

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

Lara Marina Ferreira

CIFRAS E VOTOS: UMA RELAÇÃO DEMOCRÁTICA?

**Análise das propostas de reforma do sistema de financiamento
de campanhas eleitorais no Brasil à luz da teoria da
democracia deliberativa-participativa**

Belo Horizonte

Julho de 2012

Lara Marina Ferreira

CIFRAS E VOTOS: UMA RELAÇÃO DEMOCRÁTICA?

**Análise das propostas de reforma do sistema de financiamento
de campanhas eleitorais no Brasil à luz da teoria da
democracia deliberativa-participativa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Professora Doutora Maria Fernanda Salcedo Repolês

Belo Horizonte

Julho de 2012

F383c

Ferreira, Lara Marina

Cifras e votos: uma relação democrática? : análise das propostas de reforma do sistema de financiamento de campanhas eleitorais no Brasil à luz da teoria da democracia deliberativa-participativa / Lara Marina Ferreira. – 2012.

Orientadora: Maria Fernanda Salcedo Repolês
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

Inclui bibliografia

1. Direito constitucional – Teses 2. Eleições – Brasil – 2010 – Pesquisa 3. Fundos para campanha eleitoral – Brasil 4. Campanha eleitoral – Financiamento 5. Crime eleitoral – Brasil 6. Corrupção na política 7. Democracia – Aspectos políticos I. Título

CDU ⁽¹⁹⁷⁶⁾ 342.849.2(81)
324(81)

Lara Marina Ferreira

CIFRAS E VOTOS: UMA RELAÇÃO DEMOCRÁTICA?

**Análise das propostas de reforma do sistema de financiamento
de campanhas eleitorais no Brasil à luz da teoria da
democracia deliberativa-participativa**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Componentes da banca examinadora:

Professora Doutora Maria Fernanda Salcedo Repolês (Orientadora)
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, ____ de _____ de 2012.

AGRADECIMENTOS

Foram tantas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho!

Em primeiro lugar, agradeço à minha orientadora, pela sua capacidade de, carinhosamente, nos incentivar a dar sempre mais um passo, desmistificando nossos próprios limites.

Agradeço aos professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito, e especialmente ao Daniel, David, Agnelo e Juliano, por terem colorido esse período, muitas vezes angustiante, com palavras e experiências de amizade.

Agradeço aos colegas do grupo de pesquisa Financiamento de Campanhas e Sistemas Eleitorais do Departamento de Ciência Política da UFMG - Professor Bruno Reis, Borel, Matheus e Fernando - sem os quais essa pesquisa teria sido completamente diferente.

Agradeço aos membros do Grupo de Estudos sobre Reforma Política, coordenado pelo Professor Rodolfo Pereira, pelos debates, diálogos e leituras compartilhadas. Agradeço ainda aos membros do Grupo de Estudos Matrizes do Pensamento Político Moderno, não apenas pelas atividades acadêmicas, mas sobretudo pela amizade: Thelma, Ciro, Marcela, Pâmela, obrigada por tudo! Agradeço também aos alunos de Ciências do Estado, pela rica experiência de docência.

Aos colegas do Tribunal Regional Eleitoral, agradeço o incentivo, a torcida e a compreensão.

Agradeço especialmente, ao meu marido Leonardo, pelo companheirismo, por tudo! E também à minha família e aos meus amigos, pelas ausências e por não conseguir falar de outros assuntos mais interessantes! Dedico a vocês essa realização, por estarem sempre ao meu lado.

RESUMO

A pesquisa apresenta como tema o debate político e acadêmico sobre o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, com o objetivo de responder ao seguinte problema: que modelo de financiamento poderia contribuir para promover a participação democrática de perspectivas, valores e interesses diferentes e divergentes, além de colaborar para reduzir as práticas de corrupção? Adotando como marco teórico o modelo de democracia deliberativa-participativa, procurou-se demonstrar que um sistema de financiamento de campanhas eleitorais democrático deve contribuir para incentivar a igualdade de participação dessas diversas perspectivas e favorecer a transparência e o controle. Na investigação do grau de igualdade de participação no processo político-eleitoral, foram analisados os dados das prestações de contas das eleições gerais de 2010 de forma comparativa a cenários e conjecturas razoavelmente esperadas com a implantação das propostas da reforma política sobre o tema, especificamente o PL 1.210/2007 e o Anteprojeto 02/2001. No que toca à relação entre financiamento de campanhas e corrupção, foram contrapostos os mecanismos de transparência e de controle da legislação atual aos mecanismos propostos pelas propostas da reforma política. Em conformidade com o marco teórico adotado, conclui-se que um modelo democrático de financiamento de campanhas precisa: garantir a participação de partidos minoritários com a indicação de critérios mais fortemente contramajoritários na distribuição dos recursos públicos, especialmente do tempo para rádio e televisão; instituir limites nominais para minimizar a desigualdade das capacidades de financiamento dos doadores privados; apresentar mecanismos qualificados de transparência capazes de antecipar os debates sobre o financiamento durante, e não apenas após, as campanhas eleitorais. Ao final, apresentam-se as contribuições e os limites da pesquisa, destacando-se a necessidade de ampliar a análise para um número maior de eleições e de aprofundar o estudo dos mecanismos de transparência e controle, com a verificação de processos e de jurisprudências, além da inclusão de dados de caráter qualitativos.

Palavras-chave: financiamento de campanhas – reforma política – corrupção – teoria democrática deliberativa – teoria democrática participativa

ABSTRACT

The research concerns the political and academic debates on electoral campaign financing in Brazil, and it aims to answer the following research question: which financing model would be able to improve democratic participation from different and divergent perspectives, values, and interests, and yet, to collaborate on reducing corrupt practices? According with the theoretical perspective on deliberative-participatory model of democracy, it was demonstrated that a democratic financial system for electoral campaigns must contribute to improve participation from different perspectives and increase transparency and control. In order to investigate whether participation in political-electoral process is equal, data from reports of general elections of 2010 were analyzed and compared with the proposals in the political reform acts PL 1.210/2007 and APJ 02/2011. Regarding the link between campaigns financing and corruption, the transparency and control mechanisms from the actual system were analyzed and measured against those from the political reform acts proposals. In accordance with the theoretical reference adopted, the conclusions are that a democratic model of financing electoral campaign should: guarantee the minor parties' participation, indicating counter majority criteria for distribution of public resources, especially for distribution of radio and television time; establish nominal limits to minimize inequality among private donors; furnish qualified transparency mechanisms capable of anticipating debates about financing that do not operate only afterwards but also during the campaign. Finally, the dissertation presents the research's contributions and limitations, revealing the need to expand the studies about transparency and control of elections, verifying judicial process and jurisprudences, and also including qualitative data.

Key words: campaign financing – political reform – corruption – deliberative democratic theory – participatory democratic theory

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação dos partidos políticos segundo números de filiados	44
Tabela 2 – Distribuição do Fundo Partidário entre partidos políticos – Brasil 2009	46
Tabela 3 – Distribuição do Fundo Partidário entre partidos políticos – Brasil 2010	47
Tabela 4 – Distribuição percentual do Fundo Público para Campanhas Eleitorais (PL 1.210/2007) conforme parâmetros das eleições 2010	50
Tabela 5 – Distribuição do Fundo de Financiamento para Campanhas Eleitorais (Anteprojeto 02/2011) conforme parâmetros das eleições 2010 para Presidente da República	52
Tabela 6 – Distribuição do horário gratuito entre os partidos políticos conforme parâmetros das eleições 2010	55
Tabela 7 – Percentual de distribuição dos recursos privados nas eleições 2010	62
Tabela 8 – Distribuição de recursos privados em valores absolutos nas eleições 2010 ...	64
Tabela 9 – Distribuição de recursos entre os partidos políticos nas eleições 2010	66
Tabela 10 – Distribuição global dos recursos privados nas eleições 2010	72
Tabela 11 – Distribuição de transferências de recursos próprios de candidatos por faixas de valor - Eleições 2010	73
Tabela 12 – Distribuição de transferências pessoas jurídicas por faixas de valor - Eleições 2010	74
Tabela 13 – Distribuição de transferências pessoas físicas por faixas de valor - Eleições 2010	75
Tabela 14 – Distribuição de transferências pessoas físicas feitas pela internet por faixas de valor - Eleições 2010	77

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO: COLOCAÇÃO DO PROBLEMA E APRESENTAÇÃO DA HIPÓTESE	10
1.1 Bases metodológicas para uma construção reflexiva do problema	14
<i>1.1.1 Apresentação do problema de pesquisa</i>	<i>23</i>
1.2 Apresentação da hipótese: modelo democrático de financiamento de campanhas eleitorais	25
<i>1.2.1 Marco teórico: democracia deliberativa-participativa</i>	<i>26</i>
<i>1.2.2 Apresentação da hipótese e das variáveis da pesquisa</i>	<i>36</i>
<i>1.2.3 Metodologia: fontes e indicadores</i>	<i>36</i>
2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E IGUALDADE DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL	40
2.1 Igualdade de participação no processo político-eleitoral na perspectiva dos partidos e candidatos	41
<i>2.1.1. Distribuição de recursos públicos entre partidos políticos</i>	<i>45</i>
<i>2.1.2 Distribuição de recursos privados entre partidos políticos</i>	<i>60</i>
2.2 Igualdade de participação no processo político-eleitoral na perspectiva dos doadores	71
3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E CORRUPÇÃO	79
3.1 Mecanismos de transparência e fiscalização	83
3.2 Mecanismos de controles repressivos	93
3.3 Fontes vedadas: mecanismo de controle prévio	100
4 APONTAMENTOS FINAIS PARA UM MODELO DEMOCRÁTICO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS	106
5 CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DA PESQUISA	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS BÁSICAS	120

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMPLEMENTARES	130
APENDICE A	131
ANEXO A	135
ANEXO B	136

1 INTRODUÇÃO: COLOCAÇÃO DO PROBLEMA E APRESENTAÇÃO DA HIPÓTESE

A dissertação apresenta como objeto de estudo o financiamento de campanhas eleitorais, tema que vem adquirindo importância nos debates sobre os problemas que as democracias contemporâneas precisam enfrentar. Com o objetivo de divulgar idéias e propostas dos candidatos e partidos políticos, as campanhas eleitorais estão diretamente relacionadas à legitimidade democrática do processo eleitoral, na medida em que contribuem para que o eleitor forme sua opinião e escolha os agentes que irão conduzir as decisões políticas coletivamente vinculantes. Os elevados gastos das campanhas, entretanto, apresentam-se como obstáculos para partidos e candidatos que não contam com o apoio de grandes financiadores, e impõem riscos à realização de um processo político-eleitoral democrático.

Ao mesmo tempo, essa relação entre poder econômico e poder político é vista como problemática em muitos aspectos, já que levanta dúvidas sobre quais interesses estariam a dirigir as decisões governamentais: os interesses sociais ou os interesses dos financiadores de campanha? Nesse debate, o financiamento privado é apontado como mecanismo para que os doadores exerçam influência no processo de tomada de decisões, na medida em que orientariam a aprovação de plataformas de interesse dos financiadores (BUGARIN; PORTUGAL, 2002, p. 02). Além disso, esse tema está ligado, de forma recorrente em nosso país, a escândalos de corrupção e a esquemas de operações financeiras criminosas, permeadas por trocas de favores escusos entre financiadores, candidatos e partidos, lavagem de dinheiro, formação de “caixas dois” de partidos e de empresas, entre outros.

Essas são as principais questões que vem sendo debatidas e polemizadas no esforço político de desenho de um financiamento de campanhas eleitorais adequado ao sistema democrático, com a aprovação de normas e com as propostas de reforma da legislação pelo Congresso Nacional. O atual sistema misto, com as alterações legislativas recentes, é acusado de promover enormes distorções na distribuição de recursos entre partidos e candidatos, de endossar as diferenças econômicas entre os doadores e, ainda, de facilitar as práticas de corrupção. Diante desse quadro, os campos político e acadêmico vêm refletindo sobre as fragilidades e as possibilidades de alteração do sistema atual, sendo que entre as diversas propostas da reforma política, destacam-se a defesa da adoção de um sistema exclusivamente público e a instituição de fundo específico para doações privadas, sem a possibilidade de

indicação de partido ou candidato. Os favoráveis à adoção desses modelos argumentam que esses sistemas permitiriam um maior controle da corrupção eleitoral e favoreceriam o processo político democrático (AMORIM; CINTRA: 2005). Em primeiro lugar, porque evitariam ou, pelo menos, dificultariam¹ a prática de “caixa dois”² em campanhas eleitorais. Em segundo lugar, os políticos passariam a ser mais independentes e tenderiam a legislar menos em prol dos grupos privados financiadores de suas campanhas³.

Por outro lado, questiona-se se a igualdade absoluta entre partidos e candidatos é realmente possível e, principalmente, desejável para a democracia⁴. A democracia exigida pela atual sociedade complexa e multicultural pressupõe o reconhecimento e a aceitação de diferenças entre indivíduos e entre setores da sociedade. Pressupõe, portanto, a diferença ideológica entre partidos políticos – diferenças essas que, muitas vezes são identificadas por meio da análise dos recursos e doações privadas recebidas pelo partido ou candidato. Nesse sentido, o acesso às informações que relacionam financiadores e candidatos contribui para o processo de escolha consciente do eleitor⁵. Deve-se atentar ainda para o fato de que a

¹ “Não há como inventar um sistema que não seja vulnerável à corrupção eleitoral, sobretudo em economias com o grau de informalidade da brasileira. Mas o financiamento público, acompanhado de rigoroso sistema de fiscalização e de severas punições é a melhor opção que temos para sair do péssimo sistema de financiamento em vigor no país. Os benefícios para a democracia brasileira compensam, em muito, as possíveis imperfeições.” (NICOLAU, *apud*, AMORIM; CINTRA, 2005, p. 12)

² “Em novembro de 2000, o jornal “A Folha de São Paulo” publicou reportagem sobre contas paralelas do presidente reeleito em 1998, Fernando Henrique Cardoso. Segundo aquela reportagem, apresentada pela revista “Veja” naquele mesmo mês, o tesoureiro da campanha, Luiz Carlos Bresser Pereira, registrou o recebimento de R\$ 43 milhões de contribuições para a campanha, deixando de declarar ao Tribunal Superior Eleitoral doações superiores a R\$ 10 milhões, correspondentes a mais de 20% do total declarado.” (BUGARIN; PORTUGAL, 2003, p. 05)

³ “Sem um financiamento amplamente público das candidaturas, essas tenderão a ser reféns dos grupos de interesse que as apóiem. O custo social pode ser maior do que a economia no gasto público resultante do financiamento privado. Grupos de interesse cobrarão, depois, com forte ágio, o que pagaram.” (RIBEIRO *apud* ANASTASIA; AVRITZER, 2006, p. 80)

⁴ “No que diz respeito à distribuição mais equânime de recursos públicos, como argumentado acima, é pouco provável que ela possa realmente ser obtida na prática. No entanto, é também questionável se esta é uma característica desejável num processo eleitoral. Por que não deixar os políticos participarem de uma competição saudável pelos escassos recursos privados destinados ao financiamento de campanha? Políticos mais gabaritados e com melhores idéias podem e devem conseguir de maneira legítima uma vantagem financeira numa disputa eleitoral.” (ANDRADE, 2001)

⁵ “A justificativa para tal aposta na transparência inclui a necessidade de prestação de contas para verificação do cumprimento da legislação vigente, bem como a prestação de contas sobre a utilização dos subsídios públicos. A divulgação da informação sobre os financiadores permite que outros atores possam participar da fiscalização dessas declarações, denunciando informações incompletas ou falsas à Justiça Eleitoral. Também se argumenta que a forma como os partidos tratam da questão dos Recursos durante a campanha dará pistas sobre a futura gestão dos recursos públicos. Porém, a justificativa central para a maior transparência sobre o financiamento das campanhas é o voto informado. A idéia básica é que o financiamento das campanhas é parte integral e essencial das propostas políticas que estão sendo apresentadas pelos partidos e candidatos. Para que os cidadãos possam fazer uma escolha baseada em informações, é necessário que saibam antes da eleição os principais dados sobre o financiamento.” (SPECK, 2006, p.158)

proibição normativa de doações privadas pode ser incapaz de impedir que as mesmas ocorram extra-oficialmente e, portanto, sem qualquer controle democrático⁶.

Dessa forma, o tema do financiamento de campanhas eleitorais apresenta-se como objeto privilegiado de reflexão sobre questões fundamentais para o estudo da democracia: a influência do poder econômico na formação da opinião do eleitor; a garantia de participação igualitária no processo eleitoral aos partidos e candidatos; o debate sobre a conveniência de doações privadas; a criação de mecanismos para prevenir e combater a corrupção; entre outros.

Entre tantos questionamentos, essa primeira parte da dissertação procura evidenciar, de forma aprofundada, o caminho trilhado ao longo da pesquisa para a definição clara do problema e da hipótese. Justifica-se essa introdução prolongada para demonstrar que esses elementos foram redefinidos e aprimorados na medida em que se aprofundava o conhecimento sobre o tema e sobre os estudos realizados. Espera-se, com essa introdução, oferecer ao leitor um panorama horizontalizado sobre o problema do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil, ao mesmo tempo em que se indicam os pontos que foram desenvolvidos pela pesquisa apresentada.

Para tanto, apresenta-se o processo de delineamento do problema a partir da metodologia de Pierre Bourdieu, que propõe uma reflexão histórica e contextualizada dos temas. Nesse processo, foram articulados e cruzados os discursos políticos e acadêmicos, para que fosse possível identificar questões centrais relacionadas ao financiamento de campanhas no Brasil, a saber, a relação do financiamento político com a igualdade de participação no processo político-eleitoral e com a corrupção. Esses dois pontos, que fundamentam as propostas de reforma normativa e as análises de especialistas, constituem os pontos centrais do problema investigado.

Em seguida, expõe-se a hipótese de pesquisa e o marco teórico adotado, com as indicações dos fundamentos teóricos do modelo de democracia deliberativa-participativa, procurando situá-lo entre as teorias democráticas contemporâneas. Apresentado o modelo de

⁶ "No caso dos recursos públicos para a campanha serem distribuídos de forma equânime entre os candidatos, o diferencial necessário pode ser obtido com recursos privados, mesmo que ilegalmente. E se a distribuição for diferenciada, o político buscará, também na iniciativa privada, compensar ou ampliar sua capacidade de financiamento de campanha. Somente um maior controle da atuação do legislador ou executivo e uma punição rigorosa para os envolvidos nos casos de desvios de conduta podem reduzir o incentivo para a corrupção eleitoral. Se este controle e punição existirem, financiamento público é desnecessário. Caso contrário, ele tampouco resolve o problema." (ANDRADE, 2001)

democracia que privilegia a atuação de diferentes perspectivas na esfera pública como constitutiva da legitimidade política, foi definida a solução provisória para o problema. Assim, afirma-se, na explicitação da hipótese, que um sistema democrático de financiamento de campanhas deve observar a igualdade de participação no processo político-eleitoral, da perspectiva dos partidos e candidatos e da perspectiva dos financiadores, além de instituir mecanismos de transparência e de controle para lidar com a possibilidade de corrupção.

Portanto, a pesquisa foi desenvolvida a partir de duas variáveis centrais: a igualdade de participação no processo político-eleitoral, analisada no capítulo 2; e a relação entre financiamento de campanhas eleitorais e corrupção, tratada no capítulo 3. Sobre primeira, foram apresentados os dados das campanhas eleitorais de 2010 para a verificação da distribuição de recursos públicos e privados entre candidatos e para a comparação das doações realizadas por pessoas jurídicas, pessoas físicas, pela internet e pelos próprios candidatos. Esses resultados foram contrapostos a cenários razoavelmente esperados com a instituição dos modelos previstos no Projeto de Lei 1.207/2007, que prevê a adoção de um sistema exclusivamente público de campanhas eleitorais, e no Anteprojeto n.º 02/2011, que propõe a criação de um fundo específico para doações às campanhas eleitorais em geral. No que toca à relação entre financiamento de campanhas eleitorais e corrupção, foram verificados os mecanismos de transparência e de controle repressivo e preventivo no modelo atual e nas propostas da reforma política.

Essas questões foram estudadas a partir de uma metodologia interdisciplinar na qual foram cruzados dados primários aos conhecimentos de direito eleitoral e de direito constitucional que oferecem a regulamentação normativa do sistema de financiamento atual. Além disso, foram agregados resultados de pesquisas da ciência política sobre o tema e argumentos de cientistas políticos sobre as propostas da reforma política. A partir de teóricos da filosofia política, foram estudados os modelos de democracia contemporânea em geral e, especialmente, a teoria da democracia deliberativa.

No capítulo 4, as conclusões e as reflexões teóricas já indicadas nos capítulos anteriores foram sistematizadas para apresentar, de forma mais didática, a testagem da hipótese, com a indicação de mecanismos do sistema atual e das propostas da reforma política que contribuem ou que desfavorecem a igualdade de participação no processo político-eleitoral e a instituição de mecanismos de transparência e de controle. Em conformidade com o marco teórico adotado, conclui-se que um modelo democrático de financiamento de campanhas precisa garantir a participação de partidos minoritários com a indicação de

critérios mais fortemente contramajoritários na distribuição dos recursos públicos, especialmente do tempo para rádio e televisão; instituir limites nominais para minimizar a desigualdade das capacidades de financiamento dos doadores privados; apresentar mecanismos qualificados de transparência capazes de antecipar os debates sobre o financiamento durante, e não apenas após, as campanhas eleitorais.

Os resultados apresentados fundamentam-se no pressuposto filosófico e teórico de que as sociedades plurais contemporâneas devem reconhecer e incluir as diferentes perspectivas políticas no processo eleitoral, assumindo a complexa relação que se estabelece entre interesses e valores. Nessa interação dinâmica, interesses e valores assumem, ao mesmo tempo, natureza instrumental, ética e moral em sua utilização discursiva e necessariamente política, em um modelo que aproxima ação comunicativa e ação estratégica, embora reconheça que é exatamente a diferenciação contrafactual entre essas dimensões que sustenta o princípio da democracia.

Ao final, foram expostas as contribuições e apresentados os limites da pesquisa, com a identificação de pontos frágeis e que necessitam de maior desenvolvimento e aprofundamento. Aponta-se, sobretudo, a necessidade de se ampliar a análise para um número maior de eleições e de aprofundar o estudo dos mecanismos de transparência e controle com a verificação de processos judiciais, de jurisprudência e a inclusão de dados de caráter qualitativos.

1.1 Bases metodológicas para uma construção reflexiva do problema

Em *O poder simbólico* (2003), Pierre Bourdieu propõe um interessante exercício para a apresentação de um objeto de pesquisa: a exposição do tema de forma absolutamente sucinta e informal. Dessa forma, em um discurso menos hermético e defensivo, o autor espera estabelecer diálogos que tornem possível o compartilhamento de dificuldades e a apresentação de soluções (BOURDIEU, 2003, p. 17). Ao afirmar a importância e a centralidade da construção do objeto de pesquisa, o sociólogo francês reconhece sua complexidade e seu caráter mais processual e menos episódico:

O que nós faremos aqui parecer-vos-á talvez irrisório. Mas, antes de mais, a construção do objecto – pelo menos na minha experiência de investigador – não é uma coisa que se produza de uma assentada, por uma espécie de acto teórico

inaugural, e o programa de observações ou de análises por meio do qual a operação se efectua não é um plano que se desenhe antecipadamente, à maneira de um engenheiro: é um trabalho de grande fôlego, que se realiza pouco a pouco, por retoques sucessivos, por toda uma série de correções, de emendas, sugeridos por o que se chama o ofício, quer dizer, esse conjunto de princípios práticos que orientam as opções ao mesmo tempo minúsculas e decisivas (p. 26-27)

A partir da noção de campo, Bourdieu alerta para a necessidade de “pensar relacionalmente”, atentando para o fato de que os objetos se inserem em emaranhados de relações pressupostas e para a impossibilidade de apreensão da realidade substantiva. Sobre esse aspecto, o emprego do método comparativo – comparações com outras pesquisas, com campos diferentes e com estágios diferentes do mesmo campo – é fundamental para expor as relações que compõem o objeto de análise.

Bourdieu afirma que quando uma determinada questão aparece como problemática, reflete os valores e interesses de uma determinada sociedade (2003, p. 28), numa perspectiva que se aproxima das conclusões apresentadas por Jürgen Habermas em *Conhecimento e Interesse* (1982). A seleção de problemas sociais – de temas tidos como legítimos e dignos de discussão – é um processo que antecede a ciência e que a alimenta de questões, conceitos, valores, interesses e pressupostos. A proposta do autor francês, na defesa de uma sociologia reflexiva, é a de apresentar uma ciência preocupada em analisar a passagem de um problema do campo social para o campo acadêmico, pois uma “prática científica que se esquece de se pôr a si mesma em causa não sabe, propriamente falando, o que faz “ (BOURDIEU, 2003, p, 35).

A melhor estratégia para realizar essa análise é a reconstrução histórica e social do surgimento dos temas como problemas sociais. Nesse sentido, a questão primária que se coloca é a seguinte: como o financiamento de campanhas eleitorais se tornou um problema social no Brasil? Conforme Bourdieu, a caracterização de um problema social é marcada pela publicização dessa questão, ao passo que outras questões permanecem restritas a determinados círculos ou indivíduos.

“(…) para que aquilo que era e poderia ter continuado a ser um problema privado, particular, singular, se tornasse num problema social, num problema público, de que se pode falar publicamente (...)” (BOURDIEU, 2003, p, 37).

Uma resposta cuidadosa, com maior rigor científico e metodológico, entretanto, não é tão simples de ser oferecida, dada a diversidade e a complexidade dos indicadores disponíveis. Embora seja relativamente fácil a tarefa de identificar campos especializados – o campo literário, o campo dos magistrados, etc., o reconhecimento de determinadas ações e experiências como sendo componentes do campo social é bem mais complexo, dado o caráter difuso e desorganizado das informações. Dito de outra forma, para demonstrar que o financiamento de campanhas é um problema social, quais seriam os indicadores adequados e legítimos? A quantidade e o conteúdo de editoriais e notícias na mídia? O número de fóruns e debates realizados? Ou as conversas informais em espaços diversos?

O pesquisador encontra-se, aqui, diante do seguinte paradoxo: tende a considerar que quanto mais difusos, informais e desorganizados os dados, mais eles caracterizam informações típicas da sociedade, ao passo em que quanto mais organizadas e estruturadas as informações, maior a possibilidade de que elas constituam um campo autônomo – como no caso da mídia. Entretanto, são as informações do segundo tipo que estão mais acessíveis, exatamente porque são mais sistematizadas. Aprofundando ainda nos pressupostos apresentados por Pierre Bourdieu, sobretudo no que se refere à impossibilidade de apreensão de uma realidade subjetiva, cabe questionar se seria possível a apreensão de uma demanda social que se construa de forma completamente desvinculada dos campos especializados. A enunciação desse paradoxo fundamenta o processo de construção do problema científico exposto aqui, na medida em que o mesmo foi permeado por dados de campos específicos – políticos, jurídicos e acadêmicos, em um esforço contínuo de manter a abordagem relacional entre eles. A perspectiva adotada é a de que o financiamento de campanhas e de partidos políticos no Brasil é um problema que se coloca em debate público nesses diversos campos.

A construção do objeto de pesquisa exigiu, primeiramente, a análise da história de como a reforma política se tornou um assunto central na sociedade, entendido o financiamento como elemento desse conjunto mais amplo. Tramitando há anos nas duas casas do Congresso Nacional, a reforma política é tema constante na mídia e nos espaços de debates acadêmicos. Por trás do conceito tão difundido, ao contrário do que poderia parecer à primeira vista, não existe um corpo coeso e acabado de propostas. Proposições com conteúdos diversos, e até mesmo contraditórios, preenchem o conceito de reforma política de uma forma bem menos ordenada do que se imagina (CATTONI DE OLIVEIRA; ALVES, 2011). Como aponta estudo histórico elaborado por Márcio Nuno Rabat:

“Curiosamente, a centralidade do tema dos partidos e do sistema partidário na reforma política passou por duas fases não apenas distintas, mas contrapostas. Na década de 1980, principalmente na primeira metade, a preocupação dominante era com a superação da estreiteza do quadro partidário, herdeiro de quinze anos de bipartidarismo forçado, que impediria uma representação adequada da multifacetada realidade brasileira. Na década de 1990, o foco já tinha mudado completamente; a preocupação dominante passara a ser a de reduzir e estabilizar um quadro partidário que se fragmentava aceleradamente.” (RABAT, 2009, p. 05)

Nesse quadro, é importante notar que a questão do financiamento de campanhas eleitorais é um problema “para” a democracia e, ao mesmo tempo, é um problema “decorrente da” democracia. A ampliação do processo democrático a partir da re-significação histórica e teórica do conceito, que ampliou o número de atores participantes, levou a um aumento dos custos de comunicação e à profissionalização do engajamento político.

Sobre esse aspecto, Arnold J. Heidenheimer apresenta um modelo de desenvolvimento de financiamento político relacionado às alterações de modelos de democracia, dividido em quatro fases. Em sistemas de voto censitário o custo das campanhas é relativamente baixo, já que se trata de competição eleitoral restrita a uma elite política e econômica. Em um segundo momento, com a adoção do sufrágio universal, verificou-se a necessidade de levantamento de um maior número de recursos privados, sobretudo de grandes doações. O fortalecimento e o desenvolvimento dos partidos como instâncias privilegiadas na arena política promoveram a captação de grande volume de recursos decorrentes de doações de filiados e de sua participação ativa no processo político-eleitoral. Por fim, a crise de legitimidade dos partidos políticos e esvaziamento da participação orgânica dos filiados têm apontado a necessidade de aquisição dos serviços profissionais de comunicação no mercado (HEIDENHEIMER *apud* SPECK 2002, p. 02).

Portanto, na medida em que possibilita a participação de candidatos que não detêm recursos próprios e que potencializa a comunicação com o eleitorado, o financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos é um pressuposto para a realização da democracia. Ao mesmo tempo, quanto maiores as possibilidades de participação no processo político-eleitoral, maior será também o custo do sistema democrático, e conseqüentemente, maior a complexidade que envolve a administração e o controle dos recursos financeiros crescentes. Pensar os contornos específicos que esse financiamento deve assumir, o que deve e o que não deve permitir, revela dissensos difíceis de serem contornados. Que fontes são admissíveis como doadoras em um processo eleitoral democrático? Todas as doações privadas são indesejáveis? Empresas são atores políticos legítimos? Como garantir a equidade e a

representatividade? Os argumentos apresentados para a questão, ainda quando defendem propostas contraditórias, são todos fundamentados em um discurso de garantia da democracia.

Diversas soluções foram elaboradas, propostas e experimentadas como modelo mais adequado à democracia brasileira, sendo que as primeiras campanhas de eleições gerais realizadas após a ditadura militar se apresentam como um marco inafastável. Embora realizada sob a regulamentação da Lei Orgânica dos Partidos Políticos n.º 5.682/1971 (BRASIL, 2012h), que vedava expressamente a utilização de recursos doados por empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical⁷, a histórica disputa eleitoral de 1989 trouxe o problema do financiamento de campanhas para o centro do palco, como objeto principal das denúncias de corrupção que levaram ao *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello.

“Em 1971, uma nova lei orgânica dos partidos políticos foi promulgada (Lei nº 5682). (...) Durante a vigência daquela lei, criou-se um incentivo ao financiamento de campanhas via a formação de um “caixa dois”, ou seja, os recursos recebidos à margem da lei faziam parte de uma contabilidade paralela e, portanto, não divulgada pelos partidos. Um caso notório dessa ocorrência foi o chamado “Esquema PC”, iniciado durante a campanha eleitoral do primeiro presidente eleito diretamente após o período militar, Fernando Collor de Mello. Seu tesoureiro de campanha, Paulo César de Farias, recebia dinheiro de empresários nacionais durante a disputa eleitoral e o mandato presidencial, facilitando, em troca, licitações públicas para aquelas empresas. Uma CPI também foi instaurada, levando ao afastamento de Collor do cargo de presidente da República. Estima-se que o esquema tenha movimentado, no mínimo, US\$ 350 milhões. Nesse contexto, a permissão do financiamento privado passou a ser considerada a melhor alternativa, culminando na alteração, em 1995, da lei orgânica dos partidos políticos (Lei nº 9096)” (BUGARIN; PORTUGAL, 2003, p. 03).

No relatório apresentado pela Comissão Parlamentar de Inquérito, o financiamento de campanhas é apontado como “um dos fatores que possibilitam esquemas do tipo PC” (BRASIL, 1992, p. 72), já que a proibição das doações privadas era irrealista, levando os candidatos a procurarem fontes proibidas para financiar as campanhas eleitorais. Como fundamento principal dessas críticas estava a necessidade de legalização das doações privadas, que contribuiriam para a moralização e a transparência das contas apresentadas. O

⁷ Lei n.º 5.682/1971

Art. 91. É vedado aos Partidos:

(...)

IV - receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição, auxílio ou recurso procedente de empresa privada, de finalidade lucrativa, entidade de classe ou sindical.

Art. 92. São ilícitos os recursos financeiros de que trata o artigo anterior, assim como os auxílios e contribuições, cuja origem não seja mencionada ou esclarecida. (BRASIL, 2012h)

relatório defende, entretanto, que a mera legalização dos recursos privados não seria capaz de resolver o problema, pois ainda que contribuísse para a veracidade das informações, não bastaria para coibir o abuso do poder econômico em campanhas eleitorais. A possibilidade de doações de empresas privadas deveria vir acompanhada de intensa regulamentação que evitasse a distorção do poder político em poder econômico, na qual o primeiro se apresentaria como mera fachada do segundo.

Esses primeiros debates sobre o tema permearam os processos legislativos de elaboração da nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95, BRASIL, 2012g) e da Lei das Eleições (Lei 9.504/97, BRASIL, 2012f) que regulamentam o atual sistema misto de campanhas eleitorais. Nesse modelo, o financiamento público é realizado através do repasse de recursos do Fundo Partidário e da concessão de horário gratuito no rádio e na TV para a propaganda político-partidária e para a propaganda eleitoral. Quanto ao financiamento privado, desde que não estejam entre as fontes vedadas⁸, as pessoas físicas e jurídicas podem realizar doações para partidos ou candidatos, observados os limites de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição para pessoa física e de 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição para pessoa jurídica. É possível, ainda, a utilização de recursos do próprio candidato, limitado ao valor máximo de gastos estabelecido pelo partido⁹.

Entretanto, a partir da primeira década do século XXI, o discurso sofreu uma reviravolta no sentido de apontar o financiamento exclusivamente público como solução mais adequada. No Congresso Nacional, tanto o Senado Federal quanto a Câmara dos Deputados criaram sucessivas comissões sobre reforma política no final da década de 90 e início dos anos 2000. Projetos de Lei e de Emendas Constitucionais sobre diversos aspectos do sistema político foram apresentados e debatidos, sendo que a proposta de financiamento público aparece no Projeto de Lei 671/1999, que pretendia reacender o debate sobre a divisão dos recursos públicos e defendia a proibição de doações de pessoas jurídicas (BRASIL, 2012e). No Senado Federal, o PL 353/1999 é a primeira proposição a prever o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais (BRASIL, 2012i).

Na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 2.679, de 2003, elaborado por Comissão Especial, incentivou o debate sobre a reforma política em geral e sobre o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais em particular (BRASIL,

⁸ Art. 24 da Lei 9.504/1997. (BRASIL, 2012f)

⁹ Conforme estabelece o artigo 23 da Lei 9.504/1997, com as alterações recentes da Lei 12.034/2009. (BRASIL, 2012f)

2012d). Por ter condensado as diversas proposições em documento único, o PL 2.679/03 possibilitou uma amarração sistemática entre as propostas em torno do núcleo central de fortalecimento dos partidos políticos e de necessidade de diminuição dos custos das campanhas eleitorais¹⁰:

As democracias têm apelado, por essa razão, para esquemas de financiamento público, que, entre outras virtudes, possibilita a partidos e candidatos sem acesso a fontes privadas competir em igualdade de condição com os demais. No entanto, o convívio entre financiamento público e privado é problemático, porque não inibe a ação do poder econômico, razão pela qual optamos, neste projeto, pelo financiamento público exclusivo. (BRASIL, 2012d, p. 20)

Portanto, a partir do mesmo diagnóstico apresentado no relatório da CPI de 1992 – os altos gastos das campanhas eleitorais – propõe-se uma solução radicalmente oposta. Enquanto naquele momento os parlamentares defendiam a abertura do financiamento para doações de empresas privadas, no PL 2679/2003 a orientação é para o financiamento exclusivamente público (FERREIRA, 2011). Para que fosse possível a implantação desse sistema, o projeto expunha a necessidade de instituição das listas fechadas. Dessa forma, estaria garantida a não diluição dos recursos públicos em diversas campanhas individuais. Como consequência, os custos das campanhas diminuiriam sensivelmente e a fiscalização das contas pela Justiça Eleitoral seria facilitada, além de se agregar legitimidade ao sistema.

Essa proposta, rejeitada em bloco com diversas outras em 2007, foi reapresentada com mesmo teor no substitutivo 1.210/2007, no contexto dos debates incentivados pela crise do “mensalão”, tendo ficado conhecida como proposta Caiado¹¹ (BRASIL, 2012B; 2012C).

¹⁰ A justificação ao PL n.º 2679/2003 apresenta como objetivo central solucionar problemas de longa data do sistema eleitoral brasileiro, sobretudo a personalização do voto nas eleições proporcionais e enfraquecimento das agremiações partidárias; os altos custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico; a excessiva fragmentação do quadro partidário; e as intensas migrações entre as legendas. Todas essas questões são apresentadas como inter-relacionadas e a leitura da justificação permite apontar como núcleo do problema a fragmentação partidária e o enfraquecimento político-ideológico dos partidos políticos. É em torno desse tema que as propostas parecem gravitar, convergindo todas elas para a necessidade de identificação programática e de atuação dos partidos políticos. Por essa razão, sugere-se a proibição de coligações, que apresentariam um caráter eleitoral, e sua substituição por federações de partidos, de natureza mais ideológica e de duração mais prolongada, estendendo sua atuação conjunta para o parlamento. Esse também é o fundamento apontado para a instituição de listas fechadas, para fortalecer o vínculo entre o eleitor e as agremiações políticas sem personificá-las em determinados candidatos. (FERREIRA, 2011)

¹¹ Na Comissão de Constituição de Justiça, foi inicialmente indicado o Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP) como relator do PL 1210/2007, tendo sido posteriormente substituído pelo Deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO), que acabou emprestando seu nome à proposta. Em junho de 2007, o relator na CCJ emitiu parecer que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação do Substituto 1210/2007.

Apesar da intensa tramitação durante o ano de 2007, com a emissão de pareceres favoráveis na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e na Comissão de Finanças e Tributação, o substitutivo PL 1210/2007 não foi votado pela Câmara dos Deputados e encontra-se, atualmente, na situação “pronta para Pauta no Plenário”¹². A criação da Comissão Especial para Reforma Política no Senado Federal em fevereiro de 2011 reforçou essa proposta. Nas deliberações e reuniões realizadas pela comissão, os dois pontos – financiamento público e lista fechada – receberam os votos da maioria dos membros, com pouca dissidência¹³, o que parecia apontar para a formação de um consenso político sobre os temas.

Entretanto, em outubro de 2011, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a efetuar estudos e a apresentar propostas em relação à reforma política apresentou o Anteprojeto 02/2011 que dispõe sobre o sistema eleitoral para as eleições proporcionais e sobre o financiamento público das campanhas eleitorais (BRASIL, 2012a). Sobre o primeiro ponto, o anteprojeto regulamenta o sistema eleitoral misto para as eleições proporcionais, sendo as vagas preenchidas pelos candidatos mais votados individualmente e os votos destinados à legenda partidária transferidos para os candidatos de listas pré-ordenadas. No que toca ao financiamento de campanhas eleitorais, o artigo 17¹⁴ do Anteprojeto 02/2011 estabelece que a única fonte para as despesas de campanhas eleitorais será o Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais (FFCE), constituído por recursos do orçamento da União e por doações de pessoas físicas e jurídicas, sem a possibilidade de destinação específica para candidato ou partido.

Ainda nessa dimensão denominada aqui de campo político-jurídico, é importante destacar que em setembro de 2011, a Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou a ADI nº 4650 no Supremo Tribunal Federal, questionando a constitucionalidade de doações de pessoas

¹² Situação apresentada em consulta ao site “Portal Câmara dos Deputados”, realizada em 02/06/2012, em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353741>, na qual consta 02/02/2008 como data da última tramitação do PL 1210/2007.

¹³ Votaram a favor do financiamento misto, com necessidade de reformas e de revisão dos tetos, os Senadores Aécio Neves (PSDB-MG); Aloysio Nunes (PSDB-SP); Fernando Collor; (PTB-AL) Roberto Requião (PMDB-PR); Francisco Dornelles (PP-RJ), conforme consta na Ata da 8ª reunião da Comissão Temporária destinada a elaborar um Anteprojeto de Reforma Política, publicada em 09/04/2011 no Diário do Senado Federal nº 52 (BRASIL, 2011).

¹⁴ “Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos, e financiadas exclusivamente com recursos do Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais.”
“Art. 17-A. O Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais (FFCE) será constituído por recursos do orçamento da União e por doações de pessoas físicas e jurídicas, na forma especificada neste artigo (BRASIL, 2012a).

jurídicas em campanhas eleitorais¹⁵. Nesse sentido, o Conselho Federal da OAB afirma, na petição inicial:

“que não se afigura constitucionalmente admissível a permissão de doações a campanhas eleitorais feitas, direta ou indiretamente, por pessoas jurídicas. As pessoas jurídicas são entidades artificiais criadas pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social, e não cidadãos, com a legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2011, p. 09).”

A literatura especializada e as instituições acadêmicas contribuíram para ampliar e multiplicar os debates em diversos círculos, em um contínuo esforço de interpretação e alimentação dos debates parlamentares. Entre os autores que passaram a focalizar o tema do financiamento de campanhas, figuram principalmente cientistas políticos e cientistas sociais, com destaque, no exterior, para o norte-americano David Samuels (2001a, 2001b, 2001c) e o argentino Daniel Zovatto (2005). No Brasil, David Fleischer (2000a; 2000b; 2002a; 2002b; 2004; 2005; 2008) e Bruno Speck (2000; 2001; 2002; 2004a; 2004b; 2004c; 2004d; 2005; 2006) apresentam trabalhos que relacionam a questão do financiamento de campanhas e partidos à corrupção, aos meios de controle e de transparência. Bruno Reis (2007; 2008; 2011) e Adla Bourdoukan (2009) concentram seus estudos na relação entre o financiamento de campanhas e os sistemas eleitorais em perspectiva comparada.

A profusão de pesquisas nas ciências sociais nos últimos anos contribuiu para clarificar e demonstrar a complexidade das variáveis relacionadas à questão do financiamento de campanhas eleitorais, sobretudo nos resultados apresentados por pesquisas de caráter quantitativo. Entretanto, esse desenvolvimento não foi acompanhado por pesquisas jurídicas sobre o tema. Especificamente no campo do Direito, pesquisa realizada na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações aponta 1 (uma) dissertação sobre o tema apresentada na Universidade de São Paulo¹⁶ e 1 (uma) dissertação apresentada na Universidade Presbiteriana Mackenzie¹⁷. Nas pesquisas realizadas no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG,

¹⁵ Em consulta realizada em 02/06/2012¹⁵, verifica-se que o julgamento ainda não foi realizado.

¹⁶ REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *Financiamento da política no Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo em 2010, sob orientação do Professor Doutor Luís Virgílio Afonso da Silva (REIS, 2010);

¹⁷ LORENCINI, Bruno César. *O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência: um estudo comparado*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie, sob a orientação da Professora Doutora Monica Herman Salem Caggiano;

apresenta-se 1 (uma) dissertação relacionada diretamente com o tema¹⁸, 1 (uma) dissertação sobre reforma política¹⁹, além de algumas pesquisas sobre questões tangenciais, tais como o papel dos partidos políticos, mandato político e outros aspectos da democracia e do processo político.

1.1.1 Apresentação do problema de pesquisa

A partir dos pressupostos metodológicos para a construção do problema enunciados por Pierre Bourdieu (2003), uma fase inafastável da pesquisa foi a realização de estudo aprofundado sobre o tema, em seu caráter político-jurídico e acadêmico, com o objetivo de situar a discussão no Brasil. Os resultados dessa análise foram fundamentais para a percepção de caminhos a serem trilhados por uma pesquisa de pós-graduação em Direito, com a identificação de lacunas a serem preenchidas. Essa reflexão, embora fundamentada pelo estudo do tema no campo político-jurídico e no campo acadêmico, não pretende de forma alguma sustentar uma divisão estanque entre essas esferas. Ao contrário, a construção do problema da pesquisa exigiu a análise cruzada desses dados, sobretudo no que diz respeito à interpretação pelos acadêmicos das legislações eleitorais e das propostas de reformas.

Como conclusão dessa fase preliminar, verificou-se o esforço político de construção de um modelo de financiamento de campanhas eleitorais adequado à democracia brasileira, sendo que o debate das últimas décadas concentrou-se nos seguintes pontos: regulamentação ou proibição de doações privadas, relação entre financiamento de campanhas e corrupção; além de relações entre modelo de financiamento político e modelos de sistema eleitoral. São também esses os núcleos nevrálgicos de desenvolvimento teórico sobre o tema, conforme constatado na revisão da literatura. Os pontos destacados parecem compartilhar uma questão de fundo: qual seria a configuração adequada de interesses e de valores em um sistema político-eleitoral democrático?

¹⁸ SANTOS, Abraão Soares dos. *Contribuição Para Uma Recolocação Constitucionalmente Adequada do Controle Democrático do Financiamento de Campanhas Políticas em Face do Atual Conceito de Soberania Popular*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, sob a orientação do Professor Doutor Menelick de Carvalho Netto em abril de 2003.

¹⁹ WERNECK, Ana Luiza Duarte. *Perspectivas da Reforma Política no Brasil*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, sob a orientação da Professora Doutora Vanessa Oliveira Batista em abril de 2002.

A pergunta adianta e pressupõe, portanto, a existência de interesses e valores parciais e específicos em comunidades políticas. Interessante observar que os dois conceitos semanticamente estão relacionados, em alguma medida, à noção de ganho ou benefício. O vocábulo interesse refere-se à noção econômica de juros e, portanto, de vantagem pecuniária (FERREIRA, 2001, p. 426), ao passo que o conceito de valor está também associado à noção de preço (FERREIRA, 2001, p. 741). Ao longo do século XX, entretanto, essas duas dimensões estenderam seu campo de aplicação a diversas esferas do conhecimento e, nesse caminho, adquiriram contornos abstratos mais fortes (HIRSCHMAN, 1979; PARSONS *apud* SPATES, 1983), com destaque especial para a idealização positiva da noção de valor em contraposição à percepção geralmente negativa dos interesses.

A utilização desses dois conceitos na presente pesquisa pretende demonstrar que, frente aos problemas práticos da vida, os indivíduos e grupos tomam decisões que são orientadas por determinados objetivos de caráter prático e de fundo axiológico. Dessa forma, as ações humanas são sempre interessadas, no sentido de serem guiadas para a satisfação de determinadas vontades e preferências que, por sua vez, estão relacionadas a estruturas hierárquicas de valores éticos ou de valores morais. Esse conjunto de pressupostos simbólicos valorativos que orientam as atuações pragmáticas e as tomadas de posição individuais e coletivas relaciona-se com as diferentes visões e concepções de mundo que possuem, ao mesmo tempo, referências empíricas nas experiências comunidades sociais concretas e referências abstratas que apontam para aquilo que é desejado ou querido, ainda que não vivenciado (PUTNAM *apud* HABERMAS, 2005b, p. 183).

A interação entre interesses e valores, que orienta as ações individuais, revela-se ainda mais complexa nos processos políticos de determinação das ações coletivas, precisamente porque, em ambientes democráticos, é necessário lidar com a tarefa de garantir a participação das diferentes visões de mundo e de diversas estruturas hierárquicas de valores. Ao mesmo tempo, essa garantia estará sempre relacionada a elementos conflituosos entre essas perspectivas, de disputa simbólica, estratégica e argumentativa entre as diferentes concepções de mundo.

Essa dinâmica plural e conflituosa é observada de forma bastante especial nos processos eleitorais, com a atuação dos partidos e candidatos que apresentam como melhores ou preferíveis os interesses e perspectivas que defendem para a ação coletiva. A disputa pelo melhor argumento realizada nas campanhas eleitorais é orientada pela necessidade de convencimento dos eleitores, que evidenciam, pelo voto, suas preferências individuais a

determinadas plataformas políticas. As semelhanças ou preferências de interesses e valores orientam, também, as doações de financiadores privados, ao passo que os mecanismos de financiamento público relacionam-se à garantia de participação de perspectivas diversas representadas por diferentes partidos políticos.

Nesses termos, os debates sobre os modelos de financiamento de campanhas eleitorais referem-se, no fundo, aos debates sobre qual é a conformação democrática capaz de equacionar a participação de perspectivas diferentes e, ao mesmo tempo, evitar que determinados interesses e valores se sobreponham a outros em arranjos corruptos. Levando essas questões em consideração, a pesquisa realizada pretendeu responder ao seguinte problema: *tendo em vista o debate político e acadêmico no Brasil, que modelo de financiamento de campanhas eleitorais poderia contribuir para promover a participação democrática de perspectivas, valores e interesses diferentes e divergentes, além de colaborar para reduzir as práticas de corrupção?*

1.2 Apresentação da hipótese: modelo democrático de financiamento de campanhas eleitorais

O objetivo da presente seção é apresentar a hipótese da pesquisa, a partir da reflexão sobre o problema exposto anteriormente. Dessa forma, pretende-se, em primeiro lugar, explicitar os pressupostos teóricos que informam o sentido de democracia adotado na pesquisa, com a apresentação do modelo deliberativo-participativo, apontado como o que lida de forma especialmente interessante com o problema da pluralidade de valores, interesses, perspectivas e visões de mundo em sociedades complexas.

A hipótese será, então, explicitada, com a indicação dos núcleos temáticos que constituem as variáveis investigadas. A parte final dessa seção é dedicada à apresentação da metodologia utilizada na pesquisa.

1.2.1 Marco teórico: democracia deliberativa-participativa

Os mecanismos e soluções aplicados e propostos para lidar com os problemas que envolvem o financiamento de campanhas, seja a defesa de reforma do sistema misto, seja a adoção de um sistema público exclusivo, ou a conjugação com diferentes sistemas eleitorais, todas essas alternativas são fundamentadas em um discurso de realização da democracia. A onipresença desse conceito revela que a democracia assumiu um lugar de destaque, como único modelo de gestão do poder admitido por um quadro teórico moderno que fundamenta sua legitimidade na racionalidade e na justiça²⁰. Entretanto, o uso do mesmo conceito como fundamento de legitimidade de propostas tão diversas revela um dissenso de fundo sobre a questão. Essa divergência teórica e política revela-se evidente em leituras comparativas dos diferentes modelos apresentados pela teoria democrática contemporânea.

Nas últimas décadas do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, as teorias se apresentavam como modelos de democracia de caráter realista ou empírico, em contraposição aos modelos de democracia clássica que carregariam um forte componente normativo ou idealista. Autores como Max Weber (2003) e Joseph Schumpeter (1961) estavam preocupados com a democracia possível, marcada pela racionalização e pela seleção dos melhores na democracia representativa. Crawford Brough Macpherson (1978) pretendeu analisar a democracia liberal, compreendido sob esse rótulo o modelo de democracia real marcado pela divisão em classes, em contraposição à democracia clássica utópica. Como fio condutor de sua argumentação, expõe-se o problema de um modelo de democracia que precisa lidar com classes e interesses divididos para desenhar um sistema eleitoral que configure uma representação adequada.

David Held em *Models of Democracy* (1987) mantém uma sistematização fundamentada na tradicional divisão entre teoria democrática clássica, desde a antiguidade grega, e teoria democrática contemporânea, a partir da emergência do elitismo competitivo de Weber e Schumpeter. Nesse segundo segmento, além da vertente elitista, estariam enquadrados ainda os seguintes modelos: pluralismo clássico, neopluralismo, nova direita

²⁰ “A democracia situa-se, assim, no palco de um jogo sem adversários e sem alternativas justificáveis em face do resto de modernidade que exige fundamentos racionais para a questão da convivência política. O argumento do “consenso democrático” povoa, se não toda a extensão, ao menos a quase totalidade da geografia acadêmica, tornando-se o único a prover os critérios de racionalidade e de consensualidade suficientes a um desígnio legitimador.” (PEREIRA, 2010, p..35)

neoliberal e nova esquerda participativa. Por sua vez, Luis Felipe Miguel, no artigo *Teoria Democrática atual: esboço de mapeamento* (2005), propõe a classificação em cinco categorias: democracia liberal-pluralista, democracia deliberativa, republicanismo, democracia participativa e multiculturalismo. É principalmente a partir dessa sistematização que o marco teórico da presente pesquisa foi construído.

Em todas as classificações indicadas, verificam-se fundamentos comuns a partir dos quais as sistematizações foram construídas. Em primeiro lugar, a contraposição entre teoria clássica e teoria contemporânea é marcada pela presença, nessa última, de interesses e valores que marcam uma sociedade dividida. Em contraste com uma sociedade fundamentada na unidade, a teoria moderna pretende trabalhar com o modelo de democracia que pressupõe a divisão e a diferença, a existência de perspectivas diferentes e mesmo divergentes. Portanto, é o problema da representação política que fundamenta os diversos modelos de democracia contemporânea e que orienta os debates teóricos entre eles, a partir da seguinte indagação: se a sociedade é composta por perspectivas diversas, como garantir o vínculo entre representantes e representados?

Para Luis Felipe Miguel, as variações de teorias democráticas contemporâneas gravitam em torno de dois grandes temas: sentido e valor do consenso e igualdade. Entretanto, é possível compreender esses dois temas como desdobramentos do problema da representação política enunciado aqui, na medida em que procuram lidar com a questão da unidade e da igualdade na diversidade. Nesse sentido, o próprio autor destaca que no:

“cerne de muitas das dificuldades está a representação política, inevitável nas democracias contemporâneas, mas que impõe grandes desafios – Como garantir a vinculação de representantes e representados? Como impedir a autonomização dos interesses dos governantes? Como manter a igualdade? – e que exige ser reconhecida como uma realidade complexa, multifacetada, que não se esgota no processo eleitoral” (MIGUEL, 2005, p. 33)

Cada uma das vertentes apresentadas propõe um tratamento diferenciado dessas questões. O republicanismo entende a diversidade de interesses como um problema a ser superado pela busca de uma identidade de base comum e fundamenta-se no retorno dos pressupostos teóricos de pensadores da democracia pré-contemporânea, com o resgate autores como Nicolau Maquiavel e Jean Jacques Rousseau (MIGUEL, 2005 p. 19). Identificada por David Held como a “Nova Esquerda”, a vertente participativa também apresenta como pressuposto teórico o resgate de fundamentos da democracia clássica, sobretudo o caráter

constitutivo, e não meramente instrumental, da participação política (1987, p. 267). Teóricos como Carole Pateman (1992) e C. B. Macpherson (1978) advogam a necessidade de igualdade material para a sustentação de um sistema político legítimo. Nesse sentido, o problema da representação política em sociedades atuais seria solucionado pela igualdade comunitária ou material.

Por outro lado, as demais correntes procuram lidar com o problema da diferença de interesses e valores que compõe a sociedade sem a pretensão de extingui-lo. A perspectiva liberal-pluralista compreende essa diferença em seu caráter estritamente econômico, sendo que o sistema político-eleitoral apresenta-se como mero agregador de preferências prévias e privadas. Já o multiculturalismo afirma a diferença de interesses e valores como ponto positivo da pós-modernidade. Uma relação mais tensa e complexa, especialmente interessante para o problema de pesquisa, é percebida na democracia deliberativa, que procura trazer à luz argumentos e posições diferentes e, portanto, fundados em interesses e valores diversos, ao mesmo tempo em que o desenho institucional proposto precisa lidar com o problema de processos de tomadas de decisão, convivendo com o risco de dominação de um grupo ou de um indivíduo sobre o outro em razão das diferenças de capital político, econômico e cultural.

Matriz filosófica da teoria deliberacionista, os trabalhos de Jürgen Habermas (2003a, 2003b, 2003c, 2005) apresentam a centralidade da esfera pública para o modelo democrático, compreendida como rede não institucionalizada para comunicação e tomadas de posição e de opiniões, “na qual os fluxos comunicacionais são filtrados e sistematizados em termos de opinião pública” (HABERMAS, 2003b, p. 92). Os temas debatidos na esfera pública pela sociedade civil devem se infiltrar no sistema político estatal, para permear as decisões coletivamente vinculantes, oferecendo justificações legítimas para as mesmas.

O modelo habermasiano relaciona, de forma complexa, ação estratégica e ação comunicativa, assumindo a tensão entre facticidade e validade presente na própria linguagem. Assim, o uso da linguagem implica o *telos* do entendimento mútuo que, por sua vez, exige o compartilhamento de determinadas idealizações: a pressuposição de que os participantes atribuem idêntico significado aos proferimentos; a pressuposição de que os atores estão sendo sinceros e responsáveis, e que estão orientados por uma relação de respeito mútuo; a pressuposição de que vinculam seus proferimentos a pretensões de validade que ultrapassam o contexto. Caso uma dessas idealizações não seja compartilhada pelos participantes, a opção discursiva disponível é a problematização dessa pretensão, caracterizando o uso reflexivo da razão comunicativa (REPOLÊS, 2003, p. 49-50).

As críticas ao modelo deliberativo de Habermas questionam, sobretudo, as condições de igualdade de acesso e participação na esfera pública em sociedades com práticas distantes das condições ideais de fala enunciadas. Assumir a contrafactualidade desses pressupostos, embora sustente a lógica interna da teoria, não resolve o problema pragmático de promover um desenho institucional capaz de realizar o modelo democrático proposto. Portanto, os problemas que se colocam ao modelo de democracia deliberativa podem ser sintetizados da forma que segue. Em primeiro lugar, como estabelecer o acesso à esfera pública? A própria imposição da racionalidade do discurso apresenta-se como fator de exclusão de discursos performáticos ou estéticos, por exemplo, e revelam a dominação de uma visão de mundo sobre outra. É preciso indagar, ainda, uma vez garantido o acesso à esfera pública, como garantir a igualdade de participação? Nesse sentido, aponta-se a necessidade de reflexão sobre as diferenças entre os grupos e os indivíduos para identificar, de forma racional e argumentativa, seus valores e interesses, com pretensões de universalização.

Em torno dessas questões, autores contemporâneos desenvolveram trabalhos, oferecendo novas perspectivas teóricas e normativas. Joshua Cohen (1989; 2001), James Bohman (1996) e Leonardo Avritzer (2000; 2004; 2007) preocupam-se com as formas de institucionalização da deliberação pública e sua relação com os processos de tomadas de decisão. Nancy Fraser (1996), Iris Young (2003) e Cass R. Sunstein (2001, 2003) trabalham com os problemas de exclusão e igualdade de participação nas esferas públicas.

Também no sentido de problematizar os pressupostos de altruísmo e imparcialidade da política deliberativa, destacam-se os trabalhos de Simone Chambers (2003) e John S. Dryzek (2000, 2004, 2005), além de Ricardo Fabrino Mendonça (2009; 2011). Nessa perspectiva, o modelo deliberacionista não depende da existência de cidadãos benevolentes que abram mão de seus interesses para se realizar. A ação conjunta imposta aos participantes na esfera pública não se refere, portanto, à exigência de valores e objetivos substancialmente comuns, mas tão somente ao reconhecimento do outro como sujeito na interação discursiva.

Isso permite ultrapassar a ideia de que a deliberação requer uma comunidade de *ursinhos carinhosos*. Ela é uma prática que ocorre também em meio a disputas de poder e interesses (...). A deliberação se constrói dialogicamente na trama discursiva que une os atores e os faz operar em conjunto. Ela não exige que cada participante abra mão dos próprios interesses e se comporte magnanimamente (...). Argumentos públicos podem até ser insinceros (...). Tudo o que é necessário é que os participantes reconheçam-se reciprocamente como interlocutores, não se ignorando (...). (MENDONÇA, 2011).

Além de reconhecer os conflitos e as diferenças que os sujeitos naturalmente apresentam, o modelo também não vislumbra a obtenção de um consenso, e, portanto de uma unidade concreta, ao final da deliberação. O objetivo da argumentação pública é a formação de acordos, ainda que momentaneamente estáveis, capazes de operacionalizar as ações coletivas, mantendo-se sempre abertas as possibilidades de novas negociações, na medida em que se reconhece como legítimos os sistemas de crenças e valores dos outros participantes.

Esse desenho teórico do modelo deliberativo, entretanto, parece estar sempre apontando “para fora” da própria teoria, na medida em que revela a eleição de um valor central: o princípio de justiça que exige o reconhecimento dos diferentes valores éticos em uma sociedade plural. Sobre esse ponto, Habermas afirma que o julgamento imparcial de questões prático-morais decorre dos pressupostos pragmáticos inevitáveis da argumentação (HABERMAS, 1989). Para a questão fundamental da razão prática – *o que devo fazer* – apresentam-se respostas com três diferentes estruturas argumentativas: pragmática, ética e moral. Cada uma dessas utilizações especializa a indagação central nos seguintes termos: *o que é útil fazer; o que é bom fazer; e o que é justo fazer*.

Dessa forma, os problemas práticos procuram equacionar, racionalmente, aquilo que *temos que fazer* se quisermos alcançar determinada meta, relacionando, portanto, meios e fins a partir de estruturas escalonadas de preferências e opções. Identificados previamente os desejos e valores que orientam as ações, o raciocínio pragmático questiona se os métodos e as estratégias para concretizá-los serão eficientes.

Entretanto, decisões consideradas complexas ultrapassam essa dinâmica, na medida em que deslocam o foco das indagações para as estruturas de preferências e de valores que, nas questões pragmáticas estavam pressupostas. Decisões sobre a escolha da profissão, por exemplo, dizem respeito a questões de identidade, de concepções de vida boa, portanto. Para responder questões desse tipo, a razão prática é utilizada de forma ética, já que o objetivo não é apenas o de adequar meios a fins, mas de definir *o que é bom para mim*. Essa compreensão hermenêutica de si relaciona-se com valores fortes que apontam, a um só tempo, para componentes descritivos – quem eu sou – e para componentes normativos – quem eu gostaria de ser.

Entretanto, a indagação sobre o que é bom para mim será recolocada em outros termos quando minhas ações e interesses afetarem as estruturas valorativas de outros, de tal forma a exigir um sentido universalizável, capaz de regular os conflitos. Nesse sentido, afastando-se da dimensão individual que caracteriza os outros usos da razão prática, questiona-se *o que é*

justo fazer. Aqui, o sentido de *dever* não está relacionado a preferências subjetivas nem a concepções de vida boa, mas a estruturas normativas consideradas válidas que impõem direitos e deveres recíprocos.

Tal estrutura lógica, por outro lado, pode camuflar dinâmicas reais de poder que determinam, por exemplo, que determinadas concepções de vida boa não merecem ser incluídas nessa categoria, sendo, dessa forma, caracterizadas como não-valores. “Aquilo que de minha perspectiva é igualmente bom para todos residiria de fato no interesse igual de todos apenas se minha identidade e meu projeto de vida refletissem uma forma de vida universalmente válida”. (HABERMAS, 1989, p. 10)

Esse poderia ser o caso, para usar um exemplo polêmico, das pessoas que consideram que o uso de substâncias entorpecentes caracteriza uma concepção de vida boa, mas a quem o sistema normativo brasileiro não confere essa valoração. Na deliberação, essa perspectiva é excluída da mesa de negociações, sendo excluída, portanto, da própria noção de pluralismo. Sobre esse ponto, Rodolfo Viana Pereira destaca a impossibilidade de não se adotar parâmetros materiais de eticidade substantiva para sustentar uma teoria democrática e para lidar com situações fáticas de desigualdade de poder, explicitando que a exigência de justiça social é um pressuposto pré-discursivo e pré-deliberativo na teoria deliberativa (PEREIRA, 2010, p. 91).

Embora reconheça esse caráter realista ou fático, a perspectiva adotada na presente pesquisa é a de que: em primeiro, lugar, a própria teoria habermasiana reconhece, e aliás, se sustenta, na tensão imanente entre facticidade e validade (CATTONI DE OLIVEIRA, 2009); em segundo lugar, para lidar com questões como essas, um eficiente caminho político é exatamente a participação no jogo deliberativo e argumentativo com o objetivo de promover a inclusão de valores desconhecidos ou considerados negativos no quadro das perspectivas reconhecidas pelo pluralismo. Ressalta-se, assim, a existência de elementos de dominação fática de poder nas relações entre os membros de comunidades políticas, mas, ao mesmo tempo, aponta-se a necessidade de que mesmo essa dominação seja apresentada em um formato discursivo para exercer seu poder, podendo, a qualquer tempo, ser questionada argumentativamente. Sobre esse aspecto, Habermas destaca:

Para as correntes de uma universalidade falsa, meramente presumida, de princípios universalistas criados seletivamente e aplicados de maneira sensível ao contexto, sempre se precisou, e se precisa até hoje, de movimentos sociais e de lutas políticas no sentido de aprender das experiências dolorosas e dos sofrimentos irreparáveis dos humilhados e ultrajados, dos feridos e dos mortos, que ninguém pode ser excluído em nome do universalismo moral (...). (HABERMAS, 1989, p. 17)

A tensão entre facticidade e validade está presente na interação dinâmica entre questões pragmáticas, questões éticas e questões morais que adquire contornos especialmente complexos com a passagem, na modernidade, de um nível convencional para um nível pós-convencional de justificação. Dessa forma, as balizas morais que procuram equalizar o que é justo, precisam levar em consideração diferentes concepções de vida boa para, sem filiar-se um determinado conceito de bem, reconhecê-las como legítimas. Nesse quadro, reafirma-se que não há autonomia pública sem autonomia privada, nem liberdades comunicativas sem liberdades subjetivas²¹, e que, para além de exigências normativas e abstratas, esses princípios são conquistados e construídos historicamente (CATTONI DE OLIVEIRA, 2009).

É importante deixar claro, ainda, que ao se apontar o princípio moral como orientador das condutas e das ações consideradas justas ou injustas, não se sustenta sua sobreposição ao princípio da democracia. Como regra de argumentação reguladora de argumentos com pretensão de universalidade, o princípio moral relaciona-se, de forma complementar, ao princípio da democracia, que se utiliza da forma do direito para institucionalizar condições de participação (REPOLÊS, 2003, 97-104).

Dessa forma, o processo de investigação do marco teórico revelou que as fronteiras entre os diversos modelos de democracia não são tão estanques assim. Segundo Miguel, o modelo participativo e o modelo deliberativo constituiriam tipos bem distintos, sendo que o primeiro apresentaria como vantagem uma proposta de desenho institucional de canais de participação direta, ao passo que o segundo sustentar-se-ia em normas gerais.

A análise de Marcos Abílio Gomes Pereira (2007) aproxima-se da perspectiva adotada aqui, ao apontar uma diferenciação da teoria participativa. Em um primeiro momento, nos anos 70 e 80, autores como Pateman e Macpherson procuravam instituir canais de participação tendo como horizonte as democracias dos países desenvolvidos, com caráter mais agregativo, já que o voto apresenta-se como expressão de preferências prévias pré-fixadas. Em um segundo momento, a teoria participativa constitui o suporte normativo de implantação e análise de experiências nos países periféricos nos trabalhos de Boaventura de

²¹ “De fato, porém, a razão prática se realiza, tanto na figura da autonomia privada como na pública, pois ambas constituem, de um lado, fins em si mesmas. Porém, de outro lado, uma é meio para a outra” (HABERMAS, 2003d).

Souza Santos, Leonardo Avritzer e Evelina Dagnino²², com um viés mais deliberativo e centrado no diálogo. Os estudos de Benjamin Barber (*apud* GOMES PEREIRA, 2007) são identificados como o elo de transição entre esses dois momentos, inaugurando o problema do processo de construção e de alteração de preferências como central para a democracia participativa.

Para os autores desse segundo momento, sobretudo em Dagnino (2002), os pressupostos da teoria deliberativa, tais como procedimentalização e igualdade de participação no debate público, aparecem como elementos centrais da democracia. A conjugação de elementos deliberativos no modelo participativo contribui para agregar ainda mais reflexões ao problema da representação política, tal como enunciado por Luis Felipe Miguel: se é a instituição de canais de participação direta da sociedade civil em âmbitos de decisões menores – como bairros, escolas, associações - que garante o vínculo entre representantes e representados, no limite, tem-se abolida a própria noção de representação.

Mas é difícil imaginar um mundo em que todas as decisões mais importantes seriam tomadas em fóruns pequenos e próximos dos cidadãos. Mesmo se regredirmos para pequenas economias autárquicas, o que está longe de ser desejável, a gama de questões que não podem ser resolvidas em plano local é imensa: trocas entre as comunidades, comunicações, transportes, epidemias, poluição, etc. Assim, a participação na base precisará, necessariamente, ser combinada com uma estrutura representativa piramidal; um dos efeitos benéficos esperados do incremento participatório é, aliás, a ampliação da capacidade de controle sobre os representantes²³. (MIGUEL, 2005, p. 26)

Discordando dessa divisão bem marcada²⁴, a pesquisa fundamentou-se na percepção de uma linha de continuidade entre esses modelos, e da verificação de pontos complementares e de pressupostos compartilhados, especialmente no que diz respeito às tentativas de superação das disputas reais de poder que necessariamente permeiam as dinâmicas deliberativas. A aproximação entre teorias democráticas é também proposta por Ricardo

²² A não percepção desse segundo momento da vertente participativa em Miguel explica, mais uma vez, porque autores que desenvolveram os pressupostos teóricos de experiências de orçamento participativo no Brasil não são enquadrados nessa corrente em seu esboço de mapeamento.

²³ Apesar de apresentar essa crítica, Luis Felipe Miguel afirma que o orçamento participativo não configuraria exemplo de democracia participativa, na medida em que essas experiências ilustrariam a participação em seu sentido fraco, de delegação em estrutura piramidal. Exatamente por compreender, no marco teórico que orientou a pesquisa, que a instituição de canais de participação e de deliberação apresentam-se como estruturas complementares, não compartilho dessa posição de Miguel.

²⁴ A apresentação dos modelos de democracia por Miguel é feita na seguinte ordem: democracia liberal-pluralista, democracia deliberativa, republicanismo, democracia participativa e multiculturalismo. A inversão da ordem cronológica entre democracia deliberativa e democracia participativa não permite perceber, com clareza, que a primeira ganhou relevância à medida que a segunda perdia seu fôlego na década de 80.

Fabrino Mendonça (2011), ao verificar os pontos semelhantes e complementares entre a democracia deliberativa e o marco da teoria do reconhecimento, na medida em que entre as lutas políticas e sociais que caracterizam o segundo, estariam relacionadas às lutas pela participação e pelo reconhecimento nas esferas públicas.

Esses apontamentos evidenciam que a democracia deliberativa não precisa ser entendida como um mecanismo de agregação de diferenças por meio de uma espécie de pasteurização discursiva. A deliberação que defendemos é receptiva à diferença exatamente porque não requer o apagamento do eu. Essa visão é facilmente conciliável com a teoria do reconhecimento. Visto que tais lutas se conformam, muitas vezes, na expressão pública da diferença que não aspira ao alcance de consensos, mas ao reconhecimento de perspectivas, valores, crenças e preferências, elas podem ser buscadas deliberativamente. Salientamos, além disso, que essa busca não pode ser unilateral, mas deve ser recíproca, na medida em que considera os outros atores nas gramáticas interacionais propostas. Como se nota, deliberação e reconhecimento não só podem caminhar juntos como se enriquecem mutuamente. (MENDONÇA, 2011, p. 06)

A adoção de um modelo deliberativo-participativo na presente pesquisa pretende ressaltar, com essa qualificação, os limites e possibilidades da própria deliberação: de um lado, ao reconhecer que o modelo deliberativo não apaga situações fáticas de dominação política; e de outro, ao compreender que mesmo essa dominação, para ser eficiente, precisa ser apresentada sobre a forma discursiva; e por fim, ao apontar a participação na esfera pública como possibilidade de superação das dominações fáticas. Dessa forma, mantém-se a necessidade de canais de participação direta ao mesmo tempo em que se propõe a ampliação dos espaços políticos diferidos no tempo e no espaço. Assim, a participação acontece não apenas nas tomadas de posição através do voto, mas também nos ambientes de deliberação, sustentação e contraposição de argumentos, valores e interesses²⁵, realizados em ambientes físicos concretos e em processos distendidos de entrecruzamento público de discursos, caracterizados por Dryzek como *constelações de discursos* (2004). Não se trata da proposta de um novo modelo de deliberação, mas apenas de reforçar, através do adjetivo *participativo*, um aspecto da teoria que é frequentemente mal compreendido, e que acaba por reduzi-la a um modelo formal e idealista.

²⁵ “Outro elemento fundamental para essa formulação teórica é a componente deliberativa do espaço público, no qual a participação se dá através da argumentação, do debate e também da tomada de decisões. Este é um ponto de ruptura com a proposta analisada anteriormente, que estava no espaço de agregação na tomada de decisões, mesmo que com espaços ampliados. Aqui, neste caso, temos o aumento da quantidade dos espaços decisórios e da qualidade da participação” (GOMES PEREIRA, 2007, p. 435).

Portanto, afirma-se que a pesquisa fundamentou-se no marco teórico de um modelo deliberativo-participativo ao assumir determinados pressupostos. Em primeiro lugar, a percepção de que as campanhas eleitorais acontecem em espaços de deliberação identificados teoricamente com a noção de esfera pública, seja de forma institucionalizada, com a propaganda eleitoral e os debates; seja de forma absolutamente informal e desorganizada, com as trocas de informações entre eleitores em situações episódicas ou em redes sociais, por exemplo. Todos esses ambientes contribuem para o processo de construção e de alteração de preferências, a partir do embate de argumentos racionais mediados pelo uso da linguagem.

Em segundo lugar, assumindo os problemas colocados ao modelo deliberativo, o tema do financiamento de campanhas eleitorais expõe o constante risco de que interações estratégicas e conflitos de interesses, de perspectivas ou de visões de mundo diferentes invadam a esfera pública orientada pela razão comunicativa. Dessa forma, defende-se que a relação entre ação estratégica e ação comunicativa apresenta uma dinâmica extremamente complexa e interconectada, na medida em que argumentos orientados para a realização de determinados fins estão intrinsecamente relacionados, ainda que em um segundo plano da comunicação, a valores e orientações normativas de caráter ético e moral (HABERMAS, 1989; FERREIRA; FERREIRA; REPOLÊS, 2012).

Para um modelo de democracia deliberativa e participativa, a constituição de interesses e perspectivas políticas diferentes e mesmo divergentes é pressuposto lógico para a constituição de uma esfera pública e de canais de atuação institucional. Ao mesmo tempo, esse modelo teórico precisa assumir o caráter não necessariamente econômico dos interesses, ao reconhecer o componente valorativo que reside no horizonte normativo de toda abordagem, além de lidar com a necessidade de controlar minimamente a infiltração do sistema econômico no sistema político.

É sobre essa questão que o adjetivo *participativo* do modelo se impõe como atuação política concreta, nas duas dimensões que compõem o problema da pesquisa. Em primeiro lugar, no que diz respeito ao acesso ao ambiente público identificado aqui com as campanhas eleitorais, um modelo democrático de financiamento de campanhas eleitorais precisa equacionar a igualdade de participação de partidos, candidatos e doadores que representem diferentes interesses e valores, qualificando a deliberação. Ao mesmo tempo, fundamentado em um discurso de princípio de justiça, esse sistema de financiamento deve controlar a entrada de interesses e valores não desejados nas campanhas eleitorais, com a indicação de fontes vedadas e de sanções a comportamentos considerados negativos. Além disso, deve

garantir a participação social difusa nas campanhas eleitorais, preocupando-se com a transparência dos dados capazes de fomentar o debate e a prevenção e controle de arranjos escusos.

Os debates aqui apresentados não esgotam as possibilidades de abordagem da teoria deliberativa, adjetivada aqui de participativa, que trata de forma bastante ampla das diversas possibilidades de participação política e social. Nesse trabalho, concentra-se em analisar a contribuição do modelo deliberativo-participativo para refletir sobre o financiamento de uma dessas possibilidades, qual seja, a participação de candidatos, partidos, doadores e eleitores no processo eleitoral formal.

1.2.2 Apresentação da hipótese e das variáveis da pesquisa

Considerando o modelo de democracia deliberativo-participativo que reconhece a sociedade contemporânea composta por perspectivas e visões de mundo diversas, e que ao mesmo tempo precisa lidar com o risco de sobreposição de determinados interesses e valores sobre outros, *afirma-se que um sistema de financiamento de campanhas eleitorais democrático deve contribuir para incentivar a igualdade de participação dessas diversas perspectivas e interesses políticos e econômicos e favorecer a transparência e o controle.*

Portanto, a participação democrática de perspectivas políticas e valorativas diversas e a prevenção e o combate à corrupção constituem os núcleos da presente pesquisa. A hipótese é a de que mecanismos institucionais que priorizem a *igualdade de participação no processo político-eleitoral* (variável independente 1) e incentivem o *controle e a transparência* (variável independente 2) são condições fundamentais para a instituição de um *sistema democrático de financiamento de campanhas* (variável dependente).

1.2.3 Metodologia: determinação dos indicadores na investigação das variáveis

A pesquisa apresentada procurou responder ao problema do modelo de financiamento de campanhas eleitorais no contexto brasileiro e, dessa forma, pautou-se pelo estudo da legislação e das propostas legislativas em debate no Congresso Nacional, procurando contrapor o modelo atual aos modelos da reforma política em debate.

Como parâmetros principais dos dados empíricos, foram analisadas as informações referentes às eleições de 2010, com o aproveitamento de resultados de pesquisas quantitativas realizadas e a análise de dados primários disponibilizados pela Justiça Eleitoral. Dada a dificuldade temporal para se realizar um estudo comparativo entre várias eleições, justifica-se a escolha do ano de 2010 pela atualidade dos dados, verificados em conformidade com as mais recentes alterações legislativas.

Quanto às propostas de reforma, foram estudados o Projeto de Lei 1.210/2007, que apresenta o sistema de financiamento público exclusivo e constitui a principal referência para esse modelo; e o recente Anteprojeto 02/2011, que permite a doação de recursos privados para um fundo cego, sem possibilidade de destinação específica para partidos e candidatos. Justifica-se essa seleção por serem as propostas mais sistematizadas sobre o tema. Não sendo possível a verificação empírica de dados, as variáveis foram analisadas a partir das disposições normativas propostas, que serviram de base para a indicação de conjecturas possíveis.

O processo de construção das variáveis e de determinação dos indicadores levou em consideração categorias utilizadas em outras pesquisas, para a adequação à hipótese do presente trabalho. No artigo *Reagir a escândalos ou perseguir ideais* (2005), o pesquisador Bruno Speck também apresenta reflexões de caráter normativo sobre os valores democráticos relacionados aos problemas e às propostas de financiamento de campanhas, sistematizando o debate a partir de quatro parâmetros: (1) a preocupação com a equidade cidadã nas eleições; (2) a distorção da competição eleitoral em função do acesso desigual a recursos; (3) a prevenção de arranjos corruptos entre doadores e representantes eleitos; e, finalmente, como preocupação transversal, (4) a capacidade de implementação prática de novas regras. Transpostos para a hipótese da presente pesquisa, os parâmetros (1) e (2) apresentam-se como desdobramento do problema da igualdade de participação política no processo eleitoral em sociedades complexas, sendo que a transparência e o controle aparecem nos pontos (3) e (4).

Por sua vez, na análise que realiza sobre o financiamento de campanhas na América Latina, Daniel Zovatto (2005) afirma que:

”suas características determinam antes um sistema que privilegia a regulamentação abundante, baixos níveis de transparência, órgãos de controle

débeis, um regime de sanções bastante ineficaz e uma cultura inclinada ao não-cumprimento²⁶” (Zovatto, 2005, p. 294).

As categorias de análise dos diferentes sistemas também podem ser relacionadas aos núcleos da presente pesquisa. Sobre a questão da igualdade de participação, Zovatto analisa: (1) modelo público, misto ou privado; (2) acesso aos meios de comunicação, (3) sistemas de financiamento de campanhas e perspectivas de gênero. Quanto ao controle e à transparência, o estudo da América Latina procura analisar (4) a prestação de contas e a divulgação e (5) os órgãos de controle e os regimes de sanções.

Na presente pesquisa, para a investigação da primeira variável independente - *igualdade de participação no processo político-eleitoral* - foram contrapostos indicadores a partir de duas perspectivas. No que toca à igualdade *do ponto de vista dos candidatos e partidos*, foram analisados:

- a) a distribuição de recursos públicos entre partidos políticos;
- b) a distribuição do tempo de rádio e televisão entre os partidos políticos;
- c) a distribuição de recursos privados entre partidos políticos;
- d) e a distribuição de recursos totais para financiamento de campanhas eleitorais entre partidos políticos.

Sobre a igualdade de participação política *da perspectiva dos doadores*, verificou-se:

- e) o volume de recursos doados por pessoas físicas;
- f) o volume de recursos doados por pessoas jurídicas;
- g) o volume de recursos próprios dos candidatos;
- h) e o volume de recursos doados pela internet.

Quanto aos *mecanismos de controle e transparência* na análise das relações entre corrupção e financiamento de campanhas eleitorais, os indicadores selecionados foram os seguintes:

- i) mecanismos de fiscalização das contas pela Justiça Eleitoral;
- j) mecanismos de fiscalização das contas pela sociedade civil;

²⁶ Verifica-se também uma preocupação com a capacidade de implementação das regras, já que o estudo pauta-se pela divisão entre “características formais” do sistema e “características reais”.

- k) grau de acesso aos dados de campanhas eleitorais;
- l) os sistemas de sanções para ilícitos e irregularidades nas contas eleitorais;
- m) e a determinação de fontes vedadas.

Na investigação de cada uma das variáveis, foram apresentados os pontos-chave das discussões orientadas pelo quadro teórico deliberativo-participativo, de forma a ressaltar em que medida o modelo atual e as propostas da reforma política contribuem para a realização de pressupostos democráticos. Ao realizar essa reflexão ao longo dos capítulos, espera-se conferir maior dinamicidade à leitura e à construção dos argumentos, em um movimento constante de contraposição entre dados e teoria. No capítulo 4, reforça-se o teste da hipótese ao apresentar uma amarração sistematizada entre as propostas e críticas anteriormente apresentadas.

2 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E IGUALDADE DE PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar os resultados da investigação da primeira variável independente – *a igualdade de participação no processo político-eleitoral* – em suas duas perspectivas: do ponto de vista dos concorrentes à eleição e do ponto de vista dos doadores. A igualdade de participação no sistema de financiamento de campanhas eleitorais está diretamente relacionada à igualdade de acesso e de desempenho nas esferas públicas que caracterizam as campanhas eleitorais, permitindo a visibilidade de partidos e candidatos que representem valores e interesses diversos e a possibilidade de que as pessoas reforcem sua participação, pela via do apóio financeiro, a determinadas plataformas políticas.

A análise dessa variável foi realizada a partir dos dados primários de prestações de contas referentes às eleições gerais de 2010 disponibilizados no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)²⁷. As informações são divididas em seis categorias: três bancos de dados referentes às entradas dos recursos nas contas de partidos, candidatos e comitês financeiros e três bancos referentes aos gastos dos mesmos. É importante destacar que o banco de dados utilizado ainda pode ser alterado, já que a Justiça Eleitoral ainda não finalizou o julgamento das prestações do pleito de 2010. Dessa forma, cada novo acesso ao site do Tribunal Superior Eleitoral poderá revelar informações diferentes, embora de caráter residual.

Foram focalizados os dados referentes às entradas das receitas, para verificar o acesso dos partidos e candidatos a esses recursos e a composição das receitas no que diz respeito aos financiadores, ao passo que a análise dos gastos, embora indicada na construção de argumentos expostos, não foi sistematizada. A seleção desses dados fundamentou-se no pressuposto de que são as informações sobre a entrada de recursos as que se relacionam mais diretamente à questão da igualdade de participação democrática, sendo esse o foco das propostas em tramitação no Congresso Nacional.

A partir das disposições normativas das propostas de reforma política no PL 1.210/2007 e no Anteprojeto 02/2011, foram apresentadas projeções de cenários possíveis para contraposição de cada um dos indicadores estudados, com a ressalva de que se tratam de

²⁷ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/arquivos-para-download>, acesso em 15 jan. 2012

aproximações razoáveis e pontuais, que não agregam alterações normativas mais amplas, mas que ainda assim podem contribuir para a reflexão.

2.1 Igualdade de participação no processo político-eleitoral na perspectiva dos partidos e candidatos

O atual sistema de financiamento político brasileiro é regulamentado pela Lei das Eleições – Lei 9.504/1997 com alterações posteriores – e pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Lei 9.096/1995, com alterações (BRASIL, 2012f; 2012g.). No modelo misto desenhado, o financiamento público é realizado de duas formas: pela distribuição do Fundo Partidário e pela distribuição do tempo de rádio e televisão. Esse financiamento público apresenta como destinatários os partidos políticos, eleitos pelo regime constitucional fundamentado no pluralismo político como instâncias mediadoras do acesso ao poder político pela via eleitoral. São apresentados pela Lei n. 9.096/1995 como pessoas jurídicas de direito privado destinadas “*a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal*” (BRASIL, 2012b, art. 1º).

Essa tentativa de conformação é problemática porque, a *autenticidade do sistema representativo* não é uma missão a ser desempenhada pelos partidos – os quais podem licitamente almejar todos os cargos em disputa – mas pelo próprio desenho do sistema eleitoral, que deve se pautar por assegurar a representatividade das diversas correntes de opinião políticas, como forma de garantia do sistema democrático. Além disso, como não integram a estrutura estatal, não parece adequado que a *defesa de direitos fundamentais* seja atribuída aos partidos como algo semelhante a uma função institucional, até porque as liberdades de associação e participação políticas são, em si, direitos fundamentais dos cidadãos, exercidos pelos indivíduos *por meio* dos partidos políticos (GRESTA; FERREIRA; BRACARENSE, 2012).

A problematização desse conceito legal encontra-se na base da argumentação dessa variável, na medida em que essa caracterização não é capaz de perceber o caráter eminentemente competitivo dos partidos políticos, que se revelam como espaços de canalização das pretensões de conquista do poder. O partido político - compreendido como “*o lugar onde se opera a mediação política*”, que tem como função articular as necessidades das

populações (BERSTEIN *apud* GRESTA; FERREIRA; BRACARENSE, 2012) - orienta-se à conquista do poder, seja através das eleições, do alargamento do espaço de participação popular ou do direcionamento para o alcance de poder político e simbólico.

O empenho jurídico-positivo de subtrair aos partidos seu caráter competitivo pelo poder é, portanto, inócuo. Grupos de pessoas continuarão a formar e integrar partidos porque almejam o poder, porque consideram suas idéias melhores ou porque decidem lutar por seus próprios interesses - ainda que estes tenham feição altruísta. Mas, dificilmente, requererão registro ao TSE movidos pelas finalidades legalmente estipuladas de assegurar a autenticidade do sistema representativo e defender direitos fundamentais. Sobre esse aspecto e em conformidade com a teoria deliberativa-participativa adotada, é preciso ter em mente a diferenciação entre valores éticos, em que concepções de mundo são contrapostas nas diferentes plataformas defendidas pelos partidos políticos; e valores morais, que precisam ter suas pretensões discursivas de universalidade observadas pelo sistema político-eleitoral democrático.

Portanto, o pressuposto teórico adotado é o de que os partidos políticos apresentam-se como núcleos agregadores de perspectivas e visões de mundo particulares que disputam o poder político pela via do processo eleitoral formal, na medida em que apresentam em seus quadros indivíduos comprometidos com uma gama de objetivos, valores e interesses comuns. Nesse sentido, disputas eleitorais são necessariamente disputas ideológicas, que dizem respeito a modelos de sociedade, planos de vida, hierarquias de valores e visões de mundo distintos, cabendo aos partidos políticos a mediação de consensos provisórios em torno de certas questões e temas que permitem a diferenciação, em algum grau, entre as diversas agremiações partidárias. Essa afirmação não descarta a existência de disputas políticas no interior dos partidos políticos, mas sustenta que a permanência das agremiações partidárias revela acordos, ainda que provisórios, sobre determinadas questões.

Assume-se, também, que o apóio político através do voto é mediado pela convergência e pela preferência dos eleitores com os objetivos, valores e interesses defendidos por candidatos e partidos e anunciados de forma discursiva especialmente em campanhas eleitorais. A perspectiva adotada é a de que o discurso apresentado nas campanhas eleitorais, em que se contrapõem em disputas argumentos e opiniões, pauta-se pelo objetivo de ganhar a preferência dos eleitores, materializada pelo voto, por determinadas plataformas políticas.

Afirma-se que a mesma lógica de convergências e disputas de perspectivas estratégicas e axiológicas é levada em consideração pelos financiadores privados de

campanhas eleitorais, que, em uma interação racional, tendem a transferir recursos para plataformas políticas consideradas valorosas ou interessantes em seus sistemas de preferências. Quanto aos mecanismos de financiamento público, sua estrutura normativa é orientada por convergência direta de valores e interesses numa dimensão ética de definição de vida boa, mas pela preocupação com critérios morais de justiça que garantam a inclusão de perspectivas diferentes e, ao mesmo tempo, levem em consideração a representatividade dos partidos políticos.

Apresentada a centralidade dos partidos políticos para a análise da igualdade de participação político-eleitoral na presente pesquisa, propõe-se a classificação das agremiações com base no número de filiados no contexto das eleições 2010, segundo Tabela 1. De antemão, é preciso reconhecer a parcialidade dessa classificação, que não leva em conta o número de representantes eleitos por cada agremiação partidária ou a importância política e histórica das legendas.

A classificação de partidos na categoria *grandes* pautou-se, em primeiro lugar, pela inscrição de pelo menos 10% do número filiados, critério satisfeito por três agremiações: PMDB, PT e PP. Além disso, levando em consideração, ainda que de forma intuitiva, a representação política e histórica, indicou-se também como *partidos grandes* o PSDB e o DEM, respectivamente com 9% e 8% do número total de filiados. Para minimizar a arbitrariedade desse corte, optou-se por incluir ainda na categoria *partidos grandes* todas as agremiações em que o número de filiados ultrapassava um milhão em 2010. Os partidos que apresentavam menos de 1% do número total de filiados foram considerados *nanicos* e as legendas com cerca de 1%, *partidos pequenos*. Partidos com menos de um milhão de filiados e com mais de 1% do número total foram enquadrados na categoria *partidos médios*. Na aferição das porcentagens de filiados, para facilitar o corte entre as categorias, os números foram arredondados para valores inteiros, o que explica a indicação de partidos com aproximadamente 0% de filiados.

Tabela 1 - Classificação dos partidos políticos segundo número de filiados
Dados de novembro de 2010 - Brasil

Partidos Políticos	N.º de filiados	Valor percentual	
PMDB	2.315.651,00	17,00%	Partidos Grandes
PT	1.394.292,00	10,00%	
PP	1.369.716,00	10,00%	
PSDB	1.315.527,00	9,00%	
PTB	1.159.871,00	8,00%	
PDT	1.129.867,00	8,00%	
DEM	1.102.825,00	8,00%	
PR	731.771,00	5,00%	Partidos Médios
PSB	492.705,00	4,00%	
PPS	445.390,00	3,00%	
PSC	304.434,00	2,00%	
PV	273.875,00	2,00%	
PC DO B	270.745,00	2,00%	
PRB	222.140,00	2,00%	
PMN	194.099,00	1,00%	Partidos Pequenos
PRP	190.007,00	1,00%	
PSL	168.793,00	1,00%	
PTC	148.131,00	1,00%	
PSDC	140.687,00	1,00%	
PT DO B	134.820,00	1,00%	
PHS	114.153,00	1,00%	
PTN	100.480,00	1,00%	
PRTB	92.951,00	1,00%	
PSOL	41.247,00	0,00%	Partidos Nânicos
PCB	15.986,00	0,00%	
PSTU	12.541,00	0,00%	
PCO	2.874,00	0,00%	
Total	13.885.578,00		

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

2.1.1 Distribuição de recursos públicos entre partidos políticos

A presente seção pretende debater os critérios democráticos de distribuição dos recursos públicos financeiros e do horário eleitoral gratuito nas campanhas eleitorais brasileiras, a partir da análise comparativa entre os dados das eleições 2010 e as conjecturas possíveis com a implantação das propostas da reforma política.

No que toca aos recursos financeiros no modelo atual, o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), regulamentado pela Lei 9.096/1995, é constituído por multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos da legislação eleitoral; recursos financeiros que lhe forem destinados por lei; doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; dotações orçamentárias da União, tendo como valor de referência anual o número de eleitores multiplicados por R\$ 0,35 em valores corrigidos pelo fator IGP-DI/FGV.

As informações relativas ao Fundo Partidário disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral são divididas em duas categorias: a maior parte, cerca de 85% do fundo, corresponde aos recursos provenientes de dotações orçamentárias com base no valor de referência indicado acima; e a menor parte, aproximadamente 15%, é decorrente de projeções de arrecadação de multas do Código Eleitoral e leis conexas, baseadas no histórico de arrecadação dos últimos períodos. Não são indicadas, portanto, receitas provenientes das outras duas hipóteses. Esses valores são repassados mensalmente às agremiações partidárias, segundo a proporção estabelecida pelo artigo 41-A da Lei 9.096/1995:

Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Os recursos do Fundo Partidário têm sua aplicação vinculada aos parâmetros do artigo 44: pelo menos 20% na criação e manutenção de fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política; e pelo menos 5% na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. O restante será livremente aplicado na propaganda doutrinária e política; no alistamento e nas campanhas eleitorais; e na manutenção das sedes e serviços do partido, sendo que o pagamento de pessoal não poderá ultrapassar

50% dos recursos totais. Portanto, a transferência desses recursos públicos apresenta, como objetivo principal, viabilizar a manutenção e a atuação dos partidos políticos no processo político democrático.

Para a análise das eleições gerais de 2010, parece coerente apresentar os recursos do Fundo Partidário recebidos pelos partidos políticos nos anos de 2009 e de 2010, com o objetivo de oferecer um panorama dos recursos públicos recebidos pelas agremiações à época do pleito. A Tabela 2 e a Tabela 3, expostas a seguir, apresentam esses dados:

Tabela 2 - Distribuição do Fundo Partidário entre partidos políticos Brasil - 2009

Partidos Políticos	Total recebido pelo Fundo Partidário (R\$)	Valor percentual	Valor percentual por grupo*
PT	27.300.596,33	14,80%	53,65%
PMDB	26.512.981,19	14,37%	
PSDB	25.199.119,73	13,66%	
DEM	19.984.896,87	10,83%	
PP	13.216.158,13	7,16%	23,82%
PSB	11.586.606,74	6,28%	
PDT	9.914.981,69	5,37%	
PTB	9.231.146,21	5%	
PR	8.246.101,44	4,47%	19,51%
PV	6.985.975,52	3,79%	
PPS	6.264.197,25	3,39%	
PC DO B	4.223.851,02	2,29%	
PSC	3.770.074,75	2,04%	
PSOL	2.623.503,20	1,42%	
PTC	1.961.580,98	1,06%	
PMN	1.931.745,10	1,05%	
PHS	1.248.290,85	0,68%	
PRP	860.591,42	0,47%	
PRTB	745.826,06	0,40%	3,02%
PTN	645.577,83	0,35%	
PSL	576.940,76	0,31%	
PRB	570.285,66	0,31%	
PCB	535.778,83	0,29%	
PT DO B	239.439,65	0,13%	
PSTU	141.405,66	0,08%	
PCO	-	0%	
PSDC	-	0%	
Total	184.517.652,87		

* Considerados intervalos acima de 10%; de 9,9% a 5%; de 4,9% a 1%; de 0,9% a 0%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

Tabela 3 - Distribuição do Fundo Partidário entre partidos políticos Brasil – 2010

Partidos Políticos	Total recebido pelo Fundo Partidário (R\$)	Valor percentual	Valor percentual por grupo*
PT	28.609.408,44	14,54%	52,71%
PMDB	27.789.317,51	14,13%	
PSDB	26.375.007,16	13,41%	
DEM	20.930.615,59	10,64%	
PP	13.827.917,57	7,03%	23,50%
PSB	12.120.303,76	6,16%	
PDT	10.359.052,10	5,27%	
PTB	9.918.075,63	5,04%	
PR	9.694.954,29	4,93%	18,94%
PPS	7.936.837,51	4,03%	
PV	7.294.682,37	3,71%	
PC DO B	4.392.786,51	2,23%	
PSC	3.915.798,78	1,99%	
PTC	2.021.176,20	1,03%	
PSOL	1.997.118,59	1,02%	
PMN	1.589.798,75	0,81%	
PHS	1.271.798,84	0,65%	
PT DO B	972.768,06	0,49%	
PRP	865.319,03	0,44%	4,86%
PSL	779.099,23	0,40%	
PSDC	747.597,87	0,38%	
PRB (PMR)	745.800,51	0,38%	
PRTB	745.236,11	0,38%	
PTN	703.865,46	0,36%	
PSTU	597.582,18	0,30%	
PCB	524.983,03	0,27%	
PCO	-	0%	
Total	196.726.901,08		

* Considerados intervalos acima de 10%; de 9,9% a 5%; de 4,9% a 1%; de 0,9% a 0%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

A análise desses dados revelou que os quatro partidos indicados na presente pesquisa como principais – PT, PMDB, PSDB e DEM – receberam mais de 50 % dos recursos do Fundo Partidário, dado que reforça os critérios utilizados na classificação desses partidos na categoria *grandes*. Ao mesmo tempo, em 2009, 11 partidos políticos receberam, cada um deles, menos de 1% dos recursos do Fundo Partidário. Em 2010, 12 agremiações receberam

menos de 1% dos recursos públicos. Essa diferença entre a distribuição do Fundo Partidário, baseada na diferença de representação dos partidos na Câmara dos Deputados, se por um lado contribui para fortalecer os partidos que contam com o maior respaldo da sociedade, por outro lado dificulta a alteração do *status quo* político. A indicação de agremiações partidárias sem repasses de recursos públicos é devida a irregularidades nas prestações de contas partidárias.

Os recursos do Fundo Partidário recebidos pelos diretórios nacionais dos partidos políticos são redistribuídos internamente entre os diretórios estaduais e municipais, na forma estabelecida nos estatutos. A distribuição de recursos entre os diversos candidatos é também afeta à esfera de autonomia partidária. Todas essas informações são auditadas pela Justiça Eleitoral, em seus diversos níveis, nas prestações de contas anuais dos partidos políticos.

Além dessas prestações, no período eleitoral, os partidos políticos devem encaminhar balancetes mensais durante os quatro meses anteriores ao pleito e os dois meses posteriores, informando os recursos que foram utilizados nas campanhas eleitorais, entre eles os provenientes do Fundo Partidário. Na análise do banco de dados das prestações de contas 2010 verifica-se a entrada de recursos do Fundo Partidário apenas nos diretórios nacionais, constituindo cerca de 0,5% do total de recursos aplicados pelas agremiações nas campanhas eleitorais, o que corresponde ao valor de R\$ 16.305.967,75. Considerando que os partidos políticos receberam, nos anos de 2009 e 2010, R\$ 381.244.553,95 pelo Fundo Partidário, é interessante observar que apenas 4,27% de recursos foram aplicados na campanha eleitoral de 2010. Esses dados revelam, portanto, que os recursos do Fundo Partidário estão mais relacionados à manutenção das atividades partidárias do que com os gastos de campanhas eleitorais, conclusão que já aponta para o caráter privado do financiamento brasileiro.

A proposta de reforma do sistema de financiamento prevista no PL 1.210/2007 é a de tornar transformar esses recursos públicos na única fonte para o financiamento de campanhas eleitorais²⁸, apontando para a necessidade de aumentar os valores repassados.

Art. 17. As despesas da campanha eleitoral serão realizadas sob a responsabilidade dos partidos e federações, e financiadas na forma desta Lei.

²⁸ Art. 20. O partido, coligação ou federação partidária fará a administração financeira de cada campanha, **usando unicamente os recursos orçamentários previstos nesta Lei**, e fará a prestação de contas ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Tribunais Regionais Eleitorais ou aos Juízes Eleitorais, conforme a circunscrição do pleito.

§ 1º Fica vedado, em campanhas eleitorais, o uso de recursos em dinheiro, ou estimáveis em dinheiro, provenientes dos partidos e federações partidárias e de pessoas físicas e jurídicas.

§ 1º Em ano eleitoral, a lei orçamentária respectiva e seus créditos adicionais incluirão dotação, em rubrica própria, destinada ao financiamento de campanhas eleitorais, de valor equivalente ao **número de eleitores do País, multiplicado por R\$ 7,00 (sete reais)**, tomando-se por referência o eleitorado existente em 31 de dezembro do ano anterior à elaboração da lei orçamentária. (grifo meu)

Para aplicação desses parâmetros às eleições de 2010 foram utilizados os dados do eleitorado existente em 31 de dezembro de 2008²⁹, ano anterior à elaboração da lei orçamentária de 2010, o que representa um valor total de R\$ 913.197.656,00, ou seja, mais de 4 vezes o valor do Fundo Partidário de 2010. Apenas esses recursos poderiam ser aplicados em campanhas eleitorais, sendo vedado o recebimento de receitas de fontes privadas e a utilização do Fundo Partidário, que permaneceria para o financiamento de partidos políticos, de acordo com os seguintes critérios de distribuição:

Art. 17 - § 4º (...):

I – um por cento, dividido igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – quatorze por cento, divididos igualmente entre os partidos e federações com representação na Câmara dos Deputados;

III – oitenta e cinco por cento, divididos entre os partidos e federações, proporcionalmente ao número de representantes que elegeram, na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

As regras de distribuição previstas no PL 1.210/2007 revelam uma tentativa de mitigar a grande diferença apresentada na distribuição atual de recursos do Fundo Partidário: ao invés da proporção 5% igualitário e 95% proporcional, seria inserida uma nova categoria de 14% dos recursos a serem distribuídos igualmente entre partidos com representação no Congresso Nacional. Dessa forma, seriam garantidos mais recursos a partidos considerados “nanicos”, que subiriam de posição, conforme revela a Tabela 4.

²⁹ Segundo informação disponível no site do TSE, o eleitorado de dezembro de 2008 era formado por 130.456.808 eleitores (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas-do-eleitorado/quantitativo-do-eleitorado/consulta-quantitativo>). Estabelecido o valor total que caberia ao fundo público, os critérios de distribuição do PL 1.210/2007 foram aplicados às eleições de 2010, tendo como parâmetro os resultados das eleições para a Câmara dos Deputados em 2006

Tabela 4 - Distribuição percentual do Fundo Público para Campanhas Eleitorais (PL 1210/2007) conforme parâmetros das eleições 2010

Partidos Políticos	Total (R\$)	Valor percentual	Valor percentual por grupo*
PMDB	141.732.548,48	15,52%	53,30%
PT	132.653.975,29	14,53%	
PSDB	106.931.351,26	11,71%	
DEM	105.418.255,73	11,54%	
PP	69.103.962,97	7,57%	12,81%
PSB	47.920.625,54	5,25%	
PR	44.894.434,47	4,92%	31,71%
PDT	43.381.338,94	4,75%	
PTB	41.868.243,41	4,58%	
PPS	40.355.147,88	4,42%	
PCdoB	26.737.288,10	2,93%	
PV	26.737.288,10	2,93%	
PSC	20.684.905,97	2,27%	
PMN	11.606.332,78	1,27%	
PSOL	11.606.332,78	1,27%	
PTC	11.606.332,78	1,27%	
PHS	10.093.237,25	1,11%	
PRB	8.580.141,72	0,94%	
PTdoB	8.580.141,72	0,94%	
PCB	338.221,35	0,04%	
PCO	338.221,35	0,04%	
PRP	338.221,35	0,04%	
PRTB	338.221,35	0,04%	
PSDC	338.221,35	0,04%	
PSL	338.221,35	0,04%	
PSTU	338.221,35	0,04%	
PTN	338.221,35	0,04%	2,18%

* Considerados intervalos de 15% a 10%; de 9,9% a 5%; de 4,9% a 1%; de 0,9% a 0%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE e das regras estabelecidas no PL 1.210/2007, 2012

Ainda assim, as regras propostas pelo PL 1.210/2007 contribuiriam para a manutenção do quadro atual de distribuição de recursos públicos na parte superior da tabela, cabendo aos mesmos quatro partidos considerados principais cerca de 53% dos recursos para as campanhas eleitorais, além de continuarem a contar com mais da metade dos recursos do Fundo Partidário. Quanto aos partidos constantes no último segmento da Tabela 4, que receberiam menos de 1% dos recursos, observa-se que a participação desse grupo cairia para 2,18%, em comparação com a participação dessa categoria na distribuição do Fundo

Partidário em 2009 e 2010. De modo geral, portanto, a aprovação do PL 1.210/2007 contribuiria para acentuar as diferenças entre os maiores e os menores partidos políticos.

Por sua vez, a proposta do Anteprojeto 02/2011, prevê a criação do Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais (FFCE), composto não apenas por recursos do orçamento da União, mas ainda por doações de pessoas físicas e jurídicas. As doações privadas não poderiam apresentar destinação específica a partido ou candidato e também não poderiam exceder os valores das dotações orçamentárias, devendo o excedente ser revertido para livre disponibilidade do Tesouro Nacional. Não estão previstos valores ou parâmetros para a definição dos recursos orçamentários no projeto, indicando-se apenas que deverão ser propostos pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A distribuição dos recursos entre os partidos políticos estaria relacionada aos cargos em disputa e obedeceria aos seguintes critérios para as eleições gerais³⁰: 5%, igualmente para todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; 10%, igualmente para todos os partidos que tenham eleito representante para a Câmara dos Deputados na eleição anterior; 10%, igualmente para todos os partidos que tenham eleito mais de dez representantes para a Câmara dos Deputados na eleição anterior; e 75%, divididos entre os partidos, proporcionalmente ao número de votos obtidos no país pelo partido na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, e não em relação à representação parlamentar. Essa divisão dos critérios em quatro categorias contribuiria para diminuir o peso da representação na Câmara dos Deputados vigente no sistema atual e também na proposta do PL 1.2010/2007.

Sem a definição de valores das dotações e diante da impossibilidade de previsão de doações privadas, revela-se impossível verificar a aplicação das regras do Anteprojeto 02/2011 aos dados das eleições 2010, no que toca aos valores absolutos. Ainda assim, propõe-se um exercício de reflexão acerca dos valores percentuais envolvidos, aplicando-se os mesmos valores absolutos do PL 1.210/2007, a título de comparação. A Tabela 5, exposta a seguir, levou em consideração apenas a eleição de Presidente da República, por ser esse o único cargo que apresenta critérios não regionalizados para a distribuição de recursos, nos termos do Anteprojeto 02/2011, facilitando assim a obtenção de dados. Os demais cargos, embora regionalizados, trabalham com as mesmas proporções.

³⁰ Presidente e Vice-Presidente; Senador; Deputado Federal, Governador e Vice-Governador; Deputado Estadual

Tabela 5 - Distribuição do Fundo de Financiamento para Campanhas Eleitorais (Anteprojeto 02/2011) conforme parâmetros das eleições 2010 para Presidente da República

Partidos Políticos	Valor percentual		Valor percentual por grupo*
PT	12,71%		36,94%
PMDB	12,38%		
PSDB	11,86%		
DEM	9,65%		38,62%
PP	6,83%		
PSB	6,08%		
PR	5,47%		
PDT	5,38%		
PTB	5,22%		
PPS	4,49%		
PV	4,18%		
PCdoB	3,07%		
PSC	2,88%		
PSOL	1,63%		
PMN	1,41%		
PTC	1,36%		
PHS	1,06%		
PTdoB	0,95%		
PRB	0,90%		
PSDC	0,47%		
PRP	0,37%		4,34%
PSL	0,34%		
PRTB	0,32%		
PTN	0,30%		
PSTU	0,27%		
PCB	0,22%		
PCO	0,21%		
Total	184.517.652,87		

* Considerados intervalos de 15% a 10%; de 9,9% a 5%; de 4,9% a 1%; de 0,9% a 0%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE e dos valores absolutos do PL 1.210/2007, 2012

Na parte superior da tabela, verifica-se a alteração do primeiro lugar, assumido pelo PT em substituição ao PMDB e observa-se que DEM passaria a contar com menos de 10% dos recursos. Essas alterações refletem a menor participação do grupo de partidos que

recebem de 10% a 15% de recursos e também a diminuição do peso proporcional dos quatro principais partidos, que passariam a receber cerca de 46% dos recursos. Por sua vez, as categorias intermediárias, constituídas pelos partidos políticos que receberiam entre 1% e 9,9%, teriam sua participação proporcional aumentada, bem como se verifica o aumento da participação da categoria composta pelos partidos que receberiam menos de 1% dos recursos, de 0,04% na proposta de financiamento público exclusivo para valores superiores a 0,21% no anteprojeto de 2011.

Para serem mais próximos da situação almejada pelas regras do anteprojeto 02/2011, uma análise mais profunda deveria levar ainda em consideração a possível alteração do cenário político – e, portanto, dos votos recebidos por cada agremiação - com a instituição do sistema de lista flexível³¹ sugerida. Da mesma forma, os dados sobre o financiamento exclusivamente público proposto pelo PL 1.210/2007 deveriam ser também pautados pela análise conjectural da instituição de listas fechadas. Embora a obtenção desses dados não seja possível, defende-se que ainda assim os dados dos recursos financeiros públicos apresentados aqui poderão contribuir para a discussão.

Outro mecanismo de financiamento público no modelo atual é a concessão do horário eleitoral gratuito, regulada pela Lei 9.096/95, de forma igualitária, nos termos do artigo 49, para as propagandas partidárias; e com distribuição proporcional pela Lei 9.507/1997, para a realização de propagandas eleitorais. Conforme critérios estabelecidos pelo artigo 47, parágrafo segundo, da Lei das Eleições, os horários reservados à propaganda serão distribuídos 1/3, igualitariamente; e 2/3, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

Com a Emenda Constitucional n.º 52/2006, que afirmou a autonomia partidária para a realização de coligações estaduais e municipais, sem a necessidade de vinculação com as coligações realizadas em âmbito nacional, a distribuição desses recursos nas eleições 2010 foram diferenciada em cada estado da federação. Entretanto, para os objetivos da presente pesquisa, é suficiente analisar os dados referentes à distribuição do tempo entre os partidos políticos, sem levar em consideração as coligações realizadas, para que possa ser verificada a

³¹ No anteprojeto 02/2011, defende-se a adoção de um sistema proporcional misto, com a possibilidade de voto nominal dado aos candidatos conjugada com a existência de listas partidárias preordenadas que determinarão a ordem em que os candidatos receberão os votos de legenda.

diferença de distribuição de tempo imposta pela legislação. Essa opção é também coerente com o papel atribuído aos partidos políticos neste trabalho, como espaços de formação de consensos provisórios em torno dos quais são orientadas as disputas pelo poder político no processo eleitoral, sendo essas perspectivas e posições as questões apresentadas ao convencimento do eleitor, à negociação com outros partidos e forças sociais, e à atuação parlamentar e política dos candidatos eleitos.

Para tanto, realizou-se a análise da distribuição de tempo de televisão e rádio considerada em tese, a partir dos dados de representação parlamentar dos partidos políticos. É importante destacar, ainda, que não foi levada em consideração a distribuição entre os cargos, mas apenas a divisão proporcional entre os partidos políticos e, dessa forma, fixou-se a situação em que todos os partidos apresentassem candidatos para todos os cargos. Segundo as regras do artigo 47 da Lei 9.504/97, o tempo total disponível para veiculação de propaganda eleitoral em eleições com renovação de 2/3 do Senado Federal são 1.170 minutos por semana, sendo metade deles para televisão e metade para rádio. Aplicados os parâmetros das eleições de 2010, a distribuição entre os partidos políticos seria a seguinte:

Tabela 6- Distribuição do horário gratuito entre os partidos políticos conforme parâmetros das eleições 2010

Partidos Políticos	1/3 igual entre partidos registrados no TSE (min.)	2/3 proporcional à representação parlamentar na Câmara dos Deputados (min.)	Total (min.)	Valor percentual	Valor percentual por grupo*
PMDB	14,44	136,84	151,29	12,93%	24,43%
PT	14,44	120,12	134,56	11,50%	
PSDB	14,44	89,71	104,15	8,90%	30,41%
DEM	14,44	85,15	99,59	8,51%	
PP	14,44	62,34	76,78	6,56%	
PR	14,44	60,82	75,26	6,43%	
PSB	14,44	41,05	55,5	4,74%	27,55%
PDT	14,44	34,97	49,42	4,22%	
PTB	14,44	33,45	47,89	4,09%	
PSC	14,44	24,33	38,77	3,31%	
PPS	14,44	22,81	37,25	3,18%	
PV	14,44	21,29	35,73	3,05%	
PCdoB	14,44	18,25	32,69	2,79%	
PRB	14,44	10,64	25,09	2,14%	
PMN	14,44	4,56	19,01	1,62%	
PSOL	14,44	4,56	19,01	1,62%	
PHS	14,44	4,56	19,01	1,62%	
PTC	14,44	3,04	17,49	1,49%	
PTdoB	14,44	1,52	15,96	1,36%	
PCB	14,44	0	14,44	1,23%	
PCO	14,44	0	14,44	1,23%	
PRP	14,44	0	14,44	1,23%	
PRTB	14,44	0	14,44	1,23%	
PSDC	14,44	0	14,44	1,23%	
PSL	14,44	0	14,44	1,23%	
PSTU	14,44	0	14,44	1,23%	
PTN	14,44	0	14,44	1,23%	
Total			1170,00 min		

* Considerados intervalos de 15% a 10%; de 9,9% a 5%; de 4,9% a 1%; de 0,9% a 0%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE e das regras estabelecidas no PL 1.210/2007, 2012

Observa-se, portanto, correspondência considerável entre a classificação dos partidos políticos e o tempo disponível para cada agremiação, sendo que os três segmentos superiores da Tabela 6 são ocupados por partidos grandes e médios enquanto que o segmento inferior é compartilhado pelas agremiações menores. Nesse quadro, caberia aos quatro principais partidos – PMDB, PT, PSDB e DEM – 41,85% do tempo gratuito em rádio e televisão. Por sua vez, aos partidos considerados pequenos e “nanicos” foram destinados pouco mais de 1% do tempo de mídia total, diferença que revela grande obstáculo para a igualdade de participação política das agremiações partidárias nas campanhas eleitorais, especialmente em uma teoria democrática deliberativo-participativa que apresenta na comunicação discursiva o núcleo do modelo.

É importante ressaltar o caráter público desses recursos, já que a propaganda é gratuita para os partidos e candidatos, mas não para o Estado brasileiro, que deixa de arrecadar tributos com a isenção fiscal concedida. Segundo informações veiculadas no site Contas Abertas³², que indicam como fonte a Receita Federal, em 2010 deixou-se de arrecadar aproximadamente 851 milhões de reais com as isenções para propaganda partidária e eleitoral (COSTA; KLEBER, 2010), o que representa um valor significativo dos custos das campanhas. Sem a incorporação dessas informações, as campanhas eleitorais de 2010 apresentaram, um custo total de aproximadamente 3 bilhões de reais - R\$ 2.985.161.115,25 -, dos quais mais de 99% são provenientes de doações privadas. Entretanto, a inclusão dos valores de isenção fiscal às contas evidencia outro cenário, no qual o custo aproximado das campanhas seria de R\$ 3.836.161.115, 25, dos quais cerca de 23% seriam recursos públicos – Fundo Partidário e propaganda eleitoral gratuita – e em torno de 77% dos recursos seriam de origem privada.

A clareza dessas informações é fundamental para a discussão sobre a adoção de um sistema exclusivamente público no Brasil, pois, sem considerarmos valores financeiros das isenções fiscais, vislumbra-se um modelo de financiamento de campanhas eleitorais quase que absolutamente privado, agregando-se todos os problemas que esse sistema apresenta para a igualdade de participação política. Por outro lado, ao incluirmos a distribuição do horário gratuito eleitoral nos debates, a discussão passa a apontar para o desenho de um modelo misto capaz de equacionar, em alguma medida, representatividade e igualdade, e os argumentos em torno dos critérios de distribuição do tempo são trazidos à reflexão.

³² Dados disponíveis no site:

<http://www.contasabertas.org/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=2868&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

A análise desse ponto toca ainda no outro lado da questão – como dito, não tratado em profundidade nessa pesquisa: a destinação dos recursos das campanhas eleitorais. O pressuposto lógico é o de que o financiamento de campanhas apresenta como objetivo aumentar a visibilidade e a capacidade de divulgação da plataforma política de partidos e candidatos. Nesse sentido, a pesquisa de Wagner Mancuso e Bruno Speck (2011, p. 12) aponta que a maior parte dos gastos das eleições 2010 foi feita com impressão de materiais gráficos (21%), despesa com pessoal (18%), produção de programas de rádio, televisão ou vídeo (10%) e serviços prestados por terceiros (10%), confirmando, portanto, esse pressuposto lógico. Entretanto, os critérios atuais de distribuição do horário gratuito eleitoral, podem reforçar, pela via do financiamento público, a desigualdade que já é observada na capacidade de captação dos recursos privados, colocando em risco o caráter democrático do modelo.

No PL 1.270/2007 e no Anteprojeto 02/2011, não há propostas de alteração das regras de distribuição do horário eleitoral gratuito. A ausência de propostas para a alteração desses parâmetros e mesmo a ausência de discussão sobre o problema nos campos científicos e jurídicos reforça a tese de que um elemento fundamental para o modelo de democracia deliberativo-discursivo – a possibilidade de divulgação das diferentes perspectivas políticas e visões de mundo e os conseqüentes debates que decorrem dessa visibilidade – não foi ainda levado a sério pelos discursos científicos e políticos.

Portanto, os debates dessa seção procuraram evidenciar: (a) a pouca aplicação, no sistema atual, dos recursos financeiros provenientes do Fundo Partidário em campanhas eleitorais; (b) a diferença acentuada de recebimento de recursos financeiros públicos entre os partidos políticos no modelo atual; (c) em que medida a proposta de novos critérios de distribuição contribuiriam para diminuir as diferenças denunciadas; (d) a percepção do valor financeiro do horário eleitoral gratuito para campanhas eleitorais; (e) a diferença acentuada de distribuição do horário gratuito entre os partidos políticos; (f) a ausência de propostas para a reforma dos critérios de distribuição do tempo de mídia nas propostas da reforma política.

As reflexões teóricas que sobre esses pontos indagam, considerando que os partidos políticos se apresentam como possibilidade de mediação dos diversos valores e interesses que compõem as sociedades e, ao mesmo tempo, considerando a necessidade de que um sistema político eleitoral garanta a participação dessas diferentes visões de mundo, qual deve ser o papel do financiamento público em uma democracia deliberativa-participativa?

Se partidos são importantes para o processo político-eleitoral como canalizadores e promotores de determinadas perspectivas, a conclusão lógica é a de necessidade de garantia de seu funcionamento, incluindo-se aqui os recursos financeiros necessários para tanto, que revela a importância do financiamento público.

Ao mesmo tempo, afirma-se, com base no quadro teórico adotado, que, em princípio, a distribuição desigual de recursos entre diferentes partidos políticos não fere a estrutura democrática, já que em um modelo deliberativo-participativo é razoável e justo conceber que partidos e candidatos que apresentem argumentos considerados melhores sejam apoiados por mais pessoas. Nesse sentido, nenhum dos três modelos analisados – a sistemática atual, a proposta de financiamento público exclusivo e a proposta de doações a um fundo cego – abrem mão de distribuir os recursos públicos com base em algum critério de representatividade. Em todos os modelos, a quantidade de votos recebidos em eleições passadas é levada em consideração como termômetro do apóio que os partidos obtiveram da sociedade, e, portanto, do maior poder de convencimento de seus argumentos.

Por outro lado, é preciso garantir a visibilidade e a participação de argumentos minoritários, como forma de permitir que essas perspectivas consigam convencer um maior número de pessoas e possam se transformar na maioria de amanhã. Portanto, a questão fundamental a ser respondida, para o desenho de um modelo de financiamento de campanhas democrático, é a seguinte: que percentual de igualdade é o adequado para a distribuição de recursos públicos entre partidos e candidatos?

Entre os sistemas analisados, a proposta de financiamento exclusivamente público é o que apresenta maiores diferenças de distribuição de recursos entre os partidos maiores e os partidos menores, sendo que oito partidos receberiam apenas 0,04% dos recursos, conforme Tabela 05. Os critérios de distribuição propostos no Anteprojeto 02/2011, ao levar em consideração o número de votos recebidos por legenda – e não a representatividade na Câmara dos Deputados, é o que melhor atende às exigências de igualdade, na medida em que garante a todas as agremiações partidárias um mínimo de recursos, já que é contra-intuitivo imaginar uma situação em que um partido político não contabilize nenhum voto.

A instituição de federações, em substituição às coligações, é outro ponto que deve ser analisado em conjunto com a maior distribuição de recursos públicos para partidos menores, como forma de dificultar a utilização dessas agremiações como legendas de aluguel. Essa proposta está prevista nos dois projetos analisados, impondo aos partidos políticos a formação de alianças mais duradouras, não só para o período eleitoral, mas também para o

funcionamento parlamentar, contribuindo para tornar mais claras as perspectivas convergentes entre diferentes partidos.

Sobre o tempo na mídia, uma vez que esses recursos estão diretamente relacionados à visibilidade dos argumentos em favor de determinadas plataforma políticas, um modelo de democracia deliberativa deve preocupar-se especialmente com seus critérios de distribuição, na medida em que influenciam diretamente a capacidade de participação dos partidos. Entretanto, não existem propostas de alteração dos atuais critérios de distribuição, que se pautam pela representatividade dos partidos na Câmara dos Deputados, apresentando um panorama em que tempo disponível na mídia coincide em grande medida com o tamanho dos partidos políticos, com grandes diferenças percentuais entre as agremiações. Conforme demonstrado na tabela 6, enquanto dois partidos dispõem de mais de 24% do tempo disponível, treze agremiações compartilham menos de 18% do tempo. Essas diferenças ganham contornos mais problemáticos com a proibição de compra de espaço na mídia, imposta pela legislação atual, de tal forma que a possibilidade de alteração do cenário pela via do financiamento privado é anulada.

Uma democracia deliberativa-participativa, que compreende a esfera pública como espaço central é, essencialmente, uma democracia comunicativa e discursiva. Assim, se a distribuição de recursos financeiros comporta argumentos a favor da percepção diferenciada entre os partidos políticos em razão das capacidades diferenciadas de convencimento, é mais difícil argumentar a favor da restrição à participação dos partidos na mídia, sob pena de ferir o desenho do modelo. O horário eleitoral deve ser compreendido como ambiente propício para alimentar o fluxo de informações, constituindo um importante canal, embora não o único, para apresentação dos partidos e candidatos, de seus históricos e de suas propostas, além de suas interpretações diferenciadas sobre o mundo social.

Critérios mais igualitários de distribuição desses recursos teriam incidência direta também na formação de coligações eleitorais, já que os partidos considerados pequenos não estariam tão dependentes de sua associação eleitoral a partidos maiores, o que poderia contribuir para que as associações partidárias fossem feitas a partir de interesses de longo prazo. Sobre esse aspecto, é importante ressaltar que a proposta de instituição de federações, prevista no PL 1.210/2007 e no Anteprojeto 02/2011, ao exigir que esses agrupamentos de partidos tenham duração de três anos, podem contribuir para que a convergência de interesses seja pensada em longo prazo, inclusive para orientar a atuação parlamentar, passando a incluir de forma ainda mais profunda a identificação e as diferenças de caráter normativo e ideológico. Essa

configuração tende a contribuir para clarear as orientações políticas das agremiações partidárias, já que a formação das federações precisará negociar mais fortemente os pontos de consenso que dirigirão as atuações parlamentares.

2.1.2 Distribuição de recursos privados entre partidos políticos

Na base de dados das prestações de contas das eleições 2010, as receitas provenientes de pessoas físicas e jurídicas aparecem como entrada de recursos para partidos políticos, em seus diretórios nacionais e regionais; para comitês financeiros; e para candidatos. A adoção do sistema proporcional de lista aberta no Brasil justifica a permissão de doações privadas não apenas aos partidos políticos como também diretamente aos candidatos, que se colocam em disputa para receberem o maior número de votos nominais. Foram incluídas também nessa análise as doações realizadas pelos próprios candidatos, por se tratar de recursos privados, embora não estejam sujeitos aos mesmos limites impostos às pessoas físicas e jurídicas.

Também foram contabilizadas as doações realizadas pela internet, novidade permitida pela Lei 12.034/2009. Na base de dados fornecida pelo Tribunal Superior Eleitoral, esses recursos apresentam-se como categoria à parte. Entretanto, a verificação dos nomes e dos números de CPFs lançados, revela que os doadores são pessoas físicas, já que a Resolução 23.216/2010-TSE (BRASIL, 2012l) proíbe o uso de cartão de crédito por pessoas jurídicas, principal meio de realização de doações pela internet.

Foram descartadas as receitas privadas - aquelas que não apresentaram a indicação de fundo partidário como fonte - que circularam *entre* diretórios, comitês e candidatos, para que o mesmo recurso não fosse contabilizado duas ou mais vezes. Dessa forma, a pesquisa levou em consideração a entrada de recursos privados doados por pessoas físicas ou jurídicas a determinado diretório partidário, por exemplo, mas descartou a entrada de receitas provenientes dos diretórios nas contas dos comitês financeiros ou de candidatos. Sobre esse ponto, é interessante observar que a capilaridade interna dos recursos, fenômeno apontado em pesquisa realizada por Wagner Mancuso e Bruno Speck (2011), alerta para o importante papel dos partidos políticos também nas decisões sobre a alocação de recursos privados.

A partir do marco teórico adotado na pesquisa, que reconhece como legítima a coexistência e a disputa política entre as diferentes percepções, hierarquias de valores, objetivos e interesses, a análise dos dados fundamentou-se no pressuposto de que as doações

privadas são orientadas por critérios racionais de convergências e preferências de plataformas políticas no jogo eleitoral. Dessa forma, apresentam-se como mais uma possibilidade de fortalecimento de perspectivas políticas, além do apoio concretizado pelo voto na urna.

Reconhece-se a possibilidade de negociações e alterações das preferências dos doadores diante de realidades diferentes, da mesma forma que no chamado “voto útil”³³, com a utilização estratégica das doações para financiar não as campanhas preferidas em primeiro lugar, mas as segundas ou terceiras alternativas com mais chance de vitória. Ainda assim, no limite, a atuação política como financiador é orientada por algum grau de concordância e convergência com determinados valores, objetivos e interesses, já que não parece razoável a realização de doações para campanhas que defendam plataformas políticas absolutamente divergentes.

Afirmando o papel dos partidos políticos de núcleos mediadores de temas e consensos específicos sobre perspectivas políticas e visões de mundo, a pesquisa procurou analisar a configuração das doações de recursos privados com foco nas agremiações partidárias, sem estudar, de forma pormenorizada, cada uma das campanhas individuais. Os dados dispostos na Tabela 7 foram classificados de acordo com o grau de participação dos recursos privados nas campanhas eleitorais, seguido pelo grau de financiamento por pessoas jurídicas, em ordem decrescente.

Destaque-se, em primeiro lugar, o altíssimo grau de dependência que todos os partidos políticos apresentam em relação aos recursos de origem privada: participação mínima de 80,64%, sendo que alguns partidos apresentam financiamento totalmente privado. É importante salientar que a distribuição dos recursos financeiros públicos indicados na seção 2.1.1, refere-se ao Fundo Partidário de financiamento dos partidos políticos, que podem ou não ser transferidos para as campanhas eleitorais, o que justifica a existência, na Tabela 7, de partidos que utilizaram 100% de recursos privados em suas campanhas. Como destacado, nas eleições de 2010, cerca de apenas 0,5% dos recursos do Fundo Partidário foram aplicados nas campanhas eleitorais.

³³ “A divulgação de pesquisas que mostravam o baixo percentual de algumas candidaturas foi um forte estímulo para que se praticasse o que ficou conhecido como voto útil: os eleitores trocaram seus candidatos preferidos por uma segunda alternativa com maiores possibilidades de vitória.” (NICOLAU; SCHIMITT; 1995, p. 133)

Tabela 7 - Percentual* de distribuição dos recursos privados nas eleições 2010

Partidos Políticos	Pessoas Jurídicas	Pessoas Físicas	Doações Internet	Recursos próprios candidatos	Total recursos privados
PT	85,43%	10,62%	0,04%	3,90%	100,00%
PP	69,48%	15,40%	0,01%	15,12%	100,00%
PTB	67,15%	15,32%	0,00%	17,52%	100,00%
PPS	63,43%	16,20%	0,00%	20,37%	100,00%
PRB	60,55%	23,23%	0,00%	16,22%	100,00%
PSC	57,74%	21,46%	0,00%	20,80%	100,00%
PTN	51,11%	27,50%	0,00%	21,39%	100,00%
PSL	40,55%	24,97%	0,00%	34,48%	100,00%
PRP	40,00%	38,25%	0,00%	21,75%	100,00%
PT do B	39,92%	38,47%	0,00%	21,61%	100,00%
PSOL	9,11%	61,14%	0,12%	29,63%	100,00%
PCO	0,00%	69,21%	0,00%	30,79%	100,00%
PRTB	39,18%	38,76%	0,24%	21,67%	99,85%
DEM	74,08%	12,75%	0,00%	12,98%	99,82%
PMDB	77,83%	10,61%	0,00%	11,18%	99,62%
PSDB	82,89%	10,61%	0,00%	5,95%	99,45%
PR	72,02%	15,77%	0,00%	11,54%	99,21%
PC do B	65,60%	22,94%	0,00%	0,00%	98,93%
PSDC	44,04%	32,17%	0,00%	22,67%	98,88%
PSB	74,87%	12,10%	0,00%	11,86%	98,83%
PMN	65,11%	17,88%	0,00%	15,67%	98,66%
PSTU	1,46%	88,58%	0,42%	8,13%	98,59%
PV	47,77%	34,95%	0,20%	15,20%	98,11%
PHS	40,73%	29,83%	0,00%	26,83%	97,39%
PTC	35,11%	31,49%	0,00%	30,77%	97,37%
PDT	56,81%	18,56%	0,09%	21,33%	96,80%
PCB	4,97%	58,85%	0,00%	16,81%	80,64%

*Percentual considerado em relação ao total de recursos públicos e privados arrecadados por partido político;

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

Outra questão interessante diz respeito à inexistência de padrão que relacione o tamanho dos partidos e o percentual de financiamento privado: as quatro categorias – grande, médios, pequenos e “nanicos” aparecem em todos os extratos percentuais, inclusive com a indicação de partidos considerado “nanicos” no primeiro segmento e de partidos considerados grandes na parte inferior da tabela.

Entretanto, especialmente entre os partidos que foram 100% financiados com recursos privados, o grau de participação de pessoas jurídicas como financiadores segue rigorosamente a classificação dos tamanhos dos partidos políticos. Também na análise dos valores absolutos, apresentada pela Tabela 8 a seguir, observa-se que os partidos grandes, especialmente PSDB, PT, PMDB e DEM, foram capazes de arrecadar maior volume, e os partidos “nanicos” aparecem com menor capacidade de arrecadação:

Tabela 8 - Distribuição dos recursos privados em valores absolutos nas eleições 2010

Partidos Políticos	Pessoas Jurídicas	Pessoas Físicas	Doações Internet	Recursos próprios candidatos	Total rec privados (R\$)
PSDB	82,89%	10,61%	0,00%	5,95%	641.164.013,69
PT	85,43%	10,62%	0,04%	3,90%	572.602.526,71
PMDB	77,83%	10,61%	0,00%	11,18%	519.368.198,62
PSB	74,87%	12,10%	0,00%	11,86%	194.224.848,35
DEM	74,08%	12,75%	0,00%	12,98%	190.433.001,62
PR	72,02%	15,77%	0,00%	11,54%	126.479.437,50
PDT	56,81%	18,56%	0,09%	21,33%	116.440.887,16
PP	69,48%	15,40%	0,01%	15,12%	114.811.527,37
PTB	67,15%	15,32%	0,00%	17,52%	91.506.381,48
PPS	63,43%	16,20%	0,00%	20,37%	87.801.422,14
PV	47,77%	34,95%	0,20%	15,20%	83.543.019,87
PSC	57,74%	21,46%	0,00%	20,80%	47.958.179,19
PC do B	65,60%	22,94%	0,00%	0,00%	41.626.900,87
PMN	65,11%	17,88%	0,00%	15,67%	33.450.791,51
PSL	40,55%	24,97%	0,00%	34,48%	18.436.753,73
PRB	60,55%	23,23%	0,00%	16,22%	16.702.310,11
PT do B	39,92%	38,47%	0,00%	21,61%	13.175.098,39
PHS	40,73%	29,83%	0,00%	26,83%	11.187.819,02
PTC	35,11%	31,49%	0,00%	30,77%	9.802.968,73
PTN	51,11%	27,50%	0,00%	21,39%	9.540.700,36
PRP	40,00%	38,25%	0,00%	21,75%	9.011.682,88
PRTB	39,18%	38,76%	0,24%	21,67%	8.169.656,70
PSDC	44,04%	32,17%	0,00%	22,67%	5.171.907,41
PSOL	9,11%	61,14%	0,12%	29,63%	4.910.193,95
PSTU	1,46%	88,58%	0,42%	8,13%	942.602,11
PCB	4,97%	58,85%	0,00%	16,81%	373.153,03
PCO	0,00%	69,21%	0,00%	30,79%	19.165,00

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

Portanto, embora o alto grau de dependência de recursos privados seja observado em todas as agremiações nas eleições de 2010, a diferença entre o total de recursos privados arrecadados pelos partidos políticos é bastante significativa, sendo que o maior valor (PSDB) representa cerca de 34 mil vezes o menor arrecadador (PCO)! Em todos os partidos indicados na parte superior, as doações de pessoas jurídicas revelam participação superior a 70%, ao

passo em que na parte inferior, são as doações de pessoas físicas que compõem a maior parte dos recursos. Essa correlação demonstra, portanto, o papel protagonista das pessoas jurídicas para desequilibrar o valor absoluto de recursos arrecadados pelos partidos políticos. Entre as categorias analisadas, as doações provenientes de pessoas físicas pela internet representam parcela ínfima de participação.

Já a participação dos candidatos com recursos próprios não apresentou um padrão claro nas análises realizadas, sendo que entre os seis maiores arrecadadores observa-se tanto a pequena participação de 3,9% de recursos próprios de candidatos do PT quanto a participação de 12,98% dos candidatos do DEM. Na parte inferior da tabela, a participação com recursos próprios foi majoritariamente superior a 20%, diferenciando-se desse padrão a arrecadação de 8,13% de recursos próprios de candidatos do PSTU.

As diferenças de arrecadação de recursos privados entre os partidos políticos, dada a ínfima participação de recursos financeiros do Fundo Partidário, estão diretamente refletidas na análise dos recursos totais utilizados nas campanhas eleitorais em 2010, que revela a equivalência bastante aproximada com a classificação dos partidos políticos na Tabela 9 a seguir.

Tabela 9 - Distribuição dos recursos entre os partidos políticos nas eleições 2010

Partidos Políticos	Total rec privados		Total rec públicos		Total (R\$)
PSDB	641.164.013,69	99,45%	3.550.000,00	0,55%	644.714.013,69
PT	572.602.526,71	100,00%	0	0,00%	572.602.526,71
PMDB	519.368.198,62	99,62%	2.000.000,00	0,38%	521.368.198,62
PSB	194.224.848,35	98,83%	2.295.791,50	1,17%	196.520.639,85
DEM	190.433.001,62	99,82%	346.239,15	0,18%	190.779.240,77
PR	126.479.437,50	99,21%	1.007.300,00	0,79%	127.486.737,50
PDT	116.440.887,16	96,80%	3.853.000,00	3,20%	120.293.887,16
PP	114.811.527,37	100,00%	0	0,00%	114.811.527,37
PTB	91.506.381,48	100,00%	0	0,00%	91.506.381,48
PPS	87.801.422,14	100,00%	0	0,00%	87.801.422,14
PV	83.543.019,87	98,11%	1.610.000,00	1,89%	85.153.019,87
PSC	47.958.179,19	100,00%	0	0,00%	47.958.179,19
PC do B	41.626.900,87	98,93%	450.000,00	1,07%	42.076.900,87
PMN	33.450.791,51	98,66%	454.645,89	1,34%	33.905.437,40
PSL	18.436.753,73	100,00%	0	0,00%	18.436.753,73
PRB	16.702.310,11	100,00%	0	0,00%	16.702.310,11
PT do B	13.175.098,39	100,00%	0	0,00%	13.175.098,39
PHS	11.187.819,02	97,39%	300.000,00	2,61%	11.487.819,02
PTC	9.802.968,73	97,37%	265.200,00	2,63%	10.068.168,73
PTN	9.540.700,36	100,00%	0	0,00%	9.540.700,36
PRP	9.011.682,88	100,00%	0	0,00%	9.011.682,88
PRTB	8.169.656,70	99,85%	12.021,75	0,15%	8.181.678,45
PSDC	5.171.907,41	98,88%	58.670,41	1,12%	5.230.577,82
PSOL	4.910.193,95	100,00%	0	0,00%	4.910.193,95
PSTU	942.602,11	98,59%	13.485,55	1,41%	956.087,66
PCB	373.153,03	80,64%	89.613,50	19,36%	462.766,53
PCO	19.165,00	100,00%	0	0,00%	19.165,00

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

A centralidade dos recursos privados revela a necessidade de que as pesquisas e os debates sobre o tema analisem os dados das prestações de contas, já que a categorização em modelos *públicos*, *mistos* ou *privados*, corrente nos estudos e análises, contribui muito pouco para revelar o funcionamento dos sistemas. De forma geral, os modelos de financiamento são classificados como *mistos*, com duas exceções conhecidas na literatura: a Venezuela, onde há

apenas a possibilidade de financiamento privado; e o semi-autoritário regime de Islam Karimov no Uzbequistão, no poder desde 1990, classificado como modelo exclusivamente público (REIS; FIALHO; FERREIRA, 2011).

No caso brasileiro, a verificação dos dados das eleições de 2010 revela que, considerados apenas os recursos financeiros diretos, nosso modelo poderia ser classificado como eminentemente privado, já que mais 99% dos recursos apresentam essa natureza. Incluídos os valores referentes ao tempo gratuito para propaganda eleitoral, como visto, essa desproporção seria menor, com 77% de financiamento privado, mas ainda com diferença considerável.

Na medida em que as regras do PL 1.210/2007 vedam completamente as doações de pessoas físicas ou jurídicas, bem como a utilização de recursos próprios de candidatos nas campanhas eleitorais, não há parâmetro de comparação para a arrecadação de recursos privados, sendo certo que as prestações de contas apresentariam situação diametralmente inversa, com o financiamento de 100% das campanhas eleitorais com recursos públicos.

É interessante observar que, na Tabela 4, o sistema público exclusivo indicaria como partido com maior volume de recursos o PMDB, ao passo que a arrecadação mista apresentada na Tabela 9 indica o PSDB como partido que mais arrecadou recursos. Essa diferença revela que no sistema exclusivamente público, a disponibilidade de recursos estaria diretamente relacionada à representação prévia na Câmara dos Deputados. O sistema privilegiaria, portanto, o cenário político consolidado, sem a possibilidade de que partidos cujas idéias apresentadas em campanhas apresentem adesão maior possam recorrer a recursos de origem privada.

Outra alteração que a aplicação das regras do PL 1.210/2007 aponta é a alteração da posição dos partidos na parte inferior da tabela: enquanto a tabela 9 apresenta correlação praticamente direta entre os partidos com menor arrecadação e as agremiações consideradas “nânicas”, a instituição do sistema exclusivamente público contribuiria para mitigar essa relação. Como visto, na tabela 4, os partidos “nânicos” ganham posições na proporção de sua representatividade na Câmara dos Deputados, com sensível alteração da situação do PSOL, que ascenderia 9 posições.

É importante observar que a proposta de financiamento exclusivamente público é apresentada em conjunto com a instituição de listas fechadas para as eleições proporcionais, sendo que a segunda aparece como condição de possibilidade para a primeira. Dessa maneira,

estaria garantida a não diluição dos recursos públicos em inúmeras campanhas individuais. Esse pressuposto justificaria, portanto, a diminuição dos custos das campanhas eleitorais: enquanto o total de receitas arrecadas nas eleições de 2010 foi de quase 3 bilhões de reais - R\$ 2.985.161.115,25 -, aplicadas as regras do PL 1.210/2007 ao mesmo cenário de 2010, o total de receitas do fundo para as campanhas eleitorais seria de R\$ 913.197.656,00, aproximadamente 30% do primeiro valor. Se por um lado, essa redução atende ao objetivo de diminuir os custos das campanhas eleitorais, por outro lado, levanta questionamentos sobre a possibilidade de que esses recursos considerados ilícitos migrem para os “caixas dois”.

A proposta de doações privadas para as campanhas em geral prevista no Anteprojeto 02/2011 não permite o desenho de cenários esperados sob nenhum desses aspectos, não sendo possível prever o valor das doações privadas e, por consequência, o valor dos recursos públicos. Entretanto, embora uma comparação de natureza empírica não seja possível, parece razoável refletir sobre o seguinte ponto: se o vínculo entre doadores e partidos políticos/candidatos é permeado pela convergência de perspectivas políticas, de valores e de interesses, que elementos poderiam incentivar doadores a financiarem eleições sem a possibilidade de determinação desses recursos a partidos e candidatos específicos?

Conforme visto, a previsão legal de constituição de Fundo Partidário inclui, além das multas e recursos orçamentários, a possibilidade de doações de pessoas físicas e jurídicas. Entretanto, essa fonte não é indicada na composição do Fundo Partidário apresentada pelo Tribunal Superior Eleitoral, o que parece demonstrar o desinteresse das pessoas em financiar partidos políticos de forma generalizada.

Interessante observar que o fundo de recursos públicos utilizado nas campanhas eleitorais nos Estados Unidos também é composto por mecanismo de doações às cegas, mas há um ponto importante a ser considerado: essas doações, embora decididas pelos contribuintes, são recursos do imposto de renda que deveriam ser arrecadados pelo Estado. Trata-se, ao final, de uma doação de natureza pública, na qual o contribuinte decide se gostaria de ver investidos 3 dólares do valor a ser pago como imposto de renda no financiamento de candidatos às eleições presidenciais (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2012a). Entretanto, a proposta do Anteprojeto 02/2011 prevê doações diretas sem apresentar contrapartidas que possam contribuir para induzir tais doações. Nesse ponto, é possível supor que o discurso generalizado de que os partidos políticos se apresentam como instituições corruptas, aliado à impossibilidade de vinculação através da convergência de interesses, dificultará a arrecadação de recursos privados.

Portanto, as investigações dessa seção revelaram: (a) o altíssimo grau de participação de recursos privados nas campanhas eleitorais de 2010 de todos os partidos políticos, com a caracterização eminentemente privada do modelo de financiamento brasileiro; (b) a diferença acentuada, em termos absolutos, de recebimento de recursos financeiros privados entre os partidos políticos no modelo atual; (c) o protagonismo das doações de pessoas jurídicas para esse desequilíbrio; (d) o objetivo declarado das propostas da reforma política, de alteração drástica desse quadro, com a proibição total ou vedação de destinação específica das doações privadas.

Aos pontos indicados, subjazem as seguintes questões teóricas: em um modelo de democracia deliberativa-participativa, a possibilidade de doações privadas para o financiamento de campanhas eleitorais satisfaz a um critério de justiça? Em caso afirmativo, como lidar com as distorções de recebimento de doações privadas entre os partidos políticos? Se os partidos políticos são núcleos mediadores dos diversos valores e interesses que compõem as sociedades, como garantir, com a permissão de doações privadas, que perspectivas majoritárias se sobreponham a perspectivas minoritárias que também devem ser consideradas legítimas em um sistema democrático?

Sobre a primeira questão, a partir do pressuposto de que as doações são orientadas pela convergência de visões de mundo difusamente dispostas na sociedade, compreende-se como justa a possibilidade de que pessoas transfiram recursos para partidos e candidatos de sua preferência. A manutenção do financiamento privado contribui para o arejamento social da dinâmica político-eleitoral, na medida em que exige que os partidos revelem suas posições com o objetivo de disputar, além de votos, recursos financeiros. Nesse aspecto, apontam-se como problemáticas as duas propostas da reforma política analisadas, já que o PL 1210/2007 proíbe qualquer espécie de doações privadas e o Anteprojeto 02/2011 prevê apenas doações privadas para um fundo cego, a serem distribuídas entre os partidos políticos segundo critérios legalmente estabelecidos.

O argumento central, já debatendo a segunda questão, é que a diferença de distribuição de recursos no financiamento privado não se apresenta como problema, refletindo as diferenças de convencimento e mesmo de força política que determinadas perspectivas detém em qualquer sociedade. Dessa forma, seria possível traçar uma gradação segundo a qual a distribuição do horário eleitoral gratuito deveria se pautar por critérios mais fortemente igualitários; a distribuição de recursos financeiros públicos deveria observar a

representatividade em alguma medida; e a distribuição de recursos financeiros exigiria um formato mais “frouxo” do critério da igualdade entre partidos políticos.

Entretanto, alguns aspectos sobre o financiamento privado relacionados à terceira questão precisam ser analisados com mais cuidado. Em primeiro lugar, conforme exposto na Tabela 07, o alto grau de dependência que as campanhas apresentam em relação aos recursos privados indica a dificuldade que especialmente as perspectivas minoritárias, do ponto de vista econômico, podem ter para serem financiadas, especialmente quando levados em consideração os atuais critérios de distribuição de recursos públicos. Esse argumento é reforçado pela análise dos valores absolutos apresentados na Tabela 08, que revelam que partidos considerados nanicos – como o PCO, PSOL e PSTU, que apresentam 100% de financiamento proveniente de doações privadas – contam com poucos recursos financeiros em termos absolutos. Indicativo, portanto, de que a atual sistemática de financiamento público não está cumprindo bem seu papel de garantir a existência e a visibilidade de interesses minoritários, como defendido anteriormente.

Nesse ponto, a determinação de tetos globais para gastos com campanhas eleitorais apresenta como fundamento a instituição de parâmetros capazes de conter diferenças extremas. Entretanto, da forma como estabelecido na atual Lei das Eleições, não cumpre bem esse papel, já que tem sido determinado pelos próprios partidos políticos. Ao mesmo tempo, tetos excessivamente rígidos poderiam servir como incentivos contra a transparência das informações e, portanto, alimentar práticas de corrupção. Entre controle formal e acesso a dados reais, sustenta-se que um modelo deliberativo-participativo de democracia prefira o segundo.

Outro ponto que diz respeito também à necessidade de contenção de grandes distorções de recursos privados entre os partidos políticos está relacionado ao protagonismo das pessoas jurídicas. Para a análise dessa questão, entretanto, propõe-se que seja verificada, em primeiro lugar, a participação das categorias de doadores privados, já que constitui o outro lado do processo, reafirmando-se o pressuposto de que a transferência de recursos financeiros pauta-se pela convergência e semelhança de objetivos, valores e interesses entre doadores, partidos e candidatos.

2.2 Igualdade de participação no processo político-eleitoral na perspectiva dos doadores

Desenhos institucionais democráticos precisam garantir a possibilidade de que a participação de cada um influencie no resultado final, ao mesmo tempo em que deve preservar a incerteza do resultado. O eleitor apresenta-se como ator principal do ato de votar e, ao mesmo tempo, sua participação isoladamente considerada revela seu diminuto poder de influência, já que ele não tem como garantir que sua escolha será a vencedora. Conforme alerta Marcus Figueiredo (2008), a regularidade e a incerteza são as características que sustentam o modelo de democracia eleitoral:

A regularidade garante ao perdedor de uma rodada outra oportunidade de disputa pelo poder na próxima rodada. A incerteza sobre o resultado garante a igualdade de oportunidades na disputa política (FIGUEIREDO, 2008, p. 215)

Além de questionar “por que as pessoas vão votar”, um modelo de teoria democrática precisa compreender também “por que as pessoas dão seu voto para este ou aquele candidato ou partido”. Diversas teorias disputam as razões que explicam o voto, desde uma perspectiva psicológica fundamentada em razões individuais; passando por teorias de caráter social, que compreendem cada voto individualizado como resultado de um processo de determinação coletiva; até teorias econômicas que entendem que o voto referenda ou se opõe a um dado cenário, alternando-se entre situação e oposição (FIGUEIREDO, 2008). O pressuposto adotado na presente pesquisa é o de que o voto representa um evento complexo para o qual convergem posturas individuais, influências sociais e convergência de interesses e valores. Em outras palavras, é razoável supor que as pessoas dêem seu voto para partidos e candidatos que apresentem interesses, objetivos e valores comuns ou semelhantes aos defendidos pelo eleitor.

Transposta para a questão do financiamento, essa relação complexa adquire contornos específicos: “por que as pessoas doam recursos para campanhas eleitorais” e “porque doam recursos para este ou aquele candidato ou partido”. Em primeiro lugar, o fato de existirem doações, supõe que os doadores exerçam um cálculo racional que apresente como resultado a convicção de que “doar é preferível a não doar”. Essa convicção pode estar fundamentada em diversas razões: a percepção de que com a doação de recursos fortalece-se a campanha do partido ou candidato de minha preferência; ou, aproximando-se das práticas de corrupção,

contar que com a minha doação serei pessoalmente favorecido de forma escusa, afastada de uma estrutura argumentativa racional, se o candidato ou partido for eleito.

Há, entretanto, uma diferença considerável entre a disposição para a participação pelo voto e a disposição para a participação pela doação de recursos às campanhas eleitorais: a questão da igualdade. Em que pese as incontornáveis diferenças econômicas, sociais, culturais entre os diversos eleitores, o peso de cada voto é matematicamente o mesmo: 1/número total do eleitorado. Entre os doadores de recursos para campanhas eleitorais, o postulado da igualdade não permanece, já que as diferenças econômicas orientam as diferentes capacidades de participação.

Sobre a escolha para doar para um ou outro candidato, adota-se o pressuposto de que as pessoas físicas ou jurídicas tendem a disponibilizar seus recursos para partidos e candidatos que representem valores e interesses comuns, semelhantes, ou, no limite, os “menos indesejáveis” aos doadores. Essa questão remete ao problema de maiorias e minorias para a teoria democrática: a centralidade do conceito de autonomia impõe que se reconheçam os valores, interesses e autodeterminações de tal forma que, se mais pessoas preferem determinada plataforma política, é justo que essa preferência prevaleça sobre outras; ao mesmo tempo, um modelo adequado de democracia precisa garantir voz a posições minoritárias, fornecendo a oportunidade para que elas constituam a maioria um dia, completando a dinâmica entre regularidade e incerteza.

Sobre a participação dos doadores privados, a análise global das contas de 2010 revelou o seguinte cenário:

Tabela 10 - Distribuição global dos recursos privados nas eleições 2010

Categorias de doadores	Valor absoluto (R\$)	Valor relativo ao total de recursos
Pessoas Jurídicas	2.238.479.420,86	74,99%
Pessoas Físicas	411.874.662,27	13,80%
Recursos próprios candidatos	317.938.729,86	10,65%
Doações Internet	562.334,51	0,02%
Recursos privados (total)	2.968.855.147,50	99,45%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

Considerados apenas os recursos financeiros diretos e estimáveis – e excluindo-se, portanto, as isenções fiscais referentes às propagandas eleitorais gratuitas -, verifica-se a prevalência absoluta dos recursos privados na atual sistemática de financiamento de campanhas, com a incidência de mais de 99%. Entre os doadores privados, as pessoas jurídicas são responsáveis por financiar mais de 74% dos recursos, apresentando-se, portanto, como principal categoria de doadores. Já as doações de pessoas físicas – doações diretas e pela internet – representam 13,82% dos recursos.

Os recursos próprios de candidatos, embora constituam doações provenientes de pessoas físicas, são contabilizados como categoria específica por não estarem sujeitos aos mesmos limites legais, representando 10,65% dos recursos. Os candidatos a cargo eletivo, conforme dispõe a Lei das Eleições, podem realizar doações até o limite global das campanhas, estabelecido, na prática, pelos partidos políticos, no momento do registro de candidaturas (art. 18 e art. 20).

Tabela 11 - Distribuição de transferências de recursos próprios de candidatos por faixas de valor - Eleições 2010

Faixa de valores	Qt de doações	Volume total de recursos	Média das doações
Acima de R\$500.000,00	30	R\$ 20.419.000,00	R\$ 680.633,33
R\$ 100.000,00 a R\$499.999	552	R\$ 92.831.080,13	R\$ 168.172,25
R\$ 50.000,00 a R\$99.999,99	857	R\$ 52.666.240,48	R\$ 61.454,19
R\$ 1.000,00 a R\$ 49.999,99	19875	R\$ 148.379.582,14	R\$ 7.465,64
Abaixo de R\$ 999,99	11027	R\$ 3.642.827,11	R\$ 330,38
Total	32.341	R\$ 317.938.729,86	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

É importante ressaltar que o número de doações indicadas não se refere ao número de doadores. Nas eleições gerais analisadas, 22.538 candidatos realizaram 32.341 transferências de recursos próprios, números que revelam as duplicidades de doações feitas por um mesmo candidato. Essa duplicidade de doações também não foi analisada nas outras categorias, sendo esse um ponto importante da pesquisa que precisa ser aprofundado posteriormente³⁴.

³⁴ Para a verificação do número de doadores, seria necessária a análise individualizada das 299.232 entradas.

A quantidade de doações de recursos próprios apresenta formato semelhante ao piramidal, a exceção dos recursos entre R\$ 1.000,00 a R\$ 49.999,99, que são mais numerosos que a base inferior a R\$ 999,99. O maior volume de recursos concentra-se também na faixa entre R\$ 1.000,00 a R\$ 49.999,99, ficando em segundo lugar o volume total de entradas de recursos na faixa de R\$ 100.000,00 a R\$ 499.999,99. Em comparação com as doações de pessoas físicas, a entrada de recursos próprios para as campanhas de 2010 foram bastante significativas, já que as 32.341 transferências realizadas por candidatos se aproximam, em volume, das 217.543 entradas de pessoas físicas. Esse indício revela a necessidade de limites mais rígidos para essa categoria de doações privadas, como forma de evitar grandes distorções entre candidatos com diferentes capacidades econômicas.

Quanto às doações de pessoas jurídicas, o volume de recursos aproxima-se do desenho de uma pirâmide invertida, sendo maior a participação dos recursos nas faixas mais altas, embora o número de entradas seja maior na faixa entre R\$ 1.000,00 e R\$ 49.999,99, que apresenta 62% do total.

**Tabela 12 - Distribuição de transferências de pessoas jurídicas por faixas de valor
Eleições 2010**

Faixa de valores	Qt de doações	Volume total de recursos	Média das doações
Acima de R\$500.000,00	995	R\$ 811.848.849,92	R\$ 815.928,49
R\$ 100.000,00 a R\$499.999	5009	R\$ 854.992.687,12	R\$ 170.691,29
R\$ 50.000,00 a R\$99.999,95	4493	R\$ 259.621.759,32	R\$ 57.783,61
R\$ 1.000,00 a R\$ 49.999,99	27311	R\$ 309.819.089,30	R\$ 11.344,11
Abaixo de R\$ 999,99	6282	R\$ 2.197.035,20	R\$ 349,74
Total	44.090	R\$ 2.238.479.420,86	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

Trata-se de cenário bastante diverso das doações de pessoas físicas, em que o maior volume de entradas de recursos aparece na faixa entre R\$ 1.000,00 a R\$ 49.999,99, apresentando uma grande diferença em relação aos volumes de entrada de recursos nas outras faixas. Nessa categoria, que o número de entradas corresponde diretamente a uma estrutura piramidal, concentrando o maior número de transferências na faixa abaixo de R\$ 999,99.

**Tabela 13 - Distribuição de transferências de pessoas físicas por faixas de valor
Eleições 2010**

Faixa de valores	Qt de doações	Volume total de recursos	Média das doações
Acima de R\$500.000,00	44	R\$ 41.481.919,00	R\$ 942.770,90
R\$ 100.000,00 a R\$499.999	362	R\$ 57.275.795,00	R\$ 158.220,43
R\$ 50.000,00 a R\$99.999,99	470	R\$ 27.342.380,00	R\$ 58.175,28
R\$ 1.000,00 a R\$ 49.999,99	72077	R\$ 252.415.549,30	R\$ 3.502,03
Abaixo de R\$ 999,99	144590	R\$ 33.227.910,83	R\$ 229,76
Total	217.543	R\$ 411.743.554,13	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

A comparação entre as doações de pessoas jurídicas e as doações de pessoas físicas revela o protagonismo das primeiras em relação às segundas, especialmente se levarmos em consideração que as pessoas jurídicas realizaram 44.090 entradas de recursos, com um volume total de R\$ 2.238.479.420,86; ao passo que as pessoas físicas, mesmo tendo realizado 217.543 transferências, ou seja, quase cinco vezes o número de transferências feitas por pessoas jurídicas, contribuíram com um volume total de R\$ 411.743.554,13, cerca de 18% do volume total de pessoas jurídicas.

Essa distorção levanta questionamentos sobre as diferenças de interesses e valores que orientam as atuações de pessoas físicas e jurídicas, na medida em que as segundas, reconhecidas como maximizadoras de lucros, são mais fortemente relacionadas a interesses econômicos. Se levarmos em consideração que as pessoas jurídicas não emitem opiniões e preferências no processo eleitoral por meio do voto, sua participação como financiadoras de campanhas poderia conferir a elas um poder de soberania indevido. Como visto, essa é a fundamentação da Ação Direta de Constitucionalidade proposta pela OAB em 2011. Entretanto, essa construção argumentativa ganha contornos extremamente complexos quando trazemos para o centro da discussão o próprio conceito de pessoas jurídicas: a união de vontades individuais semelhantes à qual a lei atribui uma personalidade fictícia. Dessa forma, os interesses e valores das pessoas jurídicas são, no fundo, os interesses e valores das pessoas físicas que a constituem.

Ainda que se compreendam como legítimos os interesses das pessoas jurídicas, é preciso refletir sobre o desequilíbrio gerado no financiamento das campanhas eleitorais, em

razão de sua maior capacidade de doação de grandes volumes. A disparidade, e não a natureza dos interesses, é apontada aqui como o grande problema da sistemática atual.

A proibição de doações de pessoas jurídicas ofereceria a possibilidade de que os valores e objetivos defendidos pelas pessoas jurídicas participassem como financiadores pela via das pessoas físicas que a constituem. Dessa forma, embora a empresa X não pudesse doar parte de seus recursos próprios para campanhas eleitorais, dada sua capacidade para desequilibrar a representação de interesses da perspectiva dos doadores, os sócios dessa empresa poderiam fazê-lo. Afastada a participação das pessoas jurídicas, o sistema precisaria se preocupar apenas com a disparidade de doações entre pessoas físicas, que apresentaram menor capacidade de equilíbrio de recursos. O fato de que as entradas de doações de pessoas jurídicas concentram-se nas faixas superiores a R\$ 100.000,00 enquanto as transferências de pessoas físicas concentram-se na faixa entre R\$ 1.000,00 a R\$ 49.999,99 parece corroborar esse argumento.

Por outro lado, essa proibição prejudicaria a identificação dos valores e interesses que as campanhas estariam agregando, já que as informações de doadores pessoas físicas pouco contribuem para esse processo. Em um sistema de financiamento privado no qual apenas as pessoas físicas podem doar, a discussão desloca-se do debate sobre *quais objetivos e interesses* para a determinação de *quantos objetivos e interesses*, ou seja, de qual candidato ou partido é apoiado por mais financiadores.

Sobre esse aspecto, a proposta de instituição de *voucher* de financiamento que aparece na literatura norte-americana (ACKERMAN; AYRES, 2002) é particularmente interessante, na medida em que pretende resolver, a um só tempo, o problema da desigualdade entre financiadores e de identificação de perspectivas políticas. Nesse sistema, o financiamento seria custeado com recursos públicos, mas sua destinação seria atribuída pelas pessoas físicas. Cabe questionar como funcionaria na prática – e especialmente como seria financiada – a campanha eleitoral pela conquista do maior número de *vouchers* que os partidos e candidatos teriam que assumir, além da necessidade de garantia de partidos que representem plataformas políticas consideradas minoritárias.

De toda forma, com ou sem a possibilidade de doações de pessoas jurídicas, as soluções sempre passam pela questão de evitar grandes disparidades e distorções entre as capacidades de doações, e, portanto, sobre a necessidade de se criar mecanismos que induzam a pulverização das doações. A sistemática atual de financiamento de campanhas no Brasil apresenta mecanismos que contribuem as desigualdades acentuadas, com a adoção de limites

percentuais. A Lei 9.504/97 permite doações de pessoas físicas até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição e de pessoas jurídicas até 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição (art. 23, §1º e art. 81). Para controlar as diferenças de valores absolutos das doações, é fundamental, a atribuição de limites nominais, que, exatamente por estabelecer uma barreira única entre todos os doadores, são mais coerentes com essa finalidade.

Quanto às doações de pessoas físicas realizadas pela internet em 2010, as transferências apresentam um padrão claro de pequenas entradas, apenas um registro de valor superior a R\$ 49.999,99. Tanto o número de entradas quanto o volume total de recursos considerados por faixa apresentam estrutura piramidal direta, com base bastante alargada em relação ao vértice.

Tabela 14 - Distribuição de transferências de pessoas físicas feitas pela internet por faixas de valor - Eleições 2010

Faixa de valores	Qt de doações	Volume total de recursos	Média das doações
Acima de R\$500.000,00	-	-	-
R\$ 100.000,00 a R\$499.999	-	-	-
R\$ 50.000,00 a R\$99.999,99	1	R\$ 50.000,00	R\$ 50.000,00
R\$ 1.000,00 a R\$ 49.999,99	125	R\$ 207.865,18	R\$ 1.662,92
Abaixo de R\$ 999,99	5132	R\$ 304.469,33	R\$ 59,33
Total	5.258	R\$ 562.334,51	

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados extraídos do site do TSE, 2012

A participação dessa categoria no volume total de recursos em campanhas eleitorais é ainda mínima, representando apenas 0,02% dos recursos privados, como demonstrado na Tabela 10. Paradoxalmente, esse pode ser um mecanismo especialmente interessante para o modelo de democracia deliberativo-participativo, no sentido de que poderia contribuir para aumentar o número de pequenas doações.

Portanto, reconhecida como positiva a participação de doadores privados nas campanhas eleitorais e, ao mesmo tempo, levando em consideração a necessidade de assegurar a participação efetiva de partidos e de doadores que defendam valores e objetivos

considerados minoritários, a presente seção procurou demonstrar: (a) a conveniência de instituição de limites para as transferências de recursos próprios de candidatos; (b) a necessidade de limites mais rígidos para as doações de pessoas jurídicas; (c) a subutilização da internet como mecanismo eficiente para a pulverização de doações.

3 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E CORRUPÇÃO

A análise da segunda variável independente revela que o reconhecimento da existência de múltiplas perspectivas e visões de mundo apresenta, como outro lado da moeda, o risco de que determinados valores e interesses se sobreponham a outros. A partir dessa dualidade, os modelos de democracia contemporânea são desenhados para apresentar soluções diversas. Se por um lado a realização de um sistema democrático exige o reconhecimento da autonomia, ao mesmo tempo precisa apresentar controles capazes de evitar que a dinâmica política se apresente como puro jogo de força física ou econômica, garantido, portanto, a estrutura argumentativa que um modelo deliberativo-participativo exige.

O desenvolvimento do quadro teórico sobre a corrupção está intimamente relacionado às teorias da democracia, e, da mesma forma como observado nessas, a passagem da antiguidade para a modernidade assinala uma alteração fundamental no conceito de corrupção e em sua relação com os interesses. Conforme destaca Fernando Filgueiras (2008a, p. 157), a acepção do termo interesse, que anteriormente estava relacionado a um vício capaz de corromper a política em sua tarefa de concretizar o bem comum, passa a caracterizar um valor político fundamental com a consolidação da sociedade mercantil. A partir desse pressuposto, a agenda teórica do tratamento do tema desenvolveu-se no sentido de analisar os incentivos e contra-incentivos que determinada sociedade apresenta para a prática de atos contrários ao interesse público e favoráveis aos interesses particulares dos agentes.

Fundamentada em uma teoria da modernização, abordagens como as de Sérgio Buarque de Holanda (2009)³⁵, Raymundo Faoro (2001)³⁶ e Roberto DaMatta (1997)³⁷ no

³⁵ “O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família” (HOLANDA, 2009, p. 82)

³⁶ Segundo Faoro, a estrutura patrimonial lusitana teria se transferido para a colônia e instaurado as bases sobre as quais se formaria o Estado brasileiro, norteando o desenvolvimento de um capitalismo politicamente orientado. Assim, o Estado Patrimonialista seria sustentado por um estamento burocrático estruturado hierarquicamente em conformidade com valores pré-modernos de privilégios e convenções não racionalizadas (FAORO, 2001, p. 816-818).

³⁷ Para DaMatta, categorias *pessoa* e *indivíduo*, centrais na teoria damattiana, não se articulavam da mesma forma nos diferentes países (DAMATTA, 1997, p. 218). Nesse sentido, a *pessoa* estaria relacionada às relações sociais personalistas hierarquicamente dispostas e presas à totalidade social à qual se vincula, a partir da dinâmica familiar, de compadrio, de amizade, de privilégios e de trocas de favores e de interesses. Por outro lado, o *indivíduo* apresentaria como referência o mundo impessoal e racional das leis, da liberdade individual e das escolhas, dos direitos fundamentais. (DAMATTA, 1997, p. 225)

Brasil procuraram demonstrar que em sociedades marcadas por traços de “pré-modernidade”, subsistiriam sistemas de compensação social diretamente relacionados ao subdesenvolvimento e ao primado da cultura sobre a política que seriam responsáveis pela corrupção.

À tradição teórico-sociológica que sustenta essa perspectiva, Jessé Souza propõe a denominação de “sociologia da inautenticidade” (SOUZA, 2000, p. 01), na medida em que esses intérpretes compartilham o pressuposto de descolamento (e mesmo de oposição) entre idealidade e realidade. Nesse sentido, afirmam que o ideário moderno, desenvolvido nos países centrais, não teria penetrado na prática social brasileira, mantendo-se, apenas, no suspenso “mundo das idéias”. Seria precisamente esse pressuposto lógico e metodológico adotado por esses autores que permitiria compreender o Brasil como resultado direto do iberismo, do patrimonialismo e do personalismo (SOUZA, 2000, p.11).

Mas, especialmente sobre a abordagem de Roberto DaMatta, Jessé Souza propõe as seguintes reflexões: como se articulam os mundos do sistema moderno de atuação do indivíduo (rua) e o do sistema personalista de atuação da pessoa (casa)? Em outras palavras, como se configuram o espaço público e o espaço privado no Brasil? Segundo o autor essa contraposição sugerida por Roberto DaMatta não é capaz de perceber que a articulação entre público e privado não é absoluta e impermeável como se supõe e, dessa forma, não há que se falar em substituir uma dimensão por outra para que seja possível atingir a modernidade (SOUZA, 2001, p. 13).

Desse modo ,os poderes que criam o “indivíduo” não limitam sua extraordinária eficácia ao mundo da rua. Eles entram dentro da casa de cada um de nós e nos dizem, em grande medida, como devemos agir, o que devemos desejar e como devemos sentir. Ao contrário do que supõe a dualidade damattiana, os poderes impessoais (que criam o “indivíduo”) do mercado e do Estado não são instituições que exercem seus efeitos em áreas circunscritas e depois se ausentam nos contatos face a face da vida cotidiana. Eles jamais se ausentam e na verdade penetram até nos mais recônditos esconderijos da consciência de cada um de nós (SOUZA, 2001, p. 7)

Jessé Souza sustenta ainda que essa relação complexa entre público e privado não é uma especificidade brasileira que denunciaria nossa estrutura tradicional. Ao contrário, é exatamente essa relação problemática que marca as sociedades modernas. É interessante notar que, tanto na tradição de intérpretes do personalismo, patrimonialismo e iberismo, quanto na crítica de Jessé Souza (2000) que defende uma análise mais profunda dessas características, o

desenvolvimento de esfera ou de espaço públicos é apresentado como um dos elementos que revelam o processo de modernização. É também a qualidade da esfera pública e sua relação com a esfera privada que constituem o ponto central do modelo teórico da democracia deliberativa.

Nas décadas finais do século XX, a teoria política da corrupção recebeu influência marcante dos estudos da escolha racional (ROSE-ACKEMAN, 1996; 1999; KUNICOVA; ROSE-ACKEMAN, 2001). Afastando o componente cultural, essa nova abordagem radicalizou o pressuposto de preferências dos agentes racionais definidas a partir de seus interesses em jogo, mas manteve o foco de atenção na interação entre a dimensão pública e a dimensão privada:

Dessa forma, segundo Rose-Ackerman, a corrupção ocorre na interface dos setores público e privado, de acordo com sistemas de incentivo que permitem aos agentes políticos maximizarem utilidade mediante suborno e propina. A corrupção está correlacionada ao comportamento rent-seeking, mediante o qual os agentes políticos tendem a maximizar sua renda privada. Essa maximização de bem-estar está inserida dentro de um contexto de regras determinadas e de uma renda fixada de acordo com as preferências individuais. (Filgueiras, 2008b, p. 357)

O combate à corrupção estaria relacionado, portanto, às reformas de sistemas e de instituições, em um esforço constante de alterar o quadro de incentivos. O risco que essa abordagem apresenta é o de simplificar a teoria política como decorrência direta de uma teoria racional marcada apenas por interesses econômicos, relegando ao segundo plano o aspecto moral ou cultural das práticas de corrupção. Para agregar complexidade a essa análise, é preciso ter em mente que o sistema de controles, de atribuição de mecanismo de incentivos e contra-incentivos, embora estruturado em uma perspectiva racional de cálculo estratégico, envolve, necessariamente, uma discussão permanente sobre os valores que orientam a normatização. A atribuição de caráter negativo às ações de desvios de recursos públicos, por exemplo, está relacionada ao valor da solidariedade que compreende que os recursos transferidos pelos indivíduos que compõem uma determinada comunidade política devem ser utilizados para solucionar problemas considerados públicos, especialmente os relacionados à inclusão dos mais pobres. Prevalece, portanto, um discurso que considera justo que grupos sociais menos favorecidos recebam maior número de recursos públicos, seguindo uma orientação axiológica de caráter moral.

Dessa forma, a instituição de mecanismos de transparência e de controle, que se apresentam como sistema de incentivo e de contra-incentivos para orientar ações racionais - tais como apresentar dados completos e verdadeiros, gastar de forma eficiente os recursos públicos - são fundamentadas por hierarquias de valores que consideram positivamente a honestidade e a solidariedade, por exemplo. Portanto, a ação racional orientada para a concretização de determinados interesses realiza e materializa, na dimensão fática, a abstração de valores éticos e morais.

Em uma perspectiva deliberativa da democracia, privilegia-se a transparência das informações na esfera pública como meio de possibilitar o debate e o controle social tanto dos interesses e dos objetivos concretos, quanto dos valores éticos e morais de fundo. Ao mesmo tempo, deve se preocupar em garantir interferências indesejáveis - de um ponto de vista político e ético e com base em valores, portanto - a partir de um sistema de sanções e fiscalizações capaz de agregar alto custo à execução do comportamento proibido, sem depositar todas as esperanças na formação cívica do cidadão. Nesse ponto, o direito diferencia-se da moral como sistema normativo, já que as normas jurídicas procuram dirigir comportamentos externos dos indivíduos, ainda que eles não concordem internamente com a ação executada.

É preciso, de início, expor um problema que as pesquisas sobre corrupção apresentam: a dificuldade de acesso a dados reais, já que o pressuposto da corrupção é que ela aconteça de forma escusa. Fernando Filgueiras (2008a) com base em Habermas e Bourdieu, alerta para a dificuldade de se enxergar o “verdadeiro” na corrupção:

“A noção de campo em Pierre Bourdieu, associada à idéia dos discursos assertóricos de Habermas, permite compreender a maneira de acordo com a qual a corrupção é desocultada no contexto político. A corrupção bem-sucedida é aquela que se mantém como força oculta do campo político, tendo em vista o silêncio e o segredo que a caracteriza. A corrupção malsucedida, entretanto, é aquela que mobiliza o discurso e fortalece a disputa pelo poder, uma vez que os diferentes agentes procuram representá-la de maneira a animar suas posições políticas, seja pela crescente mobilização dos cidadãos em torno de um denunciamento moral, seja pelo crescente silêncio, visando a reproduzir a situação do campo. O fato é que a desocultação da corrupção cria uma correlação de forças entre aqueles que preferem a crescente mobilização e aqueles que preferem o silêncio. Desse antagonismo, o verdadeiro acerca da corrupção distancia-se, à medida que ele se torna uma disputa pelo factual da corrupção junto aos “de fora” do campo, em especial, junto à opinião pública. (FILGUEIRAS, 2008a, p. 179).

A dificuldade de acesso aos dados sobre práticas de corrupção apresentam-se como obstáculo intransponível para estudos sobre essa temática, que oscilam entre uma abordagem teórico-sociológica (SOUZA, 2011; FILGUEIRAS, 2008a, 2009; AVRITZER, 2008; PINTO, 2011) e perspectivas quantitativas baseadas em *surveys* sobre a percepção dos agentes (CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO, 2012; TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2012). Por sua vez, a presente pesquisa levou em consideração apenas a estrutura normativa para a verificação dos mecanismos de transparência e de controle em tese.

3.1 Mecanismos de transparência e fiscalização

A análise desse ponto levou em consideração as diretrizes do sistema normativo atual da fiscalização pelo órgão de controle oficial – a Justiça Eleitoral em suas diversas esferas -, e também pelos mecanismos que possibilitam e incentivam a fiscalização social, como a divulgação e transparência dos dados. Esses parâmetros foram contrapostos às propostas da reforma política.

De início, é preciso reconhecer os limites dessa pesquisa: uma abordagem mais profunda deveria agregar análises quantitativas – tais como número de funcionários responsáveis pela análise de prestações de contas, equipamentos disponíveis para essa atividade, entre outras – e análises qualitativas – como entrevistas para identificação das dificuldades e experiências dos analistas, membros do Ministério Público e magistrados, partidos políticos e candidatos, etc. Os limites temporais para a realização dessa pesquisa de dissertação, entretanto, foram insuficientes para tanto. O relatório apresentado aqui se pautou pelos parâmetros legislativos vigentes e pelos propostos, realizando uma análise de caráter abstrato, portanto.

No que toca à fiscalização pela Justiça Eleitoral, o exame das prestações de contas dos candidatos e partidos eleitorais obedece ao disposto na Lei 9.504/1997 e às diretrizes impostas por resoluções expedidas pelo TSE, cabendo aos Juízes Eleitorais o exame das contas nas eleições municipais e aos TRE's a análise das eleições gerais. Para tanto, o artigo 30 da Lei das Eleições prevê a possibilidade de que a Justiça Eleitoral requisite técnicos dos Tribunais de Contas para realizar esses exames. Trata-se de previsão importante, já que os servidores da

Justiça Eleitoral não têm sido selecionados em concursos que exijam conhecimentos financeiros ou contábeis³⁸.

Além da independência, é fundamental que o órgão de controle seja estruturado de forma condizente com a essencialidade de sua função e com a amplitude do objeto a ser fiscalizado; não basta, assim, atribuir uma série de competências ao órgão de controle, sem que se façam acompanhar de verba orçamentária e estrutura de pessoal e equipamentos compatíveis. (LORENCINI, 2009, p. 35)

Os procedimentos devem ser entregues à Justiça Eleitoral até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, considerando primeiro e segundo turnos e o julgamento dos eleitos deve ocorrer antes da diplomação. As informações são organizadas e encaminhadas pelos comitês financeiros constituídos para arrecadar e aplicar os recursos de campanhas eleitorais (art. 19). A exigência de formação desses comitês, registrados na Justiça Eleitoral e com inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas contribui para a centralização das informações financeiras e para o cruzamento de dados com a Receita Federal.

No modelo atual, a Resolução 23.217/2010-TSE (BRASIL, 2012m) estabelece que o Ministério Público Eleitoral, os partidos políticos e os candidatos participantes das eleições podem acompanhar o exame das prestações de contas, sendo que, no caso de acompanhamento por partidos políticos, é exigida a indicação expressa e formal de seu representante, respeitado o limite de um por partido, em cada circunscrição. Sobre esse ponto, seria necessária a verificação do real grau de participação e acompanhamento dos partidos nas análises das contas partidárias.

O Projeto de Lei 1.2010/2007 pretende fortalecer a atuação dos partidos, com a criação de comissão específica pela Justiça Eleitoral para averiguar o abuso de poder econômico em cada circunscrição. Entre os membros dessas comissões, deveriam figurar representantes de partidos políticos, federações e coligações, além de outros que a Justiça Eleitoral entenda necessários. Percebe-se, aqui, uma tentativa de politização da fiscalização das campanhas, que parece se pautar pela suposição de que representantes partidários

³⁸ A matéria exigida dos últimos concursos para os diversos Tribunais Regionais Eleitorais para o Tribunal Superior Eleitoral é restrita a conhecimento de português e gramática, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Informática, e, para os cargos de Analista Judiciário, além desses, são também exigidos conhecimentos em Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Penal e Direito Processual Penal. Questões de raciocínio lógico foram também cobradas em alguns desses concursos.

poderiam contribuir para essa verificação, na medida em que teriam interesse direto em apontar eventuais irregularidades dos partidos concorrentes³⁹.

Um efeito perverso da politização ou, mais propriamente, partidarização das contas de campanhas diz respeito à possibilidade de que os partidos adotem uma postura inerte diante das contas irregulares dos adversários, para que as próprias contas não sejam questionadas pela comissão que seria formada por eles. Nesse sentido, a indicação legal de que as comissões para fiscalização de abuso de poder econômico contem também com a participação de membros do Ministério Público e da própria sociedade civil organizada pode ser um mecanismo interessante para o desenho institucional das mesmas.

Outra alteração prevista no PL 1.210/2007 diz respeito à apresentação das contas partidárias: enquanto na sistemática atual as contas das eleições majoritárias devem ser apresentadas por comitês financeiros e as contas das eleições proporcionais podem ser apresentadas por intermédio dos comitês ou diretamente pelos candidatos, na proposta da reforma política todas as contas deveriam ser apresentadas pelos comitês financeiros, nos termos do artigo 28. Trata-se de medida absolutamente coerente com a instituição das listas fechadas, já que dessa forma não existiriam campanhas individuais proporcionais. Dessa forma, cada circunscrição eleitoral deveria auditar, no máximo, 28 contas referentes aos comitês financeiros dos 28 partidos registrados atualmente no Tribunal Superior Eleitoral – número que representa cerca de 1.57% das 1785 contas que foram apresentadas para verificação nas eleições de 2010 no estado de Minas Gerais. Por sua vez, o Anteprojeto 02/2011 também prevê que as contas das campanhas sejam gerenciadas e apresentadas apenas por partidos políticos e comitês financeiros, e não por candidatos individualmente.

No modelo atual, para facilitar a fiscalização das contas eleitorais, exige-se a criação de conta bancária única para a movimentação financeira da campanha, com a garantia prevista de vedação de condicionamento a depósito mínimo e de cobrança de taxas de manutenção para a abertura das contas pelas instituições bancárias (art. 22 *caput* e parágrafos). Os recursos financeiros deverão ser depositados unicamente nessa conta bancária específica, por meio de cheques cruzados e nominais, transferências eletrônicas e depósitos identificados.

A previsão de conta bancária única permanece no projeto de financiamento público exclusivo, na qual serão depositadas somente os recursos do fundo para as campanhas eleitorais. No Anteprojeto de 2011, permanece a exigência de criação de conta bancária, mas

³⁹ A Federal Election Commission (FEC), nos Estados Unidos é estruturada com esse formato partidário, composta por representantes do Partido Republicano e do Partido Democrata.

específica para cada eleição em que o partido apresente candidato – e não mais por candidatos, individualmente. Da mesma forma como na sistemática atual, todos os recursos das campanhas – receitas e despesas – devem estar vinculados à conta bancária específica, mas o anteprojeto de 2011 acrescenta mais uma exigência: a de que as despesas superiores a mil reais sejam pagas exclusivamente por meio de transação eletrônica ou por meio de cheque nominal cruzado.

Toda doação, em dinheiro ou estimável em dinheiro, deve ser lançada em recibo emitido em conformidade com modelo apresentado pela Lei 9.540/1997, mesmo para as doações realizadas pela internet. A identificação do doador, portanto, é item cercado de cuidados nas prestações contas de campanhas no atual sistema brasileiro. Nas doações pela internet, que podem ser feitas pelo cartão de crédito, é obrigatório o preenchimento do formulário de identificação, além do recibo (art. 23, §4º).

É interessante observar que a necessidade de identificação dos doadores está intimamente relacionada ao modelo de financiamento adotado. Em um sistema no qual as pessoas jurídicas se apresentam como doadoras fundamentais, a identificação das mesmas contribui para revelar a convergência de interesses e alimentar o debate sobre os valores que relacionam doadores, candidatos e partidos. Conhecendo as fontes financiadoras de determinada campanha, seu objeto social e área de atuação de mercado, é possível traçar objetivos que interessariam a esses doadores e formar uma opinião sobre a plataforma política do candidato ou partido. Por outro lado, em um sistema de financiamento no qual as pessoas físicas aparecem como principais doadoras, interessa ao eleitor conhecer o candidato ou partido com mais ou menos apoio. Nesse cenário, a identificação das pessoas físicas doadoras pouco contribuirá para relacionar valores e interesses de financiadores e financiados e poderia, inclusive, funcionar de forma negativa, para facilitar a pressão política e econômica sobre doadores.

Nos termos do artigo 18, os partidos e coligações comunicarão, no pedido de registro de seus candidatos, os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição, observados os limites estabelecidos por lei editada até o dia 10 de junho do ano eleitoral ou os limites declarados pelos partidos políticos. A previsão de lei para fixação de limites de gastos eleitorais foi inserida pela Lei 11.300/2006, e, embora aplicável às eleições de 2008 e 2010, não houve fixação de tetos legais para essas eleições, situação que se repete em 2012

Após registrado na Justiça Eleitoral, o limite de gastos dos candidatos só poderá ser alterado mediante solicitação justificada por fatos supervenientes e imprevisíveis que

inviabilizem a observância ao limite fixado. No momento das análises de prestações de contas, o Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) e o Sistema de Candidatura são cruzados para que seja verificado se os partidos e candidatos respeitaram os limites estabelecidos.

A exigência de ampla publicidade dessa informação ainda não foi bem atendida pela Justiça Eleitoral: embora no site do TSE seja possível consultar os limites declarados para cada candidato individualmente no Sistema de Divulgação de Candidaturas⁴⁰, essa informação não está diretamente acessível para os usuários que realizam consultas no Sistema de Prestações de Contas, que não faz menção ao limite dos gastos. No limite, acaba apresentando-se como dado legível apenas para especialistas e conhecedores dos trâmites técnicos do processo eleitoral, dificultando o conhecimento do público em geral.

No PL 1.210/2007, uma vez que os recursos para campanhas eleitorais seriam provenientes exclusivamente de Fundo Público constituído para esse fim, o teto global para gastos com campanhas seria O valor orçamentário destinado, que, como visto, aplicados os parâmetros das eleições 2010, apresentaria o valor total de R\$ 913.197.656,00. Portanto, a instituição do financiamento exclusivamente público representaria uma redução de 70% do total de recursos utilizados para o financiamento das campanhas em 2010. Essa diferença de volume de recursos, que atende a um dos objetivos declarados na justificativa do projeto, qual seja, a diminuição dos custos das campanhas eleitorais, está diretamente relacionada à previsão de que, com a instituição de listas fechadas, os recursos seriam concentrados nos partidos políticos e não pulverizados entre as diversas campanhas individuais (REIS, 2008, p.74) . Entretanto, uma redução drástica de recursos levanta a discussão sobre a viabilidade desses limites e o risco de que operem como incentivo para a formação de “caixa dois”.

Dispositivo de fundamental importância também inserido pela chamada “mini-reforma” eleitoral, a Lei 11.300/2006, é o parágrafo 4º do artigo 28 que estabelece a obrigação de divulgar, nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, prestações de contas parciais. Entretanto, esses relatórios intermediários apresentam natureza essencialmente contábil, restringindo-se a apresentar as receitas e despesas, sem indicação de doadores e sem estabelecer conexão direta com os limites declarados. Outro ponto negativo é que não há ferramenta que permita consultas comparativas entre candidatos ou diretamente entre partidos, sendo a navegação realizada apenas pela consulta individual a cada candidato, o que dificulta a visão geral das contas pelo usuário.

⁴⁰ Conforme espelho da página apresentado no Anexo A

O controle concomitante das contas eleitorais, inovação aplicada pela Justiça Eleitoral de Minas Gerais no ano de 2010, fundamenta-se no pressuposto de que o “caixa dois” se materializa e “salta aos olhos” na saída dos recursos. Para o exercício desse controle, as informações de gastos são recolhidas durante as campanhas, por amostragem aleatória, e consolidadas em sistema próprio. Conforme dispunha a Resolução 829/2010-TREMG (MINAS GERAIS, 2012b), deveriam ser efetuadas fiscalizações *in loco*, de forma periódica e obrigatória, no intervalo máximo de quinze dias, durante o período eleitoral. O controle concomitante também será realizado em 2012, conforme procedimentos previstos na Resolução 881/2012-TREMG (MINAS GERAIS, 2012c).

As prestações de contas, nos termos do PL 1.210/2007, deveriam ser apresentadas quarenta e cinco dias antes da data das eleições e, de forma complementar, com base exclusivamente nos recursos arrecadados e gastos depois desse primeiro marco, até trinta dias após as eleições. Essa medida, da mesma forma que a previsão de contas parciais no sistema normativo atual e a aplicação do controle concomitante de contas, evidenciam a preocupação para que as informações relativas às prestações de contas sejam apresentadas e debatidas *durante* as campanhas, e não apenas *após* as campanhas. A proposta de 2007 também prevê a divulgação de contas parciais nos dias 6 de agosto e 6 de setembro no ano eleitoral.

Por sua vez, a proposta do Anteprojeto de 2011 não prevê prestações de contas parciais durante as campanhas, limitando-se a exigir a divulgação de gastos superiores a quinhentos reais, acompanhados do nome e do CPF ou CNPJ dos respectivos beneficiários. Por se tratar de uma sistemática de doação essencialmente pública, ainda que com a previsão de doações privadas a um fundo cego, o foco das prestações de contas concentra-se na saída, nos gastos eleitorais. Exigidas apenas as prestações finais, as entregas das mesmas estão sujeitas aos mesmos 30 dias após os pleitos aplicados na legislação atual.

O artigo 29, § 3º da Lei 9.504/97, incluído pela Lei n.º 12.034/2009 alterou o regramento anterior e passou a permitir que débitos de campanha fossem assumidos pelos partidos políticos, que, nesse caso, seriam solidariamente responsáveis com o candidato por todas as dívidas. Dessa forma, a existência de débito não poderia ensejar a rejeição das contas. Quanto às sobras de campanha, que anteriormente eram destinadas a atividades sociais e culturais, como pesquisas, doutrinação e educação política, a partir da Lei 12.034/2009, são transferidas aos partidos políticos que podem atribuir livre destinação (CANDIDO, 2010, p. 494). Argumenta-se que essa alteração legislativa poderia facilitar a “lavagem” de recursos financeiros pela via das campanhas eleitorais. Conforme disposição do artigo 31 do PL

1.210/2007 e também do Anteprojeto 02/2011, após declaradas, seriam devolvidas ao Tesouro Nacional e não aos partidos políticos, posição que dificultaria a destinação indevida de recursos ilícitos às campanhas eleitorais.

A apresentação dessa seção procurou comparar os mecanismos de fiscalização e de transparência no modelo de financiamento atual e nas propostas da reforma política, devendo-se destacar os seguintes pontos: (a) sobre a fiscalização pela Justiça Eleitoral, os projetos de lei focalizam sua atenção na necessidade de diminuir o número de procedimentos para análise e, no caso do PL 1.210/2007, na participação direta dos partidos políticos; (b) sobre a transparência dos dados para controle social, o modelo atual pouco contribui para incentivar debates durante as campanhas e as propostas de reforma não apresentam alterações significativas.

A questão teórica que fundamentou essa investigação é a percepção de que o ponto problemático da corrupção não seria a sobreposição de valores e interesses privados sobre valores e interesses públicos, mas especialmente a forma escusa, não argumentativa, que essa relação poderia adquirir. Para um modelo de democracia deliberativa e participativa, como visto, a constituição de perspectivas diversas é pressuposto lógico para a constituição de esferas públicas e de canais de atuação institucional. Ao mesmo tempo, esse modelo teórico precisa lidar com a necessidade de manter sempre aberta a possibilidade de que visões de mundo minoritárias se transformem em perspectivas majoritárias.

Refletindo sobre o ponto (a), indaga-se se o controle das contas pela Justiça Eleitoral seria suficiente ou se seria benéfica a criação de comissões compostas por representantes de partidos políticos ou ainda do Ministério Público e da sociedade civil. Como questão de fundo, o problema poderia ser colocado nos seguintes termos: o controle técnico é melhor do que o controle político?

Em primeiro lugar, é preciso questionar se o atual controle exercido pela Justiça Eleitoral é realmente um controle técnico qualificado. Sobre esse aspecto, as atuais exigências procedimentais para a arrecadação e movimentação de recursos – tais como conta bancária única, formação de comitês eleitorais, criação de CNPJ, entre outros - parecem adequadas. A exigência de identificação dos doadores é fundamental para que se possa conhecer e debater sobre os interesses e valores convergentes entre doadores e políticos, especialmente em um sistema de financiamento que permite doações de pessoas jurídicas.

Entretanto, para uma análise mais profunda sobre esse ponto, seria necessária a verificação da percepção dos candidatos e partidos políticos sobre as facilidades ou dificuldades para atender às exigências legais, dados como qualificação dos servidores, números dos servidores, sistemas adequados, formação dos Juízes Eleitorais, entre outros. De toda forma, os mecanismos de fiscalização indicados não pretendem ser alterados pelas propostas da reforma política analisados, o que pode indicar que, pelo menos a princípio, não são vistos como problemáticos pelos parlamentares.

Por sua vez, o controle político proposto pelo PL 1.210/2007 parece mais coerente com o modelo de democracia deliberativa-participativa, partindo da premissa de que quanto mais pessoas participem de um processo, mais informações e perspectivas podem ser agregadas ao debate. É esse o fundamento da moderna teoria do processo, que tende a ampliar o princípio do contraditório para incluir todos os possíveis afetados pela decisão judicial, com o fortalecimento das ações coletivas⁴¹ e o desenvolvimento de mecanismos como *amicus curiae*. Entretanto, mais eficiente que a criação de comissões mistas para a averiguação de abusos de poder econômico poderia ser uma interpretação constitucionalmente adequada que inclua o eleitor como sujeito ativo nas ações eleitorais, nos termos defendidos por Rodolfo Pereira (2008).

Para o controle técnico ou para o controle político, é certo que o número de contas a serem auditadas influencia diretamente a capacidade de fiscalização, sendo a necessidade de diminuição das contas uma proposta prevista nos dois projetos analisados. No PL 1.210/2007, o número seria reduzido com a instituição de listas fechadas e no Anteprojeto 02/2001, com o gerenciamento das contas apenas por partidos e comitês, e não mais por candidatos individualmente. Sobre esse aspecto, afirma-se que a instituição de listas fechadas no sistema eleitoral seria benéfica, pois a análise de contas partidárias contribuiria para o controle oficial, a divulgação dos dados e o controle social.

⁴¹ Sobre esse aspecto, “Maciel Júnior (2006, p. 174) tem-se estabelecido que o ponto referencial da legitimidade da participação no processo não é o sujeito, “mas o fato, o acontecimento, o bem da vida que se pretende tutelar”. É do fato sobre o qual recaem os interesses que esse autor retira a caracterização dos sujeitos afetados pelo provimento – os quais não são, necessariamente, antagonistas – e, conseqüentemente, a possibilidade de atuar em juízo a quantos forem os interessados. (...)Tomando-se o fato das eleições como processo de renovação democrática dos governos e dos parlamentos, vislumbra-se a afluência de interesses vários: o dos candidatos que disputam os cargos eletivos, o dos filiados que delegam ao partido a ação política e o de cada cidadão que integra a comunidade política. Percebe-se, então, que o processo jurisdicional eleitoral deve abrigar a possibilidade de que todas essas posições sejam defendidas.” (GRESTA; FERREIRA; BRACARENSE; 2012, p. 18-19)

Entretanto, defende-se, no presente trabalho que a instituição de listas fechadas não está atrelada necessariamente à proposta de financiamento exclusivamente público. Nesse sentido, a proposta do PL 1.210/2007, ao afastar as campanhas eleitorais o conhecimento dos dados dos apoiadores privados, representa um esforço no sentido de neutralizar o sistema político de interesses particulares que, inevitavelmente, farão parte do jogo político em sociedades complexas. Sendo, portanto, inerentes à política, um sistema de democracia deliberativa e participativa não poderá abrir mão de, além de conhecer tais interesses, colocá-los em um ambiente argumentativo que permita que interesses considerados privados possam, por meio do discurso, apresentar-se como públicos.

O estabelecimento de limites de arrecadação e de gasto para as campanhas eleitorais é questão que se relaciona diretamente ao debate sobre a igualdade de participação, realizado no capítulo anterior, à fiscalização técnica e ao controle social dos dados. Da forma como previsto no modelo atual, entretanto, pouco contribui para esses três aspectos. A possibilidade de definição de limites pelos próprios partidos políticos apresenta-se como mecanismo inócuo para o controle das contas. Por outro lado, a determinação de um teto legal rígido poderia apresentar-se como incentivo para que os partidos e candidatos não declarassem todos os recursos utilizados, e, por essa razão, ser considerada negativa. Sobre esse ponto, a irrealidade das normas referentes ao financiamento de campanhas eleitorais foi apontada como elemento que contribuiria para práticas de corrupção no relatório da CPI do caso Paulo César Farias.

Além disso, partindo do pressuposto que a corrupção apresenta também natureza social e cultural, é possível supor que, mesmo com a inexistência de tetos globais, os partidos e candidatos vislumbrem incentivos extrajurídicos para não revelar o montante total de recursos, já que parece haver uma tendência de considerar negativas as campanhas eleitorais caras. Interessante notar que nos Estados Unidos, a lógica é inversa, sendo que o montante total de recursos arrecadados costuma ser apresentado como elemento positivo nas campanhas eleitorais, como termômetro da adesão social à determinada plataforma.

Um modelo democrático de financiamento de campanhas precisa levar todas essas questões em consideração para que seja possível traçar estratégias capazes de revelar o maior número possível de informações, qualificando a transparência, sem tornar o sistema ineficiente ou irrealizável. A imposição de mecanismos de fiscalização e de controle precisa sempre ter em vista o risco de que a excessiva burocratização dos procedimentos se apresente como campo fértil para novas práticas de corrupção, como pagamento de propina e troca de favores para garantir que esses procedimentos sejam facilitados.

Sobre o controle social e a transparência dos dados, aponta-se, além da dificuldade de acesso aos limites estabelecidos pelos partidos, a fragilidade e a pouca visibilidade das prestações de contas parciais. Como visto, a apresentação das contas nos meses de agosto e setembro revela apenas o caráter contábil das campanhas, com dados superficiais sobre entrada e saída de recursos, sem a indicação das fontes doadoras. Para fomentar o debate sobre arrecadação e gastos antes da eleição, o ideal seria o exercício de controle em tempo real, com informações completas e apresentadas em plataformas legíveis não apenas para técnicos e especialistas.

Sobre esse ponto, o Sistema de Controle Concomitante de Gastos utilizado pela Justiça Eleitoral desde 2010 pouco contribui, já que trabalha com amostragens aleatórias, sem a aplicação de metodologia rigorosa. Além disso, é preciso refletir ainda sobre a possibilidade de utilização política desse instrumento, privilegiando a vigilância de determinadas campanhas em detrimento de outras, e sobre o caráter negativo que agrega às reuniões políticas, causando constrangimentos com pouquíssima capacidade para revelar dados substanciais.

Obviamente, todo mecanismo de transparência esbarra no problema do acesso a dados reais e completos. Sobre esse ponto, afirma-se que nos processos de votação, os resultados são observáveis, mas não as verdadeiras intenções e preferências. Esse problema do processo agregativo, por sua vez, poderia ser transposto para os processos deliberativos, na medida em que na apresentação de argumentos, as verdadeiras intenções podem estar camufladas (RIKER *apud* MACKIE, 2001). Para lidar com essa questão, a teoria democrática adotada na presente pesquisa amplia o processo político para incluir o discurso e o debate *antes* da votação, razão pela qual a transparência das informações *durante* as campanhas eleitorais revela-se primordial para o modelo, ainda que se reconheça de antemão a impossibilidade de acesso completo e absoluto às razões reais dos agentes.

A questão da veracidade das informações é também o mote para as críticas sobre a utilização do marketing político⁴². Frequentemente apresentado como problema, afirma-se

⁴² “Estudos sobre a influência direta da comunicação e da propaganda política em processos eleitorais, realizados nas duas últimas décadas, apontam e consolidam algumas teorias sobre a não passividade dos eleitores, isto é, sobre as motivações psicológicas, políticas e econômicas destes no processo de aceitação, rejeição e influência na condução estratégica de campanhas eleitorais (Alonso et al, 1992; Graber, 1993; Popkin, 1994). Tendo então como referência os estudos clássicos da ciência política sobre o comportamento eleitoral e os da comunicação e da propaganda política, verifica-se que a análise de processos eleitorais só se completa quando ele é entendido como um processo de comunicação política de duas vias, em que dois atores - candidatos e eleitores - dialogam e estabelecem um pacto fundamentado em uma troca de intenções: os eleitores querem que

que seu uso não constitui obstáculo para o modelo adotado, já que se compreende que fluxo de informações qualificadas é caracterizado pela pluralidade de dados e não pela exigência de veracidade empírica dos mesmos.

Embora falsificações possam e devam ser coibidas, o que caracteriza a informação adequada para uma sociedade democrática é, acima de tudo, seu caráter *plural*. As diferentes perspectivas e visões de mundo devem estar disponíveis para o conjunto de cidadãs e cidadãos. (MIGUEL, 2004a, p. 93).

Aponta-se, portanto, a necessidade de deliberação com transparência qualificada, não se limitando à visibilidade dos dados após a tomada de decisão. Exatamente nesse ponto, o modelo deliberativo-participativo difere-se do modelo agregativo, pois apesar de o voto também revelar posições privadas, apresenta-as como ato final, sem possibilidade de alteração das preferências.

3.2 Mecanismos de controles repressivos

Nas teorias sobre o fenômeno da corrupção, os sistemas de controles repressivos – jurídicos e extrajurídicos – são fundamentais para a compreensão do juízo de prejuízo *versus* benefícios traçados previamente por agentes racionais. Por se tratar de tema amplo, já que nos controles não-jurídicos estão incluídos elementos culturais e sociais, essa pesquisa precisa assumir seu caráter restrito nesse ponto, uma vez que se pautou apenas pela análise das sanções jurídicas previstas.

Ainda assim, mesmo nesse campo, sua análise limitou-se ao caráter abstrato dos controles previstos em leis e propostas, sem se debruçar na aplicação prática dos mesmos. Sobre esse aspecto, a ausência de bancos de dados formatados para consultas dessa natureza na Justiça Eleitoral deve ser também indicada como aspecto negativo da transparência das informações. Apenas o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais disponibiliza tais informações em seu site, sendo possível acompanhar a situação atual das contas de campanhas das eleições 2010

seus desejos, interesses e demandas sejam implementados e os políticos querem ser eleitos” (FIGUEIREDO; ALDÉ; DIAS;JORGE, 1998, p. 02)

Seguindo a mesma sistemática metodológica aplicada em toda a pesquisa, a análise dessa variável procurou evidenciar as diferenças de sanções previstas para as mesmas situações na legislação atual e nas duas principais propostas da reforma política. A análise desses dados, expostas de forma completa no Apêndice A, revela a inexistência de sanções legais para a não apresentação de contas parciais. Estudos da jurisprudência⁴³ apontaram que a não apresentação de contas parciais vem sendo sancionada com a desaprovação de contas apenas quando acompanhada de não apresentação das contas finais ou de outras irregularidades insanáveis. Sobre essa questão, Edson de Resende Castro (2010) defende que, embora a legislação atual não relacione sanção específica, a ausência de prestação de contas parciais equivaleria à ausência de prestação de contas finais, especialmente em razão da importância das contas parciais para a formação da opinião do eleitor⁴⁴.

Verificou-se também que alguns pontos da atual legislação não pretendem ser alterados pelas propostas da reforma política analisadas. A sanção para o descumprimento, pelo partido, de normas referentes à arrecadação e à aplicação de recursos, qual seja, a perda do recebimento da cota do Fundo Partidário no ano seguinte, mantém-se a mesma. Entretanto, a Lei 12.034/2009 instituiu uma forma de mitigação dessa sanção, ao estabelecer que a suspensão seja aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de 1 a 12 meses. O dispositivo legal determina, ainda, que a suspensão seja convertida em desconto da importância apontada como irregular no repasse do Fundo Partidário. Por fim, destaca a impossibilidade de aplicação da suspensão, se a prestação de contas não for julgada 5 anos após sua apresentação, prazo prescricional que impõe eficiência e celeridade para o processamento e julgamento das contas. De fato, o prazo ideal seriam 4 anos, para que as próximas eleições para os mesmos cargos fossem realizadas em contexto de maior segurança e certeza (CANDIDO, 2010, p. 486).

Da mesma forma, a sanção prevista para a utilização de recursos que não provenham da conta bancária específica exigida pela legislação permanece sendo a desaprovação da

⁴³ PRESTAÇÃO DE CONTAS nº 46972006, Acórdão nº 1033 de 16/10/2007, rel. Silvio de Andrade Abreu Júnior. Publicado no DJMG - Diário do Judiciário-Minas Gerais, em 07/11/2007, Página 118
PRESTAÇÃO DE CONTAS nº 3542007, Acórdão nº 472 de 19/02/2009, rel. José Antonino Baia Borges. Publicado no DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, em 16/04/2009.
PRESTAÇÃO DE CONTAS nº 6882008, Acórdão de 26/03/2009, rel. Mariza de Melo Porto. Publicado no DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, em 02/04/2009
PRESTAÇÃO DE CONTAS nº 51, Acórdão de 14/05/2009, rel. Benjamin Alves Rabello Filho. Publicado no DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, Data 25/05/2009

⁴⁴ “Enquanto as contas levadas à Justiça Eleitoral abrem oportunidade ao exame de sua adequação à legislação – o que é sem dúvida importante instrumento de detecção de ilícitos –, as parciais de agosto e setembro que se dirigem ao eleitor têm como objetivo tornar consciente o exercício do voto e legítimos substancialmente os resultados consagrados nas urnas, afirmando-se a democracia como governo do povo.” (CASTRO, 2010, p. 390)

prestação de contas, o que, a princípio, permite concluir que a correlação entre situação e sanção é compreendida, pelo menos para o Poder Legislativo, como suficiente e adequada.

É importante compreender que a sanção de desaprovação das contas eleitorais não é coincidente com a sanção de cassação/impedimento de diploma ou registro: é possível que as contas de campanhas sejam desaprovadas e a expedição do diploma seja garantida. Das 1785 contas de campanhas relativas às prestações 2010 julgadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, 180 prestações foram desaprovadas, o que representa pouco mais de 10% das contas. Desse universo, não é possível aferir quantas desaprovações resultaram também na negação ou na cassação do diploma eleitoral em processo próprio, questão que aponta, mais uma vez, para a necessidade de se aprimorar o grau de transparência das informações prestadas pela Justiça Eleitoral. Considerando, portanto, apenas a sanção de desaprovação de contas, as 180 prestações apontadas não apresentariam consequência jurídica direta aos candidatos e partidos.

A desaprovação das contas de campanhas gerava, antes da mini-reforma de 2009, a impossibilidade de certidão de quitação eleitoral pelo mesmo prazo do mandato. Dessa forma, o diploma, que para ser expedido não exige certidão de quitação eleitoral, poderia ser garantido aos candidatos eleitos que não acumulassem, com a desaprovação, essa sanção. A desaprovação de contas geraria efeitos apenas no momento do registro de candidatura posterior, já que, nos termos do artigo 11, § 1º, VI, a certidão de quitação eleitoral é um dos documentos exigidos para o registro de candidaturas. Entretanto, a Lei 12.034/2009, ao acrescentar o parágrafo 7º ao referido artigo, estabeleceu que a apresentação das contas de campanha fosse suficiente para garantir a obtenção da certidão, ainda que as mesmas sejam desaprovadas:

§ 7º A certidão de quitação eleitoral abrangerá **exclusivamente** a plenitude do gozo dos direitos políticos, o regular exercício do voto, o atendimento a convocações da Justiça Eleitoral para auxiliar os trabalhos relativos ao pleito, a inexistência de multas aplicadas, em caráter definitivo, pela Justiça Eleitoral e não remetidas, e a **apresentação de contas de campanha eleitoral**. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009) – grifo meu

Entretanto, na Resolução 23.376/2012, que disciplina a arrecadação, os gastos e as prestações de contas para as eleições municipais de 2012, o Tribunal Superior Eleitoral inseriu dispositivo contrário ao que estabelece a Lei das Eleições, prevendo que a decisão que desaprovar as contas de candidato implicará o impedimento de obter a certidão de quitação

eleitoral. Dessa forma, abre-se a possibilidade para que a desaprovação nas contas de 2010 e mesmo nas eleições anteriores impeça o registro de candidaturas em 2012, embora as questões temporais da aplicação da polêmica resolução não tenham sido ainda definidas. Os argumentos veiculados no site do TSE limitam-se a apontar a discordância dos Ministros em relação à norma inserida pela Lei 12.034/2009, sem explicitar argumentos jurídicos, ainda que de caráter principiológicos:

Os ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) aprovaram durante a sessão administrativa desta quinta-feira (1º) a resolução que trata da prestação de contas nas Eleições 2012. A principal novidade trazida na resolução deste ano é referente à exigência de aprovação das contas eleitorais para a obtenção da certidão de quitação eleitoral e, em consequência, do próprio registro de candidatura. A decisão foi tomada por maioria de votos (4 x 3).
(...)

Ao apresentar seu voto-vista na sessão da noite desta quinta, a ministra Nancy Andrighi defendeu a exigência não apenas da apresentação das contas, como ocorreu nas Eleições 2010, mas também da sua aprovação pela Justiça Eleitoral para fins de obter a certidão de quitação eleitoral. A certidão de quitação eleitoral é documento necessário para obtenção do registro de candidatura, sem o qual o candidato não pode concorrer. De acordo com a ministra, não se pode considerar quite com a Justiça Eleitoral o candidato que tiver suas contas reprovadas.

“O candidato que foi negligente e não observou os ditames legais não pode ter o mesmo tratamento daquele zeloso que cumpriu com seus deveres. Assim, a aprovação das contas não pode ter a mesma consequência da desaprovação”, disse Nancy Andrighi ao reafirmar que quem teve contas rejeitadas não está quite com a Justiça Eleitoral. (grifo meu) (BRASIL, 2012j)

Sobre a questão, Edson de Resende Castro (2010, p.109) apresenta a mesma conclusão de impossibilidade de quitação eleitoral a candidatos que tiveram suas contas desaprovadas, fundamentando-a na inelegibilidade do artigo 11, §7º, por afronta aos princípios da transparência e da publicidade.

Por sua vez, o Poder Legislativo concentra suas propostas de alteração da legislação ordinária nas sanções de multas e de cassação/impedimento de diploma eleitoral. Sobre as multas, a legislação atual prevê sua aplicação no valor de cinco a dez vezes o valor excedido para as pessoas físicas e jurídicas que realizarem doação de acima dos limites permitidos. Para as pessoas jurídicas, está prevista ainda a proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público por cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral.

Não há previsão de multa para partidos e candidatos que recebam doações privadas acima dos limites estabelecidos, mesmo porque a sistemática atual possibilita que uma mesma

pessoa física ou jurídica ultrapasse seu teto percentual realizando doações para diversos partidos e candidatos. Portanto, a legislação deposita todos os contra-incentivos para a realização de doações privadas acima do limite nas pessoas físicas e jurídicas, desobrigando os partidos de se preocuparem com essa distorção, que em princípio, não gerará conseqüências negativas para as agremiações e candidatos. O PL 1.210/2007 mantém as mesmas diretrizes e valores, com a diferença de que, nesse caso, a multa seria aplicada às pessoas físicas e jurídicas que realizassem doações de qualquer valor. Além disso, insere a possibilidade de cobrança de multa também do partido político que receba qualquer valor de doação privada, incluindo essa hipótese na situação de captação ilícita de recursos.

Já o Anteprojeto 02/2011 aumenta consideravelmente o papel das multas como sanções em contas de campanha, tanto no que se refere ao valor estabelecido quanto nas hipóteses de incidência. Inclui, por exemplo, a possibilidade de cobrança de multa de 10% do valor recebido pelo partido para a campanha eleitoral caso a prestação de contas não seja entregue no prazo legal. Prevê ainda a devolução imediata dos recursos recebidos para a campanha eleitoral caso as contas não sejam apresentadas após notificação da Justiça Eleitoral. Quanto às multas previstas para pessoas físicas e jurídicas que realizem doações de qualquer valor diretamente nas campanhas eleitorais – e não no fundo específico -, propõe-se a alteração significativa de seus valores: 20 a 40 vezes a quantia doada, aplicada em dobro, no caso de reincidência. Estabelece, a exemplo do PL 1.210/2007, multa de 20 a 40 vezes a quantia recebida para os partidos políticos que obtiverem doações privadas diretamente, hipótese que também se enquadraria na captação ilícita de recursos, com outras sanções adicionais previstas.

As sanções pecuniárias, pouco exploradas no sistema atual, poderiam merecer, realmente, mais atenção do legislador, desde que se revelem efetivas. Afinal de contas, tanto para os doadores – especialmente para os doadores pessoas jurídicas – quanto para os partidos, o financiamento de campanhas eleitorais envolve questões financeiras fundamentais. Embora o marco teórico adotado aqui pretenda demonstrar que o sistema de financiamento envolve questões necessariamente políticas, elas são, por óbvio, acompanhadas de fatores econômicos. Nesse sentido, controles pecuniários tanto repressivos como positivos – por exemplo, incentivos financeiros para fomentar a doação pulverizada – precisam ser debatidos com mais profundidade.

No quadro atual de sanções estabelecidas pela Lei 9.504/1997, a negação ou cassação do registro ou diploma aparece como consequência mais grave e está prevista nas hipóteses de

na apresentação de contas no prazo estabelecido; na comprovação de captação e gastos ilícitos de recursos; e no abuso de poder econômico. Trata-se, portanto, de consequência de efeitos civis que representa, na prática, a impossibilidade de exercer o mandato obtido na eleição. O PL 1.210/2007 manteve essa sanção para a hipótese de captação ou gastos ilícitos de recursos, com a possibilidade de cassação do registro e do diploma dos candidatos proporcionais da lista partidária, comprovada a responsabilidade do partido. Para essa mesma hipótese, o Anteprojeto 02/2011 concentrou a maior gama de sanções, inclusive com a previsão de crime eleitoral, ponto que parece indicar a insatisfação com as sanções atuais. O sujeito ativo dos tipos penais propostos é a pessoa que “arrecadar e gastar”, ou seja, os candidatos majoritários e proporcionais e pessoas ligadas a eles. Com a previsão exclusiva de penas de detenção e reclusão, não há possibilidade de interpretação para incluir os partidos políticos como sujeitos ativos.

É interessante perceber o esforço legislativo da proposta de 2011 para criminalizar a captação ilícita de recursos ao mesmo tempo em que não oferece maiores consequências à desaprovação das contas. Sobretudo tendo em vista a pouca aplicabilidade das sanções penais nos crimes eleitorais, já que a maior parte desses crimes, com penas inferiores a 2 anos, têm sido tratada no sistema da Lei 9.099/1995 e Lei 10.259/2001, com a possibilidade de transação penal e suspensão condicional do processo. Embora a sanção penal, com a previsão de detenção e reclusão, possa responder de forma imediata aos anseios sociais de moralização do processo eleitoral, sua aplicabilidade prática não surte o efeito desejado. Ao contrário, a conversão da pena de restrição de liberdade em pagamentos, geralmente de pequeno valor, para instituições públicas ou de caridade, ou a exigência de comparecimento mensal ao cartório eleitoral podem contribuir para a sensação de ineficiência do sistema.

Por outro lado, as consequências previstas para o abuso de poder econômico não foram modificadas, permanecendo, no Anteprojeto 02/2011, a mesma sanção de impedimento ou cassação do diploma. No PL 1.210/2007 não existe nenhuma previsão específica para a hipótese de abuso do poder econômico. Sobre esse ponto, a Lei Complementar n.º 64/1990 previa a incidência de inelegibilidade, por 3 anos, sendo que a alteração recente promovida pela Lei da Ficha Limpa aumentou esse prazo para 8 anos.

De modo geral, a presente seção, ao apresentar de forma comparativa os sistemas de sanções, procurou evidenciar: (a) a discussão política e jurídica sobre a sanção de desaprovação de contas e suas consequências; (b) a necessidade de fortalecimento de sanções de natureza pecuniária, com destaque para as propostas do Anteprojeto 02/2011; (c) a pouca

aplicabilidade de sanções penais para ilícitos eleitorais; (d) a incidência de inelegibilidade nos casos de abuso econômico.

A análise dos mecanismos de controle e sanções dos sistemas de financiamento fundamentou-se, portanto, na perspectiva teórica de que incentivos e contra-incentivos às práticas de corrupção são elementos fundamentais para qualquer modelo de democracia. Especialmente em um modelo que reconhece a existência de perspectivas diversas e a inafastável atuação desses valores e interesses na esfera pública, a necessidade de controle e de sanções revela-se fundamental para orientar e balizar essa atuação, minimizando a possibilidade de que disputa política e argumentativa entre as diferentes perspectivas migre da esfera pública para a dimensão privada. Entretanto, o sistema atual é caracterizado por sanções frágeis, especialmente porque não estabelece de maneira robusta a relação entre condutas consideradas prejudiciais para o processo político-eleitoral e consequências de natureza política. Sobre esse aspecto, relacionam-se diretamente as questões (a) e (d) indicadas.

Como visto, a desaprovação de contas não apresenta consequências diretas, limitando-se a sinalizar negativamente as prestações para eventual apuração de abuso de poder econômico. Sobre esse ponto, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo têm empreendido verdadeira disputa, com o primeiro esforçando-se para associar a desaprovação ao impedimento de quitação eleitoral por meio de resoluções e o segundo, para separá-los. Em qualquer modelo normativo, é difícil conceber a existência de uma sanção que não gere consequências jurídicas, já que dessa forma, a penalidade falha como mecanismo de contra-incentivo.

Compreende-se como mais adequada a sanção de negação ou cassação do diploma para aqueles que tenham suas contas rejeitadas, já que o pressuposto da democracia deliberativa é a visibilidade e a transparência das informações, além da configuração adequada de interesses, conforme sustenta a presente pesquisa. Obviamente, sanções dessa natureza deveriam recair apenas sobre irregularidades que prejudiquem de forma acentuada esses vetores, tais como: não apresentação de contas parciais ou finais; uso de recursos que não circularam pela conta bancária específica; receber doações de fontes vedadas; entre outras. Irregularidades de natureza estritamente formal ou referentes a pequenos valores podem ser incluídos na categoria de *contas aprovadas com ressalvas*, como já autoriza a legislação atual.

Sobre esse aspecto, e defendendo-se, mais uma vez, a adoção de listas fechadas para o sistema eleitoral brasileiro, revela-se especialmente interessante a proposta do PL 1.210/2007, ao prever a possibilidade de que toda a lista partidária tenha seu registro cassado, aumentando o incentivo para que todos os candidatos do partido observem as regras estabelecidas. No sistema atual, chama atenção a ausência de sanção para a não apresentação de contas parciais, reforçando a necessidade de que as reformas normativas focalizem a análise das contas durante as campanhas eleitorais, inserindo também nesse período mecanismos de incentivos e contra-incentivos.

Nos casos de abuso de poder econômico, a Lei Complementar 64/1990 previa, além da negação ou cassação do diploma, a decretação de inelegibilidade pelos 3 anos subsequentes à eleição, o que tornava o candidato elegível para os próximos pleitos para os mesmos cargos. A necessidade de reforçar o sistema de sanções associadas a essas hipóteses já foi cumprida pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010), que aumentou o prazo da inelegibilidade para 8 anos. Entretanto, a verificação da eficiência dessa sanção precisa ser verificada com a análise de processos nas próximas eleições, reconhecida a constitucionalidade e a aplicabilidade integral da Lei da Ficha Limpa a partir das eleições de 2012.

As penas pecuniárias também se apresentam como mecanismo de contra-incentivo bastante adequado para as irregularidades referentes ao financiamento de campanhas. Já que o objeto em questão são valores monetários, é razoável esperar que partidos, candidatos e doadores estejam pouco dispostos a sofrerem perdas de natureza econômica. Nesse aspecto, revelam-se positivas as propostas do Anteprojeto 02/2011 que ampliaram as hipóteses e os valores previstos para essas penas, especialmente para os doadores que passarem dos limites estabelecidos, já que, como visto, tais limites são importantes garantias de igualdade na representação de interesses diversos.

3.3 Fontes vedadas: mecanismo de controle prévio

A prevenção à corrupção está relacionada, ainda, à análise das fontes vedadas nos sistemas de financiamento eleitoral. Trata-se de um desdobramento, ou do desvirtuamento, da questão sobre a participação de doadores no processo político-eleitoral. Enquanto no capítulo anterior pressupõe-se a licitude da participação dos financiadores, a prática de atos de

corrupção revela não apenas uma participação inadequada, do ponto de vista da exigência democrática de igualdade, mas uma participação não permitira nenhuma medida. É, portanto, uma abordagem mais radical, em termos de licitude e ilicitude, e não de conveniência e inconveniência, sobre as pessoas que podem e as que não podem ter seus valores e interesses reforçados pela via do financiamento de campanhas eleitorais.

Entre as hipóteses elencadas no artigo 24, consta a proibição de que partido ou candidato receba, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de entidade ou governo estrangeiro, com o propósito explícito de garantir a soberania nacional no processo político-eleitoral. Também está vedada doação proveniente de pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior. Não há, entretanto, proibição de doações de pessoas físicas estrangeiras ou de pessoas jurídicas que apresentem capital externo – que, de toda forma, precisarão ter inscrição na Receita Federal -, o que indica que a proibição de interferência de interesses estrangeiros está focada nos interesses políticos, e não nos interesses econômicos.

Da mesma forma, a vedação de fontes públicas ilustra a preocupação com a interferência de interesses políticos, mediados pela manipulação de recursos provenientes do poder público: órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público⁴⁵; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público. Essas proibições evidenciam, especialmente, a preocupação de que financiadores que recebam de alguma forma recursos ou benefícios públicos possam desequilibrar o jogo eleitoral em favor de seus interesses, facilitando a prática de corrupção nas interações entre a esfera pública e a esfera privada.

A atual Lei das Eleições proíbe também a doação de recursos por entidades de classe ou sindical, vedação que causa estranhamento diante da possibilidade de que empresas financiem campanhas eleitorais, levantando a discussão sobre a natureza pública ou privada das contribuições às entidades de classe. Nos termos do art. 149 da Constituição Federal, o recolhimento de recursos de interesse das categorias profissionais ou econômicas trata-se de contribuição compulsória, e, portanto, de espécie tributária, razão pela qual esses recursos

⁴⁵ As vedações do artigo 24 são interpretadas restritivamente, não se incluindo aqui as doações de autorizatárias ou concessionárias de uso.

apresentariam natureza pública. Entretanto, ainda se discute a obrigatoriedade de prestação de contas dessas entidades aos Tribunais de Contas, com base na autonomia e no caráter privado dos recursos. Quanto à questão problemática sobre a possibilidade de que os trabalhadores que contribuem com as entidades sindicais não concordem com a destinação dos recursos para candidatos escolhidos por elas, essa situação também é observada no caso das empresas, sobretudo em sociedades anônimas. Estudiosos de Direito Eleitoral defendem o posicionamento, que parece acertada, de que se a entidade trabalhista não receber recursos públicos de forma permanente, apresenta-se como fonte lícita de recursos (CANDIDO, 2010, p. 466).

Na sistemática normativa dos Estados Unidos, o *Federal Election Act* proíbe, expressamente, a transferência direta de recursos de pessoas jurídicas – empresas ou entidades trabalhistas – para campanhas eleitorais⁴⁶. É possível apenas a instituição de Comitês Políticos (*PAC's*) com o objetivo de recolher contribuições de pessoas físicas e transferi-las para o financiamento de eleições, embora essa interpretação tradicional ainda tenha que ser ajustada à decisão da Suprema Corte *Citizens United v. FEC*, de janeiro de 2010 (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2012b).

A Lei 11.300/2006 incluiu ainda, entre as fontes vedadas, entidades beneficentes e religiosas, além de entidades esportivas que recebam recursos públicos. A Lei 12.034/2009 ampliou a vedação para todas as entidades esportivas. Essas duas fontes vedadas destoam da orientação das demais, na medida em que não se relacionam às entidades que recebam recursos públicos. Observa-se, com essa proibição de doações de natureza privada, o propósito de evitar o fortalecimento de bancadas religiosas ou ligadas a determinado clube esportivo, situação que revela facetas interessantes para a presente pesquisa. Em um modelo democrático que reconhece a pluralidade de valores e de interesses, que fundamento justifica a classificação de interesses religiosos e esportivos como fontes vedadas? Uma primeira

⁴⁶ § 441b. Contributions or expenditures by national banks, corporations, or labor organizations

(a) It is unlawful for any national bank, or any corporation organized by authority of any law of Congress, to make a contribution or expenditure in connection with any election to any political office, or in connection with any primary election or political convention or caucus held to select candidates for any political office, or for any corporation whatever, **or any labor organization**, to make a contribution or expenditure in connection with any election at which presidential and vice presidential electors or a Senator or Representative in, or a Delegate or Resident Commissioner to, Congress are to be voted for, or in connection with any primary election or political convention or caucus held to select candidates for any of the foregoing offices, or for any candidate, political committee, or other person knowingly to accept or receive any contribution prohibited by this section, or any officer or any director of any corporation or any national bank or any officer of any labor organization to consent to any contribution or expenditure by the corporation, national bank, or labor organization, as the case may be, prohibited by this section. (THE UNITED STATES OF AMERICA, 2012a)

hipótese é o argumento de que essas bancadas tendem a defender interesses parciais que não representam os interesses públicos da coletividade – solução problemática para o marco teórico adotado aqui. Uma segunda interpretação, fundamentada na defesa de mecanismos de pulverização de doações individuais, poderia apontar as entidades beneficentes e esportivas como núcleos agregadores de doações e, portanto, não desejáveis na competição político-eleitoral.

Segundo jurisprudência pacífica no Tribunal Superior Eleitoral, o rol de fontes vedadas do artigo 24 da Lei das Eleições é de caráter taxativo, não sendo possível a interpretação extensiva de restrições legais. Ainda assim, a OAB requer a declaração de inconstitucionalidade das doações provenientes de pessoas jurídicas na sistemática atual e provoca o Congresso Nacional a legislar limites mais baixos para as doações na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650. Como argumento central, apresenta o núcleo principiológico da Constituição Federal e os riscos que a excessiva interferência do poder econômico impõe à democracia brasileira.

(...) diante de princípios constitucionais como a igualdade, a democracia e a República, o legislador tem não uma mera faculdade, mas um verdadeiro dever constitucional de disciplinar o financiamento das campanhas eleitorais de forma a evitar as mazelas acima referidas. Isto não significa que a única opção possível para o legislador seja impor o financiamento público de campanha, mas sim que, no mínimo, devem ser estabelecidos limites e restrições significativas ao seu financiamento privado, para proteger a democracia de uma influência excessiva e deletéria do poder econômico. (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 2011, p. 07)

A referida ADI levanta questionamentos sobre a judicialização da reforma política, especialmente porque requer ao Supremo Tribunal Federal que conceda prazo de dezoito meses para que o Congresso Nacional proponha limites menores para as doações, prevendo que, caso não o faça, o Tribunal Superior Eleitoral estabeleça esses parâmetros em caráter provisório. Dessa forma, o debate, que não produz consensos na arena política, seria resolvido pela via judicial.

As duas propostas da reforma política analisadas nessa pesquisa ampliam as vedações, sendo que o PL 1.210/2007 proíbe qualquer doação privada para campanhas ou para partidos políticos e o Anteprojeto 02/2011 permite tais recursos apenas a um fundo cego para as campanhas em geral. O foco das propostas, portanto, concentra-se na proibição de doações privadas. Especialmente no que diz respeito às pessoas jurídicas, o discurso corrente, embora

não amparado em pesquisas científicas, sustenta que empresas financiadoras de campanhas eleitorais seriam favorecidas nas contratações com o Poder Público. Outra possibilidade diz respeito à concessão de benefícios fiscais para pessoas jurídicas, sobre a qual estudo de Maeté Pedroso Gonçalves (2011) apresenta como objetivo verificar a eventual relação entre a política de concessão de benefícios tributários nos oito anos do governo Lula e os financiadores das campanhas do candidato. Como conclusões preliminares, a autora aponta o paralelismo entre as categorias que financiaram as campanhas do ex-presidente e os setores da economia que foram receberem benefícios tributários durante seu governo. Alerta, entretanto, para a impossibilidade de se afirmar que as empresas específicas que contribuíram são exatamente as beneficiadas pela política (2011, p. 24).

As duas hipóteses de arranjos corruptos estão diretamente relacionadas ao financiamento das campanhas para cargos do Poder Executivo, já que o controle das decisões políticas nos contratos públicos e na concessão de benefícios fiscais estaria majoritariamente concentrado nesse âmbito. O financiamento de campanhas de cargos do Poder Legislativo, por sua vez, revelaria um sistema menos propenso às influências do empresariado, já que nesse caso o controle da agenda e do conteúdo das decisões envolve um maior número de agentes e toda a complexidade de atuação partidária nas casas parlamentares.

De toda forma, pesquisas sobre a coincidência entre beneficiados da atuação do poder público, por um lado, e financiadores de campanhas eleitorais, por outro lado, precisam lidar com a complexa tarefa de estabelecer relações de causa e consequência entre essas duas dimensões. Dito de outro modo, seria preciso demonstrar que o apoio financeiro em campanhas eleitorais determina as decisões políticas, afastando a possibilidade de que plataformas políticas que defendam determinadas atuações atraiam apoios financeiros dos futuros beneficiados. O primeiro caso é frequentemente apontado como prática de corrupção, na medida em que as decisões políticas deixam de levar em consideração justificativas públicas para atender exclusivamente a interesses privados. Mas a segunda hipótese revela outras possibilidades de interpretação, evidenciando a dinâmica política de identificação ou não de interesses de políticos e setores da sociedade, incluindo-se as empresas. A partir dessa última situação, a discussão concentra-se não na vedação de fontes, mas na criação de mecanismos que favoreçam a igualdade de participação.

Portanto, a presente seção pretendeu expor os seguintes pontos problemáticos: (a) indicação de instituições que recebam recursos públicos como fontes vedadas; (b) proibição

de doações de entidades sindicais; (c) proibição de doações de entidades religiosas e entidades esportivas.

As reflexões teóricas que orientam os debates sobre a determinação de fontes vedadas precisam responder à seguinte questão: em um modelo de democracia deliberativo e participativo, que critérios justificam a exclusão de determinados valores e interesses da possibilidade de participação como financiadores de campanhas? No modelo deliberativo, a inclusão e a exclusão de visões de mundo e de valores éticos deverá ser mediada por critérios morais universalizáveis, que estão, eles mesmos, sujeitos à argumentação discursiva.

Portanto, para a análise de cada um dos pontos destacados, é preciso questionar se essas vedações satisfazem a critérios considerados legítimos de justiça. No primeiro caso, indica-se como acertada a proibição de aplicação de recursos públicos nas campanhas eleitorais que não aqueles regulamentados pelo Fundo Partidário, porque essa possibilidade seria um terreno fértil para a prática de corrupção e de favorecimentos políticos. Do contrário, o sistema estaria permitindo que esses recursos públicos funcionassem com recursos privados, para a defesa de perspectivas parciais sem a necessidade de observar princípios contramajoritários de garantia de posições consideradas minoritárias. Da mesma forma, a proibição de doações de entidades sindicais será considerada justa se apresentar como foco a preocupação com a destinação indevida de recursos públicos.

Entretanto, é difícil sustentar um critério de justiça para a proibição de doações de entidades religiosas e de entidades esportivas que não recebam recursos públicos, já que para o marco teórico adotado aqui, o reconhecimento de valores e interesses diversos é pressuposto do modelo de democracia. Embora essa afirmação soe, em um primeiro momento, desconfortável para “ouvidos científicos”, o fato é que candidatos ligados a templos e clubes esportivos têm sido eleitos e bancadas dessa natureza têm sido formadas nos parlamentos, com forte atuação. Então, por que evitar que o eleitor conheça, de antemão, essa convergência de interesses e valores pela via do financiamento? Obviamente, essa permissão precisaria observar, como em todas as doações privadas, limites nominais adequados, ampla transparência de dados e estar submetida a mecanismos de controle e fiscalização para minimizar a prática de arranjos corruptos.

4 APONTAMENTOS FINAIS PARA UM MODELO DEMOCRÁTICO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

A pesquisa realizada pretendeu responder à seguinte questão: *tendo em vista o debate político e acadêmico no Brasil, que modelo de financiamento de campanhas eleitorais poderia contribuir para promover a participação democrática de perspectivas, valores e interesses diferentes e divergentes, além de colaborar para reduzir as práticas de corrupção?*

Portanto, a participação democrática de perspectivas, valores e interesses diversos e a prevenção e o combate à corrupção constituíram os núcleos da presente pesquisa. Mais especificamente, foi a noção de coexistência e de disputas entre diferentes visões de mundo que se apresentou como dimensão fundamental da dissertação, tanto no que se refere à igualdade de participação quanto no risco de sobreposição escusa de determinados interesses e valores sobre outros. Por visões de mundo compreende-se o conjunto de pressupostos valorativos, éticos e morais que orientam as atuações pragmáticas e as tomadas de posição de individuais e coletivas.

Na medida em que se reconhece como não democrática a conformação dessa diversidade em apenas um modelo de visão de mundo, os sistemas políticos precisam lidar com o problema de garantir e viabilizar as disputas entre diferentes perspectivas, orientando-se por critérios de legitimidade e de justiça que devem estar sempre abertos a novas ressignificações. Nesse quadro, a adoção de um marco teórico deliberativo e participativo, ao mesmo tempo em que se reconhece a existência de estruturas de dominação e poder, pretendeu ressaltar a argumentação lingüística racional como instrumento legítimo das disputas políticas entre essas diversas perspectivas.

Assume-se, portanto, uma interação dinâmica entre questões pragmáticas, éticas e morais, de tal forma que a questão “quanto o Estado ou um doador privado devem transferir para determinado partido ou candidato”, ao mesmo tempo em que revela o caráter prático do financiamento de campanhas, está também relacionada a concepções de valores que unem financiadores e partidos e critérios de justiça aos quais devem estar submetidos os mecanismos de financiamento público. Por essa razão, o desenho normativo de um sistema de financiamento de campanhas, ao estabelecer permissões, proibições, limites e sanções, está diretamente relacionado a discussões de princípios.

Considerando esse referencial teórico, a hipótese proposta afirma *que um sistema de financiamento de campanhas eleitorais democrático deve contribuir para incentivar a igualdade de participação dessas diversas perspectivas e interesses políticos e econômicos e favorecer a transparência e o controle*. A investigação foi, então, realizada a partir de duas variáveis: a verificação do grau de *igualdade de participação no processo político-eleitoral* (variável independente 1) e do grau de *controle e transparência* (variável independente 2) dos modelos de financiamento analisados, como condições fundamentais para a instituição de um *sistema democrático de financiamento de campanhas* (variável dependente).

Ao longo da apresentação dos dados, foram sintetizados os pontos principais de cada análise e contrapostos os resultados obtidos às reflexões teóricas, realizando-se o teste da hipótese de forma diferida na construção dos argumentos. Adotou-se essa opção por considerá-la mais adequada, metodologicamente, para relacionar dados empíricos e teorizações. Portanto, a proposta desse capítulo final é a de apresentar, de forma sistemática, as conclusões já adiantadas, contribuindo para oferecer um panorama didático e geral das discussões expostas.

A análise da primeira variável independente – *igualdade no processo político-eleitoral* - expôs o problema de configuração entre maiorias e minorias no debate político, sendo essa uma questão que perpassa o desenvolvimento das teorias democráticas.

Os argumentos em defesa do sufrágio universal, por exemplo, apontam a necessidade de que a esfera política seja composta por indivíduos que representem valores e interesses diversos, provenientes de diferentes classes sociais. A escolha do processo de votação e do sistema de escrutínio, por sua vez, fundamenta-se na concepção de que o melhor representante é aquele preferido pela maioria dos indivíduos que compõem uma determinada sociedade. No mesmo sentido, uma lei será aprovada se for referendada pela maior parte dos membros do corpo legislativo e a maioria exigida será tanto maior quanto mais importante for considerado o tema, em conformidade com a estrutura hierárquica das normas. Ao mesmo tempo em que faz uso da noção de maioria, a teoria democrática precisa evitar que o poder seja exercido contra minorias, razão pela qual as diretrizes constitucionais e a teoria dos direitos fundamentais apresentam funções contramajoritárias (MADISON apud DAHL, 1956).

Traduzida para os termos da democracia deliberativa-participativa, o sistema político, orientado para as tomadas de decisões, sustenta-se na vitória do melhor argumento, mas a noção de *melhor argumento* está relacionada à capacidade de oferecimento de argumentos considerados razoáveis, justos e racionais por um maior número de pessoas. Reforça-se, mais

uma vez, a complementaridade entre deliberação e participação, já que os debates terão que ser, em algum momento, definidos através de votos referendados pela maioria dos participantes ou, ainda que se trate de decisão de apenas um agente, deverá antecipar a concordância da sociedade em geral, se não no conteúdo propriamente dito, pelo menos na legitimidade do processo. Por outro lado, se a maioria dos participantes concordar em aprovar uma lei que autorize o extermínio de determinado grupo social, por exemplo, ainda que aplicada e eficaz do ponto de vista fático, essa norma não poderá ser considerada democrática para o quadro teórico adotado, por não atendimento a critérios de justiça que reconhecem a legitimidade de minorias. Portanto,

Nas sociedades contemporâneas, marcadas pelo pluralismo e pela complexidade, a democracia deve ser compreendida como governo eminentemente do povo que realiza, através de uma estrutura pelo povo construída, um projeto de coexistência pacífica entre os diversos segmentos da sociedade, que é inexistente sem uma estrutura de governo comprometida com um igualitarismo político e uma representação proporcional que possibilite acesso às minorias. (CATTONI DE OLIVEIRA; ALVES, 2011, p.15)

Especificamente sobre o problema do financiamento, essa questão pode ser apresentada nos seguintes termos: a igualdade entre os partidos políticos e entre os financiadores é necessária para o modelo de democracia deliberativo-participativo?

Quanto às desigualdades entre os partidos políticos, verificou-se que elas ocorrem nas três formas de financiamento do modelo atual: no financiamento de recursos financeiros, na divisão do tempo gratuito para a propaganda eleitoral, e na capacidade de arrecadação de doações privadas.

Como visto, as propostas da reforma política concentram suas atenções na atuação dos financiadores privados, sendo a proposta mais radical a de instituição de um sistema exclusivamente público. Dessa forma, seria resolvido o problema da desigualdade entre os doadores privados. Para o Anteprojeto 02/2011, embora sejam permitidas doações de pessoas físicas e jurídicas, na medida em que todas elas seriam destinadas ao fundo para as eleições, a desigualdade entre os doadores não se apresenta como questão a ser resolvida. As duas propostas pretendem contribuir para solucionar a desigualdade entre os financiadores que caracteriza o modelo atual.

Há uma preocupação, também, nos projetos analisados, sobre os recursos financeiros públicos destinados aos partidos políticos, sendo que tanto o PL 1.210/2007 quanto o

Anteprojeto 02/2011 pretendem alterar seus critérios de distribuição. Especialmente o segundo prevê o aumento de categorias igualitárias para diminuir o peso da representação parlamentar na definição dos valores. No que toca à desigualdade de distribuição do horário eleitoral gratuito, entretanto, não há propostas de alterações dos critérios atuais.

A partir do marco teórico adotado, afirma-se que a desigualdade, por si só, não contraria os pressupostos democráticos, sendo, ao contrário, requisito de legitimidade e de justiça para o modelo. O reconhecimento da existência de visões de mundo diversas, portanto, não significa a defesa de que todas as diferentes perspectivas devem ser rigorosamente tratadas como iguais, pois essa afirmação representaria o afastamento do discurso argumentativo e da possibilidade de que uma posição de presente como preferível a outra.

Entre as razões pelas quais a deliberação apresenta-se como condição para a democracia, superando, portanto, a mera participação agregativa por meio do voto, James Fearon (2001) aponta a possibilidade de revelar informações privadas de forma matizada e complexa, viabilizando a contra-argumentação e alteração de preferências. Essa perspectiva revela que os agentes que participam da deliberação não compartilham da mesma visão de mundo, e apresentam, portanto, objetivos, valores e interesses diferentes (COHEN, 2001, p.29).

A igualdade que a teoria democrática exige é que os agentes se reconheçam como sujeitos, que exerçam a autonomia em seu duplo sentido: como autodeterminação e como descentramento, afastamento de si, para reconhecer o outro como sujeito da comunicação (REIS, 2004). O argumento defendido aqui é que esse movimento duplo da autonomia – de apresentar seu ponto de vista e ao mesmo tempo reconhecer o do outro – é necessariamente permeado por disputas políticas que, se em um primeiro momento, colocam a igualdade de reconhecimento em risco, também precisam pressupô-la para agregar poder de convencimento.

Portanto, na medida em que a proposta de financiamento exclusivamente público prefere “varrer as desigualdades para debaixo do tapete”, ao invés de trazê-las à luz, com todos os problemas inerentes a elas, afirma-se não ser esse um modelo adequado para o marco teórico adotado. Da mesma forma, como a proposta de instituição de fundo comum para as eleições prefere não lidar com as disputas de valores e interesses que necessariamente relacionam indivíduos, grupos, partidos e candidatos, também se defende sua inadequação à democracia deliberativa-participativa.

Reconhecendo-se que a desigualdade, além de não ser um problema é desejável para um sistema democrático, é preciso questionar, entretanto, que mecanismos podem contribuir para controlar a existência de grandes distorções entre partidos, candidatos e financiadores. Os dados apresentados revelam que o modelo atual falha em corrigir essas distorções, permitindo: a pouca aplicabilidade dos recursos financeiro do Fundo Partidário nas campanhas eleitorais, ao mesmo tempo em que mantém grande distorção em sua distribuição entre os partidos; grande desigualdade na divisão do horário eleitoral gratuito; um altíssimo grau de dependência em relação ao financiamento privado; o protagonismo das pessoas jurídicas como financiadoras de grandes volumes de recursos.

Diante desse quadro, propõe-se que a relação entre igualdade e desigualdade no financiamento das campanhas eleitorais seja observada na seguinte proporção: critérios igualitários na distribuição do horário eleitoral gratuito; critérios igualitários e representativos na distribuição dos recursos financeiros do Fundo Partidário; permissão de doações de pessoas físicas e jurídicas com tetos nominais capazes de induzir a desconcentração dos recursos, destacando-se a necessidade de maior aproveitamento da internet para esse objetivo.

A defesa de critérios igualitários na distribuição do tempo de mídia e de TV fundamenta-se na importância que os espaços de argumentação e deliberação apresentam no modelo democrático adotado. É precisamente o acesso a esses espaços que mantém aberta a possibilidade de que as perspectivas políticas minoritárias possam, pelo debate argumentativo, conquistar mais eleitores e apoiadores. Quanto à possibilidade de negociação desses recursos financeiros indiretos pelos partidos e candidatos, embora esse seja sempre um risco, compreende-se que a instituição das federações, em substituição às coligações, proposta nos dois projetos analisados, contribuirá muito para minimizar essa possibilidade. Também pela centralidade que a comunicação ocupa no modelo deliberativo-participativo, aponta-se como benéfica a proibição de compra de espaço na mídia.

Sobre os recursos financeiros do Fundo Partidário, para viabilizar a existência e a atuação dos partidos e, ao mesmo tempo, não engessar o diálogo entre as agremiações e a sociedade, defende-se a adoção de critérios igualitários mais fortes que os atuais, combinados com critérios representativos, em alguma medida. O fundamento teórico adotado defende que a percepção desigual recursos é democrática quando privilegia partidos com maior capacidade de traduzir argumentativamente visões de mundo, interesses e valores que satisfazem critérios de justiça e de legitimidade do sistema. Além dos critérios de distribuição, os valores do

Fundo Partidário também precisam ser repensados para garantir sua aplicação maior nas campanhas eleitorais e diminuir a dependência dos financiadores privados.

Quanto à altíssima participação dos doadores privados nos sistema atual, afirma-se que o postulado da igualdade deve ser menos observado nesses mecanismos de financiamento, já que é exatamente por essa via que propostas políticas novas poderão ser reforçadas por seu poder de convencimento e de diálogo com os eleitores. Entretanto, a revelação dos dados, que apontam participação superior a 99% de recursos financeiros privados nas campanhas eleitorais, e de 74% de recursos provenientes de pessoas jurídicas apresenta um quadro de desigualdade prejudicial ao sistema democrático. Sobre esse aspecto, defende-se a manutenção de doações de pessoas jurídicas, na medida em que seus interesses econômicos traduzem valores e interesses publicizáveis, e particularmente interessantes para a formação da opinião de eleitor. Entretanto, é visível, diante das distorções apresentadas, a necessidade de limites nominais mais rígidos para induzir a desconcentração de doações. Os atuais limites proporcionais, aliados a pouca visibilidade dos dados durante as campanhas eleitorais, claramente não estão contribuindo para esse objetivo.

Aponta-se, portanto, os mecanismos de financiamento público de partidos como promotores da existência e de visibilidade das plataformas políticas minoritárias, mas sustenta-se aqui a importância de sua co-existência com o financiamento privado para manter sempre aberta a possibilidade de subversão do *status quo*. Se os critérios de representatividade analisados miram o passado – o número de cadeiras ou o número de votos em eleições passadas –, o financiamento privado pode sempre levar em consideração expectativas futuras, com a possibilidade de que as perspectivas minoritárias, garantidas com recursos mínimos pelo Estado, ganhem aderência social e mobilizem doações financeiras orientadas pelo discurso da mudança. O caso Barak Obama apresenta-se como exemplo importante dessa possibilidade⁴⁷.

O papel dos partidos na dinâmica do processo político eleitoral, portanto, apresenta-se como questão fundamental para um modelo de democracia deliberativa, razão pela qual se

⁴⁷ De fato, é impossível pensar nesses assuntos do mesmo modo, depois da campanha de Barack Obama. Mediante uma reorganização drástica dos modos habituais de arrecadação de fundos, Obama não apenas viabilizou um desafio bem-sucedido a uma candidatura profundamente enraizada junto ao *establishment* do Partido Democrata (Hillary Clinton), como – pelo menos temporariamente – deslocou profundamente o centro de gravidade financeiro das campanhas eleitorais americanas. A propósito, pelo visto nem mesmo o próprio Obama manteve, ao final, as mesmas opiniões na matéria que professava no início da campanha. Permanece duvidosa, porém, a viabilidade de semelhante movimento em contextos como o brasileiro, com maior concentração de renda. (REIS, 2008, p. 16)

aponta como benéfica a proposta de adoção do sistema de listas fechadas, sem, entretanto, associá-la necessariamente ao financiamento público exclusivo. A partir do pressuposto de que os partidos políticos representam perspectivas políticas coletivas com pretensão de convencimento do maior número possível de eleitores, e tendo em vista ainda o fato de que a atuação parlamentar é essencialmente em blocos partidários, a adoção desse sistema revela-se positiva. Interessante observar que os discursos de defensores da reforma política, ao mesmo tempo em que denunciam o “personalismo” do voto, condenam a possibilidade de “caciquismo” dos partidos políticos no sistema de listas fechadas. Mais uma vez levando em consideração a necessidade de que o discurso eleitoral convença o público, entende-se que nesse processo está inclusa a figura dos parlamentares que encabeçarão as listas partidárias.

A análise da segunda variável – *a relação entre financiamento de campanhas e corrupção* – foi orientada pelo pressuposto teórico de que, embora a sociedade seja composta por valores, interesses e perspectivas diversas e ainda que se afirme a legitimidade da participação delas, exige-se que elas sejam expostas discursivamente para escrutínio oficial e social e, ao mesmo tempo, considera-se democrática a exclusão prévia de perspectivas consideradas indesejáveis. Dessa forma, o combate à corrupção em modelos de democracia deliberativa-participativa deve levar em consideração a criação de mecanismos de transparência e de mecanismos de controle.

Conforme salientado no capítulo 3, os debates sobre corrupção, ao mesmo tempo em que se referem a mecanismos racionais de incentivos e contra-incentivos, precisam lidar também com as questões éticas e axiológicas que orientam a categorização normativa de comportamentos em lícitos e ilícitos, em desejáveis e não desejáveis.

Sobre esse aspecto, a exigência de transparência está relacionada ao princípio moral de justiça que precisa garantir a inclusão de diferentes visões de mundo na arena discursiva, reconhecendo a coexistência e incentivando a disputa política entre elas. A defesa de manutenção de mecanismos de financiamento privados, como forma de garantir a oxigenação e o debate entre partidos, candidatos e sociedade, só faz sentido se acompanhada também da defesa de mecanismos de transparência ampla e qualificada.

A definição do grau de transparência está relacionado à compreensão das questões axiológicas que envolve, já que sua garantia implica a observância de uma série de deveres jurídicos que, muitas vezes, caminham em direção oposta a valores como celeridade, eficiência, privacidade e intimidade (LORENCINI, 2009, p. 24). Neste trabalho, compreende-se como transparência qualificada aquela capaz de oferecer acesso fácil e completo a dados

passíveis de serem lidos por técnicos e leigos, especialmente nos momentos em que podem acrescentar informações novas aos debates, contribuindo para a alteração de preferências que diferencia o modelo deliberativo-participativo do modelo apenas participativo.

Reconhece-se que a criação desses mecanismos, embora orientada para permitir a revelação de informações privadas, esbarra sempre na possibilidade de que os agentes tenham incentivos estratégicos para esconder ou inventar informações, fazendo com que interesses e perspectivas particulares prevaleçam como decisões coletivamente vinculantes sem que tenham se apresentado como interesses publicizáveis, caracterizando, portanto, a corrupção (FEARON, 2001, p. 69). Entretanto, defende-se que é exatamente o alargamento das informações, dispostas em um processo de deliberação contínua e diferida no tempo e nos espaços, que favorecerá o apontamento de dados falsos e incompletos, denunciados pelos próprios sujeitos da comunicação.

Mesmo a ação estratégica, de cálculo e adequação de fins a meios, inclui a ação comunicativa, de reconhecimento do outro como sujeito racional, pois em ambientes de deliberação, não se costuma sustentar razões puramente privadas ou de interesses próprios: participar de um debate público implica o oferecimento de justificativas públicas (FEARON, 2001, p. 72). Dessa forma, é preciso reconhecer que os atores podem realmente estar em defesa de interesses pessoais ou setoriais e que, numa democracia, é saudável a possibilidade de apontar publicamente essas questões (JOHNSON, 2001, p. 220). O caráter competitivo e de pretensão de vitória sobre as outras visões de mundo é característico ao processo de deliberação⁴⁸.

A corrupção, exatamente por sua natureza escusa e obscura, impede a deliberação e transforma o processo de tomadas de decisão em puro jogo de dominação e de forças. Daí porque a adoção de mecanismos de transparência é ponto central para a prevenção e para o combate à corrupção.

Outro efeito esperado é que a assecuração da transparência no financiamento eleitoral tenha o efeito preventivo quanto a desvios nocivos à assepsia e igualdade de oportunidades no processo eleitoral, especialmente em relação ao abuso de poder econômico e à corrupção política. De fato, a redução dos espaços para o acobertamento das atividades abusivas e corruptas só é possível quando lhes é conferida maior exposição, aumentando as chances de detecção, seja pelos órgãos de fiscalização, seja por qualquer interessado. (LORENCINI, 2009, p. 26)

⁴⁸ Ao contrário de Joshua Cohen, que entende a deliberação como a razão capaz de ser aceita pelas diferentes visões de mundo (COHEN apud JOHNSON, 2001, p. 223).

Nessa linha, a teoria democrática tem apresentado a importância da *accountability* e do controle social para desvelar os interesses e objetivos que guiam as ações dos agentes políticos. No tema do financiamento de campanhas eleitorais, mecanismos de transparência são especialmente importantes para permitir a vinculação entre valores e interesses de doadores e de partidos e candidatos.

Sobre esse aspecto, a análise da legislação atual e das propostas da reforma política apontou a necessidade de que ampliar e de antecipar os debates sobre o financiamento de campanhas eleitorais, de tal forma a incluir mais diretamente a sociedade civil nessa fiscalização, permitindo a troca de informações durante as campanhas eleitorais. Para tanto, expõe-se, como ponto central, a fragilidade das contas parciais.

Como visto, as contas parciais, apresentadas nos dias 06 de agosto e 06 de setembro, exigidas pela legislação eleitoral, possuem apenas natureza contábil, de verificação de entradas e saídas de recursos, sem a identificação dos doadores. Não se exige, tampouco, correspondência com as contas finais apresentadas após as eleições. Dessa forma, embora divulgadas, o que a princípio poderia indicar satisfação da exigência de transparência, as prestações de contas parciais não informam adequadamente o eleitor e não incidem nos debates durante as campanhas eleitorais.

Além da exigência de transparência para facilitar o acesso aos dados dos financiadores, o combate à corrupção também está relacionado à proibição de comportamentos e de participações consideradas injustas para o sistema democrático. Sobre esse aspecto, questões pragmáticas, éticas e morais revelam sua íntima conexão:

“Se posso conseguir o dinheiro que me falta apenas pela via da dissimulação de fatos relevantes, o único que conta entre os pontos de vista pragmáticos é o possível êxito de uma manobra de engodo. Quem, no entanto, problematiza a licitude desse ponto de vista, põe uma outra espécie de questão – ou seja, a questão moral de saber se todos poderiam querer que, em primeiro lugar, qualquer pessoa agisse segundo a mesma máxima.” (HABERMAS, 1989, p. 09)

Mecanismos de controle e de sanções apresentam-se também como formas de tornar a prática de corrupção mais custosa aos agentes, sendo que a análise dos sistemas de sanções revelou a necessidade de regras mais claras para a aplicação de medidas de natureza política, especialmente, à negação ou cassação do diploma eleitoral. Aponta-se também como

adequada a previsão de sanções de natureza pecuniárias negativas, para coibir ilícitos eleitorais, e de natureza pecuniária positivas, para incentivar a desconcentração e a pulverização em pequenas doações.

Quanto às fontes vedadas, para permitir a participação argumentativa de visões de mundo diferentes, defende-se a possibilidade de doações de entidades religiosas, esportivas e sindicais, desde que não se trate de transferência de recursos públicos. Essa afirmação, entretanto, não se identifica com as posições assumidas por Habermas em seus escritos recentes para atribuir às grandes religiões uma função proeminente de conferir *o* sentido ao mundo (2008). Sustenta-se, ao contrário, que as visões de mundo religiosas se apresentam como *um dos* sentidos possíveis na constelação de perspectivas éticas legítimas, reafirmando-se a prevalência do *justo* sobre o *bem* (CATTONI DE OLIVEIRA, 2009) na estrutura argumentativa de justificações normativas.

5 CONTRIBUIÇÕES E LIMITES DA PESQUISA

O relatório de pesquisa apresentado não tem a pretensão de esgotar o debate sobre financiamento de campanhas no Brasil, nem de oferecer um modelo pronto e acabado, ou de resolver todas as dificuldades relacionadas ao problema. Ao contrário, sua maior contribuição é a de esclarecer e aumentar o conhecimento sobre o tema, que ainda é pouco analisado em pesquisas acadêmicas. Nesse aspecto, o diagnóstico sobre a situação atual da discussão, apresentado no processo de construção do problema, oferece um importante ponto de partida para estudos futuros, apontando o desenvolvimento histórico do tema, o tratamento normativo e legislativo das questões-chaves, e indicando importantes autores que estudam o assunto. Reconhece-se, entretanto, a necessidade de se realizar um panorama mais amplo, sistematizado e dinâmico das propostas da reforma política, procurando, além de estudar as outras propostas relativas ao financiamento de campanhas eleitorais, compreendê-las em conjunto com as propostas de alteração de sistemas eleitorais, propaganda partidária, normas das eleições, entre outras.

Na apresentação inicial da hipótese, aponta-se como ponto positivo a delimitação do marco teórico, que contribuiu para identificar os modelos de democracia da teoria contemporânea a partir das análises realizadas pela ciência política, apresentando, portanto, caráter interdisciplinar. Com o desenvolvimento do constitucionalismo, fortaleceram-se as teorias que revelam a intrínseca relação entre direito e ciências humanas nas últimas décadas⁴⁹. Ainda assim, a distinção sobre os modelos de democracia ainda não é aplicada com clareza nas pesquisas jurídicas que, embora se preocupem geralmente em diferenciar liberalismo e republicanismo, poderiam explorar com mais profundidade as matizes que diferenciam, além desses, os modelos pluralista, participativo, deliberacionista, etc.

⁴⁹ É certo que essa situação de bloqueio começa a se modificar na década de 1990, quando historiadores, cientistas sociais, filósofos e economistas passam a se interessar mais diretamente por questões jurídicas. Para além de um crescente interesse mundial pelo Direito, creio que dois dos importantes elementos dessa mudança de postura no Brasil estão na consolidação mesma do sistema universitário de pesquisa (que, portanto, não tem mais motivo para temer a "contaminação" pelo bacharelismo) e nos profundos efeitos sociais da Constituição Federal de 1988 (cuja efetivação resultou em acentuada "juridificação" das relações sociais — sem discutir aqui mais amplamente esse conceito —, além de a Carta ter se tornado ela mesma referência central no debate político). Entretanto, esse interesse por temas jurídicos não significa que as posições tenham se alterado substancialmente: os cientistas sociais ainda costumam olhar com desconfiança a produção teórica em direito, já que aí não encontram os padrões científicos requeridos, e os teóricos do direito parecem continuar a ver a produção em ciências humanas como externa ao seu trabalho, dizendo-lhe respeito apenas indiretamente. (NOBRE, 2003, p. 147)

A metodologia utilizada para a verificação de dados das eleições 2010 e os desenhos de cenários possíveis para as propostas da reforma política, apresenta-se também como contribuição para o desenvolvimento das pesquisas jurídicas, revelando a pertinência de se trabalhar com análises de natureza quantitativas, ainda pouco exploradas nesse campo. Sobre essa questão, Marcos Nobre aponta que o atraso relativo das pesquisas jurídicas no Brasil deve-se ao isolamento em relação a outras disciplinas das ciências humanas e uma peculiar confusão entre prática profissional e pesquisa acadêmica (NOBRE, 2003, p. 146), aplicando-se a argumentação retórica aos relatórios de pesquisa, que dessa forma assemelham-se a peças processuais. Um exemplo dessa inadequação metodológica é o uso das expressões “doutrina majoritária” e “jurisprudência majoritária”, sem a realização prévia de pesquisas quantitativas.

A análise dos dados das prestações de contas e os desenhos de conjecturas possíveis podem contribuir também para o desenvolvimento das teorias democráticas, sendo que, especialmente no caso da teoria deliberacionista, tem crescido a preocupação com seu caráter prático e sua aplicação em desenhos institucionais (BOHMAN, 1998; CHAMBERS, 2003)⁵⁰.

Trata-se, entretanto, de contribuição bastante modesta, especialmente por ter analisado apenas uma eleição, sendo necessário que a metodologia seja aplicada a um número maior de pleitos eleitorais, para que seja possível observar possíveis padrões e minimizar as chances de que inferências gerais sobre o sistema sejam feitas levando em consideração fenômenos episódicos de uma eleição em particular. Além do número de eleições analisadas, seria importante aumentar também o número de propostas em tramitação no Congresso Nacional, conforme destacado antes, e agregar mais informações sobre as alterações de outros pontos da reforma política, especialmente sobre os sistemas eleitorais. Dessa forma, a metodologia de análise dos dados das prestações de contas realizada no capítulo 2 contribuiu especialmente para oferecer um desenho metodológico mínimo, que aponta para a necessidade de ampliação.

Outro ponto pouco explorado no modelo metodológico traçado é a comparação com sistemas de financiamento estrangeiros, que poderia enriquecer o debate. Na pesquisa apresentada, o modelo norte-americano, por sua evidência midiática e acadêmica, foi algumas

⁵⁰ “This new, practical emphasis on feasibility is perhaps the most striking feature of the recent boomin theories of deliberative democracy that I will survey here. Far from being merely a “realistic” accomodation to existing arrangements, I show that this concern with feasibility leads to a richer normative theory and to a fuller conception of problems and prospects for deliberation and democracy in the contemporary world” (BOHMAN, 1998, p. 400)

“Deliberative democratic theory has moved beyond the ‘theoretical statement’ stage and into the ‘working theory’ stage “(CHAMBERS, 2003, p. 307)

vezes indicado, mas seria fundamental a ampliação desse leque para a verificação de mecanismos e resultados em outros países, indicados por orientação metodológica mais clara.

Por sua vez, reconhece-se que a metodologia de análise da relação entre financiamento de campanhas e corrupção é a que precisa de forma mais contundente ser repensada, sendo os resultados apresentados na presente dissertação um esboço bastante tênue. Sobre esse ponto, seria preciso conhecer de forma mais profunda as metodologias aplicadas em pesquisas que procuram compreender o complexo fenômeno da corrupção, para vislumbrar possibilidades de adequação e de aplicação ao tema do financiamento de campanhas eleitorais.

Reflexões sobre corrupção, exatamente por lidarem com dados que são, por princípio, desconhecidos, precisam empregar metodologias diferenciadas, indicando-se a necessidade de agregação de ferramentas quantitativas e qualitativas, como, por exemplo, índices de percepção da corrupção, entrevistas com e sem a utilização de roteiros, entre outros. Especialmente no que diz respeito às balizas morais que orientam o reconhecimento de comportamentos como justos ou injustos, seria necessário, além da análise da legislação, o estudo aprofundado das jurisprudências sobre o tema, espaços nos quais os discursos sobre princípios se apresentam de forma mais contundente.

O teste da hipótese apresentada revelou, como era de se esperar, todas as dificuldades que envolvem uma operação de confronto e acomodação entre teorias e dados. Paradoxalmente, a impossibilidade de encaixes perfeitos e da montagem de esquemas completos contribui, a um só tempo, para questionar a desenvolver o conhecimento das duas dimensões. Afinal de contas, a relação entre teoria e prática representa um grande problema da modernidade, já que as condições de aplicabilidade da teoria não estão inseridas nela mesma, mas “na reconstrução que fazemos dela a partir dos conhecimentos plurais que lhe são produzidos concomitantemente” (REPOLÊS, 2006, p. 20).

Especialmente sobre o aspecto teórico, a testagem da hipótese revelou os inúmeros matizes que podem caracterizar um modelo de democracia deliberativa-participativa e a dificuldade de diferenciá-lo de outros modelos de democracia. Ao estabelecer a interação dinâmica entre ação comunicativa e ação estratégica na esfera pública como pressuposto teórico abstrato, o trabalho promoveu a aproximação do modelo deliberacionista e do modelo pluralista, sendo especialmente esse o ponto que precisa ser desenvolvido. Afinal de contas, os dois modelos defendem o reconhecimento de agentes coletivos e de minorias e compreendem como legítima a disputa política entre visões de mundo diversas. Se é assim, como distinguir o mercado e o fórum?

O modelo deliberacionista e participativo trabalha, necessariamente, com um componente moral, de exigência de interações justas em que o reconhecimento entre os sujeitos seja pressuposto lógico da comunicação e, nesse aspecto, diferencia-se das noções de competência e de competição utilizadas no modelo pluralista. Mas a verificação prática dessa diferença teórica, especialmente em um modelo que propõe a interação entre as ações comunicativas e estratégicas, é extremamente difícil.

Sobre esse ponto, ao mesmo tempo em que a pesquisa apresentada contribui para problematizar o marco teórico, oferece novas oportunidades de aprimoramento e desenvolvimento do modelo, sendo que especialmente as discussões geradas pelas conclusões apresentadas serão fundamentais. As discordâncias sobre se é justa ou não a divisão igualitária do tempo de mídia entre os partidos políticos, se é legítima a participação de pessoas jurídicas como financiadores de campanhas eleitorais, ou se é correta a vedação de entidades esportivas e beneficentes como doadoras.

Ao final, a pesquisa volta aos questionamentos do ponto de partida, mas não volta exatamente no mesmo ponto. Como em uma espiral ascendente, os questionamentos serão agregados com novos conhecimentos e perspectivas apresentados nessa dissertação, potencializados pela observação e pelo debate coletivo e intersubjetivo que marcam o desenvolvimento científico de um tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS BÁSICAS

ACKERMAN, Bruce; AYRES, Ian. *Voting with dollars: a new paradigm for campaign finance*. New Haven: Yale University Press, 2002.

AMORIM, Míriam Campelo de Melo; CINTRA, Antônio Octávio; *A proposta de Reforma Política: prós e contra*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2122/proposta_reforma_cintraeamorim.pdf?sequence=1. Acesso em 15 dez. 2011.

ANDRADE, Eduardo. *Contra o financiamento público da campanha*. São Paulo: Valor Econômico, 17 out. 2001. Disponível em <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/journal/a/andrade1.doc>. Acesso em 26 jan. 2012.

AVRITZER, Leonardo [et al]. *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte, UFMG, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Da Sociedade Civil, Instituições Participativas e representação: Da Autorização à legitimidade da Ação. *Dados*, vol. 50, nº 3, pp. 443-464, 2007.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452000000200003&script=sci_arttext. Acesso em 23 nov. 2012.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, 2004. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582004000400003>. Acesso em 01 dez. 2011.

BOHMAN, James. Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, Volume 6, Number 4, 1998, 99. pp. 400-425.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. 6a ed. (português de Portugal) - 6a ed. - Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2003.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. *O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. 2009, 151f. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Anteprojeto 02/2011*. Dispõe sobre o sistema eleitoral para as eleições proporcionais e sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), e sobre a forma de subscrição de eleitores a proposições legislativas de iniciativa popular, alterando a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=525787>. Acesso em 15 jan. 2012a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão de Constituição Justiça e Cidadania ao Projeto de Lei n.º 1210/2007, da relatoria do Deputado Ronaldo Caiado*, Brasília, DF,

2007. Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/475884.pdf>. Acesso em 10 de fev. 2012b

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 1210/2007*. Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15720>. Acesso em 06 jan. 2012c

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 2679/2003*. Dispõe sobre as pesquisas eleitorais, o voto de legenda em listas partidárias preordenadas, a instituição de federações partidárias, o funcionamento parlamentar, a propaganda eleitoral, o financiamento de campanha e as coligações partidárias, alterando a Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições). Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15720>. Acesso em 06 jan. 2012d

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei 671/1999*. Altera a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, dispondo sobre o financiamento público das campanhas eleitorais. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15720>. Acesso em 06 jan. 2012e

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da Comissão parlamentar mista de inquérito destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do senhor Pedro Collor de Melo referentes às atividades do senhor Paulo Cesar Cavalcante de Farias, capazes de configurar ilicitude penal*. Brasília, DF, 1992.

BRASIL. *Lei das Eleições*. Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Diário Oficial da União, Brasília, 30 set. 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em: 09 jan. 2012f.

BRASIL. *Lei dos Partidos Políticos*. Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 19 set. 1995. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 09 jan. 2012g.

BRASIL. *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Lei 5.682 de 21 de julho de 1971. Diário Oficial da União, Brasília, 21 jun. 1971. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128526/lei-organica-dos-partidos-politicos-de-1971-lei-5682-71>. Acesso em: 11 jan. 2012h.

BRASIL. Senado Federal. *Ata da 8ª reunião da Comissão Temporária destinada a elaborar um Anteprojeto de Reforma Política*. Publicada em 09/04/2011 no Diário do Senado Federal nº 52, 2011.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei 353/1999*. Dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e estabelece critérios objetivos de distribuição dos recursos no âmbito dos partidos. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/Consulta.asp?Tipo_Cons=6&orderby=0&Flag=1&RAD_TIP=OUTROS&str_tipo=PLS&txt_num=353&txt_ano=1999. Acesso em 08 jan. 2012i.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Candidatos nas eleições 2012 devem estar com contas de campanha aprovadas*. Disponível em <http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2012/Marco/candidatos-nas-eleicoes-2012-devem-estar-com-contas-de-campanha-aprovadas/>. Acesso em 10 mar. 2012j.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Espelho do Sistema de Divulgação de Candidaturas - Candidata à Presidência da República Dilma Rousseff - Brasil – Eleições 2010*. Disponível em: <http://divulgacand2010.tse.jus.br/divulgacand2010/jsp/abrirTelaDetalheCandidato.action?sqCand=280000000005&sgUe=BR#>. Acesso em 15 mar. 2012k.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução 23.216, de 04.03.2010* – Dispõe sobre a arrecadação de recursos financeiros de campanha eleitoral por cartões de crédito. Disponível em http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/normas_2010/arquivos/Original/23216.pdf. Acesso em 15 mar. 2012l.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução 23.217, de 02.03.2010* - Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos, candidatos e comitês financeiros e, ainda, sobre a prestação de contas nas eleições de 2010. Disponível em http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/legislacao/resolucao_tse/res_tse_23217.pdf. Acesso em 16 mar. 2012m.

BUGARIN, Maurício S; PORTUGAL, Adriana C. *Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: Efeitos sobre Bem Estar Social e Representação Partidária no Legislativo*. Série Textos para Discussão. Universidade de Brasília, Departamento de Economia. 2003. Disponível em www.unb.org.br. Acesso em 02 de abr. 2011.

CANDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 14ª Ed. rev. atu. amp. Bauru: EDIPRO, 2010.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. Pensando Habermas para além de Habermas: A relação interna entre estado de direito e democracia na obra recente de Habermas – uma revisão? *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica*. Belo Horizonte, n. 7, 2009, p. 249-272.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; ALVES, Adamo Dias. Considerações sobre a reforma política: uma análise da relação entre Legislativo e Executivo contra o Presidencialismo de coalizão e o bonapartismo. *Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica ? RIHJ*, Belo Horizonte, ano 9, n. 9, p. 13-32, jan./jun. 2011. No prelo.

CENTRO DE REFERÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. *Survey Corrupção*. 2008. Disponível em <http://www.interessepublico.org/>. Acesso em 17 de abr. de 2012.

CHAMBERS, Simone. Deliberative Democratic Theory. *Annu. Ver. Polit. Sci.* 2003. V. 6, p. 307-326.

COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J; REGH, W. (ed.). *Deliberative Democracy*. Cambridge, MIT Press, 1989.

COHEN, Joshua. Democracia y libertad. In ELSTER, Jon (org.). *La Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.

COSTA, Amanda; KLEBER, Leandro. Propaganda eleitoral gratuita custou R\$ 3,2 bilhões em oito anos. 2010. Disponível em <http://www.contasabertas.org/WebSite/Noticias/DetalheNoticias.aspx?Id=233>. Acesso em 03 mar. 2012

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert Alan. *A preface to democratic theory*. The University of Chicago Press, 1956.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis – para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

DRYZEK, John S. Deliberative democracy in divided societies: alternatives to agonism and analgesia. *Political Theory*, v. 33, n. 2, p. 218-242, 2005.

DRYZEK, John S. *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*. New York: Oxford University Press, 2000.

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. COELHO, Vera Schattan e NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. Revista, 9ª reimpressão. São Paulo: Globo, 2001.

FEARON, James. La deliberación como discusión. In ELSTER, Jon (org.). *La Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.

FLEISCHER, David. Análise política das perspectivas da reforma política no Brasil, 2005-2006. In: KOFMEISTER, Wilhelm. (Org.). *Reforma Política: agora vai?*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2005, p. 13-37.

FLEISCHER, David. Além do Collor: perspectivas de consolidação democrática no Brasil via reformas políticas. In: ROSENN, Keith S.; DOWNES, Richard. (Org.). *Corrupção e Reforma Política no Brasil: o impacto do impeachment do Collor*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 81-110, 2000a.

FLEISCHER, David. *Corruption in Brazil, Past and Present: Defining, Measuring and Reducing*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2002a.

FLEISCHER, David. O Impacto da Reforma Política sobre a Câmara Federal. *Plenarium*, Brasília, v. 1, p. 123-141, 2004.

FLEISCHER, David. Reformas políticas y democracia en Brasil. In: ZOVATTO, Daniel; HENRIQUEZ, Jesús. (Org.). *Reforma Política y Electoral en América Latina, 1878-2007*. 1a ed. Mexico: UNAM, p. 315-352, 2008.

FLEISCHER, David; WITAKER, Francisco. A Fiscalização das Eleições. In: SPECK, Bruno. (Org.). *Caminhos da Transparência: Análise dos Componentes de um sistema nacional de integridade*. Campinas: Editora da Unicamp, p. 334-354, 2002b

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: CALHOUN, Craig (Ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT Press, 1996.

GOMES PEREIRA, Marcus Abílio. Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.

GONÇALVES, Maetê Pedroso. Financiamento político e Benefícios Tributários: Uma análise da atuação de setores contemplados com benefícios tributários no financiamento de campanhas eleitorais (2003-2010). *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, de 24 a 28 de outubro de 2011, em Caxambu/MG*. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=94. Acesso em 12 dez. 2011.

GRESTA, Roberta Maia; FERREIRA, Lara Marina; BRACARENSE, Mariana Sousa. Parâmetros de legitimidade da atuação dos partidos políticos no processo jurisdicional eleitoral. *Revista de Doutrina e Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais*. V. 25, 2012. No prelo.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro. Estudos de teoria política*. 2ª ed. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2005a.

HABERMAS, Jürgen. *Between naturalism and religion*. Trad. Ciaran Cronin. Malden: Polity, 2008a.

HABERMAS, Jürgen. *Conhecimento e Interesse*. Rio de Janeiro: Zahar Ed, 1982

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre Faticidade e Validade*. 2ª ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. I, 2003a.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: Entre Faticidade e Validade*. 2ª ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. II, 2003b.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança Estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. 2ª ed. Tradução de Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003c.

HABERMAS, Jürgen. O Estado Democrático de Direito: uma amarração paradoxal de princípios contraditórios? HABERMAS, Jürgen, *Era das Transições*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, vol. II, 2003d

HABERMAS, Jürgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 3, n. 7, Dez. 1989. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141989000300002&script=sci_arttext. Acesso em 05 jun. de 2012.

HABERMAS, Jürgen. Valores e normas. Sobre o pragmatismo kantiano de Hilary Putnam. In: ROCHILITZ, Rainer (Org.). *Habermas e o uso público da razão*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005b.

HELD, David. *Models of Democracy*. Standford: Standford University Press, 1987

HIRSCHMAN, Alberto. *As paixões e os interesses. Argumentos políticos para o capitalismo antes de seu triunfo*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1979.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo: Cia das Letras, 2009.

JOHNSON, James. Argumentos em favor de deliberação. In ELSTER, Jon (Org.). *La Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 2001.

KUNICOVA, Jana; ROSE-ACKERMAN, Susan. Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risk Of Closed-List Proportional Representation. *Jornal of Political Science*. Cambridge University Press, 2005, n. 35, p. 573-606. Disponível em <http://authors.library.caltech.edu/2088/1/KUNbjps05.pdf>. Acesso em 20 nov. 2011.

LORENCINI, Bruno César. A transparência no financiamento eleitoral: a situação brasileira. *Revista de Jurisprudência do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas*. V. 1, p. 23-58, 2009.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal – origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANCUSO, Wagner; SPECK, Bruno. O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral. *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, de 24 a 28 de outubro de 2011, em Caxambu/MG*. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=94. Acesso em 12 dez. 2011.

MENDONCA, Ricardo Fabrino; SANTOS, Débora Bráulio. A cooperação na deliberação pública: um estudo de caso sobre o referendo da proibição da comercialização de armas de fogo no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, jun. 2009 . Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000200007&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 01 fev. 2012.

MENDONCA, Ricardo Fabrino. Reconhecimento e (qual?) deliberação. *Opin. Publica*, Campinas, v. 17, n. 1, Jun. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762011000100007&script=sci_arttext. Acesso em 25 fev. 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. Discursos cruzados: telenoticiários, hpge e a construção da agenda eleitoral. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n.º 11, jan/jun 2004, p. 238-258, 2004a.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria Democrática atual: esboço de mapeamento. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB*. São Paulo, n.º 59, 2005.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral. *Espelho do Sistema de Prestações de Contas -Consulta ao cargo de Deputado Federal - Brasil – Eleições 2010*. Disponível em: http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/eleicoes2010/contas_eleitorais/contas.html. Acesso em 15 mar. de 2012a.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral. *Prestação de Contas nº 46972006, Acórdão nº 1033 de 16/10/2007, rel. Silvio de Andrade Abreu Júnior*. Publicado no DJMG - Diário do Judiciário-Minas Gerais, em 07 nov. 2007.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral. *Prestação de Contas nº 3542007, Acórdão nº 472 de 19/02/2009, rel. José Antonino Baia Borges*. Publicado no DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, em 16 abr. 2009a.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral. *Prestação de Contas nº 6882008, Acórdão de 26/03/2009, rel. Mariza de Melo Porto*. Publicado no DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, em 02 abr. 2009b.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral. *Prestação de Contas nº 51, Acórdão de 14/05/2009, rel. Benjamin Alves Rabello Filho*. Publicado no DJEMG - Diário de Justiça Eletrônico-TREMG, em 25 mai. 2009c.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral. *Resolução 829, de 11.5.2010* - Dispõe sobre os procedimentos administrativos referentes ao controle da arrecadação e aplicação de recursos de campanha e à prestação de contas dos partidos, candidatos e comitês financeiros nas eleições 2010, no âmbito deste Tribunal. Disponível em http://www.tre-mg.jus.br/portal/website/legislacao/resolucao_tre/res_tre_829.pdf. 2012b.

MINAS GERAIS. Tribunal Regional Eleitoral. *Resolução 881, de 17/04/2012* - Dispõe sobre os procedimentos administrativos referentes ao controle da arrecadação e aplicação de recursos de campanha e à prestação de contas dos partidos, candidatos e comitês financeiros nas eleições 2012, no âmbito da Justiça Eleitoral de Minas Gerais. Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-mg-resolucao-881-de-17-04-2012/view>. 2012c.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHIMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. *Lua Nova - Revista de Cultura e Política*, n. 36, 1995, p. 127-147. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a08n36.pdf>. Acesso em 05 jun. 2012

NOBRE, Marcos. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. *Novos Estudos* nº 66, julho de 2003, pp. 145-154, 2003.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *Ação Direta de Constitucionalidade nº 4650*. Petição inicial. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4136819>. Acesso em 02 nov. 2011.

PATEMAN, Carole. *Participação e Teoria Democrática*. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito constitucional democrático: controle e participação com elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Tutela coletiva no Direito Eleitoral. controle social e fiscalização das eleições*. Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2008.

PINTO, Celi Regina Jardim. *A banalidade da corrupção: uma forma de governar o Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

RABAT, Márcio Nuno. *Reforma Política: histórico, estágio atual e o lugar da recente proposta do executivo*. Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. 2009.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Cinco opções, uma escolha: o debate sobre a reforma do sistema eleitoral no Brasil. *Plenarium Reforma Política*. Ano IV, n. 4 (jun. 2007) - Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007, pp. 80-103.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal; *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2008, pp.57-90.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley; FIALHO; Fabrício Mendes; FERREIRA, Lara Marina. Reforma política e financiamento de campanhas: anotações para uma taxonomia do financiamento eleitoral. *Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs, de 24 a 28 de outubro de 2011, em Caxambu/MG*. Disponível em http://www.anpocs.org.br/portal/index.php?option=com_wrapper&Itemid=94. Acesso em 12 dez. 2011.

REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. *Financiamento da política no Brasil*. 2010, 173f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de São Paulo. Faculdade de Direito, São Paulo.

REIS, Fábio Wanderley. Deliberação, interesses e “sociedade civil”. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. *Habermas e a desobediência civil*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. Afinal, para que serve uma teoria? *Fundamentos e Fronteiras do Direito*, v. 1, p. x-xx, 2006.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha: publico versus privado. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Democracy and “Grand Corruption”*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996

SAMUELS, David. Money, Elections and Democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, n.º 43, vol. 7. pp. 27-48, 2001a.

SAMUELS, David. "Does Money Matter? Campaign Finance in Newly Democratic Countries: Theory and Evidence from Brazil". *Comparative Politics*, 34, p.23-42, 2001b.

SAMUELS, David. Incumbents and Challengers on a level Playing Field: Assessing the impact of Campaign Finance in Brazil. *The Journal of Politics* 63(2), p.569-84, 2001c.

SANTOS, [Abraão Soares dos](#). *Contribuição Para Uma Recolocação Constitucionalmente Adequada do Controle Democrático do Financiamento de Campanhas Políticas em Face do Atual Conceito de Soberania Popular*. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Editado por George Allen e Unwin Ltd., traduzido por Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SOUZA, Jessé. *A modernização seletiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SOUZA, Jessé. A sociologia dual de Roberto Da Matta: descobrindo nossos mistérios ou sistematizando nossos auto-enganos? *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 16, n. 45, Feb. 2001. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092001000100003>. Acesso em 17 abr. 2011.

SPATES, James L. The sociology of values. *Annual Review of Sociology.*, v. 9, p. 27-49, Ago. 1983

SPECK, Bruno W. Análisis comparativo sobre financiamiento de campanas y financiamiento de partidos políticos. Brasil. In: GRINER, Steven, ZOVATTO, Daniel. (Org.). *De Las Normas A Las Buenas Prácticas - El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José, Costa Rica: IDEA/OEA, p. 1-19, 2004a.

SPECK, Bruno W. Campaign finance reform: Is Latin America on the road to transparency? HODESS, Robin. (Org.). *Global Corruption Report 2004*. 1 ed. London: Pluto Press, v. 1, p. 32-35 , 2004b

SPECK, Bruno W. Campaign finance reform: Is Latin America on the road to transparency? HODESS, Robin. (Org.). *Global Corruption Report 2004*. 1 ed. London: Pluto Press, v. 1, p. 32-35 , 2004b

SPECK, Bruno W. Mensurando a Corrupção: Uma Revisão de Dados Provenientes de Pesquisas Empíricas. In: HOFMEISTER, Wilhelm. (Org.). *Os Custos da Corrupção*. 1 ed. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, v. 1, p. 7-46 , 2000.

SPECK, Bruno W. Como financiar a competição política? Concepções contemporâneas, ilustrações do caso da Alemanha e perspectivas para a situação em Uruguay. In: CAETANO, Eduardo. (Org.). *Dinero y Política. El Financiamiento de los Partidos en la Democracia*. 1 ed. Montevideo: Ediciones de La Banda Oriental, v. 1, p. 15-41, 2002.

SPECK, Bruno W. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo, ANASTÁSIA, Fatima. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. 1 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 153-158, 2006

SPECK, Bruno W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm. (Org.). *Reforma política: agora vai?* 1 ed. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. VI, p. 123-159. , 2005

SPECK, Bruno W. Teses sobre a reforma do financiamento político no Brasil. *Revista Jurídica Consulex*, v. VIII, p. 32-34, 2004c.

SPECK, Bruno. W. Sobre a oportunidade, a modalidade e a viabilidade da reforma política. *Justilex*, Brasília, v. 3, n. 29, p. 32-34, 2004d.

SUNSTEIN, Cass R. Sustituir unos riesgos de salud por otros. In ELSTER, Jon (org.). *La Democracia Deliberativa*. Barcelona:Gedisa, 2001.

SUNSTEIN, Cass R. The Law of group polarization. In: FISHKIN, J; LASLETT, P. *Debating deliberative democracy*. Oxford: Blackwell, 2003.

THE UNITED STATES OF AMERICA. Federal Election Commission. *Federal Election Campaign Law: compiled*. Disponível em <http://www.fec.gov/law/feca/feca.pdf>. Acesso em 15 de abril de 2012a.

THE UNITED STATES OF AMERICA. Supreme Court of The United States. *Citizens United v. FEC*. Appeal fom the United States district court for the district of Columbia. Disponível em <http://www.supremecourt.gov/opinions/09pdf/08-205.pdf>. Acesso em 02 jan. 2012b.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *2011 corruption perceptions index*. Disponível em <http://cpi.transparency.org/cpi2011/>. Acesso em 17 de abril de 2012.

YOUNG, Iris. Activist Challenges to deliberative democracy. In: FISHKIN, J; LASLETT, P. (eds.) *Debating deliberative democracy*. Malden: Blackwell, 2003. p. 102-120.

WEBER. Max. *A política como vocação*. Trad. Maurício Tragtenberg. Brasília: Universidade de Brasília, 2003.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. In: *Opinião Pública*, Campinas, Vol. XI, n.º 2, Outubro, 2005, p. 287-336.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMPLEMENTARES

FILHO, Benjamin Alves Rabello. *Contribuição Para o Estudo dos Partidos Políticos no Brasil*. 1999. 136 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

FREITAS, Leonardo Spencer Oliveira. *Sistema Eleitoral Proporcional: estudo de caso das eleições em Belo Horizonte*. 2009. 73 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

KNEIPP, Bruno Burgarelli Albergaria. *A Pluralidade de Partidos Políticos e a Democracia Representativa Brasileira*. 2002. 189 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

LORENCINI, Bruno César. *O regime jurídico do financiamento eleitoral brasileiro e seu controle por via da transparência: um estudo comparado*. 2008. 204f. Dissertação (Mestrado). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo

PAULA, Francisco Arquilau de. *Mandato Político Representativo*. 2003. 100 f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

SILVA, Adriana Campos. *Poder e Representação Política na Democracia Participativa: Estudo Sobre Seu Significado no Brasil*. 2002. 109 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

SILVA, Fábio Caldeira Castro. *A Importância do Sistema Político, Partidário e Eleitoral, para o Desenvolvimento Nacional*. 2006. 208 f. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, Belo Horizonte.

**APÊNDICE A - COMPARAÇÃO ENTRE AS SANÇÕES REFERENTES ÀS CONTAS
DE CAMPANHAS ELEITORAIS NA LEGISLAÇÃO ATUAL E NAS PROPOSTAS
DA REFORMA POLÍTICA – BRASIL - 2012**

Situação	Lei 9.504/1997	PL 1.210/2007	Ant.Proj. 02/2011
Não encaminhar prestações de contas parciais	<i>Sem previsão</i>	<i>Sem previsão</i>	<i>Sem previsão</i>
Não encaminhar as prestações de contas finais no prazo legal	Impedimento da diplomação dos eleitos, enquanto perdurar. (Art. 29, § 2º)	Impedimento da diplomação dos eleitos, enquanto perdurar. (Art. 28, § 2º)	Impedimento da diplomação dos eleitos, enquanto perdurar a omissão; Multa de dez por cento do valor recebido pelo partido para a campanha eleitoral, na respectiva circunscrição. (Art. 29, § 2º, b)
	<i>Sem previsão</i>	<i>Sem previsão</i>	Devolução imediata dos recursos recebidos para a campanha da eleição; (art. 29, § 2º-A, a) Contas julgadas como não prestadas, impedindo a obtenção da quitação eleitoral ;(art. 29, § 2º-A, b)
Não apresentar as contas após notificação da Justiça Eleitoral	Jurisprudência: Consideram-se contas não prestadas	Jurisprudência: Consideram-se contas não prestadas	
Usar recursos financeiros que não provenham da conta específica	Desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato (art. 22, §3º)	Desaprovação da prestação de contas do partido, coligação ou federação (art. 22§ 3º)	Desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato (art. 22, §3º)

Situação	Lei 9.504/1997	PL 1.210/2007	Ant.Proj. 02/2011
Descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos (partido)	Perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte; (art. 25)	Perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte; (art. 25)	Perda do direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte; (art. 25)
	<i>Permitida</i>	<i>Não permitida</i>	<i>Não permitida</i>
Realizar doação (pessoa física)	Acima do limite: multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso; (Art. 23, §3º)	Multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia doada (Art. 24 §2º)	Multa no valor de 20 a 40 vezes a quantia doada, aplicada em dobro, no caso de reincidência (Art. 23 §1º);
	<i>Permitida</i>	<i>Não permitida</i>	<i>Não permitida</i>
Realizar doação (pessoa jurídica)	Acima do limite: multa no valor de 5 a 10 vezes a quantia em excesso; proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público por cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral (Art. 81)	Multa de 5 a 10 vezes a quantia doada; proibição de participar de licitações e de contratar com o Poder Público, por cinco anos por determinação da Justiça Eleitoral em processo; (Art. 24 §3º)	Multa no valor de 20 a 40 vezes a quantia doada, aplicada em dobro no caso de reincidência; proibição de participar de licitações públicas, de celebrar contratos com a Administração Pública, e de receber benefícios fiscais e creditícios de estabelecimentos bancários controlados pelo Poder Público, pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral; (Art. 23 §2º);
Receber doações de pessoas físicas ou jurídicas (partido ou federação)	<i>Permitida</i>	* <i>Coincide com arrecadação e gasto ilícitos, já que o financiamento é público exclusivo;</i>	* <i>Coincide com arrecadação e gasto ilícitos, já que o financiamento é público exclusivo, com doações privadas apenas a fundo cego;</i>

Situação	Lei 9.504/1997	PL 1.210/2007	Ant.Proj. 02/2011
Receber doações de pessoas físicas ou jurídicas (candidato majoritário)	Permitida	* Coincide com arrecadação e gasto ilícitos, já que o financiamento é público exclusivo;	* Coincide com arrecadação e gasto ilícitos, já que o financiamento é público exclusivo, com doações privadas apenas a fundo cego;
Receber doações de pessoas físicas ou jurídicas (candidato proporcional)	Permitida	* Coincide com arrecadação e gasto ilícitos, já que o financiamento é público exclusivo;	Coincide com arrecadação e gasto ilícitos, já que o financiamento é público exclusivo, com doações privadas apenas a fundo cego;
Não registrar previamente pessoas remuneradas, sendo a prestação de serviço mínima de 1 mês e máxima até o final da campanha	Sem previsão	Sem previsão	Pagamento de multa de vinte mil reais por pessoa contratada e não registrada (art. 27-A, § 2º)
Receber ou desviar recursos públicos recebidos por partido político ou coligação	Permitido	* Coincide com arrecadação e gasto ilícitos, já que o financiamento é público exclusivo;	* Coincide com arrecadação e gasto ilícitos, já que o financiamento é público exclusivo, com doações privadas apenas a fundo cego;
Captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais	Negação ou cassação do diploma ao candidato	Multa no valor de 3 vezes para o partido ou candidato proporcional que receber recursos além dos previstos na lei	Multa de 20 a 40 vezes o valor captado ou gasto ilicitamente, para o candidato ou partido;
Inelegibilidade pela Lei Complementar 64/90	(Art. 30 § 2º)	(Art. 24, §4º e §6º, I)	(Art. 30-A, §2º, Ia; IIa)
		Cassação do diploma do candidato majoritário que infringir dolosamente a lei;	Cassação do registro ou do diploma do candidato;
		(Art. 24, §5º)	(Art. 30-A, §2º, Ib)

Situação	Lei 9.504/1997	PL 1.210/2007	Ant.Proj. 02/2011
<p>Captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais</p> <p><i>Inelegibilidade pela Lei Complementar 64/90</i></p>		<p>Cassação do registro ou diplomas dos candidatos proporcionais da lista partidária, comprovada a responsabilidade do partido;</p> <p>(Art. 24, §6º, II)</p>	<p>Redução de vinte a quarenta por cento dos recursos que caberiam ao partido na eleição seguinte.</p> <p>(Art. 30-A, §2º, IIb)</p> <p><i>Sanções penais:</i></p> <p>Crime eleitoral, para quem arrecadar e gastar, com detenção de 1 a 2 anos;</p> <p>(art. 27-B)</p> <p>Se os recursos provêm de governo estrangeiro, de órgão ou entidade pública, concessionária ou permissionária de serviço público, ou de organizações não governamentais que recebam recursos públicos, ou são de origem não identificada: crime eleitoral para quem arrecadar e gastar, com reclusão, de dois a quatro anos;</p> <p>(art. 27-B, § único)</p> <p>Se os recursos são públicos, provenientes de partido ou coligação: crime eleitoral para quem arrecadar e gastar, com reclusão de dois a quatro anos;</p> <p>(art. 27-C)</p>
<p>Abuso de poder econômico</p> <p><i>Inelegibilidade pela Lei Complementar 64/90</i></p>	<p>Cassação do registro ou do diploma (art. 22, §3º);</p>	<p><i>Sem previsão</i></p>	<p>Cassação do registro ou do diploma (art. 22, §3º);</p>

Fonte: elaborada pela autora a partir das sanções previstas nas leis e nas propostas da reforma política indicadas, 2012

**ANEXO A - ESPELHO DO SISTEMA DE DIVULGAÇÃO DE CANDIDATURAS
CANDIDATA À PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA DILMA ROUSSEF
BRASIL – ELEIÇÕES 2010**

The screenshot displays the 'Divulgação de Registro de Candidaturas' page for Dilma Rousseff. The page is titled 'TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - Eleições 2010' and shows the following details:

Nome para urna eletrônica:	DILMA	Número:	13
Nome completo:	DILMA VANA ROUSSEFF	Sexo:	Feminino
Data de nascimento:	14/12/1947	Estado civil:	Divorciado(a)
Nacionalidade:	Brasileira nata	Naturalidade:	BELO HORIZONTE / MG
Grau de instrução:	Superior completo	Ocupação:	Economista
Endereço do site do candidato:			
Partido:	Partido dos Trabalhadores - PT - (13)		
Coligação:	PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO		
Composição da coligação:	PRB / PDT / PT / PMDB / PTN / PSC / PR / PTC / PSB / PC do B		
Cargo a que concorrerá:	Presidente - (BR)		
No. processo/protocolo:	1594-94.2010.6.00.0000 / 181122010		
Resultado de eleição:	2º turno		
CNPJ de campanha:	12.182.444/0001-74		
Limite de gastos de campanha:	176.000.000,00		

Buttons: **Gerar PDF**, **Fechar**

Buttons: **Visualizar dados do vice**, **Visualizar proposta de governo**

Footer: Dados fornecidos pelo candidato no processo de registro de candidaturas. Outras informações, entrar em contato com o TSE.

Navigation tabs: Declaração de bens, Certidões criminais, Prestação de contas, Situação do processo

Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.(BRASIL, 2012k)

**ANEXO B - ESPELHO DO SISTEMA DE PRESTAÇÕES DE CONTAS DO TRE-MG
CONSULTA AO CARGO DE DEPUTADO FEDERAL
BRASIL – ELEIÇÕES 2010**

Eleições 2010 - TRE-MG

Eleições 2010

Contas de Campanha

Prestação de Contas Eleitorais de Candidatos - Eleições 2010

Selecione o cargo desejado:

nro	Candidato	Partido	Receita	Despesa	Situação	Decisão	Data
1567	Abner Dener Dino Pedra	PMDB			Contas Julgadas	Não prestadas	13/12/2010
3147	Adao Lucio Delgado	PHS	R\$ 10.093,43	R\$ 10.093,43	Contas julgadas	Contas aprovadas	13/12/2010
3399	Adão Martins de Souza	PMN	R\$ 2.083,80	R\$ 2.083,80	Contas julgadas	Contas aprovadas	01/02/2011
4060	Adão Ribeiro da Silva	PSB	R\$ 2.908,00	R\$ 2.908,00	Contas julgadas	Contas aprovadas com ressalvas	16/08/2011
7007	Adarlei Dias da Silva	PT do B	R\$ 7.058,00	R\$ 7.008,00	Contas julgadas	Contas aprovadas	21/06/2011
4070	Adeir Batista Pereira	PSB	R\$ 7.275,84	R\$ 7.275,84	Contas julgadas	contas aprovadas com ressalvas	09/08/2011
1333	Ademar Ferreira de Castilho	PT	R\$ 1.979,79	R\$ 1.979,79	Contas Julgadas	Não prestadas	03/03/2011
1231	Ademir Camilo Prates Rodrigues	PDT	R\$ 1.116.954,57	R\$ 1.112.259,51	Contas julgadas	Aprovado com ressalvas	09/12/2010
1770	Ademir Soares de Souza	PSL	R\$ 2.990,84	R\$ 2.990,84	Contas julgadas	Contas aprovadas com ressalvas	28/06/2011
4045	Adenor Luiz Simões Coelho	PSB	R\$ 179.040,84	R\$ 178.916,86	Contas julgadas	Contas aprovadas	23/12/2010

Fonte: TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE MINAS GERAIS
(MINAS GERAIS, 2012a)