favoráveis ao neoliberalismo⁸².

A partir de dados do TSE, disponibilizados na obra escrita por Samuels, observou-se a existência de uma estrutura de mercado de financiamento de campanhas. Constatou-se que, no Brasil, poucos indivíduos contribuem para campanhas políticas por

⁷⁹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 141.

⁸⁰ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 143.

⁸¹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 147.

⁸² SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 147.

partido, enquanto poucas empresas contribuem por candidato. “Em média, poucos contribuem, mas quando o fazem, tendem a dar muito dinheiro.”⁸³

Como o volume de financiadores de campanha no Brasil é pequeno, os candidatos têm uma relação mais próxima com seus investidores, em uma conotação de “troca de favores”. “Isso sugere que o financiamento de campanhas no Brasil é, em grande medida, voltado para serviços, mais do que voltado para política”.⁸⁴

Diferentemente do que ocorre em outros países que permitem contribuições privadas de campanha, no Brasil, não existe um limite bem determinado de quanto e como se pode doar recursos para financiamento de campanhas eleitorais, fato esse que favorece para a influência desenfreada que opera o poder econômico no processo político brasileiro. Nesse sentido, sintetiza Samuels:

Em geral, a capacidade das empresas em contribuir com o que quiserem ou puderem para campanhas políticas aumenta a sua capacidade de desempenhar um papel central e muitas vezes despercebido na determinação de políticas públicas no Brasil.⁸⁵

A competição entre candidatos faz parte do jogo da democracia, entretanto, essa competição deve se dar de maneira igualitária em condições, de forma que não haja uma pré-seleção dos candidatos de acordo com seus recursos financeiros, mas segundo suas idéias, ideologias, e o grau de afinidade entre o eleitor e o seu candidato, garantindo, assim, em um dos seus aspectos, a representatividade política. A esse respeito, Samuels:

A importância do dinheiro para o sucesso eleitoral também enfraquece a vitalidade do que inicialmente é um sistema político competitivo, pois faz com que a balança pese a favor do candidato que estiver a seu lado

⁸³ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 147.

⁸⁴ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 147.

⁸⁵ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 148.

contribuintes endinheirados.⁸⁶

Embora historicamente o poder se tenha concentrado nas mãos de poucos no Brasil, a competição democrática oferece a possibilidade de influência popular nas políticas de governo. No entanto, o sistema brasileiro de financiamento, em linhas gerais, 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 interesses novos terem voz nas instituições de representação no Brasil.

O que se verifica, atualmente, é uma grande e forte relação entre poder econômico e política, principalmente no que se refere ao processo eleitoral e de tomada de decisões⁸⁷. Os grupos econômicos realizam doações aparentemente desinteressadas em troca de favorecimentos e benefícios, ao mesmo tempo em que a competição política acirrada em si demanda um elevado montante de recursos financeiros para a sua manutenção e realização. O que ocorre, portanto, seria uma “troca de favores”, em que o maior prejudicado seria o interesse público.

A força do poder econômico no processo político eleitoral brasileiro prejudica basicamente duas questões ligadas diretamente ao princípio democrático. A primeira delas é tornar a competição entre os candidatos desleal, uma vez que prevalece quem é mais bem dotado financeiramente. A segunda questão é o problema de as políticas governamentais estarem cada vez mais ligadas e direcionadas a quem lhes financiou eleitoralmente, desvirtuando o ideal democrático de busca pelo interesse comum. Portanto, é correto concluir que a influência do dinheiro em sede de financiamento de campanhas eleitorais é prejudicial ao princípio assegurado pela Constituição Federal do Brasil de representatividade democrática.

⁸⁶ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 148.

⁸⁷ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 134.

2.3 A questão da corrupção

O autor Martonio Lima⁸⁸ reconhece diante de uma breve análise de fatos e escândalos de corrupção, não só no caso brasileiro, mas de vários países do mundo, que a relação entre poder econômico e campanhas eleitorais afeta a estabilidade democrática de várias sociedades, independentemente de serem países de Primeiro ou de Terceiro Mundo.

A corrupção não deve ser entendida apenas no campo político eleitoral, mas em praticamente todas as relações humanas. Aquela, atualmente, apresenta seu lado globalizado, principalmente em razão da integração dos comércios e mercados financeiros internacionais, produtores em potencial da corrupção. Nesse sentido, existe um espectro internacional medidor do índice de corrupção conhecido como Índice de Percepções da Corrupção (IPCorr). Segundo esse espectro, que mediu o índice no período de 30 de junho a seis de julho de 2001, o Brasil ocupava a 46^o posição⁸⁹.

A autora Caggiano formula um conceito de corrupção:

Indica quaisquer ações praticadas de forma camuflada, a partir de uma zona de penumbra, à margem das linhas comportamentais norteadas pela lei e pela moral, sempre com vistas à obtenção de vantagens individuais ou em prol de um grupo, intangíveis pelas vias ordinárias.⁹⁰

A autora, a seguir, faz uma classificação quanto à corrupção e seus tipos⁹¹:

- 1) Quanto ao *locus* que a acolhe:
 - a) Âmbito governamental;
 - b) Fora da área governamental.
- 2) Quanto à qualidade dos efeitos produzidos:
 - a) De resultados positivos ao desenvolvimento;

⁸⁸ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo jurídico*. 13 de set. 2010. Disponível em [HTTP://www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br) Acesso em : 10 nov. 2010, p. 1-24.

⁸⁹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, 2001, p. 1314.

⁹⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, 2001, p. 1314.

⁹¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, 2001, p. 1314.

- b) De resultados nocivos ao desenvolvimento.
- 3) Quanto ao tipo de suborno aos políticos:
- a) Expansiva, em busca de estimular o desenvolvimento;
 - b) Restritiva, não favorece o desenvolvimento.
- 4) Quanto ao critério funcional:
- a) Consolidação de uma rede de relacionamento, em busca de assegurar o acesso da sociedade civil ao mundo político-decisório;
 - b) Redistribuição de recursos públicos a grupos que estariam excluídos pelas vias legais;
 - c) Corrupção como fortalecedora da solidariedade entre os mais diversos atores interessados a utilizar a máquina governamental para campanhas eleitorais.

A autora define o estado de anomia como aquele caracterizado pela ausência de normas e pela perda da eficácia da ordem jurídica. Dessa maneira, não haveria o que falar em corrupção, pois esta implica em um Estado de direito vigente. Nessa mesma linha, Monica conclui que o fenômeno da corrupção elevado a potências máximas leva ao que se chama de anomia⁹².

Em uma democracia, o momento em que os cidadãos escolhem seus representantes é crucial, com estreita vinculação com a exigência de “*free and fair elections*”, sendo esse o elemento de maior densidade caracterizador da democracia. E é exatamente nesse núcleo vital da democracia que insurge a patologia denominada corrupção que atinge principalmente o espectro financeiro das campanhas eleitorais. Segundo a Monica:

Um dos campos de extrema permeabilidade e, ao que tudo indica, de difícil imunização no tocante aos elementos poluentes que deterioram o momento de exteriorização das preferências eleitorais, maculando os respectivos resultados.⁹³

⁹² CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, 2001, p. 1316.

⁹³ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, p.1313-1323, dez., 2001, p. 1316.

O recurso que a corrupção mais se utiliza no campo político-eleitoral é o dinheiro⁹⁴. É notório que quanto mais recurso financeiro um candidato/partido tem, maiores são suas chances de se eleger. Além disso, o grau de complexidade e tecnologia em marketing/publicidade contribui para aumentar a “sede” por poder econômico de campanhas eleitorais. Fato este que gera buscas incessantes por mais recursos financeiros, além daqueles destinados legalmente.

As eleições brasileiras são fortemente marcadas por uma potente participação financeira de grandes empresas privadas como construtoras, bancos, empresas ligadas a áreas de petróleo/combustíveis, aço, cimento, energia, comunicações, transportes, bebidas, que possuem as suas áreas de atuação normatizadas por agências reguladoras e fiscalizadoras do Poder Público nos Municípios, Estados e União⁹⁵.

Existe um caso muito comum nas eleições municipais no Brasil, que reflete a exclusão econômica no acesso aos cargos políticos e a distorção no processo político decisório voltado a interesses particulares. Muitos candidatos acabam procurando financiadores e agiotas para realizarem suas campanhas e acabam não dispondo de recursos próprios para arcar com suas dívidas. A solução, na maioria das vezes, é desviar dinheiro de verbas públicas ou realizar outras irregularidades, como licitações viciadas, para saldar as dívidas eleitorais. Nesse sentido, entende Fleischer:

Esses futuros “ganhos” podem ser de várias formas: 1) licitações públicas viciadas em favor de suas próprias empresas, ou empresas de parentes ou de “contribuintes” da sua campanha; 2) “desatinação” de verbas públicas para entidades-fantasma, a título de doação; 3) concessão de empréstimos subsidiados, incentivos fiscais especiais e outros subsídios para empresas “amigas”; e 4) decisões de políticas públicas diversas que favorecem certos grupos.⁹⁶

Seriam dois os pontos problemáticos sobre o tema de controle da atividade financeira do processo eleitoral. O primeiro consiste em definir qual campo deve ser

⁹⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, 2001, p. 1316.

⁹⁵ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 135.

⁹⁶ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Dezembro de 2000, p. 80.

submetido a controle. O segundo trata de impedir que o controle incidente sobre as operações financeiras dos partidos venha a prejudicar o direito de livre manifestação e exterioração do pensamento e atuação política⁹⁷.

Para Monica, o objeto de controle deve recair tanto sobre a arrecadação de recursos quanto sobre as despesas de campanhas eleitorais, pois neste campo está uma área de alta vulnerabilidade de atuação das forças *lobbistas*⁹⁸.

A Lei 9.504 de 1997 permite arrecadações advindas do próprio partido, do comitê financeiro, do Fundo Partidário, de pessoas físicas ou jurídicas e recursos próprios do candidato. A referida legislação proíbe contribuições advindas de entidades ou governos estrangeiros, órgãos da administração pública direta ou indireta, concessionários ou permissionários de serviços públicos, entidades de utilidade pública, sindicatos, pessoas jurídicas que recebam auxílios financeiros estrangeiros ou beneficiados com contribuições compulsórias fixadas por lei⁹⁹.

Caggiano ressalta um ponto negativo da Lei, apresentado em seu art. 27. Esse artigo permite contribuições individuais para campanhas eleitorais até o valor de 1.000 reais sem necessidade de prestação de contas a título de gastos de campanha. Essa liberalidade oferece brecha a inúmeras e pequenas contribuições fora do alcance do controle efetivo, sem qualquer transparência¹⁰⁰.

Com vistas a corrigir as brechas à corrupção sobreviventes à Lei 9.504/97, existem projetos de Lei em curso buscando:

- a) Regularizar a propaganda eleitoral por meio de serviços de valor adicionado e internet, com o escopo de evitar abuso do poder econômico;

⁹⁷ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Dezembro de 2000, p. 80.

⁹⁸ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, p.1313-1323, dez., 2001, p. 1321.

⁹⁹ BRASIL. *Lei 9504 de 1997*. Disponível em <http://www.tre-ms.gov.br/Legislacao/lei9504.pdf>. Acesso em: 19 set. 2010.

¹⁰⁰ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, p.1313-1323, dez., 2001, p. 1321.

- b) Proibir a publicidade de prestadoras de serviços de telefonia que tenham os mesmos números de identificação de partidos políticos, entre seis de julho e 30 de novembro de 2002.

O segundo ponto de controle sobre o tema incide sobre as despesas. Nesse sentido, cabe analisar a questão quantitativa sob o aspecto da legalidade e da moralidade da arrecadação.

Quanto ao aspecto quantitativo, a fiscalização deve analisar os limites fixados pela Lei. Quanto ao aspecto da legalidade e da moralidade das contribuições financeiras a campanhas é que deve recair maior atenção, pois é nesse campo que se verificam distorções de interesse capazes de macular a livre manifestação do voto¹⁰¹.

Monica Caggiano, por fim, faz um estudo comparativo de casos diferentes de adoção de tipos de financiamento de campanhas eleitorais em diferentes países, relacionando-os à incidência da corrupção¹⁰². Na Alemanha, por exemplo, o tipo adotado é o público, de maneira que se identifica perfeitamente o volume e a origem dos recursos e quanto aos gastos, é previsto um ajuste entre as lideranças para a fixação de limites. É importante ressaltar que, mesmo nesse tipo de financiamento, a Alemanha não ficou livre de alguns casos de corrupção eleitoral. Os Estados Unidos apresenta um sistema misto de controle, em que para os pleitos presidenciais o tipo adotado é o público, com limitações drásticas. A França adotou o financiamento público de campanhas, porém não vedou gastos provenientes do candidato, abrindo espaço para contribuições de pessoas físicas e jurídicas e de comitês simpatizantes. O caso da Itália é semelhante ao da França. Já o tipo brasileiro permanece no padrão de limitações e controles relativos¹⁰³.

Os limites quanto às doações são pertinentes a pessoa física. Não há tetos estabelecidos para pessoa jurídica. Os limites de gastos para a realização de

¹⁰¹ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, p.1313-1323, dez., 2001, p. 1321.

¹⁰² CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, p.1313-1323, dez., 2001, p. 1321.

¹⁰³ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, p.1313-1323, dez., 2001, p. 1321.

campanhas eleitorais são os próprios partidos que os apontam.¹⁰⁴

Não se tem aqui a ambição em dizer que a totalidade do problema concernente à excessiva infiltração do poder econômico nas eleições esteja no âmbito oficial de contabilidade das doações de campanha. Ao contrário, é sabido, bem como é amplamente noticiado em nossos jornais diversos casos e escândalos de corrupção pelo uso do chamado “caixa dois” das pessoas jurídicas.

Contudo, a existência de um grave problema no campo da eficácia social das normas jurídicas que limitam as doações eleitorais não pode impedir o controle e aperfeiçoamento do arcabouço normativo vigente, em direção a um sistema de financiamento de campanhas mais igualitário, democrático e republicano.¹⁰⁵

A proposta apresentada combina duas estratégias, que não são excludentes, mas complementares e sinérgicas entre si: prevenir os abusos, através de fiscalização, controle e punição das irregularidades eleitorais, e alterar o marco normativo vigente, no sentido de verticalizá-lo, para torná-lo mais consentâneo com os valores e princípios da Constituição da República.

2.4 As doações privadas de campanhas frente à Constituição Federal de 1988

O financiamento privado de campanha enfraquece a democracia representativa brasileira¹⁰⁶. A influência do poder econômico privado distorce tanto resultado do pleito eleitoral quanto o processo de tomada de decisões políticas que ocorre em benefício dos financiadores, em um mecanismo de “troca de favores”.

Apesar de existirem cotas para classes minoritárias, como a dos negros e a das mulheres, o altíssimo custo das campanhas causado por doações cada vez maiores, torna

¹⁰⁴ CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento de campanhas eleitorais*. In Fórum administrativo, v.1, n.10, p.1313-1323, dez., 2001, p. 1321.

¹⁰⁵ JÚNIOR, Oswaldo Pinheiro Ribeiro. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650*. Disponível em : <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4136819>>

¹⁰⁶ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010, p. 6.

os cargos eletivos quase inacessíveis aos menos favorecidos economicamente. Dessa maneira, fica clara a agressão à representatividade democrática pela vigência do financiamento privado de campanhas eleitorais, pois o seletíssimo grupo que consegue ser eleito não representa o povo, como deveria acontecer em uma República, mas apenas a classe dos “endinheirados”¹⁰⁷.

Nesse sentido, é *mister* ressaltar que o abuso do poder econômico frente ao processo eleitoral é expressamente vedado pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 14, parágrafo 9º, *in verbis*:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”¹⁰⁸

Os grandes avanços democráticos quanto a maior publicidade e fiscalização do processo eleitoral não coibiram totalmente práticas irregulares e corruptas no seio da política brasileira¹⁰⁹.

A principal crítica ao financiamento privado das eleições é o fato de poder resultar num possível comprometimento da autoridade eleita com o seu financiador e a possibilidade de interferência desta autoridade para favorecer o futuro interesse da organização doadora o que não é um fato estranho no contexto da realidade política brasileira.¹¹⁰

¹⁰⁷ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010, p. 6.

¹⁰⁸ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 19 set. 2010.

¹⁰⁹ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010, p. 6.

¹¹⁰ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010, p. 6.

O poder econômico distorce a representatividade popular no resultado do pleito, pois seleciona os eleitos pela capacidade econômica e não segundo preceitos constitucionais de isonomia. A natureza do financiamento privado de campanhas distorce a representatividade democrática também no processo político decisório, na medida em que os eleitos tentam retribuir as doações de seus “investidores” em forma de favorecimentos em processos licitatórios, em políticas públicas, dentre outros mecanismos compensatórios¹¹¹.

Existe um caso atual na política brasileira que ilustra bem a hipótese levantada. Na atual composição do Senado Federal brasileiro, existem diversos suplentes exercendo o mandato, sendo que vários deles foram simplesmente os principais financiadores de campanha eleitoral do senador titular do mandato¹¹².

Fato é que existe uma desigualdade de condições de elegibilidade e de representação política constatada em duas vertentes: 1) pré seleção de candidatos segundo suas potencialidades econômicas; 2) exercício do poder político e do processo de tomada de decisões viciado e voltado em prol de interesses econômicos de determinados grupos, de acordo com suas contribuições em campanhas eleitorais, em detrimento de ações em benefício coletivo¹¹³.

Dessa maneira, esse tipo de relação entre política e poder econômico afeta de maneira gravosa um regime que se diz democrático, pois ao mesmo tempo em que vicia decisões políticas que deveriam ser tomadas em benefício público, constitui barreira de seleção de candidatos segundo seu potencial financeiro, não segundo princípios democráticos, conforme estudado no primeiro tópico deste trabalho. Fica demonstrado, portanto, ser de extrema relevância a discussão sobre o tema de financiamento de campanhas eleitorais para a garantia de uma real democracia no Brasil.

¹¹¹ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010, p. 6.

¹¹² FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Dezembro de 2000, p. 80.

¹¹³ URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 21.

O financiamento privado de campanhas eleitorais, tipo vigente no País representa como principal problema a dependência das ações políticas frente ao poder eleitoral que o dinheiro representa. Corretamente resume Rúbio¹¹⁴:

O risco maior seria a dependência dos eleitos em relação ao poder econômico, considerando que mais representariam seus financiadores do que os cidadãos que a eles destinaram seus votos. As decisões políticas tenderiam para os interesses apenas dos detentores do poder econômico, tanto em temas pontuais como na formulação de políticas setoriais e conjunturais.

Corroborando com esse entendimento, o Conselho Federal da OAB, que em 30 de agosto de 2011, decidiu propor ação direta de inconstitucionalidade (ADI) N° 4650 em face dos dispositivos legais que autorizam as doações privadas, por empresas, em campanhas eleitorais.

Com base em parecer da Comissão Nacional de Estudos Constitucionais do Conselho Federal, a OAB propôs a ADI sob o entendimento de que a autorização legal de doações privadas viola a Constituição, notadamente quanto aos seguintes aspectos: princípio da igualdade, princípio democrático, princípio republicano e princípio da representatividade¹¹⁵, que são feridos basilamente pela exorbitante influência do poder econômico nos resultados dos pleitos eleitorais e do processo de formulação de políticas públicas, tema tratado no item 2.2.

A liberalidade para que empresas efetuem doações para candidatos e partidos políticos desequilibra a disputa eleitoral, fazendo com que o poder econômico se torne preponderante no sucesso ou insucesso das campanhas eleitorais, rompendo o equilíbrio

¹¹⁴ RUBIO *apud* URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 21.

¹¹⁵ GENTIL, Mauricio. *Inconstitucionalidade de doações eleitorais por empresas*. In: <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=117839&titulo=mauriciomonteiro>. Acesso em: 04.09.2011, às 12h.

da competição política, ferindo, assim, o princípio da igualdade¹¹⁶: Nesse aspecto, transcreve Gentil:

O princípio da igualdade, consagrado no **art. 5º, caput, do Texto Constitucional**, é a alma do constitucionalismo democrático. Ele se assenta na idéia de que todas as pessoas devem ser tratadas com o mesmo respeito e a mesma consideração pelo Estado. Especificamente no que toca aos direitos políticos, o princípio da igualdade é reafirmado no **caput do artigo 14 da Constituição Federal**.

O princípio democrático é ferido, por sua vez, por este tipo de doações, como decorrência da violação ao princípio da igualdade de disputa. A democracia é violada quando se propicia a preponderância dos mais abastados sobre os mais pobres, distorcendo, nesse sentido, a vontade popular soberana, revelando o grande controle do cerne político pelo poder econômico. Este princípio consta como um dos pontos centrais da Carta Magna, e se manifesta como cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*), como fonte popular do poder (art. 1º, Parágrafo único), e como garantia do sufrágio universal pelo voto direto, secreto e com valor igual para todos (art. 14), sendo ele cláusula pétrea (art. 60, § 4º, II)¹¹⁷.

A representatividade democrática é princípio fundamental consagrado pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 1º que dispõe:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.¹¹⁸

¹¹⁶ GENTIL, Mauricio. *Inconstitucionalidade de doações eleitorais por empresas*. In: <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=117839&titulo=mauriciomonteiro>. Acesso em: 04.09.2011, às 12h.

¹¹⁷ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 19 set. 2010.

¹¹⁷ BRASIL. *Lei 9504 de 1997*. Disponível em <http://www.tre-ms.gov.br/Legislacao/lei9504.pdf>. Acesso em: 19 set. 2010.

¹¹⁸ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 19 set. 2010.

Entretanto, a Lei 9504/97 com as alterações sofridas pela Lei 11300/06 prevê, em diversos de seus dispositivos, a possibilidade de doações e contribuições privadas a campanhas eleitorais, tanto provenientes de pessoas físicas, como jurídicas¹¹⁹.

Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, **usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta Lei.**¹²⁰

As doações privadas de campanha violam a Constituição no tocante ao princípio republicano, pois os interesses dos doadores tendem a ser objeto de atenção diferenciada pelos eleitos, fazendo com que o espaço de tomada de decisões políticas seja tomado pelos interesses de poucos, contrariando a essência do princípio republicano¹²¹.

Este princípio está preceituado no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, quando instituiu o estado brasileiro como uma “República Federativa”¹²². A noção de República deriva do princípio de que os governantes e agentes públicos não gerenciam o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a “coisa pública” (*res publica*).

“O financiamento público exclusivo de campanhas, suportado por medidas legais que impedissem a entrada de poder econômico privado, é o modelo, ao menos teórico, que extirparia essa influência negativa do privado sobre a *res publica* do Brasil. Com isso, não pretendemos afirmar que o modelo de financiamento público exclusivo é a melhor opção ou é o que deve ser adotado no Brasil, para isso teríamos que ponderar tantos outros fatores igualmente importantes e avaliá-los de maneira sistêmica. Conclui-se que no aspecto da qualidade da representatividade política, o modelo teórico que mais contribui é o de financiamento público exclusivo, por sua característica de impedir qualquer entrada de poder econômico privado em campanhas eleitorais”¹²³.

¹¹⁹ BRASIL. *Lei 9504 de 1997*. Disponível em <http://www.tre-ms.gov.br/Legislacao/lei9504.pdf>. Acesso em: 19 set. 2010.

¹²⁰ BRASIL. *Lei 9504 de 1997*. Disponível em <http://www.tre-ms.gov.br/Legislacao/lei9504.pdf>. Acesso em: 19 set. 2010.

¹²¹ GENTIL, Mauricio. *Inconstitucionalidade de doações eleitorais por empresas*. In: <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=117839&titulo=mauriciomonteiro>. Acesso em: 04.09.2011, às 12h.

¹²² BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 19 set. 2010.

¹²³ SALMITO, Idelfonso Vidal. *O argumento da representatividade em prol do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais à luz do patrimonialismo*. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2010, p. 7.

Uma vez que a permissão de doações privadas por dispositivos legais viola nitidamente os princípios constitucionais acima citados, tais doações terminam por ferir o princípio constitucional da proporcionalidade¹²⁴.

Embora a matéria ser objeto de discussão dos pontos da Reforma Política, atualmente em debate na sociedade e no Congresso Nacional, com propostas inclusive de adoção do financiamento público exclusivo de campanhas, o Conselho Federal da OAB avaliou ser prioritário e emergente o acionamento do incidente de inconstitucionalidade¹²⁵:

“Isso pelo fato de que a promiscuidade entre o poder econômico e o sistema eleitoral tende a produzir efeitos danosos continuados, potencializando o tráfico de influência e a corrupção em suas variadas formas. Cria-se, portanto, um verdadeiro estado de inconstitucionalidade permanente, cujos efeitos são virtualmente incontroláveis, dada a impossibilidade de se aferir, em cada ato do Poder Público, a eventual existência oculta de motivações indevidas. Tal circunstância, por si só, recomenda a intervenção concentrada da jurisdição constitucional.”

Também foi afastada a visão segundo a qual a autorização legislativa para doações em campanhas seria expressão de preceitos fundamentais, como a liberdade de expressão, propriedade privada, livre iniciativa e cidadania. A Constituição não protege, mesmo que sob pretexto da cidadania, um suposto direito fundamental para fins de patrocinar campanhas políticas¹²⁶.

Esse argumento se evidencia no caso de empresas, que têm como finalidade institucional a obtenção de lucro e não a promoção política. Além disso, os próprios dispositivos constitucionais, em determinados casos justificáveis, prevêm restrições ao direito à propriedade e à livre iniciativa. O texto da ADI proposta pelo CFOAB exemplifica essas restrições pelos bens e valores retirados do domínio do comércio ou limitações à

¹²⁴ CFOAB *apud* GENTIL, Mauricio. *Inconstitucionalidade de doações eleitorais por empresas*. In: <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=117839&titulo=mauriciomonteiro>. Acesso em: 04.09.2011, às 12h.

¹²⁵ CFOAB *apud* GENTIL, Mauricio. *Inconstitucionalidade de doações eleitorais por empresas*. In: <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=117839&titulo=mauriciomonteiro>. Acesso em: 04.09.2011, às 12h.

¹²⁶ GENTIL, Mauricio. *Inconstitucionalidade de doações eleitorais por empresas*. In: <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=117839&titulo=mauriciomonteiro>. Acesso em: 04.09.2011, às 12h.

apropriação patrimonial, foram citados os exemplos de restrições legítimas ao direito de propriedade e a vedação para que órgãos e tecidos humanos sejam tratados como mercadorias¹²⁷.

Pelo entendimento de Mauricio Gentil, essa é uma excelente iniciativa por parte da Ordem dos Advogados do Brasil, pois, como é notório, a influência do poder econômico nas campanhas eleitorais cresce exacerbadamente a cada pleito¹²⁸. Ademais, mesmo que o debate sobre essa questão deva continuar no âmbito da sociedade e da aprovação da Reforma Política, é eminente o pronunciamento da Corte Suprema acerca da constitucionalidade da questão, sendo que uma vez que o Tribunal declare a inconstitucionalidade dessas previsões legais, ter-se-á um ponto comum sobre a definição do melhor modelo de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil¹²⁹.

Diante do evidente descumprimento de preceito fundamental previsto pela Constituição da República em seu rol de cláusulas pétreas, torna-se clara a gravidade da discussão do tema e da mudança pela Lei infraconstitucional quanto ao modelo de financiamento de campanha para a manutenção da Democracia do Brasil.

¹²⁷ CFOAB *apud* GENTIL, Mauricio. *Inconstitucionalidade de doações eleitorais por empresas*. In: <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=117839&titulo=mauriciomonteiro>. Acesso em: 04.09.2011, às 12h.

¹²⁸ CFOAB *apud* GENTIL, Mauricio. *Inconstitucionalidade de doações eleitorais por empresas*. In: <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=117839&titulo=mauriciomonteiro>. Acesso em: 04.09.2011, às 12h.

¹²⁹ CFOAB *apud* GENTIL, Mauricio. *Inconstitucionalidade de doações eleitorais por empresas*. In: <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=117839&titulo=mauriciomonteiro>. Acesso em: 04.09.2011, às 12h.

3 PROPOSTAS DE REFORMA

3.1 Panorama mundial

A preocupação da justiça com o tema de financiamento das campanhas eleitorais é devido ao dever de legitimar os pleitos eleitorais, conferindo equidade aos que disputam um cargo eletivo.¹³⁰

Pelo mundo, essa mesma preocupação em instituir normas para o disciplinamento das campanhas eleitorais intensifica-se em razão de seu custo financeiro, que cresce exorbitantemente em razão da complexidade cada vez maior dos pleitos eleitorais frente à escassez de recursos existentes e disponíveis¹³¹.

Qualquer dessas normas reguladoras, entretanto, não exige um rígido sistema de controle, alicerçado na definição de limites gastos, na fiscalização das aplicações dos recursos liberados e na publicidade da contabilidade realizada pelos partidos políticos.

Nesse sentido, analisar-se-á brevemente a experiência internacional ao legislar sobre o financiamento de campanhas eleitorais.

Na França, por exemplo,¹³² a Legislação eleitoral que trata sobre a transparência financeira dos entes que exercem cargos públicos surgiu em definitivo em 1988 e baseia-se na exigência de declarações patrimoniais, ressarcimento de despesas de campanha e custeio público da atividade partidária. Nesse País, a alternativa à influência exacerbada do poder econômico nas decisões políticas foi a adoção do financiamento público de campanhas eleitorais, incluindo as atividades partidárias de rotina. Dentre as normas estabelecidas para o

¹³⁰ SOBIERAJSKI, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Editora Uruá, Curitiba, 2004.

¹³¹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 135.

¹³² SOBIERAJSKI, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Editora Uruá, Curitiba, 2004.

financiamento de campanhas eleitorais, a França estabeleceu limite de gastos, conforme explica Delshiat e Mare¹³³:

“100.000 dólares para a eleição de deputados, 24 milhões de dólares para cada candidato à presidência no primeiro turno e 28 milhões de dólares para cada um dos dois candidatos no segundo turno.”

A França instituiu ainda o sistema de ressarcimento parcial das despesas realizadas em campanha¹³⁴, porém, sem ultrapassar o montante das despesas realizadas, perdendo o direito a ele os candidatos que descumprem o limite de gastos fixado ou que não prestem contas à Justiça.

Entretanto, a França regulamentou também a possibilidade de doações de origem privada dedutíveis diretamente do imposto de renda e sob o limite de 20% (vinte por cento) da soma das receitas lançadas na conta de campanha do candidato¹³⁵.

Na Inglaterra¹³⁶ as normas sobre despesas de campanha são fixadas pelo Parlamento e aumentadas proporcionalmente ao número de eleitores existente. As sanções impostas a quem descumprir essas normas vão desde a anulação da eleição até a inelegibilidade por tempo indeterminado. Enquanto na Itália, desde 1982, são exigidas dos cargos eletivos declaração patrimonial, declaração das fontes de financiamento de campanha eleitoral e de seus gastos, além das contribuições recebidas¹³⁷.

A Alemanha adota o sistema eleitoral misto, com sistema parlamentarista de governo. “O sistema misto permite ao eleitor dois votos para deputado: um para a eleição no nível do distrito, e outro (voto desvinculado) em uma lista partidária (fechada e bloqueada)

¹³³ DELSHIAT, Claude; MARE, Christian. Política e Dinheiro: as Legislações da França e outros países. In: *Revista de informação Legislativa*. Brasília, n. 123, p. 160, jul./set. 1994, p. 167.

¹³⁴ DELSHIAT, Claude; MARE, Christian. Política e Dinheiro: as Legislações da França e outros países. In: *Revista de informação Legislativa*. Brasília, n. 123, p. 160, jul./set. 1994, p. 167.

¹³⁵ DELSHIAT, Claude; MARE, Christian. Política e Dinheiro: as Legislações da França e outros países. In: *Revista de informação Legislativa*. Brasília, n. 123, p. 160, jul./set. 1994, p. 167.

¹³⁶ SOBIERAJSKI, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Editora Uruá, Curitiba, 2004.

¹³⁷ SOBIERAJSKI, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Editora Uruá, Curitiba, 2004.

pelo sistema proporcional”¹³⁸. Dessa maneira, todos os candidatos são eleitos pelo partido e todo o financiamento de campanha vem dos partidos¹³⁹.

Por fim, os EUA apresentam gastos elevados de campanha, assim como o Brasil. Entretanto, lá isso ocorre principalmente porque não há horário gratuito concedido na mídia eletrônica¹⁴⁰. Então, o maior gasto de campanha americano é com custos de propaganda eleitoral na TV e no rádio.

Nesse sentido, as doações privadas de campanha eleitoral nos EUA são limitadas a 1.000 dólares anuais, se diretamente ao comitê do candidato, e a 5.000 dólares anuais, se ao comitê político local e a 20.000 dólares anuais, se ao comitê nacional do partido¹⁴¹. A fiscalização das operações realizadas a título de atividades eleitoreiras é rigorosa nos EUA, de maneira que todas as doações devem ser declaradas pelo candidato, devendo igualmente declará-las os doadores que contribuíram com valores superiores a 100 dólares¹⁴².

Por fim, na América Latina, tem-se que na Argentina vigora o financiamento misto de campanhas eleitorais. No Chile, somente existe o financiamento privado de campanhas. A Colômbia apresenta-se como um caso muito problemático, pois existe uma relação forte entre os recursos provenientes do narcotráfico e as campanhas políticas. Já na Costa Rica, nem sequer existe a obrigatoriedade de prestação de contas e publicidade sobre a origem de fundos ou contribuições recebidas com fins de financiar campanhas eleitorais¹⁴³.

¹³⁸ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10*: Os custos da corrupção, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Dezembro de 2000, p. 89.

¹³⁹ SOBIERAJSKI, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Editora Uruá, Curitiba, 2004.

¹⁴⁰ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 135.

¹⁴¹ SOBIERAJSKI, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Editora Uruá, Curitiba, 2004.

¹⁴² SOBIERAJSKI, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Editora Uruá, Curitiba, 2004.

¹⁴³ LIMA, Martonio Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: *o financiamento público de campanhas eleitorais*. Mundo jurídico, 13 set. 2010. Disponível em: [HTTP://www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br). Acesso em: 10 nov. 2010, p. 1-24.

No Brasil, Lima¹⁴⁴ resume a Legislação sobre o assunto:

No Brasil, os partidos recebem recursos financeiros oriundos do Fundo Partidário – constituído também por dotações orçamentárias da União, segundo o art. 38 da Lei nº 9.096, de 19.09.1995 – que tanto podem ser utilizados nas atividades permanentes, como nas campanhas (art. 44, III da Lei nº 9.096/95). Igualmente, os partidos podem receber recursos financeiros privados, desde que observadas as limitações do art. 30 da Lei nº 9.096/95. A fiscalização sobre a movimentação contábil dos partidos é bem disciplinada, seja pela Lei nº 9.096/95 e pelas sucessivas Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, especialmente as de nº 19.406, de 05.12.1995 e nº 20.023, de 20.11.1997.

Diante do panorama mundial de legislações sobre a questão do financiamento de campanhas eleitorais e diante de todos os problemas existentes e suscitados no Brasil decorrentes do sistema adotado, abordar-se-ão as propostas de soluções debatidas até o momento.

3.2 Propostas de Reforma

3.2.1 Financiamento Público Exclusivo

A principal tese de defesa Edmo Lima é a adoção do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. O autor apresenta argumentos novos em relação ao tema que somente era discutido em relação à análise comparativa de casos de outros países ou frente a proposições de financiamentos mistos ou exclusivamente privados de campanha¹⁴⁵.

¹⁴⁴ LIMA, Martonio Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: *o financiamento público de campanhas eleitorais*. Mundo jurídico, 13 set. 2010. Disponível em: [HTTP://www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br). Acesso em: 10 nov. 2010, p. 1-24.

¹⁴⁵ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 4.

Os argumentos favoráveis ao financiamento público exclusivo são a redução da influência do poder econômico no processo político e sua corrupção e uma democratização no acesso das classes minoritárias aos cargos políticos¹⁴⁶.

O tema do financiamento de campanhas políticas somente emergiu no contexto histórico brasileiro a partir da consolidação da democracia, com a expansão da liberdade dos meios de comunicação e da modernização da Justiça Eleitoral. E hoje se apresenta como o tema mais polêmico dentre as questões abordadas pela reforma Política. O tema deve ser amplamente discutido, levando em consideração seus prós e contras e ser submetido a uma decisão por parte do Congresso Nacional ou por meio de uma consulta popular através do plebiscito¹⁴⁷.

“O financiamento exclusivamente público de campanha eleitoral consistiria na transferência de recursos financeiros do Estado, para os partidos políticos financiarem os gastos dos seus candidatos nas eleições proporcionais e majoritárias no Município (Vereador e Prefeito), no Estado (Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual) e para Presidência da República”.¹⁴⁸

O financiamento público exclusivo de campanhas é tido como uma idéia nova a ser experimentada, não como solução a todas as distorções do sistema político brasileiro¹⁴⁹.

O problema é mais complicado do que se imagina¹⁵⁰, pois a própria classe política com poder de decisão é, na maioria das vezes, interessada nos recursos privados quando não são as próprias detentoras das empresas financiadoras.

¹⁴⁶ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 4.

¹⁴⁷ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 4.

¹⁴⁸ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 4.

¹⁴⁹ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 4.

A sugestão de financiamento público exclusivo como reforma do sistema político brasileiro apresenta argumentos novos¹⁵¹, pois só se discutia a proposta frente a uma análise comparativa de casos de outros países ou frente a proposições de financiamentos mistos ou exclusivamente privados de campanha.

“Vários autores já desenvolveram trabalhos sobre o tema, porém nunca vislumbraram esta questão sob uma ótica mais política, talvez até ideológica, pois não se pode negar que propor uma decisão institucional deste porte requer um compromisso com a transformação política, social e econômica do Brasil, pois esta proposta tem um caráter inovador, talvez até revolucionário como procedimento político e que certamente muitos considerarão como um sonho inalcançável”.¹⁵²

O financiamento público de campanhas estimularia a participação de minorias como os negros e as mulheres, que, apesar de terem cotas de participação eleitoral, não tem grandes chances de acesso e de competição aos cargos devido ao alto preço de campanha política no País¹⁵³.

A adoção do financiamento público de campanha tenta solucionar a forte influência que poder econômico tem sobre o processo eleitoral e de políticas públicas. Além disso, tornaria o acesso a cargos eletivos muito mais democráticos economicamente, pois o custo de uma campanha seria equilibrado a todos os candidatos. O grau de representatividade popular aumentaria na medida em que a classe política não teria de retribuir favores financeiros a determinados grupos¹⁵⁴.

¹⁵⁰ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 4.

¹⁵¹ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 4.

¹⁵² LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 19.

¹⁵³ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 4.

¹⁵⁴ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 4.

No Brasil, o custeamento público de campanhas já existe na perspectiva do fundo partidário, das subvenções que os eleitos recebem para empregar pessoas em seus gabinetes e para divulgar seu trabalho, além do horário eleitoral gratuito. A questão que se coloca é se com o financiamento público exclusivo de campanha o equilíbrio seria maior e o processo político, mais democrático¹⁵⁵.

Os argumentos a favor são: 1) o financiamento público é mais democrático, pois garante um nível de arrecadação para todos os partidos, independentemente da renda de seus eleitores. 2) o financiamento público reduziria a influência direta de interesses econômicos no processo decisório. 3) o financiamento público fortaleceria os partidos políticos, pois “eliminaría candidatos que correm atrás de dinheiro de interesses econômicos privados, forçando os partidos a adotar táticas de campanha que enfatizassem programas nacionais”.¹⁵⁶

A proposta de financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais no Brasil vem ganhando adeptos. Os principais argumentos favoráveis apresentados¹⁵⁷ são: 1) Gera condições de competição eleitoral equilibradas, segundo princípios de proporcionalidade de representação; 2) Possibilita a participação de partidos e candidatos desprovidos de recursos; 3) Evita a pressão direta de poder econômico e de doadores sobre os atores e sobre a tomada de decisões políticas; 4) Contribui para a sustentação e fortalecimento dos partidos como elementos fundamentais na democracia.

A proposta de financiamento público de campanhas eleitorais não surgiu, como alguns pensam, do fracasso da democracia ou da desilusão do povo quanto à ideologia

¹⁵⁵ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 135.

¹⁵⁶ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 149.

¹⁵⁷ URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 11.

dos partidos¹⁵⁸. O financiamento público de campanhas busca, antes, regular a influência do poder econômico nas eleições e na política. Além disso, esse tipo de financiamento almeja por uma maior excelência na democracia, pois permite que candidatos pobres ou com menores condições financeiras se elejam.

O financiamento público de campanhas eleitorais é sim uma solução para o problema da representatividade democrática no Brasil, pois apresentaria condições iguais aos candidatos de se elegerem e diminuiria a pressão dos investidores econômicos no resultado do pleito e no processo político-decisório¹⁵⁹. Nesse aspecto, ele ressalta:

Desta forma, respondo, com base nestes argumentos da teoria da democracia, que sim, o financiamento público de campanhas é oportuno e, realizado com base no direito, nada tem de idealista. Mas este é o ponto em que dialogam a primeira e a segunda de minhas indagações centrais, o que me leva a discorrer sobre a segunda delas, isto é, pode-se imaginar que o financiamento público imponha limites à ação degenerativa do dinheiro nos resultados eleitorais ou referida proposta é meramente idealista, no sentido hegeliano, ou seja, a defesa do financiamento público pouco mais que uma ingenuidade representaria.¹⁶⁰

A adoção do sistema de financiamento público de campanhas eleitorais pode sim ser uma solução à ameaça da sobrevivência da democracia no que se refere à representatividade política¹⁶¹.

Isso ocorreria porque, recursos de campanha provenientes exclusivamente do Erário público colocariam os candidatos à eleição em pé de igualdade. Não haveria uma pré-seleção dos candidatos segundo critérios econômicos ou de articulação meramente financeira. Quanto ao princípio da pluralidade, ela ocorreria só que em mesmas proporções que os outros setores representativos da sociedade. As empresas, entidades de classe e outros

¹⁵⁸ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo jurídico*. 13 de set. 2010. Disponível em [HTTP://www.mundojuridico.adv.br](http://www.mundojuridico.adv.br) Acesso em : 10 nov. 2010, p. 1-24.

¹⁵⁹ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo Jurídico*, 13 set. 2010 Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010, p. 17.

¹⁶⁰ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo Jurídico*, 13 set. 2010 Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010, p. 17.

¹⁶¹ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo Jurídico*, 13 set. 2010 Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010, p. 17.

grupos de bases econômicas poderiam, mesmo neste sistema, continuar a serem representados, porém, segundo princípios ideológicos e não meramente econômicos, bem como os outros setores da sociedade¹⁶².

Além disso, o processo político em si, de tomada de decisões não sofreria mais a pressão por resultados favoráveis a grupos econômicos. Não haveria mais a dependência entre o candidato eleito e seus investidores. Os candidatos eleitos agiriam segundo os princípios de representatividade democrática, tomando decisões segundo a opinião pública, representando o voto de cada pessoa que contribuiu para sua eleição, *in verbis*:

Concluo afirmando que o financiamento público de campanha exclusivo representa uma possibilidade concreta, desde que articulado por meio de uma base jurídica legitimada, como disse anteriormente. A construção da democracia no Brasil não representa uma tarefa impossível e reivindicações como a do financiamento público e a esperança realista de que ele pode vir a solucionar muitos dos problemas da relação entre dinheiro e eleições tem o mesmo significado que o avanço do texto constitucional de 1988, quando de sua promulgação.¹⁶³

3.2.2 Argumentos contrários ao financiamento público exclusivo

O principal argumento contra a adoção do financiamento público exclusivo se refere à inconstitucionalidade na transferência de dinheiro público para entidades de direito privado e à incompatibilidade que existiria quanto à representatividade de um partido político, pois sendo esse representante dos mais diversos grupos da sociedade não poderia ser financiado pelos mesmos. Além do argumento de que o financiamento público exclusivo geraria a centralização de poder na cúpula dos partidos que teria de distribuir e administrar a verba recebida pelo Estado¹⁶⁴.

¹⁶² LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo Jurídico*, 13 set. 2010 Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010, p. 17.

¹⁶³ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo Jurídico*, 13 set. 2010 Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010, p. 21.

¹⁶⁴ LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo Jurídico*, 13 set. 2010 Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010, p. 21.

Para Fernando Trindade¹⁶⁵ em seu artigo intitulado “Financiamento eleitoral e Pluralismo Político”, existem dois problemas quanto à representatividade política frente a um financiamento público de campanhas políticas: 1) "Se o partido político representa setores, parcelas da sociedade, seu financiamento (inclusive eleitoral) deve ser feito por essas parcelas da sociedade, e não pelo Estado"; 2) Esse tipo de financiamento causaria uma ruptura na relação dos partidos com os setores da sociedade cujos interesses representam. Lima responde:

“tal entendimento, salvo melhor juízo, despreza um aspecto importante: é que os impostos são arrecadados no conjunto formado por cidadãos e organizações empresariais, portanto como estas "parcelas da sociedade", fazem parte do conjunto, contribuiriam para os partidos indistintamente, através do financiamento público exclusivo, não havendo privilégio no financiamento privado direto, como acontece atualmente. [...] As relações do partido com a sociedade deve consubstanciar-se através do seu programa/ estatuto, pelos projetos e votos dos seus parlamentares nas casas legislativas, pelas ações administrativas dos seus dirigentes executivos no exercício do poder e não pela lista de contribuintes financeiros”.¹⁶⁶

David Samuels entende favoravelmente pelo financiamento misto de campanhas eleitorais. Seus principais argumentos contrários à adoção do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais são¹⁶⁷: 1) as soluções apresentadas pela proposta de financiamento público dependem da solução de outro problema: o caixa dois. A proibição de contribuições privadas estimularia essa prática. 2) qual seria o montante distribuído aos partidos? Esse é outro ponto que estimularia a prática do caixa dois, na medida em que a quantia disponibilizada não fosse suficiente. 3) como os partidos decidiriam os gastos de campanha dentro de seus partidos? Esse processo geraria uma forte centralização nas mãos de quem deteria esse poder de decisão, de forma a favorecer os mais fortes e desfavorecer os mais fracos quanto às chances de eleição.

¹⁶⁵ TRINDADE *apud* LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 11.

¹⁶⁶ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 11.

¹⁶⁷ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 151.

O autor apresenta uma sugestão de reforma que tem dois objetivos: “reduzir a capacidade de um número pequeno de pessoas ou empresas influenciar o processo político e aumentar a transparência do processo”.¹⁶⁸

Primeiramente, a sugestão é reduzir o limite da quantia máxima de contribuição imposta por Lei. Somente com essa medida, os gastos com campanha reduziriam significativamente, além de, por tabela, reduzir a influência do dinheiro nas eleições e do uso de *caixa dois*.¹⁶⁹

O financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais não seria a melhor solução para o problema da força do poder econômico no processo político, pois 1) o financiamento exclusivamente público não acabaria com a corrupção, pois as doações aconteceriam clandestinamente e a fiscalização seria quase impossível; 2) o orçamento público teria de aumentar sua arrecadação e deixaria de investir em outros setores essenciais e estruturais da sociedade; 3) equiparar-se-iam os partidos políticos a entes dependentes do Estado e 4) ferir-se-ia o princípio do pluralismo político.¹⁷⁰

A melhor solução seria¹⁷¹ adotar o sistema de financiamento misto de campanhas eleitorais, segundo o qual o Estado realizaria subsídios sobre o poder econômico privado. Este, por sua vez, teria sua quantidade e sua fonte limitadas e controladas. A fiscalização seria viável, visto que existiriam parâmetros claros de proibição. O autor faz comparações entre os diversos tipos de financiamento de campanhas adotados em diversos países e considera que é necessário realizar uma análise empírica para se concluir os verdadeiros reflexos entre os tipos de financiamento de campanhas eleitorais e o grau de representatividade democrática de um país.

¹⁶⁸ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 151.

¹⁶⁹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 151.

¹⁷⁰ URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 11.

¹⁷¹ URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 11.

Entretanto, ele não considera que a adoção do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais resolveria o problema de representatividade democrática tanto no que se refere às condições de elegibilidade quanto ao processo de tomada de decisões políticas. Para ele, esse tipo de financiamento desconsideraria qualquer contribuição que não proveniente do Estado, dificultando ou até mesmo impossibilitando o processo de fiscalização e controle. Além disso, a mera proibição de doações privadas não acabaria com elas, que ocorreriam naturalmente por vias clandestinas¹⁷².

Se por um lado o financiamento privado de campanhas infringe a representatividade democrática, o financiamento exclusivamente público de campanhas ataca o princípio da pluralidade, segundo o qual os diferentes setores da sociedade, segundo graus de afinidade e de identificação, poderiam associar-se e contribuir, inclusive financeiramente para a sua entidade representativa, no caso, os partidos políticos e seus candidatos¹⁷³.

Conforme observa Trindade¹⁷⁴:

Além disso, pode tornar os partidos políticos dependentes do Estado e de quem o administra, equiparando-os a entes estatais ou paraestatais, o que é incompatível com o pluralismo político adequado a uma democracia. Considerando que os partidos representam setores ou parcelas da sociedade que se mobilizam para participar do governo, nada mais legítimo aos seus membros que o direito de cuidar da vida financeira da associação que escolheram, mediante contribuições e doações. A própria busca de recursos por parte das organizações partidárias junto à sociedade civil configura uma interação das correntes políticas com os eleitores, fundamental para aumentar a representatividade e a inserção social.

Freqüentemente, a corrupção política é associada ao tipo de financiamento de campanhas eleitorais e seus fundos de arrecadação. Porém, não é o financiamento exclusivamente público que irá solucionar o problema da corrupção no Brasil:

¹⁷² URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 35.

¹⁷³ URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 35.

¹⁷⁴ TRINDADE *apud* URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008.

O financiamento de atividades políticas é freqüentemente vinculado à corrupção ganhando exposição na mídia sempre que novas denúncias são divulgadas, embora atividade não seja corrupta em sua essência. Infelizmente, não é possível afirmar que o desembolso do Erário vá influenciar de forma decisiva o tipo ou o volume de corrupção política, pois o efeito do investimento público no combate a tal contravenção não tem corroboração empírica suficiente.¹⁷⁵

A adoção do financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais pioraria a situação e incidência de corrupção, pois as aferições privadas não existiriam para o sistema, seriam desconsideradas, não haveria nem sequer fiscalização sobre o montante de poder econômico doado nem a fonte doadora. Nesse sentido:

O monopólio da fonte pública ao inevitável aporte de dinheiro de terceiros na campanha eleitoral impõe ao último o caminho da ilegalidade, com um incentivo extra: como não existe, não será divulgado nem detalhado, salvo se detectado e comprovado pelos órgãos competentes, e nessa condição de forma pontual. A consequência será negativa ao processo eleitoral, que vai perder transparência, configurando uma situação propícia à atuação do dinheiro ilegal. No caso do projeto de lei 2679/03, que prevê fiscalização apenas dos partidos e federações, a tarefa fica mais fácil, pois não haverá auditoria das campanhas individuais, dada a suposta incapacidade estrutural da Justiça Eleitoral.¹⁷⁶

Os dois tipos de financiamento apresentam prós e contras, de certa maneira, inevitáveis. O financiamento público possibilitaria condições mais igualitárias de elegibilidade, já o financiamento privado possibilitaria aferições de poder econômico privado para campanhas eleitorais, que é uma forma legítima de participação política, *in verbis*:

Resultante da necessidade de combinar os pontos positivos ou inevitáveis de cada um, os sistemas mistos contam com a inclusão tanto do financiamento público quanto do privado. O principal objetivo de uma contribuição pública é viabilizar as facções com algum grau de representatividade o acesso ao processo eleitoral com chances de sensibilizar o eleitor, sem descuidar da democrática regra da maioria, ou mesmo prejudicar grupos com boa capacidade de obtenção de doações. Para a parcela de dinheiro privado, a prioridade é permitir a participação de setores da sociedade economicamente importantes, que constitui uma forma de participação política, e evitar

¹⁷⁵ URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 35.

¹⁷⁶ URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 48.

manobras do governo para obstaculizar a ação da oposição.¹⁷⁷

A solução apontada seria a adoção do sistema de financiamento misto de campanhas eleitorais à luz do que ocorre em outros casos como o da Alemanha, em que o Estado entra com subsídios para cobrir as contribuições privadas de campanhas eleitorais¹⁷⁸. Estas, por sua vez, teriam montantes e fontes restritos e controlados por fortes mecanismos de fiscalização.

Dentre as críticas ao financiamento público exclusivo de campanhas¹⁷⁹ é a de que a adoção deste sistema não impediria a ocorrência de doações privadas de campanha, pelo contrário, segundo os críticos e céticos, elas até aumentariam, juntamente com a corrupção, visto que os órgãos de fiscalização e de controle ignorariam a sua ocorrência.

Entretanto, não se pode deixar de implementar um sistema favorável à democracia brasileira pelo simples argumento de que é de difícil fiscalização. O que se deve fazer paulatinamente à implementação do financiamento público de campanhas é fortalecer a ação conjunta dos diversos órgãos e mecanismos de fiscalização e de controle, conferindo-lhes força e autonomia. Nesse aspecto, escreveu Lima:

Refiro-me à articulação que deve existir entre Justiça Eleitoral, Receita Federal e Banco Central na vigilância e transparência do uso dos recursos financeiros distribuídos aos partidos pelo Estado. Demais, alterações que fossem introduzidas na atual legislação tenderiam a resolver o problema do financiamento exclusivamente público de campanhas.¹⁸⁰

¹⁷⁷URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 49.

¹⁷⁸URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008, p. 48.

¹⁷⁹LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo Jurídico*, 13 set. 2010 Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010, p. 21.

¹⁸⁰LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo Jurídico*, 13 set. 2010 Disponível em: <<http://www.mundojuridico.adv.br>>. Acesso em: 10 nov. 2010, p. 18.

3.2.3 Órgãos fiscalizadores

Existem várias propostas de alteração na lei quanto ao financiamento de campanhas políticas no Brasil. Essas propostas vão “desde o financiamento público exclusivo ao financiamento privado sem limites”.¹⁸¹ Para Fleischer:

“Se for adotado o mecanismo de eleição proporcional com listas fechadas e bloqueadas, a proposta da criação de um fundo partidário terá sentido. Nesse caso, seria instituído um fundo a ser gerenciado pelo TSE e fiscalizado pelo TCU.”¹⁸²

Essa mudança deveria vir associada de uma proibição total de recebimento de recursos que não os partidários e de um maior poder e autonomia junto à Justiça Eleitoral para um efetivo controle e fiscalização.

“E, ao mesmo tempo, deve-se dotar a Justiça Eleitoral de poderes especiais (inclusive quebra de sigilo bancário), para fiscalizar e monitorar o financiamento dos partidos e das suas campanhas, em bases correntes e não apenas ex-post-factu. Para inibir tais práticas, a Justiça Eleitoral deveria ter o poder de cassar candidaturas e chapas de partidos infratores”.¹⁸³

Samuels entende nesse sentido: “Junto com a sugestão de baixar o limite das doações, os candidatos também teriam de relatar seus gastos de campanha, assim como os recursos recebidos durante a campanha”.¹⁸⁴

Os maiores desvios e falcatruas foram encobertos pelo TCU. Segundo a Folha de São Paulo¹⁸⁵ em 1992:

“A proposta para essa área de auditoria pública, e de controle interno e externo, é a criação de uma nova Controladoria Geral da União (CGU), que acumularia as funções do TCU e dos órgãos de controle interno. Essa CGU seria um órgão eminentemente técnico, onde todos os seus funcionários

¹⁸¹ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-105, dezembro 2000, p. 95.

¹⁸² FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-105, dezembro 2000, p. 95.

¹⁸³ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-105, dezembro 2000, p. 95.

¹⁸⁴ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 151-152.

¹⁸⁵ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-105, dezembro 2000. p. 93.

seriam recrutados por meio de concursos públicos, e dotada de independência e autonomia políticas iguais às da PGR”.

No intuito de impedir esquemas corruptos como o *caixa dois* usados para financiamentos políticos clandestinos, o autor entende ser necessário uma reforma também na Secretaria da Receita Federal (SRF) ¹⁸⁶.

As entidades de direito eleitoral, em especial, tem sua autonomia limitada, na maioria das vezes, por interesses políticos e econômicos que acabam determinando a configuração eleitoral e pós-eleitoral em favor de si mesmos.

“Embora a legislação eleitoral brasileira estigmatize o “abuso do poder econômico” como algo nocivo ao processo eleitoral, ela não dota o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) e os TREs (Tribunais Regionais Eleitorais) com poderes suficientes para realmente inibir esses abusos. Muitas vezes, os TREs constatarem claramente esses excessos do poder econômico público e privado, mas não têm poderes legais para intervir, para coibir tais abusos. Pela legislação brasileira, nenhum candidato pode praticar despesas eleitorais, cabendo exclusivamente aos partidos políticos efetuar esses gastos e prestar contas no final de cada campanha. Essas contas apresentadas à Justiça Eleitoral são acordadas entre os demais partidos que disputaram a eleição, numa espécie de “acordo de apoio mútuo entre cavalheiros”, onde cada partido ratifica a lisura da contabilidade dos outros partidos para que, em troca, possa ter as suas próprias contas aprovadas” ¹⁸⁷.

A fim de possibilitar uma maior transparência, evidenciando laços de interesses suspeitos entre doadores e candidatos, estes teriam de prestar contas dos gastos de campanha e das contribuições eleitorais ainda durante a campanha e não somente depois de encerrada a mesma. Essa medida seria de fácil implementação e possibilitaria ao público eleitor uma acessibilidade ao processo de *accountability* em tempo real, com maiores chances de punir os candidatos desonestos ou de atuação suspeita ¹⁸⁸.

¹⁸⁶ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-105, dezembro 2000. p. 79.

¹⁸⁷ FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-105, dezembro 2000. p. 79.

¹⁸⁸ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 151-152.

3.2.4 Distribuição de recursos

O financiamento público de campanhas não centraliza poder na cúpula dos partidos no que se refere ao problema de distribuição de recursos financeiros públicos, *in verbis*:

“Caso fosse adotado o financiamento público exclusivo os recursos para os candidatos majoritários (prefeitos, governadores e presidente) seriam distribuídos através de critérios previamente discutidos e regulamentados em lei, observando-se parâmetros semelhantes com os usados para distribuição do fundo partidário, porém menos desiguais”.¹⁸⁹

Além disso, a adoção desse sistema requer um série de outras transformações estruturais referentes à organização, controle e fiscalização/sanção, sob uma perspectiva de crescimento orgânico dos partidos, visando sua atuação para além do período eleitoral. Corroborar com esse entendimento Lima, *in verbis*:

“A contribuição financeira de pessoas físicas filiadas ou não ou e de empresas para os partidos continuariam a existir dentro de parâmetros previstos em legislação específica, porém com a vedação legal de utilização destes recursos diretamente nos gastos de campanha”.¹⁹⁰

Nesse sentido, Samuels:

“É uma questão crítica: quem quer que controle a distribuição de dinheiro terá um grande poder. Se esse poder fosse dado aos líderes de partido centralizador, isso implicaria uma mudança na natureza relativamente descentralizada das campanhas eleitorais (fora da corrida presidencial, claro), em que considerações em nível local e estadual estão a frente de questões nacionais, e em que os políticos são responsáveis por angariar e gastar dinheiro por si mesmos, dando-lhes um certo grau de independência e autonomia de organizações centrais do partido”.¹⁹¹

¹⁸⁹ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 16.

¹⁹⁰ LIMA, Edmo D’El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 16.

¹⁹¹ SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 151.

Deve ser estabelecida em Lei a situação para que o candidato recebesse o dinheiro diretamente da Justiça Eleitoral e sua prestação de contas fosse feita diretamente junto a ela¹⁹².

3.3 Projeto de Lei

O Projeto de Lei 1210/07 está sendo analisado pela Câmara dos Deputados. Esse é de autoria do deputado Regis de Oliveira (PSC-SP) e substitui mais de 100 propostas que tratavam da reforma política e foram rejeitadas pelo Plenário. O texto é idêntico ao substitutivo aprovado pela Comissão Especial da Reforma Política, PL 2679/2003, na qual o deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO) foi relator. A proposta estabelece, entre outras medidas, voto em lista fechada, financiamento público de campanha, cláusula de barreira e proibição de coligação nas eleições proporcionais (para vereador e deputado).

Regis de Oliveira assumiu a autoria da proposta após a retirada da assinatura do líder do PDT, Miro Teixeira (RJ), que constava como autor do projeto, pois o PDT foi o primeiro a sugerir a apresentação da proposta nesta sessão legislativa. Como o PSC era o próximo partido na sequência da lista de apoio à proposta, Oliveira assumiu a autoria¹⁹³.

A substituição das antigas propostas sobre reforma política pelo Projeto de Lei 1210/07 foi acertada pelos líderes partidários no fim de maio de 2011. Na prática, a mudança transfere para a Câmara a autoria da reforma política, uma vez que o projeto principal, PL 8039/86, era do Senado. Com a nova tramitação, mesmo que o Senado, onde o PL 1210/07 será votado em seguida, modifique o texto aprovado na Câmara, as mudanças terão que ser confirmadas pelos deputados, antes de o projeto ser enviado para a sanção presidencial¹⁹⁴.

¹⁹² LIMA, Edmo D'El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010. p. 16.

¹⁹³ BITTAR, Rodrigo. *Câmara discute proposta única para a reforma política*. In: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/104882.html>. Acesso em 10 set. 2011.

¹⁹⁴ BITTAR, Rodrigo. *Câmara discute proposta única para a reforma política*. In: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/104882.html>. Acesso em 10 set. 2011.

O projeto tramita em regime de urgência, o que permite a sua análise diretamente pelo Plenário sem a necessidade de as comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania analisarem previamente a matéria, segundo prevê o artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O Projeto de Lei 1210/07, entre outras medidas anteriormente citadas, estabelece o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais. Segundo a proposta, em ano eleitoral a lei orçamentária incluirá dotação, em rubrica própria, de valor equivalente ao número de eleitores do País multiplicado por R\$ 7,00, tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à lei orçamentária¹⁹⁵.

De acordo com o referido Projeto de Lei, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) deverá realizar a distribuição dos recursos às direções nacionais dos partidos dentro de dez dias, contados da data do depósito dos recursos em conta especial a ser aberta no Banco do Brasil, segundo os seguintes critérios:

- 1% dividido igualmente entre todos os partidos registrados no TSE;
- 14% divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados;
- 85% divididos entre os partidos e federações proporcionalmente ao número de representantes que elegeram na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

A aplicação dos recursos pelos partidos internamente também deverá respeitar alguns critérios, como a existência de candidato próprio à Presidência da República¹⁹⁶: "Com financiamento a partidos que apresentem listas fechadas, a campanha eleitoral será da agremiação como um todo [...] A fiscalização por parte da Justiça Eleitoral também será simplificada, pois deixará de analisar milhares de prestações de contas,

¹⁹⁵ BITTAR, Rodrigo. *Câmara discute proposta única para a reforma política*. In: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/104882.html>. Acesso em 10 set. 2011.

¹⁹⁶ BITTAR, Rodrigo. *Câmara discute proposta única para a reforma política*. In: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/104882.html>. Acesso em 10 set. 2011.

produzidas por milhares de candidatos, e examinará um número reduzido delas, de responsabilidade dos próprios partidos". Portanto, a proposta de adoção de financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais pressupõe a reforma das listas fechadas, sendo incompatível com o atual sistema eleitoral de listas abertas, sendo este mais um dos pontos suscitados na Reforma Política.

O Projeto de Lei 268/2011 de iniciativa do Senado, proveniente da Comissão de Reforma Política e de autoria dos Senadores José Sarney e Francisco Meireles também pretende instituir o financiamento público de campanhas eleitorais. No dia 26 de setembro deste ano, a proposta foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça e, no momento, aguarda julgamento em plenário.

O referido projeto de Lei é semelhante ao 1210/2001 que tramita na Câmara dos Deputados. Segundo o relatório do PLS 268/2011, o artigo 1º da proposição institui o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais¹⁹⁷.

O art. 2º da proposição pretende acrescentar § 3º ao art. 38 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para estabelecer que nos anos em que se realizarem eleições, serão consignadas ao Tribunal Superior Eleitoral dotações orçamentárias correspondentes ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior, multiplicado por sete reais, em valor de janeiro de 2011, ampliando de forma expressiva os recursos destinados ao fundo partidários nos anos eleitorais¹⁹⁸. O mesmo artigo propõe o acréscimo do § 4º ao mesmo art. 38 para consignar que os recursos orçamentários calculados na forma do § 3º serão aplicados exclusivamente nas campanhas eleitorais, pelos partidos políticos e respectivos candidatos.

Já o art. 3º trata sobre a questão de como se dará a distribuição dos recursos entre os partidos e entre estes e os candidatos. O artigo 3º estatui que os recursos referidos no art. 2º serão distribuídos nos termos do art. 41-A da Lei dos Partidos Políticos, ou seja, cinco por cento em partes iguais a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no

¹⁹⁷ PROJETO DE LEI DO SENADO 268 DE 2011. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/92750.pdf>> Acesso em 05 out. 2011, p. 1.

¹⁹⁸ PROJETO DE LEI DO SENADO 268 DE 2011. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/92750.pdf>> Acesso em 05 out. 2011, p. 1.

Tribunal Superior Eleitoral e noventa e cinco por cento de acordo com a votação de cada partido na última eleição para a Câmara dos Deputados¹⁹⁹.

O artigo 4^{o200} é uma nota explicativa e estipula que em todos os casos de proporcionalidade partidária de que trata a proposição, será considerada a legenda partidária pela qual o parlamentar foi eleito na última eleição.

Já o artigo 5^o trata de questões procedimentais sobre o depósito e redistribuição dos recursos, estabelecendo que os recursos em questão sejam depositados no Banco do Brasil S/A, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 20 de cada mês, em quatro parcelas mensais, iguais e sucessivas, a partir de maio, e não serão objeto de contingenciamento, sob pena de responsabilidade²⁰¹. Por seu turno, o § 1^o do mesmo art. 5^o estatui o prazo de quinze dias, a contar da data do depósito para que o Tribunal distribua os recursos aos partidos políticos e o § 2^o consigna que os recursos recebidos para financiamento das campanhas serão distribuídos entre as diversas eleições e candidatos segundo critérios definidos pelos próprios partidos.

O artigo 6^o prevê que a prestação de contas referente aos recursos e gastos de campanhas eleitorais permanece de acordo com a Legislação vigente, a saber, os artigos 28 e 32 da Lei 9.504/97. O artigo sétimo, por sua vez, dá nova redação ao § 5^o do art. 39 da Lei dos Partidos Políticos, para dispor que nos anos em que se realizarem eleições é vedado aos partidos políticos o recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas²⁰².

Na Justificação do PL 268/2011 está posto que o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais está diretamente vinculado com a proposta de adoção do sistema de lista fechada nas eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e Câmara Legislativa do Distrito Federal, com a finalidade de evitar a

¹⁹⁹ PROJETO DE LEI DO SENADO 268 DE 2011. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/92750.pdf>> Acesso em 05 out. 2011, p. 1.

²⁰⁰ PROJETO DE LEI DO SENADO 268 DE 2011. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/92750.pdf>> Acesso em 05 out. 2011, p. 1.

²⁰¹ PROJETO DE LEI DO SENADO 268 DE 2011. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/92750.pdf>> Acesso em 05 out. 2011, p. 1.

²⁰² PROJETO DE LEI DO SENADO 268 DE 2011. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/92750.pdf>> Acesso em 05 out. 2011, p. 1.

perpetuação dos grandes partidos, como tratado no tema das principais críticas a esse modelo de financiamento.

Ademais, é utilizada como argumento favorável à aprovação da proposta a necessidade de redução dos gastos das campanhas, que vêm crescendo exponencialmente no País, bem como na necessidade de por fim à utilização de recursos não contabilizados, oriundos do chamado “caixa dois”²⁰³.

Além disso, a Justificação faz também referência ao princípio da igualdade, inscrito no art. 5º da nossa Lei Maior, ponderando que esse princípio, conforme exposto neste trabalho, institui como um dos objetivos dos regimes democráticos, em matéria de eleições, exatamente o tratamento igualitário dos concorrentes ao pleito:

“de forma a impedir que alguns alcancem a vitória eleitoral, não pelo convencimento das teses e do programa que propõem e sim em função da arregimentação e da pletera de propaganda eleitoral propiciadas pelo seu poder econômico.”²⁰⁴

É feita, ainda, referência ao § 9º do seu art. 14, da Constituição Federal, que veda expressamente o abuso do poder econômico no processo político e eleitoral, conforme *ante* exposto.

²⁰³ PROJETO DE LEI DO SENADO 268 DE 2011. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/92750.pdf>> Acesso em 05 out. 2011, p. 3.

²⁰⁴ PROJETO DE LEI DO SENADO 268 DE 2011. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/92750.pdf>> Acesso em 05 out. 2011, p. 4.

CONCLUSÃO

A democracia indireta se caracteriza por ser o governo de um representante eleito pelo povo. Neste tipo, os cidadãos escolhem, de acordo com suas vontades, os seus representantes para a tomada de decisões políticas nos lugares daqueles. O poder soberano, na democracia indireta, permanece nas mãos do povo, este somente não o exerce diretamente. A democracia semi direta, vigente no Brasil, é a própria modalidade indireta, representativa, com elementos pontuais característicos da direta, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular.

O ideal de representação política é o principal instrumento de efetivação da democracia indireta, pois a comunidade escolhe representantes por meio de eleições para a tarefa de tomar decisões coletivas. O poder do povo, por meio do voto, seria delegado aos representantes que tomariam as decisões em nome da coletividade. Entretanto, isso não é o que ocorre na maioria das vezes. O que se percebe, na verdade, é o contrário. Há uma forte vinculação entre o poder político e o econômico que acaba por refletir no desvirtuamento das decisões políticas em prol de interesses privados de grupos econômicos determinados. Aqui está o principal objeto de estudo deste trabalho: a análise de questões que levam à desilusão do sistema representativo, a saber, a forte ingerência do poder econômico por meio do financiamento privado de campanhas eleitorais. Portanto, é correto concluir que mecanismos normativo-jurídicos que possibilitem condições igualitárias e isonômicas de participação política contribuem para o cumprimento efetivo de preceito constitucional brasileiro, a democracia representativa.

Dessa maneira, o processo de escolha dos representantes do povo está intimamente ligado à efetivação da democracia em uma sociedade, uma vez que os mecanismos e procedimentos utilizados no processo eleitoral traduzirão, em grande medida, o grau de representação política do pluralismo social existente. A implantação prática da representação requer um complexo arcabouço normativo-jurídico que abarque as questões eleitorais, em todos os seus aspectos. Essa estrutura forma o sistema eleitoral de cada país.

Para que as condições jurídico-normativas cumpram a efetividade do regime democrático, sua regulamentação deve ser feita pelo Estado, de maneira a tutelar os interesses comuns da sociedade e não interesses de grupos determinados, de acordo com o seu potencial econômico, financeiro ou social. Essas regras podem distorcer em pequena ou larga medida a escolha de um indivíduo quanto a seus representantes políticos. A questão reside no fato de que, em diversas situações o sistema político eleitoral de um Estado possibilita distorções sobre a alma da representatividade democrática, resultando em um pleito eleitoral que não corresponde a real e fiel vontade do povo, tampouco no cumprimento de preceito de buscar com afincamento o interesse de todos, enquanto coletividade.

A principal barreira para a representatividade democrática é o poder do poder econômico. O processo eleitoral no mundo inteiro, de maneira geral, é caro. Mas no Brasil, proporcionalmente, é extremamente caro, conforme dados apresentados. Nesse sistema, o que acaba por acontecer é uma pré-seleção dos candidatos segundo seu potencial financeiro e de articulação entre os grupos empresariais. Os candidatos não partem de um ponto democrático, ou seja, de um ponto em que todos apresentem iguais chances de serem eleitos, pois dependem de um grande contingente financeiro para se elegerem. Portanto, apesar de a Constituição Federal, em seu artigo 14, parágrafo 9º, condenar o abuso do poder econômico no processo político, a legislação eleitoral, especialmente no tocante ao financiamento de campanhas eleitorais não tem se alinhado à Carta Maior.

A força do poder econômico no processo político eleitoral brasileiro prejudica basicamente duas questões ligadas diretamente ao princípio democrático. A primeira delas é tornar a competição entre os candidatos desleal, uma vez que prevalece quem é mais bem dotado financeiramente. A segunda questão é o problema de as políticas governamentais estarem cada vez mais ligadas e direcionadas a quem lhes financiou eleitoralmente, desvirtuando o ideal democrático de busca pelo interesse comum. Portanto, é correto concluir que a influência do dinheiro em sede de financiamento de campanhas eleitorais é prejudicial ao princípio assegurado pela Constituição Federal do Brasil de representatividade democrática.

Dessa maneira, esse tipo de relação entre política e poder econômico afeta de maneira gravosa um regime que se diz democrático, pois ao mesmo tempo em que vicia decisões políticas que deveriam ser tomadas em benefício público, constitui barreira de

seleção de candidatos segundo seu potencial financeiro, não segundo princípios democráticos, sob o entendimento de que a autorização legal de doações privadas viola a Constituição, notadamente quanto aos seguintes aspectos: princípio da igualdade, princípio democrático, princípio republicano e princípio da representatividade. Fica demonstrado, portanto, ser de extrema relevância a discussão sobre o tema de financiamento de campanhas eleitorais para a garantia de uma real democracia no Brasil.

As Leis que abarcam o tema eleições e formas de arrecadação de recursos no Brasil são a Constituição Federal, o Código Eleitoral (4.737/65), a Lei 9.504/97 e as Resoluções normativas do Tribunal Superior Eleitoral. Relativamente às normas que tratam da arrecadação de recursos financeiros para campanhas eleitorais, podemos comparar as Leis 8.713/93, a Lei 9.100/95, 9.096/95 e a Lei 9.504/97. A Lei 9504/97 com as alterações sofridas pela Lei 11300/06 prevê, em diversos de seus dispositivos, a possibilidade de doações e contribuições privadas a campanhas eleitorais, tanto provenientes de pessoas físicas, como jurídicas.

A proposta apresentada combina duas estratégias, que não são excludentes, mas complementares e sinérgicas entre si: prevenir os abusos, através de fiscalização, controle e punição das irregularidades eleitorais, e alterar o marco normativo vigente, no sentido de verticalizá-lo, para torná-lo mais consentâneo com os valores e princípios da Constituição da República.

O autor propõe o financiamento público exclusivo de campanhas como uma idéia nova a ser experimentada, não como solução a todas as distorções do sistema político brasileiro. O problema é mais complicado do que se imagina, pois a própria classe política com poder de decisão é, na maioria das vezes, interessada nos recursos privados quando não são as próprias detentoras das empresas financiadoras.

A adoção do financiamento público de campanha tenta solucionar a forte influência que poder econômico tem sobre o processo eleitoral e de políticas públicas. Além disso, tornaria o acesso a cargos eletivos muito mais democráticos economicamente, pois o custo de uma campanha seria equilibrado a todos os candidatos. O grau de representatividade popular aumentaria na medida em que a classe política não teria de retribuir favores financeiros a determinados grupos.

Dentre todas as críticas feitas à adoção do financiamento público de campanhas eleitorais, a principal é a de que a adoção deste sistema não impediria a ocorrência de doações privadas de campanha, pelo contrário, segundo os críticos e céticos, elas até aumentariam, juntamente com a corrupção, visto que os órgãos de fiscalização e de controle ignorariam a sua ocorrência. Entretanto não se pode deixar de implementar um sistema favorável à democracia brasileira pelo simples argumento de que é de difícil fiscalização. O que se deve fazer, paulatinamente, à implementação do financiamento público de campanhas é fortalecer a ação conjunta dos diversos órgãos e mecanismos de fiscalização e controle, conferindo-lhes força e autonomia.

A situação atual sobre o financiamento público de campanhas ainda é muito aberta. O Projeto de Lei da Câmara 1210/2007 e o Projeto de Lei do Senado 268/2011 aguardam julgamento em plenário. A ADIN proposta pelo Conselho Federal da OAB favorável à proibição de doações privadas de campanhas eleitorais por empresas aguarda julgamento do STF. Enfim, o tema é alvo de muita polêmica, sendo pacífico apenas o entendimento de que o debate sobre a questão é extremamente salutar para a manutenção da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. *Republicanism. Estado e Constituição* 4. Editora do Advogado. Porto Alegre, 2005.

ARISTÓTELES. *A política*. In: Coleção grandes obras do pensamento universal -16. Editora Escala, São Paulo, Livro III e IV.

BITTAR, Rodrigo. *Câmara discute proposta única para a reforma política*. In: <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/104882.html>. Acesso em 10 set. 2011.

BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. p. 319.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Paz e Terra. Rio de Janeiro: 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm Acesso em: 19 set. 2010.

BRASIL. Lei 8.713, de 30.09.1993. Estabelece normas para realização das eleições municipais de 03.10.1994. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01.12.1993. Seção 1, p. 14.685.

BRASIL. Lei 9.100, de 29.09.1995. Estabelece normas para a realização de campanhas municipais de 03.10.1996, e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 02.10.1995. Seção 1, p. 15.333.

BRASIL. Lei 9.504, de 30.09.1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 01.10.1997. Seção 1, p. 21.801.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Instruções sobre arrecadação e aplicação de recursos nas campanhas eleitorais e prestação de contas (eleições de 2000). Resolução 20.566 de 02.03.2000. *Diário da Justiça da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27.03.2000, p. 54.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Legalidade, legitimidade e corrupção em campanhas eleitorais*. In Revista Trimestral de Direito Público. Ed 7/1994.

CINTRA, A. O; AVELAR, L. *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007.

COTTA, M. *Representação política: significados do conceito*. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*, v.2 Brasília: editora da UNB, 2004.

DELSHIAT, Claude; MARE, Christian. Política e Dinheiro: as Legislações da França e outros países. In: *Revista de informação Legislativa*. Brasília, n. 123, p. 160, jul./set. 1994.

DUVERGER, Maurice. *Droit Constitutionnel et institutions politiques*. P. U. F. São Paulo.

FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais. *Cadernos Adenauer 10: Os custos da corrupção*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Dezembro de 2000, p. 79-105.

GENTIL, Mauricio. *Inconstitucionalidade de doações eleitorais por empresas*. In: <http://www.infonet.com.br/mauriciomonteiro/ler.asp?id=117839&titulo=mauriciomonteiro>. Acesso em: 04.09.2011, às 12h.

KRAMNICK, Isaac. Apresentação. In: MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *Os Artigos Federalistas*. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. De A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

LIMA, Edmo D'El-Rei. Financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais no Brasil. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 13, n. 2090, 22 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12487>>. Acesso em: 03 set. 2010.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. *Mundo jurídico*. 13 de set. 2010. Disponível em <HTTP://www.mundojuridico.adv.br> Acesso em : 10 nov. 2010, p. 1-24.

LOCKE, John. *O segundo tratado sobre o governo civil*. Vozes, São Paulo, 2009.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. *O princípio democrático no ordenamento jurídico brasileiro*. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 43, 1 jul. 2000. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/62>>. Acesso em: 29 mai. 2011.

MIGUEL, Luís Felipe. A Democracia Domesticada: *Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo*. DADOS, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 45, nº 3, 2002, p. 483.

MIGUEL, Luís Felipe. *Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada de representação política*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 18, num. 51, 2003.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Ediouro, São Paulo, 1963.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. *Comentários à Constituição Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

NICOLAU, J. *Financiamento público de campanha*. Mesa redonda do Seminário Reforma Política, promovido pelo Instituto Cidadania, em São Paulo em 22/04/2002. In: BENEVIDES, M.V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. (Orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Percecu Abramo, 2003, p. 449 – 471.

PITKIN, H. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 67, p. 15 – 47, 2006.

PROJETO DE LEI DO SENADO 268 DE 2011. Disponível em: < <http://legis.senado.gov.br/mate-pdf/92750.pdf>> Acesso em 05 out. 2011.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil: *traços constitucionais da organização política brasileira*. Editora Del Rey. Belo Horizonte, 1997.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Do contrato social*. Martin Claret, São Paulo, 2007

SALMITO, Idelfonso Vidal. *O argumento da representatividade em prol do financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais à luz do patrimonialismo*. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2010.

SAMUELS, David. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In *Reforma Política: lições da história recente*, Gláucio Ary Dillon Soares e Lucio R. Rennó (org.). Rio de Janeiro: FGV editora, 2006, p. 133-153.

SILVA, José Afonso Da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1999.

SOBIERAJSKI, Denise Goulart. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Editora Uruá, Curitiba, 2004.

TRINDADE, Fernando. *Financiamento eleitoral e pluralismo político*. Coordenação de estudos do Senado Federal. Textos para discussão 4. Brasília, 2004.

URAZATO, Denis. *Financiamento de Campanha eleitoral e Representação Política*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008.

VIEIRA, Monica. *O conceito de representação política: genealogia e novas configurações*. Disponível em < <http://www.ics.ul.pt/instituto/>> Acesso em: 27 de maio de 2011.

WEBER, M. *Economia e sociedade*; fundamentos de sociologia compreensiva. v. 1. Basília: UNB, 1999.