

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

Matheus Soares Ferreira

**FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHAS: UMA
CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DO SISTEMA POLÍTICO E DA
DEMOCRACIA**

JUIZ DE FORA

2016

Matheus Soares Ferreira

**FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHAS: UMA
CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DO SISTEMA POLÍTICO E DA
DEMOCRACIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
ao curso de Direito da Universidade Federal
de Juiz de Fora como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Leonardo Alves Corrêa

Juiz de Fora

2016

Matheus Soares Ferreira

**FINANCIAMENTO PRIVADO DE CAMPANHAS: UMA
CONTRIBUIÇÃO AO ESTUDO DO SISTEMA POLÍTICO E DA
DEMOCRACIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora

Leonardo Alves Corrêa - Universidade Federal de Juiz de Fora

Bruno Bruziguessi Bueno- Universidade Federal de Juiz de Fora

Joana de Souza Machado- Universidade Federal de Juiz de Fora

Resumo

Este trabalho teve como objetivo analisar, através do pensamento sociológico e político de Florestan Fernandes, o financiamento privado de campanhas, tomado de uma perspectiva mais ampla que o permitisse analisá-lo como um complexo do sistema político e da democracia brasileira. De início vamos tratar da questão do poder, perpassando brevemente categorias como Estado, disputa política e Circuito Fechado. Em seguida, faremos um exame do quadro fático do financiamento eleitoral, para daí passar à análise da Ação Direita de Inconstitucionalidade 4.650 que questionou o modelo vigente de financiamento.

Palavras-chaves: Financiamento privado de campanhas; Sistema Político; Democracia; Estado; Florestan Fernandes.

Resumen

Este estudio tuvo como objetivo analizar, a través del pensamiento sociológico y político de Florestan Fernandes, la financiación privada de las campañas, tomada desde una perspectiva más amplia que le permitió analizarla como un complejo del sistema político y de la democracia brasileña. En primer lugar vamos a hacer frente a la cuestión del poder , cubriendo brevemente categorías como el estado , los conflictos políticos y circuito cerrado. A continuación, vamos a hacer una revisión del marco fáctico de la financiación electoral , para luego pasar a analizar la acción directa de inconstitucionalidad 4.650, que cuestionó el actual modelo de financiación.

Palabras-claves: Financiación privada de las campañas; Sistema Político; Democracia; Estado; Florestan Fernandes.

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO	07
Capítulo 1 - O sistema político e a democracia brasileira: Uma introdução a partir de Florestan Fernandes	10
Capítulo 2 - Quadro empírico do sistema político vigente com o financiamento privado de campanhas	19
Capítulo 3 - O modelo vigente de financiamento de campanha questionado pela ADI 4.650	30
3.1 – O contexto do julgamento e as regras impugnadas.....	30
3.2 - A violação ao princípio da igualdade	37
3.3 - A violação ao princípio democrático.....	40
3.4 – A violação ao princípio republicano.....	41
Considerações finais	44
Referências Bibliográficas	46

Introdução

O presente trabalho será realizado a partir da análise das obras dos principais pensadores da política e da sociedade brasileira do último quartel do século XX e início do século XXI. Sobretudo, iremos recuperar os estudos de Florestan Fernandes acerca do Estado brasileiro, os vínculos fundamentais que o ligam às classes dominantes, os traços específicos que apresenta nas sociedades dependentes, o caráter fechado do circuito político e, finalmente, alguns dos mecanismos pelos quais se logrou a conservação do *statuts quo* e a manutenção do poder.

O autor trata a questão do poder político de uma perspectiva histórica e sob a ótica da luta de classes. Portanto, com o propósito de aprofundarmos o olhar sobre o objeto de nosso estudo, no decurso do trabalho e, principalmente, no capítulo inicial serão apresentadas algumas categorias de análise científica, concebidas e desenvolvidas por Florestan Fernandes no intuito de examinar as relações de poder que envolvem classes sociais, Estado, sistema político e democracia.

Com base na herança teórica e partindo da linha de pensamento sociológico inaugurada por quem foi considerado o “pai da sociologia brasileira”, a intenção deste trabalho é abordar o panorama do processo da abertura democrática que resultou no surgimento da Nova República, com um olhar específico voltado sobre o sistema político e as particularidades e pontos comuns que conservou num regime e noutro.

Concluída a etapa da fundamentação teórica, o prisma de análise que teremos extraído servirá para que logremos um exame crítico dos números, estatísticas, percentagens e comparações levantados sobre o atual modelo de financiamento de campanhas eleitorais vigente no país. As informações reunidas hão de nos permitir tecer conclusões que afirmam a coerência de nosso raciocínio teórico e contribuirão, ademais, para formar explicações ilustrativas ao leitor do quadro político conformado com as regras em vigor do sistema político.

Com efeito, para cumprir com nossos propósitos, contaremos com informações extraídas de órgãos oficiais e instituições de reconhecida relevância pública nas áreas de

pesquisa e arquivo de dados. Assim, além da análise bibliográfica, outro método a ser utilizado na elaboração do trabalho será o quantitativo, com a utilização dos bancos de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Departamento intersindical de assessoria parlamentar (DIAP), Departamento intersindical de estatística e estudos socioeconômicos (DIEESE) e sites especializados em sistema político e eleições.

Outrossim, iremos analisar a legislação de regência que disciplina atualmente o financiamento de campanhas eleitorais. Hemos de esquadrihar uma a uma as regras que regem as doações de pessoas físicas e jurídicas a campanhas eleitorais, a partidos políticos e a candidaturas, bem como as regras que autorizam o uso de recursos próprios pelo candidato e as que estipulam limites para os gastos em processos político eleitorais. Nesse quadrante, a nossa análise irá gravitar em torno dos diplomas legais que disciplinam o processo político eleitoral brasileiro, a chamada Lei das eleições (Lei 9.504/97), e as atividades dos partidos políticos, a chamada Lei dos partidos políticos (Lei. 9096/95).

Em seguida, passaremos a abordar as controvérsias e o contexto do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.650) que questionou as regras vigentes do atual modelo de financiamento eleitoral. Igualmente, será abordado o quadro dos atores envolvidos e os pontos relevantes da discussão, como o diálogo institucional aberto entre a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o Supremo Tribunal Federal (STF), o Congresso Nacional, a Presidência da República e as diversas entidades da sociedade civil convidadas ao debate através da audiência pública que precedeu o julgamento da ação.

Iremos demonstrar, enfim, como o sistema político é regido por uma lógica que busca reservar o acesso às esferas de poder aos candidatos que possuem maior quantidade de recursos financeiros para investir em campanhas eleitorais. O modelo atual do financiamento de campanhas será denunciado em cada uma de suas afrontas cometidas contra os princípios constitucionais da democracia, da república e da igualdade. Bem assim, será confrontado quando violar a normalidade e a legitimidade das eleições, ao instituir regras que estimulam, ao invés de restringir, a influência do poder econômico nos resultados dos processos políticos eleitorais.

Por conseguinte, todo um cuidadoso trabalho levado a cabo de reunir os dados referentes às quantias doadas às campanhas, os maiores financiadores, os principais partidos políticos e candidatos beneficiados, a conformação das bancadas parlamentares e o interesse dos lobbies empresariais, fornecerão os elementos que ilustram o quadro fático do modelo representativo do sistema político brasileiro.

Assim, combinando o pensamento sociológico e o pensamento político com a comprovação concreta das conclusões, é que se pretende elaborar uma crítica firme do problema trabalhado. A influência do poder econômico e as regras do sistema político serão analisados – a partir de leituras bibliográficas e confronto estatístico de dados –, como sendo o principal meio de definir os resultados eleitorais e distorcer a democracia brasileira.

Capítulo 1 - O sistema político e a democracia brasileira: Uma introdução a partir de Florestan Fernandes

“Contra as ideias da força, a força das ideias” Florestan Fernandes

Quem, sem conhecer o sistema político, abre em seu primeiro título a Constituição de 1988 e lê os princípios em que se fundamenta a República brasileira, logo pensa estar diante de uma democracia. “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, art. 1º, 1988) arremata o artigo vestibular.

A República, aquela forma de governo onde o povo é soberano e participa das grandes questões nacionais e da vida política do país, convive hoje com regras que aprisionam a democracia em um círculo de ferro. A máxima “um homem, um voto” é quebrada, o sufrágio universal, com igual valor para todos, direito político conquistado a duras penas, é usurpado quando além do cidadão o poder econômico é chamado a votar.

Eis aí algumas das categorias de análise científica sem as quais é impossível avançar na compreensão do papel de nosso sistema político na manutenção do poder e, conseqüentemente, na crítica da democracia burguesa. De forma introdutória, o presente trabalho tem a intenção de vir a tratar a questão do poder, e para tanto recorreremos aos fundadores do pensamento brasileiro e, sobretudo, aos estudos deixados por Florestan Fernandes, que nesse ponto ensinava-nos:

jamais poderemos dizer que o povo é a origem e a legitimação do poder, se estiver dissociado dos mecanismos que produzem a Lei Magna, as leis ordinárias e o controle fundamental do funcionamento do Estado (FERNANDES, 2014, p. 54).

De uma perspectiva mais geral, o presente estudo não deixará de perpassar o panorama histórico e os impasses das lutas sociais que conformaram a atual configuração do sistema político. Sobre esse cenário, na segunda metade da década de 1980, Florestan Fernandes escreveu uma série de artigos analisando as movimentações

da sociedade brasileira, num esforço empenhado em superar o desafio que ele assim descreveu: “Eu precisava vencer o sectarismo do guerrilheiro político isolado” (FERNANDES, 1986, contracapa).

Com efeito, não cometeremos a falta de analisar a questão do poder e, especificamente, a dimensão da disputa política institucional, fora do contexto vivido pela sociedade brasileira no último quartel do século XX. O Ascenso do movimento sindical no ABC paulista que resultou no surgimento da Central Única dos Trabalhadores, a retomada das lutas do campesinato com a criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra e das pastorais sociais, a fundação do Partido dos Trabalhadores, a campanha das Diretas Já, a abertura democrática e, sobretudo, os mecanismos e articulações da ditadura civil-militar adotados para assegurar uma transição “lenta, gradual e segura” formaram o cenário de lutas e o leito de onde se originou o atual sistema político.

Não é outra a gênese do sistema político atual senão uma herança calculada do regime militar e dos quadros civis que, nela apoiados, disputaram os rumos do processo de abertura. A lógica de manutenção e reprodução do poder das elites dirigentes, seu *modus operandi*, suas ligações com o poder econômico estão gravados na ossatura do nosso sistema de poder, e em maior ou menor grau foram o resultado da conservação na transição dos regimes. O exemplo mais eloquente que temos do fenômeno conservador, do “mudar para continuar igual”, recorda Florestan Fernandes, é o fato de a Assembleia Constituinte de 87/88 ter sido composta por constituintes que já eram parlamentares ordinários do Congresso Nacional, ou seja, tinham sido eleitos sob a vigência das regras antigas e seriam parlamentares congressistas no período da manhã e constituintes no período da tarde.

Não obstante a Constituinte, a influência do poder econômico sobre a política permaneceu intocada. Os grandes grupos empresariais, nascidos no período militar ou que ali tiveram seus negócios expandidos graças às relações de favorecimento e colaboração com a cúpula do regime, puderam conservar a influência que detinham sobre a esfera política.

Para ilustrar o raciocínio, segundo Adriano Belisário (2014), as quatro maiores empreiteiras do Brasil, Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez,

conhecidas como as quatro irmãs, passaram a dominar o ramo de construção civil justamente no período militar, através dos mercados abertos pelo Estado Brasileiro. Os negócios passaram a ser alavancados e com a celebração dos vultosos contratos de obras públicas, concessões estatais, financiamentos subsidiados por bancos públicos e a abertura de mercados internacionais, esses grupos econômicos passaram a controlar o mercado brasileiro em um nível não encontrado no período anterior. Com efeito, as portas para o estabelecimento definitivo do capital monopolista foram abertas pela ditadura militar. Uma estreita relação política entre setores empresariais e a alta cúpula do regime foi a chave para o surgimento do novo estágio de desenvolvimento capitalista que se implantou no Brasil. Ao estudar esse fenômeno do capitalismo, Florestan Fernandes o viu como a consolidação da “modernização conservadora” no Brasil.

Destarte, na perspectiva da questão do poder, o maior propósito das classes dirigentes ao longo de todo o processo da abertura democrática foi justamente preservar as relações políticas existentes entre o poder econômico e o Estado. As rédeas do poder, sabiam eles, seriam o elemento central a determinar a direção, a profundidade, o ritmo e a natureza das mudanças que inelutavelmente viriam com a inauguração da Nova República. Por isso foi que, para arrefecer as movimentações da sociedade e as contradições das lutas sociais, o caminho encontrado pelas ditaduras sul-americanas foi a preservação do núcleo do poder, estratégia que se efetivou através da manutenção dos carcomidos sistemas políticos deixados às nascentes democracias.

Analisando o processo de formação das classes sociais e os traços específicos da realidade das economias dependentes- e aqui, pela formação histórica, podemos incluir todos os países da América Latina, os que passaram ou não por regimes autoritários-, Florestan Fernandes verificou que a perpetuação dos padrões da disputa política é caracterizada por um arranjo institucional que inviabiliza a emergência das maiorias populares no cenário político nacional e concluiu afirmando:

O regime de classes objetiva-se historicamente (...) de modo insuficiente e incompleto, o que impede ou bloqueia a formação e o desenvolvimento de controles sociais democráticos. A riqueza, o prestígio social e o poder ficam concentrados em alguns círculos sociais, que usam suas posições estratégicas nas estruturas políticas para solapar ou neutralizar as demais forças sociais, principalmente no que se refere ao uso do conflito e do planejamento como recursos de mudança sociocultural. Assim, ao atingir um objetivo social puramente particular e egoísta, esses círculos assumem, de fato, o

controle político da mudança sociocultural e se convertem nos verdadeiros fatores humanos da perpetuação do estado crônico de dependência cultura em relação ao exterior (FERNANDES, 1981, p. 165)

A configuração do sistema político que surge de tais padrões de luta de classes é responsável por bloquear o surgimento de quaisquer iniciativas políticas vindas das classes trabalhadoras e dos setores populares. Nessas circunstâncias, as transformações sociais tendentes a alargar os espaços de poder e a engendrar mecanismos de participação democrática são prontamente sufocadas. Daí se explicar também o esforço sistemático de se encerrar os espaços públicos e enclausurar toda movimentação popular que possam oferecer algum tipo de risco ao controle absoluto das classes dominantes.

Ao aprofundarmos a análise sobre as funções de um sistema político organizado para conservar a hegemonia da classe dominante, veremos que sua marca fundamental é ditada pela lógica da preservação da assimetria na correlação de forças entre os atores sociais. As decorrências desse arranjo institucional é que a grande política, isto é, o controle fundamental dos mecanismos de funcionamento do Estado e o acesso às esferas de poder, fica reservada a uma cúpula de poderosos, que se convertem verdadeiramente nos donos do poder e do Estado nacional.

A esse respeito, ao aprofundar os estudos sobre os mecanismos de concentração e centralização do poder político na sociedade de classes, Florestan Fernandes concebeu uma tese que explica o monopólio do poder, sobretudo, através da compreensão do caráter fechado do circuito político.

As disputas que se travam pelo poder não ficam circunscritas ao antagonismo fundamental que dinamiza a sociedade capitalista, quer dizer, para além dos confrontos entre a classe burguesa e a classe trabalhadora, pólos da relação capital e trabalho, há também confrontos por poder econômico e político que se travam entre os diferentes setores e frações de classe que compõe a burguesia. A título de ilustração, a política financeira que eleva as taxas de juros atende aos interesses dos setores financistas, que se beneficiam com a transferência de renda, ao passo que arrasa com os negócios dos industriais, que precisam tomar capital emprestado para inverter na atividade produtiva.

Com efeito, os esforços dos círculos empresariais em manterem o controle da política são regidos por uma estratégia beligerante, isto é, o que determina fundamentalmente a unidade das classes empresariais controlando a esfera política não é a harmonia de seus interesses ou a comunhão de projetos individuais, mas a necessidade de se operem às classes trabalhadoras por intermédio do controle do Estado. Enquanto as classes populares se movem para abrir o espaço da democracia para o conjunto dos cidadãos, a iniciativa da classe dominante é conservar o poder em um circuito fechado. Para Florestan Fernandes (1976), o que caracteriza essa forma de organização e funcionamento do poder político, típica das plutocracias, é o “padrão compósito de hegemonia burguesa” (FERNANDES, 1976, p. 350).

Florestan Fernandes, ao examinar a questão do poder, coloca o raciocínio das classes dominantes nos seguintes termos:

(...) a motivação que está por trás dos comportamentos econômicos e políticos das classes possuidoras, dos círculos empresariais e do Governo é ‘egoísta’ e ‘pragmática’. Mas não é ‘egoística’ e ‘pragmática’ em um sentido restrito e rudimentar. Os interesses econômicos equacionados são interesses de classe, que não afetam indivíduos ou grupos isolados, mas o modo pelo qual os estratos dominantes das classes média e alta percebem o ‘destino do capitalismo’ no Brasil (FERNANDES, 1976, p. 259).

Em tais circunstâncias, quando os estratos dominantes das classes média e alta, conduzidos por uma racionalidade fundada em motivações egoísticas e pragmáticas, chegam a conquistar o monopólio das posições estratégicas nas estruturas políticas, instalando-se em cargos centrais na administração federal e nas demais esferas dos poderes instituídos, o Estado nacional passa a funcionar fundamentalmente como o porta-voz dos interesses de uma só classe.

Por conseguinte, o Estado igualmente conduzido por uma tal racionalidade logra converte-se em um instrumento que galvaniza as aspirações das classes possuidoras e que presta a defesa incondicional dos interesses privados das cúpulas que o controlam. Fechado à participação das classes despossuídas e marginalizando dos espaços decisórios a maioria dos cidadãos, o Estado incorpora em sua ossatura a lógica da manutenção do *status quo*, congelando assim as transformações históricas sempre que

as classes dominantes tiverem razões para temer que mudanças democratizantes possam ameaçar-lhes a hegemonia na sociedade.

Com efeito, hegemônico pela visão de classe da burguesia, o Estado nacional nas sociedades dependentes deixa de cumprir as tarefas históricas de que foi protagonista nos países centrais do capitalismo. A existência de grandes assimetrias de poder entre as classes sociais impossibilita a compatibilização do processo de consolidação e modernização capitalista com as aspirações de alargamento da democracia e os interesses de cidadania dos setores populares.

Portanto, as tarefas democráticas de incorporação das massas populares nos processos de modernização das condições de vida e em padrões elevados de civilização foram abandonadas juntamente com as tarefas da integração nacional, rejeitando o Estado o papel de engendrar os pilares da comunidade política nacional e a defesa dos valores democráticos do nosso atual estágio de desenvolvimento. Tudo isso deixado de lado em função das preocupações obsessivas de se manter a estabilidade e o monopólio do poder político.

Analisando o problema da desigualdade na correlação de forças entre as classes sociais e as implicações que se produzem no terreno do Estado e do sistema político propriamente dito, Florestan Fernandes sintetizou a questão da seguinte forma:

(...) existe uma completa incompatibilidade entre o superprivilegiamento de classe, como fator de diferenciação social e de estabilidade nas relações de poder entre as classes, e a adoção dos sistemas políticos constitucionais representativos. [...] A crise que nasce desse jogo de contradições é estrutural e crônica. Na verdade, é impossível introduzir as 'regras democráticas', como se diz, se algumas classes aceitam a ordem social competitiva apenas onde ela favorece a continuidade de perturbadoras desigualdades sociais e a rejeitam onde admite pressões corretivas, fundadas no uso legítimo da competição e do conflito nas relações de poder entre as classes. O desfecho da crise (nos países que não puderam superá-la) reflete como 'democracia', 'autoritarismo' e 'autocracia' ainda se superpõe, dentro da ordem social competitiva, nas relações entre as classes. Enquanto o privilégio prevalece, o resultado aparece nos sistemas de governo aparentemente democráticos, mas que deformam a 'democracia com participação ampliada', convertendo-a em uma variante da democracia restrita das velhas oligarquias. A exceção que confirma a regra surge onde as classes 'baixas' logram oportunidades para contrabalançar ou desmantelar a hegemonia burguesa (FERNANDES, 1975, p. 104-105)

Assim se vê que, para o autor, a profunda assimetria de poder nas relações entre as classes sociais conjugada a um arranjo institucional que organiza o funcionamento da política sob o controle de monopólios cria uma oposição insuperável com a adoção de sistemas constitucionais democráticos. Em tais circunstâncias de concentração e centralização do poder nas mãos de uma só classe, o sistema político é organizado precisamente para impedir o surgimento de espaços onde haja condições de disputas paritárias entre os atores sociais. Assim, a marca que caracteriza esse sistema político é a ausência de regras democráticas que garantam paridade de armas na competição legítima travada nos processos políticos.

Uma segunda consequência dessa forma de se organizar o funcionamento do jogo político é que, restringidos os espaços de disputas e os mecanismos democráticos de participação popular até o ponto de o processo político impedir qualquer contraposição à hegemonia de uma força social, a própria ideia de democracia fica reduzida a uma mera formalidade apenas prevista nos diplomas legais. E, portanto, em circunstâncias assim, o sistema político consubstancia-se no fiel da balança responsável por conservar a democracia como um modelo de governo onde apenas os estratos dominantes terão voz.

Destarte, o resultado mais frequente do fechamento do circuito político às classes populares é que as grandes decisões nacionais, o equacionamento das situações de crise política e as reformas de envergadura estatal são todas levadas a cabo em negociações palacianas, no que Florestan Fernandes designou de acordos feitos “pelo alto”. Por conseguinte, sem que as questões nacionais cheguem a alcançar com profundidade o debate público e, assim, poderem servir de elemento pedagógico à formação cívica das massas populares, jamais estaremos a integrar o conjunto da população em estágios elevados de civilização democrática.

Por último e talvez a consequência que mais seja antagônica com a ideia de democracia é que, perpetuando os padrões de luta política onde são fechados os espaços públicos e as esferas de poder em círculos de ferro quase intransponíveis, a história reservará sempre e sempre às classes populares o papel da apatia. Ao se debruçar sobre

as consequências que decorriam do despojamento dos espaços públicos às massas populares, Florestan Fernandes chegou à seguinte conclusão:

(...) Estas são confinadas à apatia, ou seja, não encontram na ordem capitalista ambiente e condições para a sua própria constituição e fortalecimento como classe independente. Por aí se verifica quanto a ‘apatia das massas’ é um produto político secretado pela sociedade capitalista e manipulado deliberadamente pelas classes dirigentes (FERNANDES, 1981, p. 54).

Não obstante a profunda crítica desenvolvida por Florestan Fernandes acerca do caráter fechado do circuito político e o confronto que travou com o caráter oligárquico das democracias representativas, ele próprio apontou que nas sociedades dependentes a exceção à regra surge quando as classes populares e as forças progressistas logram emergir como atores no cenário nacional.

Então, onde a mobilização desses esforços adquire a capacidade de contrapor-se à cristalização do poder dominante, organizando “pressões corretivas” e reformas progressivas, é que o sistema de governo será obrigado a abrir condições para a construção de uma democracia de participação ampliada, onde as “classes baixas logram oportunidades para contrabalançar ou desmantelar a hegemonia burguesa” (FERNANDES, 1975, p. 105).

O pensamento daquele que foi considerado o “pai da sociologia brasileira” e a ação de Florestan Fernandes estavam ambos voltados a construir as condições para se fazer as reformas democráticas não feitas ou incompletas da sociedade brasileira. Talvez um dos exemplos mais ilustrativos de sua atuação na luta por superar a situação de autoritarismo político e despotismo tenha sido dado quando foi parlamentar constituinte no processo constituinte de 1988. Naquela ocasião, visualizando a importância do processo de redemocratização do país e a necessidade concreta de se lutar por mudanças democráticas, Florestan Fernandes assim sintetizou o quadro em que atuaria:

A sociedade capitalista tem esta característica: possui uma possibilidade de transformação que não é eliminada pelas iniciativas das classes burguesas. Muito embora o Congresso brasileiro reflita inversamente a nossa sociedade: a minoria rica e poderosa é maioria parlamentar, e a maioria da nação é representada por uma minoria que só consegue

conquistar pequenos avanços. Hoje, sem pretender me tornar um político profissional, compreendo que é possível utilizar o Parlamento de uma maneira criativa e inovadora (FERNANDES, 2014, p. 10)

Não obstante as lutas travadas na Assembleia Nacional Constituinte pela aprovação de medidas democratizantes, o período pós-constitucional foi marcado por sistemáticas articulações e iniciativas voltadas à conservação do sistema político. Especificamente, foram aprovados os diplomas legais que passaram a autorizar a presença do financiamento empresarial de campanhas e partidos políticos, com o quê se buscou assegurar a continuidade da apropriação do Estado e das esferas de poder pelas elites econômicas, na medida em que o processo eleitoral passou a ser gradual e crescentemente influenciado pelo poder econômico.

A Nova República, que aparentava ter nascido com a vocação de alargar os espaços de participação do povo, criou um simulacro de democracia quando permitiu que o dinheiro restringisse os círculos da participação popular nos processos políticos eleitorais do país. O aporte de recursos trouxe a influência do poder econômico para as eleições e, de modo geral, para a grande política.

Os partidos políticos e as candidaturas passaram a se adaptar à lógica do financiamento empresarial de campanha, cuja tendência é, em maior ou menor grau, envergar o programa político-partidário e a agenda de governo aos interesses de quem os financiou. Tanto maior a capacidade da facção política ou do candidato de arrecadar recursos para sua campanha eleitoral, tanto mais condições terão de levar seu nome ao grande eleitorado; cria-se assim uma lógica em que o sucesso eleitoral dependerá cada vez mais do ânimo da política de se subordinar ao poder dos grandes financiadores.

Todos esses mecanismos do sistema político engendram um quadro de desigualdade na disputa eleitoral e uma subordinação política e ideológica das agremiações partidárias e da classe política incompatíveis com a democracia participativa. O Estado brasileiro, com efeito, vinculado a uma lógica patrimonialista que se apropria dos mecanismos de controle de seu funcionamento, tende a fechar as portas da democracia para as classes trabalhadoras e para os de baixo, enquanto conserva a política como extensão do poder das classes dominantes.

Capítulo 2 - Quadro empírico do sistema político vigente com o financiamento privado de campanhas:

As campanhas eleitorais no Brasil são financiadas por um sistema conhecido como misto, cuja característica é combinar recursos provenientes de fontes privadas e públicas. Citar a aludida classificação, contudo, não é suficiente para conhecer a complexidade do nosso sistema de financiamento, onde marcadamente há uma predominância de doações feitas por pessoas jurídicas.

O Poder Público financia indiretamente o processo político eleitoral através da garantia de acesso gratuito aos veículos de rádio e televisão pelas candidaturas— o conhecido horário eleitoral gratuito, cujos custos aos cofres públicos são compensados na arrecadação de tributos das empresas de comunicação onde é veiculada a propaganda. Há também o financiamento dos partidos políticos através do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado de Fundo Partidário, cuja constituição é formada por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei.

Dentro do financiamento privado, há a permissão de que pessoas físicas façam doações eleitorais, cujo limite é estabelecido em dez por cento da renda bruta auferida no ano anterior à eleição. Outrossim, há a permissão de financiamento realizado com os recursos próprios do candidato, em limite máximo estabelecido pelo partido ou pela coligação partidária. Como ainda não foi editada lei regulamentando o valor máximo de gastos em campanhas eleitorais, a disciplina fica a cargo das agremiações partidárias, o que na prática significa que não há limites à inversão de recursos do próprio candidato.

Por último, existe o permissivo de doações a campanhas eleitorais e a partidos políticos realizadas por pessoas jurídicas. O limite estabelecido pela legislação é de dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição. Limite esse que na prática permite que as grandes empresas façam as doações no montante que melhor lhes aprouver.

Vejamos o quadro empírico do financiamento eleitoral, extraído em parte de informações prestadas à audiência pública convocada pelo ministro Luiz Fux¹, para debater o financiamento de campanhas políticas, objeto da Ação Direito de Inconstitucionalidade 4.650. Em 2011, a ADI foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, para questionar ao Supremo Tribunal Federal os dispositivos da Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.906/95) e da Lei das Eleições (Lei 9.504/97), nos quais é autorizada a doação de recursos de pessoas físicas e jurídicas para campanhas eleitorais de partidos e candidatos.

Nas eleições gerais de 2002, os dados sobre os gastos eleitorais registraram que as candidaturas gastaram um montante de 798 milhões de reais. Ao passo que nas eleições de 2012, os valores arrecadados superaram a casa dos 4,5 bilhões de reais. O que computa um aumento acumulado de 471% nos gastos em campanhas eleitorais num período de dez anos (TV JUSTIÇA, 2013).

Em comparação com outros indicadores há um grande descompasso. O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro acumulou, no mesmo período de tempo, um crescimento de 40%. Por sua vez, a inflação acumulada no mesmo íterim foi de 71%. Como se vê, o exponencial crescimento dos gastos eleitorais não pode ser explicado como simples aumento inflacionário ou como simples desdobramento dos índices de crescimento econômico (TV JUSTIÇA, 2013).

Comparando os gastos de campanha demandados pelas eleições brasileiras com os números de outros países, veremos como é exorbitante o custeio de um processo eleitoral nos moldes de nossas regras de financiamento. Dados do ano de 2012 registram que os gastos per capita de um processo político eleitoral na França são de 0,45 reais; no Reino Unido os gastos são de 0,77 reais; na Alemanha de 2,21 reais, e finalmente no Brasil, os gastos chegam a 10,93 reais (TV JUSTIÇA, 2013).

A legislação eleitoral francesa vetou expressamente a participação de empresas no processo político eleitoral, proibindo o aporte de recursos financeiros em campanhas eleitorais, quer diretamente a candidatos e agremiações partidárias, quer indiretamente através de comitês e outras criações jurídicas. Essa regra que imprime maior grau de

¹ A audiência pública realizada nos dias 17/06/2013 e 24/06/2013, na sala de sessões da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, foi registrada pela TV JUSTIÇA.

controle público sobre o financiamento eleitoral explica, em grande parte, o porquê dos diminutos custos dos processos eleitorais franceses.

Se formos comparar o que representam os gastos eleitorais em termos de Produto Interno Bruto (PIB) veremos que os números também surpreendem. Dados de 2012 registram que os gastos de campanha em uma eleição no Reino Unido consomem o equivalente 0,02% do PIB do país; nos EUA, onde as campanhas são marcadas por cifras milionárias, os gastos eleitorais consomem 0,38% do PIB; já no Brasil as campanhas eleitorais levam 0,89% de nossa riqueza a cada pleito (TV JUSTIÇA, 2013).

Nas eleições brasileiras de 2004, do volume total arrecadado para as campanhas, 27% das doações eram realizadas por pessoas físicas. No pleito de 2008, a percentagem recua para 14% e em 2010 cai para 8,7%. Finalmente, nas eleições de 2012, as doações aportadas por pessoas físicas passam a representar 4,9% do volume arrecadado pelos candidatos e legendas. Os números querem dizer que as empresas são hoje as responsáveis por controlar mais de 95% dos recursos que financiam partidos políticos e candidaturas (TV JUSTIÇA, 2013).

Ao analisar os dados das eleições gerais de 2010, das 513 campanhas mais caras que disputaram o cargo de deputado federal - consideradas de acordo com a proporção de cadeiras distribuídas a cada estado-, 369 delas foram vitoriosas. Destarte, podemos extrair desse quadro um percentual de 71,9% de correspondência entre as campanhas mais caras e as vitórias eleitorais. Prosseguindo o diagnóstico, os 513 candidatos posteriores mais votados e que não se elegeram, apresentaram gastos eleitorais três vezes menores do que o montante arrecadado pelos parlamentares vitoriosos (TV JUSTIÇA, 2013).

No ano 2010, dos 594 parlamentares (513 deputados e 81 senadores) eleitos, 273 são empresários, 160 compõem a bancada ruralista, e apenas 91 parlamentares são considerados representantes dos trabalhadores, da bancada sindical. Os dados são do DIAP (Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar), disponibilizados pela Cartilha Plebiscito por um Novo Sistema Político (2013). Em 2010, os gastos declarados pelos candidatos a governador dos 26 Estados e do DF somaram R\$ 735 milhões, de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral. Com efeito, o sistema eleitoral acaba gerando uma profunda distorção da realidade brasileira, com um quadro

de representação política que não corresponde à composição das classes e setores sociais observados na sociedade civil.

Ainda de acordo com a prestação de contas feita à Justiça Eleitoral (CARTILHA PLEBISCITO POR UM NOVO SISTEMA POLÍTICO, 2013), nas eleições de 2010, os gastos médios com as campanhas eleitorais chegaram aos seguintes números: Governador de estado, R\$ 12,2 milhões de reais; Senador, R\$ 3,7 milhões de reais; Deputado Federal, R\$ 996 mil reais; Deputado Estadual, R\$ 428 mil reais. O que computa uma média geral de 4,4 milhões de reais, como projeção de gastos das campanhas vitoriosas, para os principais cargos do Poder Executivo e Legislativo do Brasil.

Em 2010, nas eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital, as doações de 19 mil pessoas jurídicas somaram R\$ 2,2 bilhões mais da metade das contribuições foram feitas por apenas 70 empresas. Dentre os quinze maiores doadores, responsáveis por 32,5% de todas as contribuições empresariais, encontram-se seis construtoras (Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, OAS, Galvão Engenharia e UTC Engenharia); três grupos financeiros (Bradesco, BMG e Itaú); duas siderúrgicas (Gerdau e CSN); uma mineradora (Vale); uma indústria de alimentos (JBS); uma empresa de comunicação (Contax, empresa de *call center* controlada pelos grupos Andrade Gutierrez, através da AG Telecom, e Jereissati, por meio da LF Tel) e uma indústria de bebidas (Leyroz de Caxias, do Grupo Petrópolis) (PRALON MANCUSO & SAMPAIO FERRAZ, 2012).

Ainda sobre as empresas que atuam financiando campanhas eleitorais, um panorama esclarecedor pode ser extraído das informações reunidas pelo IBGE (apud TV JUSTIÇA, 2013), que, segundo pesquisas, apurou que aproximadamente 20 mil empresas, número corresponde a menos de 0,5% do total de empresas brasileiras, realizam doações a candidaturas a agremiações partidárias.

No último pleito, os candidatos que venceram as eleições em 2014 declararam na prestação de contas final divulgada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) um total de R\$ 2.323.418.132, 00 doados. As três principais representações na Câmara dos deputados declararam a seguintes doações arrecadadas pelo conjunto de seus

parlamentares: Partido dos Trabalhadores -PT, 70 deputados federais, R\$ 97.154.714,00; Partido do Movimento Democrático Brasileiro- PMDB, 66 deputados federais, R\$ 106.875.931,00; Partido da Social Democracia Brasileira- PSDB, 54 deputados federais, R\$ 109.376.852,00. As três legendas juntas são responsáveis por mais de 40% das cadeiras da Câmara dos Deputados (TSE, 2014).

Diante desse quadro, se as coisas continuarem sem a disciplina do controle público, com o aumento exponencial de recursos financeiros aportados em cada certame eleitoral, o direito político do cidadão de participar da vida pública será progressivamente usurpado pelo poder econômico e o dinheiro acabará convertendo a república brasileira em uma democracia de participação censitária.

Os valores milionários que são requeridos para se participar de uma disputa eleitoral com condições de vitória afastam da vida política as maiorias populares. Confrontados com a impossibilidade de suportar o custo de uma campanha, muitos cidadãos são excluídos na prática de uma das esferas do seu direito político, a que lhes assegura o exercício de candidatar-se a cargos públicos.

A inviabilidade do financiamento, então, converte-se na mais concreta cláusula de barreira a impedir o exercício dos direitos políticos dos brasileiros. Se a escalada de inversões privadas continuar a crescer no ritmo em que se apresenta, só os candidatos com grandes somas de recursos próprios, ou aqueles cujos mandatos estão à serviço dos interesses privados, possuindo ligações estreitas de financiamento com grupos empresariais, estarão escalados nos cargos de poder para dirigir o funcionamento do Estado.

As atuais regras de financiamento do sistema eleitoral brasileiro permitem que no mesmo certame, concorrendo a um mesmo cargo público, um candidato gaste na disputa dez, vinte ou trinta vezes o que é despendido por seu concorrente. Isso porque, dentre outras razões, nunca foi regulamentada pelo Congresso Nacional a lei que propõe teto de gastos em campanhas eleitorais.

A ausência de controle estatal, proibindo ou mesmo impondo limites efetivos ao financiamento privado de candidaturas e legendas partidárias, faz das eleições uma verdadeira corrida do ouro, em que o sucesso eleitoral depende mais da capacidade do político de amealhar recursos entre os círculos empresariais do que propriamente de sua

capacidade de conquistar a confiança dos cidadãos para os projetos e compromissos públicos que advoga.

O dinheiro arrecadado nas campanhas adquiriu, portanto, o centro da disputa eleitoral. Sem regras que a limitem, a influência do poder econômico passar a ter um grande peso na forma como se desenvolve todo processo eleitoral e sobremaneira na definição de seus resultados.

Na medida em que o candidato que tenha mais recursos poderá levar com maior facilidade seu nome ao grande eleitorado é que o poder do dinheiro de converter-se em voto se evidencia. Custeando propagandas nos grandes veículos de comunicação, pagando as mais sofisticadas equipes de marketing político, montando palanques em cada espaço de aglomeração popular, financiando a confecção de um sem número de materiais de campanha, alugando estabelecimentos para comitês de campanhas e carros para as passagens em bairros, mobilizando com o dinheiro os cabos eleitorais que arregimentarão os apoiadores e os eleitores, é que vemos o quão determinante na formação dos resultados das urnas e corrosiva para a legitimidade das eleições é a influência do financiamento empresarial.

Por conseguinte, os processos políticos eleitorais, que deveriam ser um dos mais importantes momentos cívicos de uma democracia, onde a vontade geral dos cidadãos elege as mais destacadas lideranças defensoras do interesse público para dirigir país, acabam por converter-se em um jogo eleitoral de diminuta legitimação popular, onde o povo vê as coisas mais como uma obrigação protocolar do que como um dever cívico de relevância para os rumos da vida nacional.

Assim, é precisamente a influência dessas grandes somas nos resultados dos processos políticos o que tem nos aproximado de uma democracia do dinheiro, afastando-nos a cada pleito de uma democracia das ideias, dos projetos de país, dos compromissos com a gestão pública e, finalmente, dos homens públicos cuja trajetória deveria ser avaliada pelo cidadão na hora de escolher nas mãos de quem entregar o mandato popular para representá-lo nas esferas do poder.

Com a conjuntura apresentada, não é difícil notar que legitimidade da política brasileira e a soberania do voto popular se veem diante de uma enalacrada urdida para enclausurar as esferas decisórias do Estado nos círculos do poder econômico. A trama

tem como ponto nevrálgico o fato de que a Constituição da República reserva com exclusividade o direito de voto aos cento e quarenta milhões de cidadãos quem compõe o eleitorado brasileiro, mas à revilia do que prevê a Carta, com suas trezentas ou quatrocentas empresas aportando recursos milionários, o empresariado define quem terá mais ou menos chances para se eleger nos cargos do Poder.

Com efeito, pelos meandros da falta de regulamentação e militando para que o financiamento de campanhas continue sem disciplina, a alta cúpula do empresariado juntamente com seus leais representantes da classe política, trataram de construir um sistema político que defrauda os princípios democráticos e republicanos em que se fundamenta a Constituição de 1988.

De um ponto de vista concreto, dissolvem o sufrágio universal e a soberania do voto popular em um colégio eleitoral formada por seletos financiadores. Uma vantagem que lhes permite tratar de perto as definições estatais que melhor apraz ao desenvolvimento e expansão de seus negócios privados.

Com um tal poder de financiamento concentrado nas mãos de um seletos e restrito grupo de grandes empresas, a definição do jogo político tem início a portas fechadas, com os mandatos sendo negociados, no que no jargão popular convencionou-se chamar de balcão dos negócios. Ali são formadas as listas dos políticos escalados a defenderem os interesses dos seus segmentos empresariais, quer no parlamento, quer nos governos, e em todos os níveis federativos. Sem nenhum controle democrático, portanto, são formadas no tabuleiro do sistema político essas relações antirrepublicanas.

Por conseguinte, ao sair os resultados eleitorais, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal vão dividir-se em bancadas que são verdadeiros loteamentos da política a representar os interesses dos lobbies que os financiaram; ali estão presentes desde as bancadas das empreiteiras, das mineradoras, das instituições bancárias, até o agronegócio, passando pelas indústrias bélicas, farmacêuticas e automobilísticas. No Poder Executivo, a mesma tendência rigorosamente se repete, em maior ou menor escala, com os postos de comando na Administração e as indicações aos conselhos ministeriais e secretarias reservados às representações das classes empresariais dirigentes.

Estabelecidos os núcleos de interesse dentro das casas legislativas e dos palácios de governo, estão abertas as portas para que as relações políticas constituídas antes do período eleitoral possam recobrar os favores dos eleitos com doações privadas. A dívida é quitada por intermédio de diversos mecanismos, como contratos de grandes obras públicas realizados com a Administração, onde não é incomum a ocorrência de superfaturamento dos preços, formação de cartéis e fraude no processo licitatório; legislação em causa própria, com aprovação de medidas que favoreçam os negócios privados em detrimento do interesse público; na confecção ou execução do orçamento, na regulação administrativa etc.

Outro dado relevante apresentado na audiência pública acima referida (TV JUSTIÇA, 2013), foi exposto pelo magistrado da Justiça Eleitoral e porta-voz do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), Márlon Jacinto Reis, segundo o qual para cada real doado às campanhas eleitorais por uma empresa, há um retorno estimado de 8,50 reais. Desses registros se constata que, a bem da verdade, o que as empresas fazem não é doar aos candidatos e às agremiações políticas, mais certo é classificar esses aportes financeiros como investimentos em relações políticas, das quais se receberá um lucro bem superior do que a bagatela inicialmente invertida.

Como as doações eleitorais mais se assemelham a negócios do que a qualquer outra coisa, vale assinalar que a regra de um negócio empresarial é o lucro e, portanto, não é o espírito cívico ou a liberdade de expressão que as motivam, tampouco as preferências ideológicas por esta ou aquela legenda podem explicar as doações aportadas pelas empresas às campanhas eleitorais.

Se os números acima levantados revelam algo com clareza inequívoca é que os empresários ao investir, fazem antes de tudo um cálculo em termos pragmáticos, doando para todos os partidos e candidaturas que concorrerem com chances reais de vitória em um pleito eleitoral. Pois sabem que uma vez eleitos, independentemente das plataformas defendidas diante do grande público ou das inclinações ideológicas que sustentem, as agremiações e os políticos deverão honrar os compromissos firmados com quem os financiou.

A esse respeito, as informações declaradas ao Tribunal Superior Eleitoral demonstram com exatidão a lógica que acabamos de mencionar. Ao examinar o

comportamento dos principais doadores de campanhas no país, salta aos olhos a ausência de inclinação ideológica a orientar as doações por empresas privadas. Nas eleições gerais de 2010, da lista das dez empresas que aportaram maiores contribuições, a metade delas realizou doações para os dois principais candidatos à Presidência e a seus respectivos partidos (TV JUSTIÇA, 2013).

Embora pelas regras do sistema eleitoral brasileiro haja a obrigação de se prestar contas aos órgãos da Justiça Eleitoral das doações realizadas às campanhas, há um grande esforço por parte dos políticos e partidos financiados, bem como por parte das empresas financiadoras em fazer com que as doações permaneçam ocultas, se não totalmente, ao menos que não se possam identificar com transparência todos os elementos da cadeia do financiamento.

O que se busca escamotear dos órgãos de controle e fiscalização são os rastros que ligam os financiadores aos candidatos receptores das doações eleitorais, pois uma vez tornado nítido o quadro do financiamento, com as fontes de onde se originam as doações, os nomes dos grupos empresariais doadores e dos políticos e legendas beneficiários, é possível descobrir toda a cadeia de financiamento e os interesses que a interligam, o que facilitaria futuras apurações de ilegalidades surgidas dessas relações pouco republicanas.

Além do mais, não é do interesse nem dos empresários, nem dos agentes políticos envolvidos nas cadeias de financiamento, que seja levado ao conhecimento da opinião pública as relações que se tecem nos bastidores do financiamento do jogo político.

Um mecanismo comumente utilizado para dificultar a verificação das cadeias de financiamento, é a doação realizada ao comitê eleitoral ou ao partido, no lugar de se doar diretamente ao candidato. Com isso, ao realizar as prestações de contas, os candidatos apresentam como origem do dinheiro a agremiação partidária e não o financiador direto. Outro mecanismo utilizado são as doações cruzadas, onde uma empresa menos evidente do grupo empresarial realiza as doações de campanha a fim de que o interesse de outra empresa seja privilegiado.

O aporte de recursos financeiros simplesmente não contabilizados ou não declarados à Justiça Eleitoral, feitos sem a emissão de notas fiscais ou com sua emissão

em valor inferior à transação realizada, a fim de se desfalcocar o erário, configuraria a prática conhecida no meio político como “caixa dois”. Não é disso diretamente que estamos a tratar, embora as doações feitas através desse tipo de ilícito representem uma parcela significativa do montante dos recursos amealhados pelas campanhas eleitorais.

Não obstante não ser esse o centro, não há como deixar de mencionar a questão, já que com alguma frequência aparece nos noticiários a descoberta de campanhas financiadas por doações ilícitas envolvendo “caixa dois”, lavagem de dinheiro e formação de quadrilha. Tal ilícito cometido no âmbito das eleições é difícil de ser combatido, devido em parte ao baixo grau de aparelhamento dos órgãos de fiscalização e controle da Justiça Eleitoral, mas, sobretudo, a dificuldade ocorre justamente porque nas caudalosas doações milionárias feitas dentro da lei é que se mistura, com dificuldade de apuração, as transferências feitas através de fontes ilícitas.

Finalizando a análise sobre as disfunções que o modelo vigente de financiamento de campanhas acarreta para as eleições, um impacto, em específico, causado aos órgãos representativos não pode deixar de ser examinado. Os cargos eletivos, quer no Poder Legislativo, quer no Executivo, quase não são ocupados por representantes mulheres, o que deixa patente o reduzido nível de contato entre a classe política e a pluralidade da sociedade civil.

A professora da Universidade de São Paulo (USP), Teresa Sachet, aponta que o Brasil é um dos últimos colocados na América Latina em representação feminina no parlamento (TV JUSTIÇA, 2013). Examinando a 54ª Legislatura (2011-2015), na Câmara dos Deputados apenas 8,6% dos assentos eram ocupados por mulheres, o que equivale à uma diminuta bancada formada por 44 cadeiras dentro de um universo composto de 513, o que nos coloca a frente apenas do Panamá. Na ponta de cima da tabela, encontram-se Argentina e Costa Rica com 38% de representação feminina nos órgãos do Poder Legislativo.

No Senado Federal, embora a regra se repita, os percentuais são um pouco mais favoráveis que os da Câmara, com 16% de presença feminina. A mesma tendência é verificada nos demais níveis federativos, onde nas Assembleias Legislativas Estaduais e na Câmara Legislativa do Distrito Federal apenas 12,5% das cadeiras são ocupadas por mulheres; já nas Câmaras Municipais, o índice é de 13,3% (TV JUSTIÇA, 2013).

Segundo os dados levantados pela pesquisadora, nos municípios com mais de um milhão de eleitores, a capacidade de arrecadação de recursos por candidatas mulheres equivale a 48% do montante amealhado para uma campanha de candidatura masculina. A regra é que quanto maior o município e, por consequência, o potencial econômico, maior será a influência do aporte empresarial nos resultados dos pleitos eleitorais, ampliando a disparidade entre homens e mulheres na disputa política (TV JUSTIÇA, 2013).

Se tomarmos o indicador de desenvolvimento das democracias que considera o nível de presença das mulheres nos órgãos legislativos e o rol dos direitos que lhes são assegurados nas Cartas Constitucionais, veremos que, pelo quadro de nossa representação política feminina, estamos bem aquém de garantir os espaços de participação política a um segmento social que compõe mais da metade da população brasileira.

A despeito da Constituição promulgada em 1988 ser considerada um marco jurídico de reconhecimento de direitos iguais entre homens e mulheres, positivando o princípio da igualdade e vedando as discriminações de gênero para diversas esferas da vida social (art. 5º, I, CF), a minúscula presença das mulheres à frente de cargos eletivos é um sinal a nos alertar da disfuncionalidade de nosso modelo representativo. Assim, sem embargo os desígnios da Constituição Cidadã de criar um sistema que proscresse qualquer ordem discriminatória, a realidade brasileira está a exigir uma postura mais ativa do Estado, no sentido de reformar o sistema eleitoral e estabelecer regras que permitam, no plano concreto, condições de igualdade de participação das mulheres na esfera política.

Destarte, embora a questão das mulheres no cenário dos poderes políticos tenha parte de suas raízes ligadas a fatores históricos de nossa formação social, nem tudo se pode explicar por essas razões. A desigualdade é alavancada, sobremaneira, pelo sistema de financiamento empresarial de campanha, em que é inequívoca a predileção dos grandes financiadores por candidatos do sexo masculino, cujos perfis remetam à política tradicional. O pensamento do empresariado obedece à lógica pragmática do sucesso eleitoral, forma de pensar que não deixa espaço para o surgimento do novo e impede que as mudanças ocorram na esfera de poder.

Capítulo 3. O modelo vigente de financiamento de campanha questionado pela ADI 4.650

3.1. O contexto do julgamento e as regras impugnadas

As discussões iniciais sobre a validade jurídico-constitucional das normas que regem o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil originaram-se, em grande medida, nas dependências e tribunas da Ordem dos Advogados do Brasil. A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 foi assumida pelo Conselho Federal da OAB, depois que amplos debates internos, travados em torno da matéria de interesse público e ampla repercussão para o exercício da cidadania, levaram à formação de uma maioria no Plenário do Conselho.

Uma vez assentada a decisão plenária, que aprovou a representação encaminhada pelo Conselheiro Federal Cláudio Pereira de Souza Neto e pelo Procurador Regional da República Daniel Sarmiento, o segundo passo foi o ajuizamento da ação. Como legitimado geral para a propositura (art. 103, VII, CF), a iniciativa do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil encontra o mais estrito abrigo legal e constitucional para fazer cumprir seu dever estatutário de defender a ordem do Estado Democrático de Direito e a Constituição.

O recebimento da matéria para julgamento do Supremo Tribunal Federal tampouco passou sem críticas. A primeira controvérsia travou-se no âmbito da competência, vinham de todos os lados os questionamentos sobre se cabia à Corte Constitucional a função de apreciar o assunto, que, segundo defendiam os parlamentares, era questão de ordem exclusivamente política e, portanto, o terreno mais autorizado para discuti-lo seria o Congresso Nacional.

Os parlamentares advogavam que a alteração das regras de financiamento eleitoral já era objeto de diversos projetos de reforma política em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Judicializar a matéria seria uma incursão desarrazoada sobre a atribuição do Poder Legislativo, uma quebra na separação dos poderes. A mudança da legislação, assim afirmavam, devia ser processada e votada

pelas Casas Legislativas, uma vez que são os parlamentares e, não os juízes, os que ocupavam cargos para os quais haviam sido eleitos. Portanto, eram eles as autoridades legitimadas a conduzir o processo de aperfeiçoamento do modelo representativo.

Não obstante os argumentos utilizados, que, inclusive, foram arguidos como tese de defesa pela Advocacia-Geral da República, pela Consultoria-Geral do Ministério da Justiça e pelas assessorias jurídicas do Senado e da Câmara- uma vez que a Presidência da República e o Congresso Nacional eram partes requeridas na ADI-, não lograram convencimento na Corte, justamente porque era do conhecimento de todos que uma reforma política, impedindo o financiamento privado de campanhas eleitorais, nunca seria levada a cabo pelo Congresso Nacional.

Ali, a maioria esmagadora dos congressistas havia sido eleita com os recursos provenientes de doações empresariais às suas respectivas campanhas e agremiações partidárias. O estado inconstitucional, portanto, que contribuiu para a atual composição do congresso, lhes é seguramente muito favorável e conveniente, e com as regras em vigor poderiam manter-se indefinidamente renovando mandatos eletivos. Esperar outra postura dos órgãos legislativos, no sentido de aperfeiçoar as instituições democráticas e obedecer aos princípios constitucionais, equivalia na prática a pretender dos parlamentares que legissem contra seus próprios interesses.

Com efeito, sendo os tribunais o foro idôneo onde as leis devem ser interpretadas e o lugar em que os atos legislativos editados em contraponto à Constituição devem ser submetidos ao controle constitucional, o Supremo Tribunal Federal admitiu a Ação Direita de Inconstitucionalidade para apreciar a validade dos dispositivos legais sobre os quais agora passo a discorrer.

Os dispositivos legais impugnados têm a seguinte redação:

Lei 9.504/97:

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

I – entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta ou indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;

VIII - entidades beneficentes ou religiosas;

IX - entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI – organizações da sociedade civil de interesse público.

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.

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

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

Tais dispositivos compõem a Lei que disciplina o processo político eleitoral brasileiro, a chamada Lei das eleições. O primeiro pedido de declaração de inconstitucionalidade formulado pela OAB pretende a invalidação da regra que autoriza as doações de empresas feitas às campanhas eleitorais, quer os repasses sejam feitos aos candidatos, quer aos partidos. Embora não conste literalmente do texto a referida autorização, a mesma pode ser extraída quando, a contrario sensu, não se registra no rol das vedações que as empresas estão proibidas de doar.

Em curta síntese, porque antes os motivos já foram expostos à exaustão, a incompatibilidade da regra com a Carta Constitucional decorre da abusiva influência que o poder econômico das empresas acarreta ao processo político eleitoral.

Lei. 9.096/95:

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:

I- entidades ou governos estrangeiros;

II- autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

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 órgão ou autoridades governamentais;

IV- entidade de classe ou sindical.

Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

III- doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

§ 5º. Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se o disposto no Parágrafo 1º do art. 23, no art. 24 e no Parágrafo 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias.

O presente dispositivo pertence ao diploma legal que regula a atividade dos partidos políticos, regulamentando a Constituição nos capítulos referente aos direitos políticos e aos partidos políticos. O segundo pedido formulado pela OAB impugna a regra que autoriza as doações de empresas feitas aos partidos políticos, quer diretamente, quer através de doações ao Fundo Partidário, buscando, por conseguinte, a proibição de que essas verbas sejam repassadas às campanhas. De igual modo, embora não conste literalmente do texto a referida autorização, a mesma pode ser extraída quando, a contrario sensu, não se registra no rol das vedações que as empresas estão proibidas de doar aos partidos.

Lei 9.504/97:

Art. 23. As 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 de candidato que utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma da lei.

Aqui, o referenciado artigo da já mencionada Lei das Eleições, disciplinando o aporte de recursos efetuados por pessoas físicas a campanhas eleitorais, fixa o limite das doações através de um critério percentual, o que acaba por gerar um quadro de desigualdade que favorece enormemente os doadores ricos.

Ao se imaginar as regras elaboradas pelo legislador para restringir as doações financeiras, o natural é que se pense que tais regras tenham o propósito de estabelecer, no plano concreto, condições de maior igualdade de participação política no pleito eleitoral. O curioso é que analisando o quadro empírico que resulta da fixação do teto de doação, o que se percebe é o resultado inverso. Pois ao estabelecer o limite através de critério percentual sobre a renda bruta auferida no ano anterior à eleição, ao invés de um limite fixo, acaba-se na prática autorizando doações milionárias de doadores ricos e impedindo legalmente uma doação maior que venha de quem tem poucos recursos.

A título de ilustração, um trabalhador assalariado que aufera dez mil reais ao longo de um ano, pelas regras vigentes, poderia doar até o limite de mil reais; já, por outro lado, um cidadão que aufera uma renda anual de dez milhões, estaria autorizado a doar um milhão de reais. Assim, se o primeiro doasse dois mil reais, cometeria um ato ilícito caracterizado por abuso de poder econômico; o segundo doando uma quantia milionária, estaria, por sua vez, dentro da legalidade.

A segunda regra impugnada do supracitado dispositivo é a que permite o aporte de recursos próprios pelo candidato que concorre ao cargo eletivo. Segundo o que prevê a atual legislação, até o dia 10 de junho do ano eleitoral, há a previsão da possibilidade de que lei determine o limite dos gastos para cada cargo em disputa. Na ausência desta lei, é cada partido que fixa seus limites, comunicando-os à Justiça Eleitoral (art. 17-A da

Lei 9.504/97). Além disso, os partidos e coligações devem informar os valores máximos dos gastos que farão na campanha para cada cargo eletivo (art. 18 da Lei 9.504/97). Por conseguinte, como as leis não são editadas, em termos concretos quem estabelece o valor máximo de doação é o partido, o que na prática significa que não há limites às doações.

Além disso, o quadro é agravado pelo permissivo legal que autoriza as pessoas naturais fazerem doações “estimáveis em dinheiro”, correspondentes à utilização de bens móveis ou imóveis, desde que o montante não ultrapasse R\$ 50.000,00 (art. 23, § 7º, Lei 9.504/97).

Lei. 9.096/95:

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.

§ 5º. Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se o disposto no Parágrafo 1º do art. 23, no art. 24 e no Parágrafo 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias.

Finalmente, o suprarreferenciado artigo da Lei dos partidos políticos, padecendo do mesmo vício dos dispositivos anteriores de insuficiência na limitação, reproduz a regra do aporte de recursos efetuados por pessoas físicas a partido políticos, através de um critério percentual, o que acaba por gerar o mesmo quadro de desigualdade, como acima mencionado.

As doações recebidas pelos partidos políticos podem ser distribuídas para os candidatos aplicarem em suas campanhas eleitorais. O montante repassado, todavia, não pode ultrapassar a quantia estabelecida como limite ao financiamento às campanhas, ou seja, deverá ser inferior a 2% do faturamento bruto auferido no ano anterior à eleição, quando a doação provier de pessoa jurídica, e inferior a 10% da renda bruta auferida ano anterior à eleição, quando a doação for proveniente de pessoa física. Assim, por reproduzir a normal legal que disciplina a arrecadação de recursos às campanhas

eleitorais, estendendo-a aos partidos políticos, é que igualmente o dispositivo acima é impugnado.

Desta feita, o Conselho Federal da OAB a fim de solucionar o estado de inconstitucionalidade apresentou pedido de medida cautelar a fim de que seja instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça limite per capita uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 meses, sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente tal questão.

O quadro atual do financiamento de campanhas eleitorais atrai o escrutínio da jurisdição constitucional exatamente porque o legislador ordinário, ao invés de ter criado uma legislação de regência que obedecesse aos desígnios do comando normativo previsto no artigo 14, parágrafo 9º da Carta Constitucional, o que logrou fazer foi tergiversar no seu dever de proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico.

O arranjo normativo formulado para disciplinar a arrecadação de recursos por candidaturas e agremiações partidárias, para reger o repasse e a aplicação dessas quantias arrecadadas em campanhas eleitorais e, finalmente, para estabelecer limites de gastos gerais despendidos nas eleições encontra-se em manifesto antagonismo com o que a Constituição preceitua para o processo democrático.

Não obstante a Carta Constitucional de 1988 não dispensar um tratamento detalhado e específico sobre o financiamento de campanhas eleitorais, como fez em outras matérias, não havendo, com efeito, definido em seu texto um modelo de regência pré-elaborado com regras limitadoras e restritivas de doações e gastos, proibição de financiamento empresarial ou aportes milionários, isso não quer dizer por outro lado que tenha conferido ao legislador ordinário um cheque em branco que o permita legislar sobre o assunto da forma que melhor atender aos interesses de sua classe política.

Ora, se o legislador constituinte não tratou de prescrever um modelo para o financiamento eleitoral que pudesse ser aplicado e ganhar efetividade no plano concreto

sem que fosse necessária a edição de leis regulamentadoras, de outro lado, porém, ao estabelecer princípios fundamentais e questões de interesse constitucional a serem observadas no processo político eleitoral, acabou definindo uma moldura de preceitos da qual o legislador ordinário não pode se afastar ou simplesmente violar, sem que esteja a incorrer no vício da inconstitucionalidade.

Com efeito, pode-se afirmar, sem perigo de erro, que, sob o pálio erguido pelos princípios constitucionais em que se funda a República Brasileira, entre eles a soberania do voto popular, o princípio republicano, o democrático e o princípio da igualdade, é que se encontra a competência decisória conferida ao legislador para tratar da matéria. Logo, a obediência aos princípios da Constituição é o critério da validade de qualquer ato legislativo que discipline o sistema eleitoral. Não obstante isso, a discricionariedade das decisões políticas do legislador ordinário não tem um terreno reduzido, pelo contrário, porque ainda existe uma ampla margem de possibilidades para se formular um ou outro modelo constitucionalmente adequado de financiamento eleitoral.

Esclarecida a questão da discricionariedade, resta refutada a falácia dos que criticam o Supremo Tribunal Federal de querer impor ao Poder Legislativo este ou aquele modelo de financiamento de campanhas eleitorais. Pois, na verdade, do que estamos a tratar é que o financiamento privado não pode ocorrer sem que haja alguns limites e restrições mínimas, suficientes a proteger a democracia da influência excessiva e comprometedora do poder econômico.

O que é advogado, destarte, pelo Conselho Federal da OAB na presente ação direta é que, diante das atuais regras de financiamento de campanhas eleitorais, os princípios da Constituição de 1988 são cabalmente violados, conforme as razões que ora passo a apresentar:

3.2. A violação ao princípio da igualdade

A Constituição Cidadã de 1988 consagra, logo no título em que trata dos direitos e garantias fundamentais, o princípio da igualdade (art. 5º, caput, CRFB), como uma das colunas mestras de nossa nascente democracia. A ideia veiculada pelo preceito é de que

diante do Estado todos os cidadãos gozam dos mesmos direitos, não podendo haver tratamento discriminatório injustificado.

No que diz respeito à dimensão da cidadania, o capítulo quarto, que cuida dos direitos políticos, assegura a todos os cidadãos o exercício do sufrágio, com voto de igual valor para todos. É o aspecto do princípio da igualdade aplicado ao processo democrático, conforme afirmado no caput do artigo 14 da Constituição Federal.

O sentido atribuído ao preceito pelo legislador constituinte recomenda que a igualdade seja vista não simplesmente como uma vedação às discriminações arbitrárias, mas também como um dever a que se incumbe o Estado de garantir condições paritárias de armas aos cidadãos, sobretudo, na esfera das disputas políticas.

A legislação de vigência que disciplina o financiamento de campanhas afronta o princípio da igualdade por várias razões. Em primeiro lugar, as regras estabelecidas pelo legislador, ao revés de corrigir as diferenças entre os candidatos e agremiações partidárias em disputa, estimulam a desigualdade política existente entre eles, ao permitir uma influência excessiva do dinheiro nos resultados eleitorais.

As chances de êxito de um ou outro agente em disputa aumentam na proporção em que sua campanha recebe aportes financeiros. O resultado final dessa influência se evidencia na formação da vontade estatal. Segundo o magistério de Carlos Mario da Silva Velloso e Walber de Moura Agra,

A predominância do sistema de financiamento privado fez com que os detentores do poder econômico tenham vantagem nas eleições, tornando o sistema eleitoral extremamente desigual, haja vista privilegiar os cidadãos que dispõem de fontes de financiamento em detrimento daqueles que não possuem condições financeiras suficientes (VELLOSO & AGRA, 2009, p. 223)

A derrama de dinheiro nas campanhas eleitorais brasileiras abre as portas do sistema político à interferência do poder econômico. A concentração de capital e de poder econômico dos grupos empresariais verificados nos domínios da iniciativa privada, com as regras atuais do sistema eleitoral, são fatores que se convertem quase automaticamente em poder político.

Ai reside a inconstitucionalidade do modelo que disciplina as doações por pessoas jurídicas e físicas às campanhas eleitorais e partidos políticos, uma vez que ao permitir que o sistema político seja usurpado pelo poder econômico, acaba por violar os princípios em que se funda a ordem democrática preceituada na Constituição.

Os critérios adotados para limitar o aporte de recursos financeiros e os gastos gerais de campanhas pelos dispositivos ora impugnados implicam, a bem da verdade, na quase adoção de regras censitárias para a escolha dos governantes. Sem a adoção de regras que signifiquem uma restrição concreta às inversões financeiras em campanhas, o dinheiro torna-se o principal eleitor de nossos parlamentares e governantes.

A Lei das Eleições e a Lei Orgânica dos Partidos Políticos estabelecem, portanto, um modelo de financiamento eleitoral que contraria frontalmente a igualdade das candidaturas e agremiações nas disputas do processo político eleitoral, sem que para isso tenha sido retirado fundamento de preceito constitucional ou resguardado interesse maior lá previsto. Vejamos a esse respeito os apontamentos feitos pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) Dias Toffoli:

O aporte de recursos traz influência do poder econômico na eleição: na medida em que aquele candidato que tiver mais condições de fazer um aporte de recursos para a sua campanha terá maiores meios de fazer o seu nome chegar ao eleitorado; e também será criado, o que poderemos dizer, com o perdão da palavra, o chamado ‘rabo preso’ entre o doador e o político vencedor das eleições, a dívida de favores entre o doador e o receptor da doação. E tudo isso gerará um quadro de desigualdade na disputa eleitoral (TOFFOLI, 2011).

Segundo a vontade do constituinte originário que se pode extrair do texto constitucional, os órgãos legislativos deveriam elaborar as regras, procedimentos, instituições e políticas estatais de forma a conferir o mesmo peso aos interesses legítimos e às opiniões e posições de cada indivíduo. Assim atuando, estariam os legisladores ordinários a promover a eficácia do princípio ora discutido e não a violá-lo.

Uma vez que a legislação de regência falha no cumprimento desse dever, sobretudo quando estamos diante de uma disciplina que afeta ao processo democrático,

com repercussões perigosas no terreno da representação política e da legitimidade dos poderes políticos, aberto está o espaço para o controle da jurisdição constitucional por parte do Supremo Tribunal Federal.

3.3 A violação ao princípio democrático

A Constituição promulgada em 1988 consagrou o princípio democrático como um valor central da nova ordem que estava a surgir da superação do autoritarismo político no país. A ideia serviu à formulação de muitos institutos e preceitos contidos no texto constitucional, a exemplo do Estado Democrático de Direito, da soberania do voto popular, da remissão ao povo como fonte do poder.

Quando a Constituição consagra o povo como a fonte do poder, a ideia seguinte que daí decorre é que o povo é o legítimo detentor do poder político, a quem foi conferido sua titularidade e exercício. Por conseguinte, apenas os cidadãos são os legitimados na ordem democrática a exercer a cidadania, porque, em síntese, ela é um desdobramento das dimensões do direito político. Com efeito, ninguém poderá sustentar com amparo constitucional o direito das empresas de influírem no processo político através do aporte de recursos financeiros às campanhas dos candidatos e partidos de sua predileção. O regime democrático não chama as empresas a votar e não as consagra como cidadãos.

Conforme ensina o magistério de José Afonso da Silva (2011), o exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, traz consigo três dimensões da atuação cívica: o *ius suffragii* (direito de votar), o *jus honorum* (direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis.

A ideia do princípio democrático aplicada ao processo político eleitoral é antagônica e, conseqüentemente, incompatível com as atuais regras do financiamento de campanhas, uma vez que elas, permitindo a interferência do poder econômico, atribuem chances desproporcionalmente maiores a alguns cidadãos em detrimento de outros na

disputa dos cargos eletivos. Com efeito, o panorama que se verifica é o monopólio do poder econômico determinando o quadro representativo da política brasileira.

Num cenário equivalente, os candidatos que possuem mais recursos próprios ou maiores contatos com os grupos de financiadores, ao se elegerem com a ajuda dos aportes milionários invertidos em suas campanhas, tenderão a valer-se de seus mandatos para representar os interesses e agendas políticas dos círculos empresariais que os financiaram. A consequência disso para a democracia é a formação de uma plutocracia na condução da vontade estatal.

Assim, diante dos domínios do exercício da cidadania e do processo político eleitoral, a noção de democracia implica na existência de um princípio de igualdade de chances entre os candidatos e partidos políticos, que a legislação sobre o financiamento de campanhas deve respeitar.

Em síntese, as regras do financiamento empresarial de campanhas encontram-se no sentido oposto do que prevê a ordem democrática estabelecida pela Constituição Federal de 1988, contribuindo para infundir no sistema político brasileiro elementos próprios a regimes aristocráticos e plutocráticos, onde o poder político é monopolizado por círculos de poder que nenhuma relação guardam com a democracia.

3.4 A violação ao princípio republicano

Consagrado no título vestibular da Carta Constitucional, o terceiro princípio, a que faremos tratar, é o que institui o Estado Brasileiro como uma República Federativa. A ideia republicana preceitua a noção de que os governantes e servidores públicos não administram o que é seu, mas antes o que pertence a toda a coletividade. Daí o significado etimológico da palavra, que em latim *res publica* quer dizer coisa pública.

O princípio republicano se desdobra em várias dimensões e todas elas, em nosso sistema constitucional e infraconstitucional, serviram para a formulação de preceitos, procedimentos, institutos e regras para reger o tratamento e a condução da coisa pública, ou se se preferir, da fazenda pública.

Outra noção que se pode extrair do princípio em análise é a responsabilidade dos agentes e servidores públicos pelos atos praticados no exercício da função ou em virtude dela. Uma segunda noção é de que a conduta do agente estatal ou de quem serve ao público deve estar pautada por razões públicas e nunca guiada por interesses de ordem privada. Por último, uma terceira dimensão do princípio republicano é a que impõe a separação entre o espaço público e o privado, entre o que é patrimônio dos agentes estatais e o que pertence ao Estado, enfim, entre o que é interesse privado dos representantes eleitos e que é interesses das maiorias populares que o elegeram.

Desta feita, o modelo atual de financiamento de campanhas eleitorais com as regras que permitem o estabelecimento de cadeias de financiamento entre grupos empresariais, de um lado, e candidatos e partidos políticos, do outro, acaba por fomentar as práticas antirrepublicanas no cenário político brasileiro.

Com efeito, muitas práticas políticas presentes nos domínios da Administração Pública e nas dependências do Poder Legislativo, como o patrimonialismo e o favorecimento, ocorrem envolvendo agente públicos e empresários financiadores de campanhas. Em boa parte delas, os vínculos que as originaram encontram suas raízes na dívida criada quando um financiador privado aporta doações milionárias na campanha de um candidato ou agremiação política.

A consequência disso, não raramente, é noticiada em manchetes jornalísticas onde os escândalos envolvendo políticos frequentemente andam acompanhados pela relação do financiamento eleitoral, quer feito dentro da lei ou ilicitamente pelo “caixa dois”.

O princípio republicano é finalmente violado quando as quantias milionárias derramadas em campanhas eleitorais por restritos e seletos grupos de empresários, criam uma dívida entre os candidatos e partidos políticos com aqueles primeiros, dando origem a relações antirrepublicanas caracterizadas por práticas que vão desde a subtração de divisas aos cofres públicos, superfaturamento de obras, fraudes licitatórias, até a formulação de políticas estatais voltadas a atender o interesse puramente privado.

Como demonstrado pelo quadro empírico dos financiadores apresentado no capítulo anterior, no cenário político brasileiro, as doações privadas não ocorrem através de uma grande quantidade de pequenas doações, feitas por eleitores dispersos. No plano

concreto, o que existe é um grupo fechado do empresariado, composto por poucos financiadores que fazem contribuições milionárias. Com isso, conseguem manter relações muito próximas com os candidatos que patrocinam. Vejamos sobre a questão o que leciona David Samuels (2006, p. 147):

O mercado de financiamento de campanha está dominado por relativamente poucos atores, quer pessoas físicas ou jurídicas. Em média, poucos contribuem, mas quando o fazem, tendem a dar muito dinheiro... Doações maiores de poucos indivíduos são claramente mais importantes para os candidatos do que as doações menores de um grande número de pessoas... A natureza 'fechada' do financiamento de campanha no Brasil implica que os candidatos provavelmente estão mais próximos de seus financiadores, ao contrário dos Estados Unidos, onde os candidatos estão familiarizados com alguns mas não com todos os contribuintes. Isso sugere que o financiamento de campanhas no Brasil é, em grande medida, 'voltado para serviços', mais do que voltado para a 'política'...: os contribuintes esperam um 'serviço' específico, que apenas um cargo público pode oferecer em retorno pelo seu investimento.

E esse pacto, formado com a autorização das regras do modelo vigente de financiamento eleitoral, entre agentes políticos responsáveis pela gestão pública e as pessoas jurídicas que participam dos pleitos eleitorais afronta o princípio republicano, uma vez que reforça a pior tradição brasileira do patrimonialismo, tradição originada nas monarquias ibéricas, de um modelo de Estado que não separava o que é patrimônio privado do que pertence ao bem público.

Considerações finais

A partir dos estudos até aqui desenvolvidos é possível afirmar que o modelo vigente de financiamento privado de campanhas eleitorais engendra um quadro fático que distorce a democracia brasileira, retirando dela os espaços essenciais de participação decisória para a maioria dos cidadãos.

A ausência de efetivo controle público é acompanhada de um aumento nas inversões financeiras que cresce em progressão geométrica a cada pleito eleitoral. A participação da vida pública e o exercício dos direitos políticos confrontam-se com uma regra cuja tendência é ir reservando os centros das decisões políticas aos círculos do poder econômico, o que deixa em segundo plano a soberania do voto popular e a democracia de participação ampliada.

Com efeito, a influência dessas grandes somas nos resultados dos processos políticos eleitorais tem gerado um quadro representativo que distorce a realidade da sociedade brasileira: os órgãos legislativos ao invés de representar o povo, formam bancadas para defender os interesses de quem os financiou; nos palácios de governo a lógica se repete, com a adoção de programas políticos afinados com as agendas dos círculos empresariais financiadores.

Diante do quadro fático apresentado é que vemos o quão determinante na formação dos resultados das urnas e corrosiva para a legitimidade das eleições é a influência das doações empresariais. A concentração de poder nas mãos de um seleto e restrito grupo de grandes empresas cria as condições objetivas para que os mecanismos essenciais do funcionamento do Estado permaneçam distantes e inacessíveis ao controle da maioria dos cidadãos.

Com o circuito das estruturas políticas fechado, a hegemonia de poder das classes dominantes perpetua as condições desiguais na correlação de forças na sociedade, renovando e reproduzindo a cada processo político os padrões de disputa política e seu domínio sobre as esferas de poder.

Uma marca característica, sobressalente ao longo da análise, é que da associação entre os círculos financiadores e candidaturas emergem relações antirrepublicanas que

atravessam todo o processo político, indo da disputa eleitoral até a formação dos quadros representativos e das composições dos governos. Nessas circunstâncias, o patrimonialismo e as práticas ilícitas de corrupção encontram terreno fértil onde vicejar.

Ao fim e ao cabo, terminando esta primeira ordem de considerações, encaminhamo-nos finalmente às conclusões acerca do julgamento da matéria pelo Supremo Tribunal Federal, que a definiu nos limites de seus poderes no dia 17 de setembro de 2015.

Em sessão plenária, por maioria dos votos e nos termos do relatório do Ministro Luiz Fux, foi julgado procedente em parte o pedido formulado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 declarando a incompatibilidade com a Constituição dos dispositivos legais que autorizam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

Restou, todavia, quanto às doações de pessoas físicas, rejeitado o pedido no que diz respeito ao estabelecimento de limite fixo per capita em valor baixo o suficiente para não comprometer a igualdade nas disputas eleitorais. Igualmente, foi negada procedência relativamente ao pleito de se fixar limites para o uso de recursos próprios em campanhas eleitorais. Com isso, as contribuições de pessoas físicas e o aporte de recursos financeiros pelo próprio candidato ficam mantidos como estão, disciplinados pelas leis já em vigor.

Pelo estudo até aqui apresentado, a nosso ver, a decisão do Supremo Tribunal Federal foi insuficiente para equacionar a questão da influência do poder econômico nos processos políticos eleitorais, pois autorizou a permanência de dois grandes canais de financiamento privado nas campanhas eleitorais brasileiras. Sem embargo, para conferir a cada decisão a sua medida de justiça, é preciso reconhecer, de outro lado, a contribuição dada à democracia quando, doravante, fica defeso que círculos empresariais possam intervir com aportes milionários nas disputas eleitorais.

Finalizando, como o acórdão apenas fora proferido no ano de 2015, sem que no intervalo desse trabalho tenham ocorrido eleições, um diagnóstico com precisão mais certa acerca dos efeitos da vedação do financiamento empresarial, somente poderá ser realizado com o advento dos novos pleitos eleitorais, agendados para os anos de 2016 e 2018.

Referencias Bibliográficas

BELISÁRIO, Adriano. As quatro irmãs. *Reportagem política*, 2014. <<http://apublica.org/2014/06/as-quatro-irmas/>> Acessado em 07 de setembro de 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>, acessado em 02 de setembro de 2015.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no brasil*. Editora Zahar: São Paulo, 1976.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Editora Zahar: São Paulo, 1975.

FERNANDES, Florestan. *Florestan Fernandes na Constituinte: leituras para a Reforma Política*. Fundação Perseu Abramo, 2014.

FERNANDES, Florestan. *O que é revolução?* Editora Brasiliense: São Paulo, 1981.

FERNANDES, Florestan. *Que tipo de República?* Editora Brasiliense: São Paulo, 1986.

FERNANDES, Florestan. *Sociedade de classes e subdesenvolvimento*. Editora Zahar: São Paulo, 1981.

OAB. Ordem dos Advogados do Brasil. *Proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade com Pedido de Medida Cautelar*, nº 4650, 2011.

PRALON MANCUSO, Wagner e SAMPAIO FERRAZ, Alexandre. As distorções do financiamento privado de campanhas. *Revista Fórum*, 2012. <<http://revistaforum.com.br/digital/108/as-distorcoes-do-financiamento-de-campanhas/>> Acessado em 10 de setembro de 2015.

SAMUELS, David. *Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma*. In: Gláucio Ary Dillon Soares e Lúcio R. Rennó (Orgs.). *Reforma Política; Lições da História Recente*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SILVA VELLOSO, Carlos Mário da e MOURA AGRA, Walber de. *Elementos de Direito Eleitoral*. Editora Saraiva: São Paulo, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

TOFFOLI, José Antonio Dias. *Financiamento das Campanhas Eleitorais*. Disponível em http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/publicacoes/seminario/html/jose_toffoli.htm, acessado em 27.06.2011.

TSE. *Estatísticas eleitorais - Eleições 2014*. Tribunal Superior Eleitoral, 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais-2014>> Acessado em: 12/12/2015.

TV JUSTIÇA. *Audiência Pública Financiamento de Campanhas*. Supremo Tribunal Federal: Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=K6YqPG4kQBc>> Acessado em: 06/01/2016.