

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP**

**ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – ECJ**

**Thiago Salles Ignatowski**

# **Eleições no Brasil: Dinheiro, voto e crise de legitimidade**

Rio de Janeiro - 2014

Thiago Salles Ignatowski

# Eleições no Brasil: Dinheiro, voto e crise de legitimidade

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Professor Orientador: Fábio Corrêa Souza de Oliveira

Rio de Janeiro - 2014

## **AGRADECIMENTOS**

Não é possível manifestar em palavras a gratidão que sinto por todo o esforço empreendido por minha mãe Lurdes e minha madrinha Maria do Carmo. Tudo que tenho hoje e todos os meus sonhos devo a elas.

Agradeço aos meus amigos e amigas a quem não preciso me referir nominalmente, mas que estão sempre ao meu lado me ajudando a crescer e me lembrando que a vida só faz sentido com sorrisos e com amor.

Agradeço ao professor Roberto Trindade por ser um mestre tão dedicado e por me ensinar que teremos a eternidade para descansar, o momento de trabalhar é agora.

Agradeço ao professor Fábio de Oliveira por sua enorme atenção, gentileza e generosidade para ensinar.

Agradeço ao querido amigo Armando pela ajuda na escolha do tema e constante contribuição para o trabalho.

Agradeço a Aline Osório e a Luiz Otávio Ribas que contribuíram não só com material para minha pesquisa, mas também como dois ótimos exemplos de pessoas competentes e dedicadas ao que acreditam.

## RESUMO

O objetivo deste trabalho é abordar criticamente o tema do financiamento de campanhas, explicitando aspectos de nossa legislação eleitoral que causam distorções e comprometem a legitimidade da representação política. O tema está em voga e se mostra ponto de partida para toda discussão acerca das mudanças reputadas socialmente necessárias para o Brasil.

Inicialmente, faz-se uma concisa exposição da história da participação política do brasileiro em que se observam os avanços e retrocessos por que passou o exercício da cidadania em nosso país.

Em um segundo momento, é apresentado o arcabouço normativo que regula as campanhas, principalmente as leis 9.504/1997 e 9.096/1995, que abrigam os dispositivos reputados mais problemáticos porquanto permissivos em relação à influência do poder econômico na política.

Na sequência, o trabalho trata dos efeitos deletérios do dinheiro para a Democracia, demonstrando que seu protagonismo nas campanhas cria vinculações antirepublicanas e antidemocráticas entre eleitos e financiadores.

Por fim, apresentam-se ideias de alteração normativa com potencial para operar mudanças necessárias e caminhar no sentido de uma maior legitimidade na representação política.

**Palavras-chave:** Financiamento, Campanhas eleitorais, Legitimidade, Representação, Democracia, Princípio Republicano, Igualdade.

## RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es hacer un abordaje de crítico al tema del financiamiento de las campañas políticas, explicitando aspectos de la legislación electoral que causan distorsiones y comprometen la legitimidad de la representación política. El tema está en evidencia y se pone como punto de partida para toda discusión con respecto a los cambios reputados socialmente necesarias para Brasil.

Inicialmente se hace una concisa exposición de la historia de la participación política del brasileño en que se observan los avances y retrocesos por los cuales pasó el ejercicio de la ciudadanía en nuestro país.

En un segundo momento, se presenta la normativa que regula las campañas electorales, principalmente las leyes 9.504/1997 e 9.096/1995, que contienen los dispositivos reputados más problemáticos por su permisividad con respecto a la influencia del poder económico en la política.

A continuación, el trabajo trata de los efectos deletéreos del dinero para la Democracia demostrando que su protagonismo en las campañas genera vinculaciones antirepublicanas y antidemocráticas entre electos y financiadores.

Finalmente, se presentan ideas de posibles cambios normativos con potencial para hacer las mudanzas necesarias y caminar rumbo a un nivel más alto de legitimidad en la representación política.

**Palabras llave:** Financiamiento, Campañas electorales, Legitimidad, Representación, Democracia, Principio Republicano, Igualdad.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
<b>AS ELEIÇÕES NA HISTÓRIA DO BRASIL.....</b>	<b>7</b>
O Brasil sob a Coroa.....	7
A República.....	11
A Era Vargas.....	13
O regime empresarial-militar.....	15
Dias atuais.....	18
<b>QUADRO NORMATIVO A SER CONSIDERADO.....</b>	<b>20</b>
<b>O CUSTO DAS ELEIÇÕES.....</b>	<b>24</b>
Os gastos nas eleições.....	24
De onde vêm os recursos.....	26
Prestação de contas.....	30
<b>MAIOR GASTO, MAIORES CHANCES.....</b>	<b>33</b>
<b>A LEGISLAÇÃO E O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS.....</b>	<b>35</b>
Influência da lei sobre legendas e estratégias.....	35
Exceções comprovam a regra.....	41
<b>OFENSA À CONSTITUIÇÃO.....</b>	<b>45</b>
Sem igualdade não há Democracia.....	45
Violação do princípio republicano.....	50
<b>É PRECISO MUDAR.....</b>	<b>53</b>
A ADIn 4650.....	53
A Reforma Política.....	55
O semi presidencialismo.....	56
Cláusula de barreira.....	57

Verticalização.....	58
Lista fechada.....	59
Voto distrital misto.....	60
Financiamento democrático.....	61
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>63</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>65</b>

## INTRODUÇÃO

A experiência vivida pelo Brasil em junho de 2013 por muito tempo será objeto de discussões e de tentativas de interpretação. Não é possível afirmar com exatidão o que motivou tais acontecimentos ou qual seu significado. No entanto, não é desacartado dizer que as Jornadas de Junho se devem em grande medida a uma insatisfação generalizada do brasileiro com a política, fruto de um distanciamento entre representantes e representados observado historicamente em nosso país.

Erigida sobre uma economia de base escravista e uma sociedade dominada por oligarquias, a política brasileira tem ainda hoje traços de um regime em que a grande maioria da população exerce pouquíssima influência nos rumos do país enquanto uma minoria detentora do poder econômico é quem tem mais possibilidades de se fazer representar. As eleições no Brasil são um aspecto chave para compreender a crise de legitimidade por que passa a representação política em nosso país.

Se em um primeiro momento o direito ao voto era para poucos e comportava restrições quanto a renda ou gênero, com a expansão do ideal democrático em todo o mundo, a cidadania passou a ser compreendida em termos mais amplos e estendida a todos, ao menos formalmente.

Nossas campanhas eleitorais são competições publicitárias em que a imagem pessoal dos candidatos é supervalorizada em detrimento dos programas partidários. O marketing é o meio pelo qual se busca sucesso nos pleitos.

A lei eleitoral permite que o dinheiro seja determinante para as campanhas eleitorais. A falta de limitação efetiva dos gastos, aliada a permissão de doações por parte de pessoas jurídicas, faz com que toda eleição seja uma corrida publicitária em que se gastam bilhões de reais seguindo a lógica de que com maiores gastos se têm maiores chances. Isso, evidentemente, cria distorções na disputa e também na representação.

Além de afastar da disputa eleitoral os cidadãos que não dispõem de muitos recursos financeiros, o protagonismo do dinheiro nas campanhas eleitorais no Brasil é uma porta de entrada na política para o poder econômico, desvirtuando a Democracia ao deixar que o Estado seja colonizado e dirigido por interesses de uma minoria.

## AS ELEIÇÕES NA HISTÓRIA DO BRASIL

As eleições no Brasil têm uma História que remonta o início do século XVII, quando ainda colônia portuguesa o Brasil tinha sua vida regida pelas Ordenações Filipinas, legislação imposta pela Metrópole, pouco compatível com a sociedade que principiava a se estruturar aqui.

Observando a evolução da participação política em seus avanços e retrocessos, passando pela proclamação da República, pela Era Vargas e pelo Golpe de 1964 temos uma ideia clara de como nossos governos sempre se sustentaram sobre bases de legitimidade questionável, negando soberania ao povo por uma evidente incompatibilidade entre a cidadania ampla e os interesses das elites econômicas presentes na estrutura do Estado.

### 1- O Brasil sob a Coroa

No Brasil Colônia, a cada três anos, vilas e cidades elegiam pela via indireta os juízes ordinários, procuradores e vereadores para mandatos de um ano. O processo eleitoral era feito de modo rudimentar: os votantes se reuniam perante um magistrado e um escrivão, que era responsável por anotar os seis nomes indicados pelos presentes para serem eleitores; a seguir, os seis eleitores escolhidos eram agrupados em duplas que não podiam se comunicar, responsáveis por elaborar listas de nomes para ocuparem os cargos locais. Elaboradas as listas, o juiz procedia uma apuração e selecionava os mais votados em listas com nomes e cargos a serem ocupados, em seguida as listas eram inseridas em bolas de cera e guardadas para serem abertas nos próximos anos. Assim, votava-se uma vez a cada três anos, mas os nomes eram renovados anualmente.<sup>1</sup>

Para as votações da esfera municipal, participavam homens da elite colonial brasileira, os chamados “homens bons”, com mais de 25 anos de idade, de fé católica, casados, filhos legítimos e possuidores de terras; e o “povo”, como se referem as Ordenações provavelmente aos homens não escravos e não pertencentes à classe dos “homens bons”, sendo estes os únicos que poderiam ocupar cargos eletivos.

---

<sup>1</sup> NICOLAU, Jairo Marconi. Eleições no Brasil: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.p.14.

Em 1817, Portugal passava por um período conturbado. Mesmo com a expulsão dos franceses de seu território, os portugueses se viam em situação difícil causada por uma grave crise econômica. Nesse momento, ideais iluministas ganharam força e se iniciou um movimento constitucionalista na cidade do Porto em 1820. Em meio ao movimento que se tornou revolução foram convocadas as Cortes, uma assembleia que redigiria a Constituição de Portugal. O processo que contaria com a presença de representantes das colônias, seria a primeira experiência brasileira de eleições em um âmbito maior que o municipal.

Este processo eleitoral se estruturou em quatro níveis, de modo indireto, com observância da regra de maioria simples e, ao menos no primeiro nível, sem restrição de renda ou escolaridade. O primeiro nível era o das freguesias, onde os votantes se reuniam na Câmara Municipal para eleger os compromissários, que por sua vez elegeriam os eleitores da freguesia. Estes, uma semana após, se reuniriam em uma determinada cidade da para eleger os eleitores da Comarca, que por sua vez elegeriam os deputados que iriam às Cortes.

Mais tarde, em 1822, foram convocadas eleições para escolher representantes das províncias para elaborar uma Constituição para o Reino do Brasil. Tais eleições se realizariam em dois níveis: nas paróquias seriam votados os eleitores, que elegeriam os deputados constituintes, sendo que em primeiro grau só votariam os homens casados, e solteiros com mais de 25 anos de idade que fossem economicamente independentes de suas famílias. Por outro lado, estavam excluídos os homens que recebiam salários. No segundo nível, para ser eleitor era necessário ser maior de 25 anos e considerado “homem probo e honrado, de bom entendimento, sem nenhuma sombra de suspeita ou inimizade à causa do Brasil, e de decente subsistência por emprego indústria, ou bens”.

Com o advento da Constituição de 1824, teriam direito de votar os homens maiores de 25 anos, com renda mínima de 100 mil-réis e 200 mil-réis, para primeiro e segundo graus, respectivamente. Estariam excluídos os homens dependentes economicamente de suas famílias, os criados e os religiosos em claustro. Para serem eleitos os deputados deveriam ter renda de 400 mil-réis e os senadores 800 mil-réis.

Era extremamente precária, nessa época, a comprovação de renda. Não havia como atestar a veracidade da renda alegada. A seleção dos que estariam aptos a votar era feita por uma Junta de Qualificação de Eleitores, que tinha a incumbência de fornecer informações sobre cada eleitor indicando sua idade, estado civil, domicílio e

renda provada ou presumida, sem a necessidade de comprovação para oficiais, religiosos, médicos e outras profissões de maior prestígio.

A constituição de 1824 deu ao Brasil uma estrutura política de três níveis, que seriam: Governo Central, Províncias e Municípios. Além disso, foram criados a Câmara dos Deputados, que contava com deputados escolhidos nas províncias para um mandato de quatro anos; e o Senado Federal, composto por senadores escolhidos em listas tríplexes elaboradas nas províncias, eleitos para cargos vitalícios. O imperador tinha para si o Poder Moderador, que se sobrepunha aos demais, permitindo a ele nomear ministros, dissolver a Assembleia, ter controle sobre o exército, etc.

Essa Constituição estabelecia o voto indireto em dois níveis tanto para o Senado quanto para a Câmara dos Deputados. Votantes escolhiam eleitores, que por sua vez escolheriam os representantes.

O sistema eleitoral dessa época era muito criticado por permitir que políticos das províncias sufocassem a influência de políticos locais. Isso ocorria porque os votos eram computados nas províncias, de modo que os grupos dominantes na província e o governo central tivessem amplo controle sobre o processo.

A realidade é que a Carta Outorgada de 1824 excluía da participação política a imensa maioria da população, mostrando um caráter elitista, de defesa dos interesses das oligarquias. Estima-se que em 1875 o Brasil tinha 1,1 milhão de votantes, o que corresponde a 11% da população que aqui havia.

Ilustram o cenário desta época as palavras de Raymundo Faoro:

O sistema criado pela Carta de 1824 e calcada sobre a tradição portuguesa assume caráter próximo à oligarquia que o imperador preside. A supremacia da Coroa mitiga-se por órgãos de controle saídos das entranhas monárquicas, o Senado, o Conselho de Estado, e por via de um órgão dependente da eleição, a Câmara dos Deputados. A inautenticidade eleitoral, inautenticidade derivada menos do censo, que restringe o número de eleitores do que de circunstâncias sociais, aptas a selecionar o corpo deliberante, e de circunstâncias legais, engendradas para filtrar a vontade primária, reduz a importância, o peso e a densidade do elo popular e representativo. A

Constituição não desempenha, senão remotamente, senão por tolerância ou consentimento, o papel de controle, em nome dos destinatários do poder, os cidadãos convertidos em senhores da soberania. Constituição puramente nominal, incapaz de disciplinar, coordenar, imperar, ideal teórico de uma realidade estranha à doutrina e rebelde à ideologia política importada. Verdade que esse modelo de papel exerce, embora tenuamente, influxo sobre o sistema, inspirando o debate e motivando as reações<sup>2</sup>.

Em 1881, a Lei Saraiva alterou o quadro eleitoral do Brasil introduzindo mudanças substanciais no regramento das eleições. Em seu artigo primeiro, estabelecia eleições diretas para deputados e senadores pelo voto secreto, mantendo a eleição para juízes de paz, vereadores e procuradores. Seu texto trazia ainda a proibição do alistamento sem ter o cidadão procedido o respectivo requerimento anexando provas de que atendia às exigências para exercer o voto, que incluíam prova de sua renda, superior a 200 mil-réis.

Art. 2º E' eleitor todo cidadão brasileiro, nos termos dos arts. 6º, 91 e 92 da Constituição do Imperio, que tiver renda líquida annual não inferior a 200\$ por bens de raiz, industria, commercio ou emprego.

Apesar de a Constituição de 1824 não ter previsto proibição expressa ao voto dos analfabetos, a legislação eleitoral da época dizia que todas as cédulas de votação deveriam ser assinadas pelos votantes. Com a lei Saraiva, os analfabetos tiveram garantido seu direito ao voto, com um título de eleitor que dava informações quanto à instrução, mas para os novos eleitores era exigido saber ler e escrever.

Art. 26. O cidadão que requerer sua inclusão no alistamento deverá provar, além da renda legal pelo modo estabelecido no Capítulo 2º deste Regulamento:

§ 2º Saber ler e escrever.

---

<sup>2</sup> FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Rio de Janeiro, Globo, 1989.p.291.

Nessa época o cenário político brasileiro era marcado pelas disputas entre o Partido Liberal e Conservador, que, uma vez superadas suas divergências iniciais, passaram a coexistir no Brasil de modo harmonioso, em um período que passou a ser referido como Conciliação. Com isso consolidava-se o domínio oligárquico, capitaneado pela elite agrária e burocrática a quem interessava manter o povo afastado da tomada de decisões. Seus esforços eram no sentido de assegurar que a estrutura do país se mantivesse assentada na base agrícola e escravista mantenedora de seu *status*, pouco importando a participação popular. O exercício da cidadania estava ao alcance de poucos.

Esse período de nossa História, compreendido mais ou menos entre 1898 e 1914, corresponde ao apogeu da ordem oligárquica brasileira, que teve no advento da República um fator preponderante para o sucesso das elites em seu projeto de poder, tirando de cena a burocracia imperial que impedia o pleno domínio da nova elite agrária sobre o Estado. Se antes a vida política do Brasil era dominada pelos ricos agricultores nordestinos, agora, com a ascensão da agricultura cafeeira no oeste paulista e em Minas Gerais, novas forças buscavam exercer influência sobre o Estado.

Sobre esse período, as palavras do historiador Leôncio Basbaum:

O Estado é sempre a expressão de uma classe mais ou menos homogênea apoiada em bases econômicas: a posse dos meios de produção. E estes se achavam em mãos de um grupo que não se encontrava no poder. O governo republicano deveria pertencer, como seria lógico, aos donos de terra e dos meios de produção, isto é, aos republicanos objetivistas e realistas, os fazendeiros de café de São Paulo<sup>3</sup>.

## **2 – A República**

Proclamada a República em 1889, começou-se a pensar a nova Constituição do Brasil. A escravidão acabara de ser abolida e o advento da República era a maior alteração no quadro político brasileiro desde a independência. O momento político

---

<sup>3</sup> BASBAUM, Leôncio. História sincera da República. São Paulo, Alfa-ômega, 1968.p.21.

gerava expectativas quanto à cidadania, trazendo a possibilidade de ampliação da participação popular. Havia na época, ainda que com pouca expressão, um “projeto jacobino” de República, ideal sustentado por camadas da população urbana contrários à monarquia, defensores da soberania popular cuja inspiração vinha da Primeira República Francesa.<sup>4</sup> Esse projeto, desprovido de força, não pôde fazer frente aos projetos liberal e positivista de uma República para o Brasil, sustentados pelos ricos fazendeiros e pelo exército, respectivamente, os dois grupos que polarizavam a disputa política da época.

Em 1891, a nova Constituição transformou o Brasil em uma República federativa presidencialista, com um governo central e 20 estados dotados de grande autonomia, cada um com sua própria Constituição. A nova Carta estabeleceu três Poderes independentes e harmônicos entre si e o voto “universal” a ser exercido por homens maiores de 21 anos, alfabetizados. O *censo literário*, somado às exigências feitas para o alistamento fazia com que a grande maioria da população permanecesse excluída da participação política.

No ano de 1914, um relatório do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio tratou do número de eleitores alistados e presentes às eleições, coletando dados em todos os municípios do Brasil. Em 1905, havia 791 mil eleitores, equivalendo a cerca de 4% da população brasileira. Mais tarde, em 1912, o eleitorado passou a ser de 1,3 milhão de alistados, 5% da população. Se esses números demonstram o afastamento entre povo e política, os referentes ao comparecimento às eleições mostram que o quadro era um pouco mais grave. Nas eleições de 1910 o comparecimento foi de 3% da população do país, enquanto que em 1912, 2,5% da população brasileira esteve presente às votações<sup>5</sup>.

Mesmo os que participavam das eleições não tinham assegurado o exercício de sua cidadania. As eleições desse período não se faziam por voto secreto. A lei Rosa e Silva, de 1904 estabelecia o “voto a descoberto”, que permitia ao eleitor levar à votação duas cédulas, uma a ser depositada e outra que serviria de comprovante do voto. Isso

---

<sup>4</sup>VICENTINO, Claudio. História do Brasil. São Paulo, Scipione, 2004.p.267.

<sup>5</sup>NICOLAU, Jairo Marconi. Eleições no Brasil: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro. Zahar.2012.p.58.

permitia a coação de líderes locais sobre os eleitores, não sendo raros os episódios de violência nas eleições daquela época<sup>6</sup>.

O poder oligárquico da República Velha se sustentava em um tripé composto pela *política do café-com-leite*, no nível federal; pela *política dos governadores*, no nível estadual; e pelo *coronelismo*, no nível municipal. Todos os níveis da política brasileira estavam sob domínio das elites e pouco variavam em seu arranjo, servindo sempre aos interesses dos segmentos que detinham o poder econômico. O cenário político era notadamente marcado por um engessamento que mantinha no poder os mesmos grupos, situação que pouco a pouco gerou descontentamentos que culminariam com a revolução de 1930, marcando o declínio oligárquico.

### 3 – A Era Vargas

O governo Vargas teve de lidar com uma grande quantidade de forças buscando um espaço na política, antes dominada exclusivamente pela oligarquia cafeeira.

Logo que chega ao poder, Vargas destituiu todos os políticos eleitos na primeira república e nomeou interventores para os Estados. Seu governo provisório se dava atribuições do Executivo e do Legislativo enquanto uma nova Constituição não desse a nova estrutura do país. Vargas foi habilidoso em conciliar grupos que disputavam terreno na política brasileira, mas seu governo não esteve imune aos choques causados pela falta de democracia.

Após a malfadada revolução constitucionalista em São Paulo, em 1932, sinalizando uma busca por democratização como estratégia para a obtenção de apoio, foi promulgado um Código Eleitoral que trazia o voto secreto, o voto feminino e organizava a justiça eleitoral. Podiam participar da disputa: partidos, alianças de partidos, grupos de eleitores e candidatos avulsos.

O Código dizia em seu artigo 2º: “*é eleitor o cidadão maior de 21 anos, sem distinção de sexo, alistado na forma deste código*”. No entanto, alguns elementos da nova legislação fazem concluir que o alistamento feminino era facultativo. Diz-se isso porque criaram-se sanções para aqueles que não se alistassem, era necessário, para

---

<sup>6</sup> *Idem*

diversos atos da vida civil, a apresentação do título eleitoral e prova da identidade, mas tais exigências não eram feitas às mulheres.

O novo diploma trouxe ainda o alistamento *ex-officio*, obrigando repartições públicas, colégios, seções de registros de diplomas e firmas sociais a apresentarem relações de cidadãos aptos a serem eleitores. Em 1933, 1,44 milhão de eleitores estavam inscritos para votar, o equivalente a 4% da população brasileira daquela época.

A criação do Código Eleitoral era um preparativo para que em 1934, uma nova Constituição fosse promulgada. A nova Carta, contudo, não inovou muito. Apesar das mudanças trazidas pelo Código Eleitoral, mantinha-se a estrutura política do Brasil e o poder nas mãos dos grandes proprietários:

A nova Constituição não difere em essência da anterior, a de 1891: é uma Constituição de uma sociedade de proprietários visando o seu domínio sobre os não-proprietários. Em suma, uma constituição burguesa liberal que não toca no problema da terra porque é precisamente na posse dela que se baseia o seu domínio<sup>7</sup>.

A Constituição trouxe a obrigatoriedade do alistamento e do voto - facultativo para militares, magistrados e idosos. Aquele que não tivesse título de eleitor era punido com multa. Cabe mencionar que os analfabetos permaneciam excluídos da política. Outra mudança vinda com a nova Carta foi a criação dos deputados classistas, eleitos pelos sindicatos para representar segmentos da classe trabalhadora.

A Constituição de 1934 teve vida curta. Em 1937, ano previsto para a sucessão de Vargas, o golpe do Estado Novo instaurou no Brasil uma ditadura que duraria até 1945.

Em 1937 uma nova Constituição entrou em vigor no Brasil. Com inspiração nas constituições da Itália e Polônia, a nova Carta, apelidada de Polaca, centralizava o poder nas mãos do presidente dando-lhe atribuições do Legislativo, agora extinto, e subordinando o Judiciário ao Executivo. Vargas nomeou interventores para governarem os Estados e ampliou o aparelho repressivo sob seu comando, especialmente contra uma suposta “infiltração comunista” alardeada como ameaça naquela época. A base de sustentação do governo desse período foi conseguida com a prática do “populismo”.

---

<sup>7</sup> BASBAUM, Leôncio. História sincera da República. São Paulo, Alfa-ômega, 5Ed.p.64.

Vargas buscou se aproximar dos trabalhadores urbanos, satisfazendo-lhes anseios dentro de parâmetros possíveis, sempre levando em consideração o interesse das elites.

Getúlio Vargas era um líder carismático cuja habilidade conseguiu para sua manutenção no poder uma interessante desmobilização das massas. A legislação trabalhista por ele criada, aliada à política sindical que submetia as organizações trabalhistas ao controle do Estado impedia que a classe trabalhadora se constituísse em força opositora, ainda com toda repressão e ausência de democracia, traços marcantes de seu governo.

Em 1945, com o fim do Estado Novo, o Brasil viveu um período de redemocratização. Nesse ano um decreto-lei, chamado de Lei Agamenon, trouxe a regulamentação das eleições a serem realizadas no fim de 1945. Segundo essa lei, os partidos deveriam proceder o registro no TSE comprovando apoio de 10 mil eleitores em, no mínimo, cinco estados.

Em consonância com o pensamento em voga à época, fortalecido pela luta contra os regimes fascistas na Europa, a Constituição de 1946 estabelecia que os partidos deveriam respeitar o regime democrático, a pluralidade partidária e os direitos humanos, antecipando o teor da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

A Constituição de 1946 trazia a obrigatoriedade do voto tanto para homens quanto para mulheres, mas excluía da participação os analfabetos, mantendo-se nesse aspecto em concordância com o pensamento de que a pessoa sem instrução não estava apta a exprimir um posicionamento político adequado. A consequência disso, foi a exclusão de parcela significativa da população brasileira das eleições. Segundo censo realizado em 1940, 56% dos brasileiros eram analfabetos. Em 1945, havia 6,15 milhões de eleitores cadastrados, quantitativo que representava 13% da população brasileira.

#### **4 - O regime empresarial-militar**

Em 13 de março de 1964, João Goulart fazia o famoso comício na Central do Brasil. O tom de seu discurso, com promessas de reforma agrária e tributação proporcional a riqueza, gerou uma enorme antipatia das elites, que passaram a se organizar buscando a derrubada daquele governo tão ameaçador de seu *status*.

Naquele mesmo ano, em um movimento concertado do empresariado nacional e Exército, com apoio do governo dos Estados Unidos, o Brasil entrou em um dos períodos mais tristes de sua História<sup>8</sup>.

No poder, ainda em 1964, o general Castello Branco editou o Ato Institucional nº1, concentrando no Executivo atribuições legislativas e tirando do Poder Legislativo sua independência. O AI-1 estabeleceu eleições indiretas para a Presidência a serem realizadas imediatamente, estabelecendo o ano seguinte para a realização de eleições diretas. Pelo Ato, o chefe do Executivo poderia propor emendas constitucionais e aprová-las por maioria simples. Era possível ainda ao presidente suspender os direitos políticos de qualquer cidadão em nome do “interesse nacional”. No ano seguinte, o AI-2 acabaria com a esperança de eleições diretas. O novo Ato estabeleceu que as eleições presidenciais seriam indiretas e deu ao presidente a atribuição de fechar o Congresso. Outra medida foi a extinção dos partidos políticos, sendo permitidos apenas dois, o ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido de apoio ao governo; e o MDB (Movimento Democrático Brasileiro) que faria o papel de “oposição consentida”<sup>9</sup>.

Não é preciso dizer que as eleições nesse período tiveram pouco relevo, já que além da restrição relativa à existência de partidos, eram comuns as destituições de cargos eletivos. Em 1964, foram cassados 48 deputados federais. Entre aquele ano e 1977, mais 101 deputados perderiam seus mandatos.

Somente em 1979, já no contexto da abertura política, novos partidos puderam ser articulados. O desgaste do regime pela crise econômica e por divergências entre os militares fez com que no governo Geisel medidas fossem tomadas para abrandar a ditadura, caminhando no sentido de uma redemocratização. O MDB conquistou grande apoio da opinião pública e havia se tornado uma forte oposição ao governo. Para as eleições de 1982, foi proposta uma reforma partidária que permitiria novas siglas, medida que buscava enfraquecer a oposição por meio da fragmentação partidária. Nessa época surgem o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), o PTB (retorno do Partido Trabalhista Brasileiro surgido na Era Vargas), o PDT (Partido Democrático Trabalhista) e o PT (Partido dos Trabalhadores).

---

<sup>8</sup> A revista *FORTUNE*, de setembro de 1964, publicou artigo intitulado “*When Executives Turned Revolutionaries*” (Quando executivos viraram revolucionários), contando sobre os bastidores do golpe e como ele foi viabilizado pelo apoio de executivos paulistas e do governo de Washington.

<sup>9</sup> VICENTINO, Claudio. História do Brasil. São Paulo, Scipione, 2004.p.410.

A redemocratização do país em um processo “lento, gradual e seguro”, proposto por Geisel consistia na sucessão do então presidente por outro militar, que por sua vez seria sucedido por um civil ligado aos militares, para só então serem realizadas eleições diretas para presidente da República<sup>10</sup>.

Nesse momento, a insatisfação crescente com a lentidão do processo de abertura deu origem à campanha das “Diretas já!”, organizada pelo PT em 1983, exigindo a realização de eleições diretas para a presidência. Entre as ruas e o Congresso havia uma distância muito grande. À época, a maioria dos parlamentares era do PDS, antigo ARENA, e uma alteração da constituição dependeria de muitos votos de políticos ligados aos militares.<sup>11</sup> Embora a emenda que estabeleceria eleições diretas não tenha sido aprovada, a campanha e a mobilização popular mostravam que os tempos eram outros e a redemocratização tomava contornos mais nítidos, ainda que os partidos não tivessem força suficiente para expressar e concretizar demandas e posicionamentos.<sup>12</sup>

O ano de 1985 é tido como o marco inicial da redemocratização, dando fim a Ditadura, após 21 anos. Isso, no entanto, não significou uma tomada de poder pelo povo, ou uma representatividade realmente legítima. Nesse sentido, são as palavras do historiador Cláudio Vicentino retratando o quadro da época:

A redemocratização de 1985 manteve a tradicional marca histórica brasileira de se fazer a instalação de uma nova ordem política sem que fossem destronadas as elites de véspera. Foi assim na independência política de 1822, na instalação do regime republicano de 1889, na Revolução de 1930, na democratização de 1945 e, novamente, em 1985. Esse padrão incluía uma significativa mudança política sem que ocorresse a ascensão de uma nova classe social ao poder. Pelo Contrário, as novas forças emergentes compunham-se com os interesses dos velhos grupos que antes exerciam direta ou indiretamente o comando nacional. O fim dos anos de chumbo progressivamente

---

<sup>10</sup> *Idem*

<sup>11</sup> FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

<sup>12</sup> “A campanha das ‘diretas já’ expressava ao mesmo tempo a vitalidade da manifestação popular e a dificuldade dos partidos em exprimir reivindicações. A população punha todas as suas esperanças nas diretas: a expectativa de uma representação autêntica, mas também a resolução de muitos problemas (salário baixo, segurança, inflação) que apenas a eleição direta de um presidente da República não poderia solucionar”. *Idem*.

marcou a subordinação das novas forças à tutela dos que já eram íntimos do governo, espalhando paternalismo e sujeição. Assim, os setores que ascendiam não tiveram impulso suficiente para promover uma remodelação profunda e completa da estrutura política brasileira<sup>13</sup>.

## 5 – Dias atuais

A Constituição de 1988, comumente referida como Constituição cidadã, inicia seu capítulo IV tratando da soberania popular exercida pelo sufrágio universal, voto direito e secreto com igual valor para todos (art.14). Traz a seguir mecanismos de democracia direta e os requisitos para exercício dos direitos políticos<sup>14</sup>.

São hoje eleitores os maiores de 16 anos, sejam homens ou mulheres, facultativamente, os menores de 18 anos e analfabetos; e elegíveis os brasileiros maiores de 18 anos em “pleno exercício de seus direitos políticos”. A repercussão da ampliação do direito ao voto se faz sentir nas estatísticas de eleitorado divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>15</sup>.

	Abrangência	Quantidade	%
	CENTRO-OESTE	10.266.708	7,245
	EXTERIOR	296.157	0,209
N	NORDESTE	38.388.087	27,091
	NORTE	10.704.517	7,554
	SUDESTE	61.233.192	43,214
	SUL	20.810.471	14,686
	<b>TOTAL</b>	<b>141.699.132</b>	

Obs: A população do Brasil, atualmente, é de 193 milhões de pessoas.

<sup>13</sup> VICENTINO, Claudio. História do Brasil. São Paulo, Scipione, 2004.p.433.

<sup>14</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

<sup>15</sup>Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/quantitativo-do-eleitorado> Acesso em: 20/08/2014.

Mais adiante, o parágrafo 9º do artigo 14, deixa clara a preocupação do constituinte originário em defender a “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico”, em consonância com os princípios Democrático, da Igualdade e Republicano.

Em que pesem todos esses aspectos, que parecem sinalizar uma nova era de respeito aos cânones democráticos, com ampla participação política do povo soberano, percebemos que ainda não temos do (para o) povo uma participação política suficientemente legitimadora dos cargos eletivos destinados à representação.

Sustenta-se cinicamente a ficção da identidade entre vontade do povo e vontade do eleito para que se mantenha a aparência de legitimidade do sistema representativo, quando na verdade todo o arcabouço normativo, em especial no nível infraconstitucional, parece reproduzir a velha estrutura de poder centrada numa minoria detentora do poder econômico. Uma suposta vontade popular é veiculada nos meios de comunicação de massa de modo a alimentar tal ficção em proveito de uma minoria tecnocrática que se vale de seu poder de representação para manter seu *status*<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> BONAVIDES. Paulo. Ciência Política. São Paulo. Malheiros, 2007,p.232.

## QUADRO NORMATIVO A SER CONSIDERADO

As eleições no Brasil são atualmente disciplinadas pela Constituição da República Federativa do Brasil, pelo Código Eleitoral, por Resoluções do TSE e pelas leis 9.504/1997 e 9.096/95, sendo essas duas últimas o foco do presente trabalho, que busca tratar desses diplomas, apontando aspectos causadores graves ofensas à Constituição.

<b>LEI 9.504/97</b> (Lei das Eleições)	<b>LEI 9.096/95</b> (Lei dos Partidos Políticos)
Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, ou de seus candidatos, e financiadas na forma desta Lei.	Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de: <ul style="list-style-type: none"> <li>I- entidade ou governo estrangeiros;</li> <li>II- autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;</li> <li>III- autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;</li> <li>IV - entidade de classe ou sindical.</li> </ul>
Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade. <a href="#">(Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006)</a>	Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: <ul style="list-style-type: none"> <li>I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;</li> <li>II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;</li> <li>III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo</li> </ul>

	Partidário;
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.	
Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta Lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas.	
<p>Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. <a href="#">(Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)</a></p> <p>§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:</p> <p>I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;</p> <p>II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei.</p> <p>§ 7º O limite previsto no inciso I do § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor da doação não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).</p>	
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	

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

<p>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.</p>	
---	--

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

## O CUSTO DAS ELEIÇÕES

As campanhas eleitorais em nosso país são, em grande medida, resultado de projetos de marketing cada vez mais sofisticados, elaborados com o fito de construir a imagem do candidato e criar a estratégia que o levará ao sucesso no pleito.

As disputas eleitorais em todo o mundo, desde o debate televisionado entre Nixon e Kennedy, nos anos 60, passaram a ter grande foco na valorização da imagem, demandando auxílio de equipes de marketing que empregam sua expertise mercadológica na conquista de votos<sup>17</sup>. Esse modelo de campanha envolve recursos audiovisuais, distribuição de panfletos, contratação de pessoal, locações de imóveis e, não raro, o pagamento de cachê a artistas que emprestam sua popularidade ao candidato para conquistar a simpatia do fã eleitor. Tudo isso, claro, tem um preço alto.

### 1- Os gastos nas eleições

As eleições brasileiras movimentam um volume muito grande de dinheiro. No ano de 2012, foram gastos pelo TSE um total de R\$ 483,4 milhões com a organização das votações<sup>18</sup>. Estima-se que nesse mesmo ano o financiamento privado das eleições tenha significado gastos que passam dos 4,5 bilhões de reais em doações a candidatos e comitês, feitas principalmente por bancos e empreiteiras. Entre os anos de 2002 e 2012, os gastos com campanhas eleitorais passaram de 798 milhões para 4,6 bilhões, apresentando um aumento de 471% que sinaliza uma escalada dos gastos em proporções absurdas, sobretudo se compararmos com o crescimento do PIB brasileiro no mesmo período, que foi de 41%.

Atualmente, o financiamento das campanhas eleitorais é disciplinado basicamente pela Lei 9.504/97 (“Lei das Eleições”) e pela Lei 9.096/95 (“Lei dos Partidos Políticos”). Os limites estabelecidos em tais diplomas, de tão permissivos, quase não podem ser assim chamados. É flagrante sua ineficiência em defender a

---

<sup>17</sup>WEBLEY, Kayla. *How the Nixon-Kennedy Debate Changed the World*. Disponível em: <<http://content.time.com/time/nation/article/0,8599,2021078,00.html>>Data de acesso: 20/06/2014.

<sup>18</sup> Dados obtidos no site do TSE. <[www.tse.jus.br](http://www.tse.jus.br)> Acessado em 20/03/2014.

“legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico”<sup>19</sup>. Ilustrativo desse quadro é o artigo 17-A da Lei 9.504/97. Esse dispositivo estabelece que caberá à lei fixar até 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos disputados e, não havendo tal lei, cada partido político poderá estabelecer limite máximo de gastos.

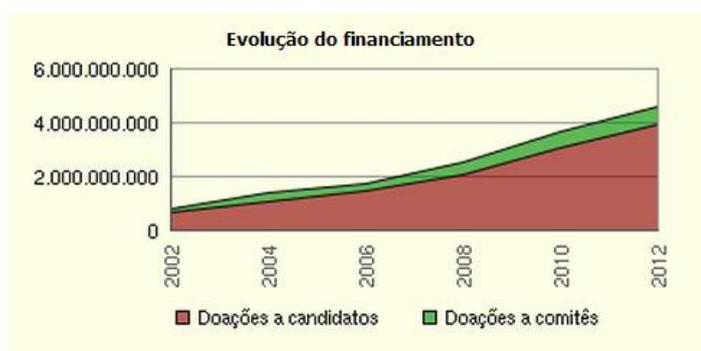
Apesar da preocupação em controlar o poder econômico no âmbito das campanhas estar presente na legislação eleitoral desde 1965<sup>20</sup>, o legislador tem optado pela dinâmica da autorregulação, o que permite gastos em patamares elevadíssimos, comprometendo a igualdade entre os candidatos em disputa e permitindo claramente a influência do poder econômico no processo político.

Os gastos com as campanhas eleitorais são proporcionais às chances de sucesso nos pleitos, transformam dinheiro em votos numa correlação facilmente observável. Isso, somado à ausência de um teto para os gastos, cria um cenário em que os gastos eleitorais seguem uma curva ascendente.

Os quadros a seguir demonstram a evolução dos gastos com as campanhas eleitorais entre os anos de 2002 e 2012<sup>21</sup>.

Ano	Doações a candidatos	Doações a comitês/diretórios	Compensação*	Líquido	Custo do voto
2002	R\$ 678.372.927	R\$ 142.287.527	- R\$ 28.113.522	R\$ 792.546.932	R\$ 1,30
2004	R\$ 1.080.994.664	R\$ 322.399.055	- R\$ 10.171.303	R\$ 1.393.222.416	R\$ 6,83
2006	R\$ 1.514.190.740	R\$ 370.471.360	- R\$ 155.619.523	R\$ 1.729.042.577	R\$ 3,05
2008	R\$ 2.100.058.975	R\$ 545.418.465	- R\$ 133.071.291	R\$ 2.512.406.149	R\$ 11,79
2010	R\$ 3.223.126.295	R\$ 1.631.668.178	- R\$ 1.188.189.284	R\$ 3.666.605.190	R\$ 5,53
2012	R\$ 3.977.057.221	R\$ 2.026.039.463	- R\$ 1.373.734.578	R\$ 4.629.362.106	R\$ 20,62

\*Doações realizadas por candidatos e comitês a outros candidatos e comitês, e que devem ser compensadas na totalização.



<sup>19</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 14, §9º.

<sup>20</sup> BRASIL. Lei nº 4.740, de 15 de Julho de 1965. Art. 57, I. (Lei Orgânica dos Partidos Políticos).

<sup>21</sup> Disponível em: < <http://www.asclaras.org.br> > Acesso em: 22 de ago. 2014.

## 2- De onde vêm os recursos

São seis as fontes de recursos para campanhas previstas na legislação eleitoral: *doações de pessoas físicas, doações de pessoas jurídicas, doações de outros candidatos/comitês ou partidos, autofinanciamento, repasse pelos partidos e receita decorrente da comercialização de bens ou realização de eventos*<sup>22</sup>.

As pessoas naturais, segundo o artigo 23, §1º da Lei 9.504, podem fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecendo o limite de dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (inciso I). Os valores devem ser depositados em conta bancária criada especificamente para esta finalidade e, se ultrapassado o limite, o doador estará sujeito a multa correspondente de 5 a 10 vezes o excesso. Cabe ressaltar que a limitação do inciso I não se aplica à hipótese de doação de bem móvel ou imóvel, desde que seu valor não ultrapasse R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais). Além das doações para campanhas, a pessoa natural pode fazer doações para os partidos, que têm a possibilidade de distribuir tais recursos pelas campanhas do modo que lhe aprouver, respeitadas as limitações do artigo mencionado (art. 39, caput e §5º, da Lei 9.096/95). Por fim, o artigo 27 da Lei nº 9.504/97, permite que qualquer eleitor doe até um mil UFIR (equivalente a R\$ 2.547,30 em valores atuais), não sujeitos à contabilização, desde que não reembolsados.

Em relação às pessoas jurídicas, a legislação permite doações a campanhas eleitorais e a partidos políticos, que têm a possibilidade de distribuir tais recursos pelas campanhas. A limitação estabelecida ao montante a ser doado por pessoas jurídicas é de 2% de seu faturamento bruto no ano anterior (art. 81 da Lei 9.504 e art. 39, *caput* e §5º, da Lei 9.096/95). O artigo 24 da Lei 9.504/97 estabelece as fontes de financiamento proibidas, dentre as quais estão elencados entidades e governos estrangeiros, concessionários ou permissionários de serviço público e entidades de classe e sindicais. Esse rol complementa o contido na redação do artigo 31 da Lei 9.096/95, que traz a expressa proibição de doações por autoridades, autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais. Importa destacar que a leitura de tais dispositivos, *a contrario sensu*,

---

<sup>22</sup> Tribunal Superior Eleitoral. Resolução 23.217. INSTRUÇÃO Nº 23-88.2010.6.00.0000 - CLASSE 19 - BRASÍLIA - DISTRITO FEDERAL

permite que as doações sejam feitas por sociedades empresárias, pessoas jurídicas de direito privado como bancos e empreiteiras. As contribuições feitas por essas pessoas compõem a parcela mais significativa do financiamento das campanhas. Nas eleições de 2010, por exemplo, 1.900 sociedades empresárias doaram 90% dos recursos arrecadados. É ainda curioso observar que é prática comum a doação feita por uma sociedade empresária a candidatos adversários no pleito.

O quadro a seguir traz a lista dos dez maiores doadores que contribuíram para campanhas nas eleições do ano de 2012<sup>23</sup>.

Nome	CGC	Doações
<a href="#">ITAU UNIBANCO S.A.</a>	60.701.190/0001-04	R\$ 10.202.614,25
<a href="#">CONSTRUTORA OAS S.A.</a>	14.310.577/0001-04	R\$ 6.650.000,00
<a href="#">U T C ENGENHARIA S/A</a>	44.023.661/0001-08	R\$ 6.608.649,00
<a href="#">BANCO BMG SA</a>	61.186.680/0001-74	R\$ 4.958.000,00
<a href="#">COIMBRA IMPORTACAO E</a>	06.151.921/0001-31	R\$ 4.323.755,00
<a href="#">MRV ENGENHARIA E</a>	08.343.492/0001-20	R\$ 2.694.000,00
<a href="#">SUZANO PAPEL E</a>	16.404.287/0001-55	R\$ 2.586.948,69
<a href="#">FIBRIA CELULOSE S/A</a>	60.643.228/0001-21	R\$ 2.490.000,00
<a href="#">CERVEJARIA PETROPOLIS</a>	73.410.326/0001-60	R\$ 2.440.000,00
<a href="#">CRBS S/A</a>	56.228.356/0001-31	R\$ 2.145.196,00

É possível que haja doações entre candidatos, comitês e partidos. Isso ocorre geralmente quando há uma coligação entre partidos, situação na qual interessa aos partidos o fortalecimento mútuo, com direcionamento de investimentos para campanhas específicas que podem significar a obtenção de maior número de cadeiras para a legenda, traço distintivo observado no modelo proporcional de lista. Essas transferências não se sujeitam às limitações até aqui citadas, com exceção das doações entre candidatos, que deverão observar a restrição estabelecida para as pessoas naturais.

Outra fonte de recursos é o autofinanciamento, em que o candidato lança mão de seu patrimônio pessoal para financiar a própria campanha. O artigo 17-A da Lei 9.504/97, já mencionado, cria um cenário inusitado onde a limitação é feita por quem a ela deve se sujeitar. Sua redação estabelece que os limites de gastos serão estabelecidos em lei, mas na ausência desta, permite que os partidos fixem o teto. É difícil reconhecer

<sup>23</sup> Fonte: Tribunal Superior Eleitoral.

tal regra como limite, pois parece ilógico dizer que se está criando uma restrição quando seus parâmetros podem ser fixados pelo sujeito passivo do comando nela contido.

A lei 9.096/95, em seu art. 39, §5º, estabelece que em ano de eleição, os partidos políticos podem aplicar ou distribuir pelas campanhas os recursos financeiros de que dispuserem, provenientes de doações de pessoas físicas e jurídicas, com observância do disposto nos artigos 23, 24 e 81 da Lei 9.504/97. Assim, os partidos podem aplicar em campanhas recursos do Fundo Partidário, inclusive de exercícios anteriores.

A última forma de obtenção de recursos é por meio de eventos e comercialização de bens e serviços, devendo ser comunicado à Justiça Eleitoral com antecedência de cinco dias, para que proceda a fiscalização caso julgue necessário<sup>24</sup>.

O art. 24 da Lei nº 9.504/97 traz um rol de fontes de arrecadação proibidas. Segundo este dispositivo, partidos e candidatos não podem receber, por via direta ou indireta, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive aquelas relativas à publicidade de qualquer espécie, oriundas de:

- entidade ou governo estrangeiro;
- órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- concessionário ou permissionário de serviço público;
- entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- entidade de utilidade pública;
- entidade de classe ou sindical;
- pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.
- entidades beneficentes e religiosas;
- entidades esportivas que recebam recursos públicos;
- entidades esportivas;
- organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;
- organizações da sociedade civil de interesse público.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.406 - INSTRUÇÃO Nº 957-41.2013.6.00.0000 – CLASSE 19 – BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL.

A vedação não inclui cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiados com recursos públicos. A infringência de norma contidas na Lei 9.504/97 acerca da arrecadação e aplicação de recursos implica perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário no ano seguinte.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, chamado comumente Fundo Partidário, é constituído por recursos públicos e particulares, especificamente: multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; e dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real<sup>25</sup>.

A parcela do Fundo Partidário que cabe ao Poder Público aportar é formada conforme o artigo 38 da Lei 9.096/95, por multas e penalidades decorrentes da legislação eleitoral e por aportes da União. A distribuição aos partidos é feita mensalmente em duodécimos do valor calculado para cada ano. Esse valor anual é obtido fazendo-se uma projeção do montante que será arrecadado com as penalidades referidas, somando tal valor ao correspondente à multiplicação de trinta e cinco centavos de real (valores de 1995), pelo número de eleitores.

Entre os partidos a divisão se faz da seguinte maneira: 5% do total do Fundo Partidário são distribuídos para todos os partidos aptos<sup>26</sup>, que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% do Fundo são distribuídos proporcionalmente entre os partidos de acordo com a obtenção de votos de cada um nas eleições gerais imediatamente anteriores para a Câmara dos Deputados<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> BRASIL. Lei nº 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 de setembro de 1995, p. 4054. Art.38.

<sup>26</sup> Consideram-se aptos a receber a quota do Fundo Partidário, segundo a Lei nº 9.096/95, os partidos que tiveram suas contas prestadas e não desaprovadas (Artigo 41-A)

<sup>27</sup> A seção *Transparência*, no site do Tribunal Superior Eleitoral, publica os dados referentes aos repasses de duodécimos e multas efetuados aos partidos políticos em cada exercício. São apresentados os valores mensais por partido e ainda e as porcentagens recebidas por cada um, considerando o montante até então distribuído.

ORIGEM DOS RECURSOS - 2012				
	Candidatos	Comitês e diretórios	Soma	%
Diversos*	724.558	788.029	1.512.587	0,03%
Transferências atribuídas	657.022.022	81.878.632	738.900.654	
Fundo partidário	680.617.617	511.161.696	1.191.779.313	22,6%
Pessoas físicas**	989.274.690	269.951.310	1.259.226.000	23,9%
Empresas	672.695.553	1.162.259.795	1.834.955.348	34,9%
Autodoações	976.722.781		976.722.781	18,6%
<i>Subtotal</i>	<i>3.977.057.221</i>	<i>2.026.039.463</i>	<i>6.003.096.684</i>	
<i>Líquido 1</i>	<i>3.320.033.761</i>	<i>1.944.160.831</i>	<i>5.264.194.592</i>	<i>100%</i>
Transferências declaradas	67.410.745	1.306.323.833	1.373.734.578	
<i>Líquido 2</i>	<i>3.909.646.476</i>	<i>719.715.630</i>	<i>4.629.362.106</i>	

\* Receitas oriundas da comercialização de eventos (principalmente) e recursos de origem não identificada.  
\*\* Exceto autodoações de candidatos.  
\*\*\* Montante ligeiramente subestimado, pois não incorpora casos duvidosos.

### 3- Prestação de Contas

Com o objetivo de assegurar a lisura e a probidade nas campanhas eleitorais, a Justiça Eleitoral analisa a arrecadação e aplicação de recursos financeiros investidos pelos candidatos e pelos partidos. A prestação de contas à Justiça Eleitoral, feita por candidatos e comitês financeiros, é disciplinada principalmente pela Lei 9.504/97 em seus artigos 28 a 32. Nas eleições majoritárias, as contas dos candidatos são prestadas por comitês financeiros, com apresentação de extratos de contas bancárias usadas para a campanha e da relação de cheques recebidos e seus dados. Já nas eleições proporcionais, a prestação de contas pode ser feita diretamente por candidatos ou por seu comitê financeiro.

Relativamente às contas outras regras devem ser também mencionadas, como a do artigo 16 da Resolução 22.715 do TSE (de 28 de fevereiro de 2008), segundo o qual o uso de recursos recebidos de fontes vedadas constitui irregularidade insanável e é causa para a desaprovação das contas. Além disso, a legislação eleitoral estabelece que todos os recursos relativos às campanhas devem ser movimentados em conta bancária aberta especialmente para este fim e que as doações deverão ser sempre realizadas mediante recibo eleitoral. Todos os partidos e candidatos devem apresentar suas contas à Justiça Eleitoral para que sejam julgadas e, ao fim, em até oito dias antes da diplomação, aprovadas ou desaprovas.

Como se nota, as normas que regem a realização das eleições compõem uma estrutura relativamente complexa, que a todo momento nos lembra – apenas lembra - do comando constitucional empenhado em minimizar a possibilidade de transpor para o campo político os desequilíbrios econômicos existentes entre partidos e entre candidatos, uma busca por defender a legitimidade da representação política. Esse regramento, no entanto, não é suficiente.

A exigência da apresentação das contas pode dar ensejo a quatro cenários. Segundo o artigo 30 da Lei 9.504/97, a Justiça Eleitoral pode decidir: pela aprovação, quando as contas estiverem regulares; pela aprovação com ressalvas, quando forem verificadas falhas que não comprometem sua regularidade, como erros materiais ou formais insignificantes à prestação ou que tenham sido corrigidos; ou pela desaprovação, quando houver irregularidades insanáveis. Como quarta hipótese, pode ocorrer a não prestação das contas. E é neste ponto que reside a discussão sobre a possibilidade de se obter a quitação eleitoral mesmo tendo as contas rejeitadas, já que a legislação trata apenas da negativa da certidão na hipótese da não prestação das contas.

A quitação eleitoral é considerada condição de elegibilidade e é dada por meio de um documento, uma certidão, que serve de prova para indicar que o candidato ou partido não tem pendências com a Justiça Eleitoral. O §7º do art. 11 da lei 9.504/97 (trazido pela lei nº12.034/09), dá contornos mais claros à certidão de quitação eleitoral: *“a certidão de quitação eleitoral abrangerá exclusivamente a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo pela Justiça Eleitoral e não remitidas, e a apresentação de contas de campanha eleitoral”*. A redação do dispositivo permite interpretação segundo a qual ficará sem a quitação o candidato que não apresentar suas contas, mas se omite sobre a hipótese de rejeição das contas, não estabelecendo de modo expresso qualquer consequência para a desaprovação. Deve-se mencionar que a lei 9.096/97, em seu artigo 37, *caput*, estabelece que a desaprovação das contas implica suspensão do repasse de cotas do fundo partidário, o que ocorrerá em conformidade com o parágrafo 3º do mesmo dispositivo, que traz a preocupação em se respeitarem a proporcionalidade e a razoabilidade, devendo a suspensão ocorrer em um período de 1 a 12 meses, na proporção do valor tido como irregular. Essa é a única implicação existente na legislação para a desaprovação das contas, que continua não sendo um

óbice à quitação. Isso leva a um quadro teratológico no qual a aprovação e a desaprovação das contas têm a mesma consequência: a quitação eleitoral.

A jurisprudência acerca do tema não é pacífica e vem gerando discussões sobre a interpretação da lei 9.504/97. O TSE, julgando o PA 594-59, decidiu que a aprovação das contas seria necessária para a obtenção da quitação. O Ministro Ricardo Lewandowski, adotou uma interpretação teleológica da norma para sustentar que mesmo havendo a possibilidade de interpretar-se o texto literalmente, tendo por suficiente a prestação das contas, deve-se ter que “*a melhor solução passa por um entendimento que leve em consideração a finalidade dos preceitos que regulam esta fase do processo eleitoral*”<sup>28</sup>. Posteriormente, com nova composição, aquele Tribunal Superior julgou o REspe 4.423-63, afirmando a desnecessidade da aprovação das contas para a obtenção da quitação, bastando que fossem apresentadas.

Em 1º de março de 2012, na instrução 1542-64/DF, de relatoria do Ministro Arnaldo Versiani, decidiu-se que a quitação só pode ser dada mediante aprovação das contas. O entendimento predominante foi o de que a quitação eleitoral pressupõe a aprovação das contas apresentadas, não sendo razoável permitir que a legislação eleitoral, permeada pela defesa da lisura do processo das eleições, comporte tal incoerência. A prestação de contas objetiva conferir transparência ao pleito, é um instrumento de defesa da legitimidade das eleições frente à influência do poder econômico. Quando se defende a concessão da quitação ao candidato que teve as contas desaprovadas é colocado em cheque um mecanismo importantíssimo do arcabouço normativo das eleições. Uma vez que não se cominam consequências para contas desaprovadas fica esvaziado o sentido da norma e com isso a prestação passa a ser mera formalidade fadada ao desuso porquanto inócua.

Há que se destacar que a desaprovação, assim como a aprovação das contas, é consequência de julgamento de natureza judicial em que se observam a ampla defesa e o contraditório. A desaprovação das contas, em muitos casos, decorre de irregularidades de menor importância, sanáveis, que não comprometem de modo substancial a regularidade da prestação. Nesse passo, é importante que a Justiça Eleitoral leve em consideração as peculiaridades de cada caso a fim de que não se criem óbices à elegibilidade desligados da proporcionalidade e da razoabilidade.

---

<sup>28</sup> Tribunal Superior Eleitoral.

## MAIOR GASTO, MAIORES CHANCES

Pela análise dos dados já apresentados percebemos que os gastos com as campanhas eleitorais vêm crescendo a cada eleição atingindo patamares muito elevados. Nesse cenário permitido por nossa legislação, ainda não se pode dizer que os cargos têm um preço, mas certamente é possível apontar valores mínimos de gastos em campanhas para que se tenha chances reais de sucesso numa eleição.

Para o brasileiro David Samuels, no Brasil os eleitores estão distantes dos partidos, não se identificam com eles. As legendas são pouco agregadoras, têm pouco enraizamento. Sem ideologias que captem a confiança do eleitorado os partidos recorrem a outros instrumentos para obtenção de sua base de apoio e o marketing é um desses instrumentos. A legislação favorece personalismos e individualismos na medida em que dá a possibilidade de candidatos concorrerem usando recursos independentemente de seus partidos<sup>29</sup>. Com valores tão expressivos, permitidos pela ausência de limites rígidos, o valor das campanhas sobe e aprofunda desigualdades entre os candidatos. O poder econômico passa a criar desequilíbrios na disputa eleitoral reproduzindo a desigualdade econômica na esfera política, com a consequente sobre-representação política de setores dominantes na economia. Candidatos mais abastados, ou melhor relacionados com grupos econômicos fortes, tendem a ter maior cobertura financeira, o que tem uma influência direta em suas chances de sucesso no pleito. Isso se nota pela análise de dados pontuais relativos aos eleitos e seus gastos, dados esses que nos permitem falar em uma média de gastos para a obtenção de um mandato.

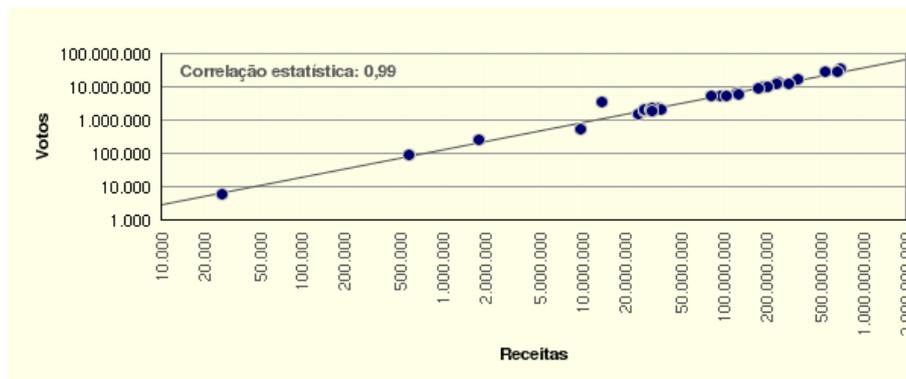
Segundo dados do TSE, no ano de 2010 gastou-se em média R\$ 1,2 milhão para a eleição de um Deputado Federal e R\$ 4,5 milhões para eleger-se Senador. Nesse ano, a presidente Dilma Roussef elegeu-se com um gasto de aproximadamente R\$ 337 milhões, em que 99,8% foram contribuições de pessoas jurídicas.

O gráfico a seguir demonstra a correlação entre gastos de campanhas e a obtenção de votos no ano de 2012<sup>30</sup>:

---

<sup>29</sup> SAMUELS, David. Money, elections and democracy in Brasil. In: Latin American Politics and Society. v. 43, 2001; e PINTO, Marcos Barbosa. Constituição e Democracia. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. 371

<sup>30</sup> Gráfico obtido no site “Às claras”. Disponível em: [www.asclaras.org.br](http://www.asclaras.org.br) Acesso em: 20/08/2014.



No gráfico, que relaciona o número de votos aos gastos, temos os partidos representados pelos pontos em azul que ficam dispostos quase que exatamente numa reta inclinada indicativa da proporcionalidade direta entre investimentos e votos. Diante disso, torna-se indubitável que pessoas que não gozam de ótima condição financeira estão alijadas do direito de participar da política concorrendo ao pleito. Em uma perspectiva mais ampla, se tivermos em mente que serão eleitos os mais ricos ou mais próximos ao empresariado e os mais pobres estarão afastados do processo político-legislativo, é fácil concluir que as políticas públicas tenderão sempre a limitar-se pelos interesses de uma ínfima minoria da população, pertencentes aos grupos concentradores de renda que são quem de fato elege e dos quais dependem as campanhas.

Por essa perspectiva, é assombroso pensarmos sobre a legitimidade da representação política no Brasil, sobretudo sabendo que das 594 cadeiras do Congresso, 433 são ocupadas por empresários ou fazendeiros<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Dados obtidos no site: < <http://www.diap.org.br/> > Acesso em: 30 de jul. 2014

## A LEGISLAÇÃO E O COMPORTAMENTO DOS PARTIDOS

### 1-A influência da lei sobre estratégias e legendas

Muitos fatores concorrem para que a disputa eleitoral no Brasil seja tão cara. Dentre eles, podemos identificar claramente a grande competitividade intrapartidária, a pouca identificação do eleitorado com as legendas e a fraqueza organizacional dos partidos. Todos esses aspectos se somam para resultar em campanhas nas quais o personalismo é um forte componente e o marketing pesa mais do que programas de governo.

As eleições para o Legislativo, obviamente com maior número de candidatos, são realizadas segundo o sistema proporcional de lista aberta no qual se permite votar na legenda do partido ou diretamente no candidato. Os votos dados à legenda e aos candidatos são computados como votos do partido e definirão, considerando o *quociente eleitoral*<sup>32</sup>, o número de cadeiras que o partido ocupará na Casa respectiva (*quociente partidário*<sup>33</sup>). Os votos dados diretamente aos candidatos são considerados para distribuir as cadeiras obtidas pelo partido, em ordem, preferindo os mais votados. Daí ser chamado de voto proporcional de lista aberta. Serão obtidas cadeiras proporcionalmente à porcentagem de votos obtidos em relação à totalidade dos votos válidos, distribuídas numa lista de candidatos do partido com uma ordem de preferência variável em função dos votos obtidos individualmente.

Desse modo, os candidatos de um mesmo partido disputam entre si e contra os candidatos de outras siglas. Já que a lista não é previamente definida pelo partido, há grande concorrência intrapartidária objetivando melhor posição na lista. Nessa disputa ocorre uma busca por diferenciação entre correligionários, o que contribui em grande medida para o personalismo. Distintamente, em um sistema de lista fechada, onde a ordem dos candidatos seria definida pelo partido, o comportamento individualista

---

<sup>32</sup>BRASIL. [Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965](#). Institui o Código Eleitoral. “Art. 106 - Determina-se o quociente eleitoral dividindo-se o número de votos válidos apurados pelo de lugares a preencher em cada circunscrição eleitoral, desprezada a fração se igual ou inferior a meio, equivalente a um, se superior.”

<sup>33</sup>BRASIL. [Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965](#). Institui o Código Eleitoral. “Art. 107 - Determina-se para cada Partido ou coligação o quociente partidário, dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda ou coligação de legendas, desprezada a fração. [\(Redação dada pela Lei nº 7.454, de 30.12.1985\)](#)”

perderia seu sentido e a atuação dos candidatos estaria direcionada para o fortalecimento da legenda. Além disso, uma melhor posição na lista serviria como estímulo para o trabalho interno e maior comprometimento do candidato com seu partido.

Os candidatos de uma mesma legenda, em tese, têm posicionamentos pouco diferentes uns dos outros e, portanto, não são muito facilmente distinguíveis ideologicamente. O eleitor tende a ver os concorrentes como muito semelhantes, restando a estes investir na própria imagem para se destacarem em meio à infinidade de candidatos, fato que somado à grande dimensão dos distritos eleitorais, gera enormes gastos.

Há que se considerar, neste cenário, que os partidos políticos brasileiros têm se mostrado pouco capazes de gerar uma forte identificação entre eleitor e legenda. Mesmo os três maiores partidos do Brasil - PT, PMDB e PSDB - não têm legendas tão agregadoras e influentes. Apesar de serem partidos muito vivamente presentes na política atual, suas legendas não apresentam um enraizamento tão forte na sociedade. A identificação que geram é muito pontual, concentrada em determinadas localidades e/ou observada em segmentos específicos. Tal falta de identificação fica clara sobretudo se a comparamos com a presente na disputa eleitoral dos Estados Unidos em que os partidos Democrata e Republicano fundados, respectivamente, em 1836 e 1854, têm grande identificação do eleitorado e uma longa história de disputa em que polarizam as disputas eleitorais. Naquele país, é possível observar a importância de uma transmissão de posicionamento político entre as gerações. Pais e filhos tendem a constituir uma linha de pensamento semelhante, vinculada aos ideais do mesmo partido.

Diferente dos Estados Unidos, o Brasil é uma democracia recente que se estabeleceu na chamada “terceira onda”<sup>34</sup> de democratização. Os grandes partidos são relativamente novos e não têm um enraizamento profundo que permita a formação de uma base de apoio com forte identificação ideológica por parte do eleitorado.

Antes da década de 80, nenhum dos três maiores partidos brasileiros tinha chegado ao poder, e antes da década de 60 eles sequer existiam. Isso significa que mesmo as pessoas mais velhas dentre a população brasileira não tiveram muita experiência em exercer a cidadania em um regime democrático - haja vista a instauração do regime civil-militar de 1964 a 1985 -, muito menos tiveram essas pessoas

---

<sup>34</sup> HUNTINGTON, Samuel P. *Democracy's Third Wave. Journal of Democracy. Volume 2, Número 2, Washington, Primavera 1991*.pp.12-34

familiaridade com as grandes legendas de hoje. Quer-se dizer com isso que uma transmissão hereditária de ideologia ainda não teve grande influência no cenário político brasileiro. Não houve tempo para que preferências políticas e ideologias pudessem ser passadas entre as gerações e se firmar de um modo espraçado. É claro que outros fatores têm influência na pouca proximidade entre partidos e eleitores, e também que há segmentos fortemente identificados com as legendas referidas, mas isso não é algo suficientemente expressivo a ponto de tornar claro o panorama de uma disputa eleitoral de modo que seja possível identificar bases de sustentação sólidas para os partidos. Para se ter uma ideia desse cenário, a identificação partidária em 2010, segundo dados do Instituto Datafolha, não passava de 35% da população. O PT tinha cerca de 25% de eleitores que o preferiam enquanto PMDB e PSDB tinham algo em torno de 5% cada um<sup>35</sup>.

O PMDB e o PSDB, são partidos com os quais se identifica uma pequena parcela do eleitorado, predominantemente composta de pessoas mais abastadas, empresários e grandes proprietários de terras. Seus líderes são políticos experientes, com forte presença em São Paulo. São partidos que se sustentam em grande medida por lideranças locais espalhadas por todo o país e sua imagem está associada a uma maior efetividade tecnocrata. Contam com nomes que ostentam a fama de bons administradores e governam em estreita relação com interesses empresariais alegando buscar um desenvolvimento econômico a ser revertido em favor de toda a população. É comum debates políticos citarem Fernando Henrique Cardoso como um ícone do PSDB, por seu mandato vitorioso em controlar a inflação que havia no Brasil nos anos 80 e início dos 90.

De outro lado, em posição que polariza com o PSDB, o PT tem uma legenda mais agregadora em termos de identificação partidária dos eleitores, e uma carga ideológica mais forte, voltada para demandas sociais. O partido surgiu em 1980, com apoio da classe trabalhadora e muito próxima à causa dos sem-terra, firmou-se como oposição e foi gradualmente ganhando força. Seu grande feito nos últimos anos foram os programas de transferência de renda que, apesar de todas as controvérsias que geram, têm grande popularidade e são considerados exitosos por tirar da miséria milhares de famílias. Hoje, no entanto, o partido passa por um momento delicado diante dos graves casos de corrupção ocorridos durante seus governos (Lula/Dilma).

---

<sup>35</sup> Fonte: Instituto Datafolha. Perguntou-se: “Qual é o seu partido político de preferência?”.

Apesar das marcantes características observadas em cada partido, as eleições mostram que a coerência ideológica muitas vezes perde terreno para atitudes decorrentes da necessidade de apoio para se eleger e para governar. As coligações para eleger e as coalizões para governar ilustram bem esse relacionamento que aos olhos de muitos parece confuso e pouco coerente. Na busca por apoio em um ou outro âmbito, é comum observarmos alianças entre partidos de ideologias pouco conciliáveis. Resultado disso é a opinião amplamente difundida na população, que vê os partidos como se fossem todos “a mesma coisa”.

Hoje, temos um dos maiores índices de fragmentação partidária do mundo. Nossas eleições têm um elevado número de partidos, 32 no total, que não parecem representar o mesmo número de linhas ideológicas ou clivagens sociais/culturais. É sabido que no Brasil, há grande número de partidos criados “artificialmente”, sem enraizamento, sem busca por representatividade de qualquer grupo, chamados comumente “partidos de aluguel”. Seu objetivo é obter tempo de TV e recursos do Fundo Partidário para beneficiar outros partidos que com eles criam coligações, além de eleger candidatos com quantitativo menor de votos para depois mudarem de sigla.

O grande número de partidos que em sua maioria pouco se diferenciam, cria um cenário confuso para o eleitor. Mesmo os grandes partidos parecem investir na diluição da própria imagem estabelecendo alianças pouco coerentes que lhes permite ter maior peso nas eleições, seja pela obtenção de recursos – compreendidos tempo de TV, doações e cotas do Fundo Partidário -, seja pela vantagem da obtenção de votos que repercute de modo interessante para os partidos maiores de uma coligação, sobretudo em eleições proporcionais. As coligações, podem ser definidas como “*uma relação estabelecida com um grupo de pessoas por interesses ou valores políticos e eleitorais, objetivando a coesão para o processo de ajustamento de integração ideológica partidária*”<sup>36</sup>. São superlegendas que não raro agregam partidos de ideologias muito distintas, compondo um quadro pouco compreensível de alianças variáveis de Estado para Estado. A Constituição foi alterada em seu artigo 17, §1º para permitir que os partidos variassem suas coligações sem ter que respeitar a regra da “verticalização” das coligações<sup>37</sup>. Isso permite que dois partidos sejam aliados em âmbito federal e

---

<sup>36</sup> RAMAYANA, Marcos. Direito eleitoral. 13.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

<sup>37</sup> A “verticalização” teve uma vida curta, durou de 2002 a 2006, quando da promulgação da Emenda Constitucional nº52/2006. Cabe observar que o STF, na ADIn nº3.685-8, de 31/03/2006, decidiu que a

concorrentes em âmbito estadual, o que ideologicamente não faz sentido. Tais alianças se justificam apenas pela conveniência eleitoral, momentânea, que nem sempre estará presente após as eleições.

Nesse cenário, um candidato não pode se apoiar apenas na força da legenda, que não gera identificação suficiente no eleitorado e nem o favorece muito no pleito tendo em vista a disputa com seus correligionários. Assim, o candidato passa a investir na construção de sua própria base eleitoral, captando e investindo recursos para a construção de sua própria imagem. Esse aspecto da campanha eleitoral favorece claramente o *personalismo* e também o *clientelismo*, pois centra a campanha na figura do candidato ao mesmo tempo que torna interessante uma aproximação entre este e benfeitores financeiros. Nos moldes atuais, as campanhas eleitorais dão uma evidência muito grande ao candidato em detrimento do próprio partido. Por isso, programas de governo e ideologias passam a ter um papel diminuto se comparado à construção da opinião relativa ao candidato pessoalmente considerado. Mais marketing, menos propostas.

A permissão dada pelo artigo 23, II da Lei 9.504/97 cria a possibilidade de os candidatos se diferenciarem pelo investimento na própria campanha, sem um limite concreto estabelecido. A Lei 9.504/97 se limita a tratar como teto de gastos o valor que for definido pelo partido para a campanha, o que é um estímulo ao gasto desmesurado. Isso funciona como um catalizador para a escalada de gastos eleitorais, já que abre a possibilidade de se efetuarem gastos tão grandes quanto economicamente viáveis para os candidatos e seus apoiadores.

A Lei 9.504/97, até mesmo na prestação de contas, dá centralidade ao candidato permitindo que este seja responsável por administrar os gastos de sua campanha, sem se submeter ao partido a que pertence:

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.

---

referida emenda deveria respeitar a anterioridade estabelecida no artigo 16 da Constituição. Assim, os partidos estariam desobrigados a respeitar a verticalização apenas e a partir do pleito de 2010.

Na mesma linha é a referida lei no que se refere à prestação de contas:

Art. 28. A prestação de contas será feita:

2º As prestações de contas dos candidatos às eleições proporcionais serão feitas pelo comitê financeiro ou pelo próprio candidato.

Esse perfil *candidatocêntrico* está presente, como visto, em diversos aspectos das eleições e afeta também a estrutura organizacional dos partidos na medida em que lhes retira a ingerência sobre as campanhas. Deixando ao alvedrio dos candidatos a administração e a prestação de contas relativas às campanhas, tornam-se mais prováveis os posicionamentos individualistas, personalistas e distanciados da ideologia partidária. Os candidatos podem receber doações diretas, fazendo com que busquem apoios financeiros de modo pessoal, sem maior participação do respectivo partido.

Tendo uma legislação que permite o investimento na campanha e sua administração de modo pessoal pelos candidatos, não parece estrategicamente conveniente empreender esforços e dispender recursos para dar mais força à legenda, o caminho mais interessante para o candidato acaba sendo o que valoriza o indivíduo. Assim, os candidatos buscam se fortalecer por seus próprios meios e dar ênfase a seu próprio nome. Não é por outra razão que apenas 9,35% dos votos das eleições de 2010 em âmbito nacional foram dados a legendas<sup>38</sup>, demonstrando que a imensa maioria dos eleitores optam pelo voto nominal.

A estratégia personalista, pouco programática, é cara e como tal não atrai aqueles que não dispõem de recursos. Decidir entrar no jogo eleitoral, para muitos candidatos, passa por uma análise sobre a disponibilidade de recursos e a necessidade de oferecer favores diretos e indiretos em troca de apoio político e financeiro. Se um pretense candidato tem acesso a recursos e apoio político será mais interessante buscar um partido que adote a estratégia personalista, que seja mais permissivo em relação ao protagonismo do candidato.

---

<sup>38</sup>Dados do TSE. Disponível em <<http://www.tse.jus.br>> Acesso em: 20 de jun 2014.

## **2-Exceções comprovam a regra**

No entanto, é possível perceber que essa lógica sendo contrariada por partidos de caráter mais programático que buscam se firmar no cenário político sem contar com redes de fisiologismo ou núcleos de poder regionais. Para esses partidos, começar uma caminhada política no Brasil exige uma estratégia distinta dos demais partidos que já têm políticos eleitos e contam com apoio financeiro substancial.

Novos partidos, com ideologia mais bem definida, investem no fortalecimento da legenda e tendem a adotar uma postura mais programática do que os demais. O investimento na imagem dos candidatos é muito caro e geralmente inviável para os que iniciam. Investir em consolidar a legenda do partido é economicamente mais interessante e permite conquistar votos de modo esparso, sem depender tanto de força política em localidades específicas.

Considerando que a obtenção de dados sobre cada candidato não é algo interessante para o eleitor do ponto de vista prático – principalmente em um cenário político no qual há uma profusão de concorrentes e alianças confusas – e que uma seleção harmoniosa de determinadas pautas pode ser um elemento agregador no meio social, ainda que muito heterogêneo, pode-se concluir que o fortalecimento da legenda é o melhor caminho para os partidos programáticos sem vocação fisiologista. É mais interessante que tais partidos invistam em criar uma imagem coletiva marcante, que os diferencie dos demais e dê suporte aos seus candidatos. Isso ainda pode ter o efeito de chamar a atenção de indivíduos dispersos no eleitorado que não são alcançados pela influência clientelista de outros partidos, que não têm uma motivação de caráter pessoal para exercer o voto.

Esse comportamento é geralmente observado em partidos de esquerda, que têm programas distanciados dos interesses do empresariado e, portanto, não têm acesso a muitos recursos. Comumente seus candidatos são pouco conhecidos, o que torna o personalismo pouco viável como estratégia. Há uma dependência maior dos candidatos em relação à legenda. Cabe ressaltar que isso não impede que tais partidos explorem com maior ênfase a imagem de determinados candidatos, nomes fortes do partido tidos como “puxadores de voto”, muito valorizados em eleições proporcionais.

Tais partidos costumam institucionalizar posturas que internamente minimizam os efeitos danosos da legislação eleitoral. Pode-se encontrar em seus estatutos, regras estruturantes que desincentivam o personalismo e tornam o partido menos permeável a indivíduos oportunistas pouco comprometidos com a legenda. São estabelecidas regras de contribuição financeira e sanções para atitudes individualistas, bem como regras que impõem o respeito ao programa.

Um exemplo claro desse comportamento destoante do que predomina em nosso cenário eleitoral foi a estratégia adotada pelo PT nas décadas de 1980 e 1990. Fundado em 1980, o partido estava inserido em um contexto de crise econômica, escassez de empregos e de volta à democracia. Havia naquele momento uma enorme quantidade de demandas sociais e de grupos que buscavam ter voz após anos de regime de exceção. O PT se apresentou como um partido que abrigaria uma pluralidade de segmentos da sociedade e movimentos sociais adotando estruturas internas que possibilitariam a coesão partidária apesar das diferenças entre tais grupos.

O partido adotou uma postura coletivista com o objetivo de promover sua legenda e diferenciá-la das demais para conseguir gradualmente a identificação daqueles eleitores dispersos, mais interessados em programas de governo para melhorias sociais. A estratégia tinha maior viabilidade política e econômica, para o partido que buscava se firmar. Sua efetividade pode ser notada pelas grandes quantidades de votos de legenda obtidos. Em 1986, o PT obteve 6,6% do total de votos das eleições legislativas, sendo 22% dados à legenda; em 1990, o percentual de votos em âmbito nacional subiu para 10,5%, e os votos dados à legenda para 43,3%; no ano de 1994, o percentual de votos do Partido dos Trabalhadores foi 12,8% do total de votos daquela eleição, sendo que 33,1% desses votos foram votos de legenda<sup>39</sup>.

Nota-se que nas três eleições gerais citadas o partido teve uma evolução no número de votos totais acompanhada de uma sempre alta votação na legenda, o que demonstrou sua eficiência em promover a legenda naquele período.

O partido, diferente dos demais, erigiu-se partindo de grupos de trabalhadores e movimentos sociais que faziam oposição ao governo, congregando-os em sua multiplicidade. Isso não deu ao PT uma linha ideológica bem definida, mas fortaleceu sua imagem como partido ligado a causas sociais, cuja base estava na classe

---

<sup>39</sup> Dados do TSE. Disponível em <<http://www.tse.jus.br>> Acesso em: 20 de jun 2014.

trabalhadora. Do ponto de vista interno, o partido se organizou de modo a fortalecer sua coesão e a tornar-se menos suscetível à internalização da tendência ao personalismo.

Devido à grande diversidade ideológica com que contava, o PT criou regras internas de participação democrática que permitia um diálogo entre os grupos que o compunham. As decisões tomadas no âmbito do partido deveriam ser respeitadas, sob pena de expulsão. O resultado dessa rigidez repercutia na harmonização dos votos de bancada em plenário, que seguiam a orientação partidária de modo uníssono. Outro aspecto democrático das deliberações internas era relativo à escolha dos candidatos, feita em eleições prévias internas com a participação dos filiados. Não havia “candidatos natos”, o partido conservava a prerrogativa de alterar os nomes da chapa frustrando a reeleição de um candidato e todos os eleitos deveriam doar 30% de seu salário ao partido. Dirigentes e candidatos vinham da base da militância.

Essas normas acabaram por tornar o PT um partido bem fechado a influências externas, com poucas saídas de candidatos, demonstrando a coesão interna obtida com tal regramento.

Hoje, um partido que parece ter a mesma postura que o Partido dos Trabalhadores no início de sua caminhada é o PSOL. Este partido, surgido em 2005, como uma dissidência do PT, tem candidatos em geral pouco conhecidos e uma atuação marcante junto aos movimentos sociais. O personalismo não parece ser um componente de sua estratégia e mesmo assim o partido vem ganhando popularidade.

Assim é possível observar que há grande influência da legislação que estrutura do sistema eleitoral no comportamento dos partidos, em suas estratégias, e por conseguinte no maior ou menor grau de dependência das campanhas em relação a recursos financeiros. Uma legislação que permite que candidatos administrem a própria campanha e não fixa tetos de gastos, somada ao sistema eleitoral que elege pelo voto proporcional lista aberta no Legislativo, é um estímulo ao personalismo e ao fisiologismo, não sendo de se estranhar os crescentes gastos em campanhas eleitorais vistos a cada ano eleitoral.

Por outro lado, é de se notar que a organização interna dos partidos é capaz de reduzir a influência da legislação em sua postura. Os partidos mencionados – PT e PSOL – lograram resultados benéficos por adotarem regramentos internos voltados ao fortalecimento da legenda em detrimento do individualismo dos candidatos, o que é

mais viável do ponto de vista econômico e mais legítimo em termos ideológicos, já que dá ao partido uma coesão interna que o distingue dos demais, que têm altas taxas de saídas de políticos, além de contribuir com sua coerência percebida na atuação concertada de seus parlamentares.

## A OFENSA À CONSTITUIÇÃO

### 1- Sem igualdade não há Democracia

A Democracia é normalmente referida em associação com a ideia de eleições livres e justas, que têm a igualdade do voto como pressuposto legitimador. A máxima “*one man, one vote*” simboliza o pensamento acerca da justiça perseguida no âmbito político para garantir a todos o direito à igual participação. Interessa-nos observar a construção do princípio ao longo da História para ter clara a evolução do pensamento e a maneira como se compreende hoje o termo “igualdade” presente em nossa Constituição.

A segunda metade do século XVIII foi marcada por convulsões políticas na Europa e na América do Norte que significaram alterações paradigmáticas no pensamento político de todo o mundo. As Constituições americana e francesa (de 1787 e 1793, respectivamente), frutos desse momento conturbado da História, trouxeram consigo a ideia de igualdade, princípio que compunha o lema da Revolução Francesa e que ganhou expressão na luta desses povos como demanda, sobretudo da burguesia, em face do despotismo que mantinha os privilégios nobiliárquicos do Antigo Regime, tanto pela Metrópole-Coroa Inglesa quanto pela Coroa Francesa.

Insta notar que os movimentos que resultaram nas referidas Cartas tinham cunho eminentemente liberal, permeadas pelo interesse da burguesia. Por isso, a igualdade pretendida e demandada naquele momento era uma igualdade formal, encerrada no plano da aplicação das leis, de modo a evitar que houvesse uma aristocracia privilegiada hereditariamente em prejuízo da classe burguesa ascendente ciosa de maior participação política. Era exigido em um e outro país que todos os cidadãos tivessem mesmo tratamento pela lei, rechaçando-se assim as antigas distinções. Para isso, buscou-se reduzir a influência do Estado no âmbito social e político criando-lhe deveres de abstenção.

As Constituições mencionadas, por seu caráter liberal, tinham uma igualdade interpretada de modo individualista voltada para a aplicação das leis aos indivíduos de forma indiscriminada, sem considerar as particularidades de cada um, não se perseguia a igualdade material. Em verdade, nessas Constituições, a liberdade tinha um relevo

muito maior que a igualdade. Isso fica claro quando lembramos que o motor das agitações políticas na América do Norte e França do século XVIII era o interesse da burguesia, que queria se libertar das amarras da monarquia para que o mercado pudesse ser mais livre de modo a permitir que seu poder econômico se ampliasse e lhe desse posição social e política mais elevada. Assim, as distinções entre os indivíduos só eram aceitáveis quando decorrentes de fatores econômicos.

Cabe mencionar que o pensamento liberal da época teve reflexos na ordem constitucional do Brasil, que tinha no poder econômico um fator de diferenciação entre os indivíduos e parâmetro para o direito à participação política. O critério censitário foi um óbice à cidadania até o advento da Primeira República (1889), mantendo-se sempre como um artifício interessante à burguesia para manter seu poder político conquistado retirado a duras penas das mãos da aristocracia<sup>40</sup>.

Somente no início do Século XX a igualdade material passa a ter destaque com a Constituição de Weimar, que rompe com o individualismo liberal imperante para dar mais atenção às necessidades dos indivíduos. O interesse do capital passa a dividir espaço com o interesse social. O Estado Social inaugurado na Constituição de Weimar sinaliza uma mudança da concepção política, demonstrando maior preocupação com a garantia de direitos dos indivíduos em sua dimensão concreta.

No Brasil, a igualdade material só veio a ter destaque com a Constituição de 1988, promulgada após um longo período de rompimento com a Democracia. Nossa atual Constituição estabelece a cláusula do Estado Democrático de Direito no artigo 1º e cristaliza o princípio da igualdade no artigo 5º, caput, reforçando-o pelo artigo 7º e seus incisos, que exibem claro intento do legislador originário de assegurar a igualdade material. Sua valorização é observada ainda no artigo 3º, III, que traz a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos da República Federativa do Brasil. Neste ponto nos fica claro que a igualdade é princípio a ser respeitado não só no plano da aplicação das leis, mas também em sua elaboração, vinculando a atuação do legislador, que deve objetivar com sua atuação contribuir para tornar os indivíduos mais iguais materialmente. O princípio deve estar presente na atuação dos Poderes como objetivo a ser alcançado tratando do mesmo modo os indivíduos que se achem em

---

<sup>40</sup>DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Ed. Ariel, 5ª ed., Barcelona 1970. p.87.

semelhante situação e desigualmente os que se achem em situações distintas, de modo promover o equilíbrio necessário para que os direitos e garantias sejam fruídos de modo equânime, o princípio da igualdade não pode ser compreendido de modo individualista<sup>41</sup>, deve levar em conta as diferenças entre os indivíduos e grupos observadas concretamente. A igualdade e o princípio democrático se entrelaçam e caminham junto do ideal de Justiça para dar sustentação ao Estado Democrático de Direito.

Vemos que a atual legislação eleitoral permite que haja uma séria violação à igualdade quando dá aos indivíduos maior ou menor representação política em razão de sua condição econômica. O princípio da igualdade é violado, por exemplo, quando a lei estabelece um percentual fixo como limitação para doação às campanhas eleitorais por pessoas físicas. Caso em que a aplicação de um critério de forma igual para todos é fator criador de desigualdade.

A lei 9.504/97, em seu artigo 23, diz o seguinte:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o 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 no ano anterior à eleição;

II - no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei<sup>42</sup>.

A uma pessoa que tenha tido rendimento no ano anterior igual a R\$ 100.000,00, é permitido doar R\$ 10.000,00, ao passo que para um cidadão que tenha tido rendimento de 20.000,00 reais, se doar os mesmos R\$10.000,00 permitidos para aquele outro cidadão, será punido com multa que pode variar de cinco a dez vezes o valor em excesso. O exemplo trata de valores pequenos, apenas para ilustrar o que aqui se

---

<sup>41</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 27a. edição – São Paulo:Malheiros, 2006. P 230.

comenta. Mas imaginemos um cenário em que os personagens são o sócio majoritário de uma sociedade empresária de grande porte e de outro lado um assalariado de modestos rendimentos. É certo que aquele poderá contribuir mais com a campanha do candidato de sua predileção, pois a ele estaria permitida uma doação de alto valor enquanto que para uma pessoa que recebe um salário mínimo essa capacidade de contribuir seria ínfima em termos comparativos. Compreendendo tal desequilíbrio, em um cenário no qual o dinheiro é fundamental para conseguir um cargo político, é claro que os mais ricos podem influir mais na política. Os doadores sejam eles pessoas ricas ou grandes empresas são procurados por partidos e candidatos que buscam com essa proximidade obter recursos em troca de “cordialidades”, para assim poder estabelecer um relacionamento de mútuo benefício que se estabelece em um plano distante da esmagadora maioria da população e mais distante ainda do que preceitua o Princípio Republicano.

A extrema necessidade de recursos para as eleições faz com que o grande empresariado seja cortejado (e também extorquido) por candidatos e partidos que lhes oferecem vantagens em troca de apoio financeiro. Tais indivíduos ou grupos econômicos têm sua representação política obtida por uma aliança de interesses que além de afastar o povo do processo de tomada de decisões, impede que o país seja governado pelo interesse geral.

Um governo “do povo e para o povo” é o que esperamos de uma Democracia. A formulação de Lincoln é clara em tratar a soberania popular como o substrato no qual se sustenta a legitimidade de um regime político. É do povo que emana o poder e é ao povo que devem servir as instituições.

A Constituição brasileira de 1988 em seu artigo 1º estabelece que a República Federativa do Brasil constitui-se “Estado Democrático de Direito”, em que todo poder emana do povo, que o exerce por seus representantes ou por mecanismos de democracia direta (parágrafo único). Mais adiante, o artigo 14 de nossa Carta diz que todos aqueles aptos ao voto o exercerão sem qualquer distinção de classe, gênero ou condição econômica, manifestando a contrariedade de nossa ordem constitucional à desigualdade na participação política. Nesse sentido, é também o artigo 14, §9º, que deixa clara a defesa do princípio democrático na importância dada pelo legislador originário à busca por impedir que o dinheiro seja um fator influente na política.

No entanto, olhando para a legislação eleitoral brasileira fica evidente seu descompasso com a Constituição Federal. A lei eleitoral é demasiado permissiva em relação ao ingresso de dinheiro nas campanhas eleitorais, fator criador de desigualdades tendentes a nos aproximar do que seria não uma Democracia, mas sim uma Plutocracia.

Temos aqui eleições caras, sem limitação de gastos, que agravam as disparidades não só entre os candidatos, mas também entre os eleitores, que têm seus votos com pesos diferenciados. Isso se torna mais visível quando pensamos que donos de empresas de grande porte, que contribuem para campanhas eleitorais, buscam sua representação política (e a conseguem) por meio de sua privilegiada condição econômica, que lhe dá mais condições de influir na política do que os outros cidadãos por meio de redes de fisiologismo estabelecidas em decorrência do papel exercido pelo dinheiro na disputa eleitoral.

Nossa legislação vai na contramão do princípio democrático ao permitir que o dinheiro tenha o protagonismo que tem nas eleições, sendo fator decisivo para o sucesso no pleito. Do modo que é a lei eleitoral brasileira, uns poucos têm muito mais cidadania que a imensa maioria dos cidadãos, sendo esta um atributo que aqui parece comportar matizes em razão da capacidade econômica, algo flagrantemente inadmissível e incompatível com qualquer ideia que se tenha do que vem a ser uma Democracia.

No plano da disputa entre candidatos, vemos que resta violado o “princípio da igualdade de chances” entre candidatos e partidos. Aqueles que têm maior proximidade com os interesses das empresas partem de uma posição de vantagem em relação aos demais por contarem com pesados investimentos. A política fica sendo mais ou menos acessível em razão da cobertura financeira que se tem.

Nesse sentido as palavras do Ministro Gilmar Mendes em voto proferido no Recurso Extraordinário nº 630.147/DF:

(...) não se afigura necessário despende maior esforço de argumentação para que se possa afirmar que a concorrência entre os partidos, inerente ao próprio modelo democrático e representativo, tem como pressuposto inarredável o princípio de “igualdade de chances”.

O princípio da ‘igualdade de chances’ entre os partidos políticos abrange todo o processo de concorrência entre os partidos, não estando, por isso, adstrito a um segmento específico. É fundamental,

portanto, que a legislação que disciplina o sistema eleitoral, a atividade dos partidos políticos e dos candidatos, o seu financiamento, o acesso aos meios de comunicação, o uso de propaganda governamental, dentre outras, não negligencie a ideia de igualdade de chances sob pena de a concorrência entre agremiações e candidatos se tornar algo ficcional, com grave comprometimento do próprio processo democrático.

Fica claro, portanto, que a Democracia nos termos em que a pretendemos, tendo em vista nossa Ordem Constitucional, não pode conviver com um sistema eleitoral que padece de incoerências tão graves e evidentes como as aqui apontadas. Supõe-se que em uma Democracia, os cidadãos e os candidatos não sejam diferenciados nem tenham maior ou menor possibilidade de participação pelo seu grau de vinculação aos interesses do Capital. Não se pode admitir que as desigualdades sociais, tristemente naturalizadas pela mentalidade capitalista, sejam transpostas para o âmbito político, sob pena de suplantar de vez o ideal democrático e permitir que a cidadania se gradue pela capacidade econômica de cada indivíduo.

## **2 - Violação ao Princípio Republicano**

O Princípio Republicano é outro alicerce de nosso Estado Democrático de Direito, sua positivação tem lugar no artigo 1º da Constituição Federal, que adotou a República como forma de governo para estabelecer a tripartição de poderes e a participação popular por meio de eleições periódicas, contrastando com a vitaliciedade e hereditariedade da forma monárquica. Mas seu significado vai muito além da simples oposição à monarquia.

Esse princípio constitucional sensível traz consigo a ideia da separação entre o patrimônio privado e a coisa pública, cujo titular é o povo, considerado assim o conjunto dos cidadãos em benefício de quem todo esse patrimônio deve ser empregado. Tem por finalidade a afirmação daquilo que é público como pertencente a todos e insuscetível de apropriação por particulares, devendo ser gerido e conservado de modo a atender às necessidades da coletividade sem fazer distinções entre os cidadãos.

Para a efetivação do Princípio Republicano a Constituição estabeleceu normas que criam mecanismos de controle e barreiras à promiscuidade entre o público e o privado. No artigo 5º, LXXIII, está prevista a ação popular, vista como “ação republicana por excelência”; no artigo 129, III, encontramos a ação civil pública, ambas empregadas na defesa da *res publica*, possibilitando ao cidadão o ingresso em juízo para tal mister. Pode-se citar, também, como clara manifestação do princípio em comento, o Capítulo VII da Constituição, mais especificamente os princípios da moralidade e publicidade, inscritos no artigo 37, *caput*; além da exigência de concursos para cargos públicos (art. 37, II a V) e o procedimento licitatório para a celebração de contratos (art. 37, XXI). É também pressuposto da forma de governo republicana a responsabilização jurídico-política dos que ocupam cargos públicos por suas ações de gestão, cominando-se sanções para práticas antirrepublicanas.

Percebemos o intento de nosso legislador originário em criar condições para a superação de mazelas como o clientelismo e o patrimonialismo, que historicamente corroem as Instituições de nosso país, como denunciaram Vitor Nunes Leal e Raymundo Faoro em suas célebres obras, ainda muito atuais.

O princípio republicano é imperioso no sentido de compelir a Administração Pública e a classe política a pautar sua atuação no interesse público, sem ceder a investidas daqueles que buscam favorecimentos pessoais tencionando desviar as finalidades públicas para a consecução de anseios seus. Escândalos repercutidos pela mídia são muitos para mostrar como o Estado vem sendo parasitado e capturado por interesses de minorias detentoras de poder. Tais práticas antirrepublicanas encontram terreno fértil para sua perpetuação em um país cuja legislação não é impedimento para a influência do dinheiro na atuação de políticos eleitos.

Observa-se na conjuntura atual, que o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas de direito privado faz do mandato de alguns políticos uma porta de entrada no Executivo e no Legislativo dos interesses espúrios daqueles que buscam financiar campanhas como meio de obter um “crédito” a ser cobrado em forma de favorecimentos que a posição de candidato eleito pode lhes oferecer.

Não podemos deixar de observar com desconfiança os dados relativos às doações feitas por empreiteiras às campanhas eleitorais, tendo em vista que as mesmas empresas se beneficiam com a celebração de contratos com a Administração Pública em projetos caríssimos como os que fazem parte dos PACs.

Como já exposto, o gasto com campanhas é um fato preponderante para o sucesso na disputa eleitoral, traça uma linha divisória entre os candidatos que efetivamente disputam, ou seja, que têm chances reais de serem eleitos, e os que dificilmente o serão.

Temos um arcabouço normativo complexo regulando as eleições, mas falho em pontos fundamentais, o que acaba por fomentar a dependência das campanhas eleitorais em relação ao dinheiro, em parte alguma obtido desinteressadamente. A política permeável às influências do poder econômico, transformada em um mercado de interesses, empalidece a eficácia constitucional no que tange ao Princípio Republicano e torna o interesse coletivo refém dos interesses privados de grandes empresas.

## É PRECISO MUDAR

### 1 - A ADIn 4650

Em dezembro de 2013 o Supremo Tribunal Federal deu início ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, cujos objetos são a Lei das Eleições (9.9504/1997) e a Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995), que contêm dispositivos permissivos de doações de sociedades empresárias para campanhas eleitorais e omissos quanto às necessárias limitações ao poder econômico nas eleições.

Antes de ir ao Plenário do STF, o tema foi submetido a Audiência Pública convocada pelo Ministro Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade, Luiz Fuz, objetivando discutir a questão do financiamento com a comunidade jurídica, membros do Poder Público e a sociedade. Ao todo 35 expositores se apresentaram nos dias 17 e 24 de junho, contribuindo para o enriquecimento do debate acerca do modelo atual de financiamento de campanhas eleitorais, tratando de suas deficiências e apontando sugestões de mudanças.

Ação foi proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em decorrência de uma representação assinada pelos professores Cláudio Pereira de Souza Neto (UFF) e Daniel Sarmento (UERJ). Pede-se na ação: a) a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza a doação por pessoas jurídicas às campanhas; b) a inconstitucionalidade do parágrafo único do mesmo dispositivo; c) a inconstitucionalidade do artigo 81, *caput* e parágrafo 1º, da mesma lei, dando-se eficácia *ex nunc* à decisão; d) seja declarado inconstitucional, sem redução de texto, o artigo 31 da Lei 9.096/95, onde autoriza a realização de doações por pessoas jurídicas aos partidos.

A ADIn pede, por fim, que seja o Congresso Nacional instado a editar legislação que crie limitação *per capita* para doações a campanha ou a partido “em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições”, além de estabelecer restrição semelhante para o uso de recursos próprios por parte dos candidatos. Essa solicitação de atividade legiferante indica o prazo de 18 meses para seu atendimento, que desrespeitado, daria ao Tribunal Superior Eleitoral competência para

regular o financiamento de campanhas de modo a evitar um vazio normativo decorrente da procedência da Ação.

O Ministro Luiz Fux, votou pela procedência da Ação Direta, ressaltando a distorção gerada pela influência do poder econômico na representação política e o conseqüente prejuízo à Democracia. O Relator citou dados relativos aos gastos em campanhas eleitorais que reforçam a tese de que a representação política suscetível à influência do dinheiro serve a um grupo pequeno de detentores do poder econômico. Em seu voto, destacou que entre 2002 e 2012 houve um crescimento de quase 500% nos gastos com financiamento de campanhas eleitorais, passando de 4,5 bilhões de reais e que não se justifica a participação de sociedades empresárias aportando um volume tão grande de recursos nas campanhas eleitorais. O Ministro ainda mencionou a limitação insuficiente estabelecida pela lei, que permite aos partidos estabelecerem o patamar máximo de gastos nas campanhas.

Votando também favoravelmente à ADIn, o Ministro Dias Toffoli tratou dos fundamentos do Estado Democrático de Direito como o princípio democrático, o princípio republicano e a isonomia, deixando claro que a participação dos atores do processo eleitoral deve ser igualitária, papel que cabe apenas às pessoas naturais, as únicas detentoras de cidadania e, portanto, do direito à participação política. Para o Ministro, apesar da inegável importância do papel social exercido pelas sociedades empresárias, sua participação na política, tal qual permitida pela legislação atual, representa uma ofensa à isonomia e à soberania popular.

O Ministro Luís Roberto Barroso sustentou que o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, conjugado com o financiamento por sociedades empresárias é foco de antirrepublicanismo e corrupção. O Ministro rebateu o argumento sempre presente no debate segundo o qual a proibição das doações por empresas seria inócua já que o dinheiro seguiria uma outra direção (o caixa dois) para continuar influenciando o processo eleitoral. Para ele deve-se proibir o financiamento por empresas e limitar o gasto nas campanhas barateando-as, assim os recursos provenientes de fontes ilegais ficariam mais visíveis e apesar da alta probabilidade de que meios escusos sejam usados para contornar a proibição, é papel do Judiciário dizer o que é errado.

Foram favoráveis também os votos dos Ministros Joaquim Barbosa, do Ministro Marco Aurélio e do Ministro Lewandowski. Até o momento, apenas o Ministro Teori Albino Zavascki posicionou-se contrariamente à procedência da ADIn 4650. Seu voto

afirma a indispensabilidade dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais, tendo os aportes financeiros provenientes de empresas como uma contingência do cenário atual para o financiamento da democracia em nosso país. O Ministro ainda destacou que a Constituição não disciplina a matéria minuciosamente, limitando-se a coibir o “abuso do poder econômico” e “proteger a normalidade e a legitimidade das eleições”, o que segundo seu entender, não implica proibir os recursos provenientes de empresas. Os princípios invocados (democrático, republicano e da igualdade), para o Ministro, são demasiado abertos e indeterminados, motivo que o faz afastar a possibilidade de tê-los como parâmetros para a impugnação pretendida na Ação.

O julgamento foi interrompido pelo pedido de vista dos autos feito pelo Ministro Gilmar Mendes e até o momento conta já com a maioria dos votos favoráveis à Ação.

## **2 - A reforma política**

Não é possível apontar um determinado projeto como “a reforma política”, o termo decorre da ideia já bastante difundida de que o Brasil precisa modificar o *modus operandi* de seu sistema político e, para isso, muitas são as propostas de alteração da legislação eleitoral e do desenho institucional em que se sustenta nossa Democracia. Assim, antes de ser um projeto específico, “a reforma política” é um desejo de mudança que toma formas distintas em um grande número de propostas legislativas.

O debate da reforma política, de modo geral, é composto por duas principais linhas de mudanças pretendidas. Uma busca *governabilidade*, facilitando a criação de maiorias para que as tomadas de decisão não encontrem tantos obstáculos; a outra tem a *representatividade* como objetivo, propondo alterações normativas que buscam dar maior legitimidade ao sistema representativo, compreendendo propostas relativas ao financiamento de campanhas eleitorais e propostas que visam fortalecer a democracia direta. Da primeira linha, relativa à governabilidade, vêm propostas como alteração do sistema de governo, as cláusulas de barreira e a adoção do sistema eleitoral misto. Da segunda linha, surgem propostas como o financiamento democrático das campanhas eleitorais, a lista fechada para eleições legislativas e verticalização das coligações.

## 2.1 - O semi presidencialismo

O presidencialismo foi o sistema de governo adotado pela República Federativa do Brasil na Constituição de 1988 e confirmado em 1993 pelo plebiscito previsto no *caput* do artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição. Seu funcionamento sempre foi criticado pela possibilidade de empasses entre Legislativo e Executivo e crises institucionais daí decorrentes, além da ampla gama de bases sociais nas quais o governo deve buscar sustentação, aspecto que deu origem à classificação como “presidencialismo de coalizão”<sup>43</sup>.

Há quem proponha uma alteração do sistema de governo para o *semipresidencialismo*, objetivando reunir em um modelo os aspectos positivos do presidencialismo e do parlamentarismo e ao mesmo tempo eliminar seus defeitos. Neste sentido se posiciona Luis Roberto Barroso em seu trabalho “A Reforma Política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil”<sup>44</sup>. Sua proposta apresenta o semipresidencialismo como favorável à governabilidade e estruturalmente apto à rápida superação de crises institucionais.

Assim como no Parlamentarismo, o semipresidencialismo apresenta um Executivo dual, que conta com um Presidente (chefe de Estado) e um Primeiro Ministro (chefe de governo), mas diferentemente daquele sistema, o presidente no semipresidencialismo não exerce um papel meramente formal, ele tem a função de zelar pelo equilíbrio dos Poderes, podendo demitir o chefe de governo, dissolver o Parlamento e convocar novas eleições. O presidente é eleito pelo voto direto para um mandato fixo, ao passo que o Primeiro Ministro permanece no cargo enquanto tiver apoio para tanto. O Primeiro Ministro é indicado pelo presidente e confirmado pelo Parlamento. Sua função é dirigir o país política e economicamente, atuando pela transformação social.

O principal argumento a favor desse modelo é o de que ele proporciona uma relação mais harmônica entre o Legislativo e o Executivo e, conseqüentemente, maior governabilidade. Isso é dito por que o Presidente, em posição institucional superior aos

---

<sup>43</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34.

<sup>44</sup> BARROSO, Luis Roberto. A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Revista de direito do Estado: RDE, n.3, p.287-360, jul./set., 2006.

poderes é legitimado pelo voto direto a zelar pelo equilíbrio entre os Poderes podendo solucionar empasses e evitar crises institucionais demitindo o Primeiro Ministro ou dissolvendo um Parlamento de composição pouco representativa para que o povo eleja outros nomes.

## 2.2-Cláusula de barreira

A cláusula de barreira é um mecanismo que estabelece um percentual mínimo de votos obtidos como exigência para o funcionamento parlamentar. É adotada em países como Espanha, Suécia e Alemanha. Seu objetivo é evitar a fragmentação partidária excessiva e o surgimento dos chamados “partidos de aluguel”, sem qualquer finalidade representativa ou ideológica, criados para obter e negociar tempo de TV, recursos do fundo partidário e lançar candidaturas oportunistas.

A Lei 9.096 de 1995 estabelece que um partido para participar do pleito eleitoral deve conseguir pelo menos 0,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados em 1/3 dos Estados obtendo em cada um deles, ao menos 0,1% dos votos válidos. Já para o funcionamento parlamentar, o artigo 13 da referida lei estabelecia um percentual de 5% dos votos válidos apurados nacionalmente em pelo menos 1/3 dos Estados sendo que em cada um dever-se-ia alcançar no mínimo 2% dos votos válidos apurados. No entanto, esse dispositivo foi declarado inconstitucional em 2006 pela ADIn 1351, de relatoria do Ministro Marco Aurélio Mello.

Hoje, na prática, funciona como cláusula de barreira o *quociente eleitoral*, que é o resultado da divisão dos votos válidos de uma circunscrição pelo número de cadeiras em disputa. Os partidos ou candidatos que não o atingem não conseguem cargos.

A cláusula de barreira é apontada como extremamente necessária à legitimidade da representação, pois consegue em certa medida, afastar partidos oportunistas e diminuir o número de partidos que encurta o tempo de TV dos partidos sérios. O debate sobre esse mecanismo tem em seu cerne a ponderação relativa à governabilidade colocada em oposição à representatividade. Ao mesmo tempo que se elimina a participação de oportunistas, a cláusula de barreira pode excluir da participação política minorias politicamente organizadas, com interesses legítimos. O voto condutor da ADIn 1351, do Ministro Marco Aurélio Mello (relator), sustenta que a Constituição de

1988 não prevê tal restrição e que a eliminação dos partidos sem enraizamento se dá automaticamente pela votação, quando o povo soberano exerce sua cidadania elegendo seus representantes.

### **2.3-Verticalização**

A chamada verticalização é a exigência de que um partido com candidato à presidência, se coligado para essa eleição a outros partidos, só possa em nível estadual, coligar-se aos mesmos partidos a que se aliou para as eleições de nível federal. Pretende-se com essa exigência assegurar que os partidos sejam fiéis à sua ideologia dificultando que diluam sua imagem unindo-se a outras legendas que pouco têm de semelhantes em termos de programáticos e ideológicos. Trata-se de um meio de buscar maior coerência política nas eleições e diminuir a utilização dos partidos como moeda de troca para objetivos ilegítimos em alianças meramente eleitoreiras.

No ano de 2002, a consulta nº 715, formulada pelos Deputados Federais Miro Teixeira, José Roberto Batochio, Fernando Coruja e Pompeo de Mattos, questionou o Tribunal Superior Eleitoral sobre a possibilidade ou não de partidos que tenham candidatos próprios à Presidência da República, firmarem coligação para esta eleição, de nível federal e, no nível estadual, para o cargo de Governador, firmar coligação com outros partidos que não aqueles da aliados para a eleição presidencial.

A consulta deu origem à Resolução nº 21.002/02 que firmou a impossibilidade de um determinado partido firmar distintas coligações, para eleições no plano federal e estadual. A resolução gerou celeuma no meio político, tendo em vista que se tratava de ano eleitoral e as negociações entre os partidos já estavam avançadas para definir estratégias de disputa.

A ADIn 2628-3/DF buscou levar ao STF a discussão mas não foi conhecida por se tratar de norma de caráter secundário a contida na Resolução do TSE. Em 2006, a emenda constitucional nº 52 alterou o artigo 17, §1º da Constituição para firmar a autonomia dos partidos e deixar clara a possibilidade de coligações distintas nos níveis federal, estadual e municipal.

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.<sup>45</sup>

#### **2.4-Lista fechada**

Hoje no Brasil, para o Legislativo, adota-se o sistema proporcional de lista aberta, em que os partidos apresentam seus candidatos que se elegerão pelo atingimento do *quociente eleitoral* e proporcionalmente pelos votos obtidos pelo partido que distribuirá as cadeiras conseguidas seguindo a ordem dos nome mais votados. Nesse sistema, o eleitor define a posição do candidato na lista do partido de acordo com o quantitativo de votos dados a cada um. A lista aberta é apontada como um sistema que favorece o personalismo e o clientelismo nas eleições, sobretudo quando aliada ao financiamento de campanhas feito por pessoas jurídicas de direito privado.

A proposta da lista fechada visa tirar dos candidatos o protagonismo nas eleições, fazendo com que o voto seja dado não em nomes mas ao partido, que apresenta uma lista ordenada de candidatos a assumirem cadeiras em disputa, de acordo com o *quociente partidário*. Busca-se com esse sistema fortalecer os partidos e o caráter programático das eleições. Sendo o voto dado diretamente ao partido, os candidatos tem menos possibilidade de manter relações antirrepublicanas para buscar apoio financeiro ou político. Para ocupar um lugar melhor na lista do partido o candidato deve trabalhar no âmbito de sua agremiação e conquistar tal posição por seu trabalho. Não faria sentido, no sistema de lista fechada, um afastamento do candidato do programa do partido pois é o indivíduo dependente da agremiação e a ela deve se submeter, não o contrário, como se observa hoje.

---

<sup>45</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Os críticos da lista fechada apresentam como principal argumento o afastamento entre eleitor e candidato. Diz-se que a lista fechada fortalece os partidos de modo prejudicial à legitimidade democrática porque dá aos líderes das agremiações o poder de estabelecer a lista de acordo com interesses particulares. De fato, não há opção livre de inconvenientes. Qualquer sistema que tenhamos será imperfeito e criticável. No entanto, deve-se ponderar tais inconvenientes e observar de que modo a representação política pode gozar de maior legitimidade.

Quanto ao distanciamento entre candidatos e partidos na lista fechada, não há como negar. Mas é possível tomar esse fato como interessante à Democracia. A despersonalização das eleições evita campanhas centradas nos candidatos e fomentadoras de clientelismo, ao mesmo tempo que barateiam a competição que não se dá mais entre uma profusão de nomes mas sim entre legendas. O fortalecimento de oligarquias partidárias, por outro lado, seria um grave problema por impedir a participação política de indivíduos sem apadrinhamento ou outros meios de ascensão no âmbito partidário. Isso se resolveria com o estabelecimento de um processo democrático a ser respeitado pelos partidos em seu âmbito interno para a escolha dos candidatos, o que não feriria a autonomia partidária por se tratar de defesa legítima do princípio democrático.

## **2.5-Voto distrital misto**

O sistema distrital misto conjuga os sistemas proporcional e majoritário. Metade dos candidatos são eleitos por votação proporcional e metade pelo voto majoritário em circunscrições estabelecidas de modo a dividir o país em distritos com número aproximado de habitantes, evitando assim distorções na representação. Os que defendem a adoção desse sistema pretendem alcançar uma maior governabilidade, propiciando a formação de maiorias ao mesmo tempo que afirmam não impedir a participação de minorias. Outro argumento favorável a adoção desse sistema é o barateamento das eleições devido à restrição do âmbito das eleições a distritos menores do que são os atuais correspondentes ao território dos Estados.

Outra vantagem apontada no sistema distrital misto é a proximidade entre candidato e eleitor. Sendo os distritos menores o candidato está mais próximo do voto e,

em tese, pode ser fiscalizado e cobrado de perto por seu eleitorado. Diz-se também que o sistema distrital misto fomenta o debate entre candidatos ao Legislativo que no sistema atual fazem suas campanhas sem debater com seus concorrentes. No modelo proposto, o âmbito consideravelmente menor para a realização das campanhas e das eleições faria com que os candidatos disputassem o voto de uma maneira conflituosa mas proveitosa se pensarmos que o embate entre candidatos eleva o nível do debate político.

## **2.6-Financiamento democrático**

A legislação atual permite que as campanhas eleitorais contem com doações feitas por pessoas físicas e por pessoas jurídicas de direito privado, limitando-as a 10% e 2% do faturamento bruto do ano anterior, respectivamente. As campanhas podem ser feitas limitando-se ao patamar que o partido estabelecer como máximo para os gastos, o que permite campanhas eleitorais cada vez mais caras.

Além da fonte privada, o financiamento das campanhas se faz com cotas do fundo partidário que é dividido a razão de 5% igualmente para todos os partidos registrados junto ao TSE e 95% repartidos proporcionalmente ao quantitativo de votos obtidos nas eleições para a Câmara dos Deputados na eleição anterior.

Não é preciso muito esforço para perceber que nos moldes atuais há um seríssimo comprometimento da igualdade no processo eleitoral, tanto entre candidatos quanto entre eleitores. A possibilidade de pessoas naturais doarem uma porcentagem de suas rendas é algo claramente desigual, já que permite uma maior participação dos que têm melhores condições financeiras. Além disso, a participação de empresas privadas no financiamento de campanhas não se justifica por qualquer motivo, significando a captura da coisa pública pelo interesse privado.

A divisão do tempo de propaganda eleitoral e do fundo partidário levando-se em consideração o percentual de eleitos nas últimas eleições é flagrantemente um elemento de manutenção da configuração do Legislativo e contrário à igualdade de condições entre os que disputam.

A proposta de um financiamento democrático para as campanhas eleitorais busca um teto para os gastos estabelecido em lei, a total proibição de doações feitas por pessoas jurídicas e a limitação para as doações de pessoas físicas em valores absolutos, não mais percentualmente. O financiamento democrático pode harmonizar o financiamento público e o privado de modo a permitir o custeio das campanhas sem pôr em risco a Democracia. Doações feitas por pessoas naturais, limitadas a valores absolutos em patamar baixo suficiente para não fomentar a desigualdade, consistiriam uma nova via de manifestação da cidadania além do voto. A participação cidadã no custeio das campanhas é um reforço ao ideal democrático e à legitimidade dos partidos que contariam com apoio manifestado não só nas urnas como também no suporte financeiro.

## CONCLUSÃO

Observando a história da cidadania no Brasil, o desenho institucional de nossa democracia e o arcabouço legislativo que regula as eleições nota-se que temos hoje uma cidadania considerada em termos mais amplos, procedimentos mais confiáveis e uma legislação complexa e detalhista disciplinando o processo eleitoral. Apesar de tantos câmbios, parece permanecer inalterada a estrutura de poder em cuja cúspide se acham minorias que historicamente dirigem o Estado de acordo com seus interesses. As verdadeiras disputas pelo poder se dão nesse âmbito. Elites disputam o controle do processo legislativo e a submissão do Executivo em seu benefício enquanto o povo, engalanado com o título de soberano, se mantém alheio à verdadeira participação política apenas desempenhando um papel - quase que meramente protocolar - de exercer o voto, dando aparência de legitimidade a mandatos que pouco se comprometem em representar seus eleitores e pôr em prática as transformações sociais necessárias.

Temos uma história maculada pelo escravismo e uma formação política e cultural em que a exclusão foi naturalizada. A lei impedia expressamente grande parcela do povo de participar da política, cabendo aos homens brancos de boa situação econômica o papel de protagonistas da vida política do país. O fluxo de informação era ínfimo se compararmos ao que temos agora e os mecanismos de dominação, no que se refere ao processo eleitoral, eram mais grosseiros e truculentos. Hoje, apesar de não totalmente descartado, o controle violento dos coronéis é tido como parte do passado, mas os meios de dominação ainda estão presentes, sob formas mais sutis. Atualmente a mídia é o principal instrumento de controle político, *status* obtido com a exitosa atuação das grandes empresas de comunicação na divulgação de reiterados escândalos de corrupção que desde a década de 80 lhes deram o monopólio sobre a indignação e a moralização da política. Sua ação mais desmobilizadora que informativa contribuiu em muito para o hiato entre cidadão e política.

Sem um eleitorado interessado, por falta de identificação ideológico-partidária e de meios de participação, as campanhas eleitorais não têm porque buscar investir na identificação com a legenda ou em um projeto de governo detalhado. O resultado são peças publicitárias caríssimas que pouco têm de programáticas, predominando a valorização da imagem pessoal dos candidatos.

As eleições são um modo de contenção das demandas sociais em um ambiente institucionalizado, mantenedor das estruturas de poder, que impede a ampla participação popular ao mesmo tempo que cria uma falsa sensação de controle pelo povo através do voto. Dentro e fora do Estado, as minorias detentoras do poder econômico, que também controlam os meios de comunicação, influenciam o processo legislativo e sustentam sua riqueza em detrimento do restante do país. A legislação eleitoral atual, permissiva da influência deletéria do dinheiro nas eleições, faz com que a desigualdade econômica se traduza na desigualdade política em que o poder de influir concretamente é atributo dos poucos que têm a possibilidade de criar vínculos antirrepublicanos com governantes, que por sua vez servirão sempre aos interesses de quem os permite disputar eleições tão caras. Já os que não podem comprar sua representação, serão reprimidos nas ruas quando se manifestarem pelos direitos que lhes foram negados por um governo sem legitimidade.

As manifestações de junho de 2013 têm seu significado disputado por partidos políticos que não raro tentam travestir-se de liderança daquele episódio que foi, na verdade, um movimento espontâneo resultante de um transbordamento do não mais suficiente espaço institucional, sob cuja lógica funcionam essas mesmas organizações. Nesse ponto, fica mais nítida a razão do antipartidarismo observado nas manifestações daquele ano. Os partidos passaram a ser rejeitados porque identificados com um sistema falsamente representativo, falsamente democrático e ilegítimo, que nada tem a contribuir para a vida das pessoas.

Muito desse distanciamento entre cidadão e política se deve ao modo como nossa sociedade elege seus representantes. Eleições tão caras impedem que a imensa maioria dos cidadãos possa concorrer e desequilibra a competição entre aqueles que tentam se eleger. A influência do dinheiro, permitida pelas leis 9.504/97 e 9.096/95, impede que haja igualdade de chances entre os que concorrem e também a igualdade entre os representados, que podem ter mais ou menos representatividade em razão da vinculação econômica estabelecida com os eleitos. Nos moldes atuais, a legislação que regula as eleições e os partidos políticos fomenta práticas antirrepublicanas e afasta o país de uma democracia real, permitindo que o dinheiro seja fator determinante para o sucesso nos pleitos e graduando cidadania e representatividade em função de interesses econômicos.

**BIBLIOGRAFIA**

BARROSO, Luís Roberto. A Reforma Política: Uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Ideias, 2006.

BASBAUM, Leôncio. História sincera da República. São Paulo, Alfa-ômega, 1968.

BAUMAN, Zygmunt. Em busca da política. São Paulo. Zahar. 2001.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 14. ed. São Paulo, Malheiros, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. Brasil: verso e reverso constitucional. *Cadernos IHU ideias*. Rio Grande do Sul. nº 197. 2013.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro. Ed. Guanabara, 1987.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FAUSTO, Boris. História do Brasil. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

HUNTINGTON, Samuel P. *Democracy's Third Wave. Journal of Democracy*. [Volume 2, Número 2, Primavera 1991](#), pp.12-34.

LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, Enxada e Voto. 7<sup>a</sup> ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NICOLAU, Jairo Marconi. Sistemas Eleitorais. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

NICOLAU, Jairo Marconi. Eleições no Brasil: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 13.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

SAMUELS, David Julian. *Money, Elections and Democracy in Brazil*. *Latin American Politics and Society*. 43(2): 27-48 (Summer 2001).

SAMUELS, David. *Sources of Mass Partisanship in Brazil*. *Latin American Politics and Society* 48(2):1-27 (Summer 2006).

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VICENTINO, Cláudio Vicentino, DORIGO, Gianpaolo. *História Geral e do Brasil*. São Paulo: Scipione, 2010.