

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

SABINA DE OLIVEIRA VARALDA

**A CRISE DA REPRESENTAÇÃO E A PROBLEMÁTICA DO
FINANCIAMENTO DE CAMPANHA**

**FRANCA
2017**

SABINA DE OLIVEIRA VARALDA

**A CRISE DA REPRESENTAÇÃO E A PROBLEMÁTICA DO
FINANCIAMENTO DE CAMPANHA**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas normativos e fundamentos da cidadania.

Orientadora: Prof. Dra. Regina Claudia Laisner

**FRANCA
2017**

Varalda, Sabina de Oliveira.

A crise da representação e a problemática do financiamento de campanha / Sabina de Oliveira Varalda. – Franca : [s.n.], 2017.

102 f.

Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências Humanas e Sociais.

Orientadora: Regina Claudia Laisner

1. Direito eleitoral. 2. Sufrágio. 3. Campanha eleitoral. I. Título.

CDD – 341.2821

SABINA DE OLIVEIRA VARALDA

**A CRISE DA REPRESENTAÇÃO E A PROBLEMÁTICA DO
FINANCIAMENTO DE CAMPANHA**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como requisito para obtenção do Título de Mestre em Direito. Área de concentração: Sistemas normativos e fundamentos da cidadania.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profa. Dra. Regina Claudia Laisner

1° Examinadora: _____

Profa. Dra. Luciana Lopes Canavez - UNESP/FCHS

2° Examinadora: _____

Profa. Dra. Andrea Cristina de Jesus Oliveira Gozetto - FGV

Franca, 30 de outubro de 2017.

*Dedico este trabalho aos meus pais
Marlise, Isabel e Pedro.*

.

AGRADECIMENTOS

Agradeço sempre, em primeiro lugar, à estimada professora Doutora Regina Claudia Laisner, que aceitou ser minha orientadora e contribuiu de forma essencial para a elaboração desta dissertação, bem como ao meu ingresso na docência. Além de grande amiga, é um exemplo de comprometimento e dedicação, e me proporcionou não só uma oportunidade de aprendizado, como também me inseriu no universo da pesquisa científica.

Aos meus pais, Marlise, Isabel e Pedro, pilares da minha vida, por todo o amor, amparo e incentivo. Pessoas com instrução escolar mínima, mas que valorizam o estudo e o conhecimento acima de tudo.

Aos meus amados Vinícius, Duda, Joaquim, Ana Júlia, Laís, por me acompanharem nessa nova etapa, e estarem ao meu lado em todos os momentos, me apoiarem, iluminarem meus dias e nunca me deixarem desistir dos meus sonhos.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNESP, que realmente transmitiram grande conhecimento aos alunos, acrescentando enorme bagagem ao nosso conhecimento.

Aos amigos que cultivei durante o mestrado, pelos desabafos, pela troca de ideias e pela amizade que levarei com carinho.

Somos indivíduos livres e nossa liberdade nos condena a tomarmos decisões durante toda a nossa vida. Não existem valores ou regras eternas, a partir das quais podemos nos guiar. E isto torna mais importantes nossas decisões, nossas escolhas.

Sartre

Habitar o tempo é recusar o encadeamento rígido das interfaces; é resistir às pressões da instantaneidade e do imediato. Toda uma série de novos projetos, de novos princípios está em vias de surgir, a partir mesmo das nossas incertezas e das nossas inquietações; pode ajudar-nos a uma reabertura, a reconquistar o horizonte temporal de que a democracia precisa para se expandir.

Jean Chesneaux.

VARALDA, Sabina de Oliveira. **A crise da representação e a problemática do financiamento de campanha 2017**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2017.

RESUMO

A democracia contemporânea tem na representação um elemento fundamental para sua concretização e também uma das suas principais formas de efetivação da cidadania. A democracia representativa é garantida pelo Estado por meio de processos eleitorais pautados pela igualdade política de seus cidadãos, no voto direto e secreto, na soberania popular e através da periodicidade das eleições. Contudo, o sistema eleitoral tem algumas peculiaridades que podem gerar distorções no sistema democrático representativo, entre elas se encontra o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. Ele propicia o surgimento de deturpações na igualdade política, pois enseja impasses e questionamentos quanto à legitimidade dessas doações e os eventuais interesses implicados. A proposta desta dissertação foi realizar uma discussão da decisão do Superior Tribunal Federal (STF) no Acórdão da ADI 4650, verificando os argumentos contra e a favor do fim do financiamento empresarial, comparando-os com a pesquisa teórica sobre a democracia representativa e as dificuldades enfrentadas pela democracia brasileira. De forma a verificar se o sistema de financiamento de campanhas adotado influencia de fato na qualidade da democracia e quais os caminhos a serem tomados para o fortalecimento democrático do país. A análise foi feita à luz dos fundamentos constitucionais trazidos pelo artigo 1º da Constituição, que prevê entre outros fundamentos, a soberania, a cidadania e o pluralismo político. Além do debate sobre representação e o sistema democrático trazido pela Ciência Política, que complementa o olhar do Direito no trabalho, em uma perspectiva de interdisciplinaridade. O presente estudo teve como propósito mais amplo contribuir com o debate sobre a qualidade da representação a partir da discussão acerca do financiamento empresarial de campanha, e sua possível influência no processo legislativo, perfazendo-se como fundamental para a compreensão da crise da representação.

Palavras-chave. democracia representativa. cidadania. sufrágio universal. financiamento de campanha.

VARALDA, Sabina de Oliveira. **A crise da representação e a problemática do financiamento de campanha 2017**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Ciências Humanas Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2017.

ABSTRACT

Contemporary democracy has in the representation a fundamental element for its concretization and also one of its main forms of effective citizenship. Representative democracy is guaranteed by the state through electoral processes based on the political equality of its citizens, in the direct and secret vote, in popular sovereignty and through the periodicity of the elections. However, the electoral system has some peculiarities that can generate distortions in the representative democratic system, among them is the financing of electoral campaigns by corporations. It leads to the emergence of misrepresentations in political equality, since it leads to impasses and questions about the legitimacy of these donations and the eventual interests involved. The purpose of this dissertation was to discuss the decision of the Superior Federal Court (STF) in ADI 4650, verifying the arguments against and in favor of the end of business financing, comparing them with the theoretical research on representative democracy and the difficulties faced by Brazilian democracy. In order to verify if the system of campaign financing adopted influences in fact the quality of democracy and what are the paths to be taken for the democratic strengthening of the country. The analysis was made in light of the constitutional foundations brought by Article 1 of the Constitution, which provides, among other grounds, for sovereignty, citizenship and political pluralism. In addition to the debate on representation and the democratic system brought by Political Science, which complements the view of law in the text, in a perspective of interdisciplinarity. The purpose of the present study was to contribute to the debate on the quality of representation from the discussion about business campaign financing and its possible influence on the legislative process, making it essential to understand the representation crisis.

Keywords: representative democracy. citizenship. universal suffrage. campaign funding.

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
CF	Constituição Federal
CFOAB	Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGR	Procuradoria Geral da República
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPÍTULO 1 A REPRESENTAÇÃO COMO PONTO DE PARTIDA	22
1.1 Origens.....	22
1.2 A Democracia representativa e seus fundamentos.....	24
1.3 Os Poderes, suas estruturas e a lógica da representação	28
1.4 O Legislativo e suas peculiaridades	31
1.5 Organizações partidárias e seus aspectos gerais	33
CAPÍTULO 2 A CRISE DA REPRESENTAÇÃO.....	37
2.1 A crise da representação como a crise da cidadania.....	37
2.2 A apropriação da esfera pública pelo privado e o papel da mídia	40
2.3 O marketing como estratégia de campanha	46
CAPÍTULO 3 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA COMO MECANISMO DEMOCRÁTICO	49
3.1 Financiamento de campanha no mundo.....	49
3.2 Tipos de financiamento de campanha no Brasil	51
3.3 Dilemas do financiamento de campanha no caso brasileiro	58
CAPÍTULO 4 ESTUDO DE CASO: ADI 4650	61
4.1 O processo no STF	61
4.1.1 <i>Motivos da interposição e aspectos gerais do relatório do processo</i>	<i>62</i>
4.1.2 <i>Aspectos processuais relevante.....</i>	<i>63</i>
4.2 Argumentos e debates	64
4.2.1 <i>A decisão final dos Ministros: argumentos acatados</i>	<i>66</i>
4.3 Balanço e análise dos argumentos apresentados	76
CONCLUSÃO	78
REFERÊNCIAS.....	82

ANEXO A	95
ANEXO B.....	97

INTRODUÇÃO

A democracia é costumeiramente vinculada à representação apesar de ambas nem sempre estarem associadas. De fato o sistema democrático representativo é pratica dominante na atualidade, mas existem outros mecanismos democráticos, no que se refere à qualidade da democracia e que valem a pena serem analisados antes falarmos mais diretamente sobre a representação.

Tais mecanismos se apresentam menos como substitutos da representação, mas muito mais como complemento a ela e podem ajudar a promover o que Touraine previu como uma democracia de fato:

A democracia existe realmente quando a distância que separa o Estado da vida privada é reconhecida e garantida por instituições políticas e pela lei. Ela não se reduz a procedimentos porque representa um conjunto de mediações entre a unidade do Estado e a multiplicidade dos atores sociais. É preciso que sejam garantidos os direitos fundamentais dos indivíduos; é preciso também que estes se sintam cidadãos e participem da construção da vida coletiva. Portanto é preciso que os dois mundos – o Estado e a sociedade civil – que devem permanecer separados, fiquem também ligados um ao outro pela representatividade dos dirigentes políticos. (TOURAINÉ, 1996, p. 20)

Para que este processo se realize a contento, o respeito às normas e um saudável afastamento do poder econômico da esfera política contribui para a promoção da integração social. Aumentando o sentimento de pertencimento a uma nação e a uma determinada sociedade, vinculando o cidadão e trazendo-o para a esfera pública, onde ele pode empenhar-se na transformação da sua comunidade.

Nesse sentido, também o desenvolvimento da cidadania se apresenta como a força motriz para a mudança social, para a criação e para a disseminação de uma lógica emancipatória por meio da construção de uma nova cultura com novas práticas sociais que garantam os principais direitos, em uma perspectiva pré-violatória, com vistas à construção da democracia.

Assim como a cidadania, a soberania ao se fortalecer garante melhor vocalização das demandas e maior participação. Por sua vez a participação se apresenta como uma forma de garantir bons governos através da influência da participação popular exercida sobre eles. Assim, a participação prestigia os mecanismos democráticos, estando também prevista no art. 14 da CF (BRASIL, 1988)¹ em seus modelos formais, que são os plebiscitos, os referendos e os projetos de lei de iniciativa popular. O texto desse artigo é assertivo ao determinar que tais

¹ Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

formas de participação se consubstanciem no real exercício da soberania popular.

A Lei Complementar nº 9.709/98 determina nos artigos apresentados a seguir como e porque serão realizados os pleitos previstos pela CF:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

§ 2º O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição.

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação. (BRASIL, 1988).

Apesar de sua amplitude e forte capacidade de influir nos rumos do país, tais mecanismos são pouquíssimo utilizados, como pode-se notar a partir da ocorrência de apenas um plebiscito, voltado para a escolha do sistema de governo em abril de 1993, e um referendo originário da Lei n. 10.826/2003 (BRASIL, 2003), Estatuto do Desarmamento. Pode-se dizer, então, que a iniciativa popular foi um dos mecanismos mais utilizados:

Até 2005 haviam sido promulgadas três leis decorrentes de iniciativa popular: Lei n. 8.930/94 (crimes hediondos, Lei Daniela Perez ou Glória Perez), Lei n. 9.840/99 (combate à compra de votos) e Lei n. 11.124, de 20-6-2005 (dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS). No ano de 2010, a conhecida Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135) foi editada com base em projeto de iniciativa popular. (MENDES, 2015, p. 737).

Dessa forma, não é tão comum a utilização das estratégias de participação no Brasil, já que nem mesmo os mecanismos legais previstos para promovê-la são utilizados com frequência. No entanto, é importante perceber que dois dos três mecanismos de participação legais dependem de uma atuação originária do governo e, portanto, a prática demonstra que há um desinteresse político dos representantes em se utilizarem de tais mecanismos, o que acaba corroborando para a manutenção do sistema meramente representativo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que considerar a representação como único mecanismo de promoção democrática é, até certo modo, compreensível, em dada perspectiva de democracia, porém reducionista. Assim, faz-se mister a abertura política e social e a prática de outros mecanismos democráticos, com destaque à lógica de novas formas de participação social, não limitando a vida política apenas ao art. 14 da CF, mas buscando ampliar os

mecanismos de participação, a exemplo do orçamento participativo, o *advocacy* e o *lobby*.

Em uma exposição um pouco mais detida, o orçamento participativo consiste na destinação de parte do orçamento público para investimentos pontuais determinados através de deliberação em assembleias especialmente constituídas para esse fim. Desta forma, ele consiste em um tipo de delegação do poder de decisão orçamentária pelos governantes que o detém. Pode-se afirmar que no Brasil:

Tomando o estabelecimento de uma relação prefeitura-população que envolva algum tipo de diálogo prévio para definir o orçamento municipal (ou parte dele) como indicador suficiente de adoção do Orçamento Participativo, é possível, de acordo com Pires (2000), identificar três grandes momentos distintos na história desta prática, no Brasil: uma (mais ou menos de 1978 a 1988) que abarca as experiências precursoras, que em geral não são e nem levam o nome de Orçamento Participativo, mas que já contêm ingredientes que as aproximam dele; outra (1989-92), que consiste num conjunto de iniciativas do PT - Partido dos Trabalhadores a partir de algumas das 36 prefeituras que conquistou nas eleições de 1988; uma última (1993-2000), caracterizada pela ampliação do número de protagonistas, incluindo prefeituras petistas e não petistas, além de iniciativas tomadas por entidades e organizações não-governamentais. (LAISNER, 2005).

Assim, fica claro que o orçamento participativo se desenvolveu no Brasil e conquistou um espaço de respeito entre os cientistas políticos e estudiosos da área. Mormente por ser um mecanismo de participação que busca sobrepor-se às limitações da democracia representativa e também por promover uma aproximação entre cidadão e governo. Além disso,

[...] a intervenção na elaboração do orçamento permitiria proceder a uma pretendida inversão de prioridades, no sentido de proporcionar às populações mais carentes acesso prioritário às suas demandas, não através de favorecimentos, mas sim a partir do estabelecimento de critérios objetivos. O Orçamento Participativo passa então a ser visto como um instrumento crucial na transformação das relações entre Estado e sociedade, em que a decisão do planejamento do investimento municipal passa a ser compartilhada e ao mesmo tempo mais transparente. (LAISNER, 2005).

Além do orçamento participativo, outras duas novas modalidades de participação ainda estão em processo de solidificação na sociedade, uma vez que inicialmente podem ser vistas com desconfiança. Pode-se afirmar, porém, que são processos que visam à defesa e à promoção de determinados interesses de forma organizada.

No caso da *advocacy*, sua conceptualização é complexa por tratar-se de um termo estrangeiro que ainda carece de significação construída no Brasil, mas

[...] pode-se assumir, pela experiência internacional, que uma estratégia de *advocacy* contemporânea tem por objetivo gerar maior conscientização sobre uma causa pública, engajar atores relevantes na discussão, para então pressionar, via aqueles outros atores, o tomador de decisão. Portanto, uma campanha de *advocacy*, como é feita hoje em democracias mais maduras – e ainda de forma inicial no Brasil –, pode conter ações de defesa de interesses/lobby, mas não se restringem a elas. (GOZETTO, [201-]).

Elucida-se, assim, que na *advocacy* busca-se pôr em destaque determinadas causas que sejam de interesse público, tendo como base o uso de diversos meios de comunicação. Ou seja, o intuito é demonstrar ao legislador ou político responsável pelo objeto foco de *advocacy* que a população está informada e tem interesse no assunto para que ele fique atento às demandas populares na hora de lidar com o caso.

A *advocacy* está relacionada ao *lobby*, pois este muitas vezes utiliza processos de *advocacy* como forma de pressionar os tomadores de decisão. Contudo, a principal diferença entre os dois é que as

Campanhas de *advocacy* privilegiam estratégias que procuram influenciar o tomador de decisão de forma indireta, por intermédio da mobilização da opinião pública (*outside lobbying strategies*), concentrando-se na defesa de políticas públicas de interesse amplo que trarão impacto positivo para a sociedade civil como um todo. (GOZETTO, [201-]).

Dessa forma, a *advocacy* é percebida de maneira bem menos polêmica do que o *lobby*, pois, ela não está relacionada ao estigma de marginalidade e suas demandas são realizadas na arena pública, não havendo contato direto com os tomadores de decisões, enquanto o *lobby* geralmente está focado em interesses pontuais mais específicos. Ele se realiza pela persecução de pesquisas, coletas de dados e informações necessárias para se influenciar direta ou indiretamente os tomadores de decisões. Ou seja, o *lobby* seria uma forma organizada de levar uma demanda de determinado grupo à apreciação do órgão ou da pessoa responsável pelo assunto.

Ressalta-se que o *lobby* é geralmente associado a uma concepção negativa em decorrência de diversos escândalos de corrupção envolvendo *lobbyistas* que praticavam atividades ilícitas, mas a atividade *per se* não deve ser tomada apenas em sua faceta negativa, posto que seja um forte instrumento de participação democrática.

Nesta direção: “O *lobby* lícito pode constituir-se em instrumento democrático de representação de interesses, ao trazer contribuições positivas para os tomadores de decisão, a opinião pública, os interesses representados e o sistema político como um todo” (MANCUSO; GOZETTO, 2011). E pode inclusive favorecer a melhor fundamentação da decisão, pois diferentes *lobbies* sobre o mesmo tema fornecem uma maior gama de informações.

Além disso, as discussões levantadas socialmente pelo *lobby* contribuem para um maior debate político e para uma ampliação da participação e do sentimento de cidadania, visto que, ao perceber esse caminho aberto ao debate o cidadão se vê integrado à comunidade política ao notar que seus interesses estão sendo ouvidos e debatidos. Contudo, apesar de

todos esses aspectos positivos, o *lobby* encontra um óbice ao se considerar a questão da igualdade política, que

[...] é variada a capacidade dos diferentes segmentos sociais para arregimentar recursos e sustentar lobbies ativos. Dentre os recursos políticos, o dinheiro é um dos mais importantes e fungíveis – ou seja, é um dos que pode ser utilizado de formas mais diferentes para o alcance do mesmo fim: a influência política. De fato, o dinheiro pode viabilizar numerosas atividades, tais como contribuições para campanhas eleitorais, a contratação de lobistas talentosos e bem preparados, o patrocínio de sólidos estudos técnicos, a realização de campanhas publicitárias persuasivas, dentre outras. Sendo assim, os segmentos sociais mais bem financiados têm melhores condições de formar lobbies influentes em defesa de seus interesses. (GOZETTO, 2005)

Isso levaria a uma situação parecida com a já existente em relação à dominação dos interesses econômicos na esfera política. Todavia, este efeito pode ser balanceado

[...] por meio da atuação de empreendedores políticos dispostos a assumir, por conta própria, a tarefa de organizar a defesa dos interesses com dificuldade de ação coletiva (por exemplo, o Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor). De outro lado, por meio da atuação do próprio poder público, com vistas a: (i) patrocinar a organização de segmentos sociais desmobilizados; (ii) facilitar o acesso de segmentos marginalizados às instâncias decisórias; ou (iii) decidir considerar os interesses de todas as partes envolvidas em um processo decisório, mesmo quando as partes estejam desigualmente organizadas e mobilizadas. (MANCUSO, W. P.; GOZETTO, 2011).

Ou seja, com a devida regulamentação desses instrumentos de participação as desvantagens podem ser amenizadas, de forma a tornar possível a prática do *lobby* em maior escala, possibilitando mudanças profundas na estrutura social e incentivando a participação dos cidadãos de maneira ativa e organizada.

Por conseguinte, podemos perceber que as práticas democráticas participativas são cada vez mais abrangentes e abundantes, revelando a importância da busca social pela sua amplificação, como complemento fundamental da representação, mecanismo atualmente bastante questionado e considerado cada vez mais insuficiente naquilo que a literatura apresenta como a sua própria crise.

A crise da representação é anunciada pela literatura como sendo o enfraquecimento da democracia pela insuficiência do sistema representativo para promoção da cidadania, para o avanço do sistema político e para o desenvolvimento democrático do país. Essa crise se apresenta em diferentes níveis como o esvaziamento da esfera pública descrito por Habermas (1984), a dificuldade de implementação da cidadania enquanto preceito constitucional como tratado por Dworkin (2002) e Barbalet (1989). Além das dificuldades enfrentadas pelo sistema representativo de governo descritas por Toutaine (1996), Speck (2005 – 2016), Dahl (2012) entre outros grande nomes da área que serão apresentados durante o texto.

Dentre desse emaranhado de questões trazidas pela literatura utilizaremos o problema do financiamento de campanhas como ponto central dessa crise, já que ele está diretamente ligado aos principais fatores da crise apresentados anteriormente. E ainda é ponto central da democracia representativa por isso foi o objeto de estudo escolhido dessa pesquisa.

A representação busca através de seus mecanismos promover a participação popular e como veremos algumas dessas formas de promoção são exíguas e não surtem os efeitos pretendidos. As eleições periódicas de representantes objetivam o fortalecimento democrático através da inserção das demandas populares e da promoção das políticas públicas.

A escolha feita na eleição, nesse caso, permitiria uma conexão entre os segmentos sociais e os candidatos que advogam e fazem campanha sobre pautas sociais ligadas aos interesses desses setores. Essa identidade entre a ação dos governantes e os interesses dos governados é denominada representatividade, ou seja, a capacidade do governante de representar e promover os interesses e os projetos dos governados.

Nesse sentido, Touraine afirma que “[...] para que exista representatividade é preciso que exista uma forte agregação das demandas provenientes de indivíduos e setores bastante diferentes da vida social” (TOURAINÉ, 1996, p. 76). Assim, o grau de representatividade é medido pela correspondência entre demandas sociais e ofertas políticas.

Contudo, a diversidade de anseios por parte da sociedade, as diferentes capacitações políticas dos cidadãos e as influências estruturais (econômicas e políticas) reduzem, sobremaneira, a possibilidade de determinados estratos sociais terem suas demandas representadas ou não. Essa realidade propicia que a cidadania sofra abalos, pois as recorrências das violações à democracia atingem diretamente a sua qualidade. Descrita por Barbalet “como participação igualitária numa comunidade nacional, [...] um meio de alcançar a integração social e política, quer pela aceitação geral de valores comuns quer pela negação das desigualdades desarmonizadoras” (BARBALET, 1989, p. 127).

Assim, a cidadania se vê atingida pelo desequilíbrio gerado pela influência exercida pelo capital econômico na (des)igualdade política entre os cidadãos e entre os próprios candidatos. De tal forma que o direito ao sufrágio, que outrora promoveu uma grande mudança social na direção da construção desta cidadania, ainda que lenta, deixa de surtir seus efeitos de integração e o sufrágio tornou-se mera *práxis*.

Esse desvirtuamento dos fundamentos da democracia representativa pelo poder econômico reflete uma extenuação da cidadania. Como afirma Touraine,

Não há cidadania sem a consciência de filiação a uma coletividade política, na maior parte dos casos, a uma nação (...). A democracia se apoia na responsabilidade dos

cidadãos de um país. Se estes não se sentem responsáveis pelo seu governo, porque este exerce seu poder em um conjunto territorial que lhes parece artificial ou estranho, não pode haver representatividade dos dirigentes ou livre escolha destes pelos dirigidos. (TOURAINÉ, 1996, p. 93).

Dessa forma, a cidadania se vê diretamente ligada à representação, que, por sua vez, está diretamente ligada à igualdade política de condições na sociedade atual, e esta, portanto, passa a ser fundamento da democracia, o que Cícero Araújo reforça ao declarar que:

É por isso que se torna necessário pensar a democracia não apenas como uma forma de regime (o governo democrático), mas principalmente como uma forma de sociedade: não a sociedade da igualdade realizada, mas aquela em que a própria igualdade de status coloca a cidadania em permanente desconforto com a desigualdade real. E que, a fim de preencher essa distância, projeta, também ao modo de diferentes projeções sobre o Estado, as condições de superação desse estado de coisas. (ARAÚJO, 2009, p. 49).

O autor deixa clara a importância da igualdade de *status* político para o desenvolvimento da democracia e da sociedade como um todo nesse trecho citado. Contudo, com a crescente dependência financeira dos partidos em relação aos grandes doadores de campanha, essa igualdade se vê ameaçada pelo distanciamento entre os candidatos e as categorias sociais que apontariam as demandas. Esse distanciamento se apresenta como uma problemática complexa, pois há diversos fatores que influenciam a desigualdade de *status* político e outros tantos que afetam as decisões de voto e a efetiva participação nas bases partidárias.

Um desses fatores é a mudança estrutural do espaço público, que foi originalmente concebido como local intermediário entre a esfera pública e privada, onde os pensamentos e questionamentos realizados de forma coletiva serviriam para ampliar o debate e a compreensão sobre as ações estatais, o que foi chamado de “publicidade crítica”.

Segundo Habermas, este seria o local em que as opiniões deveriam ser formadas e as questões políticas discutidas por meio do uso da razão e da argumentação. Ocorre, de acordo com ele que, a formação de opiniões e posicionamentos políticos não são executados mais através da publicidade crítica, mas pela mídia, a qual passou a desempenhar um papel central ao “trabalhar a opinião pública” (HABERMAS, 2003, p. 213-273). Por sua vez, o papel da mídia é denominado pelo autor como “publicidade comercial”, a qual acontece através dos meios de comunicação de massa transformando possíveis pensadores e formadores de opiniões em consumidores da opinião apresentada pela mídia. A publicidade induz à opinião pública política, de forma que acaba sendo utilizada como instrumento eleitoral. Assim,

A propaganda é a outra função que uma esfera pública dominada por mídias assumiu. Os partidos e as suas organizações auxiliares veem-se, por isso, obrigados

a influenciar as decisões eleitorais de modo publicitário, de um modo bem análogo à pressão dos comerciais sobre as decisões de compra: surge o negócio do marketing político. (HABERMAS, 2003, p. 252).

Percebe-se que a diminuição do espaço da publicidade crítica e a difusão da publicidade comercial criaram um ciclo que promove o afastamento do cidadão da esfera política, e, conseqüentemente, uma maior independência dos partidos políticos em relação às forças sociais. Promove-se uma planificação dos partidos, que deixam de ter características próprias e de representar determinados estratos ou anseios sociais, de modo que eles passam a ser equipes de governo escolhidas de forma eleitoreira, segundo os termos de Touraine, impossibilitando a distinção entre esquerda e direita².

Conseqüentemente, a desvinculação entre os partidos políticos e os interesses sociais, advindos deste processo de uma espécie de captura do espaço público pelo privado é também um dos fatores que reforça a ausência de igualdade de *status* político e, mediante isso a crise da representatividade. Com o agravamento dessa crise “[...] a sociedade política pode se libertar dos elos estabelecidos com a sociedade civil e, ao mesmo tempo, com o Estado e ter como único objetivo o aumento de seu próprio poder” (TOURAINÉ, 1996, p. 82), o que resulta em uma oligarquia política completamente alijada dos ideais democráticos.

Ranciére destaca o papel do espaço público na crise da democracia representativa, apontando fatores que intensificam e propiciam o enfraquecimento da democracia (RANCIÉRE, 2014a). Para ele a democracia pode se dissipar em “oligarquias temperadas” na presença de determinados elementos como: a pressão econômica mundial; a imitação do cenário político à eleição de dirigentes; a criminalização de movimentos sociais; a burocratização de greves e manifestações, dificultando o exercício da livre expressão e o consenso antidemocrático progressivo, legitimando políticas e ações governamentais que, de outro modo, seriam consideradas desarrazoadas.

Dessa forma, o representante que deveria ser o defensor da soberania do espaço público passa a proteger e favorecer determinados espaços e interesses privados. Desvirtua-se a democracia ao retirar a essência da representatividade, permitindo que grupos econômicos dirigentes e partidos políticos com grandes recursos financeiros controlem a esfera política,

² Bobbio em seu livro *Direita e Esquerda* (1995) procura traçar a diferença entre esquerda e direita, questionando o dualismo sempre arraigado dos termos. Em sociedades complexas onde as partes convergem e divergem sobre diferentes pontos, o dualismo esquerda-direita é insuficiente para fornecer respostas. O autor afirma, ainda, que o principal motivo para negar a dualidade é que “as duas etiquetas se tornaram meras ficções e, na realidade, diante da complexidade e novidade dos problemas que os movimentos políticos devem enfrentar, os “destros” [‘destri’] os ‘esquerdos’ [‘sinistri’] dizem, no fim das contas, as mesmas coisas, formulam, para isso e consumo de seus eleitores, mais ou menos os mesmos programas e propõem-se os mesmos fins imediatos” (BOBBIO, 1995, p. 47).

reduzindo a democracia representativa a um mercado político aberto e retirando-lhe todo o significado original.

Nesse emaranhado de obstáculos a uma democracia representativa minimamente plausível encontra-se o atual sistema de financiamento de campanhas eleitorais - objeto de análise mais específico desta pesquisa. Ela tem por objetivo analisar como o sistema representativo brasileiro sofre influência de agentes econômicos através do financiamento empresarial de campanha.

A hipótese a ser analisada na pesquisa é de que tal sistema promove a predominância do interesse particular, ao permitir que empresas influenciem os contratos realizados pelo governo e as pautas do legislativo, através do financiamento as campanhas eleitorais.

O interesse por este questionamento sobre a influência econômica sofrida pela democracia surgiu devido aos recorrentes escândalos de corrupção envolvendo partidos e candidatos e empresas. Esses escândalos apontam para uma deturpação democrática e indicam que esta influência é real e endêmica, já que mesmo com regulares mudanças no sistema de financiamento os escândalos são constantes.

A hipótese de deturpação da democracia em face da influência financeira nas eleições será averiguada à luz do debate acerca da democracia, da relação entre representação, da participação e da cidadania. Além, da análise jurídica dos problemas enfrentados para a efetivação da democracia e do reflexo destes da criação de leis e jurisprudências.

Tendo em vista este referencial teórico tomou-se como ponto de partida para a pesquisa empírica a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), na qual o tema é debatido de forma aprofundada pelos Ministros da Suprema Corte. A partir daí considerou-se como pontos de apoio para a referida pesquisa a Lei das Eleições, a Lei dos Partidos, os mecanismos de financiamento de campanhas e a discussão dos pontos centrais da democracia representativa trazida no corpo do trabalho.

Na referida decisão do STF na ADI 4650 foram analisadas as manifestações das partes processuais na sequência descrita pelo relator do processo. Foram analisadas as seguintes dimensões: os argumentos trazidos pelas partes envolvidas no processo, o relatório do Ministro Relator da ADI, bem como a fundamentação jurídica e de caráter vinculante aos valores democráticos de cada parte.

Ademais foram trazidos dados coletados por diversas pesquisas relacionadas ao financiamento de campanhas eleitorais e ainda houve um breve estudo das propostas de emendas constitucionais que surgiram após o início do julgamento da ADI 4650. Razão pela qual esta decisão foi escolhida por se encontrar no cerne do debate atual sobre a mudança do

financiamento de campanhas. A partir dela o Poder Legislativo passou a buscar novas formas de regulamentar a questão.

Por envolver todos os poderes e instituições do governo, a necessidade da discussão acerca da crise da representação e sobre como o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas se mostra fundamental, já que a manutenção do desequilíbrio pode contribuir para aumentar o poder dos partidos e do mercado em detrimento da soberania popular e do princípio de livre escolha dos dirigentes pelos dirigidos.

Em razão desse desequilíbrio busca-se investigar a reiteração de escândalos de corrupção nacionais que tem escopo nas relações de natureza econômica ilícita entre grupos econômicos e agentes públicos e políticos. É sobre esta questão que se debruça essa pesquisa, visando pensar os impactos do financiamento privado de campanha na qualidade da representação.

Para melhor compreender essa possível crise e as mudanças jurídicas e legais por ela produzidas, serão estudadas leis e uma decisão emblemática do STF. Contudo, apesar delas o tema ainda está em debate e provavelmente longe de um desfecho. Em outras palavras, a insegurança jurídica e política existente quando se discute a representação popular brasileira revela a importância da pesquisa a ponto de justificá-la científica e socialmente.

Por todo o exposto, o trabalho será dividido em quatro capítulos, sendo o primeiro destinado a tecer as bases teóricas e os elementos principais da representação e da cidadania, fornecendo os elementos necessários aos debates do Capítulo 2. No qual é discutida a questão da representação e da cidadania como, sucessivamente, mecanismo e fundamento da democracia. Ademais serão traçados, também, alguns aspectos centrais da crise da representação. Em seguida, se apresenta o capítulo 3 em que se aprofunda a discussão acerca do financiamento de campanhas de sua origem até os dias atuais no mundo e no Brasil.

Por fim, será feito um estudo de caso tendo como base o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4560 e os argumentos trazidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Sendo finalmente apresentadas novas formas de incentivo a participação política como formas de combate à crise.

CAPÍTULO 1 A REPRESENTAÇÃO COMO PONTO DE PARTIDA

O objetivo deste capítulo é traçar as bases da democracia representativa por meio da análise de sua origem; da evolução dos seus fundamentos; da introdução da representação no sistema democrático como forma de ampliar seu alcance; e, ainda, do surgimento dos partidos políticos como mais tradicionais mecanismos e entidades da democracia representativa.

Estas reflexões servirão para embasar os debates dos próximos capítulos e ainda facilitarão a compreensão dos argumentos e discussões da ADI 4650. Tais reflexões são, de certa feita, o espelho da democracia atual, de forma que todas as questões levantadas pela suposta crise da representação perpassam pelos fundamentos democráticos que serão debatidos nesse tópico.

1.1 Origens

A democracia tem sido defendida como modelo de sistema político mais adequado, não só no Brasil, mas pelo mundo, sobretudo, no seu formato mais atual, indireto, via representação. Sua história, no entanto, remonta a modelos não exclusivamente voltados a este padrão, que ganhou corpo a partir de uma série de transformações.

A primeira transformação democrática, segundo Dahl, ocorreu na primeira metade do século V a.C. e mudou a noção e exercício do governo de poucos para a ideia e prática do governo de muitos (DAHL, 2012). Essa transformação deu origem à democracia ateniense e à democracia grega, as quais se fundamentavam na necessidade de um Estado independente; em um corpo de cidadãos que partilhasse interesses, com o intuito de evitar conflitos e de facilitar a tomada de decisões pelo Estado; na quantidade reduzida de cidadãos, para possibilitar a reunião destes nas assembleias em que se decidiam as leis de forma direta e as ações políticas a serem tomadas. Ademais, a maior parte dos cargos da administração era preenchida por sorteio permitindo que, pelo menos uma vez na vida, cada cidadão ocupasse um cargo (DAHL, 2012, p. 5).

Mais especificamente sobre a democracia ateniense, este modelo possuía diversos requisitos, mas uma de suas características marcantes era o fato de, apesar de toda a sua abertura política, excluir mulheres, crianças³, estrangeiros (mesmo que residentes há gerações), negros e escravos. Assim, é possível estabelecer uma diferença entre o povo -

³ Dahl, em seu livro “A democracia e seus críticos” (2012), trata da questão da exclusão das crianças do sistema democrático no capítulo quatro quando discorre sobre a guardiania.

população total de um determinado local - e o *demos* - composto pelos cidadãos que participam da democracia, como esclarece Dahl:

Dentro de "um povo", apenas um subconjunto de pessoas têm direito a participar do governo. Essas pessoas constituem o povo num outro sentido. Mais apropriadamente, elas são os cidadãos ou o corpo de cidadãos, ou como direi muitas vezes aqui, o *demos* (DAHL, 2012, p. 5).

Esse corpo de cidadãos pré-selecionados demonstra uma incongruência democrática desde o nascimento da democracia, ou seja, sob o pressuposto de desqualificação de alguns indivíduos para participarem do governo, revela-se uma faceta de guardiania⁴ que é profundamente antidemocrática ao considerar que pessoas comuns são incapazes de tomar decisões políticas ponderadas (DAHL, 2012).

Apesar de seus aspectos controversos, a prática democrática se estendeu às cidades-estados romanas, as quais mantiveram esta forma de governo, a despeito da expansão territorial decorrente das conquistas na Península Italiana. No entanto, após a derrocada da democracia grega, o poder popular perdeu seu protagonismo, ressurgindo apenas séculos depois entre as cidades-estados medievais e renascentistas, tendo seu novo expoente em Veneza, na Itália.

Neste novo contexto ocorreu a segunda transformação democrática (DAHL, 2012), que ampliou a aplicação das ideias anteriores a um novo panorama, ao Estado-nacional, que possuía uma escala muito maior. Consequentemente, a democracia passou a apresentar um novo e complexo conjunto de instituições, que iriam determinar a ligação entre democracia e representação. Esta ligação só foi possível com a combinação de fatores aparentemente aleatórios, mas que foram imprescindíveis ao surgimento da democracia moderna. De acordo com Dahl,

Apesar da extraordinária influência da Grécia clássica no desenvolvimento da democracia, as ideias e instituições democráticas modernas também foram moldadas por muitos outros fatores, dos quais três são particularmente importantes: uma tradição republicana, o desenvolvimento dos governos representativos e certas conclusões que tendem a advir de uma crença na igualdade política (DAHL, p.35).

A tradição republicana se desenvolveu a despeito dos ideais democráticos, uma vez que os governos republicanos eram marcados por serem fundamentalmente aristocráticos e

⁴ “O governo dos guardiões é uma perene alternativa à democracia. Segundo essa concepção, é absurdo imaginar que se possa confiar que as pessoas comuns entendam e defendam seus próprios interesses, quanto mais os interesses da sociedade em geral. As pessoas comuns, insistem esses críticos, são claramente desqualificadas para se governar. Afirmam ainda os críticos que a pressuposição dos democratas de que as pessoas comuns são qualificadas deveria ser substituída pelo pressuposto contrário: o de que o governo deve ser confiado a uma minoria de pessoas especialmente qualificadas para governar em razão de seu conhecimento e de sua virtude superiores” (DAHL, 2012, p. 77).

por considerarem absurda a participação da população no processo decisório. Contudo, embora existissem estas profundas diferenças entre as duas formas de governo, foi a combinação entre elas que permitiu a expansão da democracia.

A contribuição dos governos republicanos, no que corresponde ao desenvolvimento da democracia, se deu em virtude da necessidade de evitar totalitarismos e tiranias, já que se buscava uma forma de governo mista que equilibrasse os interesses aristocrático/oligárquico, o popular/democrático e o monocrático/monárquico. Além disso, havia grande apreço pela igualdade dos cidadãos e afirmava-se que nenhum sistema político poderia ser legítimo, desejável ou bom se excluísse as pessoas da participação no governo (DAHL, 2012, p. 37-40).

Segundo Dahl, o governo republicano era fundamentalmente aristocrático, sendo função do povo (enquanto *demos* seletivo) apenas escolher líderes qualificados entre os aristocratas para governá-los. Os aristocratas buscavam uma forma de governo livre de interferências de paixões e ilusões efêmeras, o que Schumpeter denomina de “governo de elites” (SCHUMPETER, 1961). Isto é, os mais bem preparados, educados e politizados seriam os eleitos, ou seja, o *demos* escolheria os melhores para representá-los. Dessa forma, mulheres, escravos e pobres *a priori* não participariam do processo de escolha de representantes, sendo, assim, um governo representativo, mas não democrático.

A partir do século XVIII, com a crescente demanda de alguns setores sociais por participação, percebeu-se que a combinação da representação com as práticas de governo democráticas e republicanas possibilitaria a inclusão de parcelas da população anteriormente excluídas. Assim iniciou-se uma aplicação em grande escala desse tipo misto de governo (DAHL, 2012), o que pode ser considerada como a maior transformação democrática.

Ao ampliar imensuravelmente a capacidade de aplicação da democracia representativa em grandes Estados, garantindo maior participação de diversos estratos sociais, esta transformação possibilitou a expansão desta prática, difundindo o sistema democrático e garantindo sua existência, como veremos a seguir, até os dias atuais.

1.2 A democracia representativa e seus fundamentos

Como visto anteriormente, a mudança trazida pela segunda transformação democrática, o advento da democracia indireta através da representação, influenciou o conceito de representação, o qual, apesar de possuir diversos significados e acepções, pode ser resumido, preliminarmente, como o agir em nome de outrem. Nesse sentido, a representação passa a ser vista como o elo entre os representantes e os representados. E como Urbinati

acrescenta torna-se um mecanismo de delegação e destituição de poder,

Falando historicamente, esta é a razão pela qual as eleições se tornaram sinônimo de democracia e a exigência de instituições representativas sinônimo da reivindicação popular por soberania. Fazendo uma retificação à concepção minimalista de democracia, eu diria que a competição eleitoral tem duas virtudes de destaque, não uma: ao passo que ela ensina os cidadãos a se livrarem dos governos pacificamente, ela também os faz participar do jogo de tornar a si mesmos livres dos governos (URBINATI, 2008, p. 204).

Contudo essa visão minimalista de democracia é insuficiente para se garantir uma democracia real. Para isso, é necessário vinculá-la à cidadania. Isso ocorre ao se assegurar e preservar fundamentos democráticos como igualdade e liberdade. Esses fundamentos são basilares à democracia, pois garantem o seu funcionamento e o seu caráter inclusivo.

A igualdade visa permitir a todos os cidadãos participar do processo democrático e o influenciar com a mesma força, não permitindo a exclusão de grupos sociais, tendo como única restrição a idade mínima. Por sua vez a liberdade procura garantir, entre outros aspectos, a livre escolha entre os candidatos, a livre manifestação de vontades e opiniões e a criação/organização de partidos. À vista desses conceitos é patente que não há como falar em democracia representativa sem tratar da questão da efetividade da igualdade e da liberdade.

No Brasil é a Constituição Federal de 1988, principal fonte jurídica nacional, que garante o respeito e a proteção aos seus fundamentos. A CF estabelece as normas organizadoras do Estado, determinando a separação entre os poderes e seus mecanismos de controle. Ela estabelece, ainda, o Estado Democrático de Direito, assegurando condições mínimas para a efetivação, tais como a igualdade política, a liberdade de escolha através do voto secreto e a pluralidade política, que são direitos fundamentais à prática democrática. Todos os três elementos estão interligados em diversos níveis, a começar pela igualdade e pela liberdade, visto que a efetivação de ambas só ocorre se estiverem associadas e tal como esclarece Sartori, a igualdade pressupõe a liberdade, pois sem a primeira não haveria meios para se pleitear a segunda (SARTORI, 1994).

Em seu primeiro artigo a CF assegura tais direitos e garantias fundamentais, pois declara o Brasil um Estado Democrático de Direito tendo como fundamentos: igualdade política; cidadania; dignidade da pessoa humana; pluralismo político; soberania e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Além disso, no parágrafo único do referido artigo, ressalta que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (BRASIL, 1988). Inclusive, em seu artigo catorze, a Constituição Federal traça as regras basilares para o exercício da soberania popular, estabelecendo que ela seja exercida mediante sufrágio

universal, por voto direto, secreto e com valor igual para todos.

Atualmente, esses direitos fazem parte da primeira geração de direitos fundamentais e são princípios da democracia, que fomentam o desenvolvimento social e pessoal dos cidadãos no Estado democrático ao redor do mundo. Eles estão previstos em legislações internacionais e nacionais, além de serem normas supralegais, isto é, aquelas que existem e que demandam respeito independentemente de estarem transcritas em normas positivadas.

Contudo, a normatização dos direitos acima descritos começou com a Revolução Francesa, a qual instaurou os princípios libertários e igualitários que posteriormente seriam traduzidos pela Resolução n. 217 da Organização das Nações Unidas, conhecida como Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esta Resolução foi o alicerce de vários outros documentos e declarações que buscavam garantir direitos fundamentais para todos, inclusive da Constituição Federal brasileira de 1988.

Assim, a análise desses fundamentos ratificados pela CF ajuda a compreender os aspectos primordiais da democracia moderna, em seus objetivos e dimensões elementares, de forma a auxiliar a busca por práticas democráticas que protejam e garantam, minimamente, esses direitos.

A evolução histórica trazida deixa clara a mudança de perspectiva em relação à legitimidade e à igualdade política. Como pontua Cícero Araújo: O predomínio da prática da eleição, porém, remete a um ponto fundamental: um novo conceito de cidadania que emerge do problema da legitimidade. Esse conceito privilegia o igual direito de consentir a quem governa, em vez da igual chance de exercer funções de governo (ARAÚJO, 2009, p. 49).

Desta maneira, ao tratarmos mais detidamente da igualdade política, como fundamento essencial neste debate, devemos levar em conta que, apesar de parecer um conceito simples, traz em seu bojo complexidades intrínsecas capazes de influenciar sobremaneira a qualidade da representação. A ideia é não abordá-la como uma igualdade formal, mas sim como uma igualdade real, que proporcione a inclusão social e política dos membros da sociedade.

Para Touraine, a igualdade política “[...] não é somente a atribuição dos mesmos direitos a todos os cidadãos; é também um meio de compensar as desigualdades sociais, em nome de direitos morais” (TOURAINÉ, 1996, p. 72). Portanto, seria uma forma de atribuir aos grupos sociais minoritários a possibilidade de influenciar os rumos políticos, de forma semelhante ao que fazem os grupos privilegiados, isto é, seria um meio de combate às desigualdades sociais existentes. Assim, o direito à igualdade política, que só foi conquistado mediante fortes pressões sociais, visa garantir a máxima inclusão dos setores da sociedade, facilitando o acesso de cidadãos negligenciados e alijados da prerrogativa de interferir na

esfera política.

Concomitantemente à reflexão sobre igualdade, tornou-se primordial debater e assegurar a liberdade de escolha dos representantes. Esta questão sofre forte influência de fatores econômicos e sociais, mas tem a aptidão de viabilizar a própria efetivação da igualdade, assim como da pluralidade política, buscando garantir o reconhecimento e o respeito a diversos grupos com opiniões distintas, assegurando a existência e a livre manifestação destes. Tais grupos são fundamentais às práticas representativas e podem atuar como agentes representativos e, eventualmente, transformar-se em partidos políticos e passar a atuar diretamente na esfera política, como veremos a seguir. Para Almeida, a pluralidade é ponto central da representação,

Diante da pluralidade das visões de mundo e das demandas sociais, a transferência formal de poder decisório e a liberdade de expressão na formação da agenda e na organização de grupos são dimensões importantes, mas não suficientes para a democratização do poder político. Essa interpretação desloca a representação para o campo da sociedade civil, reconhecendo uma ampla gama de esferas públicas possíveis em que a cidadania pode ser exercida e os interesses da sociedade não só representados, mas também fundamentalmente (re)modelados (Alvarez; Dagnino; Escobar, 2000, p. 16). A sociedade civil nesse novo contexto luta para redefinir o próprio sentido de representação política e de democracia, colocando em disputa as fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, agendas e campos de ações (ALMEIDA, 2013, p. 49).

Essa pluralidade política ressalta a relevância de um último fundamento central a ser discutido como instrumento para o exercício da soberania popular: a participação social, direta ou indireta. No momento político atual o principal mecanismo de exercício da soberania é o voto direto e secreto que ocorre em intervalos regulares de tempo. Contudo, ao ser primordialmente utilizado para eleições diretas e não para mecanismos de consulta popular, ele se apresenta como insuficiente para o desenvolvimento democrático.

Apontado como principal elemento das democracias eleitorais⁵,

O voto direto (ou, nas palavras de Condorcet, a “democracia imediata”) não cria um processo de opiniões e não permite que elas se baseiem em uma continuidade histórica, pois faz de cada voto um evento absoluto e, da política, uma série única e discreta de decisões (soberania pontuada) (URBINATI, 2008, p.211).

É nítido que, apesar de ser um mecanismo potencialmente apto à promoção da democracia, o voto quando utilizado para a (re)produção de democracias eleitorais contribui para o afastamento entre Estado e sociedade. Nesta direção, a participação se apresenta como relevante instrumento de aproximação e construção de ele destas instâncias, na perspectiva

⁵ Sistemas democrático-representativos baseados apenas nas eleições desencorajam práticas participativas que vão além do voto.

não da substituição, mas da complementariedade. No entanto, ainda a lógica da representação é soberana nas nossas democracias e, em particular na brasileira, o que justifica este projeto, tal qual seu desenho, assim como uma reflexão mais refinada, da estrutura democrática, sob as bases da representação, bem como de seus mecanismos, apontando seus agentes e suas funções.

1.3 Os Poderes, suas estruturas e a lógica da representação

O sistema representativo se torna intrínseco aos regimes democráticos modernos e se associa ao Estado de Direito como forma de garantir a segurança jurídica e política por meio de leis e normas constitucionais, coibindo, assim, tiranias e despotismo. Essa forma de Estado tem por fundamento a sua divisão em três poderes: o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Os três poderes são independentes e harmônicos entre si, ou seja, eles possuem autonomia para tratarem dos assuntos de sua competência sem sofrerem interferência dos demais poderes. No entanto, eles se regulam e se limitam de acordo à legislação constitucional.

O poder Judiciário tem seus cargos providos por meio de concursos públicos de provas e títulos, se apresenta como guardião da CF, e é o responsável pela fiscalização da constitucionalidade. Contudo, ele está vinculado ao Princípio da Inércia da Jurisdição⁶ e pode se manifestar somente quando provocado.

Seu principal órgão é o Supremo Tribunal Federal (STF) o qual é responsável por julgar, dentre outras coisas⁷, as ações que questionem a constitucionalidade de normas que se encontram no ordenamento jurídico ou que estejam em elaboração. O STF pode inclusive instar o Congresso Nacional a produzir normas que sejam consideradas necessárias à garantia e à execução de direitos e princípios constitucionais.

A seu turno, o Poder Executivo é composto por representantes eleitos por meio de voto direto, sendo apenas um por país, estado e município. Ele tem, entre outras atribuições⁸, a chefia da administração pública e a participação legislativa, podendo editar, vetar, sancionar, promulgar, regular e publicar as leis produzidas pelo Poder Legislativo. Dessa forma, o Chefe do Poder Executivo tem a prerrogativa de vetar leis que considere inadequadas por qualquer razão. Entretanto, esse veto pode ser suspenso pelo Congresso Nacional se

⁶ A o exercício da jurisdição é o ato realizado pelos juízes, ministros e desembargadores membros do Poder Judiciário ao decidirem as questões que lhes são trazidas. O princípio da inércia da jurisdição determina que esses agentes só possam se manifestar após provocação de parte interessada, sendo proibido o exercício ativo da jurisdição.

⁷ Art.102 da CF.

⁸ Art. 84 CF.

cumpridos determinados requisitos.

Por sua vez, o Poder Legislativo é composto por representantes eleitos por voto direto ou indireto⁹. Esses representantes são mais numerosos, pois estão diretamente ligados ao povo, tanto que um dos fatores que determina seu número é a densidade demográfica regional. É o Poder mais abrangente e, teoricamente, mais próximo das demandas populares, e à lógica representativa, por isso será estudado de forma mais aprofundada no próximo tópico.

Nesse diapasão, a CF prevê que a democracia representativa constitui um sistema eleitoral em que prevalece o respeito à soberania popular; o voto secreto e direto; a liberdade de escolha; e a igualdade entre os cidadãos, que se perfaz através de eleições periódicas dos membros do Poder Legislativo e dos chefes do Poder Executivo.

Vale ressaltar que a soberania popular deve possibilitar aos cidadãos influenciarem a vida política e participarem de forma direta ou indireta das decisões do governo e, em princípio, o voto secreto e direto é a sua garantia, neste modelo, baseado na defesa da liberdade de escolha e da igualdade política ao certificar que todos os votos têm o mesmo valor.

Ocorre que as limitações desse modelo levam à formulação de diferentes teorias e posicionamentos relacionados à legitimidade e as formas de verificação da qualidade da representação. No tocante a essas teorias, iniciar-se-á o debate com as formas de avaliação trazidas por Almeida:

É importante lembrar que, nos diferentes casos, a representação envolve uma dimensão dinâmica e construtiva, que não exclui a importância do controle democrático. Em outras palavras, o representante apresenta reivindicações representativas que não são, *a priori*, boas ou más, mas precisam estar abertas à interpretação e compreensão dos representados ou pessoas afetadas. Para isso, o processo político de apresentação de demandas precisa estar aberto e/ou atento ao público ao qual se destina atrair e convencer (ALMEIDA, 2013, p. 62).

A autora ressalta a necessidade da avaliação como forma de verificação da qualidade da representação, ou seja, se o representante apresentar demandas que vão ao encontro dos anseios dos representados, então poderá se falar sobre a existência de representatividade.

Enquanto para outra autora, Hanna Pitkin, a representação pode ser (I) formalista, quando o representante recebe uma autorização prévia para realizar determinados atos, ou é responsabilizado posteriormente pelos atos anteriormente praticados; (II) descritiva, em que o representante é um reflexo ou espelho do representado e há uma substituição do representado pelo representante; (III) simbólica, no sentido literal, quando algo que não está presente se faria presente por meio de símbolos, baseando-se na crença dos representados no

⁹ Vide item 1.3 deste capítulo.

representante; e a (IV) substantiva (defendida pela autora), em que o representante age de forma atenta às demandas e interesses dos representados (PITKIN, 2006, p. 15-47). A forma ideal de representação seria a substantiva, na qual é possível examinar o que o representante faz e quem ele é, sendo que, nesse sentido, ele seria um agente atuando pelo interesse dos representados, embora ele esteja livre para tomar decisões urgentes ou necessárias em desacordo com eles, em caso de matérias que não sejam de domínio público. Os representados por sua vez devem ser iguais e livres para escolher quem os representa, de forma que não haja predomínio da vontade de algum grupo em detrimento de outro. Para Pitkin, a função do representante seria primordialmente a capacidade de compreender o interesse público e agir no sentido de buscar o melhor para os representados (PITKIN, 1979). A autora afirma, ainda, que se deve analisar o que é feito e como é feito para se verificar a qualidade da representação.

Cotta contribui para o debate supracitado ao distinguir o termo “representação política” em dois diferentes significados:

[...] a) significados que se referem a uma dimensão da ação, - o representar é uma ação segundo determinados cânones de comportamento; b) significados que levam a uma dimensão de reprodução de prioridades ou peculiaridades existenciais; representar é possuir certas características que espelham ou evocam as dos sujeitos ou objetos representados (COTTA, 1998, p. 1102).

O autor ainda conclui que os representantes, ou estariam vinculados a determinados cânones de comportamento, que poderiam ser o plano de governo eleito, os ideais do partido aos quais se vinculam, ou estariam associados a uma dimensão de reprodução de prioridades ou anseios dos representados. Dessa forma, funcionando como uma espécie de espelho que representa certas características específicas. Por exemplo, representantes do movimento feminista, dos negros, dos trabalhadores etc.

Essas duas vinculações não são excludentes, mas complementares, já que os representantes possuem discricionabilidade para atuarem conforme as necessidades estatais que podem surgir, apesar do compromisso com o plano de governo eleito e com suas bases. Ademais, também os eleitos devem observar as demandas sociais e os interesses dos diversos estratos sociais que representam.

Logo, a representação política seria o meio através do qual aqueles que não podem exercer o poder pessoalmente controlariam os que o exercem. Ela seria uma forma dos governados regularem os governantes através de mecanismos políticos e passaria a ser considerada uma representação democrática ao permitir a participação da maior parte possível da população. Este é fundamento da representação e as bases para seu pleno funcionamento.

Ocorre que nem sempre este fundamento é respeitado, permitindo que todo o seu potencial seja exercido em prol de um modelo efetivamente democrático. E os riscos desta subutilização se dá nos vários poderes que constituem o Estado de Direito, com destaque para o Poder Legislativo que abarca o maior estrato representativo da democracia brasileira. Nesta direção é que, a seguir, nos debruçamos especificamente sobre ele e seu papel na construção da legitimidade da representação.

1.4 Poder Legislativo e suas nuances formais

No caso do Brasil, o sistema representativo se processa através de eleições diretas dos legisladores e dos chefes do executivo. A representação política constitui, dessa forma, uma representação eletiva, na qual os possíveis representantes competem entre si em um processo eleitoral em que os representados, por meio do sufrágio, escolhem alguns entre os candidatos concorrentes.

O sistema representativo é intrinsecamente ligado ao Poder Legislativo, pois, apesar dos chefes do Executivo também serem representantes e possuírem ligações com determinadas ideologias, é através dos membros do Legislativo que se expressam os anseios dos cidadãos de forma mais abrangente. Isto ocorre porque as propostas de lei de iniciativa popular são remetidas ao Congresso Nacional, além de este ser o local das Audiências Públicas¹⁰. Ainda, devido à grande quantidade de parlamentares, é possível que as aspirações de diversos setores sociais se manifestem por meio deles, bem como os interesses dos estados que eles representam.

Isto posto, passa-se à análise dos mecanismos formais de eleição dos membros do Poder Legislativo. Isso se faz relevante para a melhor compreensão do sistema de eleição dos membros do legislativo, que é parte central dessa pesquisa.

Os senadores representam os estados da Federação e possuem, portanto, um número fixo de três por estado. Eles são eleitos, por votação majoritária, para mandatos de oito anos, sendo que a cada quatro anos realizam-se, alternadamente, eleições para um terço e dois terços dos cargos em cada eleição. Têm como uma de suas principais funções o debate e a aprovação de leis, decretos e medidas provisórias, mas, por se tratarem de representantes dos estados, e não da população em si, apresentam uma relevância menor para os propósitos deste

¹⁰ Audiências Públicas são reuniões abertas ao público onde são convocados especialistas, entidades e pessoas relacionadas ao tema em discussão para que seja realizada uma discussão pública com o objetivo de apreender os pontos de vista envolvidos no tema e permitir comunicação entre setores sociais com interesses distintos. Ela serve para a formulação/alteração de leis e é uma forma de participação social.

trabalho.

Já os deputados federais, os quais se relacionam ainda mais diretamente ao tema da representação e ao objetivo da pesquisa em tela, são eleitos a cada quatro anos pelo sistema de votação proporcional. Esse sistema é complexo e se baseia em diferentes cálculos, tanto para se averiguar o número de deputados a ser eleito por estado, quanto para a efetiva apuração dos eleitos, como será mostrado abaixo.

Em relação ao número de candidatos por estado, a Constituição Federal estabelece que sejam no mínimo oito e no máximo setenta, sendo que o número exato será estabelecido proporcionalmente à população por meio de Lei Complementar, promulgada no ano anterior às eleições.

Quanto à apuração dos deputados eleitos, será preciso elucidar alguns pontos inicialmente. O eleitor tem a opção de votar nominalmente em um candidato ou de votar no partido ou coligação¹¹ que prefira. Contudo, seu voto será contabilizado primeiramente para o partido e, caso este alcance o quociente eleitoral necessário para eleger algum deputado, deverá ser respeitada a lista dos mais votados.

Gilmar Mendes esclarece alguns aspectos desse processo:

Ressalte-se, nesse sentido, que, no sistema eleitoral adotado no Brasil, impõe-se precisar (1) o número de votos válidos, (2) o quociente eleitoral, (3) o quociente partidário, (4) a técnica de distribuição de restos ou sobras e (5) o critério a ser adotado na falta de obtenção do quociente eleitoral. Os votos válidos são os votos conferidos à legenda partidária e ao candidato. Não são computados os votos nulos e os votos em branco. O quociente eleitoral, que traduz o índice de votos a ser obtido para a distribuição das vagas, obtém-se mediante a divisão do número de votos válidos pelos lugares a preencher na Câmara dos Deputados, nas Assembleias Legislativas ou nas Câmaras de Vereadores. O quociente partidário indica o número de vagas alcançado pelos partidos e é calculado pela divisão do número de votos conferidos ao partido, diretamente, ou a seus candidatos pelo quociente eleitoral, desprezando-se a fração. A distribuição de restos ou sobras decorre do fato de, após a distribuição inicial, haver vagas a serem preenchidas sem que os partidos tenham votos suficientes para atingir o quociente eleitoral. Podem-se adotar diferentes critérios, como a distribuição pela maior sobra ou pela maior média. O Código Eleitoral adotou o critério da maior média, estabelecendo que, para obtê-la, "adiciona-se mais um lugar aos que já foram obtidos por cada um dos partidos; depois, toma-se o número de votos válidos atribuídos a cada partido e divide-se por aquela soma; o primeiro lugar a preencher caberá ao partido que obtiver a maior média; repita-se a mesma operação tantas vezes quantos forem os lugares restantes que devam ser preenchidos, até sua total distribuição entre os diversos partidos" (Código Eleitoral, art. 109) (MENDES, 2015, p. 729).

¹¹ Coligação é a aliança formada entre partidos visando resultados positivos nas eleições, em geral, forjada, durante as convenções partidárias. Segundo o *site* do Superior Tribunal Eleitoral, "convenções partidárias são reuniões de filiados a um partido político para julgamento de assuntos de interesse do grupo ou para escolha de candidatos e formação de coligações (união de dois ou mais partidos a fim de disputarem eleições)". Conforme estabelece a Lei nº 13.165/2015, Lei da Reforma Política, as convenções devem ocorrer no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano eleitoral". (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. [201-a]).

Assim, uma vez explicada a fórmula eleitoral, verifica-se que se trata de um pleito por partidos, notadamente uma votação de acordo com o alinhamento ideológico entre eleitor e partido ou coligação, já que candidatos sem partidos não podem concorrer às eleições no modelo brasileiro. Desta forma, de acordo com o resultado das eleições, cada partido passa a ter certo número de deputados na Câmara, usualmente denominada de bancada, sendo que quanto maior o número de deputados da bancada, maior o poder exercido nas decisões tomadas.

Esse número também afeta a verba recebida pelo Fundo Partidário¹², que distribui 95% da verba proporcionalmente à quantidade de deputados de cada partido. Assim, os partidos passam a ter um papel central na democracia brasileira, uma vez que escolhem os candidatos a serem votados e recebem financiamento de acordo com o número de candidatos eleitos, o que torna o processo de escolha desses candidatos, no mínimo, delicado. Razão pela qual essas organizações influenciam intensamente na escolha dos representantes pela população. Ademais, para o funcionamento desse sistema eleitoral é preciso que as pessoas se organizem em partidos políticos, pois como visto anteriormente não se pode concorrer às eleições sem vinculação partidária. Portanto, é preciso compreender a organização e a formação dos partidos para poder analisar o seu papel social.

1.5 Organizações partidárias e seus aspectos gerais

A democracia representativa está diretamente relacionada aos partidos políticos que se formaram a partir do desenvolvimento dos governos representativos. Eles são, originariamente, uma coletividade pública a qual o cidadão se filia, como representações-parte de um todo político, diretamente ligadas a determinados estratos sociais, de tal forma que representam interesses variados. Nesse sentido, Oppo esclarece que

Em termos gerais, pode, portanto, se dizer que o nascimento e o desenvolvimento dos partidos está ligado ao problema da participação, ou seja, ao progressivo aumento da demanda de participação no processo de formação das decisões políticas, por parte de classes e estratos diversos da sociedade. Tal demanda de participação se apresenta de modo mais intenso nos momentos das grandes transformações econômicas e sociais que abalam a ordem tradicional da sociedade e ameaçam modificar as relações do poder. É em tal situação que emergem grupos mais ou menos amplos e mais ou menos organizados que se propõem agir em prol

¹² Fundo partidário é “O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo Partidário, é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei. Os valores repassados aos partidos políticos, referentes aos duodécimos e multas (discriminados por partido e relativos ao mês de distribuição), são publicados mensalmente no Diário da Justiça Eletrônico”. (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. [201-b]).

de uma ampliação da gestão do poder político a setores da sociedade que dela ficavam excluídos ou que propõem uma estruturação política e social diferente da própria sociedade (OPPO, 1998, p. 899).

Inicialmente, esses grupos eram denominados facções, termo que era utilizado pejorativamente, pois eles propunham e defendiam causas que eram consideradas contrárias aos interesses da sociedade da época. Tal sociedade, segundo Sartori, via a unanimidade e a unidade como postulados democráticos, de forma que a diversidade de opiniões e interesses defendidos pelas facções e, posteriormente, pelos partidos, era indesejável (SARTORI, 1982).

Somente após um longo período, o termo “partido” tornou-se o nome a ser atribuído aos grupos dignos de respeito. Em princípio, tais grupos representavam determinadas categorias sociais, possuindo programas e ideologias próprias e bem determinadas, o que propiciou o surgimento de várias classificações trazidas por diferentes autores.

Duverger classifica os partidos em: partidos de quadros e partidos de massas. Os partidos de quadros buscam reunir pessoas influentes e ilustres que trarão votos: organizadores e artistas capazes de manobrar os eleitores, bem como pessoas notáveis financeiramente, as quais fornecem o dinheiro necessário para a manutenção do partido e das campanhas. Contrariamente, para o autor, os partidos de massas buscam um financiamento democrático que substitua o financiamento capitalista das eleições, tendo o intuito de politizar seus adeptos, de forma a propiciar a sua participação ativa na vida política (DUVERGER, 1982).

Para Oppo, o desenvolvimento e a atuação dos partidos variaram conforme seu comprometimento com a política ou com a atividade política de seus componentes (OPPO, 1998, p.898-905). A autora afirma que, entre outros tipos, há partidos que buscam converter os indivíduos em politicamente ativos e conscientes de seu papel social por meio da atividade educacional, propaganda entre outras coisas, não tendo como foco o processo eleitoral; e há partidos que possuem objetivos essencialmente eleitorais, com plataformas amplas e flexíveis que possibilitam o alcance do maior eleitorado possível.¹³ Essas formas partidárias se sucederam temporalmente, contudo, não são excludentes e podem coexistir.

Esse último tipo de partido, descrito por Oppo como Partido Eleitoral de Massa tem como principal objetivo a mobilização de eleitores e não de associados. Assim “[...] mais do que o debate político de base, a atividade crucial do partido é a escolha dos candidatos para as eleições, que devem corresponder a toda uma série de requisitos aptos para aumentar o

¹³ No livro *Dicionário de Política*, entre as páginas 898 e 905, Anna Oppo explica minuciosamente os processos históricos que originaram tais formas partidárias. A autora esclarece, ainda, que elas não decorrem umas das outras, podendo surgir conforme a situação política do local estudado, sendo este um campo de amplo debate.

potencial eleitoral do partido” (OPPO, 1998, p. 902).

Denominados pela autora de “partidos pega-tudo”, não se limitam às suas bases tradicionais e acabam se homogeneizando, ou seja, optando por pautas genéricas e que não abrangem interesses específicos de determinados estratos sociais. São partidos que acabam propiciando uma representação formalista que apenas poderá ser avaliada e, eventualmente, contestada na eleição seguinte, através da renovação ou não do mandato (PITKIN, 2006, p. 15-47). O distanciamento entre os partidos e as ideologias afeta a qualidade da representação ao tornar a escolha entre os partidos uma escolha procedimental não baseada em caráter ideológico ou social.

Nesse sentido, Urbinati argumenta sobre a importância da significação dos partidos como entidades ideológicas:

Livres das antigas identificações ideológicas, os eleitores podem se achar capturados por e sob o extraordinário poder de outros tipos de potentados, tais como tribos étnicas e comunidades religiosas, magnatas da mídia privada e filiações comunitárias que, em vez de auxiliarem na deliberação, não se misturam ou criam compromissos arraigados. Mas a seleção de candidatos na condição de competidores isolados, sem um partido ou filiação a um grupo político, não pode ser considerada um ideal de representação democrática, na medida em que pode inclusive se tornar um “afastamento dos princípios do governo representativo” (URBINATI, 2008, p. 222).

A perda de ideologia política afeta também a classificação moderna, uma vez que apesar de existir uma divisão entre os partidos em esquerda, direita e centro, esses não apresentam uma diferença prática contundente. Teoricamente, os primeiros propõem mudanças na estrutura social, os vindos a seguir querem mantê-la e os últimos, tendem a aceitar algumas mudanças (ARAS, 2006). Contudo, as diferenças que embasam esta classificação se fragilizam devido à planificação da agenda política descrita anteriormente por Bobbio.

Todavia, independente da classificação dos partidos, para Sartori a representação deixou de se constituir entre representantes e representados, passando a existir na relação entre três expoentes: os representados, os partidos e os representantes, tendo em vista que os partidos decidem quais serão os candidatos durante as convenções partidárias, de forma que cabe aos eleitores somente uma escolha entre os já escolhidos (SARTORI, 1982). Segundo Duverger,

[...] a influência geral dos partidos é tão acentuada, na constituição das listas, que a “matização” e o voto preferencial têm como efeito dar ao eleitor maior liberdade de escolha entre os candidatos propostos pelos partidos, muito mais do que permitir candidaturas livres. A experiência demonstra que o sistema proporcional leva a quase-monopólio de fato em proveito dos partidos (DUVERGER, 1982, p. 156).

Essa alteração estrutural acaba fazendo com que os representantes eleitos sejam espelhos do partido e não dos eleitores. Conseqüentemente, a desvinculação entre os partidos políticos, os representantes e os interesses sociais é uma das causas do que foi denominado como a “crise da representatividade”, ou seja, uma ruptura entre os preceitos mínimos de representação e a prática. Com o agravamento dessa crise, “[...] a sociedade política pode se libertar dos elos estabelecidos com a sociedade civil e, ao mesmo tempo, com o Estado e ter como único objetivo o aumento de seu próprio poder” (TOURAINÉ, 1996, p. 82), o que acaba resultando em uma oligarquia política completamente alijada dos ideais democráticos.

A este desvio dos princípios partidários, Touraine denominou, posteriormente, de *partitocrazia*, ou seja, um governo de partidos no qual eles possuem poder econômico e político suficiente para manejar os interesses populares e governarem de acordo com seus próprios critérios (TOURAINÉ, 1996, p. 83). Esse sistema reduz a ação e a participação democrática ao processo eleitoral, diluindo as características da representação, o que, como será apresentado no próximo capítulo, contribui para o enfraquecimento do sistema representativo.

CAPÍTULO 2 A CRISE DA REPRESENTAÇÃO

O presente capítulo irá apontar as dificuldades de implementação de uma democracia representativa factível. A tese da presente crise é objeto de diversos estudos, pois traz em seu bojo debates sobre os problemas mais gerais do atual sistema de governo no Brasil e no mundo, assim como as dificuldades do sistema eleitoral como método utilizado na escolha dos representantes para a promoção da cidadania.

Neles serão apresentados e discutidos os principais fatores considerados geradores e agravantes da crise da representação como o enfraquecimento da cidadania, a absorção da esfera pública pela esfera privada e a mercantilização do sistema político-eleitoral que estimulou o surgimento do marketing político e eleitoral.

De certo modo, a perspectiva defendida é a de que tudo se inicia a partir de anomalias e/ou violações de direitos e garantias da cidadania, o que cria disfunções na democracia representativa. E isso afeta, entre outras coisas, a qualidade da representação, os mecanismos de escolha dos representantes, principalmente, as formas de exercício da cidadania enquanto direito político.

2.1 A crise da representação como a crise da cidadania

Como visto no capítulo anterior a representação é mecanismo fundamental à democracia contemporânea, pois, ao promover a eleição de representantes, objetiva que estes expressem as demandas do segmento social que os elegeram e promovam políticas públicas necessárias ao bem-estar desse segmento. A existência dessa identidade entre a ação dos governantes e os interesses dos governados, isto é, a capacidade do governante de representar e promover os interesses e projetos dos governados é denominada representatividade.

Não obstante, segundo Touraine, “[...] para que exista representatividade é preciso que exista uma forte agregação das demandas provenientes de indivíduos e setores bastante diferentes da vida social” (TOURAINÉ, 1996, p. 76), sendo o grau de representatividade medido pela correspondência entre as demandas sociais e as ofertas políticas.

Dessa forma, com base no proposto pelo autor, a diversidade de anseios por parte da sociedade e as diferentes capacidades de organização influenciam, sobremaneira, a possibilidade de determinados estratos sociais terem suas demandas representadas ou não. No mesmo sentido, Almeida afirma:

A representação da sociedade civil pode, desse modo, contribuir para aproximar estes dois momentos, a legitimação eleitoral e a justificação política, apontando para maior conexão entre a legitimidade construída a partir da ideia de unidade e a dimensão da pluralidade. Esse movimento entre parcialidade e generalidade, centrais para a representação, pode ser facilitado pela abertura das associações para um conjunto diversificado de arenas deliberativas (ALMEIDA, 2006, p. 60).

Ressalta-se assim, a importância de criar meios de comunicação entre representantes e representados para a aproximação entre a legitimação eleitoral, conquistada por meio dos votos, e a justificação política, que pode ser considerada como a representatividade real dos eleitos.

Todavia, a realidade se apresenta de forma distinta e o distanciamento entre o cidadão e seus representantes é cada vez mais evidente. Segundo dados fornecidos por uma pesquisa (ZIGONI, 2014) divulgada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), entre os deputados eleitos na eleição de 2014 apenas 20,7% se autodeclararam negros ou pardos e 79,5% se autodeclararam brancos. Ademais, a mesma pesquisa avaliou que as mulheres representam apenas 10,37% dos deputados eleitos, contrapondo-se à pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) “Retratos das Desigualdades” (IPEA, 2011, p.17). E, mostrando a enorme disparidade numérica existente ao contabilizar que, embora as mulheres sejam 51,3% da população do país e os negros sejam 51,1%, havia uma porcentagem irrisória de candidatos eleitos possuindo, ao menos, o mesmo perfil.

Assim, o Brasil tem um Congresso composto por homens brancos que não representam a composição étnico-racial e de gênero da sociedade. O que reflete um *déficit*, previsto por Touraine, na qualidade da representação, já que esta pode ser avaliada por meio da análise da participação da sociedade civil na gestão e formação da esfera política (TOURAINÉ, 1996, p. 74).

O modo como a cidadania moderna se estruturou até o momento explica, em parte, o fato dos dados apresentados refletirem uma baixa representatividade.

Ainda que, nos termos de Barbalet, a cidadania se constitua pela soma dos direitos civis, políticos e sociais que foram duramente conquistados através dos séculos (BARBALET, 1989). Nos últimos anos ela tem se baseado apenas nos direitos civis, principalmente àqueles referidos ao campo econômico. A expansão do mercado de consumo devido à massificação da economia demandou um aumento da capacidade financeira da população para absorver os bens produzidos em massa. Esse fenômeno trouxe as classes desfavorecidas para a arena pública do consumo e gerou um sentimento de igualdade em relação às classes altas. Consequentemente, uma falsa sensação de pertencimento, que fez com que elas refletissem, em alguns níveis, as escolhas e inclinações dessas classes mais

abastadas.

Isso ocorre porque a cidadania construída apenas sobre a ascensão econômica se deu de forma repentina impossibilitando uma reflexão social e histórica sobre as classes sociais, a política e a importância da representatividade. Assim, foram negligenciados e/ou pouco desenvolvidos direitos políticos e sociais que favoreceriam o alcance de uma cidadania e de uma democracia real. Consequentemente esse modelo de cidadania baseado apenas na inclusão baseada no consumo não se afirma uma cidadania efetiva, uma vez que não produz seus reais efeitos.

Nesse sentido, Barbalet explica que “[...] a cidadania, como participação igualitária em uma comunidade nacional, é um meio de alcançar a integração social e política, quer pela aceitação geral de valores comuns quer pela negação das desigualdades desarmonizadoras” (BARBALET, 1989, p. 127). Uma breve análise da visão do autor evidencia a importância da cidadania para a integração social e política, afinal, ela é um dos pontos centrais na busca pela minimização da desigualdade social. Contudo, no seu exercício concreto, ela pode se caracterizar de forma a romper as desigualdades ou apenas a naturalizá-las.

Tendo isso em vista, é possível notar que a compreensão dos fatores históricos e sociais onde se insere a construção da cidadania é fundamental para a efetiva consolidação deste princípio que, agora nos termos de Touraine, precisa ser forte, sob pena de desvirtuar a democracia.

Não há cidadania sem a consciência de filiação a uma coletividade política, na maior parte dos casos, a uma nação (...). A democracia se apoia na responsabilidade dos cidadãos de um país. Se estes não se sentem responsáveis pelo seu governo, porque este exerce seu poder em um conjunto territorial que lhes parece artificial ou estranho, não pode haver representatividade dos dirigentes ou livre escolha destes pelos dirigidos (TOURAINÉ, 1996, p. 93).

Em suma, a cidadania está diretamente ligada à representação, conferindo grande importância à avaliação das possibilidades de participação da sociedade civil e dos meios de acesso às informações necessárias para influir e pensar a esfera política de que ela dispõe, incluindo a possibilidade de sua inexistência.

Deste modo, o debate político deveria focar no fortalecimento da cidadania como uma forma de combater a atual crise. Contudo, o atual modelo político dá preferência aos aspectos econômicos, ou seja, apesar de garantir a igualdade política formal ele não respeita ou tenta minimizar os efeitos das diferenças econômicas reais.

Isto posto, torna-se primordial visualizar essa questão do âmbito da cidadania, com o foco em garantir dignidade, educação e demais direitos sociais como forma de preparar os

cidadãos para que eles possam modificar a atual situação política. Ao se assegurar direitos e garantias sociais as chances de render-se à lógica do consumo se reduzem exponencialmente e as chances de construção de, ao menos, uma democracia liberal aumentam.

Nesse diapasão, é fundamental que se apresente uma discussão sobre a distinção entre as esferas pública e privada, como base para uma reflexão dos princípios da cidadania, nos termos de um debate político que a sustente e a fortaleça.

2.2 A apropriação da esfera pública pelo privado e o papel da mídia

A apropriação da esfera pública pela vida privada engloba vários conceitos. Entre os principais está o conceito de público, que tem em seu bojo diversas camadas históricas bem como diversos significados sobrepostos sobre publicidade, opinião pública, esfera pública e privada, assim como o que é comum aos cidadãos.

Esses conceitos sofreram mudanças com o decorrer do tempo, um exemplo disso é a descrição no Capítulo 1, que mostra como a categorização dos cidadãos, gerava uma forte divisão entre vida pública (privativa a homens de elevado *status* social) e vida privada. Na qual os senhores da casa exerciam poderes despóticos sobre mulheres, serviçais e escravos, todos, conseqüentemente, excluídos da vida pública. Sendo, portanto, a esfera pública o local onde os homens livres debatiam suas opiniões, enquanto a privada se resumia ao ambiente doméstico.

Posteriormente, segundo Habermas o conceito de esfera pública, passou a considerar a representação pública da monarquia como a principal vertente do “público”, característica que se alterou com a mercantilização. Pois, essa ao promover o desenvolvimento do comércio, anteriormente realizado na esfera privada, passou a afetar e a modificar a esfera pública. Nesse sentido, o autor é preciso ao afirmar que,

Na passagem da Economia transmitida pela Antiguidade para a Economia Política espelham-se as mudanças nas relações sociais. Sim, o próprio conceito do econômico, que, até o século XVII estava ligado ao círculo das tarefas do *oikodespota*, do *paterfamilias*, do senhor da casa, agora só adquire o seu significado moderno na práxis da empresa, que calcula conforme os ditames básicos da rentabilidade: as tarefas dos senhores da casa se estreitam e acentuam a poupança na economia doméstica. A economia moderna não se orienta mais pelo *oikos*, pois no lugar da casa colocou-se o mercado: transforma-se em “economia comercial” (HABERMAS, 1984, p. 33).

A evolução social e as mudanças históricas continuaram a influenciar o conceito de esfera pública e privada e, com o surgimento das sociedades massificadas, a esfera pública acabou por desvanecer-se em praticas privadas isoladas. Assim ela, que deveria reunir as

esferas privadas em torno de um objeto comum e evitar grandes conflitos de interesses, perdeu sua força, de modo que restou apenas âmbitos privados em busca de interesses privados. Em seguida, também essas esferas privadas restantes sofreram mutações ao se tornarem o centro das preocupações sociais, como Hannah Arendt demonstra:

[...]a contradição entre o privado e o público, típica dos estágios iniciais da era moderna, foi um fenômeno temporário que trouxe a completa extinção da própria diferença entre as esferas privada e pública, a submersão de ambas na esfera do social. Pela mesma razão, estamos em posição bem melhor para compreender as consequências, para a existência humana, do desaparecimento de ambas estas esferas da vida – a esfera pública porque se tornou função da esfera privada, e a esfera privada porque se tornou a única preocupação comum que sobreviveu (ARENDDT, 2008, p.79).

A autora é veemente ao afirmar que a esfera pública tornou-se um espaço para a proteção de negócios privados, no qual os proprietários demandam da esfera pública a proteção necessária para que possam acumular mais riquezas. E esse controle da esfera pública pela privada desemboca no controle econômico do atual sistema político, que veremos a seguir. Além disso, os efeitos da privatização da esfera pública vão além do previsto por Arendt, contribuindo também para o enfraquecimento da soberania popular, conforme descrito por Lefort:

Precisamente quando a soberania popular deve se manifestar, o povo atualizar-se exprimindo sua vontade, são desfeitas as solidariedades sociais, o cidadão se vê subtraído de todas as redes nas quais se desenvolve a vida social para ser convertido em uma unidade para cômputo. A substância é substituída pelo número (LEFORT, 1991, p 34).

Isso porque ao afastar o indivíduo da esfera pública esta se torna palco para a proteção dos interesses capitalistas alija-se grande parcela da população e esta passa a exercer sua soberania e sua participação política apenas de forma eventual e numérica. Dessa forma, desvirtua o conceito de público enquanto local para discussão e solução de questões públicas, ou seja, de importância coletiva.

Outrossim, a partir dessa nova organização social e com o surgimento da imprensa (inicialmente com o papel de dar publicidade aos atos de governo), também ela passou a exercer forte influência sobre a opinião pública. De acordo com Habermas, era exercido um filtro sobre o que era publicado, dando-se publicidade apenas ao que era de interesse do Estado e preenchendo o restante do espaço com amenidades.

Assim, a publicidade e a opinião pública se entrelaçaram, dando origem ao que pode ser considerado como o núcleo duro da esfera pública como se conhece atualmente. Segundo o autor,

O sujeito dessa esfera pública é o público enquanto portador da opinião pública; à sua função crítica é que se refere a “publicidade” (Publizität) como, por exemplo, o caráter público dos debates judiciais. No âmbito das mídias, a “publicidade” certamente mudou de significado. De uma função da opinião pública tornou-se também um atributo de quem desperta a opinião pública; *public relations*, nome com que recentemente foram batizados os “relacionamentos com o público” e que têm por objetivo produzir tal *publicity*. – A própria “esfera pública” se apresenta como uma esfera: o âmbito do que é setor público contrapõe-se ao privado. Muitas vezes, ele aparece simplesmente como a esfera da opinião pública que se contrapõe diretamente ao poder público. Conforme o caso incluem-se entre os “órgãos da esfera pública” os órgãos estatais ou então as mídias que, como a imprensa, servem para que o público se comunique (LEFORT, 1991, p. 14 et seq.).

A dissolução da esfera pública, dentro da esfera privada, favorece a crescente aproximação entre o mercado e os governos, cujas consequências incluem a crescente mercantilização da vida em sociedade. Uma vez visto como consumidor, o cidadão é afastado dos meios de produção e criação de mercadorias, os quais se tornam propriedades dos monopólios e das grandes indústrias, culminando na perda da capacidade do homem de prover o seu próprio sustento. Assim, ao distanciar-se desta autonomia, o cidadão se vê impelido a vender seu tempo para poder consumir o necessário e, principalmente, o desnecessário, anunciado como imprescindível muitas vezes.

Em síntese, pode-se dizer que o conteúdo da democracia representativa se reduz à liberdade de consumo ou ao mercado político, afastando a passos largos o processo de escolha dos representantes da ideologia e fortalecendo cada vez mais os investimentos em publicidade e marketing. Nesse sentido, Habermas assevera,

A decadência das ideologias políticas, já diagnosticada há decênios por Mannheim, aparenta colocar apenas um lado daquele processo, em função do qual Raymond Aron fala diretamente do *Fin de l'Age Idéologique*; por outro lado, no âmbito da assim chamada cultura do consumo é que a ideologia se ajeita e preenche, ao mesmo tempo, nos níveis mais profundos de consciência, a sua antiga função, ou seja, a coerção ao conformismo com as relações vigentes (HABERMAS, 1984, p.252).

Essa mercantilização do sistema político e da lógica público-privada também afeta a competição eleitoral, que, conforme afirma Schumpeter, passa a sofrer a influência de fenômenos econômicos, o que resulta em concorrências injustas, fraudulentas ou até na inexistência de concorrência (SCHUMPETER, 1961, p. 338), pois, como será mostrado a seguir, muitas vezes os candidatos representam os mesmos interesses e são financiados pelas mesmas entidades sociais. Assim, a mercantilização do conhecimento e a decadência da crítica são fatores que influenciam nessa forma básica de percepção da falta de representatividade.

Entretanto, essa não é a única consequência dessas transformações. Também há um

constante incentivo em relação ao conformismo, criando uma sensação tangível de impossibilidade de mudança do paradigma atual, que se reflete no aumento progressivo dos votos nulos, brancos e abstenções nas eleições – na última edição esteve em cerca de 32 % do eleitorado (TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, 2016). Habermas também faz algumas indicações neste sentido:

Ao invés de uma opinião pública, o que se configura na esfera pública manipulada é uma atmosfera pronta para a aclamação, é um clima de opinião. Manipulativo é, sobretudo o cálculo sócio-psicológico de ofertas endereçadas a tendências inconscientes e que provocam reações previsíveis, sem, por outro lado, poder de algum modo obrigar aqueles que, assim, se asseguram a concordância plebiscitária: apoiando-se em “parâmetros psicológicos” cuidadosamente elaborados e em apelos experimentalmente comprovados, quer-se que, quanto melhor eles devam atuar como símbolos da identificação, tanto mais eles percam a sua correlação com princípios políticos programáticos ou até mesmo argumentos objetivos (HABERMAS, 1984, p. 254).

Por sua vez, a democracia também é fragilizada, pois o cidadão não consegue se posicionar na esfera social. O sistema político, então, se organiza de forma autônoma, não se identificando com o Estado ou com as demandas da sociedade civil e facilitando o desenvolvimento de uma oligarquia como a definida por Rancière:

A democracia como ideia do poder de todos pode desaparecer sob uma forma suave, dissolver-se nas oligarquias temperadas que conhecemos no ocidente. Muitos dos elementos estão reunidos para tanto: a pressão crescente do governo econômico mundial, a redução da cena política à disputa pela escolha do dirigente supremo, a tendência a criminalizar os movimentos sociais, a reduzir as greves e manifestações a rituais estritamente regulamentados, e a rejeitar a contestação das formas dominantes, como sabotagem ou terrorismo, o consenso antidemocrático crescente (RANCIÈRE, 2014b, p. 78).

Logo, Rancière acena para a transformação da democracia em um instrumento econômico voltado para a satisfação dos interesses da classe social que financia esse modelo político. Assim, a economia assume um papel central na vida política e transforma-se na principal influenciadora das decisões governamentais. O que corrobora com Habermas,

Ao invés de uma opinião pública, o que se configura na esfera pública manipulada é uma atmosfera pronta para a aclamação, é um clima de opinião. Manipulativo é, sobretudo, o cálculo sócio-psicológico de ofertas endereçadas a tendências inconscientes e que provocam reações previsíveis, sem, por outro lado, poder de algum modo obrigar aqueles que, assim, se asseguram a concordância plebiscitária: apoiando-se em “parâmetros psicológicos” cuidadosamente elaborados e em experimentalmente comprovados, quer-se que, quanto melhor eles devam atuar como símbolos da identificação, tanto mais eles percam a sua correlação com princípios políticos programáticos ou até mesmo argumentos objetivos (RANCIÈRE, 2014, p. 258).

Com base no apresentado, percebe-se que a soberania popular pode ser manipulada por quem tem a capacidade de influenciar a opinião pública, incluindo aqueles que, com base

em variados interesses, pretendem manter seus representantes no poder.

Ademais, normalmente são esses grandes interessados no poder político se utilizam de mecanismos elaborados de manipulação social para manter o *status quo*, como o marketing político e o eleitoral que se apresentam como resultado desta mercantilização do sistema eleitoral. Assim o entendimento de democracia se reduz apenas à percepção da democracia representativa e eleitoral, o que contribui para o estreitamento dos laços entre política e mercado ao ampliar a demanda dos gastos eleitorais.

Toda essa abertura que permitiu a mercantilização da política e conseqüentemente o enfraquecimento democrático está diretamente ligado à distorção da função da esfera pública, que passou a ser tratada como uma extensão da esfera privada tendo por função facilitar a realização de anseios privados, o que afeta diretamente a qualidade da democracia.

O esvaimento da esfera pública e o protagonismo da esfera privada possibilitou o surgimento de um vácuo em que a publicidade passou a funcionar como apresentadora da realidade. A publicidade/mídia passou a filtrar as informações disponíveis para a população e, assim, a influenciar os rumos dessa sociedade, de modo que a massificação cultural afete a esfera pública.

Nesse sentido, Habermas pontua que “[...] a intimidade com a cultura exercita o espírito, enquanto que o consumo da cultura de massas não deixa rastros: ele transmite uma espécie de experiência que não acumula, mas faz regredir” (HABERMAS, 1984, p. 196).

Isso permite que a cultura passe a ser difundida por meios de comunicação de massa que estão sujeitos à influência e à censura. Nesse sentido, Adorno complementa:

A crítica cultural aponta para isso, reclamando contra a "superficialidade" e a "perda de substância". Ao restringir sua atenção, porém, ao entrelaçamento entre cultura e comércio, a própria crítica cultural participa da superficialidade, agindo de acordo com o esquema dos críticos sociais reacionários, que contrapõem o capital produtivo ao capital usurário (ADORNO, 2002, p. 52).

Ademais, o fenômeno da massificação, ou seja, essa uniformização dos gostos, interesses e pensamentos, resvala na esfera política de forma a sufocar a diversidade entre os políticos e entre as propostas políticas. Todas as opções revolucionárias se tornam produto no mercado eleitoral, contudo, um produto defeituoso que não realiza o prometido na propaganda. O que, mais uma vez, é esclarecido por Adorno:

A sociedade atual, onde os renascimentos e os sentimentos religiosos primitivos, bem como o legado das revoluções, estão à venda no mercado; onde os chefes fascistas negociam atrás das portas o território e a vida das nações, enquanto o público esperto calcula o preço no rádio; a sociedade, onde a palavra que a desmascara se legitima por isso mesmo como recomendação para a admissão no banditismo político; essa sociedade, na qual a política não é mais somente um

negócio, mas o negócio é a política inteira (ADORNO, 1985, p. 82).

Vê-se que o controle da mídia propicia ainda mais o afastamento da população da esfera política, alienando o raciocínio, o que acaba por perpetuar o antagonismo entre prática política e discurso eleitoral. Habermas ainda ressalta que com o esvaziamento da esfera privada como local de construção de um raciocínio crítico, a publicidade passou a possibilitar “[...] a peculiar ambivalência de um domínio da opinião não-pública: serve à manipulação do público na mesma medida que à legitimação ante ele. O jornalismo crítico é suprimido pelo manipulativo” (ADORNO, 1985, p. 210).

Assim, o público deixa de ser o espaço intermediário entre as duas esferas, no qual pensamentos e questionamentos seriam construídos coletivamente e ampliariam o debate e a compreensão sobre as ações estatais, ou seja, em que existiria a “publicidade crítica” - no sentido de tornar a informação pública. O resultado reflete um dos aspectos principais da crise da representação, já que a mídia assume um papel central ao “trabalhar a opinião pública” (ADORNO, 1985, p. 213-273).

Além disso, o desenvolvimento da razão crítica torna-se secundário e o cidadão passa a absorver, mormente, aquilo que a mídia lhe oferece, com pouco ou nenhum questionamento, aceitando uma “verdade” dualista e simplista. Grosso modo, a assimilação desta “verdade” facilita o processo de alienação da esfera pública, pois o cidadão passa a aceitar a limitação de sua atuação na esfera pública sem refletir sobre o processo, deixando as preocupações sobre a representação de seus interesses em um plano secundário.

Esses processos, então, propiciam a repetição de um ciclo em que o cidadão, muitas vezes, sequer se lembra a quem destinou seu voto nas últimas eleições, confirmam os dados de uma pesquisa realizada pelo Datafolha sobre as eleições de 2010 que mostraram que cerca de um terço dos eleitores não se lembra em quem votou na última eleição para deputado (CARAM; RAMALHO, 2016).

Destarte, Habermas denomina o papel da mídia de “publicidade comercial”, destacando que a atuação dos meios de comunicação de massa transforma possíveis pensadores e formadores de opiniões em consumidores da opinião apresentada pela mídia. Assim, a publicidade influencia a opinião pública política em determinadas direções, podendo tomar a forma de instrumento eleitoral a depender do contexto. Nas palavras do autor,

A propaganda é a outra função que uma esfera pública dominada por mídias assumiu. Os partidos e as suas organizações auxiliares veem-se, por isso, obrigados a influenciar as decisões eleitorais de modo publicitário, de um modo bem análogo à pressão dos comerciais sobre as decisões de compra: surge o negócio do marketing político (HABERMAS, 1984, p. 252).

Logo, o marketing passa a ser o principal mecanismo utilizado no processo eleitoral, e por sua vez contribui para o enfraquecimento democrático ao tornar o sistema eleitoral uma forma de mercado. Limitando o cenário político à eleição de candidatos pré-selecionados, restringindo movimentos sociais, burocratizando greves e manifestações. Assim o marketing se apresenta como principal resultado da mercantilização do processo eleitoral e fundamental ferramenta nas campanhas eleitorais.

2.3 O marketing como estratégia de campanha

Em um sistema eleitoral que se tornou mercantilizado notam-se características típicas de mercado. Por exemplo, a necessidade do marketing durante as campanhas, e a interdependência entre resultado eleitoral e o dinheiro gasto na campanha.

A palavra marketing é conhecida como mecanismo utilizado para promover/vender determinado produto ou serviço. Consiste no trabalho empregado, através de estudos sociais, pesquisas de opinião e disseminação de publicidade, para analisar a reação do mercado consumidor a determinado produto e/ou criar mecanismos para influenciar, ampliar ou criar esse mercado. Isto é, ele é uma estratégia de venda.

Na seara democrático-representativa o marketing se divide em político e eleitoral. O primeiro é realizado por governantes empossados que realizam a divulgação da agenda política e comunicam ações e propostas do governo vigente. Esse tipo de marketing é financiado pelo Estado e é visto como utilidade pública. Contudo, ele sofre duras críticas por supostamente favorecer os candidatos/partidos empossados, que se utilizariam dele para se manter no poder ou obter vantagens na corrida eleitoral.

O marketing eleitoral, por sua vez, ocorre no período de eleições e está voltado para a promoção dos candidatos aos cargos. Como será debatido mais profundamente nos próximos capítulos, ele recebe incentivos estatais e privados e trata-se de um ramo econômico próspero e bem conhecido no país, que é responsável por parcela substancial das movimentações financeiras nas campanhas eleitorais.

É, portanto, manifesta a conexão entre a mercantilização eleitoral, o marketing político e eleitoral e a necessidade de investimentos financeiros nas campanhas, o que aumenta, exponencialmente, a influência dos agentes econômicos no processo político. De certa forma, pode-se dizer que o poder econômico (representado por empresas e grandes corporações) assume a direção do governo através da pressão exercida sobre os candidatos

eleitos.

O poder dos candidatos eleitos foi constituído por meio do sufrágio, mas sua campanha foi financiada por estas corporações, muitas vezes com o intuito de garantir a sua lealdade. Assim,

O poder de todos é monopolizado por uma pequena minoria que se auto-reproduz. Esse sistema reduz a ação democrática ao processo eleitoral, quer dizer, às escolhas entre os políticos que são desde o início designados por essa minoria, em seu interior. A eleição é duas coisas em uma: ela é a forma de reprodução da oligarquia governante. E ela é a visibilidade do poder de todos, ainda presente, mas em um sistema como o nosso, onde tudo repousa na eleição, todos os cinco anos de um chefe supremo (RANCIÈRE, 2014, p.80).

Por isso a legitimidade desses governantes e legisladores eleitos nesse sistema se torna questionável, já que foram eleitos em um processo que, apesar de formalmente legal, encontra-se viciado em seu âmago.

Todas essas discussões encontram respaldo em dados fornecidos por jornais de circulação nacional, indicando a atualidade da problematização. Segundo artigo do jornal Estadão (TOLEDO; BURGARELLI; MAIA, 2014), por exemplo, 70% dos deputados eleitos receberam doações de alguma das 10 maiores doadoras, sendo o frigorífico JBS a principal nas eleições de 2014 e tendo distribuído R\$ 61,2 milhões de reais que elegeram 162 deputados, cerca de 31,57% do número total de eleitos.

Posteriormente, esta mesma empresa firmou um acordo de leniência¹⁴ com a Procuradoria Geral da República, posteriormente homologado pelo Supremo Tribunal Federal, com o intuito de escapar de uma condenação por corrupção. Nele, os donos e executivos da empresa delataram políticos e funcionários públicos que receberam propinas e/ou doações ilegais de campanha.¹⁵ Vale ressaltar que este não foi o único caso, houve construtoras que também realizaram doações vultosas de campanha e foram condenadas por corrupção entre outros delitos, por exemplo.

A redução da ação democrática no processo eleitoral fortaleceu esse sistema político que permeia muitas democracias modernas e minou o entendimento original de cidadania e de representação. Esta última se vê vitimada pela esfera econômica, pois ela sequestra o papel do

¹⁴ “O Programa de Leniência permite que empresas e/ou indivíduos que participam ou que participaram de um cartel ou de outra prática anticoncorrencial coletiva celebrem Acordo de Leniência com o Cade. Os signatários desse acordo devem se comprometer a cessar a conduta ilegal, a denunciar e confessar a participação na prática da infração à ordem econômica, bem como a cooperar com as investigações, apresentando informações e documentos relevantes para o detalhamento da conduta a ser investigada.” Esse tipo de acordo pode se aplicar ao direito penal sob o nome de delação premiada, conforme previsto pela Lei n. 9.807/99 (CADE, 2015).

¹⁵ O processo ainda está em curso impossibilitando citações de seu conteúdo, as informações constantes no trabalho foram veiculadas na mídia como declarações dadas pelos procuradores e membros do Ministério Público.

cidadão na escolha dos governantes, desequilibrando o sistema democrático.

Desta forma, a possível crise política que se desenha no Brasil atinge dimensões inéditas. Contudo, uma eventual quebra no *status quo* poderia propiciar uma mudança social, estrutural e política que poderia promover, por sua vez, a quebra do paradigma da dualidade opositora, a superação da manipulação midiática e a formação de um senso crítico.

Este processo poderia abrir espaço para a construção de uma sociedade mais democrática e participativa. Indo ao encontro do afirmado por Urbinati, “O caráter da competição democrática é, entretanto, moldado não apenas pelas regras do jogo, mas também pelos meios utilizados pelos cidadãos para expressar e resolver seus desacordos – qual seja, o discurso – independentemente de sua presença ser direta ou eleitoral” (URBINATI, 2008, p. 2014).

Igualmente, a reinserção do eleitor na esfera pública, enquanto parte atuante e com poder efetivo de influenciar as práticas políticas pode ampliar a capacidade democrática do Estado. Inclusive se considerarmos o financiamento de campanhas não apenas como mero aspecto instrumental, mas sim como recurso facilitador da cidadania ou ampliador das desigualdades sociais já existentes. Por isso, o próximo capítulo irá tratar das diversas formas de financiamento e como elas influenciam a qualidade da democracia.

CAPÍTULO 3 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA COMO MECANISMO DEMOCRÁTICO

O capítulo anterior mostrou a ligação entre as possíveis crises da representação e da cidadania, assim como a apropriação da esfera pública pela esfera privada. Esses aspectos da crise democrática atual são fundamentais para a interpretação dos dados que são apresentados a seguir. Eles esclarecem e permitem compreender como o modelo de financiamento de campanha escolhido pelo país pode influenciar a qualidade da representação.

Por isso, à luz dos conceitos já discutidos anteriormente, serão discutidos nesse capítulo os aspectos legais e o desenvolvimento do financiamento de campanhas no cenário político externo e interno. Serão analisados os tipos existentes de financiamento de campanha no mundo e no caso específico no Brasil, indicando-se os prós e os contras de cada um, bem como sua relação com a qualidade da representação.

3.1 Financiamento de campanhas no mundo

O financiamento de campanhas se apresenta como um mecanismo facilitador do sistema democrático representativo e como tal é alvo de intenso debate em várias partes do mundo. Assim, para a melhor compreensão do tema, será apresentada a evolução do financiamento em alguns dos países que possuem sistemas democráticos desenvolvidos, quais sejam, França, Estados Unidos e Alemanha. Os dados referentes aos países citados foram coletados no Acórdão de Inteiro Teor do julgamento da ADI 4650 e corroboram para a elucidação das questões que serão debatidas no decorrer do capítulo.¹⁶

A França adotou a limitação das despesas de campanhas como forma de reduzir os gastos e evitar a corrupção. Os franceses adotam um sistema de financiamento misto, no qual o governo ressarce de 5% a 25% dos gastos de campanha, valor que é determinado conforme a quantidade de votos recebida, salvo se o candidato ultrapassar o limite de gastos determinado por lei ou se não prestar contas dos gastos da campanha. Em 1995, após escândalos de corrupção, as doações de pessoas jurídicas foram proibidas, restringindo-se o financiamento privado apenas às pessoas físicas. Embora o sistema tenha continuado misto, a alteração também englobou o limite do reembolso, que passou a ser de até 47,5% do teto das

¹⁶ Vale ressaltar que os três países fizeram mudanças progressivas na legislação, algumas impulsionadas por pressão popular frente aos escândalos de corrupção, outras, como resultado de processos judiciais movidos pelos partidos.

despesas eleitorais.

Já nos Estados Unidos, a limitação das doações para campanhas surgiu como resposta a um grande esquema de corrupção, que motivou a adoção de medidas anticorrupção como a criação de agências fiscalizadoras; de mecanismos para viabilizar o financiamento público (que até então eram inexistentes); de imposição da transparência das doações; de limite de gastos dos próprios candidatos; e, ainda, de determinação de que candidatos que aceitassem o financiamento público não poderiam usufruir também do financiamento privado. Conforme explicitado a seguir:

Até o final de 2003, vigorava regra estrita para as contribuições diretas de indivíduos a candidatos (não podiam ser superiores a US\$ 1 mil por ano e ciclo eleitoral) e a partidos (não podiam ultrapassar US\$ 25 mil por ano e ciclo eleitoral). Esse dinheiro, sujeito a limitações, é conhecido como *hard money*. Havia brecha legal que permitia doações por empresas, sindicatos e indivíduos acima desses limites, com o intuito de apoiar "ideias e atividades partidárias", que ficou conhecida como *soft money*, no jargão de candidatos e financiadores. Propagandas nos meios de comunicação em torno de temas específicos de interesse dos financiadores também podiam ser custeadas por empresas e sindicatos. Só que o escândalo da Enron demonstrou a fragilidade do sistema. Boa parte dos congressistas, chamados a apurar responsabilidades no caso, havia sido beneficiada por contribuições da empresa em suas campanhas na forma de *soft money*. O Congresso aprovou alterações na legislação, impondo restrições severas ao uso de *soft money* e estabelecendo novos limites para as contribuições de pessoas físicas e jurídicas às campanhas eleitorais (SASSE, 2010).

Essas medidas foram contestadas na Suprema Corte que considerou que a limitação das doações violava a liberdade de expressão, já que a divulgação dos discursos e projetos políticos requereria recursos. Também foi considerada inconstitucional a limitação dos gastos por candidatos ou comitês. Por fim, estabeleceu-se o financiamento público por meio da designação de parte dos impostos devidos ao fundo de financiamento dos partidos. Cabe ainda ressaltar que o montante das doações para as campanhas e não para os partidos foi limitado, ou seja, no período entre eleições as doações passaram a ser ilimitadas. Assim, acabaram as limitações de gastos, exceto nos casos em que o candidato optar pelo financiamento público.

A Alemanha, por sua vez, possuía três fontes de financiamento antes da década de 1950: a quota dos filiados, as doações de terceiros e os fundos estatais. No entanto, este modelo de financiamento gerou questionamentos quanto ao favorecimento de partidos com representação parlamentar, porque os fundos estatais eram distribuídos conforme o êxito dos partidos nas eleições. Por essa razão, o Estado passou a conceder ajuda pública para os partidos realizarem suas atividades ordinárias, o que posteriormente foi alterado pelo Tribunal Constitucional, que determinou que o financiamento estatal se restringisse às atividades eleitorais.

A falta de limitação dos gastos de campanha e do financiamento público gerou uma alta nos gastos públicos que levou a uma reforma do sistema. Essa reforma colocou fim à distinção entre as atividades eleitorais e ordinárias, passando a permitir o financiamento privado e limitando o financiamento público ao teto do privado. Fomentaram-se as doações por meio de dedução fiscal no imposto de renda, sendo a distribuição da verba condicionada ao número de votos obtidos nas eleições.

Em suma, percebe-se, em todos esses casos que, apesar de distintos modelos de financiamento o foco principal é o combate à corrupção e o incentivo à participação do cidadão por meio de doações diretas aos partidos ou aos candidatos, o que potencializa a aproximação entre o partido e a sua base social.

Infere-se, a partir disto, a importância da escolha de um modelo de financiamento adequado à realidade do país e que reduza as distorções sociais presentes na comunidade, de forma a promover a equidade entre os cidadãos independentemente de suas condições financeiras, o que conforme visto anteriormente são fatores primordiais à construção democrática e ao desenvolvimento da cidadania. Passa-se, assim, ao estudo dos tipos de financiamento de campanha no caso brasileiro para termos em tela como se dá esse processo, neste caso específico.

3.2 Tipos de financiamento de campanha no Brasil

Uma vez feitas as considerações iniciais sobre a temática, nesta subseção serão apresentados os principais tipos de financiamento de campanhas existentes no Brasil, baseados nos modelos das grandes democracias modernas, isto é, o (I) o financiamento privado, o (II) totalmente público, o (III) misto e o (IV) *matching funds*.

O (I) financiamento privado se subdivide em financiamento por pessoa física e financiamento por pessoa jurídica, sendo o primeiro regulado pela Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/97) em seu artigo 23, o qual estabelece que pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, desde que limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. Essa lei determina ainda que o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre (BRASIL, 1997).

Da redação desse artigo podemos depreender a mudança legal trazida pela Lei nº 13.165/15 (BRASIL, 2015) e verificar que veio em resposta ao julgamento da ADI 4650, de forma a buscar uma limitação dos gastos de campanha com a retirada do poder dos partidos

de estabelecer o seu limite. Fica evidente também que se suprimiu uma lacuna do texto anterior por meio da inclusão da ressalva de que os rendimentos brutos devem ser auferidos pelo doador.

A legislação permite ainda que o próprio candidato injete dinheiro no pleito, contudo, também ressalva os limites desta contribuição e assevera a obrigatoriedade da documentação de toda movimentação financeira realizada pelo candidato ou partido.

Além disso, há o financiamento por pessoas jurídicas, que vigorou no país até recentemente e ainda produz efeitos na esfera jurídica. Este tipo de financiamento estava previsto no art. 81 da Lei das Eleições e determinava que as doações fossem limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição, e que doações de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeitava a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso, e ainda à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

Esse modelo possibilitava que entes da sociedade civil sem direito ao sufrágio universal, à cidadania e à participação política tivessem meios de financiar e promover candidatos, de tal forma que se tornou objeto de diversas análises. Nesse sentido, Bruno Speck afirma que:

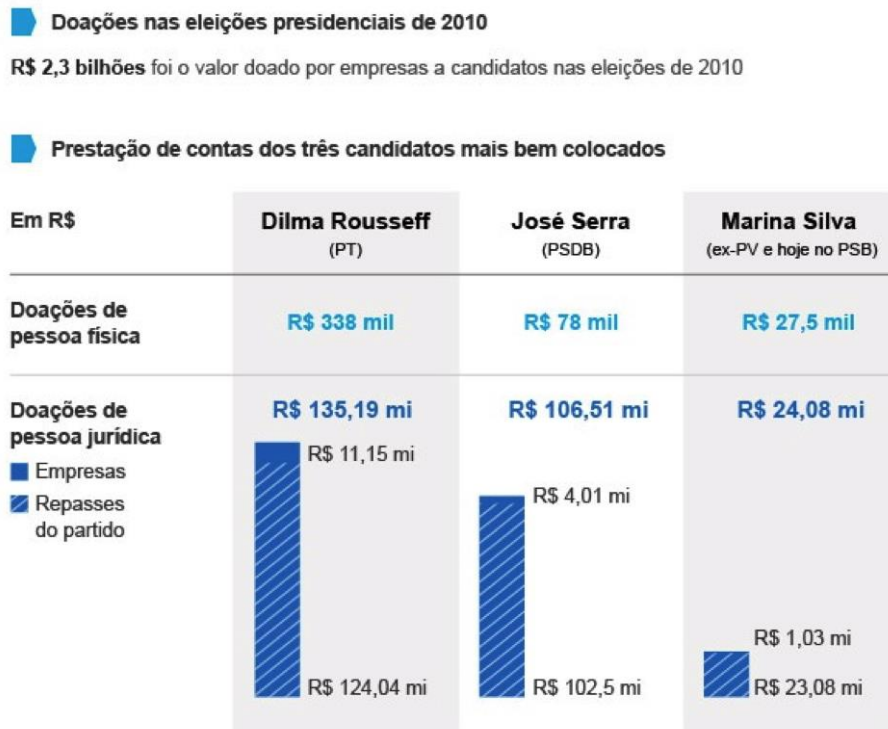
Um olhar para os dados das prestações de contas na última eleição de 2002 mostra a distância entre o ideal democrático e a realidade. A primeira constatação é que somente uma fração ínfima do eleitorado contribui para campanhas eleitorais de algum candidato. No caso das doações a deputados federais, contavam-se cerca de 25.000 cidadãos. A dispersão dessas doações é bastante ampla [...] (Quadro 2), contribuindo na sua totalidade com menos de um quarto do total das doações para todos os candidatos ao cargo de deputado federal [...] (Quadro 3). Por outro lado, a relação entre os volumes aportados por cidadãos de um lado e empresas do outro é preocupante. As pessoas jurídicas são responsáveis por aproximadamente 60% das doações a deputados federais, manifestando o papel preponderante do poder econômico no financiamento eleitoral (Quadro 3) (SPECK, 2005, p. 136-137).¹⁷

Este estudo conduz à ligação entre o capital investido por empresas e/ou grupos econômicos e a eleição de determinados candidatos a outro patamar analítico. Ele logra demonstrar que há uma conexão entre esses fatores, mesmo que não se trate de um nexo causal direto por existirem inúmeros fatores que podem influir no resultado.

É interessante notar que o liame apontado por Speck se reproduziu nos pleitos subsequentes ao momento de realização da pesquisa feita por ele, como se pode ver no gráfico abaixo sobre as doações realizadas nas eleições de 2010.

¹⁷ Os quadros mencionados nessa citação estão disponíveis no anexo A.

Gráfico 1 - Doações nas eleições presidenciais de 2010.



Fonte: Transparência Brasil

Fonte: (MADEIRO, 2014)

O quadro acima acrescenta dados que corroboram com o debate já proposto e ressalta que as doações das empresas são voltadas principalmente aos partidos políticos em geral. O que é um fato curioso e que possibilita a distribuição desse dinheiro tanto entre os candidatos à presidência quanto entre os candidatos ao Congresso Nacional.

Outro exemplo dessa lógica é que, como visto no capítulo anterior, 70% dos eleitos para a Câmara dos Deputados nas últimas eleições receberam recursos de alguma das dez maiores doadoras (TOLEDO; BURGARELI; MAIA, 2014). Uma análise mais aprofundada resulta ainda na percepção de que essas empresas e/ou grupos econômicos não possuem um critério na seleção de quem irão apoiar. Pelo contrário, as doações são distribuídas entre a maioria dos partidos e candidatos, o que pode ser considerado um indício de que o objetivo dessas doações é garantir um canal de comunicação e uma relação de dependência dos candidatos para com os doadores. Segundo estudo feito pela Consultoria Legislativa do Congresso Nacional,

Uma consequência grave desse processo são seus impactos nas chances de êxito dos candidatos. Dados analisados para as últimas eleições de deputado federal no Brasil demonstram uma forte correlação entre gastos e sucesso eleitoral. [...] A forte

correlação entre o montante dos gastos eleitorais e o número de votos alcançados pode ser constatada em outro dado da última eleição para a Câmara dos Deputados. Dos 513 deputados federais eleitos, 369 foram os que mais gastaram nos seus estados (BACKES, 2014).

Ainda conforme esse estudo, as pessoas jurídicas financiam a maior parte das campanhas brasileiras. “Considerando-se os valores declarados para a eleição de 2010, 75% de todos recursos destinados aos candidatos, partidos e comitês foram provenientes de pessoas jurídicas.” O estudo aponta que as doações realizadas pelos 200 maiores doadores (em sua absoluta maioria pessoas jurídicas ou pessoas físicas ligadas ao meio empresarial) representa “45% de todas as contribuições em dinheiro aos partidos, comitês e candidatos”. Assim eles passam a interferir na disputa política selecionando os candidatos que receberão o financiamento necessário para o resultado “(processo que já foi chamado de ‘a lista fechada dos financiadores’)” (BACKES, 2014).

Embora esses dados sejam relevantes e forneçam uma conexão empírica entre os principais fatores, uma análise aprofundada não pode deixar de incluir a precarização do espaço público e a crítica social da manipulação perpetrada por alguns meios de comunicação que se veem vinculados ao poder vigente e à manutenção do *status quo*. Pois, há também fatores subjetivos que podem influenciar a escolha de determinado candidato ou partido.

Contudo, é preciso questionar-se até que ponto o fator econômico poderia influenciar esses outros aspectos, por exemplo, em um cenário em que houvesse maior penetração dos meios de comunicação. Para Speck a ligação é natural, já que

No caso brasileiro, a correlação entre os recursos disponíveis a candidatos e o desempenho eleitoral é comprovada empiricamente [...] (Quadro 4). No entanto, não é possível identificar claramente a relação causal entre os dois fatores. Por um lado, a explicação mais plausível seria que o dinheiro resultasse em mais votos. A alternativa oposta – o dinheiro indo para as candidaturas com mais chance de ganhar eleições – é contra-intuitiva, porém não pode ser descartada totalmente. A capacidade dos candidatos de angariar votos atrairia os recursos para a campanha. Uma terceira alternativa, bastante plausível, é que tanto o resultado do pleito como os recursos arrecadados dependem de outros fatores, como o histórico dos candidatos, a filiação partidária, o carisma, a penetração na sociedade etc. (SPECK, 2005).

É evidente a complexidade da questão, principalmente quando comparada com a discussão teórica prévia. Os dados apresentados corroboram com a teoria ao demonstrarem a permeabilidade do sistema político e as distorções causadas pela influência econômica no embate eleitoral. Pois, nesse contexto de financiamento os gastos realizados em campanhas eleitorais crescem exponencialmente e promovem disfunção representativa, onde alguns possuem mais representantes que outros. Além de facilitar a aproximação entre interesses econômicos e políticos, e promover o afastamento do cidadão da esfera política.

Ainda no contexto do financiamento privado por empresas Mancuso aponta que,

[...]as empresas que mais contribuíram para as campanhas eleitorais de candidatos a deputado federal no Brasil, em 1998 e 2002, obtiveram mais acesso ao financiamento público para suas atividades econômicas – financiamento que, no país, é concedido principalmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). [...] Eles levantam a hipótese de que os maiores financiadores das campanhas dos candidatos vencedores têm maior chance de obter grandes contratos com o governo – contratos que, no Brasil, muitas vezes são acompanhados por financiamento do BNDES. Os autores também trabalham com a hipótese de que o governo tende a escolher os maiores financiadores de campanhas como “campeões nacionais”, e seus setores de atuação econômica como alvos de política industrial. De uma forma ou de outra, os financiadores de campanha se qualificariam para obter mais financiamento do BNDES (MANCUSO, 2015).

A maior facilidade de acesso aos recursos do BNDES e os “contratos gerados por emendas ao orçamento são o principal retorno proporcionado pelos deputados às empresas que financiam suas campanhas” (MANCUSO, 2015). Segundo o levantamento feito por Mancuso no referido trabalho esses são aspectos empíricos constatados e corroboram com a atual discussão, logrando demonstrar mais uma distorção trazida pelo modelo de financiamento privado de campanhas.

Portanto, o próximo passo é discorrer sobre o que para muitos é a solução do atual dilema sobre financiamento, isto é, o (II) financiamento exclusivamente público.

Ele se apresenta como a principal solução diante dos dilemas anteriormente apontados, pois, neste modelo a fiscalização das verbas seria total. Ademais, uma vez evitado o conflito de interesses entre doadores e candidatos, os aspirantes aos cargos públicos passariam a ter chances iguais - a depender das regras a serem criadas-, além de nivelar todos os cidadãos, que passariam a contribuir apenas com seus votos.

Outra característica marcante seria a redução dos gastos e da poluição gerada pelo marketing político. Também poderia atuar como moralizador a longo prazo, ao inviabilizar e desestimular o uso de fontes externas e ilícitas de dinheiro, bem como promoveria o afastamento entre os interesses público e privado.

Entretanto, este modelo, longe de ser perfeito, também pode trazer alguns problemas, sendo o mais proeminente o fato de que a verba pública destinada às campanhas poderia ser aplicada em outros investimentos tais como saúde, educação e outros serviços públicos necessários. Além disso, há argumentos que apontam que se o financiamento público exclusivo seguir os parâmetros do financiamento já existente e custear os partidos proporcionalmente aos resultados obtidos nas urnas facilitar-se-á o surgimento/continuidade de uma hegemonia partidária. Afirma-se ainda que tal sistema poderia promover o afastamento dos partidos de suas bases sociais, já que aqueles, não necessitando dos recursos

dessas possuíram maior independência. Contudo tal argumento se mostra contraditório desde que a necessidade de votos permaneceria.

Portanto, esse modelo de financiamento não pode ser irrestrito e tem como escopo principal a redução dos gastos de campanha e maior controle sobre os gastos realizados, caso contrário se tornaria muito oneroso aos cofres públicos.

Ainda que com todas essas limitações, de acordo com o Estudo realizado pelo Congresso Nacional há dois projetos de lei que propõem a adoção do financiamento exclusivamente público, são eles o Projeto de Lei n. 1538/07 e o Projeto de Lei n. 1563/07 (BACKES, 2014).

Apesar dessas propostas de alteração atualmente o Brasil utiliza o financiamento público em conjunto com o financiamento privado (III), buscando equilibrar o poder econômico privado ao assegurar a inclusão de partidos menores no sistema eleitoral. Assim, o modelo nacional de financiamento público ocorre de forma direta pelos repasses do fundo partidário e de forma indireta através da disponibilização de tempo de rádio e televisão, além da imunidade tributária em relação às atividades partidárias.

O fundo partidário é um orçamento que visa garantir a existência e a manutenção dos partidos políticos por meio de repasses constantes de verbas, com base em determinados critérios. A Lei dos Partidos (Lei nº 9.096/95) dispõe que “um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral” (BRASIL, 1995). Dispõe ainda, que o restante do Fundo Partidário será distribuído aos partidos que preencham as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Este artigo trata do repasse igualitário mensal dos duodécimos aos partidos devidamente registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Contudo, também já diferencia no inciso II os partidos com maior número de votos, dando a estes uma maior cota. Essa diferenciação é estabelecida pelo art. 41-A que determina que 5% do Fundo Partidário será dividido em partes iguais entre todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais, enquanto os outros 95% serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (BRASIL, 1995).

Destarte, podemos perceber que, apesar do intuito inicial de permitir o surgimento e a atividade de novos partidos, esse modo de divisão acaba por favorecer os grandes partidos já constituídos e que possuem um poder político consolidado. Uma crítica realizada por Bruno Speck, no decorrer de seu trabalho, a esse modelo de distribuição resvala no fato de que ele extrapola os resultados eleitorais garantindo privilégios ilógicos.

No mesmo sentido está o financiamento indireto por meio de tempo de rádio e televisão, uma vez que a justiça distributiva nesses casos é aplicada em apenas um pequeno percentual.

Quanto à questão da justiça distributiva, uma pequena fração dos recursos públicos é alocada de forma equitativa. No caso dos recursos anualmente distribuídos aos partidos pelo fundo partidário, 1% do valor total, e no caso do horário eleitoral, 1/3 do tempo, é distribuído entre todos os competidores de forma equitativa. A maior parte dos recursos (99% do fundo partidário e 2/3 do horário eleitoral) é distribuída de forma proporcional ao sucesso eleitoral na última eleição para a Câmara de Deputados (SPECK, 2005, p. 146).

Não restam dúvidas acerca da problemática trazida pelo nosso sistema de financiamento público que este busca produzir uma equidade mínima entre os candidatos, mas na prática, acaba por fortalecer as diferenças econômicas já existentes nas campanhas. Nesse sentido, basta uma simples reflexão sobre a divisão do horário eleitoral para perceber a disfunção do sistema. Enquanto alguns candidatos possuem um tempo considerável (superior a 2 minutos) para falar sobre suas propostas outros têm apenas os segundos necessários para gritar seu nome eleitoral e número, refletindo a transformação do sistema eleitoral em um espaço mercantilizado.

Nesse diapasão, surgem mecanismos que buscam incentivar uma maior participação dos cidadãos na arrecadação. Um exemplo disso é o (IV) *matching funds*, que é descrito por Speck como uma das ferramentas que incentiva pequenas doações,

[...]onde cada doação privada é complementada pelo poder público com um valor correspondente, até um teto máximo por doador. Dessa forma o partido é incentivado a buscar pequenas doações, que rendem recursos públicos complementares, em detrimento de grandes doações (SPECK, 2005, p. 135).

Esse sistema permitiria uma maior aproximação entre os partidos e suas bases eleitorais, fortalecendo o sistema democrático. Contudo, ele encontra um óbice na despolitização dos cidadãos, que é fruto da crise da cidadania e da representação que, como visto no capítulo anterior, se apresentam como os principais antagonistas da construção efetiva da democracia nacional.

Esses são os modelos lícitos de financiamento, que já trazem grandes debates e questionamentos a respeito de sua eficácia para a promoção da democracia. Contudo, existem ainda os meios ilícitos de financiamento que, como veremos no próximo tópico, são os principais responsáveis pelos escândalos de corrupção no Brasil.

3.3 Dilemas do financiamento de campanha no caso brasileiro

Como visto o entrelaçamento e a interdependência entre as fontes de financiamento de campanha e os candidatos e posteriormente políticos eleitos é um problema central da democracia brasileira. Tal problema ficou demonstrado em diversos estudos e pesquisas apresentados anteriormente e corroboram com os dados trazidos nesse tópico.

A vinculação entre o grande capital e o sistema político não é um evento moderno. Pelo contrário, ele é atual e provoca distorções na democracia desde o fim da ditadura. Uma das principais distorções é conhecida como “Caixa Dois”, e é praticamente inerente à cultura da política nacional com muitos casos que culminaram em escândalos de corrupção e contribuíram para a formação da legislação atual.

O primeiro grande caso de corrupção pós-ditadura se deu em um sistema político que permitia apenas o financiamento público, o que, contudo, não foi suficiente para evitar e controlar o surgimento do Caixa Dois no caso Collor e PC Farias. Esse escândalo marcou uma fase na qual o país se encontrava sob uma forte crise econômica e com a inflação alta, e as eleições que deram origem ao escândalo foram marcadas pelo início do marketing político eleitoral como ferramenta cada vez mais comum e casa. O crescimento das empresas de publicidade e o encarecimento das campanhas, corroborado pela falta de costume dos cidadãos em realizarem doações para partidos, dada nossa recente democratização, e o sistema de financiamento que estava aquém da realidade política no momento favoreceram a prática de financiamento de campanhas por fontes não declaradas.

Este importante episódio culminou no *impeachment* do então presidente Collor, incentivando a criação do Código Eleitoral e da Lei dos Partidos Políticos. Isso transformou importantes aspectos do sistema político, como a abertura do modo de financiamento, permitindo doações de pessoas físicas e jurídicas e o estabelecimento de métodos de controle e fiscalização dos gastos por meio das prestações de contas.

Contudo, em 2005, surgiu o “Mensalão”, escândalo de corrupção que apontava a compra de votos de parlamentares para a aprovação de projetos políticos da Presidência da República. Apesar de não estar diretamente ligado ao sistema de financiamento de campanhas o mensalão apontou um fator decorrente do afastamento da ideologia dos partidos da política, pois em troca de dinheiro os parlamentares abdicavam de seus papéis de representantes do povo e passavam a se posicionar conforme os interesses dos pagantes.

Este acontecimento tornou-se uma demonstração empírica da teoria trazida sobre a crise da representação do capítulo anterior. Pode-se, através dele, ver o afastamento dos

políticos das bases e seus respectivos interesses sociais, sua maior conexão com interesses privados de lucro e perpetuação no poder público, além da vinculação das pautas de políticas públicas aos interesses dos que financiam esses representantes.

Essa vinculação econômica é vista com clareza com a verificação de que há bancadas de congressistas denominadas e voltadas à proteção do interesse de determinados setores, por exemplo a bancada do boi, que protege os interesses do agronegócio, a bancada da bíblia, fortemente vinculada às igrejas evangélicas e à proteção dos interesses dessas, entre outras.

Contudo, o que pode parecer natural - já que um dos conceitos de representação é que ela represente materialmente setores sociais - se mostra uma deturpação, pois apenas alguns setores possuem poder econômico para manter suas próprias bancadas de representantes. Enquanto isso, parcelas sociais relativamente maiores, mas menos organizadas política e monetariamente ficam sujeitas à volatilidade dos interesses dos financiadores.

Assim, a despeito dos métodos de controle e fiscalização criados anteriormente, as doações ilícitas prevaleceram. Os dados trazidos por Speck (2015) apontam que o entrelaçamento entre o Poder Econômico e o Poder Político é um fator constante nos últimos anos, de tal forma que as recorrentes medidas tomadas para coibir tais ações não surtiram os efeitos esperados.

O recrudescimento das normas através da ampliação dos mecanismos de controle econômico, como o Portal da Transparência e a divulgação das contas de campanha permitiu uma maior fiscalização. Contudo em 2014 um novo caso de corrupção irrompeu. Dessa vez a operação denominada Lava Jato iniciou uma investigação sobre desvios financeiros na Petrobras e culminou na condenação das maiores empreiteiras do país por corrupção, lavagem de dinheiro entre outros crimes. Entre as empreiteiras denunciadas estão Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa e Andrade Gutierrez.

Esse escândalo surge junto com uma forte crise econômica promovendo o enfraquecimento da Presidenta Dilma Rousseff que acabou por sofrer um *impeachment* por práticas fiscais não previstas em lei. Nesse cenário político e econômico a investigação que já permanece há três anos atinge parcela significativa dos políticos do alto escalão brasileiro e reitera a conexão entre o capital financeiro e o sistema político.

O cenário de crise motivou diversas manifestações populares e paradoxalmente aumentou a descrença popular no poder público levando a um maior afastamento entre representados e representantes. Essa efervescência política levou à movimentação de agentes públicos para promover mudanças no sistema político que coibissem e/ou dificultassem a persecução da lógica privada por entidades públicas.

Um dos resultados dessa busca por mudanças foi a interposição da ADI 4650 pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). A ação visava instigar o poder público a se posicionar frente a este novo desafio jurídico através de uma decisão do STF que proibisse as doações de pessoas jurídicas.

A interposição dessa ADI movimentou os congressistas que antes do fim de seu julgamento aprovaram o Projeto de Lei 5.735/2013, que regulamentava doações por pessoas jurídicas e potencialmente anulava a decisão da Suprema Corte. No entanto, essa regulamentação foi vetada pela Presidenta Dilma. Assim, novamente o Congresso se mobilizou para dar andamento à PEC 182/2007 que visava modifica o art. 17 da CF e assim possibilitar as doações por pessoas jurídicas novamente.

Dessa forma, faz-se mister analisar a ADI 4650 que retirou a possibilidade de financiamento de campanha por pessoas jurídicas, tal como nos propomos no capítulo seguinte desta dissertação, como uma forma de tentar afastar, pelo menos na esfera legal, o vínculo entre o empresariado nacional e os políticos.

CAPÍTULO 4 ESTUDO DE CASO: ADI 4650

Depois do debate trazido no capítulo anterior e principalmente após a análise do cenário político atual será feito o estudo de caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 que foi julgada pelo STF em 17 de Setembro de 2015. Esta ADI se apresenta como um marco jurídico e legislativo que impulsionou toda a discussão referente ao financiamento de campanhas. Ela também determinou o fim do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas, provocando manifestações e ações do Poder Legislativo visando à regulamentação e/ou criação de um novo tipo de financiamento.

Determinada a importância de tal decisão para a política nacional serão apresentados neste capítulo: o exame do processo, a verificação das partes chamadas a participar, o posicionamento dos *amicus curiae*, bem como a análise dos argumentos trazidos pelas partes e pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal no momento da apresentação de seus votos.

A análise do presente Acórdão se dará pelo método da análise e investigação acerca dos conteúdos, no qual os argumentos apresentados serão analisados quanto ao seu sentido, valor e contexto traçando-se uma interpretação e uma conexão com todas as reflexões teóricas feitas anteriormente e que embasam teoricamente este trabalho.

Portanto, todas as posições apresentadas no Acórdão de Inteiro Teor¹⁸ do julgamento foram objetos de estudo, evitando-se a análise de argumentos repetitivos, já que é costume que os Ministros votem de acordo com o voto uns dos outros, propiciando a reincidência de determinadas fundamentações. Os principais pontos da argumentação foram transcritos no trabalho para evitar eventuais perdas de significado pela interpretação ou paráfrase. O processo foi examinado na ordem trazida pelo Acórdão, desprezando-se a ordem cronológica e enfatizando-se os argumentos apresentados.

4.1 O processo no STF

O processo em questão foi considerado um marco legal para a democracia brasileira e será discutido como pedra de toque para a pesquisa realizada até agora. Pois, apesar de ser uma decisão que provocou o Poder Legislativo para ditar parâmetros para a edição de uma nova legislação eleitoral, o problema em questão é volátil e a discussão acerca dele se estende

¹⁸ O Acórdão de Inteiro Teor é aquele que contém a decisão completa, incluindo o texto integral do relatório, os votos dos Ministros participantes, e, ainda, as certidões da Suprema Corte com resumos das sessões e seus resultados.

há anos, independentemente do tipo de legislação existente. Tanto que, mesmo com a decisão do STF nessa ADI foram propostas leis e projeto de emenda constitucional que a sobrepujavam, evidenciando a fragilidade da questão e a necessidade de estudo do tema.

Por isso, serão investigados a seguir as motivações e os princípios levantados no decorrer do julgamento da ADI, buscando fundamentação teórica da Suprema Corte e a formação de uma visão crítica sobre os argumentos que serão apresentados.

4.1.1 Motivos da interposição e aspectos gerais do relatório do processo

A ação foi ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), em 5 de setembro de 2011 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017), após representação do Conselheiro Federal Cláudio Pereira de Souza Neto e do professor Daniel Sarmento. Segundo o relatório do processo, a ação de baseia no fato de que:

[...] a atual disciplina normativa de financiamento das campanhas eleitorais maximiza os vícios da dinâmica do processo eleitoral, máxime porque gera uma intolerável dependência da política em relação ao poder econômico. Tal modelo criaria também uma assimetria entre seus participantes, de vez que exclui *ipso facto* cidadãos que não disponham de recursos para disputar em igualdade de condições com aqueles que injetem em suas campanhas vultosas quantias financeiras, seja por conta própria, seja por captação de doadores. Diante desse quadro, articula que o modelo vigente de financiamento de campanhas eleitorais vulnera (i) o princípio da isonomia (CRFB/88, art. 5º, caput, e art. 14), (ii) o princípio democrático (CRFB/88, art. 1º, caput e § único, art. 14, art. 60, §4º, II), (iii) o princípio republicano (CRFB/88, art. 1º, caput) e (iv) ao princípio da proporcionalidade, em sua dimensão de vedação à proteção insuficiente (“Untermassverbot”) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p.5).

Destarte, o argumento trazido pelo CFOAB ao interpor a presente ação vai ao encontro do debate realizado no presente estudo até o momento, reafirmando a apropriação da esfera pública pela privada e ainda evidenciando seu efeitos em relação ao enfraquecimento da cidadania e da democracia já que ratifica a desproporção criada pelo sistema de financiamento empresarial de campanhas. Argumenta-se ainda

[...] que a legislação eleitoral conferiu primazia aos interesses do capital em detrimento de interesses da sociedade civil organizada. Em suas palavras, “enquanto entidades de classe, entidades sindicais e a maior parte das instituições que compõem o chamado 3º setor não podem fazer tais doações, ditas contribuições são passíveis para a absoluta maioria das empresas privadas que perseguem finalidade lucrativa”. E finaliza que “esta injustificável discriminação tende a favorecer, no espaço político, determinados interesses economicamente hegemônicos em detrimento de outros contra-hegemônicos, o que se não se compadece com a neutralidade política que deveria caracterizar a legislação eleitoral” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 7).

Dessa forma, não resta dúvida quanto ao posicionamento do pedido apresentado, o qual busca a adequação da legislação para o cumprimento de preceitos legais fundamentais à democracia e à ordem do Estado.

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade pretendia, portanto, o fim da contribuição das pessoas jurídicas para financiamento de campanhas eleitorais, pleiteando-se a declaração de inconstitucionalidade e do art. 23, § 1º, incisos I e II; do art. 24 e do art. 81, caput e § 1º, todos da Lei das Eleições (Lei n. 9.504/97).

Ela teria por finalidade que o Congresso Nacional determinasse a edição de legislação para regular as doações para campanhas eleitorais e partidos políticos feitas por pessoas naturais, limitando-as de maneira *per capita* e uniforme, bem como, que se regulamente o uso de recursos próprios por parte dos candidatos nas campanhas.

4.1.2 Aspectos processuais relevantes

Visando obter maiores informações, e tendo em vista o aspecto interdisciplinar da questão, o Ministro Relator Luiz Fux determinou a realização de Audiência Pública, conforme previsto pelo art. 9º, §1º, da Lei nº 9.868/99.

A referida Audiência Pública foi realizada nos dias 17 e 24 de julho do corrente ano, contando com a participação de 30 expositores, de onde se extraíram valiosas informações empíricas que permitiram identificar, com maior nitidez, as consequências concretas da incidência do modelo vigente de financiamento de campanhas sobre a democracia brasileira, além de auscultar o sentimento de parte da sociedade civil organizada sobre a temática (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 13-14).

Após a manifestação do Ministro Relator, a Procuradoria Geral da República emitiu parecer pugnando pela procedência dos pedidos realizados na exordial.

Em seguida, foram admitidos na qualidade de *amicus curiae*¹⁹ a Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE-MCCE, que afirmou que o investimento eleitoral feito por empresas em campanhas visava o lucro, por considerar que elas financiam diversos partidos de cunho ideológicos diversos. Ademais, o Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados – PSTU por meio de seu advogado sustentou que o sistema atual é desigual e que prejudica partidos que, como o PSTU, não recebem

¹⁹Segundo o jurista Márcio André Lopes Cavalcante, *amicus curiae* é alguém que, mesmo sem ser parte, é chamado para se manifestar em um processo em razão de sua representatividade ou de qualidades específicas que apresente e que possam corroborar para o esclarecimento do pleito. Ele é chamado ou se oferece para intervir em processo relevante com o objetivo de apresentar ao Tribunal a sua opinião sobre o debate que está sendo travado nos autos, fazendo com que a discussão seja amplificada e o órgão julgador possa ter mais elementos para decidir de forma legítima (CAVALCANTE, 2013).

dinheiro de empresas. Afirma ainda, que há um interesse dos partidos em manter o sistema atual que lhes é mais benéfico.

A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB foi categórica ao afirmar que na atual situação política, o poder que deveria ser do povo é exercido pelo poder econômico e em seu benefício utilizado; o Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB, não se manifestou; e, em petição conjunta, a Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – CLÍNICA UERJ DIREITOS e o Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais – IPDMS, ambos defenderam que a igualdade política não se resume à igualdade de voto. Ela, de acordo com o defendido, abrange a capacidade de influenciar o processo eleitoral o que no contexto atual não ocorre devido aos altos gastos das campanhas, com o acréscimo de que 90% do financiamento de campanhas veio de doações de apenas 1.900 empresas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2013).

Todos os *amicus curiae* se manifestaram a favor da legitimidade do STF para julgar ação, posto tratar-se de matéria constitucional e principalmente por haver um suposto conflito de interesse do Legislativo ao legislar matéria que o atinge diretamente. Como visto anteriormente a competência para decidir e regulamentar o instituto do financiamento deveria ser do Legislativo, já que se constitui o órgão público responsável pela edição das leis.

4.2 Argumentos e debates

Atuando como órgão protetor da CF e da democracia o STF acolheu a ação e passou a julgá-la conforme o rito previsto na CF. Como o foco do trabalho em questão são os argumentos apresentados e os efeitos do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas foram ignorados os trâmites processuais atendo-se à verificação dos principais argumentos trazidos pelas partes arroladas no processo.

A Presidência da República, através da Consultoria-Geral do Ministério da Justiça e da Consultoria-Geral da União, defendeu a constitucionalidade do financiamento empresarial, afirmando que as empresas doadoras fazem parte de um segmento social de fundamental importância pública e, portanto, não podem ser excluídas do processo político. Também asseverou que as disposições legais existentes são suficientes para evitar o desequilíbrio econômico, sendo necessário apenas um trabalho de fiscalização e controle desses recursos financeiros para evitar a prática de doações ilícitas.

Ora, tal parecer se mostra aliado da realidade nacional, pois o financiamento eleitoral não desequilibra a igualdade política apenas quando ocorre de maneira ilícita. O

financiamento, mesmo que lícito, afeta a qualidade da representação e do sistema político da mesma forma. Como a experiência mostrou no caso brasileiro, mesmo com mecanismos de controle mais rigorosos a aproximação entre as entidades estatais e financeiras acabou por facilitar a interação e a concessão de vantagens recíprocas.

A Presidência da Câmara dos Deputados, por sua vez, afirmou a constitucionalidade formal e material da legislação que rege o financiamento de campanhas, como transcrito abaixo.

Afirma, sob o prisma formal, que todas as disposições impugnadas nesta ação direta “foram processadas dentro dos estritos trâmites constitucionais e regimentais inerentes à espécie”. Sob o aspecto material, aduz que “a decisão sobre o formato do financiamento das campanhas eleitorais não é dado pronto e acabado contido na norma constitucional, extraível pelo hermeneuta habilitado”, mas, ao revés, se trata de “uma decisão política do Congresso Nacional” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 9).

Ao alegar que o modelo de financiamento é uma decisão política do Congresso Nacional, a Presidência da Câmara aparentou ignorar que todas as normas produzidas no país se submetem aos princípios e normas constitucionais. Tal argumento faz sentido em qualquer outro contexto. Contudo como visto no decorrer dessa pesquisa os membros do legislativo se encontram em conflito de interesses ao normatizarem tal assunto, posto que afeta diretamente sua capacidade financeira e conseqüentemente a possibilidade de (re)eleição.

No mesmo sentido, a Presidência do Senado alega a constitucionalidade das normas impugnadas, pois cabe aos mecanismos já previstos no sistema evitar o desequilíbrio na disputa eleitoral. Ainda, aduziu que o mero descontentamento com a norma existente não justifica o pedido de inconstitucionalidade desta, sendo que o mecanismo adequado para a alteração da forma de financiamento eleitoral seria a atuação do Poder Legislativo, no qual já correm propostas de alterações.

Ocorre que o órgão em questão não considera o fato de que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade são mecanismos legítimos para promover a alteração e/ou exclusão de diplomas legais que não se coadunem com as previsões constitucionais.

Já o Advogado Geral da União, em cumprimento ao art. 103, §3º, da Constituição da República, na qualidade de defensor *legis*, posicionou-se preliminarmente pelo conhecimento parcial da ação com a posterior declaração de improcedência dos pedidos no mérito. Em relação ao pedido preliminar, o Advogado Geral da União pede o:

[...] não-conhecimento parcial da ação direta, especificamente quanto aos pedidos veiculados nos itens “e.1”, “e.2” e “e.5” da peça vestibular, de vez que são “(i) juridicamente impossíveis, por contrariarem o princípio da separação de Poderes

(artigo 2º da Carta política); e (ii) inadequados para a via eleita, pois não se coadunam com o objeto próprio à ação direta de inconstitucionalidade”. No tocante à incompatibilidade com o princípio da separação de poderes, alega que os itens referidos pretendem “que esse Supremo Tribunal Federal instaure nova disciplina sobre o tema versado pelas normas atacadas, bem como imponha ao Poder Legislativo o dever de alterar a legislação vigente”, razão por que “seriam juridicamente impossíveis” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 11).

Quanto ao mérito, ele alegou a inexistência de fundamento constitucional para a exclusão das pessoas jurídicas da participação no financiamento de campanhas eleitorais.

Defende, ainda, que “a fixação de percentual sobre os rendimentos auferidos no ano anterior à eleição como critério para limitar as doações feitas por pessoas físicas a partidos e campanhas eleitorais não revela qualquer inconstitucionalidade por afronta aos postulados da isonomia e da proporcionalidade”, porquanto “[se] trata de opção política exercida pelo Poder Legislativo no âmbito de sua atuação discricionária, cuja decisão, por não ser incompatível com qualquer disposição constitucional, não pode ser simplesmente substituída pelo critério sugerido pelo requerente” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 11).

O Advogado Geral da União trouxe um ponto interessante ao citar a ausência de fundamentos para a exclusão das pessoas jurídicas. De fato, não há nenhuma norma ou princípio que sejam expressamente ligados ao fato. No entanto, a prática política e os dados coletados por diversas pesquisas demonstram que a participação das pessoas jurídicas fere diretamente princípios constitucionais como a Isonomia, a Equidade e, inclusive, a Soberania Popular. Por sua vez, o Ministério Público pugnou pelo acolhimento dos pedidos trazidos na ADI.

Assim colocados os argumentos trazidos pelas partes processuais, em seus pontos centrais, passa-se à análise do voto dos ministros e de suas alegações, face ao que foi apresentado até o presente momento.

4.2.1 A decisão final dos Ministros: argumentos acatados e contestados

O STF por ser o principal órgão do Poder Judiciário se apresenta como guardião das leis e da CF, razão pela qual o posicionamento de seus ministros se faz importante para este estudo ao lançar luz sobre o contexto jurídico do tema em questão.

O primeiro voto analisado é o do Ministro Relator Luiz Fux, que o inicia expondo a necessidade de uma reforma política, principalmente quanto ao financiamento de campanhas eleitorais, bem como a alguns dados trazidos pelos participantes da Audiência Pública.

Preliminarmente, ele reconhece a legitimidade ativa do CFOAB para a interposição da ADI. Ainda declara que os preceitos das Leis 9.096/95 e 9.504/97 podem ser objeto de

controle concentrado de constitucionalidade e reconhece, em seguida, a possibilidade jurídica dos pedidos, passando à análise e delimitação sobre o financiamento empresarial.

De forma sucessiva, estabelece as premissas que julgou necessárias ao bom julgamento da ação: reconhece a capacidade do STF para tratar a questão trazida sem violar a separação de poderes; ressalva o fato de que, apesar da CF não fornecer um arranjo pré-determinado que defina o sistema de financiamento de campanhas, ela disponibiliza uma moldura de direitos e princípios (princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política) que norteiam o processo político; ressaltando, por fim, que “o processo de interpretação constitucional reclama a atuação comum entre o judiciário e outros atores constitucionais, como, no caso, o Poder Legislativo” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017).

Passando à análise da questão trazida, o Ministro esclarece:

De início, não me parece que seja inerente ao regime democrático, em geral, e à cidadania, em particular, a participação política por pessoas jurídicas. É que o exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, pressupõe três modalidades de atuação cívica: o iussuffragii (i.e., direito de votar), o jus honorum (i.e., 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 (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 347). Por suas próprias características, tais modalidades são inerentes às pessoas naturais, afigurando-se um disparate cogitar a sua extensão às pessoas jurídicas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 48).

O Ministro afirmou assim que a extensão do direito de participar da democracia às pessoas jurídicas é um disparate, posto que estas não possuem direitos políticos e não se equiparam ao cidadão. Ele firma este posicionamento no decorrer do voto através da juntada de dados coletados durante a Audiência Pública e de pesquisas realizadas pelo Exmo. Ministro. Logo, conclui no parecer:

Ademais, penso que a opção por excluir o financiamento por pessoas jurídicas não ensejará consequências sistêmicas sobre a arrecadação de recursos, seja porque se mantém o acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita, seja porque persistiria o financiamento por pessoas naturais.²⁰

Ainda, o mesmo Ministro faz um adendo em relação ao direito de livre expressão das empresas que justificaria a sua participação como financiadoras de campanhas. Apesar de considerar este direito, ele ressalta que, na maioria dos casos, a empresa contribui para as campanhas dos principais candidatos, descartando a liberdade de expressão e evidenciando um agir estratégico.

²⁰Ibid, p.51.

Em relação ao pedido acerca dos critérios de doação de pessoas naturais e do uso próprio de recursos pelos candidatos, declarou a constitucionalidade do art. 23, § 1º, I e II, da Lei n. 9.504/97 (BRASIL, 1997) e do art. 39, § 5º, da Lei n. 9.096/95 (BRASIL, 1995).

Por sua vez, o Ministro Joaquim Barbosa seguiu o voto do ministro relator, trazendo algumas observações singulares quanto ao assunto discutido:

De qualquer forma, parece-me que a permissão dada às empresas de contribuírem ao financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos é manifestamente inconstitucional por exercer uma influência nefasta, pernicioso no resultado dos pleitos, apta, portanto, a comprometer a normalidade e a legitimidade do processo eleitoral, bem como de comprometer também seriamente a independência dos representantes. Essa situação corresponde, quando se fala da independência, àquela que assegura a independência do candidato em relação às tentativas de comprometimento com os interesses dos atores econômicos que evidentemente buscam subsidiar a sua campanha, mas, mais adiante, seguramente, exigirá algum tipo de retorno (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 51).

O Ministro Dias Tofolli antecipou seu voto e acompanhou o voto do relator, compartilhando seu posicionamento em relação à participação de pessoas jurídicas na esfera eleitoral ao afirmar peremptoriamente que “[...] não há, portanto, comando ou princípio constitucional que justifique a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral brasileiro, em qualquer fase ou forma, já que não podem exercer a soberania pelo voto direto e secreto” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 82).

Seguem-se os debates nos quais o Ministro Gilmar Mendes se manifestou no sentido de que o problema em questão é a corrupção e o desrespeito à legislação vigente, não sendo o caso de alteração do sistema de financiamento eleitoral. Para sustentar sua visão, acrescentou como exemplo a temática da propaganda institucional, que nada mais seria que uma propaganda eleitoral que utiliza suntuosas verbas públicas. Ele citou ainda alguns aspectos históricos para justificar seu posicionamento:

E, veja, na própria História nossa recente, que agora é esquecida, já se entendeu que a solução à proibição de campanha era a abertura. Agora, estamos fazendo o caminho inverso, sem nenhuma alteração no sistema, sem nenhuma reforma no sistema eleitoral (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 110).

De maneira semelhante, Tofolli levantou um questionamento quanto a outras distorções visíveis:

Vejam, fico a pensar, Ministro Marco Aurélio: como que uma empresa que pega dinheiro no BNDES a juros subsidiados pode financiar uma campanha eleitoral? Porque, se ela está com o papagaio no banco, ela tem que economizar dinheiro para pagar aquele papagaio. E ela vai e doa. Pegam empréstimos e doam para campanhas eleitorais. É disso que se trata. Não tenho dúvida, Ministro Gilmar, que também temos que, interpretando a Constituição e as leis, ser mais severos quanto à publicidade institucional. É um descalabro o que se gasta com publicidade

institucional que, como bem disse Vossa Excelência, não é voltada à educação, à saúde. É voltada à promoção. Subscrovo o que Vossa Excelência disse (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 113).

Em seguida, Gilmar Mendes afirmou que, se ocorrer dentro dos limites legais, o financiamento de campanha por pessoas jurídicas não passa de uma forma que essas pessoas têm de apoiar candidatos que possuem perfis ideológicos correspondentes aos seus anseios.

O Ministro Luís Roberto Barroso, por sua vez, destacou que a questão em pauta deve ir além do viés do financiamento de campanhas. Ele afirmou que “[...] o que está em questão, neste debate e nos que lhe são conexos, é o momento que a democracia brasileira vive e, um pouco, as relações entre a sociedade civil, a cidadania e a classe política, o Poder Legislativo, o Congresso Nacional.” Em seguida, asseverou peremptoriamente que “[...] o sistema eleitoral brasileiro tem um viés antidemocrático e antirrepublicano como consequência da conjugação de dois fatores: o sistema eleitoral proporcional com lista aberta somado à possibilidade de financiamento privado por empresas” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 121).

Barroso ainda questionou a afirmação de Gilmar Mendes de que as empresas poderiam doar de acordo com afinidades ideológicas, contrapondo-a aos fatos apresentados por Fux, os quais apontam que a maioria das doações ocorre para lados opostos da disputa política. Assim, finalizou seu voto acompanhando o Ministro Relator:

E é por essa razão que, nas situações que envolvam proteção de minorias, ou nas situações que envolvam certos impasses que emperram a história, acaba sendo indispensável a intervenção do Supremo Tribunal Federal, não contra majoritária, mas representativa. É para fazer andar a história, quando ela tenha parado. Portanto, há uma dimensão representativa que legítima, com parcimônia, a nossa atuação, para ajudar a superar determinados entraves que são próprios da política, que às vezes são inevitáveis na política e que não desmerecem a política. Mas, nessas horas, é preciso – eu usei essa expressão em um julgamento, daquela tribuna -, às vezes, uma vanguarda iluminista que empurre a história, mas que não se embriague dessa possibilidade, porque as vanguardas também são perigosas quando se tornam pretensiosas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 130 et. seq.).

Por outro lado, o Ministro Teori Zavaski se posicionou contrário ao entendimento do Ministro Fux e excepcionou pelo não acolhimento das pretensões da ação. Ele reflete que

[...] a primeira realidade que se deve ter presente é que o financiamento de partidos e de campanhas eleitorais é contingência ineliminável em nosso sistema democrático e que, para evitar que ele produza, ou continue produzindo, efeitos negativos indesejáveis e perversos, não há fórmulas simples, nem soluções prontas. Trata-se, ao contrário, de questão tormentosa, no plano social e político em primeiro lugar e no plano jurídico como consequência. A segunda constatação – essa no estrito domínio normativo e, portanto, mais sensível ao juízo a ser feito na presente ação – é a de que a Constituição Federal não traz disciplina específica a respeito da matéria. Essa constatação resulta claramente estampada na própria petição inicial, que, para sustentar a inconstitucionalidade dos preceitos normativos atacados, invocou ofensa

a princípios constitucionais de conteúdo marcadamente aberto e indeterminado: o princípio democrático, o princípio republicano, o princípio da igualdade (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 141).

Zavaski fez uma análise legalista e firme sobre os principais pontos trazidos pelo autor da ação e pelo relator. Ele afirmou que o alto custo das campanhas, “[...] não pode, por si só, ser invocado como fundamento para um juízo de procedência da presente ação direta” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 142), pois esse liame não encontra respaldo em nenhum sistema normativo, visto que a CF proíbe o abuso do poder econômico, não se referindo direta ou indiretamente ao custo das atividades partidárias.

E se esse custo for abusivo, a inconstitucionalidade não estará no preceito normativo, mas nas práticas políticas ilegítimas, a significar que a procedência ou não da ação não terá, necessariamente, do ponto de vista jurídico, o efeito de eliminar ou limitar aqueles custos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 150).

O Ministro afirmou, ainda, que não há justificativa para que o STF intervenha na questão, que deve ser tratada pelo Congresso Nacional. Ele acrescentou que a eliminação do financiamento empresarial e mesmo o controle sobre as doações realizadas por pessoas naturais são insuficientes para promover uma igualação real entre as partes.

Portanto, a não ser que se proíba toda e qualquer doação por parte de pessoas naturais (hipótese em que a igualação entre ricos e pobres se daria pela submissão de todos a uma proibição universal e absoluta), qualquer que seja o critério ou o nível de permissão de doações não eliminará, jamais, essa desigualdade no plano material. Sempre haverá pessoas – e talvez elas formem a grande maioria da nossa sociedade – que estarão em situação de desvantagem, porque desprovidas de recursos para fazer qualquer doação a partidos ou campanhas eleitorais, seja qual seja o valor permitido (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 151).

Dessa forma, o Ministro argumentou que as interferências existentes entre candidatos e partidos competidores não se limitam às doações financeiras levantadas no período eleitoral, sendo preciso verificar outros fatores como, por exemplo, o poder político dos partidos que ocupam altos postos nas diferentes instâncias federativas,

[...] especialmente quando candidatos a reeleições, que, muito antes e independentemente do período de campanha, situam-se na privilegiada condição de assumir ou distribuir espaços de poder, de formar alianças, de promover nomeações para cargos de visibilidade eleitoral, que permitem ao titular a tomada de decisões sobre distribuição de verbas a estados ou municípios, ou a celebração de convênios, ou a priorização de obras e serviços públicos, sem falar na promoção das campanhas publicitárias institucionais, ditas de prestação de contas, mas com olhos voltados para as urnas. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 154).

Assim, percebe-se que as possibilidades de influência são maiores para partidos que já se encontram no poder. E caso estes tenham a opção de sair da esfera da legalidade, sua

influência pode se tornar imensurável.

Portanto, quando se examina a constitucionalidade das fontes de financiamento, como essa relacionada às doações por pessoas jurídicas, é preciso ter cuidado para não aprofundar a desigualdade das condições de disputa eleitoral, evitando criar situações que confiram aos ocupantes do poder posições ainda mais privilegiadas do que já ostentam em relação aos seus opositores políticos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 154).

Outrossim, Zavaski considerou a impossibilidade de se prever o resultado da declaração de inconstitucionalidade da norma que autoriza doações por pessoas jurídicas, não havendo garantias de que a mudança promoverá a erradicação da influência do poder econômico sobre a esfera política. Assim, finalizou seu voto afirmando que

A experiência comparada demonstra, no que toca às fontes de financiamento de partidos e campanhas, que o sensível e complexo empreendimento normativo está inserido necessariamente em contexto mais amplo e mais profundo de reforma política, especialmente do sistema eleitoral, empreendimento que, por elementar imposição do sistema constitucional de democracia representativa, é do Poder Legislativo (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 156).

De outra parte, o Ministro Marco Aurélio, em sua fala, afirmou que a crise vivida no país tem como principal nuance o distanciamento entre as pretensões e anseios sociais e as ações concretas dos mandatários políticos, tendo em vista que as ações dos representantes são permeadas pelos interesses daqueles que o financiaram.

A causa principal desse descolamento está na forma de conduzir o processo de escolha dos representantes no Brasil. O valor da igualdade política é substituído, desde o primeiro momento, pela riqueza das grandes empresas doadoras que controlam o processo eletivo. Não vivemos uma democracia autêntica, mas uma plutocracia – um sistema político no qual o poder é exercido pelo grupo mais rico, implicando a exclusão dos menos favorecidos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 172).

Neste sentido, o ministro foi categórico ao afirmar que o financiamento privado das campanhas eleitorais e dos partidos políticos é o maior óbice para que a democracia se estabeleça como direito fundamental plenamente conquistado. E ainda levantou as seguintes indagações sobre o tema:

Pode ser direito de todos se tantos estão aliados do processo político? Como falar em soberania popular e autogoverno se impera uma representatividade política tão frágil? Consoante afirmou o professor Timothy Kuhner, se a democracia é um direito fundamental, então, a plutocracia, que vigora no sistema político-eleitoral, é a violação desse direito fundamental, sendo o afastamento de transgressões dessa natureza o ofício mais dignificante do Supremo Tribunal Federal como instituição republicana e democrática (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 174).

Marco Aurélio ainda complementou sua fala, apresentando dados relativos aos gastos necessários para a eleição de candidatos aos principais cargos do Executivo e do

Legislativo²¹. Por fim, confirmou seu voto acompanhando o Relator.

Também Ricardo Lewandowski acompanhou o relator, declarando a inconstitucionalidade dos artigos impugnados,

[...] por entender que o financiamento de partidos e campanhas por empresas privadas, tal como autorizado em nossa legislação eleitoral, fere profundamente o equilíbrio dos pleitos, que, nas democracias, deve reger-se pelo vetusto princípio que os anglo-saxões denominam de *oneman, one vote*, significando que a cada cidadão deve corresponder um voto, com igual peso e idêntico valor (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 178).

Ou seja, sua fala implicou que as pessoas jurídicas por não votarem e não poderem ser eleitas, não teriam justificativa para participarem do processo eleitoral, mesmo que apenas como apoio financeiro a partidos ou candidatos. Pois, segundo o Ministro, elas defenderiam primordialmente seus interesses materiais, ou seja, seu próprio lucro, o que torna sua participação conflitante com as aspirações do bem comum que inspiram os cidadãos.

O problema, a meu ver, é que a promessa dos constituintes, solenemente gravada logo no artigo vestibular de nossa Carta Magna, segundo a qual seria instituída no Brasil uma democracia participativa, como complemento à representativa, nunca se realizou plenamente, pois jamais foram removidos os obstáculos – intransponíveis na prática – para a manifestação direta dos cidadãos no plano da política mediante o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular previstos no art. 14, I, II e III da CF (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 180).

Assim, Lewandowski confirmou que seu voto acompanha o do Relator.

Ademais, ao proferir seu voto Gilmar Mendes reafirmou posicionamentos tomados em debates realizados no decorrer do processo ao defender a necessidade de aprimoramento da legislação que trata do financiamento de campanhas e da fiscalização dos gastos correspondentes.

Contudo, afirmou, no mesmo sentido do voto de Teori Zavaski, que devido à complexidade do tema e dos aspectos políticos e sociais envolvidos tais aprimoramentos devem ser perpetrados através de debates no Congresso Nacional.

O ministro faz um retrospecto histórico em seu voto que abarca desde o escândalo PC Farias até o início da operação Lava Jato para ressaltar que o modelo de financiamento não interfere nas doações ilícitas que motivaram os escândalos.

O resumo da história, a partir da reabertura democrática, é o seguinte: (i) A vedação do financiamento por empresas levou, na eleição do presidente Collor, ao financiamento por caixa dois, abastecido por empresas; (ii) Após o impedimento, alterou-se a legislação, para permitir o financiamento empresarial; (iii) Ao menos

²¹ Segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2010, um deputado federal gastou, em média, R\$ 1,1 milhão; um senador, R\$ 4,5 milhões; e um governador, R\$ 23,1 milhões. A campanha presidencial custou mais de R\$ 336 milhões. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 172).

nas últimas três eleições gerais, o partido do poder aproveitou-se do patrimônio público, que ingressou em seus cofres mediante doações ao partido, fora de períodos eleitorais e durante as campanhas, bem como pela via do caixa dois. O que se sugere por meio desta ação é que o escândalo mais recente estaria a recomendar o retorno ao modelo do escândalo anterior (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 246).

Dessa forma, ele afirmou que a mudança da legislação não atinge o real problema que é a perpetuação de ilicitudes, sejam elas no âmbito do financiamento ou no da apropriação política do espaço de publicidade institucional.

Ele ainda levantou a hipótese de que as doações de pessoas físicas não cobririam os gastos políticos por serem de pequena monta. O que, caso as campanhas tivessem de depender apenas delas, poderia provocar a implementação de um sistema paralelo e ilegal de financiamento, através da: “i) a clandestinidade de doações de pessoas jurídicas, por meio do caixa 2; e ii) estímulo à prática sistemática de crimes de falsidade, com o uso de CPF de “laranjas” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 256).

Portanto, para Gilmar Mendes o real problema do financiamento de campanha se encontrava na ausência de políticas institucionais que possibilitem o efetivo controle dos recursos arrecadados e dos gastos durante a campanha eleitoral.

Por fim, ele ratificou seu posicionamento contra o julgamento dessa ADI pelo STF, afirmando que

Arroubos interpretativos não devem acometer o Supremo Tribunal Federal e fazer desta elevada Corte a veiculadora de reforma política, confessa e comprovadamente, derrotada nas instâncias democráticas, em razão de seu propósito, justamente, antidemocrático (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 258).

Em resposta ao voto do Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Relator se manifestou por meio da seguinte observação:

[...] esse tema foi objeto de audiências públicas. Nós fizemos audiências públicas, ouvimos ilustres cientistas políticos, doutrinadores, estudiosos e colhemos as impressões, e, naquela oportunidade, há um ano e sete meses atrás, nós trouxemos os dados colhidos dessa audiência. E por que eu falo em audiência pública? Porque, Senhor Presidente, no meu modo de ver, há uma ideia basilar no neoconstitucionalismo: se uma determinada questão gravita em torno de algo que é um desacordo moral expressivo, ou razoável da sociedade, a Corte, no meu modo de ver, ela tem que se alinhar ao sentimento social (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 260).

Em seguida, a Ministra Rosa Weber apresentou seu voto e acompanhou o voto do Relator, acrescentando por sua vez que

Com efeito, à luz do texto constitucional, questiono se a Constituição da República, quanto à normalidade e legitimidade do jogo eleitoral (i) reputa desimportante a influência do poder econômico; (ii) incentiva tal influência; ou, por fim, (iii) busca

desestimulá-la? A meu juízo, a resposta é uma só: a Constituição aponta à proteção da disputa eleitoral, dela alijando, na medida do máximo possível, a influência corrosiva do poder econômico (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 295).

Ainda, argumentou que o respeito à soberania popular e à cidadania são fundamentos da República Federativa do Brasil, conforme a redação do art. 1º, II, da CF, e, por isso, demanda a vedação das doações de pessoas jurídicas a partidos políticos e candidatos.

Usando sólida base argumentativa, a Ministra criticou o esgotamento do exercício da cidadania no ato de votar ou ser votado, a despeito de que tais atos constituam o ápice da soberania popular como é entendida contemporaneamente.

A livre escolha do eleitor por um ou outro candidato não pode estar limitada ao aspecto puramente formal, cumprindo assegurar, sob pena de formação viciada da vontade, ambiente em que a igualdade – não somente entre os eleitores, mas também entre os candidatos -, possa de fato estar presente, o que não se verifica no atual modelo de financiamento privado das campanhas eleitorais, dado o desequilíbrio de forças perpetrado pelo capital. Experimenta-se, hodiernamente, cenário em que diminuto grupo de pessoas jurídicas (menos de 1%) concentra a quase totalidade dos valores doados aos partidos políticos e candidatos. E a cada novo pleito eleitoral, enquanto os totais despendidos por partidos e candidatos se elevam a patamares estarrecedores (superiores até mesmo aos gastos nas corridas presidenciais norte americanas), os recursos provenientes das doações por empresas assumem protagonismo em relação ao volume arrecadado nas campanhas políticas, superando 70% do total de gastos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 302).

Também a Ministra Carmen Lúcia votou de acordo com o relator e fundamenta seu voto no art. 1º e no art. 14, § 9º, da CF. Defendeu ela, ao conceituar “povo” no parágrafo único do art. 1º da CF e, posteriormente, afirmar que “todo o poder emana do povo”, a Constituição diz quem é seu povo: “No caso brasileiro, no art. 12, são brasileiros, os nacionais, pessoas físicas que detém a titularidade da cidadania. E, portanto, são os cidadãos, pessoas físicas que compõem o povo, que exercem o poder político” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 319).

Então, ela conclui pela inconstitucionalidade das normas que se referem à doação de valores para campanhas eleitorais ou por empresas ou pessoas jurídicas. E esclareceu:

É o cidadão que participa do processo, em qualquer condição, de candidato ou eleitor, de eleito ou de militante de uma determinada ideologia, ou agremiação. A participação no processo depende dessa condição de cidadania que é própria da pessoa física. Considero que a igualação de doadores é que faz com que nós não tenhamos desvirtuamentos. Qualquer que seja o modelo, o essencial é o controle realmente bem feito. Qualquer que seja o resultado a que se chegue, mesmo que seja o da inconstitucionalidade, e que venha um outro marco normativo, como previsto no voto do Ministro Fux, haveremos de nos esmerar sempre nos sistemas de controle, porque é daí que decorre talvez a maior lisura do processo, a probidade e, portanto, uma democracia na qual os cidadãos brasileiros possam confiar (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 319).

Por último, o Ministro Celso de Melo acompanhou o dissenso instaurado pelo

Ministro Teori Zavascki, julgando parcialmente improcedente a ADI, pois

[...] também entendo que o reconhecimento legal da possibilidade de pessoas jurídicas de direito privado contribuírem, mediante doações, para partidos políticos e candidatos, no contexto de processos eleitorais, não transgride nem contraria a Constituição, especialmente se se institucionalizar sistema de efetivo controle que impeça, neutralizando-o, o abuso de poder econômico (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2017, p. 322).

Assim, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, o pedido formulado na ADI foi julgado procedente em parte, declarando-se a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas as campanhas eleitorais. De forma sucinta pode-se visualizar a seguir, no quadro apresentado, o posicionamento geral de cada ministro.

Quadro: Posicionamento dos ministros em relação à (in)constitucionalidade do financiamento empresarial de campanhas

Votantes pela inconstitucionalidade	Votantes pela constitucionalidade
Min. Gilmar Mendes	Min. Luiz Fux
Min. Teori Zavascki	Min. Joaquim Barbosa
Min. Celso de Mello	Min. Marco Aurélio Mello
	Min. Ricardo Lewandowski
	Min. Rosa Weber
	Min. Carmen Lúcia
	Min. Luís Roberto Barroso
	Min. Dias Tofoli

Depreende-se assim que os votos dos Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes foram vencidos, em menor extensão. O Tribunal, por sua vez, rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99 e, portanto, a decisão aplicou-se às eleições de 2016 e às seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão.

Visando obter maior clareza na análise dos argumentos o tópico a seguir tratará exclusivamente de detalhar e contextualizar esses argumentos com todas as reflexões teóricas feitas anteriormente e que embasam teoricamente este trabalho.

4.3 Balanço e análise dos argumentos apresentados

Do exame dos fundamentos apresentados pelas partes processuais e pelos Ministros é possível traçar duas vertentes de argumentos: (I) uma vertente de alegações a favor e (II) outra, contra a inconstitucionalidade do financiamento empresarial de campanhas.

Por um lado, a (I) traz em seu bojo os argumentos favoráveis ao fim do financiamento empresarial, os quais vão ao encontro do debate teórico trazido no corpo do presente trabalho, a partir do qual é possível relacionar argumentos dados organizados por diferentes pesquisadores e que apontam para anomalias do sistema político, cada vez mais dependente dos financiadores e ao mesmo tempo, encontra entregue a vontade desses.

Na mesma direção, o sistema político atual demanda vultosas quantias de dinheiro para que os candidatos possam concorrer ao pleito com chances reais. Isso faz com que os partidos se vinculem cada vez mais aos agentes financiadores e se afastem da população em si, gerando a anteriormente mencionada crise da cidadania, e conseqüentemente a crise da representação.

Por outro lado, as alegações contrárias à inconstitucionalidade do financiamento por pessoas jurídicas (II) ressaltam os seguintes aspectos:

(1) A alegação de que o problema real do sistema democrático representativo é a corrupção e a de que esta ocorre a despeito do modelo de financiamento adotado. Este argumento se mostra muito genérico e simplista, porque ignora as demais facetas da questão, de caráter político, econômico, e social que colaboram para a fragilização da democracia, a exemplo, da *partitocrazia* já citada, que faz com que os partidos se tornem autocentrados na sua perpetuação no poder público e no acúmulo de verbas para tal;

(2) A premissa de que os mecanismos de regulação e fiscalização, se bem estruturados, são suficientes para controlar as influências exercidas pelas empresas. Esta alegação carece do mínimo de respaldo na realidade, pois todos os dados e argumentos apresentados no decorrer desse trabalho e a partir do julgamento demonstram a existência dessa relação independentemente dos mecanismos de controle e transparência.

No sentido desse argumento afirma-se que as empresas enquanto pessoas jurídicas também poderiam participar da vida política da sociedade. Contudo, é preciso ter em mente que pessoas jurídicas e pessoas físicas são sujeitos de direitos totalmente diferentes e possuem prerrogativas e até motivação jurídica diferente razão pela qual empresa não vota e não é considerada cidadã;

(3) A possível inviabilidade de um sistema de financiamento que não englobe as doações empresárias. Nesta linha de raciocínio, alega-se que o alto custo das campanhas combinado com as modestas verbas provenientes do fundo partidário e a baixa arrecadação de doações de pessoas físicas encorajariam os candidatos a buscar meios escusos para financiar as campanhas. Tal argumento reforça a necessidade de redução do custo das campanhas eleitorais, o que provavelmente melhoraria a qualidade da democracia facilitando o acesso a candidatos pobres e aumentaria a representatividade de setores sociais marginalizados. Ademais a suposta instigação ao crime poderia ser contornada por mecanismos de transparência e fiscalização bastando uma simples adequação à nova realidade e ao novo limite orçamentário;

(4) A impossibilidade de se atingir a igualdade e a equidade formal e material entre os candidatos e eleitores em um sistema que permita qualquer mecanismo de financiamento privado. Esta alegação atinge o âmago do debate sobre o fim do financiamento empresarial como forma de promoção da equidade, pois, de fato, esse é um dos argumentos mais utilizados para se justificar o fim de tal participação. No entanto, é preciso considerar que a igualdade real parece um objetivo utópico, posto que as diferenças sociais não dão sinal de enfraquecimento. Nesse sentido, o financiamento empresarial, apesar de não promover o fim da desigualdade social, poderia permitir a diminuição do poder econômico exercido pelas empresas e afastar a influência mercadológica do meio político ao aumentar a conexão entre candidatos e eleitores.

Todos os argumentos apresentados apontam para o fato de não haver soluções simples para a crise atual, de maneira que os caminhos indicados como saída devem ser combinados entre si, sempre considerando, como grande trunfo e mecanismo de alto potencial democratizador maior abertura à participação cidadã. Esta é a aposta que fazemos, ao final deste trabalho, e que desenvolveremos melhor a seguir, com a defesa da perspectiva de que se faz indispensável o incentivo a criação e a incorporação de mecanismos participativos que permitam a reaproximação entre o povo e seu governante.

CONCLUSÃO

O presente estudo se desenvolveu a partir da reflexão dos fatores econômicos, políticos e sociais que criam ou possibilitam o surgimento de distorções que afetam a democracia representativa, o sistema político atual e o modelo de financiamento das campanhas eleitorais. Por sua vez, essas distorções são apresentadas no decorrer do texto como elementos da possível crise da democracia representativa e é exatamente a determinação dos elementos principais e o estabelecimento do liame que os conecta a suposta crise que constitui o núcleo de fundo dessa reflexão.

A análise de tais elementos provocou o surgimento de alguns questionamentos relativos à questão política e jurídica daquilo que se configurou como objeto desta dissertação: o financiamento de campanhas. Ora, o financiamento de campanha é tema sobre o qual o Poder Legislativo deve legislar, tanto que a CF não determinou modelos a serem seguidos apenas estabeleceu limites e diretrizes. Contudo apesar desse caráter discricionário do tema, nota-se a pouca vontade do legislador em regulamentar e limitar, tanto em gastos quanto em doações, o sistema de financiamento de campanhas. Tal fator permitiu que a questão fosse levada até o STF para que este agisse como guardião da Constituição e da democracia e coibisse enfim o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas.

Assim, o estudo desses elementos permitiu a percepção da complexidade da crise e a consequentemente compreensão de que a solução para ela se encontra no fomento a práticas democráticas e de participação.

Vale ressaltar que foi necessário esmiuçar a democracia representativa e de seus fundamentos; do sistema representativo e do seu mecanismo eleitoral; e dos modelos de financiamento de campanhas para facilitar o entendimento dos aspectos que levaram ao advento da crise da representação.

Da análise da democracia depreendeu-se que o sistema representativo surgiu como mecanismo facilitador da expansão da democracia para os grandes Estados. Tal sistema, originalmente não democrático, adquiriu características democratizantes ao criar e reproduzir mecanismos de participação democrática, como as eleições, plebiscitos e referendos.

Cabe ressaltar que apesar de ser *conditio sine qua non* para a democracia moderna, essa não se esgota no sistema representativo, uma vez que ela também tem em seu bojo instrumentos de participação direta, como o orçamento participativo, o *lobby* e o *advocacy*. Tais instrumentos surgem no contexto atual como formas de oxigenação de uma democracia representativa que pode ser denominada como democracia eleitoral devido à sua

aplicabilidade atual.

Ademais, com a limitação da democracia representativa ao sistema eleitoral, ocorre a fragmentação e a corrupção desse sistema. Isto porque, quando o sistema eleitoral passa a ser a única ferramenta de participação, ele provoca um afastamento do cidadão da esfera política. Ou porque o poder de influência desse cidadão se limita à escolha entre um dos candidatos ofertados (previamente selecionados pelos partidos), seja porque o debate político se limita à apresentação comercial dos candidatos. Ou, ainda, por causa da vicissitude gerada pela mudança estrutural da esfera pública e possivelmente agravada pela mercantilização do sistema político promovida pelo financiamento empresarial de campanha.

E, assim, foi importante examinar os modelos de financiamento de campanha, tendo como foco o financiamento misto de campanhas que decorre da combinação de recursos públicos e privados. Percebe-se através das declarações de doações de campanha que o financiamento privado empresarial, que vigorou até as eleições de 2016, causou um agravamento na relação entre os cidadãos e os representantes eleitos, previamente já desgastada.

As empresas e grupos econômicos que contribuía com essa forma de financiamento, muitas vezes, demandavam o retorno de seus investimentos por meio de vantagens políticas e econômicas, concretizadas em detrimento do patrimônio estatal e da ética do serviço público. O desequilíbrio gerado por essas alianças tinha como medida paliativa o financiamento público das campanhas, que, por sua vez, destinava parte ínfima de seus recursos a uma divisão igualitária entre todos os partidos com registro no TSE.

Essa situação sugeria uma suposta busca pela equidade entre candidatos e partidos, o que é falacioso já que apenas 5% da receita total do Fundo Partidário fazem parte da divisão equânime entre os partidos, enquanto os 95% restantes são distribuídos de acordo com a composição do Congresso Nacional, o que favorece os grandes partidos já constituídos. Portanto, nesta forma mesmo o financiamento público contribui para a manutenção do poder político nas mãos dos mesmos.

Ora, da soma de todos os fatores apresentados pode surgir uma severa crise política. Trata-se de uma antiga questão como se constata pelo repertório histórico de escândalos de corrupção nacionais e pelas tantas reformulações legais que buscavam contê-la.

Mas não se podem ignorar os fatos e os argumentos trazidos no Acórdão da ADI 4650, pois a importância da proteção à democracia e aos seus princípios restou incontestado como forma de resguardar a cidadania. Todos os dados juntados ao processo indicavam uma forte distorção no sistema de financiamento de campanhas, que, como visto, dependia

primordialmente das doações de empresas e grupos econômicos.

As doações também fortaleceram a aproximação entre os candidatos e tais agentes econômicos e tornaram o sistema eleitoral dependente do vultoso capital empregado. Um exemplo é que a candidata vencedora, Dilma Rousseff, investiu cerca de 1,1 bilhão de reais para a eleição presidencial de 2014, segundo o valor declarado ao TSE.

Tomando por base esse valor é patente a impossibilidade do cidadão comum, que possuía renda média per capita de R\$ 1.226 no ano de 2016 segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), de contribuir para o financiamento de campanhas no mesmo volume com que as empresas contribuem. Dessa forma, tendo em vista apenas as doações lícitas, não restam dúvidas da ligação entre o capital investido e os candidatos eleitos.

De maneira similar, o afastamento entre cidadão e representantes corroborou para o surgimento da crise. Tanto que foi alterado pela decisão do STF que lançou as bases para a criação da Lei 13.165/15, a qual proibiu o financiamento de campanhas por pessoas jurídicas.

Como foi apontado pelos Ministros durante o processo da ADI 4650, a questão envolve outros fatores e a mudança legal por si só pode não contribuir para a mudança do *status quo*. Consoante aos argumentos apresentados pelo Ministro Teori Zavascki, a equidade no processo eleitoral não será atingida pela simples exclusão do financiamento de pessoas jurídicas, apesar de este ser um passo importante.

Afinal, a desigualdade econômica é uma característica atual da nossa sociedade e ela acabará por se refletir no processo eleitoral, mesmo que este permita apenas doações de pessoas físicas. Isto sem mencionar a necessidade do contínuo investimento em coibir, investigar e punir práticas ilegais de financiamento e a corrupção, posto que essas não se subordinam às determinações legais, à ética ou aos princípios democráticos.

Portanto, a promoção de maior participação dos cidadãos se apresenta como resposta à crise política abordada no decorrer desse trabalho, bem como caminho para a mudança do contexto político atual. Colocando em pormenores, a democracia participativa surge como a principal forma de combater esse sistema político-econômico, ao promover o desenvolvimento de uma consciência cidadã em uma população frequentemente alijada do seu poder/direito de soberania.

O incentivo ao exercício coletivo do poder político, baseado na igualdade e em um processo sem hierarquias ou influências econômicas intransponíveis, permite a recuperação de um discurso argumentativo. O que pode ampliar indefinidamente o processo de participação social nas decisões e na agenda política se for baseado no pluralismo social e nas experiências individuais e coletivas dos grupos sociais. Além disso, o pluralismo dos atores sociais é

fundamental para que ocorra um processo democrático de fato e para que seja possível construir uma democracia real. Isso significa dizer que quanto menos formalista for um sistema e quanto mais possibilidades de participação oferecer, maiores serão as práticas democráticas e melhor será a qualidade dessa democracia nele.

De igual maneira, a identificação da pessoa como cidadã e o seu auto reconhecimento neste papel permitem um avanço inestimável, pois esse reconhecimento traz consigo direitos e obrigações que irão modificar e fortalecer o papel do indivíduo na esfera pública.

Todas essas características em conjunto criariam um ambiente em que se tornaria possível a persecução dos anseios sociais e a manifestação dos movimentos de lutas sociais, possibilitando que fossem ouvidos e até que interferissem na agenda pública. E a democracia passaria a ter seu real significado cumprido, ou seja, seriam os atores sociais exercendo um controle real sobre o poder político e determinando o caminho a ser tomado na direção de uma sociedade mais inclusiva e participativa.

Isto posto, apura-se que a reforma da democracia representativa no Brasil deve ser sistêmica, no sentido de permitir, incentivar e promover a participação dos cidadãos na esfera política. Contudo a pressão social para o combate a corrupção, as novas práticas democráticas e as mudanças duramente conquistadas na legislação indicam que um dos objetivos buscados por essa nova geração de cidadãos é implementação de políticas públicas e sociais que permitam o desenvolvimento da cidadania e a tomada do poder político pelos cidadãos. O que, futuramente, pode permitir a evolução das práticas democráticas e a proteção da cidadania como forma de assegurar uma sociedade mais equânime e participativa.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- ADORNO, Theodor. **Indústria cultural e sociedade**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **A dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1985.
- ALMEIDA, Débora Resende de. A relação contingente entre representação e legitimidade democrática sob a perspectiva da sociedade civil. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 82, jun. 2013.
- ARAS, Augusto. **Fidelidade partidária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- ARAÚJO, Cícero Romão Resende de. Representação, soberania e a questão democrática. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 1, p. 47-61, jan./jun. 2009.
- ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo; Posfácio Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.
- _____. **Crises da república**. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- _____, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- _____. **O que é política?** Trad. Reinaldo Guarany. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia: ensaios sobre teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: Perspectiva, 1996.
- _____, Leonardo; NAVARRO, Zander. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.
- BACKES, Ana Luiza; VOGEL, Luiz. **Financiamento de Campanhas: problemas do modelo atual e opções legislativas**. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, fev. 2014. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/16999>>. Acesso em: mar. 2017.
- BARBALET, Jack. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.
- BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: ago. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Lei Orgânica dos Partidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: fev. 2017.

_____. Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º out. 1997. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: fev. 2017.

_____. Lei n. 9.709, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 nov. 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19709.htm>. Acesso em: jan. 2017.

_____. Lei n. 10.826/2003 de 22 de dezembro de 2003. Dispõe sobre registro, posse e comercialização de armas de fogo e munição, sobre o sistema nacional de armas - SINARM, define crimes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 2003. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.826.htm>. Acesso em: fev. 2017.

_____. Lei n. 13.165/15 de 29 de setembro de 2015. Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina. **Diário Oficial de União**, Brasília, 29 set. 2015. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm>. Acesso em: fev. 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 2001.

_____. **Estado, Governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Liberalismo e Democracia**. Trad. Marco Aurélio Nogueira 2. ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 11. ed. 1998.

CADE. **Programa de leniência**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/assuntos/programa-de-leniencia>>. Acesso em: mar. 2017.

CANCLINI, Néstor García. **Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização**. 4. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

CARAM, Bernardo; RAMALHO, Renan. Abstenções, votos brancos e nulos somam 32,5% do eleitorado do país. **G1**, Brasília, 31 de out. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/noticia/2016/10/abstencoes-votos-brancos-e-nulos-somam-326-do-eleitorado-do-pais.html>>. Acesso: mar. 2017.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. Saiba mais sobre o *amicus curiae*. **Jusbrasil**, 2013. Disponível em: <<https://marciocavalcante2.jusbrasil.com.br/artigos/121942723/saiba-mais-sobre-o-amicus-curiae>>. Acesso em: mar. 2017.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP, 2013.

COTTA, Maurizio. Representação política. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Universidade de Brasília, 11. ed., p.1102, 1998.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

_____; OLIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. (Org.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas-SP: Unicamp, 2006.

DAHL, Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

_____. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2001.

DINIZ, Simone. **Política externa e o poder legislativo no Brasil pós-redemocratização**. Edufscar, 2014.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Trad. Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GEORGE, Susan. **Los usurpadores; como las empresas transnacionales toman el poder**. Barcelona: Icaria, 2014.

GURZA LAVALLE, Adrian; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. “Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: n. 60, p. 43-66, 2006.

_____; _____. **“Democracia, pluralização da representação e sociedade civil”**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo: n. 67, p. 49-103, 2006.

GOZETTO, Andréa. Ainda é necessário esclarecer conceitos: lobby x advocacy. **Cause**, São Paulo, [201-]. Disponível em: <<http://www.cause.net.br/ainda-e-necessario-esclarecer-conceitos-lobby-x-advocacy/>>. Acesso em: jul. 2017.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

IBGE. **Renda domiciliar per capita**. Diretoria de Pesquisas, Rio de Janeiro, 24 de fev. de 2017. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/default_renda_percapita.shtm>. Acesso em: jun. 2017.

IPEA [et al.]. **Retrato das desigualdades de gênero e raça**. 4. ed. Brasília, DF:, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

LAISNER, Regina. A participação em questão: ponto ou contraponto da representação na teoria democrática? **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v.14, n.26, p.17-35, 2009.

_____. **Poder Local e experiências participativas: a implantação do Orçamento participativo em São Carlos e Piracicaba (SP) numa perspectiva comparada**. 2005, 117f. Paulo, SP.

LEFORT, Claude. **Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MADEIRO, Carlos. **Empresas doaram R\$ 4,1 bilhões a candidatos em 2010 e 2012**. UOL, Maceió, fev. 2014. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2014/02/04/empresas-doaram-r-41-bilhoes-a-candidatos-em-2010-e-2012.htm>>. Acesso em: mar. 2017.

MANCUSO, Wagner. **Construindo Leis: As Construtoras e as Concessões de Serviços**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 58, p. 61-87, 2003.

_____. Investimento eleitoral no Brasil: Balanço da Literatura (2001 a 2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 54, p. 155-183, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n54/0104-4478-rsocp-23-54-0155.pdf>>.

_____; GOZETTO, Andréa. Lobbying: instrumento democrático de representação de interesses? **Organicom**. São Paulo: v. 8, p. 118-128, 2011.

_____; SPECK, Bruno Wilhelm. **Os preferidos das empresas: um estudo de determinantes do financiamento eleitoral empresarial**. In: COSTA, Paulo Roberto Neves da; PONT, Juarez (Org.). **Empresários, Desenvolvimento, Cultura e Democracia**. Curitiba: UFPR, 2015.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. New York: Cambridge University Press, 1997.

MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. **A ciência do direito: conceito, objeto, método.** 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MARQUES, Eduardo. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Revan: Fapesp, 2000.

_____. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo.** São Paulo: Annablume, 2003.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status.** Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros. 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MIGUEL, Luís Felipe. Capital político e carreira eleitoral: algumas variáveis na eleição para o Congresso brasileiro. **Revista de Sociologia e Política,** Curitiba: n. 20, p. 115-134, 2003.

_____. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova Revista de Cultura e Política,** São Paulo, n. 84, p. 25-63, 2011.

OPPO, Anna. Partidos Políticos. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de política.** Brasília: Universidade de Brasília, 11. ed. 1998.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PITKIN, Hanna Fenichel. O conceito de representação. **Política e Sociedade,** São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1979.

_____. Representação: palavras, instituições e ideias. In: O Futuro da Representação. **Lua Nova Revista de Cultura e Política,** n. 67, 2006.

RANCIÈRE, Jacques. Jacques Rancière: nossos governos estão se tornando oligárquicos. **Instituto Humanitas Unisinos,** São Leopoldo, 14 fev. 2014a. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/528270-jacques-ranciere-nossos-governos-estao-se-tornando-oligarquicos>>. Acesso em: 30 de jun. de 2015.

_____. **O ódio à democracia.** São Paulo: Boitempo, 2014b.

RAWLS, John. **O liberalismo político.** São Paulo: Martins Fontes, 2011.

SÁNCHEZ RUBIO, David. Uma perspectiva crítica sobre democracia e direitos humanos. **Grupo Nacional de Membros do Ministério Público.** Cuiabá, MT: 8 jan. 2013. Visualizado em: <<http://www.gnmp.com.br/publicacao/171/uma-perspectiva-critica-sobre-democracia-e-direitos-humanos>> Acesso: 30 de jun. de 2015.

_____. “Crítica a une cultura estática y anestesiada de derechos humanos”.
In: MULLER, Cristiano, AZEVEDO, Karla Fabrícia Moroso Santos de. (org.). **Os conflitos fundiários urbanos no Brasil: estratégias de luta contra os despejos e empoderamentos a partir da teoria crítica dos direitos humanos**. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. Trad. Dinah de Abreu Azevedo. Ática: São Paulo, v.2, 1994.

_____. **Partidos e sistemas partidários**. Trad. Waltensir Dutra. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SASSE, Cintia. Conheça o financiamento de campanha em alguns países. **Jornal Senado**. Brasília, DF, 20 set. 2010. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/eleicoes2010/noticias/conhea-o-financiamento-de-campanha-em-alguns-paises.aspx>>. Acesso em: ago. 2017.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Sergio Góes de Paula. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

SPECK, Bruno Wilhelm. Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antônio Octavio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2015, v. 1, p. 247-270.

_____. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: BIASON, Rita de Cassia (Org.). **Temas de corrupção política no Brasil**. São Paulo: Balão, 2012.

_____; MANCUSO, Wagner Pralon. “O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral”. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS 36. Águas de Lindóia, out. 2012.

_____. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. **Cadernos Adenauer**, v. 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

_____. Influenciar as eleições ou garantir acesso aos eleitos? O dilema das empresas que financiam campanhas eleitorais. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 104, p. 39, 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação direta de inconstitucionalidade**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4650&classe=A DI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

_____. **OAB, PGR, AGU e amici curae se manifestam em julgamento sobre financiamento de campanhas**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=255810>>. Acesso em: maio 2017.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. 2013, Tese Doutorado, Faculdade, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

TOLEDO, José Roberto, BURGARELLI, Rodrigo, MAIA, Lucas de Abreu. As 10 empresas que mais doaram em 2014 ajudam a eleger 70% da Câmara. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 8 de nov. de 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,as-10-empresas-que-mais-doaram-em-2014-ajudam-a-eleger-70-da-camara,1589802>>. Acesso em: ago. 2017.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Convenções partidárias**. Brasília, [201- a]. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/eleicoes/processo-eleitoral-brasileiro/registro-de-candidaturas/convencoes-partidarias>>. Acesso em: mar. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Fundo Partidário**. Brasília, [201-b]. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Acesso em: mar. 2017.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Houve um aumento de 10% de votos nulos, brancos e abstenções em relação às eleições de 2012**. Brasília, 2016. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Novembro/segundo-turno-das-eleicoes-municipais-2016-registra-aumento-de-abstencoes> >. Acesso em: fev. 2017.

URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática? In: **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 67, 2006.

VITA, Álvaro de. **O liberalismo igualitário: sociedade democrática e justiça internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: UnB, 2004.

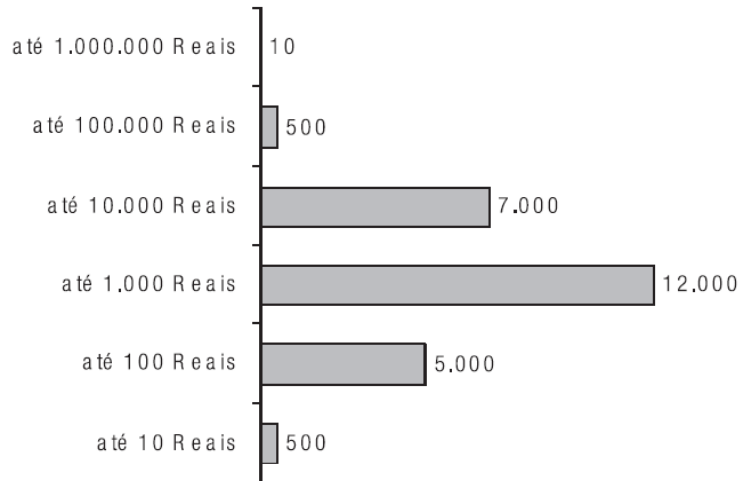
YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minoria. In: **Lua Nova Revista de Cultura e Política**. São Paulo, n. 67, 2006.

ZIGONI, Carmela. **Eleições 2014: Congresso Nacional permanecerá desigual nos próximos 4 anos**. Brasília, DF, 10 de out. de 2014. Disponível em: <www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2014/outubro/eleicoes-2014-congresso-nacional-permanecera-desigual-nos-proximos-4-anos>. Acesso em: mar. 2017.

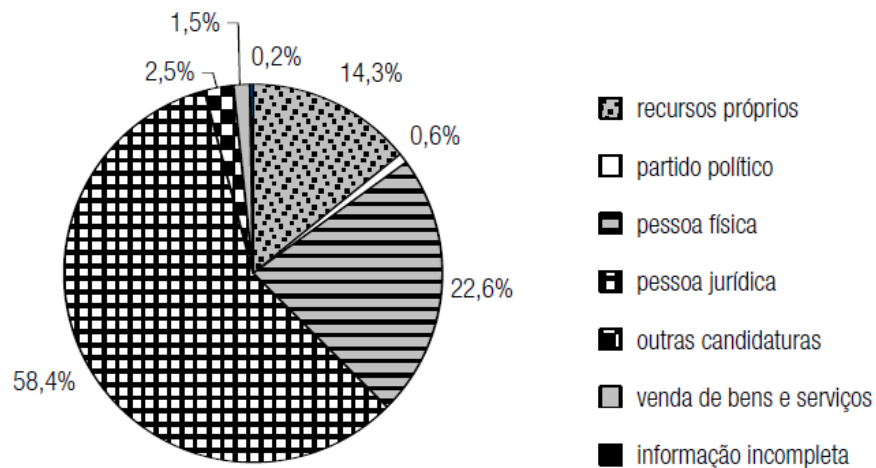
ANEXOS

ANEXO A - GRÁFICOS E DADOS APRESENTADOS NO TEXTO

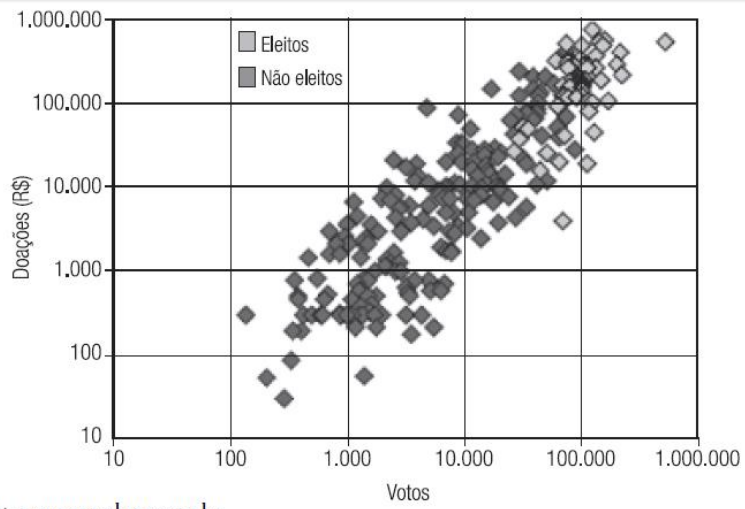
Quadro 2. Volume de doações de pessoas físicas a candidatos a deputado federal em 2002.



Quadro 3. Composição do financiamento de candidatos a deputado federal em 2002 (classificado por tipo de recursos).



MG. Quadro 4. Relação entre doações e votos. Candidatos a deputado federal em 2002 –



Fonte: www.asclaras.org.br

ANEXO B - EMENTA DA ADI 4.650**17/09/2015 PLENÁRIO**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL

RELATOR :MIN. LUIZ FUX

REQTE.(S) :CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS

ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB

ADV.(A/S) :MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E

OUTRO(A/S)

INTDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) :CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. :SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL

DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

ELEITORAL - SE-MCCE

ADV.(A/S) :RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E

OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES

UNIFICADO - PSTU

ADV.(A/S) :BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E

OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL

- CNBB

ADV.(A/S) :MARCELO LAVENÈRE MACHADO

AM. CURIAE. :INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB

ADV.(A/S) :THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. :INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E

MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS

AM. CURIAE. :CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA

FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO

ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ

DIREITOS

ADV.(A/S) :ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL.

MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e II, 24 E 81, *CAPUT* E § 1º. LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, E 39, *CAPUT* E §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO (*ITENS E.1.e E.2*). SENTENÇA DE PERFIL ADITIVO (*ITEM E.5*). TÉCNICA DE DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO NORMATIVA *SUBSIDIÁRIA* E *EXCEPCIONAL* DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE SE LEGITIMANDO EM CASO DE *INERTIA DELIBERANDI* DO CONGRESSO NACIONAL PARA REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO RAZOÁVEL (*IN CASU*, DE DEZOITO MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA. PRETENSÕES QUE VEICULAM ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE PROCESSUAL. PREMISSAS TEÓRICAS. POSTURA *PARTICULARISTA* E *EXPANSIVA* DA SUPREMA CORTE NA SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE DA MATÉRIA, AFETA QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL. AUTOINTERESSE DOS AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS.

COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A postura particularista do Supremo Tribunal Federal, no exercício da *judicial review*, é medida que se impõe nas hipóteses de salvaguarda das condições de funcionamento das instituições democráticas, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias.

2. O funcionamento do processo político-eleitoral, conquanto matéria deveras sensível, impõe uma postura mais *expansiva* e *particularista* por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais *deferentes* e *formalistas*, sobre as escolhas políticas exercidas pelas maiorias no seio do Parlamento, instância, por excelência, vocacionada à tomada de decisão de primeira ordem sobre a matéria.

3. A Constituição da República, a despeito de não ter estabelecido um modelo normativo pré-pronto e cerrado de financiamento de campanhas, forneceu uma *moldura* que traça limites à discricionariedade legislativa, com a positivação de *normas fundamentais* (e.g., princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política), que norteiam o processo político, e que, desse modo, reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos.

4. O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções *juriscêntricas* no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes.

5. O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como *última palavra provisória*, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional.

6. A formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas impõe um pronunciamento da Corte destinado a abrir os canais de diálogo com os

demais atores políticos (Poder Legislativo, Executivo e entidades da sociedade civil).

7. Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “*plutocratização*” do processo político.

8. O princípio da liberdade de expressão assume, no aspecto político, uma dimensão *instrumental* ou *acessória*, no sentido de estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos.

9. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um *agir estratégico* destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano.

10. O *telos* subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo.

11. Os critérios normativos vigentes relativos à doação a campanhas eleitorais feitas por pessoas naturais, bem como o uso próprio de recursos pelos próprios candidatos, não vulneram os princípios fundamentais democrático, republicano e da igualdade política.

12. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ostenta legitimidade *ad causam* universal para deflagrar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, *ex vi* do art. 103, VII, da Constituição da República, prescindindo, assim, da demonstração de pertinência temática para com o conteúdo material do ato normativo impugnado.

13. As disposições normativas adversadas constantes das Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97 revelam-se aptas a figurar como objeto no controle concentrado de constitucionalidade, porquanto primárias, gerais, autônomas e abstratas.

14. A “*possibilidade jurídica do pedido*”, a despeito das dificuldades teóricas de pertinência técnica (*i.e.*, a natureza de exame que ela envolve se confunde, na maior parte das vezes, com o próprio mérito da pretensão) requer apenas que a pretensão deduzida pelo autor não seja *expressamente* vedada pela ordem jurídica. Consectariamente, um pedido juridicamente impossível é uma postulação categoricamente vedada pela ordem jurídica. (ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 10ª ed. Rio de

Janeiro: Forense, p. 394).

15. *In casu*,

a) Os pedidos constantes dos itens “e.1” e “e.2”, primeira parte, objetivam apenas e tão somente que o Tribunal se limite a retirar do âmbito de incidência das normas impugnadas a aplicação reputada como inconstitucional, sem, com isso, proceder à alteração de seu programa normativo.

b) Trata-se, a toda evidência, de pedido de *declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto*, cuja existência e possibilidade são reconhecidas pela dogmática constitucional brasileira, pela própria legislação de regência das ações diretas (art. 28, § único, Lei nº 9.868/99) e, ainda, pela praxis deste Supremo Tribunal Federal (ver, por todos, ADI nº 491/AM, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 25.10.1991).

c) Destarte, os pedidos constantes dos itens “e.1” e “e.2” são comuns e naturais em qualquer processo de controle abstrato de constitucionalidade, razão por que a exordial não veicula qualquer pretensão expressamente vedada pela ordem jurídica.

d) O pedido aduzido no item “e.5” não revela qualquer impossibilidade que nos autorize a, de plano, reconhecer sua inviabilidade, máxime porque o Requerente simplesmente postula que a Corte profira uma “*sentença aditiva de princípio*” ou “*sentença-delegação*”, técnica de decisão comumente empregada em Cortes Constitucionais algures, notadamente a italiana, de ordem a instar o legislador a disciplinar a matéria, bem assim a delinear, concomitantemente, diretrizes que devem ser por ele observadas quando da elaboração da norma, exurgindo como método decisório necessário em casos em que o debate é travado nos limites do direito posto e do direito a ser criado.

16. Ademais, a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral seria apenas *subsidiária* e *excepcional*, somente se legitimando em caso de *inertia deliberandi* do Congresso Nacional para regular a matéria após o transcurso de prazo razoável (*in casu*, de dezoito meses), incapaz, bem por isso, de afastar a prerrogativa de o Parlamento, *quando e se* quisesse, instituir uma nova disciplina de financiamento de campanhas, em razão de a temática encerrar uma *preferência de lei*.

17. A preliminar de inadequação da via eleita não merece acolhida, visto que todas as impugnações veiculadas pelo Requerente (*i.e.*, autorização por doações por pessoas jurídicas ou fixação de limites às doações por pessoas naturais) evidenciam que o ultraje à Lei Fundamental é comissivo, e não omissivo.

18. A cumulação simples de pedidos típicos de ADI e de ADI por omissão é processualmente cabível em uma única demanda de controle concentrado de

constitucionalidade, desde que satisfeitos os requisitos previstos na legislação processual civil (CPC, art. 292).

19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e pela declaração de inconstitucionalidade das expressões “*ou pessoa jurídica*”, constante no art. 38, inciso III, e “*e jurídicas*”, inserta no art. 39, *caput* e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria e nos termos do voto do Ministro Relator, em julgar procedente em parte o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os Ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do Ministro Teori Zavascki. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigido pelo art. 27 da Lei 9.868/99, e, conseqüentemente, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da Sessão de Julgamento, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.

Brasília, 17 de setembro de 2015.

LUIZ FUX – RELATOR

Documento assinado digitalmente