

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Denis Urazato Pereira**

FINANCIAMENTO PÚBLICO  
DE  
CAMPANHA ELEITORAL  
E  
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Brasília - DF  
2008

**DENIS URAZATO PEREIRA**

FINANCIAMENTO PÚBLICO  
DE  
CAMPANHA ELEITORAL  
E  
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Monografia apresentada para aprovação no curso de  
Especialização em Instituições e Processos Políticos  
do Legislativo.

Orientador: Prof. M.A. João Carlos Medeiros de  
Aragão.

Brasília – DF  
2008

### Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data:

Pereira, Denis Urazato.

Financiamento público de campanha eleitoral e representação política [manuscrito] /  
Denis Urazato Pereira. -- 2008.  
80 f.

Orientador: João Carlos Medeiros de Aragão.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2008.

1. Campanha eleitoral, financiamento, Brasil. 2. Representação política, Brasil. I.  
Título.

CDU 324(81)

FINANCIAMENTO PÚBLICO  
DE  
CAMPANHA ELEITORAL  
E  
REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Monografia – Curso de Especialização em Instituições  
e Processos Políticos do Legislativo – 1º Semestre de  
2008.

Denis Urazato Pereira

Banca Examinadora:

---

João Carlos Medeiros de Aragão

---

Raquel Torres Cordeiro

Brasília-DF, 15 de fevereiro de 2008.

...  
*Hoje eu sei*  
*Que quem me deu a idéia*  
*De uma nova consciência e juventude*  
*Tá em casa*  
*Guardado por Deus*  
*Contando vil metal*  
...”

Música Popular Brasileira  
‘Como nossos pais’  
Antonio Carlos Belchior

## AGRADECIMENTOS:

O curso enriqueceu de forma significativa o meu entendimento da sociedade brasileira, em especial no aspecto político, certamente alargando meu horizonte de conhecimentos. Por isso, expresso minha gratidão ao Cefor, aos colegas de serviço e à Câmara dos Deputados, pela oportunidade de tomar contato com essa realidade.

À minha família, pelas horas de ausência que dediquei aos estudos.

Ao João Carlos, orientador, e à Raquel, examinadora, pela preciosa colaboração para a realização da monografia.

Finalmente, ao CEDI e ao professor Casimiro, pela gentil cessão dos exemplares históricos das composições das bancadas na Câmara dos Deputados, que possibilitou um ensaio empírico de suporte ao texto.

## RESUMO

A desigualdade entre a concepção de democracia e a realidade dos sistemas de governo ditos democráticos manifesta-se na relação da representação política e suas fontes de financiamento. Tradicionalmente, a atividade política tem sido suprida pelo capital privado, porém essa relação pode conduzir ao poder mandatários que, apesar de eleitos para representar o povo, defendam prioritariamente interesses dos grupos econômicos que lhes deram apoio. Nas últimas décadas, em função dos anseios de participação dos cidadãos, o financiamento público surgiu como alternativa para dar sustentação monetária às parcelas da comunidade sem acesso a recursos para custear a competição eleitoral. A opção pela verba pública é certamente um desembolso do Erário, ainda que com o intuito de aprimorar a representação política da sociedade, significando que outras necessidades deixarão de ser atendidas. A adoção de um sistema misto pode minimizar o montante do dispêndio público, ao mesmo tempo em que não impede a transparência do investimento privado na busca de poder. Entretanto, viabilizar financeiramente candidaturas não é sinônimo de eleger minorias monetárias. A mudança das regras de financiamento pode influir na composição dos candidatos, e mesmo das bancas parlamentares, porém sua natureza e profundidade somente poderão ser avaliadas pela experiência empírica das eleições.

Palavras chave: representação política, poder econômico, poder político, financiamento público, financiamento eleitoral, fundo partidário, horário eleitoral gratuito, projeto de lei 2.679/2003.



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução do Fundo Partidário em valores no século XXI	39
Tabela 2: Simulação projeto de lei 2679/03	45
Tabela 3: Resumo argumentos contrários e favoráveis ao PL 2679/03	45
Tabela 4: Distribuição bancada Legislatura 1945-1963	52
Tabela 5: Distribuição bancada Legislatura 1963-1967	53
Tabela 6: Distribuição bancada Legislatura 1971-1975	53
Tabela 7: Distribuição bancada Constituinte 1988	54
Tabela 8: Resumo da composição das bancadas	55

## SUMÁRIO:

Introdução	8
1 – Representação Política	
1.1 Os primórdios democráticos	9
1.2 Representação política	11
1.3 Democracia e representação	12
1.4 Participação popular	14
1.5 O cidadão e a participação	16
1.6 A barreira financeira	19
2 – A Economia e a política	
2.1 O Estado e o desenvolvimento econômico	22
2.2 O Capital	28
3 – O financiamento de atividades políticas	
3.1 Origens do financiamento	32
3.2 A questão da corrupção	34
3.3 Experiência internacional	36
3.4 Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil	39
3.5 Propostas de reforma	41
4 – Financiamento e Representação	
4.1 Origens do financiamento e a representação	47
4.2 Uma avaliação empírica	50
Conclusão	56
Referências	58
ANEXO A – Extrato da Lei 9.504/97	62
ANEXO B – Projeto de Lei 2.679/2003.	67

## Introdução:

A concepção de democracia implica considerar duas variáveis: o governo de todos no sentido etimológico legado pelos gregos, e um sistema de escolha de governantes via eleições. A participação direta da antiga Grécia é impraticável na sociedade em que vivemos, prevalecendo o sistema representativo, no qual um grupo de cidadãos é escolhido para tomar as decisões coletivas. A eleição é um dos pilares do sistema democrático, e a busca do voto individual impõe aos candidatos uma constante luta pela atenção dos cidadãos.

Um dos aspectos dessa luta é o financiamento de campanhas eleitorais, ao mesmo tempo uma barreira financeira aos candidatos e um compromisso dos eleitos para com os financiadores, podendo significar um desvirtuamento do sistema representativo. Não apenas as campanhas eleitorais demandam recursos, como também nos períodos entre eleições ocorrem atividades políticas importantes para o fortalecimento da democracia. Historicamente, o capital privado tem fornecido fundos para a política, mas o advento da contribuição pública no cenário político busca fortalecer a instituição democrática, abrindo possibilidade para três formas de financiamento: exclusivamente privado, exclusivamente público e o misto, combinando as duas formas.

Os grupos capitalistas organizados investem na política para obter vantagens futuras e colocar o poder econômico em posição superior em relação ao poder político, instituindo um mecanismo de perpetuação da elite no poder. O desembolso único do Erário pode dar mais visibilidade às minorias, mas não vai impedir a ação do capital de terceiros, ainda que por vias ilegais. O sistema misto, ainda que não elimine os aspectos negativos de cada um, pode conjugar os aspectos positivos de ambos. Cada proposta tem reflexos na representação política, cujo alcance e profundidade serão revelados com certeza pelos resultados das eleições realizadas sob os auspícios de cada fonte de financiamento.

É objetivo deste trabalho avaliar esses reflexos, buscando identificar as características e conseqüências de cada sistema de financiamento, partindo dos conceitos teóricos de democracia e representação política, passando pelo relacionamento entre o capital e o Estado. Ao final, busca-se uma comprovação empírica a partir de dados estatísticos para suportar as conclusões.

## 1 – Representação Política

### 1.1 Os primórdios democráticos

Democracia pode ser traduzida como o governo do povo ou o governo de muitos. O conceito tem origem no sistema político da cidade-estado de Atenas implantado por volta de 500 a.C., conforme registrou Aristóteles. Fundamentava-se na participação pessoal direta dos atenienses nas decisões coletivas da Eclésia – assembléia soberana composta por todos os cidadãos – e no preenchimento da quase totalidade dos cargos de governo e administração pela via do sorteio. A democracia grega permanece como um ideal a ser atingido, pois foi marcada por uma íntima relação entre participação universal e poder, ainda que parcelas da sociedade – como escravos, mulheres e crianças – não tivessem direito a voto. A Grécia antiga não resistiu aos regimes absolutistas que dominavam o cenário político à época, organizados em torno dos príncipes que personificavam governo e estado, e terminou por ser derrotada pelo conquistador macedônio (ARBLASTER, 2004, p. 27).

Alguns séculos mais tarde, na Itália renascentista, Maquiavel estuda a natureza do poder, e afirma que um indivíduo poderia atingi-lo por sua capacidade ou pela força, mas a estabilidade de sua permanência dependeria da habilidade, do desempenho na política, que é influenciada por duas variáveis: a *virtu*, entendida como a capacidade intrínseca do candidato, e a fortuna, que é o acaso, o destino, o curso da história. O príncipe deveria manter a amizade do povo que o levou ao comando, sem dispensar a crueldade quando necessário. O mandatário assume uma função coletiva e a sua atuação diz respeito ao interesse comum, à coletividade que lhe é submissa (*apud* RODRIGUES, 1986, p.44). Maquiavel preocupou-se com a conduta do governante, despersonalizando o príncipe e registrando com realismo a concentração de poder.

Durante a supremacia da monarquia, Hobbes idealiza um Estado abstrato como uma solução evolutiva para o quadro social. O homem, desde sua existência no estado de natureza, vivia em um mundo caracterizado pela igualdade de expectativa entre os indivíduos, a escassez de recursos e o direito sobre tudo. Essas condições seriam as bases de uma impiedosa concorrência fratricida entre os primitivos, sujeitos a qualquer momento a perder tudo ante um terceiro mais forte ou mais astuto. Tais condições são agravadas pela dominação das paixões sobre os seres humanos, destacando-se a vaidade e conseqüente busca de supremacia sobre os demais. O desejo de poder é cada vez maior, e só cessa pela

morte, numa situação permanente de guerra. Para restabelecer a paz entre os homens, a sociedade acorda em renunciar a seu interesse individual e cedê-lo a um Estado forte o suficiente para impedir que um elemento exerça sua força em detrimento do outro. As idéias de Hobbes lançaram as bases da submissão individual a uma estrutura abstrata, cujo dever era a todos proteger e dar garantias mínimas de vida (BOBBIO, 1991, pp. 23 a 41).

Mas o poder absoluto não pode pertencer a um único ente, ainda que abstrato, pois é exercido por homens, e esses se inclinam ao abuso. Montesquieu, que viveu na França sob a monarquia, condena o despotismo de um só dos regimes absolutistas como o governo que tem no medo sua mola propulsora individual, enquanto na monarquia seria a honra; já a república seria impulsionada pela virtude. Ao contrário da concentração, idealiza a divisão de poderes em executivo, legislativo e judiciário com funções de Estado separadas. A união de um dos poderes a qualquer outro cercearia a liberdade dos homens, e a divisão traria o equilíbrio necessário. Para Montesquieu o estado deve ser tripartido para balancear o poder, mas a democracia existe quando, em uma república, o povo inteiro dispõe do poder supremo; se esse é de domínio de apenas parte do povo, tem-se uma aristocracia (*apud* BOBBIO, 1997. p. 134).

Entretanto, os cidadãos que constituem a totalidade do povo contam centenas de milhares ou milhões, dependendo do país, e não podem todos reunir-se em assembléia e tomar decisões. Para Rousseau, a democracia verdadeira nunca existiu e nem existirá, dadas as particularidades que demanda: um Estado pequeno, simplicidade de costumes que impeça qualquer complexidade de problemas e uma igualdade de condições e fortunas (*apud* BOBBIO 1984, p. 41). A participação de todos os cidadãos no universo das decisões coletivas, chamada de democracia direta, é algo materialmente impossível, dado o elevado número de pessoas aptas a participar do processo e a complexidade dos problemas da sociedade industrial (BOBBIO. 1984. p. 42).

Locke afirma o poder baseado na sociedade, que o delega a um grupo de homens para deliberação em prol da coletividade. Esse grupo de homens – uma espécie de Poder Legislativo ou Poder Soberano – seria indicado pelo povo, e teria a função de fazer as leis. O poder legislativo, como representante da população, também estaria sujeito às leis, denotando que a soberania pertencia somente ao povo. Rousseau entende os legisladores como homens acima da média, guias que têm a função de estabelecer as leis que sejam as melhores para a sociedade. A soberania é indivisível e vem da sociedade, que a delega para

homens de maior sabedoria para fazer as leis e fazê-las cumprir (*apud* CARVALHO. 2003. p. 264).

## 1.2 Representação política

As idéias de Locke e Rousseau compõem a essência da representação política, na qual a comunidade escolhe representantes por meio de eleições para a tarefa de tomar decisões coletivas, e pode ser organizada de várias formas. Numa modalidade, o eleito não vota de modo individual, mas computa a favor deste ou aquele assunto o número de votos que obteve; em outra, dispõe-se mais de um escolhido por grupo ou região, sendo esses distribuídos em proporção aproximada da opinião dos eleitores respectivos. Independentemente do arranjo, a democracia na forma representativa é o melhor sistema criado no contexto de grandes sociedades, onde o direito de voto abrange grande número de pessoas disseminadas de modo a tornar impossível a reunião em um só local (ARBLASTER. 2004. p. 114).

O conceito torna-se complexo em função de que a prática não se molda pelo ideal esperado. O voto serve de base aos sistemas políticos contemporâneos sobretudo a partir do século XIX, quando o constitucionalismo generalizou-se no mundo ocidental. Inicialmente restrito ou censitário, pois negava o direito a parcelas da sociedade (como analfabetos, mulheres e a pessoas sem posses), gradualmente tornou-se universal. Na França, em 1847, havia não mais que 200 mil eleitores inscritos; a concessão do direito aos homens elevou o número a 8 milhões, e no próximo ano já eram 10 milhões (NOGUEIRA. 2002. p. 159). Pitkin (1967, *apud* MIGUEL. 2003. p. 131) chega a uma tipologia de representação, destacando duas correntes principais: a visão descritiva, onde o corpo de representantes deve formar um microcosmo da sociedade, reproduzindo, nas proporções adequadas, suas características principais; e a visão formalista, que vê na eleição uma autorização que os cidadãos conferem a alguns para que ajam em seu lugar, com a respectiva prestação de contas de suas atos.

A questão da necessária universalidade de opiniões a considerar e o enorme número de cidadãos aptos a emití-las foi resolvida de forma aparente pelo instituto da representação, que confere a todos uma parcela de ingerência, ainda que reduzida. A regra de eleição para escolha dos mandatários constitui um canal de manifestação mas pode também cerceá-la. Para Rousseau, a soberania não pode ser representada; os cidadãos somente são livres durante as eleições; uma vez encerrado o pleito, voltam a ser escravos

dos eleitos, não são mais nada (*apud* BOBBIO, 1986. p. 41). Para Max Weber (*apud* VALENTE, 2006. p. 41) a participação popular limitava-se à escolha de lideranças políticas pelas massas pela via da eleição periódica, sem ultrapassar esse limite. A população seria incapaz de contribuir para a gestão governamental; a vontade do povo não existiria a não ser como mera ficção. Weber vislumbra o Estado abstrato, que impõe sua presença de forma poderosa e por vezes violenta, detendo o monopólio da coerção legalmente permitida (WEBER, 2006, p. 60).

Espera-se que o representante vá fazer escolhas que reflitam a opinião dos seus eleitores. No entanto, o que se verifica é uma falsa esperança, pois um dos princípios mais desconsiderados é o da representação política, vencido que foi pela força dos interesses políticos ou econômicos. A impressão empírica é a de que o cidadão escolhido, via de regra, encontra-se vinculado a interesses particulares de um grupo ou de grupos organizados, desempenhando, na prática, um mandato imperativo. Em outras palavras, o eleito não tem a liberdade de defender os interesses do Estado e da Nação, antes deve atender para as necessidades dos pequenos (em número) grupos privados vinculados a ele (BOBBIO, 1986. p. 24).

### 1.3 Democracia e Representação

Apesar das críticas, a representação é consenso dentre os regimes não autoritários de tal forma que se confunde com o próprio conceito democrático. A concepção de democracia implica considerar duas variáveis: o governo de todos no sentido etimológico legado pelos gregos, e um sistema de escolha de governantes via eleições, cuja realização livre e periódica é um indicador de democratização de regimes políticos (MIGUEL, 2002. p. 483). A democracia atribui a um elevado número de cidadãos o direito à participação nas decisões por meio de regras de procedimento (eleições) para apontar representantes que devem efetivamente constituir alternativas reais (BOBBIO, 1986. p. 20). O sufrágio eleitoral é visto tanto como um ato de autorização aos representantes para tomar decisões quanto um momento para os representados apresentarem um veredicto sobre a prestação de contas daqueles anteriormente ungidos nas urnas (MIGUEL, 2003. p. 131).

Consagrada a representação, sua implantação prática demanda uma metodologia de seleção do representante pelo voto nas eleições periódicas, uma série de regras que conjuntamente formam o sistema eleitoral de cada país. A construção dessas regras é um processo histórico, mas a composição dos eleitos resultante da aplicação do sistema pode

não expressar a vontade da totalidade dos indivíduos. A sociedade não pode ser representada apenas pela opinião da maioria, ou mesmo pela maior das minorias, sendo necessária uma fórmula que expresse a proporção das opiniões dentro do grande grupo (ARBLASTER. 2004, p.113).

No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece o sistema proporcional para eleição dos Deputados Federais e Estaduais, e o sistema majoritário para Presidente da República, dos Senadores e dos Governadores dos Estados. Para o caso dos Deputados Federais, o Código Eleitoral em vigor (artigos 106 a 111) detalha a forma de distribuição dos assentos que cabem a cada estado federado, elegendo os que obtiverem maior número de votos dentro daquele estado. Aplica-se uma fórmula matemática, envolvendo quocientes partidário e eleitoral, e admite-se a transferência de votos dos candidatos que superarem o patamar mínimo de aclamações para outros do mesmo partido ou coligação. O processo é complexo e não deixa claro ao eleitor se o seu voto elegeu o preferido ou outro. O brasileiro, ao votar em determinado candidato nas eleições proporcionais, empresta à Justiça Eleitoral o voto para que, independente da eleição ou não do preferido, ocorra a transferência para outro candidato do mesmo partido ou coligação que esteja mais próximo de obter vitória (BÚRIGO. 2002. p. 178).

Para Sartori (1994, *apud* NOGUEIRA. 2002. p. 31), o eleitor vota simples e ingenuamente no notável local, e resta ao partido político pouca ou nenhuma importância, impedindo que os partidos sejam fortes e articulados, com reflexos na atuação do parlamento e em sua relação com a sociedade. Os partidos são, em verdade, reféns dos caciques locais, abrindo espaço para as legendas de aluguel e para os chamados partidos nanicos, sem representatividade, formados com base no interesse dos chefes partidários. O impacto das normas que compõem o sistema eleitoral brasileiro sobre os partidos políticos e a relação dos parlamentares com as bases eleitorais ainda é incerto, fruto de generalizações de estudos de caso (NICOLAU. 2006. p. 689). Em anos recentes, a escolha da representação política na Câmara dos Deputados mobilizou menos de 50% dos eleitores aptos; em 1994, apenas 16 dos 513 deputados conseguiram ultrapassar a barreira do quociente eleitoral, significando que a maioria elegeu-se pelo mecanismo de transferência de votos (NOGUEIRA. 2002. p. 161).

Mas o voto, por si só, não assegura a existência de democracia, que não pode se basear somente na renovação periódica de mandatos. Não apenas os procedimentos de



investidura no poder devem ser abrangentes e legítimos, mas também o exercício do poder necessita ser amplo e participativo. Isso não implica necessariamente em tomar decisões, mas sim a manifestação em algum ponto do processo de decisão, ativa ou passivamente (NOGUEIRA. 2002. p. 158). Não se pode aceitar que o processo político limite-se às eleições, e tampouco que os eleitos possuam o monopólio do poder, pois existem outras formas de participação. O governo não toma decisões sem cercar-se de informações sobre o que deseja, em última instância, o eleitor, de modo que a capacidade de afetar as decisões está na sociedade de modo uniforme e imparcial (ARBLASTER. 2004. p. 105).

#### 1.4 Participação popular

Contornando a representação e suas deficiências, a participação popular no exercício do poder deixou de ser uma aspiração ou sonho nas mentes dos filósofos e passou a tomar parte da agenda política por meio da efetiva ação das massas populares. A voz dos povos se fez ouvir, mesmo que no início os príncipes passassem por surdos; os exércitos em última análise são oriundos da maioria e partilham suas inclinações e pontos de vista; a torrente popular venceu a resistência real e os súditos tornaram-se livres (NOGUEIRA. 2002. p. 23). A Revolução Francesa, o nascimento do Parlamento Inglês, os conflitos pela independência nas Américas, os movimentos para libertação de escravos e mais tarde a Revolução Russa tiveram como um de seus pilares a insatisfação de parcelas da sociedade que resultaram em ações revolucionárias, apontando para a possibilidade do povo reclamar direitos políticos e participação, ainda que pela força (ARBLASTER. 2004. p. 55).

A revolta popular foi dirigida contra os príncipes governantes, que detinham o poder por gerações. Mas isso não significou a ascensão das massas; conforme proposto pela teoria das elites, de Mosca, Pareto e Michels, o poder real sempre esteve e continua nas mãos de uma elite. Gaetano Mosca assevera que toda sociedade necessita de uma elite no poder, formada pela minoria que consegue organizar-se enquanto a maioria permanece amorfa. Vilfredo Pareto distingue os indivíduos em classes de acordo com suas aptidões naturais, destacando-se em cada aspecto, inclusive no trato dos interesses do Estado, um grupo de indivíduos. Robert Michels vai além defendendo que a democracia depende de organizações partidárias e a própria organização de populares em partidos políticos acaba gerando uma nova oligarquia. Dessa forma, mesmo que o povo lograsse algum arranjo de

organização para disputar o poder, os integrantes dessa organização deixariam de ser povo e passariam à categoria de elite (*apud* MIGUEL. 2002. pp. 492-500).

No século XX, alguns teóricos, confrontados com os movimentos populares que apoiaram regimes ditatoriais como o nazismo e o fascismo, propuseram uma reformulação ao sistema político numa tentativa de assegurar a estabilidade do sistema. Schumpeter (1943, *apud* PATEMAN. 1992. p.12) reduziu a democracia a um método eleitoral que permitisse à massa de eleitores escolher dentre os líderes oferecidos pelas diversas facções da elite. O ponto central é a competição das elites pelo voto consagrador do povo, cujas formas de participação seriam o voto periódico e a discussão, sendo-lhes negada qualquer forma de controle ou acesso aos líderes a não ser a substituição pela eleição periódica de outros. C. W. Mills (1956, *apud* MIGUEL. 2003. p. 126), em análise da história política dos Estados Unidos, concluiu que apesar da fachada democrática e da alegada obediência à vontade popular, ocorre o domínio de uma minoria, que monopoliza todas as decisões chave. R. Dahl (1956, *apud* MIGUEL. 2003. p. 128) preconiza que o sistema mais próximo do ideal democrático é a poliarquia, caracterizada pela multiplicidade de pólos de poder, correspondendo cada um a uma minoria, sem que nenhum consiga impor sua dominação a todos os demais integrantes da sociedade.

A corrente elitista de Schumpeter e os pluralistas de Dahl reduzem o exercício do poder à tomada de decisões sobre questões controversas. Mas outra forma de intervenção nesse processo é influenciar a determinação dos temas que serão submetidos à avaliação para a tomada de decisão, ou o controle da agenda política, da qual a exclusão de um assunto resulta num cerceamento do processo decisório. Uma terceira faceta é a capacidade de fazer com que grupos e indivíduos tivessem desejos contrários a seus verdadeiros interesses, ou a imposição de uma ideologia por parte de alguns agentes sobre a produção de vontades de outros (MIGUEL. 2003. p. 129).

Destarte, o voto, última e mais importante criação da política embora já conte mais de duzentos anos, ocupa indispensável função no sistema político democrático. Apesar de seus defeitos e percalços, a representação está presente em todas as sólidas democracias, demonstrando que fora do voto não há salvação (NOGUEIRA. 2002. p. 164). O ideal é que um modelo representativo inclusivo contemple as questões ligadas à formação da agenda, ao acesso aos meios de comunicação de massa e às esferas de produção de interesses coletivos. Uma teoria ampliada da representação política considera

dois fundamentos formais: o aprofundamento do pluralismo político, contemplando a plena constituição dos interesses dos grupos, e o reconhecimento do valor da autonomia, valorizando a produção de regras sociais por aqueles que estarão submetidos a elas. Além disso o aprimoramento das instituições requer a difusão das condições materiais mínimas para o exercício da participação política à todos que o desejem (MIGUEL. 2003. pp. 124 a 135).

O sistema democrático não é concebido apenas em termos de quem decide, mas também pelas condições do processo de decisão e as discussões que o influenciam, levando em conta a variedade de interesses e pontos de vista dos que interagem no debate. Deve-se sempre ter em foco que quem é soberano é o povo, não o governo ou o parlamento, instituições cuja tarefa é justamente implementar a vontade popular, expressa em maior ou menor grau nas diversas formas de participação individual ou conjunta da sociedade (ARBLASTER. 2004. p. 129).

### 1.5 O cidadão e a participação

Paralelamente à evolução das instituições políticas, o homem, como indivíduo social, também evoluiu, e não mantém seus interesses voltados para a política e o exercício do poder de forma permanente. O crescimento populacional e o advento da industrialização (com conseqüente complexidade social resultante) transformou trabalhadores em uma massa disforme e heterogênea, insatisfeita em suas necessidades mais básicas. Recentes pesquisas empíricas detectaram que a característica mais notável dentre os cidadãos, especialmente aqueles de baixa condição sócio-econômica, é a falta de interesse generalizada em política e por atividades políticas. (PATEMAN. 1992. p. 11)

É de se estimar que as pessoas dependentes dos rendimentos de cada dia para prover seu sustento não vão se sentir estimuladas a analisar problemas da coletividade, cada vez mais complexos. Mas são essas pessoas, camada social mais numerosa com direito a voto, que demonstram um comportamento politicamente apático e, portanto, com um déficit de participação política. Nem todos desejam participar de forma direta dos problemas da sociedade, de modo que também não é desejável humanamente o processo universal de decisão (BOBBIO, 1984, p. 42). A média mundial de comparecimento de eleitores nas votações está entre 45% e 65% dos que detém direitos políticos, e a proporção de filiados em organizações partidárias não ultrapassa 1% a 3% do eleitorado (NOGUEIRA. 2002. p. 135). Mesmo em países em que o voto é obrigatório, como na

maioria dos países latino-americanos, é possível uma aproximação da renúncia com base na abstenção, no não-alistamento eleitoral, do voto em branco ou nulo. No caso brasileiro, mais de 40% dos cidadãos desprezaram o direito de escolher o presidente da república nas eleições gerais de 1998 (MIGUEL. 2003. p.125).

Ainda assim, surgem líderes que vencem o desinteresse da vida privada e se envolvem na política. O paradoxo pode ser explicado por três modelos teóricos voltados ao indivíduo: o modelo da centralidade, que atribui à posição mais central do homem na sociedade uma maior participação (central em relação à estrutura social); o modelo da consciência de classe, que foca na alternativa de educação política para suprir a condição de baixo status social; e o modelo de escolha racional, onde a pessoa escolhe racionalmente pela participação se os benefícios forem superiores ao de não participar (AVELAR. 2005. p. 229).

A participação política do cidadão é abrangente e inclui desde as mais simples conversas de amigos e familiares até as ações mais complexas como atuação efetiva em governos, mobilização de grupos de pessoas e prática de atividades eleitorais. O conceito é tão amplo quanto a própria política, e suas formas dependem também de questões culturais, como a tradição de grupos diversos empreenderem discussões sobre temas mais ou menos políticos, e o próprio meio social de cada país ou região. Nesse ambiente, o envolvimento popular passou a ser considerado um problema político, cujas diferentes alternativas assumem maior dimensão dependendo de cada época ou contexto histórico. (AVELAR, 2005. p. 223)

A manifestação participativa pode ocorrer por meios distintos: o canal eleitoral abrange todo tipo de atividade via eleições e partidos, conforme as regras do jogo político; o canal corporativo tem a ver com a representação de interesses privados no sistema estatal, são instâncias intermediárias na organização de categorias e associações diversas para atuar no âmbito das instituições governamentais; e o canal organizacional, que abrange as atividades que se dão no espaço não institucionalizado da política (AVELAR. 2005. p. 225).

Tão importante quanto os meios de participar, conhecer a vontade dos indivíduos, cuja soma resulta a vontade popular, constitui um desafio ao político profissional, especialmente ao parlamentar que almeja a reeleição e continuidade do mandato. Numa democracia o governo precisa de votos para manter-se no poder, e se há algo de valor

político que o povo possui além da revolta popular é o voto individual. Para conquistá-lo, o governo depende de ações que convençam a população em geral do acerto de suas medidas sobre a vontade dos componentes da comunidade. A incerteza dessa vontade e consequentemente das medidas que lhes vão ao encontro induz ao uso de intermediários de naturezas diferentes para conhecer os desejos da massa de cidadãos, trazendo cada um uma parcela diversa dos anseios populares (DOWNS. 1995. p. 109).

O intermediário será tão mais importante quanto maior o setor da comunidade identificado com ele. Líderes políticos, sindicais e comunitários, associações de classe e lobistas são exemplos de intermediários que acabam representando um grupo de eleitores com interesses similares. Os grupos ativos e legítimos da população certamente participam do processo decisório em alguma etapa crítica de sua condução. Assim, pela via das associações e grupos de pressão que constituem intermediários, o princípio de participação fica preservado, mas para conjuntos de cidadãos e não para o indivíduo, que caracteriza o pluralismo na formação das decisões (ARBLASTER. 2004. p. 73).

Os grupos que manifestam interesses organizam-se para influenciar nas decisões políticas, porém nem sempre a interação de agentes com interesses comuns gera resultados coletivamente eficientes, pois nem todos os agentes comportam-se de forma esperada. Olson (1965, *apud* SHIKIDA. 2000. p. 5) mostra que o fato dos benefícios conjuntos de uma ação superarem os custos para um grupo não implica sua efetivação. O número de participantes do grupo é uma variável chave para a ação coletiva: quanto menor o grupo, maiores as chances de atingimento do bem coletivo; quanto maior o grupo, menor a contribuição individual e há necessidade de incentivos seletivos para a contribuição de todos. Como resultado, sobressaem pequenos grupos ativos sobre uma maioria desorganizada inerte, ainda que sob interesses comuns. Os pequenos grupos tendem a incorrer em ações redistributivas a seu favor, em detrimento de práticas que resultariam em bem comum. Sindicatos, associações profissionais, cartéis e quaisquer grupos que visem à provisão de bens coletivos para seus membros são designados coalizões distributivas.

As associações civis ou grupos de cidadãos não se reduzem a uma mera confluência de afinidades; na realidade, formam grupos de interesses privados e buscam influenciar as decisões, ofuscando o interesse público em meio às demandas localizadas. A defesa desses interesses junto aos representantes escolhidos pelo canal eleitoral, seja no parlamento ou no poder executivo, passa a constituir outra atividade da cena política.

Surge o *lobby*, entendido como a representação política de interesses em nome e em benefício de clientes identificáveis, por intermédio de ações coordenadas que excluem a troca desonesta de favores. A atividade não é exclusivamente pressão, mas também a organização e preparação da defesa de interesses, reunindo informações, reconhecendo aliados, traçando estratégias e metas, numa atividade contínua que normalmente exige estar presente de forma organizada nos centros políticos de decisão (GRAZIANO. 1997. p. 35).

O *lobby* representa uma fonte potencial de distorção na representação política, na medida em que aumenta a exposição e a importância de interesses particulares em detrimento dos interesses coletivos, usualmente não defendidos por igual mecanismo ante os representantes eleitos. A fronteira entre o *lobby* e a corrupção ativa ou passiva, e de resto com a ética na política, é muito tênue, muito embora *lobby* e corrupção tenham uma tendência a se excluir mutuamente, pois o primeiro pressupõe a impossibilidade da última, considerando os custos para sua manutenção. No entanto, é fato que inexistem regras ou normas legais ou de outra forma instituídas que venham a conferir transparência e segurança ética para a atividade, e a área na qual o *lobby* e a corrupção mais se confundem é a do financiamento de campanhas eleitorais (GRAZIANO. 1997. p. 32).

Considerando a realidade da democracia em prática e a amplitude das variantes em vigor, não se pode falar em igualdade entre os cidadãos. Em termos sociais, a teoria das elites instaura uma divisão entre os cidadãos, e os grupos de interesse organizados e os lobistas diminuem o valor da opinião isolada. Institucionalmente, o sistema eleitoral nem sempre preserva o uso do voto e a intenção do eleitor; individualmente, as dificuldades próprias da pessoa, inerentes à sua disposição de participar, formam barreiras à manifestação popular. Além dessas, existe ainda outra barreira não declarada, que é o custo financeiro de toda atividade política, por mínima que seja. A política é uma atividade que exige recursos para manutenção e desenvolvimento, porém não é capaz de produzir por seus próprios meios uma receita que suporte esses gastos.

#### 1.6 A barreira financeira

O volume de moeda necessário para fazer frente a essas despesas varia em função do tamanho e da cobertura geográfica dos partidos e das candidaturas, e eleva-se por ocasião dos pleitos eleitorais. O diário El País, de Madrid, registrou o início da campanha presidencial de 2008 nos Estados Unidos com a manchete “*La campaña más cara de la*

*historia*”, relatando que juntamente com os debates políticos começa um trabalho árduo, polêmico e decisivo para qualquer um que aspire a ser um candidato respeitável: arrecadar dinheiro, muito dinheiro. Segundo o jornal, Michael Toner, presidente da Comissão Federal de Eleições, declarou que a quota mínima de entrada na campanha atual vai ser de aproximadamente 100 milhões de dólares, e o gasto total dos principais candidatos foi calculado em 1 bilhão de dólares<sup>1</sup>.

No Brasil, os valores são proporcionalmente também elevados. Com relação às eleições de 2006, o jornal *Correio Brasiliense* publicou reportagem a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral na qual estima em R\$ 509.000,00 (quinhentos e nove mil reais) em média o gasto declarado de cada deputado federal eleito. Dentre os partidos políticos, o maior custo foi do PSDB, com um total de R\$ 52,1 milhões, e uma média por deputado de R\$ 790.000,00 (setecentos e noventa mil reais), enquanto o menor foi do PRONA, cuja média por deputado foi de R\$ 7.000,00 (sete mil reais).<sup>2</sup> Em outra reportagem, também baseada em dados do Tribunal Superior Eleitoral, o jornal *Folha de São Paulo* informa que a campanha presidencial do candidato José Serra em 2002 arrecadou cerca de R\$ 28,5 milhões e ainda assim ficaram registradas como obrigações a pagar uma dívida de R\$ 3,53 milhões, assumidos pelo partido político do candidato.

Os números apresentados dão uma idéia da magnitude da questão, porém são fruto de declarações públicas ou legalmente informadas. É razoável supor que os valores não declarados, fora dos limites legais, atinjam o mesmo patamar. Um indício de que a suposição é pertinente são os constantes casos veiculados na mídia envolvendo denúncias de corrupção e práticas de recursos não declarados para custear eleições e atividades políticas. No Japão, o ex-primeiro-ministro Kakuei Tanaka, envolvido num escândalo de 45 milhões de dólares foi condenado a 4 anos de prisão e inabilitado para o exercício de cargos públicos. Na China, 20 executivos e altos funcionários de bancos estatais foram fuzilados na década de 90 quando se descobriu um desvio de fundos de inacreditáveis 20 bilhões de dólares. Mais de 1300 chineses foram executados por corrupção. No México, foi preso o irmão de um ex-presidente em cujas contas na Suíça foram encontrados 65 milhões de dólares resultantes de desvios. Na Alemanha, Helmut Kohl, depois de 16 anos no poder

---

<sup>1</sup> *EL PAIS.COM*, disponível em [www.elpais.com/articulo/internacional](http://www.elpais.com/articulo/internacional), edição eletrônica de 07/02/2007, por Antonio Caño.

<sup>2</sup> *CORREIO BRASILIENSE*, edição de 17 de dezembro de 2006, página 2, seção “Tema do Dia”.

e condutor da reunificação alemã, foi obrigado a renunciar após confessar receber um milhão de dólares para financiar seu partido nas eleições (NOGUEIRA. 2002. p. 130).

As violações de ordem legal e financeira atingem vários países e diversos sistemas políticos. Em quase todos os casos, a justificativa era a necessidade de financiamento das máquinas partidárias e de campanhas eleitorais, obrigando os líderes a aceitar contribuições não declaradas (NOGUEIRA. 2002. p. 134). O jornal El País informa, na mesma reportagem citada, que o sistema eleitoral americano dispõe de subterfúgios para que o dinheiro de um investidor acabe chegando aos cofres dos comitês eleitorais de vários candidatos. Para o periódico espanhol, os principais angariadores de fundos são os grupos de influência ou lobistas, que possuem excelente agenda de contatos e desejo infinito de acesso ao poder político.

Qualquer que seja o montante final, o financiamento da atividade política constitui uma prévia seleção de representantes oferecidos à escolha da população. À sociedade serão expostos em cada processo eleitoral apenas os candidatos que viabilizarem financeiramente sua campanha. Esse obstáculo financeiro cria uma demanda por capital, que entra na equação política como um insumo, um recurso básico a ser consumido para o exercício da atividade. Pela visão dos cidadãos capitalistas, o financiamento é tanto uma oportunidade de auferir retornos quanto uma forma de manter-se próximo do poder, dualidade que será objeto do próximo Capítulo.



## 2 – Economia e Política

### 2.1 – O Estado e o desenvolvimento econômico.

Ao final de uma discussão, três homens chegam a um acordo sobre um método de contagem de um rebanho de ovelhas. Constroem um pote de cerâmica e nele inserem um disco, representando 100 animais; quatro esferas, simbolizando outros quarenta animais; e sete bastões, referentes a sete ovelhas, totalizando um rebanho de 147 cabeças. Todo o procedimento é observado por outros dois homens, que também concordam com o processo. Ao final, o pote de cerâmica é fechado e um dos homens o lacra e autentica, garantindo a autenticidade do número acordado e impedindo a alteração posterior.

Os dois observadores concordam que o conteúdo do pote expressa o número de cabeças contado naquele momento, preservando a informação para o futuro. Era uma garantia para as pessoas envolvidas, pois a qualquer momento bastava recontar os animais e quebrar o pote para conferir a evolução do rebanho. Apesar de antiquado e rudimentar, o processo era eficiente na representação de uma realidade econômica, mesmo tendo ocorrido há mais de três mil anos antes de Cristo em terras do atual Irã, a leste do Rio Tigre, na Ásia. O registro do patrimônio de forma clara e útil para seus usuários é uma das funções primordiais da contabilidade, mas o ato tem uma função adicional, é a materialização da posição econômica do proprietário do rebanho, conferindo-lhe o poder econômico na medida do tamanho do rebanho (SILVA. 2000. p. 13).

Algum tempo depois, por volta de 350 a.C., Atenas traçava as primeiras linhas do ideal democrático ao instituir leis para todos e por todos juradas, na forma de uma constituição. Durante a vigência daquela que Aristóteles (384-322 a.C.) considera a Segunda Constituição (Draco), o povo protestava contra o sistema de garantias pessoais para dívidas, onde a pessoa penhorava seus trabalhos e sua liberdade em troca de empréstimos monetários. O poder político foi concedido a Sólon, cujos primeiros atos incluíram um cancelamento de dívidas que escravizavam pessoas e o estabelecimento de uma constituição para regular as relações entre os cidadãos para os próximos cem anos. As ações de Sólon pacificaram a cidade-estado, porém a anulação das dívidas rendeu-lhe uma intriga. Alguns cidadãos dirigentes tiveram conhecimento antecipado do assunto e compraram grandes extensões de terras, ficando ricos por gerações com a posterior anulação das dívidas (ARISTÓTELES, p. 258).

O cancelamento das dívidas que escravizavam os cidadãos denota a preferência de Sólon pelo direito individual de liberdade pessoal frente aos compromissos contratuais assumidos entre as partes. De forma geral, nos Estados teocráticos anteriores à era cristã o regime era de centralização de poderes nas economias incipientes, baseado no trabalho escravo e no artesanato rudimentar, com predominância da economia rural. A situação começou a mudar com a queda do império romano do ocidente e a retorno à economia urbana (GASTALDI. 2005. p. 433).

Na Idade Média, o florescimento das feiras periódicas nos burgos (Flandres, Champagne, Beaucaire) deu origem a um crescimento econômico regional e inter-regional, organizando-se nas corporações de ofício e no incremento do comércio mediterrâneo. A Igreja católica, ocupando posição de destaque no cenário político, influenciava os negócios ao normatizar condutas e moralizar comportamentos, valorizando o trabalho pessoal, condenando as taxas de juros e buscando o justo preço. Da subordinação à filosofia ou à política na antiguidade, o pensamento econômico passou a ser orientado pela moral cristã (PEREIRA. 1982. p. 5).

No século XV, o mercantilismo, juntamente com o surgimento do Estado moderno, imprimiu um caráter empírico à ciência econômica, e inseriu preceitos de administração pública que os governantes usaram para aumentar a riqueza das nações e do príncipe. O controle das fronteiras aos produtos estrangeiros, a taxação alfandegária e a proibição de saída de metais preciosos fortaleceram o controle político sobre a atividade comercial. O afluxo de riquezas do Novo Mundo para a Europa criou novos centros comerciais, tirando o eixo do Mar Mediterrâneo e abrindo portos no Oceano Atlântico. Durante os três séculos do mercantilismo, o metalismo do ouro e da prata foi o principal meio de troca do comércio; as nações da Europa Ocidental organizaram sua economia interna, baseadas na unidade nacional e na exportação de todos os recursos econômicos, sob o controle e a direção do Estado (PEREIRA. 1982. p. 8).

O nascimento da ciência econômica clássica pelas mãos de Adam Smith (*apud* PEREIRA. 1982. p. 9) trouxe o egoísmo inato dos homens e a harmonia natural de seus interesses novamente para o centro do modo de pensar econômico. O crescente e ininterrupto esforço de todo homem para melhorar sua própria condição material é a força suficiente para manter em marcha positiva a economia, a despeito do governo e dos erros de administração. Se o governo se abstivesse de intervir nos negócios, a ordem natural

poderia atuar, ainda que nem sempre de forma espontânea. O modelo econômico de Smith contestava o padrão mercantilista de regulamentação estatal e de controle, confiando que a concorrência maximiza o desenvolvimento econômico, cujos benefícios sejam partilhados por toda a sociedade.

A harmonia de interesses e a ordem natural e providencial da teoria clássica não impediram as conseqüências sociais da industrialização, especialmente o baixo padrão de vida dos trabalhadores, a longa jornada de trabalho, os reduzidos salários e a ausência de qualquer proteção legal. Stuart Mill (1806-1873) criticou a distribuição de renda do modelo clássico e preconizou políticas de promoção do bem-estar geral, voltadas para a classe trabalhadora. Karl Marx (1818-1883) preocupou-se com a análise do valor dos insumos, especialmente a força de trabalho, único bem que a classe trabalhadora tinha a oferecer ao desenvolvimento econômico. Condenou a natureza do capitalismo pela tendência de separar as classes sociais de forma sempre crescente, com vantagem para os capitalistas que ocupam posição de poder em relação à oferta de mão-de-obra. Para ambos os pensadores, faz-se necessária a intervenção de forças externas ao mecanismo de produção, resguardando os interesses sociais e protegendo os menos favorecidos.

O fenômeno do crescimento populacional e a desproporção entre o crescimento do número de habitantes e da produção de alimentos enfocado por Malthus (1766-1834) reforçou a idéia de que o mecanismo natural não seria capaz de atender a todos. Tanto capitalistas quanto socialistas combateram as idéias malthusianas, mas no século XX duas interpretações prevaleceram: uma prevê que o crescimento exagerado da população é um freio ao crescimento econômico; outra entende ao contrário, o aumento do número de pessoas é favorável ao desenvolvimento. A primeira é baseada na realidade dos países pobres, que vivem uma situação sócio-econômica de extremos. A segunda é verificada nos países europeus, cujas taxas de natalidade sofreram queda acentuada (*apud* PEREIRA. 1982. p. 48).

Nos últimos decênios, a produção de alimentos vem garantindo à maioria uma dieta com um mínimo das necessidades individuais, apesar de ainda existirem bolsões de miséria e fome, graças aos avanços tecnológicos na área agrícola e pecuária, contrariando as previsões pessimistas de Malthus. Em 1950, um agricultor produzia o suficiente para alimentar mais dez pessoas; em 1988, obteve-se a média de um produtor responsável pelo abastecimento de mais de 87 pessoas. No caso brasileiro, com grande extensão territorial

porém baixa densidade demográfica, o aumento de oferta de alimentos foi acompanhado de um programa restritivo de natalidade, chegando a uma estabilidade prática do nosso crescimento populacional na década de 1970 (GASTALDI. 2005. p. 423).

Os problemas não resolvidos pela abordagem clássica aumentaram no decorrer da Primeira Guerra Mundial e na crise de 1929. No período entre guerras, John Maynard Keynes (1883-1946) rompe com a tradição clássica e propõe um programa de ação governamental para promover o pleno emprego, no que ficou conhecida como a revolução keynesiana. Keynes analisou a taxa de juros, a poupança e o consumo, atribuiu papel ativo à política fiscal e à atuação do governo, defendendo déficits públicos para estimular a demanda. Apesar de numerosas críticas, a obra de Keynes estimulou estudos em novos campos tanto da economia quanto de áreas afins. Paralelamente ao impacto keynesiano no capitalismo, o socialismo baseado nas idéias de Marx foi implantado na Rússia em 1917, logo servindo de modelo para outros países após o rearranjo político ao final da Segunda Grande Guerra, como China, Alemanha Oriental, Cuba e Vietnã (PEREIRA. 1982. p. 21).

Assim, capitalismo e socialismo defendem uma participação do Estado nas relações econômicas. Após a queda do regime comunista, que pregava a centralização dos meios de produção nas mãos do governo, o capitalismo remanesceu como regime dominante nas democracias, utilizando-se de técnicas de planejamento envolvendo programas e metas, com a prévia identificação dos problemas a partir de estudos, análises, indicadores socioeconômicos e dados estatísticos (GASTALDI. 2005. p. 435). Do ponto de vista histórico e institucional, a Nação é o agente por excelência do desenvolvimento econômico – é a sociedade nacional organizada que, partilhando um destino comum, logra controlar um território e estruturar um Estado soberano, forte o suficiente para formular uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição. O Estado é, em conjunto com o mercado capitalista, o instrumento que a Nação utiliza para alcançar o desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA. 2007. p. 7).

Na ciência econômica contemporânea, não se admite mais um governo inerte e passivo frente aos fenômenos econômicos. Ao Estado são atribuídas quatro expressões fundamentais: a estrutura pública, representando os poderes a si inerentes; a estrutura social, exprimindo classes e categorias de cidadãos e a respectiva distribuição de renda social; estrutura militar, voltada para a segurança interna e externa; e a estrutura econômica, que diz respeito à organização a composição das unidades econômicas. Mesmo

ao Estado liberal, assentado na teoria econômica clássica, cabe a direção da vida econômica, social, política e administrativa da nação, ainda que conjugada com o potencial da iniciativa privada (GASTALDI. 2005. p. 441)

O Estado não pode se eximir de sua função reguladora, mas também não lhe é facultado considerar a nação como organismo eminentemente econômico, priorizando a geração de riquezas em detrimento do ordenamento das forças produtivas para a distribuição equitativa da riqueza social (GASTALDI. 2005. p. 441). O equilíbrio será encontrado no dimensionamento das ações entre a realidade econômica e suas conseqüências sociais. O Estado deve estar atento ao seu papel regulador e à sua missão fundamental de proporcionar à sociedade que lhe sustenta os meios de desempenho harmônico e solidário dos grupos e agentes econômicos, sem ceder às eventuais pressões de interesses particulares contrários aos coletivos, éticos e legítimos interesses da população (GASTALDI. 2005. p. 438).

O desenvolvimento econômico é um fenômeno resultante da transição, dentro do sistema capitalista, da coordenação das ações sociais pela tradição e religião e unicamente pelo Estado para uma economia baseada em decisões do Estado e o mercado, conjuntamente. Ambos se fundem no conceito de Nação, que envolve toda a sociedade organizada em torno de um objetivo comum; Estado é ao mesmo tempo uma instituição organizacional, com capacidade de legislar e tributar uma sociedade, e uma instituição normativa, ou a própria ordem jurídica, o sistema constitucional e legal, a organização política e burocrática que define e preserva essa ordem. O mercado, socialmente construído e regulado pelo governo, é a instituição e o mecanismo que, por intermédio da competição, coordena a divisão do trabalho e a alocação dos recursos produtivos. Dentro do mercado, circula o dinheiro, uma das expressões do capital, que serve de meio de troca e reserva de valor para que o mesmo possa funcionar (BRESSER-PEREIRA. 2007. p. 9).

Exemplo brasileiro dessa visão de Estado econômico é o recente pronunciamento da Ministra Chefe da Casa Civil do governo Lula, Dilma Roussef, em entrevista à Revista Época nº 491, de 15 de outubro de 2007 (p. 44) tratando dos leilões de concessão das principais rodovias do país, do qual destacamos:

*“...Acreditar que o Estado não é necessário leva a equívocos seriíssimos na condução dos negócios públicos. O governo tem papel muito importante, mas não pode tudo, e tem de contar com a eficiência e a experiência do setor privado. Nós não acreditamos no*

*Estado mínimo nem no Estado máximo. Em que nós acreditamos é que um país do tamanho do Brasil tem de ter um governo forte, soberano, capaz de perceber que nosso maior patrimônio é nossa população....”*

Outro exemplo empírico da integração do Estado nos rumos econômicos pode ser colhido no processo de formação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, grupo político e econômico formado inicialmente por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Considerando a política de comércio exterior de cada país e as diversas ações protecionistas, fica claro que qualquer integração econômica demanda uma coalizão política que prevenisse conflitos. Os governos centrais dos países participantes são os grandes atores políticos, cabendo aos governos do Brasil e Argentina o papel mais importante, pois o Brasil é responsável por 70% do PIB gerando pelo grupo, secundado pela Argentina. Portanto, um sucesso de integração somente pode ser concebido dentro da perspectiva política, cujos processos deverão ser observados para a solução dos interesses dos diversos grupos econômicos envolvidos (TRICHES. 2003. p. 6).

Em termos políticos, o governo brasileiro tem ditado as regras do jogo, muito embora alguns setores da economia brasileira tenham criticado o excesso de concessões ou a condução das negociações. O estabelecimento de prioridades domésticas acima dos interesses comuns inibiu o avanço mais acelerado da integração. As questões mais polêmicas concentram-se na definição da escala tarifária comum, ocorrendo disputas localizadas como calçados, aço e têxteis. Houve a interferência excessiva da esfera política no ajustamento dos setores econômicos, ofuscando as soluções setoriais e permitindo maior grau de pressão dos grupos de interesses específicos em ambos os governos envolvidos. A estratégia dominante dos capitalistas tem sido a concentração e especialização das atividades em setores de maior domínio em cada país, com predomínio do Brasil devido às vantagens comparativas e competitivas em relação aos demais parceiros, notadamente a Argentina que se recupera de um período de aguda crise econômica (TRICHES. 2003. p. 19).

Mais recentemente, no âmbito das discussões sobre o MERCOSUL, a Venezuela solicitou a adesão formal como membro pleno ao bloco econômico, para o qual há necessidade de aprovação pelos Parlamentos dos países já integrantes, no caso Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O Poder Executivo brasileiro enviou ao Parlamento a Mensagem 82/2007, que submetendo à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, assinado

em Caracas, em 4 de julho de 2006, pelos Presidentes dos Estados Partes do MERCOSUL e da Venezuela, cujo mérito foi inicialmente analisado na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – CREDN, da Câmara dos Deputados.

O trâmite legal, que culminou com a aprovação do texto em votação na CREDN, foi marcado pelo enfoque político, principalmente sobre a situação política do Estado Venezuelano. Para o Deputado Vieira da Cunha, presidente da CREDN, “é preciso separar as divergências que possam existir com o governo de Hugo Chávez (atual presidente venezuelano) da inquestionável importância da participação da Venezuela na integração dos países que compõem o MERCOSUL” (*apud* ROCHA. 2007). Após cinco horas de deliberação, a votação resultou em aprovação da mensagem governamental por 15 votos favoráveis e uma abstenção. Ainda de acordo com o presidente da CREDN, “todos aqueles que, como nós, querem fazer o MERCOSUL se consolidar e avançar não podem ser contrários ao ingresso da Venezuela”, deixando claro que o peso econômico do país vizinho, possuidor de reservas energéticas de destaque na América do Sul, reforçaria a importância do próprio bloco econômico. A matéria vai à apreciação da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, ao Plenário e em seguida ao Senado.

Sobre a decisão da CREDN, o jornal Folha de São Paulo publicou matéria em sua edição de 24/10/2007 comentando as discussões. A criação do bloco é creditada a uma decisão de acabar com a rivalidade política entre Brasil e Argentina. A condição de integrante pleno está vinculada a duas implicações: uma econômica, a adesão à zona de livre comércio e ao regime tributário comum, e a outra política, de submissão aos acordos e ao arcabouço jurídico e institucional do bloco comum. O acordo político viabiliza a abertura de oportunidades comerciais, mostrando a necessária convivência entre poder político e poder econômico nas decisões que afetam a sociedade como um todo.

## 2.2 O Capital

O capital é um auxiliar técnico da produção, é uma riqueza acumulada produzida anteriormente e que destina-se não ao consumo imediato, mas à produção de novas riquezas. Seja na forma de bens materiais (máquinas, prédios, materiais), na forma de dinheiro em espécie ou mesmo na forma de direitos representados por títulos ou ações, representa um objeto orientado para o processo produtivo. A visão do capital é voltada para o futuro, para aquilo que irá produzir, na medida do progresso da ciência, da tecnologia e da organização social e econômica. Representa uma renúncia ao consumo

imediatamente para a formação de uma reserva necessária à obtenção dos instrumentos reprodutivos. Os detentores de capital têm sua parcela de contribuição, tão importante quanto o Estado no crescimento econômico e aumento da riqueza da sociedade (GASTALDI. 2005. p. 121).

Do ponto de vista econômico, o capital reveste-se das mais variadas formas ou modalidades, seja pela expressão física, como uma soma em moeda, seja pela temporalidade de seu uso, de natureza circulante ou permanente. Do ponto de vista do capitalista, é essencialmente de empreendimento, voltado para a produção, representado pelos aportes necessários para a viabilização de um investimento, tais como insumos ou componentes, até o produto acabado transformar-se em lucros e nova agregação de valor ao montante inicialmente empregado (GASTALDI. 2005. p. 123). O conceito mais fundamental em termos econômicos, significando uma reserva de insumo, um elemento indispensável ao processo desenvolvimentista, gerou adaptações em outros ramos da ciência. São exemplos as expressões de bens e valores intangíveis, que não possuem expressão material tangível, como o capital intelectual, referindo-se a uma reserva de conhecimentos, e o capital social, expressando uma realidade social pró ativa, uma reserva de atitudes e ações da comunidade.

A criação de riqueza não é medida pelo simples valor atual de qualquer bem, empresa ou investimento, seja pela avaliação de mercado ou outra qualquer que se defina. A agregação de valor econômico é condição indispensável a qualquer montante de capital que esteja disponível para utilização, ou investimento. O pressuposto é que sempre existem várias alternativas para aplicação; no entanto, apenas uma é escolhida, considerando as condições conjunturais definidas em cada opção (juros, risco, prazo, etc.). Aquela que for escolhida deve ser comparada com a melhor alternativa disponível (SIQUEIRA. 1998. p 109).

O conceito de comparação entre alternativas de aplicação de capital é conhecido no meio empresarial como custo de oportunidade, que pode ser definido como quanto se deixa de auferir por não ter aplicado um determinado montante em outra forma de investimento. Escolher uma alternativa significa renunciar aos rendimentos da preterida; portanto, o rendimento renunciado (que seria obtido pela aplicação na alternativa não escolhida) será o custo de oportunidade da alternativa escolhida (MARTINS. 1998. p. 250).



Cabe à iniciativa privada atuar com eficiência, responsabilidade e inovação, empregando sua capacidade gerencial não apenas na busca do resultado, mas conjugando o interesse coletivo com a atividade lucrativa. Uma evidência empírica da atuação do capital pode ser encontrada no estudo de SHIKIDA e MONASTERIO (2000) sobre grupos de interesse e crescimento econômico no Brasil, publicado na revista Dados. O artigo relaciona a organização e atuação de entidades de classe patronais com o desenvolvimento econômico dos Estados brasileiros, sob os pressupostos de Olson (1965) e a lógica da ação coletiva. O período do estudo abrange o período de exceção da década de 70 e os anos de abertura política da década de 80 até o ano de 1995, correlacionando o grau de estruturação patronal com os indicadores econômicos de desenvolvimento dos Estados. A regressão feita leva a crer que os *lobbies* empresariais foram prejudiciais ao crescimento estadual na década de 70, porém favoráveis no período entre 1980 e 1995.

Num primeiro momento, não se espera influência da redemocratização na ação dos grupos capitalistas, pois esses estiveram atuantes em todo o período. Pode-se inferir que os governos militares foram menos sensíveis à ação dos empresários, impedindo-os de uma maior contribuição. Entre 1980 e 1995, com a descentralização das políticas públicas, criou-se espaço para a atuação das associações patronais, e o governo central tornou-se mais dependente de apoio político. É razoável supor que as pressões locais chegaram à Brasília, beneficiando as unidades federativas com maior concentração de coalizões distributivas, resultando num maior impulso econômico para esses Estados (SHIKIDA. 2000. p. 16).

A citada entrevista na Revista Época (nº 491, de 15 de outubro de 2007, p. 42) traz outro exemplo de aplicação de capital voltada para o retorno, para o lucro. Segundo a Ministra Dilma Rouseff, a presença do capital internacional obrigou as empresas a apresentarem propostas no limite inferior de rentabilidade, e não no superior. Nas palavras da ministra:

*“...Há estradas que têm de ser feitas pelo poder público, porque o custo do pedágio é proibitivo. Na BR-163, que abre uma fronteira econômica, o pedágio teria de ser de R\$ 800,00...”*

A autoridade governamental considera implícito o retorno do capital privado nas ações propostas pelo governo para atingir o desenvolvimento desejado. Quando a realização pela iniciativa privada torna o custo de utilização da população inviável, a

alternativa é a realização pelo governo, às expensas do orçamento público. Resta, portanto, inevitável a consideração do capital privado nos assuntos governamentais, e de mesma forma a interferência do Estado na regulamentação das relações capitalistas. Essa realidade aflora quando da normatização do financiamento de atividades políticas, seja pelo capital privado, seja pelos fundos públicos, ou por qualquer modalidade com participação de ambos. O embate constitui mais uma zona de conflito entre o poder econômico e o poder político, inclusive nos aspectos menos nobres da relação, conforme abordaremos no capítulo seguinte.

### 3 – O financiamento de atividades políticas

#### 3.1 Origens do financiamento

A história e a experiência mostram que a relação entre dinheiro e política sempre foi complexa, constituindo uma questão fundamental para a qualidade e estabilidade da democracia. Para SARTORI (1992, *apud* RUBIO. 2005. p. 4), é a competição entre partidos com recursos equilibrados (políticos, humanos e econômicos) que gera democracia. O funcionamento de uma democracia exige o fortalecimento das instituições políticas, especialmente de partidos políticos; esses, por sua vez, demandam recursos para financiar sua vida permanente e para entrar e competir na disputa eleitoral. A democracia, embora não tenha preço, tem um custo de funcionamento que é preciso pagar, e por isso, é sumamente importante que seja o sistema democrático que controle o dinheiro, e não o contrário (MOBOJI. 2003. *apud* ZOVATTO. 2005. p. 3).

O financiamento das atividades políticas é uma dos aspectos dessa relação, controversa em todas as democracias do mundo. Por um lado, existe a consciência e mesmo o temor do peso do poder econômico interferindo na formação da decisão de eleitores, parlamentares e administradores públicos, com prejuízo para o interesse coletivo. De outro, o custo de qualquer atividade política forma uma barreira para a livre expressão de idéias e convicções, atingindo diretamente um dos pilares de qualquer regime político que se pretenda democrático. Assim, assume importância estratégica a regulação das formas e modos de financiamento das atividades políticas, tanto as relacionadas ao pleito eleitoral quanto das destinadas a custear projetos e iniciativas no período entre eleições (ARAÚJO. 2004. p.59).

As regras para determinar a transferência de valores para o setor político diferem significativamente de país para país. Por vezes, a contribuição individual em espécie ou mesmo indireta não tem limites e a exigência da norma incide apenas sobre a transparência do processo, identificando origens e montantes envolvidos. Em outras situações, a restrição incide sobre o limite de contribuição, impedindo candidatos ligados fortemente a pequeno número de doadores (ARAÚJO. 2004. p. 59). Mas a questão da natureza da fonte de recursos assume maior relevância em todas as sociedades, pois é ponto de união entre grupos de interesses e cidadãos eleitos, constituindo um dos limites do equilíbrio entre os poderes econômico e político (ZOVATTO, 2005. p. 4). Nos primórdios da democracia representativa o interesse privado forneceu os meios monetários para a classe política, mas

a inserção do dinheiro público na equação política deu margem a três opções: o aporte de capital unicamente privado, o uso exclusivo de recursos públicos, e numerosas modalidades mistas, com emprego de ambas as fontes.

Por muitos anos o financiamento privado foi a única fonte de receita disponível para os agentes políticos. No século XX, surgiram críticas a essa situação, principalmente no caso da predominância de fundos provenientes de setores economicamente poderosos e por vezes ligados diretamente ao fornecimento de produtos e serviços a órgãos governamentais. O risco maior seria a dependência dos eleitos em relação ao poder econômico, considerando que mais representariam seus financiadores do que os cidadãos que a eles destinaram seus votos. As decisões políticas tenderiam para os interesses apenas dos detentores do poder econômico, tanto em temas pontuais quanto na formulação de políticas setoriais e conjunturais (RÚBIO. 2005. p.5).

A incorporação dos partidos políticos como instituições fundamentais da democracia, conduziu-os a uma posição central no funcionamento do Estado, implicando certa obrigação governamental para com a saúde financeira dessas agremiações. A solução foi adotar um sistema misto de recursos para sustentação das estruturas partidárias e das campanhas eleitorais, onde o governo e a iniciativa privada compartilham a posição de fonte de fundos. Na Alemanha, o financiamento misto foi implantado em 1959, com o objetivo de tornar os partidos como maior sustentação financeira independentes dos grupos de interesse, e também diminuir a distância dos partidos com menor capacidade de arrecadação (RUBIO. 2005. p. 5).

A distribuição de recurso público pode ser baseada em critérios que combinem os princípios de igualdade e proporcionalidade com algum instrumento que avalie a penetração dos partidos na sociedade, como, por exemplo, o número de votos obtido nas últimas eleições, a quantidade de candidatos eleitos ou o total de contribuições privadas arrecadadas. O aporte privado pode ser regulado de maneira a preservar a transparência do montante, da origem e do destino de todos os valores envolvidos, inclusive de forma indireta, com limitações que sejam condizentes com a realidade de cada país. Para o caso de sistema misto, é essencial a criação de um mecanismo de controle e fiscalização eficiente e independente em grau e abrangência que exigirem as restrições e proibições impostas ao manuseio de recursos (RUBIO. 2005. p.8).

A abertura dos cofres do Erário aos partidos e candidatos pode produzir os seguintes benefícios:

- Gera condições de competição eleitoral equilibradas;
- Possibilita a participação de partidos e candidatos desprovidos de recursos;
- Evita a pressão direta de capitalistas e doadores sobre os atores políticos;
- Contribui para a sustentação e fortalecimento dos partidos como elementos fundamentais nas democracias (RÚBIO. 2005. p. 5)

Atualmente vem ganhando adeptos a proposta de financiamento exclusivamente público da atividade política, que, no entanto tem conseqüências claras e negativas. Em primeiro lugar, não impede as contribuições ilegais, de forma encoberta, e por isso mesmo fora de qualquer possibilidade de controle e transparência, favorecendo candidatos e grupos econômicos dispostos a encontrar meios de driblar as proibições e ocultar a rota do dinheiro. Em segundo lugar, o Estado terá que ampliar a parcela do orçamento público destinado aos partidos ou candidatos, por mais baixos que sejam os custos das campanhas, e sem uma definição de limite para essa verba. Em países subdesenvolvidos ou economicamente instáveis, a destinação de recursos para a política é fortemente contestada, face aos substanciais problemas sociais e estruturais (RÚBIO. 2005. p. 7).

Além disso, pode tornar os partidos políticos dependentes do Estado e de quem o administra, equiparando-os a entes estatais ou paraestatais, o que é incompatível com o pluralismo político adequado a uma democracia. Considerando que os partidos representam setores ou parcelas da sociedade que se mobilizam para participar do governo, nada mais legítimo aos seus membros que o direito de cuidar da vida financeira da associação que escolheram, mediante contribuições e doações. A própria busca de recursos por parte das organizações partidárias junto à sociedade civil configura uma interação das correntes políticas com os eleitores, fundamental para aumentar a representatividade e a inserção social (TRINDADE. 2004. p.9).

### 3.2 A questão da corrupção

O financiamento de atividades políticas é freqüentemente vinculado à corrupção, ganhando exposição na mídia sempre que novas denúncias são divulgadas, embora a atividade não seja corrupta em sua essência. Infelizmente, não é possível afirmar que o

desembolso do Erário vá influenciar de forma decisiva o tipo ou o volume de corrupção política, pois o efeito do investimento público no combate a tal contravenção não tem corroboração empírica suficiente. Fatos recentes e antigos associados à malversação de dinheiro por políticos e administradores públicos verificam-se tanto em países que prevêm o financiamento público quanto naqueles que não o contemplam (RÚBIO. 2005. p.7). Esse tipo de ato ilícito manifesta-se de diversas modalidades, desde a compra de votos e do uso de fundos ilegais até a venda de nomeações e abuso dos recursos estatais em proveito privado. Dentre as irregularidades mais comuns, podem-se listar as seguintes:

- Contribuições à margem da regulamentação legal;
- Uso indevido de recursos do Estado para fins político-partidários;
- Contribuições oriundas de fontes questionáveis, inclusive ilícitas (tóxicos, jogo, prostituição, etc.);
- Aceitação de dinheiro de pessoas ou empresas em troca de favores no caso de ascensão a cargos públicos.

Para MALEM (2003, *apud* ZOVATTO. 2005. p.5), os efeitos negativos para a democracia da corrupção política são:

- Solapa a regra da maioria que é própria da democracia, corroendo os fundamentos da representação política;
- Afeta sobremaneira o princípio da publicidade e transparência na distribuição de cargos públicos e na gestão orçamentária;
- Empobrece a agenda pública ao esconder as questões que tratam da contraprestação de fundos irregulares.

Pela própria natureza, a corrupção foge das normas instituídas, mas sua maior marca é a não divulgação de origens e aplicações dos valores envolvidos. O objetivo dos grupos de interesse legítimos, e também dos ilegais, não é meramente eleitoral, e sim econômico, buscando eleger representantes que venham a defender suas causas durante os mandatos, sem que sejam vinculados a tais grupos. Assim, o financiamento de partidos e campanhas, especialmente no caso de sistemas de pouco destaque para a transparência, como é o caso da exclusividade do dinheiro público, ao invés de fortalecer a instituição

democrática, acaba muitas vezes produzindo o efeito contrário, incrementando o volume de dinheiro disponível para fins escusos (ZOVATTO. 2005. p.4).

### 3.3 Experiência internacional

As relações entre dinheiro e política ocupam lugar de destaque na agenda política e legislativa da maioria dos países. Há décadas se observa um processo de edição de normas, denúncias de escândalos, reformas legislativas, novos escândalos e novas reformas, mais especialmente em países menos desenvolvidos. Tal situação provoca uma generalizada desconfiança da sociedade quanto aos partidos políticos que se estende às instituições políticas. Em sua edição de 2004, o “Latinbarômetro”, pesquisa de opinião pública em dezoito países da América Latina, mostra os partidos políticos como as instituições que menor confiança geram na população (RUBIO. 2005. p. 2).

O financiamento de partidos e candidatos, em campanha ou não, fatalmente acaba associado à corrupção política, ainda que não exista uma relação direta entre um e outro, podendo a alocação de dinheiro público converter-se muitas vezes em fonte de corrupção, tanto em países desenvolvidos quanto subdesenvolvidos. A organização Transparência Internacional, em seu informe global de 2004, faz recomendações voltadas a essa relação, das quais destacamos (*apud* ZOVATTO. 2005. p.6):

- *"Os governos devem melhorar a legislação sobre o financiamento político e a divulgação. As agências encarregadas de sua implementação e os tribunais independentes devem ser dotados dos recursos adequados, faculdades e poder para revisar, investigar e controlar as contas dos corruptos;*
- *Os candidatos e partidos devem ter acesso equitativo aos meios de comunicação. Deve-se estabelecer, aplicar e manter critérios para obter um equilíbrio na cobertura deles;*
- *Os partidos, os candidatos e os políticos devem divulgar fundos, receitas e gastos a um organismo independente. Essa informação deve ser apresentada de uma maneira regular, sobre uma base anual, tanto antes como depois das eleições;"*

No entanto, apenas a regulamentação não é suficiente para proteger as sociedades dos escândalos políticos financeiros, normalmente em função da debilidade dos mecanismos de controle e imposição de sanções legais (ZOVATTO. 2005. p. 6). Alguns dos casos mais significativos da experiência internacional serão descritos a seguir.

Na Alemanha, o financiamento público foi incorporado em 1959 com o objetivo de fazer com que os partidos se tornassem independentes dos grupos de interesse

econômicos. Existe um sistema que combina reembolso de gastos eleitorais e subsídio público com contribuições e doações privadas. O reembolso atende a partidos que tenham obtido até 0,5% dos votos na eleição anterior e que apresentem contas detalhadas de receitas e despesas. O governo subsidia mensalidades e doações de filiados pela dedução nos impostos, chegando em média a até 38% dos recursos privados que chegam aos partidos, vinculando a ajuda governamental ao montante que os partidos obtêm de fontes privadas.

Candidatos independentes apresentados por no mínimo 200 eleitores de seu distrito podem requerer reembolso de despesas nos mesmos termos dos partidários. Para os partidos alemães, as mensalidades de filiados representam em média 30% a 50% das receitas, enquanto os reembolsos governamentais chegam a 30%, e o restante vem de investimentos efetuados (ARAÚJO. 2004. p. 63). O caso alemão é apontado como exemplo de sistema misto, preservando a capacidade de arrecadação dos mais beneficiados e ao mesmo tempo auxiliando os segmentos menores da sociedade.

A França proibiu as contribuições de pessoas jurídicas e de sindicatos desde 1995, optando pelo financiamento público de campanhas por reembolso de 50% do limite definido de despesas (gastos autorizados expressamente pelo candidato), para os partidos que obtenham pelo menos 5% dos votos nas eleições. Já na Itália, o ambiente político foi abalado pelo escândalo de corrupção conhecido como *Tangentopoli*, colocando o sistema em crise que ocasionou uma reformulação completa. Em 1999, um documento legal disciplinou as contribuições voluntárias e o reembolso público de gastos de campanha, mas a matéria ainda é objeto de discussão existindo propostas de alteração das regras (ARAÚJO. 2004. p. 65). Em ambos prevalece um sistema misto, com controle sobre as fontes do dinheiro.

Os Estados Unidos utilizam um sistema misto, com dinheiro público e privado em conjunto abastecendo os cofres políticos. Existe um fundo público suprido por contribuições voluntárias de cidadãos, de valores referentes ao imposto de renda a pagar. O candidato que optar pelo fundo obriga-se também aos controles legais e ao limite de gastos, mas existe a possibilidade de renúncia a essa fonte. As doações privadas estão limitadas a mil dólares para candidatos de forma direta, e vinte e cinco mil dólares para partidos, não sendo permitido a empresas, bancos e sindicatos usar verbas de suas tesorarias. Esse dinheiro é conhecido por "*hard money*", possivelmente pelos limites



impostos. Entretanto, a lei permite que empresas e grupos de indivíduos formem comitês políticos para apoio a partidos – não a candidatos – recolhendo doações sem limites, que ficaram conhecidas por "*soft money*". Em 2002, houve uma alteração nas regras do "*soft money*", proibindo o seu uso em eleições federais, mas os grupos de interesse passaram a investir em campanhas publicitárias de apoio a temas específicos, que eventualmente são identificados com um ou outro candidato, configurando um aporte de recursos indireto (BACKES. 2005. p.3).

No caso latino-americano, a quase totalidade dos países adota sistemas de financiamento partidário mistos, combinando o aporte público e o privado de formas e proporções diversas, com uma única exceção, a Venezuela, que não permite o aporte de recursos públicos. Os fundos públicos podem destinar-se à sustentação institucional dos partidos, à cobertura dos gastos ordinários de funcionamento, ou então podem voltar-se ao aporte eleitoral, disponibilizando recursos direta ou indiretamente para as campanhas eleitorais. O parâmetro dominante é fator decisivo para o papel do sistema partidário no longo prazo, alternando-se entre o fortalecimento de forças tradicionais ou viabilizando novas correntes políticas por vezes sem representatividade (RÚBIO. 2005. p.11).

Com relação aos fundos privados, a maioria dos países latino-americanos prevê limites e restrições à qualidade do financiador ou das doações, e ao montante dos aportes. As limitações ao volume de contribuições visam diminuir a influência dos grandes grupos econômicos e permitir a participação de pequenos doadores, reduzindo o compromisso pós-eleitoral dos parlamentares frente aos financiadores. As demais restrições buscam evitar conflitos entre os atores ou buscam impedir interesses estrangeiros nas decisões nacionais. No entanto, a existência de limites acaba, na prática, incentivando a inserção do capital privado por vias paralelas e isentas de controle.

Ainda com relação à América Latina, ocorreu em Montevideú, nos dias 27 e 28 de novembro, o Seminário de Legislação Comparada de Financiamento de Partidos Políticos, sob a orientação da organização Transparência Internacional, contando com exposições de representantes de 16 países da região. As principais conclusões são de que o sistema misto é o mais praticado nas três Américas, seja de forma direta, pela injeção de dinheiro, seja pela forma indireta, por dedução de impostos ou gratuidade no acesso a serviços públicos ou a meios de comunicação. Um dos problemas relacionados ao recurso

público foi a burocratização dos partidos, gerando um incentivo à transformação desses em organizações que vivem da política, apenas sustentados pelo Estado (VAZ, 2007. p. 2).

### 3.4 Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil

Em nosso país vigora um sistema misto de financiamento de atividades políticas, com volume expressivo para a parcela privada de recursos. As regras eleitorais instituem procedimentos abrangendo a origem e o destino dos fundos, os atores envolvidos, os prazos e os procedimentos necessários, os critérios de alocação de recursos, as exigências de transparência e divulgação, e os mecanismos de controle e sanções para coibir as transgressões (ARAÚJO. 2004. p. 59). A destinação de recursos orçamentários dá-se por duas vias: o fundo partidário e o horário eleitoral gratuito.

Evolução Fundo Partidário	
Ano	Valor - R\$
2000	70.224.978,61
2001	91.212.532,00
2002	91.063.795,00
2003	122.545.379,00
2004	124.761.563,00
2005	135.670.066,00
2006	148.376.509,08

Tabela 1: Evolução do Fundo Partidário em valores no século XXI. Fonte: site TSE

O fundo partidário foi criado pela Lei 4.740, de 15 de julho de 1965, mantido pela Lei 5.682, de 21 de julho de 1971 e incluído no texto constitucional em 1988. Composto originalmente por multas e penalidades eleitorais, de verbas previstas em lei e por doações particulares, recebeu dotações orçamentárias expressas pela Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. Os recursos do fundo partidário devem ser utilizados em atividades de interesse dos partidos. No século XXI o valor destinado ao fundo partidário mais do que dobrou, saindo de aproximados setenta milhões de reais em 2000 para mais de cento e quarenta milhões seis anos depois, em 2006 (TRINDADE, 2004. p. 11).

O horário eleitoral em rádio no Brasil teve início em 1950, com a Lei nº 1.164/50, porém de forma paga, com previsão de uso de uma tabela de preços igual para todos os postulantes. Tal situação permaneceu até o ano de 1960, conforme dispõe o artigo 16, da Resolução 6.508, de 13.07.1960, que previa duas horas diárias à propaganda partidária, "*destinando-as sob rigoroso critério de rotatividade, aos diferentes partidos, mediante*

*tabela de preços iguais para todos.*" (Tribunal Superior Eleitoral. Consulta nº 14891. 2007). Já em 1962, a Lei 4.109, de 20 de julho, estatuiu em seu artigo 13º a propaganda eleitoral gratuita, conforme texto do parágrafo terceiro:

*"§ 3º As estações de radiodifusão e televisão de qualquer potência,....., reservarão diariamente duas (2) horas para propaganda política gratuita,... sob critério de rigorosa rotatividade aos diferentes partidos, e distribuídas entre eles na proporção das respectivas legendas no Congresso Nacional e nas Assembléias Legislativas Estaduais e, Câmaras Municipais."*

Ressalte-se que a lei eleitoral não mencionava o reembolso ou pagamento de qualquer espécie pelo Estado pelas horas utilizadas a título de propaganda eleitoral gratuita, que implicava então em perda de arrecadação para as empresas de radiodifusão e televisão. Já o artigo 99 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, prevê a compensação fiscal para as emissoras, de forma proporcional ao tempo ocupado na forma legal, regulamentado pelo Decreto 3.786, de abril de 2001, que estipula as regras para o cálculo da compensação. Face à renúncia do governo às receitas oriundas de impostos devidos, como forma de reembolso ao custo estimado da transmissão da propaganda eleitoral, caracteriza-se o financiamento público de campanha eleitoral, ainda que de forma indireta.

A Lei 9.504/97 regulamenta o financiamento de campanhas eleitorais nos seus artigos dezessete a trinta e dois. A responsabilidade das despesas da campanha eleitoral é atribuída aos partidos políticos e aos seus candidatos, que podem receber doações de pessoas físicas (limitado individualmente a 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior) ou jurídicas até um montante limite fixado em lei ou declarado à Justiça Eleitoral no pedido de registro de candidaturas de partidos ou coligações. É vedado o recebimento de doações de entidades estrangeiras ou nacionais que recebam recursos do exterior, órgãos da administração pública direta ou indireta, concessionário do serviço público, entidades que recebam verbas públicas ou valores oriundos de dispositivo legal, entidades de classe ou sindicais, de utilidade pública, entidades beneficentes ou religiosas, organizações da sociedade civil ou de interesse público.

As penalidades previstas para o descumprimento da legislação eleitoral vão desde a aplicação de multas proporcionais às irregularidades até a negação ou cassação do diploma de eleição, podendo ainda os partidos que não cumprirem normas perderem o direito à quota do Fundo Partidário. As prestações de contas que contiverem indícios de irregularidades poderão ser retificadas. As eventuais sobras de campanha deverão ser

transferidas aos partidos ou coligações respectivos. É orientada a abertura de conta bancária específica, que deverá registrar toda a movimentação financeira relativa à campanha (receitas e despesas). Obrigatoriamente deve-se registrar um comitê financeiro que responderá pela arrecadação de recursos e sua aplicação na campanha. Os candidatos são responsáveis, solidariamente com as pessoas indicadas para comitês financeiros, pelas declarações e registros financeiros das campanhas eleitorais. Fica vedada a doação de qualquer espécie por parte do candidato entre o registro e a eleição.

São considerados gastos eleitorais as despesas com material de propaganda e programas de rádio e televisão, aluguel de locais, transporte e remuneração de pessoal a serviço das candidaturas, realização de pesquisas e testes, organização de comitês, comícios ou eventos de promoção, carros de som e assemelhados, e também multas aplicadas por infração da legislação eleitoral. O movimento financeiro das campanhas será divulgado durante a campanha pela Internet, e será discriminado em prestação de contas apresentada pelo comitê financeiro ou pelo próprio candidato à Justiça Eleitoral, que procederá ao exame das contas e decidirá pela sua regularidade.

A Justiça Eleitoral, composta pelo Tribunal Superior Eleitoral, pelos Tribunais Regionais Eleitorais, pelas juntas eleitorais e pelos juizes eleitorais, é responsável pelo registro dos partidos, pela distribuição dos recursos afetos às eleições e aos partidos e pela fiscalização do uso e a prestação de contas dos entes políticos. Cabe-lhe ainda processar e julgar a cassação do registro de partidos políticos, os crimes eleitorais e comuns conexos e *“as reclamações relativas a obrigações impostas por lei aos partidos políticos, quanto à sua contabilidade e à apuração da origem dos seus recursos”* (Código Eleitoral, artigos 12 e 22). O país destaca-se no cenário mundial pelo sistema informatizado de apuração de pleitos, tendo implantado a urna eletrônica desde 1996, que permanece como única na América Latina (VAZ. 2007. p.1).

### 3.5 Propostas de reforma.

As propostas de alteração do financiamento de atividades políticas no Brasil costumam ocorrer de forma atrelada a uma discussão mais ampla, referente à reforma política ou do sistema político, com sugestões de mudança que compreendem desde a fonte de financiamento até a organização da forma de eleição. Várias são as propostas, tanto no âmbito do Poder Legislativo, quanto em nível acadêmico, sobre mudanças no sistema eleitoral. Para os fins desse trabalho, vai ser apresentada e analisada a proposta em

tramitação na Câmara dos Deputados que mais se aproxima de apreciação em Plenário, ainda que sem previsão objetiva para compor a pauta de votações.

Ao longo do ano de 2003, reuniu-se a Comissão Especial de Reforma Política, com o objetivo de propor alterações de caráter estrutural no sistema eleitoral vigente, modificando profundamente a vida partidária. Como resultado, foi apresentado o projeto de lei nº 2.679/2003, que, dentre outros temas, introduz a lista fechada de candidatos por partido, o financiamento público exclusivo de campanhas eleitorais, uma cláusula de desempenho eleitoral, e a possibilidade de uma federação de partidos. O texto foi objeto de parecer favorável no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania no final de 2004 (CINTRA. 2005. p. 3).

O financiamento de campanha eleitoral recebeu um tratamento radical na proposta, cujos termos definem que a origem dos recursos passa a ser exclusivamente pública, com dotação prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) no valor de R\$ 7,00 (sete reais) por eleitor no País. Fica vedado o uso de recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro provenientes de partidos, federações partidárias, pessoas físicas e jurídicas. O Orçamento será consignado à Justiça Eleitoral que fará a distribuição do montante por partido em percentuais proporcionais ao desempenho eleitoral nas últimas eleições (CINTRA. 2005. p. 4).

Em entrevista ao programa Expressão Nacional, da TV Câmara, levado ao ar em 08/09/2005, o Deputado Ronaldo Caiado (PFL-GO), relator da Comissão Especial da Reforma Política, argumenta que no sistema atual um cidadão somente pode ser candidato se tiver o dinheiro suficiente, ultrapassando a barreira financeira. A tentativa de viabilizar a campanha individual pode dar margem inclusive a emprego de capital ilegalmente obtido, como contrabando, jogo, e narcotráfico. A questão da origem exclusivamente pública para as necessidades monetárias de partidos e candidatos recebe várias críticas de analistas da área política, conforme já mencionado. Ainda que a ajuda oficial exclusiva possa dar alguma visibilidade a partidos e candidatos de pouca expressão, não há garantia de afastamento da corrupção nas campanhas eleitorais. Sobre o obstáculo monetário, conforme demonstrado mais adiante em simulação das condições de distribuição de verba previstas, as novas regras não tornam mais acessível a cadeira parlamentar ao cidadão, antes cria um desequilíbrio financeiro que beneficia quem já está de posse de mandato.

No PL 2679/03, as despesas eleitorais serão de responsabilidade de partidos e suas federações, cabendo-lhes a prestação de contas à Justiça Eleitoral, enquanto na lei em vigor, recai sobre o candidato a administração da campanha e a justificativa dos montantes dispendidos. Essa medida; conjugada com a instituição da lista preordenada de candidatos, viabilizaria o controle e fiscalização da aplicação dos recursos. (CINTRA. 2005. p. 9). Mas a vinculação de temas, com conseqüências diversas no jogo político, aumenta a complexidade da análise e a dificuldade de aceitação das novas regras, não apenas na classe política como também junto à sociedade.

No mesmo programa da TV Câmara, o Deputado Alexandre Cardoso (PSB-RJ), presidente da Comissão Especial da Reforma Política, justificou o correlacionamento dos assuntos pela impossibilidade de controle e fiscalização da verba pública atribuída a cada candidato, como prevê a atual legislação. Segundo ele, para um total de 346 mil candidatos a vereador em todo país nas eleições anteriores a 2005, teríamos em torno de onze milhões de documentos fiscais a serem analisados, que exigiriam da Justiça Eleitoral uma estrutura inexistente. Atribuindo a responsabilidade a cada partido ou federação, o número de prestações de conta a serem auditadas cairia para duas ou três dezenas, permitindo ao Tribunal Superior Eleitoral apreciar o cumprimento das normas eleitorais.

Entretanto, não fica claro no texto proposto como os partidos e federações vão comprovar o emprego da verba eleitoral pública. As justificativas de gastos poderiam ser entregues em planilhas, mapas e relatórios de composição de custos, mas um controle com um mínimo de rigidez deve exigir a apresentação de notas fiscais correspondentes a cada gasto, documentando efetivamente o processo. Como a eleição e a publicidade em busca de votos são necessariamente regionalizadas, a natureza e espécie das despesas também o são, assim como os comprovantes fiscais, levando o assunto novamente às centenas de milhares de candidatos em todo o país.

A questão da regionalização do pleito pode ser argüida contra o controle de dinheiro ilegal: como a fiscalização vai certificar-se que as ações em favor de determinado partido em nível nacional restringiram-se ao montante autorizado? Em entrevista ao citado programa da TV Câmara, o Deputado Ronaldo Caiado menciona a percepção de sinais exteriores de gastos elevados como marco de fiscalização. No entanto, a comprovação desse indício exigiria a verificação cuidadosa de toda a verba destinada ao partido ou federação, recaindo novamente na extensão documental. Assim, o argumento da

diminuição de controles não se sustenta, e torna a distribuição de valores públicos para a campanha eleitoral de difícil fiscalização.

Ainda com relação à distribuição dos valores previstos, o artigo 17 tem a seguinte redação:

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

*§ 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.*

*§ 2º A dotação de que trata este artigo deverá ser consignada ao Tribunal Superior Eleitoral, no anexo da lei orçamentária correspondente ao Poder Judiciário.*

*§ 3º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 1º de maio do ano do pleito.*

*§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, dentro de dez dias, contados da data do depósito a que se refere o § 3º, obedecidos os seguintes critérios:*

*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.”*

A partir do estatuído no artigo 17, foi elaborado, por parte da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, estudo técnico específico de simulação de cálculo para um total de 115.184.186 eleitores – posição em 2003 – multiplicado pelo valor unitário de R\$ 7,00 previsto no projeto de lei totaliza R\$ 806.289.302,00 (oitocentos e seis milhões, duzentos e oitenta e nove mil e trezentos e dois reais). A distribuição de montantes nas três parcelas estipuladas está demonstrada na Tabela 2.

A análise dos valores deixa claro o favorecimento da distribuição de verbas públicas para as bancadas constituídas na Câmara dos Deputados, em detrimento dos partidos sem parlamentares eleitos, e mesmo aqueles com representação minoritária.

Simulação de três parcelas projeto de lei 2679/03		
1% para 27 partidos registrados no TSE.	Total R\$ 8.062.893,00	Por partido R\$ 298.625,67
14% para partidos com representação na Câmara dos Deputados.	Total R\$ 112.880.502,28	Por partido R\$ 7.525.366,82
85% para bancadas partidárias, proporcionalmente ao tamanho da bancada na Câmara dos Deputados.	Total R\$ 685.345.906,70	Valor máximo: PT R\$ 121.572.080,92 Valor mínimo: PSL R\$ 1.335.956,93

Tabela 2: Simulação projeto de lei 2679/03.

Fonte: Estudo técnico específico – Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados.

O partido de maior bancada à época, o PT, teria direito a um valor total de R\$ 129.387.801,41 na soma dos percentuais, enquanto o partido de menor bancada receberia R\$ 9.159.949,42, ou proporcionalmente 92,92% a menos. No caso de partido sem parlamentar eleito, o valor ficaria em R\$ 298.625,67, ou 0,23% do maior beneficiado, mantendo, na prática, a questão da barreira monetária para a expressão dos grupos minoritários.

Argumentos Favoráveis ao PL	Argumentos contrários ao PL
Trata-se de sistema mais republicano e democrático, pois iguala as chances dos candidatos, pobres e ricos.	A exclusividade pode gerar uma legislação de fachada, conforme experiência antes de 1993, quando era proibida contribuição de empresas.
Reduz a influência eleitoral dos financiadores.	O caixa não será restringido pelo veto ao capital privado.
Protege o sistema político da ação do crime organizado, que busca o poder político financiando candidatos.	A exclusividade cria laços de dependência entre partidos e o Erário; os montantes envolvidos podem ser estipulados pelos próprios interessados.
A fiscalização tornar-se-ia mais rigorosa, pois tudo o que não for oriundo de dinheiro público seria ilegal.	O critério de bancada para a distribuição de recursos leva aos eleitos mais recursos para a próxima eleição, podendo instaurar um círculo vicioso, fortalecendo os eleitos e diminuindo a oposição.
Vinculado ao sistema de lista fechada, vai facilitar o controle de despesas, que incidirá sobre os partidos e federações, e não sobre cada candidato.	A Justiça Eleitoral terá um poder enorme, decidindo o futuro dos candidatos e partidos pelo simples corte de verba, colocando-a sob intensa pressão política.
O custo do financiamento será compensado pelo ganho político da atuação do parlamentar, reduzindo a ocorrência de emendas individuais ao orçamento e permitindo a visão partidária das decisões.	A exclusividade é apenas para o período eleitoral, permitindo-se a verba privada para partidos. Permitir-se dois sistemas convivendo lado a lado com lógicas de financiamento diversas pode incitar a busca de soluções alternativas.

Tabela 3: Resumo argumentos contrários e favoráveis ao PL 2679/03. Fonte: Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados



Resumindo o assunto propostas de alteração, no que diz respeito ao financiamento de campanhas, a Tabela 3 apresenta um comparativo de vantagens e desvantagens do PL em foco, originalmente elaborado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (CINTRA. 2005. p.18).

#### 4.- Financiamento e representação

##### 4.1 Origens do financiamento e a representação

O sistema representativo tem um item essencial na relação entre o aporte de capital público ou privado, ou uma combinação de ambos, na qual todos têm visões e conseqüências diversas para a democracia. Também é vital para o funcionamento do sistema o conjunto de regras de distribuição dos recursos aos concorrentes, tanto de forma individual, na figura dos candidatos, quanto na forma agrupada dos partidos ou federações.

A opção pela fonte privada única coloca o poder econômico numa posição favorável em relação ao poder político. Somente pode ser candidato a qualquer cargo quem tiver garantido o volume necessário de recursos, impedindo que setores menos favorecidos da sociedade atinjam cargos de decisão. Esse patamar monetário age como um filtro, mantendo afastados do centro das decisões os representantes daqueles que não contam com a benção monetária. Os setores econômicos interessados em controlar o poder político investem cobrindo a despesa de candidatos afinados com seus interesses, mas dificilmente concordam com administradores públicos implementando ações que privilegiassem benefícios coletivos em detrimento dos seus próprios. Na visão de Bobbio, o princípio de representação é desrespeitado pelos interesses econômicos, vinculando os cidadãos eleitos aos interesses particulares.

Um exemplo empírico da ação do interesse privado, mesmo em um ambiente de atuação combinada com fundos públicos, pode ser observado no estudo das eleições de 1994 e 1998 no Brasil, conduzido por David Samuels, que identificou empresas como a origem da maior parte dos recursos, e dentre essas as mais generosas foram as dependentes de regulamentação governamental ou mesmo fornecedoras do governo. O setor financeiro e a indústria pesada, dependentes de marcos regulatórios federais, investem nas candidaturas à Presidência da República; empreiteiras abastecem as candidaturas a governador nos estados que administram as obras estruturais; bancos dão preferência a candidatos a senador do que a deputados federais ou governadores, talvez pelas funções senatoriais de supervisionar o Banco Central e autorizar empréstimos ao setor público (BACKES. 2005. p. 7).

O investimento do capital privado em política é um comportamento da elite econômica que possibilita a defesa dos seus interesses e a perenização da proximidade com o poder, conforme assevera C.W. Mills. Assim, o aporte privado significa não apenas uma

forma de controlar os representantes e burlar a vontade da maioria, mas também um mecanismo de dominação da minoria capitalista em detrimento da população. A democracia submetida a essas regras aproxima-se da idealizada por Schumpeter, reduzida a um método eleitoral para escolha de um líder oferecido pelos grupos econômicos. Embora a teoria das elites defenda que sempre houve uma elite no poder, a submissão da vontade da maioria levada ao extremo, como no caso do exclusivismo do financiamento privado, pode gerar convulsões sociais, conforme Nogueira e Arblaster, das quais o próprio sistema representativo pode ser considerado consequência.

No outro extremo, a unicidade do recurso público cria uma restrição legal à ação do capital privado que, à semelhança da proibição da contribuição de empresas, é passível de ser contornado pela pressão da elite econômica. A teoria clássica da economia de Adam Smith ensina que o esforço humano para melhorar sua própria condição material é estímulo suficiente para o crescimento econômico, a despeito do governo e da administração. Ainda que a evolução da teoria econômica tenha cedido espaço à atuação estatal, cabe ao governo a regulamentação da ação dos diversos grupos econômicos. A criação de um nicho inacessível ao dinheiro privado assemelha-se ao modelo econômico do monopólio, onde apenas uma entidade detém a hegemonia do mercado. Nesse caso, o domínio estatal, como em todos os casos de monopólio, está fadado a ser transposto pelo concorrente que é o capital privado, de forma legal ou não.

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

O projeto proposto traz ainda um reflexo importante na representação política, a implantação de listas fechadas de votação. O mecanismo confere aos partidos a decisão de quem não será candidato, significando uma centralização de decisões nos indivíduos mais influentes na estrutura interna. Considerando que em nosso país o cidadão vota de forma

simples no político local, é possível uma proliferação de pequenos partidos, cada qual conduzido por um cacique regional, unindo-se eventualmente em federações nacionais. Embora o fortalecimento dos partidos seja importante para a democracia, as conseqüências das mudanças sinalizadas na relação dos parlamentares com suas bases são imprevisíveis. No entanto, um aumento do número de partidos, ainda que não signifique um aumento de despesa pública com campanhas por si só, vai exigir um aparato de controle maior e mais caro, ao mesmo tempo em que pulverizará o montante total de recursos em facções locais, diminuindo o poder de compra de cada uma e aumentando a pressão para elevar o gasto total.

Finalmente, o aporte público único tem como efeito possível a burocratização de legendas, que podem vir a se tornar dependentes financeiras, estimulando a atuação como legendas de aluguel. Como as regras eleitorais são definidas pela maioria ocasionalmente constituída no Parlamento, a divisão dos recursos pode ser encaminhada casuísticamente, enfraquecendo a oposição. No longo prazo, a distribuição de dinheiro público pode estimular a continuidade das atuais bancadas, pela via da vantagem econômica na disputa eleitoral, pois os partidos ficariam impedidos de buscar recursos em fontes privadas. A barreira financeira não só não é afastada pelo mecanismo da fonte pública, como pode ser empregada como instrumento impeditivo de candidaturas.

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

Um papel que pode ser desempenhado pelo capital público é o investimento nas ações do período entre eleições, principalmente na divulgação das questões políticas, das diferentes ideologias e programas políticos. O voto, por si só, não é suficiente para assegurar a participação democrática, que inclui a manifestação dos cidadãos em algum momento do processo decisório. A discussão e análise dos assuntos submetidos à decisão

coletiva é uma forma de participação dos indivíduos, que terá reflexos no pleito eleitoral pela via da identificação dos candidatos com as posições defendidas nos debates. Essas ações são importantes para a representação, mas não são tão atrativas ao capital de terceiros, da mesma forma que outros tantos setores econômicos em que o Estado predomina.

#### 4.2 Uma avaliação empírica

A avaliação empírica do benefício resultante para a sociedade dos valores empregados é tarefa complexa, especialmente frente à realidade do relacionamento intrínseco e de influência mútua de todos os fatos com conseqüências eleitorais. A adoção do horário eleitoral gratuito em meados dos anos 60 possibilitou o acesso a um meio de divulgação equânime a todos os candidatos, subsidiado pelos cofres públicos pela via da renúncia fiscal aos tributos a serem recolhidos pelas transmissoras de rádio e televisão. Uma análise do perfil dos legisladores empossados na Câmara dos Deputados antes e depois do acesso gratuito à mídia dos candidatos pode demonstrar o efeito dessa prática, mediante a escolha de um indicador apropriado. A introdução desse gasto, e sua manutenção ao longo dos anos até os dias correntes justificar-se-ia pelo tipo de influência que produz no meio político, mais especificamente na proporção entre representação das elites e da população menos favorecida dentre aqueles que dependem do voto para obter uma posição de decisão coletiva.

Como indicador, o grau de estudo superior é mais completo que a simples posse de bens materiais, pois apenas a remuneração de deputado já é suficiente para colocar os eleitos numa faixa de rendimentos condizente com as camadas mais beneficiadas da sociedade. O grau de instrução está disponível no registro das legislaturas passadas, e constitui uma característica pessoal com implicações sócio-culturais. A educação é um processo social que muitas vezes envolve grupos pequenos como a família, ou grandes como a comunidade. Os processos educacionais dependem muito do estado em que se encontra, de maneira geral, o corpo social. O fato é que toda mudança na estrutura política, econômica e social desse grupo mais amplo influencia na educação, especialmente na realidade contemporânea, em que o indivíduo nasce, educa-se, trabalha e passa a vida vinculado a organizações, e estas, na realidade, são responsáveis pela consistência do tecido social (COLOSSI. 2001. p. 51).

A educação superior é uma instituição social, cujo papel fundamental é formar a elite intelectual e científica da sociedade a que serve. Uma instituição social caracteriza-se pela estabilidade e durabilidade de sua missão. Além disso, é estruturalmente assentada em normas e valores emanados do grupo ou sociedade em que se insere. É, fundamentalmente, um ideal, uma doutrina. Assim, a educação superior é uma instituição social, estável e duradoura, concebida a partir de normas e valores da sociedade. Acima de tudo, é um ideal que se destina, enquanto integrador de um sistema, à qualificação profissional e promoção do desenvolvimento político, econômico, social e cultural. MENEZES (1983, *apud* COLOSSI. 2001. pp. 52-53) considera que a busca pela educação reflete a crença disseminada na função de instrumento de qualificação profissional e de promoção de desenvolvimento político-econômico, social e cultural.

Aplicando o indicador escolhido, algumas composições de bancadas da Câmara dos Deputados tiveram seus componentes avaliados do ponto de vista de instrução universitária. As legislaturas do período de 1945-1963 foram comparadas com as legislaturas de 1963-1967, primeira eleição com horário eleitoral gratuito, de 1971-1975 e da Constituinte 1988, sob o ponto de vista do tipo de formação universitária ou de sua falta. Os resultados estão apresentados a seguir de forma resumida, em quadros com o número absoluto e o percentual de deputados detentores de mais de um curso superior, advogados, médicos, engenheiros, diversos cursos superiores e finalmente os sem curso superior declarado. A divisão é meramente oportuna, refletindo a concentração natural encontrada na análise; dentre os detentores de mais de um curso superior encontram-se advogados, contadores, médicos, arquitetos, pedagogos, engenheiros, etc. O agrupamento dos sem curso superior reúne sacerdotes, empresários, trabalhadores, militares, profissionais de mídia (radialistas, apresentadores) e os de ocupação não declarada.

Esse último grupo é o escolhido como grupo de controle, pois reflete aqueles indivíduos que não optaram pelo caminho do estudo para ingresso nas elites sociais, e, portanto, não necessariamente pertencem a uma delas. Assim, um incremento de sua participação percentual poderia significar uma ampliação da representação política da população brasileira, em especial das camadas menos favorecidas, enquanto uma diminuição implica uma maior proporção de elementos de elite nas legislaturas da Câmara dos Deputados. Eventualmente, é possível encontrar representantes das elites (por exemplo, econômica e militar) dentre os sem curso superior; por outro lado, encontram-se

populares detentores de diploma, mas consideramos essa inversão, para efeito deste estudo, como exceção a confirmar a regra.

No período de 1945-1963, profundas modificações políticas e sociais ocorreram no Brasil. O final da Segunda Grande Guerra e do regime ditatorial de Getúlio Vargas originou um novo ordenamento constitucional, sem a rigidez presidencialista da Constituição antecessora. Foram quatro legislaturas (1946-1951, 1951-1955, 1955-1959 e 1959-1963), durante as quais o Brasil assistiu a fatos políticos determinantes: retorno de Getúlio Vargas à presidência; mobilizou-se a Nação para a construção de Brasília sob o comando de Juscelino Kubitschek de Oliveira; teve cassado o registro do partido comunista e sofreu as pressões sociais e políticas que culminaram no golpe militar de 1964 (CASIMIRO NETO. 2003. p. 422).

O quadro resumo do período apresenta ampla predominância de advogados, médicos e engenheiros, verificando-se ainda a ocorrência de deputados com mais de um curso superior. Os deputados sem curso superior constituem 18,65% do total, atrás apenas dos advogados, que contam 39,04%, porém muito aquém do somatório dos detentores de diploma.

<u>DISTRIBUIÇÃO CURSO SUPERIOR CÂMARA DOS DEPUTADOS</u> <u>1945-1963</u>		
MAIS DE UM CURSO SUPERIOR	119	13,87%
ADVOGADOS	335	39,04%
MÉDICOS	121	14,10%
ENGENHEIROS	67	7,81%
CURSOS SUPERIORES DIVERSOS	56	6,53%
SEM CURSO SUPERIOR	160	18,65%
TOTAL	858	100,00%

Tabela 4: Distribuição bancada Legislatura 1945-1963.

No período de 1963-1967, verificou-se a primeira eleição com o concurso do horário eleitoral gratuito. O ano de 1963 é crucial para os destinos da pátria: grandes debates nacionais, incertezas e dúvidas nos pronunciamentos políticos. O mundo vivia a aflição do desafio entre capitalismo e socialismo, que impunha um alinhamento automático com uma ou outra posição política, agravado pela crise dos mísseis cubanos. Os eleitores escolhem Jânio Quadros para presidente, cuja renúncia e conseqüente assunção do vice

João Goulart desencadeiam uma sucessão de acontecimentos que culminarão com o golpe militar de março de 1964 e a supremacia política da elite militar brasileira. O Ato Institucional n. 2 extingue os partidos políticos e reorganiza a estrutura partidária nacional (CASIMIRO NETO. 2003. p. 461).

<u>DISTRIBUIÇÃO CURSO SUPERIOR CÂMARA DOS DEPUTADOS</u> <u>1963-1967</u>		
MAIS DE UM CURSO SUPERIOR	31	11,61%
ADVOGADOS	89	33,33%
MÉDICOS	44	16,48%
ENGENHEIROS	16	5,99%
CURSOS SUPERIORES DIVERSOS	27	10,11%
SEM CURSO SUPERIOR	60	22,47%
TOTAL	267	100,00%

Tabela 5: Distribuição bancada Legislatura 1963-1967.

Os deputados sem curso superior obtêm um percentual maior, de 22,47%, apresentando um crescimento de 3,82 pontos percentuais em relação ao período anterior. Os advogados mantêm-se em posição de maioria, mas somente os médicos aumentaram sua participação. O resultado permite estimar uma influência do horário eleitoral nos resultados das urnas, colocando mais representantes populares – sem curso superior – no Congresso Nacional.

<u>DISTRIBUIÇÃO CURSO SUPERIOR CÂMARA DOS DEPUTADOS</u> <u>1971-1975</u>		
MAIS DE UM CURSO SUPERIOR	57	21,35%
ADVOGADOS	135	50,56%
MÉDICOS	23	8,61%
ENGENHEIROS	27	10,11%
CURSO SUPERIOR DIVERSOS	41	15,36%
SEM CURSO SUPERIOR	41	15,36%
TOTAL	267	100,00%

Tabela 6: Distribuição bancada Legislatura 1971-1975.

O período 1971-1975 trouxe o endurecimento do regime militar, com sucessivas cassações e o fechamento do Congresso Nacional por meio de Atos Institucionais. Os eleitores escolhem nova composição da Câmara dos Deputados sob o comando político



militar, com muitas restrições no processo eleitoral, que veio a distribuir-se da seguinte forma:

Os deputados sem curso superior chegam a 15,36%, significando um declínio de 7,11 pontos percentuais em relação ao período anterior, e de 3,29 pontos percentuais em relação ao período 1945-1963. Ocorreu um significativo retrocesso do número de parlamentares sem curso superior, com predomínio do grupo dos advogados, secundado pelo grupo com mais de um curso superior.

Com a redemocratização, o país parte para uma nova etapa elaborando uma nova Constituição, elegendo deputados constituintes depois de uma marcante campanha pelas eleições diretas. Chegam ao fim vinte e um anos de regime militar, com poder absoluto conferido ao Poder Executivo pela edição de atos excepcionais, lei de segurança nacional, extinção de partidos políticos, eleições indiretas, terrorismo de esquerda e de direita, recesso do Congresso Nacional e casuísmos na legislação eleitoral.

O presidente eleito Tancredo Neves falece antes de exercer o mandato, deixando ao vice-presidente José Sarney a tarefa de reconduzir o país à normalidade jurídica. A 1º de fevereiro de 1987 iniciam-se os preparativos para a quinta Assembléia Nacional Constituinte, que, em 5 de outubro de 1988 veio a encerrar-se. A nova Carta Magna privilegia a livre iniciativa e o trabalho, a propriedade privada e a soberania nacional, com grande destaque aos direitos sociais (CASIMIRO NETO. 2003. p. 582). Os deputados que foram eleitos para os trabalhos constituintes distribuíram-se da seguinte forma:

<u>DISTRIBUIÇÃO CURSO SUPERIOR CÂMARA DOS DEPUTADOS Constituinte 1988</u>		
MAIS DE UM CURSO SUPERIOR	79	13,32%
ADVOGADO	206	34,74%
MÉDICO	50	8,43%
ENGENHEIRO	66	11,13%
CURSO SUPERIOR DIVERSOS	118	19,90%
SEM CURSO SUPERIOR	74	12,48%
TOTAL	593	100%

Tabela 7: Distribuição bancada Constituinte 1988.

Os deputados sem curso superior chegam a 12,48% do total da legislatura na Câmara dos Deputados, caindo 2,88 pontos percentuais em relação ao período anterior e 6,17 pontos percentuais em relação ao período 1945-1963. Esse valor ratifica uma

tendência de queda da participação de parlamentares sem curso superior, indicando uma diminuição de representantes populares na composição da Câmara dos Deputados. Os advogados ainda continuam preponderantes, mas a bancada dos médicos perdeu terreno, aumentando a diversidade dos cursos superiores diversos.

De forma mais sintética, a análise dos resultados agrupados apenas em duas categorias, com e sem curso superior, dá uma visão mais contínua, apontando para uma estabilização percentual ao longo dos quatro períodos computados. Na média dos períodos avaliados, o grupo sem curso superior mantém-se em 16,56%, enquanto o grupo com curso superior chega a 83,44%, portanto com ampla maioria.

Resumo da distribuição das bancadas					
	1945-63	1963-67	1971-75	Const. 88	Média
SEM CURSO SUPERIOR	18,65%	22,47%	12,65%	12,48%	16,56%
COM CURSO SUPERIOR	81,35%	77,53%	87,35%	87,52%	83,44%

Tabela 8: Resumo da composição das bancadas.

## Conclusão

Historicamente, o capital privado tem suprido fundos de forma isolada para a atividade política, e os efeitos dessa fonte de financiamento já são conhecidos. O investimento público em ações políticas é recente, adquirindo relevância a partir do século passado como uma maneira de fortalecer as instituições democráticas pela via dos partidos políticos e seu suporte monetário. A alternativa pública coloca-se como uma opção viável para os países cujas economias podem arcar com o gasto.

Levando em conta os argumentos apresentados, do ponto de vista da representação política, é desejável alguma participação do poder público no financiamento de atividades políticas, resgatando a responsabilidade estatal no jogo democrático e apoiando a representação política dos setores da sociedade menos aquinhoados em termos monetários. Também é importante o canal privado de participação, tanto pela expressão da parcela da sociedade mais rica quanto pelo peso econômico no desenvolvimento político da Nação. A combinação de ambos, à semelhança com a relação Estado e mercado no desenvolvimento da economia, reflete uma evolução do jogo político na disputa de espaço entre parcelas da sociedade. O ideal do sistema misto é o incentivo às melhores qualidades de cada fonte de recursos, ainda que isso não signifique a anulação dos aspectos negativos de cada um.

Combater esses aspectos é tarefa do sistema de controle e fiscalização, que deve ser dimensionado de acordo com a realidade das normas eleitorais em vigor, atribuindo-lhe competência para uma atuação independente e eficaz. Entretanto, essa tarefa também consome recursos, certamente advindos do governo, cuja mensuração ainda deve ser aprimorada nas considerações sobre as futuras alterações no sistema eleitoral e político. Um dos argumentos em defesa do projeto de lei 2679/03 é justamente a incapacidade do sistema atual de fiscalização de controlar verbas públicas investidas em caráter individual, frente ao número elevado de candidaturas em todo o país.

Em termos de representação política, a alteração das regras de financiamento pode trazer mudanças nas bancadas parlamentares, mas sua natureza e profundidade somente poderão ser avaliados pela experiência empírica das eleições. Considerando as bancadas da Câmara dos Deputados sob os efeitos do horário eleitoral gratuito instituído na década de 1960, o percentual de ensino superior nas eleições posteriores não demonstra uma alteração substancial da participação de deputados sem o grau universitário,

sinalizando que essa forma pioneira de investimento público nas eleições não foi capaz de mudar o perfil da representação parlamentar. Em outras palavras, a divulgação de informações dos candidatos pelos meios de comunicação de massa não foi suficiente para mudar o voto dos indivíduos. Considerando que uma das atribuições do ensino superior é formar elites, depreende-se que o investimento público em eleições, ainda que indireto, não logrou sensibilizar a população a aumentar o número de representantes que não pertençam à elite.

Por extensão, pode-se inferir que o reflexo de um maior aporte público nas eleições, apesar de significar um aumento na despesa pública de forma direta, corre o risco de não produzir efeitos práticos na composição das bancadas. Isso não argumenta em favor da dispensa da contribuição do dinheiro público, mas pode ser um indicativo de que o investimento deva ser dirigido também para as atividades políticas fora do período eleitoral, criando, por meio da discussão e da tomada de posição dos cidadãos, um canal não eleitoral de participação com influência na representação política.

Finalmente, pode-se concluir que o sistema de financiamento misto com recursos do Erário específicos para as campanhas eleitorais pode dar visibilidade eleitoral às parcelas menos favorecidas economicamente, mas não é possível afirmar que irá resultar em mais cadeiras no parlamento para esses setores, colocando em dúvida a validade do aumento de despesa pública.

## REFERÊNCIAS:

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. Financiamento de campanhas eleitorais. Revista de Informação Legislativa. nº 161, jun/mar 2004. Brasília-DF. 2004.

ARBLASTER, Anthony. A Democracia. Publicações Europa América Ltda. Mem Martins, Portugal. 2004.

ARISTÓTELES. A Constituição de Atenas. Série Os Pensadores. Editora Nova Cultura Ltda. São Paulo. 1999.

AVELAR, Lúcia. Participação Política. In \_\_\_\_\_ & CINTRA, Antônio Octavio (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp. Ed., 2004.

BACKES, Ana Luiza. Financiamento de campanhas nos Estados Unidos. Estudo Técnico Específico. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília – DF. 2005. Disponível em [www.camara.gov.br/biblarq/temasselecionados](http://www.camara.gov.br/biblarq/temasselecionados).

BOBBIO, Norberto. A Teoria das Formas de Governo. Editora UnB. Brasília – DF. 1997

\_\_\_\_\_ O Futuro da Democracia; uma defesa das regras do jogo. Paz e Terra. Rio de Janeiro: 1986.

\_\_\_\_\_ Thomas Hobbes. Editora Campus. São Paulo. 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O processo histórico do desenvolvimento econômico. Disponível em [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Acesso em 03 outubro de 2007.

BÚRIGO, Vandrê Augusto. Revista de Informação Legislativa número 154. Abril/junho 2002, p. 177. Senado Federal. Brasília – DF.

CARVALHO, Márcio A. Revista de Informação Legislativa número 160, outubro/dezembro 2003, p. 261. Senado Federal. Brasília - DF.

CINTRA, Antonio Octavio. Simulação da Distribuição de Recursos para os partidos com o financiamento público exclusivo (PL 2679/03). Estudo Técnico Específico. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília-DF. 2003. Disponível em [www.camara.gov.br/biblarq/temasselecionados](http://www.camara.gov.br/biblarq/temasselecionados).

\_\_\_\_\_ A Proposta de Reforma Política: prós e contras. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília – DF. 2005. Disponível em [www.camara.gov.br/biblarq/temasselecionados](http://www.camara.gov.br/biblarq/temasselecionados).

COLOSSI, Nelson. CONSENTINO, Aldo. QUEIROZ, Ety Guerra. Mudanças no contexto do ensino superior no Brasil: uma tendência ao ensino colaborativo. Revista FAE, n. 1, p. 51-58. jan-abr 2001.

DOWNS, Anthony. Uma Teoria Econômica da Democracia. Editora da Universidade de São Paulo – Edusp. São Paulo. 1999.

FLEISCHER, David Verge. Repertório biográfico dos Senhores Deputados. Período 1945-1967. Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 1981.

GASTALDI, José Petrelli. Elementos de Economia Política. São Paulo. Editora Saraiva. 2005.

GRAZIANO, Luigi. O Lobby e o Interesse Público. Rev. bras. Ci. Soc. , São Paulo, v. 12, n. 35, 1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 28 Aug 2007.

MARTINS, Eliseu. Contabilidade de Custos. São Paulo. Atlas. 1998.

MIGUEL, Luís Felipe. A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo. DADOS, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 45, nº 3, 2002, pp. 483 a 511.

\_\_\_\_\_ Representação política em 3-D: elementos para uma teoria ampliada de representação política. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 18, num. 51, 2003. pp. 123 a140.

NICOLAU, Jairo. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 49, n. 4, 2006, pp. 689 a 720.

NOGUEIRA, Octaciano. SEVERO, Alípio. Democracia dos Autocratas. Brasília. Nossa Cidade Editora Ltda. 2002.

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

PEREIRA, Wlademir (coordenador). MONTORO FILHO, André. Manual de Introdução à Economia. Edições Saraiva. São Paulo. 1982.

ROCHA, Leonel Sica da. Portal da Câmara dos Deputados. Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Notícias. Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/comissões/credn/>. Acesso em 26/10/2007.

RODRIGUES, Ricardo. Maquiavel e a Ética na Política. Revista da Universidade Católica de Pernambuco. Fasa Editora. 1986.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. Novos estud. - CEBRAP, São Paulo, n. 73, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 Oct 2007.

SHIKIDA, Cláudio Djissey; MONASTERIO, Leonardo M.. Grupos de interesse, regimes políticos e crescimento econômico no Brasil (1970-1995): alguma evidência empírica. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582000000200003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582000000200003&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 18 Out 2007. doi: 10.1590/S0011-52582000000200003

SIQUEIRA, Ângela Böckmann. Vantagens e desvantagens da mensuração do lucro econômico. Revista UnB Contábil. Departamento de Ciências Contábeis da Universidade de Brasília. 1998. Edição segundo semestre 1999.

SILVA, César Augusto Tibúrcio. TRISTÃO, Gilberto. Contabilidade Básica. 2. edição. São Paulo. Editora Atlas. 2000.

TRICHES, Divanildo. Uma análise da economia política e das atividades dos grupos de interesse no Mercosul. 2003. IPES – Instituto de Pesquisas Econômicas e Sociais da Universidade de Caxias do Sul. Disponível em <http://hermes.ucs.br/ccea/ipes/Textosparadiscussao.html>. Acesso em 18 Out 2007.

TRINDADE, Fernando. Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Textos para discussão. Brasília-DF, abril/2004. Disponível em [www.camara.gov.br/biblarq/temasselecionados](http://www.camara.gov.br/biblarq/temasselecionados), acesso em 27/11/2007.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Democracia Enclausurada: um debate crítico sobre a democracia representativa contemporânea. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Sociologia da UnB. Editado pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Brasília – DF. 2006.

VAZ, Lúcio. Eleições e Dinheiro. *Correio Brasiliense*, Brasília – DF. Caderno de Política, edições de 02 e 03 de dezembro de 2007.

WEBER, Max. *Ciência e Política Duas Vocações*. Editora Martin Claret. São Paulo. 2006.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opin. Publica*, Campinas, v. 11, n. 2, 2005  
Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-6276-2005000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-6276-2005000200002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 03 Dez 2007. doi: 10.1590/S0104-62762005000200002



## ANEXO A – Extrato da Lei 9.504/97

Extrato da Lei 9.504/97, de 30 de setembro de 1997, capítulos “Da arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais” e “Da Prestação de Contas” (artigos 17 a 32).

“ .....

Da Arrecadação e da Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais

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

Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade. [\(Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

~~Art. 18. Juntamente com o pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem.~~

Art. 18. No pedido de registro de seus candidatos, os partidos e coligações comunicarão aos respectivos Tribunais Eleitorais os valores máximos de gastos que farão por cargo eletivo em cada eleição a que concorrerem, observados os limites estabelecidos, nos termos do art. 17-A desta Lei. [\(Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

§ 1º Tratando-se de coligação, cada partido que a integra fixará o valor máximo de gastos de que trata este artigo.

§ 2º Gastar recursos além dos valores declarados nos termos deste artigo sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

Art. 19. Até dez dias úteis após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais.

§ 1º Os comitês devem ser constituídos para cada uma das eleições para as quais o partido apresente candidato próprio, podendo haver reunião, num único comitê, das atribuições relativas às eleições de uma dada circunscrição.

§ 2º Na eleição presidencial é obrigatória a criação de comitê nacional e facultativa a de comitês nos Estados e no Distrito Federal.

§ 3º Os comitês financeiros serão registrados, até cinco dias após sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos.

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

Art. 21. O candidato é o único responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo assinar a respectiva prestação de contas sozinho ou, se for o caso, em conjunto com a pessoa que tenha designado para essa tarefa.

Art. 21. O candidato é solidariamente responsável com a pessoa indicada na forma do art. 20 desta Lei pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha, devendo ambos assinar a respectiva prestação de contas. [\(Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

Art. 22. É obrigatório para o partido e para os candidatos abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha.

§ 1º Os bancos são obrigados a acatar o pedido de abertura de conta de qualquer partido ou candidato escolhido em convenção, destinada à movimentação financeira da campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica aos casos de candidatura para Prefeito e Vereador em Municípios onde não haja agência bancária, bem como aos casos de candidatura para Vereador em Municípios com menos de vinte mil eleitores.

§ 3º O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham da conta específica de que trata o **caput** deste artigo implicará a desaprovação da prestação de contas do partido ou candidato; comprovado abuso de poder econômico, será cancelado o registro da candidatura ou cassado o diploma, se já houver sido outorgado. ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#))

§ 4º Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral remeterá cópia de todo o processo ao Ministério Público Eleitoral para os fins previstos no [art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#). ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#))

Art. 23. A partir do registro dos comitês financeiros, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas:

I - no caso de pessoa física, a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição;

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

§ 2º Toda doação a candidato específico ou a partido deverá fazer-se mediante recibo, em formulário impresso, segundo modelo constante do Anexo.

§ 3º A doação de quantia acima dos limites fixados neste artigo sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

~~§ 4º Doações feitas diretamente nas contas de partidos e candidatos deverão ser efetuadas por meio de cheques cruzados e nominais.~~

§ 4º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta mencionada no art. 22 desta Lei por meio de: ([Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006](#))

I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#))

II - depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado no inciso I do § 1º deste artigo. ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#))

§ 5º Ficam vedadas quaisquer doações em dinheiro, bem como de troféus, prêmios, ajudas de qualquer espécie feitas por candidato, entre o registro e a eleição, a pessoas físicas ou jurídicas. ([Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006](#))

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

I - entidade ou governo estrangeiro;

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

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

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

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

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

VIII - entidades beneficentes e religiosas; [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

IX - entidades esportivas que recebam recursos públicos; [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

XI - organizações da sociedade civil de interesse público. [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

Art 25. O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico.

~~Art 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei, dentre outros:~~

Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei: [\(Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho;

II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;

III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

~~IV - despesas com transporte ou deslocamento de pessoal a serviço das candidaturas;~~

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas; [\(Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

V - correspondência e despesas postais;

VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;

VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;

VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;

~~IX - produção ou patrocínio de espetáculos ou eventos promocionais de candidatura;~~

IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura; [\(Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

~~XI - pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral;~~ [\(Revogado pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

~~XIII - confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha;~~ [\(Revogado pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

XIV - aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;

XV - custos com a criação e inclusão de sítios na Internet;

XVI - multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.

XVII - produção de **jingles**, vinhetas e **slogans** para propaganda eleitoral. [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

Art. 27. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

Art. 28. A prestação de contas será feita:

I - no caso dos candidatos às eleições majoritárias, na forma disciplinada pela Justiça Eleitoral;

II - no caso dos candidatos às eleições proporcionais, de acordo com os modelos constantes do Anexo desta Lei.

§ 1º As prestações de contas dos candidatos às eleições majoritárias serão feitas por intermédio do comitê financeiro, devendo ser acompanhadas dos extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e da relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes.

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

§ 3º As contribuições, doações e as receitas de que trata esta Lei serão convertidas em UFIR, pelo valor desta no mês em que ocorrerem.

§ 4º Os partidos políticos, as coligações e os candidatos são obrigados, durante a campanha eleitoral, a divulgar, pela rede mundial de computadores (internet), nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, relatório discriminando os recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro que tenham recebido para financiamento da campanha eleitoral, e os gastos que realizarem, em sítio criado pela Justiça Eleitoral para esse fim, exigindo-se a indicação dos nomes dos doadores e os respectivos valores doados somente na prestação de contas final de que tratam os incisos III e IV do art. 29 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

Art. 29. Ao receber as prestações de contas e demais informações dos candidatos às eleições majoritárias e dos candidatos às eleições proporcionais que optarem por prestar contas por seu intermédio, os comitês deverão:

I - verificar se os valores declarados pelo candidato à eleição majoritária como tendo sido recebidos por intermédio do comitê conferem com seus próprios registros financeiros e contábeis;

II - resumir as informações contidas nas prestações de contas, de forma a apresentar demonstrativo consolidado das campanhas dos candidatos;

III - encaminhar à Justiça Eleitoral, até o trigésimo dia posterior à realização das eleições, o conjunto das prestações de contas dos candidatos e do próprio comitê, na forma do artigo anterior, ressalvada a hipótese do inciso seguinte;

IV - havendo segundo turno, encaminhar a prestação de contas dos candidatos que o disputem, referente aos dois turnos, até o trigésimo dia posterior a sua realização.

§ 1º Os candidatos às eleições proporcionais que optarem pela prestação de contas diretamente à Justiça Eleitoral observarão o mesmo prazo do inciso III do *caput*.

§ 2º A inobservância do prazo para encaminhamento das prestações de contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar.

Art 30. Examinando a prestação de contas e conhecendo-a, a Justiça Eleitoral decidirá sobre a sua regularidade.

~~§ 1º A decisão que julgar as contas de todos os candidatos, eleitos ou não, será publicada em sessão, até oito dias antes da diplomação.~~

§ 1º A decisão que julgar as contas dos candidatos eleitos será publicada em sessão até 8 (oito) dias antes da diplomação. [\(Redação dada pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

§ 2º Erros formais e materiais corrigidos não autorizam a rejeição das contas e a cominação de sanção a candidato ou partido.

§ 3º Para efetuar os exames de que trata este artigo, a Justiça Eleitoral poderá requisitar técnicos do Tribunal de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, pelo tempo que for necessário.

§ 4º Havendo indício de irregularidade na prestação de contas, a Justiça Eleitoral poderá requisitar diretamente do candidato ou do comitê financeiro as informações adicionais necessárias, bem como determinar diligências para a complementação dos dados ou o saneamento das falhas.

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral relatando fatos e indicando provas e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

§ 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no [art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#), no que couber. [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

§ 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado. [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

Art. 31. Se, ao final da campanha, ocorrer sobra de recursos financeiros, esta deve ser declarada na prestação de contas e, após julgados todos os recursos, transferida ao partido ou coligação, neste caso para divisão entre os partidos que a compõem.

Parágrafo único. As sobras de recursos financeiros de campanha serão utilizadas pelos partidos políticos, de forma integral e exclusiva, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política.

Art. 32. Até cento e oitenta dias após a diplomação, os candidatos ou partidos conservarão a documentação concernente a suas contas.

Parágrafo único. Estando pendente de julgamento qualquer processo judicial relativo às contas, a documentação a elas concernente deverá ser conservada até a decisão final.

.....

Brasília, 30 de setembro de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

MARCO ANTONIO DE OLIVEIRA MACIEL

*Iris Rezende*”

ANEXO B – Projeto de Lei 2.679/2003.

**PROJETO DE LEI N°                   , de 2003**  
**(Da Comissão Especial de Reforma Política)**

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 n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei 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 n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

Art. 2º Os artigos adiante enumerados da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 105. (REVOGADO)

.....  
 Art. 107. Determina-se para cada partido ou federação o quociente partidário dividindo-se pelo quociente eleitoral o número de votos válidos dados sob a mesma legenda, desprezada a fração. (NR)

Art. 108. Estarão eleitos tantos candidatos por partido ou federação partidária quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem em que foram registrados. (NR)

Art. 109. ....

I – dividir-se-á o número de votos válidos atribuídos a cada partido ou federação pelo número de lugares por eles obtidos, mais um, cabendo ao partido ou federação que apresentar a maior média um dos lugares a preencher;

II – .....

Parágrafo único. O preenchimento dos lugares com que cada partido ou federação partidária for contemplado far-se-á segundo a ordem em que seus candidatos forem registrados nas respectivas listas. (NR)

Art. 110. (REVOGADO)

Art. 111. Se nenhum partido ou federação alcançar o quociente eleitoral, proceder-se-á a nova eleição. (NR)

Art. 112. Considerar-se-ão suplentes da representação partidária ou da federação os candidatos não eleitos efetivos das listas respectivas, na ordem em que foram registrados. (NR)”

Art. 3º Fica acrescido, à Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, o art. 11-A, com a seguinte redação:

“Art. 11-A Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após a sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária, inclusive no registro de candidatos e no funcionamento parlamentar, com a garantia da preservação da identidade e da autonomia dos partidos que a integrarem.

§ 1º A federação de partidos políticos deverá atender, no seu conjunto, às exigências do art. 13, obedecidas as seguintes regras para a sua criação:

I – só poderão integrar a federação os partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral;

II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados, no mínimo, por três anos;

III – nenhuma federação poderá ser constituída nos quatro meses anteriores às eleições.

§ 2º O descumprimento do disposto no § 1º deste artigo acarretará ao partido a perda do funcionamento parlamentar.

§ 3º Na hipótese de desligamento de um ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam dois ou mais partidos.

§ 4º O pedido de registro de federação de partidos deverá ser encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral acompanhado dos seguintes documentos:

I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação;

II – cópia do programa e estatuto comuns da federação constituída;

III – ata da eleição do órgão de direção nacional da federação.

§ 5º O estatuto de que trata o inciso II do § 4º deste artigo definirá as regras para composição da lista preordenada da federação para as eleições proporcionais.

(NR)”

Art. 4º Os arts. 13, 39, 44 e 45 da Lei n.º 9.096, de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, obtenha o apoio de, no mínimo, dois por cento dos votos apurados nacionalmente, não computados os brancos e nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados e eleja, pelo menos, um representante em cinco desses Estados. (NR)

.....  
Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político ou federação pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para a constituição de seus fundos, sendo vedado usá-los no financiamento de campanhas eleitorais. (NR)

.....  
Art. 44.....

II – na propaganda doutrinária e política, exceto no segundo semestre dos anos em que houver eleição;

III – no alistamento;

IV – na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido, dos quais, pelo menos, trinta por cento serão destinados às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina.

.....  
§ 4º É vedada a aplicação de recursos do Fundo Partidário em campanhas eleitorais. (NR)

.....  
Art. 45. ....

.....  
IV - promover e difundir a participação política das mulheres, dedicando ao tema, pelo menos, vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita.

..... (NR)”

Art. 5º Os dispositivos adiante enumerados da Lei n.º 9.504, de 1997, passam a vigorar com seguinte redação:

“Art. 5º Nas eleições proporcionais, contam-se como válidos apenas os votos dados às legendas partidárias e às de federações. (NR)

Art. 6º Poderão os partidos políticos e as federações partidárias, dentro da mesma circunscrição, celebrar coligação somente para a eleição majoritária.

.....  
 § 2º Na propaganda eleitoral, a coligação usará, obrigatoriamente, sob sua denominação, as legendas de todos os partidos que a integram, devendo a coligação ser identificada por número próprio, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados.

§ 3º.....

.....  
 II – o pedido de registro dos candidatos deve ser subscrito pelos Presidentes dos partidos e federações coligados, por seus Delegados, pela maioria dos membros dos respectivos órgãos executivos de direção ou por representante da coligação, na forma do inciso III;

III – os partidos e federações integrantes da coligação devem designar um representante, que terá atribuições equivalentes às de Presidente de partido político, no trato dos interesses e na representação da coligação, no que se refere ao processo eleitoral;

IV – a coligação será representada perante a Justiça Eleitoral pela pessoa designada na forma do inciso III ou por delegados indicados pelos partidos ou federações que a compõem, podendo nomear até:

.....  
 § 4º A deliberação sobre coligações caberá à convenção de cada partido ou federação partidária, em âmbito nacional, nas eleições presidenciais; em âmbito regional, quando se tratar de eleição federal ou estadual; e, em âmbito municipal, quando se tratar de eleição municipal, e será aprovada conforme dispuserem seus estatutos;

§ 5º Na mesma oportunidade, serão estabelecidas as candidaturas que caberão a cada partido ou federação. (NR)

.....  
 Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos ou federações e a definição da ordem em que serão registrados devem ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral.

§ 1º (REVOGADO)

.....  
 § 3º Obedecido o disposto no § 4º, o partido ou a federação organizará, em âmbito estadual, em convenção regional, pelo voto secreto dos convencionais, uma lista partidária para a eleição de Deputado Federal e outra para a de Deputado Estadual, Distrital ou de Território; em convenção de âmbito municipal, organizará uma lista partidária para a eleição de Vereador.

§ 4º A ordem de precedência dos candidatos na lista partidária corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na convenção;

§ 5º Cada convencional disporá de três votos, sendo-lhe permitido conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 6º Se no primeiro escrutínio não se lograr estabelecer a ordem de precedência da totalidade dos candidatos inscritos, os lugares remanescentes serão preenchidos em escrutínios sucessivos, vedado conferir mais de um voto ao mesmo candidato.

§ 7º No caso de mais de um candidato obter a mesma votação, a precedência será do mais idoso.



§ 8º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou federação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para as candidaturas de cada sexo.

§ 9º O estabelecimento da ordem de precedência dos candidatos na lista de federação partidária obedecerá ao disposto no respectivo estatuto. (NR)

.....  
 Art. 10. Cada partido ou federação poderá registrar candidatos em listas preordenadas para a Câmara dos Deputados, Câmara Legislativa, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, até cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher.

Parágrafo único. No caso de as convenções para a escolha de candidatos não indicarem o número máximo de candidatos previsto neste artigo, o partido ou a federação poderá preencher as vagas remanescentes até sessenta dias antes do pleito.(NR)

.....  
 Art. 12. (REVOGADO).

.....  
 Art. 15. Aos partidos e federações partidárias fica assegurado o direito de manter os números atribuídos à sua legenda na eleição anterior.

§ 1º Os candidatos aos cargos majoritários concorrerão com o número identificador do partido ao qual estiverem filiados.

§ 2º Os candidatos de coligações, nas eleições majoritárias, serão registrados com o número próprio da coligação, diverso dos usados para identificar cada um dos partidos coligados. (NR)

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

§ 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.

§ 2º A dotação de que trata este artigo deverá ser consignada ao Tribunal Superior Eleitoral, no anexo da lei orçamentária correspondente ao Poder Judiciário.

§ 3º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 1º de maio do ano do pleito.

§ 4º O Tribunal Superior Eleitoral fará a distribuição dos recursos aos órgãos de direção nacional dos partidos políticos, dentro de dez dias, contados da data do depósito a que se refere o § 3º, obedecidos os seguintes critérios:

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.

§ 5º Os recursos destinados a cada partido ou federação deverão aplicar-se de acordo com os seguintes critérios:

I – nas eleições presidenciais, federais e estaduais, quando o partido ou a federação tiverem candidato próprio a Presidente da República, os diretórios nacionais dos partidos políticos e a direção nacional de cada federação reservarão trinta por cento dos recursos para sua administração direta;

II – se o partido ou federação não tiver candidato próprio a Presidente da República, mesmo concorrendo em coligação, os respectivos diretórios nacionais reservarão vinte por cento dos recursos para sua administração direta;

III – nas hipóteses dos incisos I e II, os diretórios nacionais dos partidos ou federações distribuirão os recursos restantes aos diretórios regionais, sendo:

a) metade na proporção do número de eleitores de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território; e

b) metade na proporção das bancadas dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, que o partido ou federação elegeu para a Câmara dos Deputados.

II – nas eleições municipais, os diretórios nacionais dos partidos políticos ou a direção nacional de cada federação reservarão dez por cento dos recursos para sua administração direta e distribuirão os noventa por cento restantes aos diretórios regionais, conforme critérios estabelecidos nas alíneas a e b do inciso I.

III – dos recursos recebidos pelos diretórios regionais, dez por cento serão reservados para a sua administração direta e os noventa por cento restantes serão distribuídos aos diretórios municipais, sendo:

a) metade na proporção do número de eleitores do município; e

b) metade na proporção do número de vereadores eleitos pelo partido político ou federação, no município, em relação ao total de vereadores eleitos pelo partido político ou federação no Estado. (NR)

Art. 18 (REVOGADO)

Art. 19. Até dez dias após a escolha de seus candidatos em convenção, o partido, coligação ou federação partidária constituirá comitês financeiros, com a finalidade de administrar os recursos de que trata o art. 17. (NR)

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 Juizes 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.

§ 2º Os partidos políticos, as coligações e as federações partidárias deverão apresentar:

I – quarenta e cinco dias anteriores à data da eleição, a primeira prestação de contas dos recursos usados na campanha até o momento da declaração; e

II - até dez dias após a data de realização do pleito, a prestação de contas complementar, relativa aos recursos despendidos posteriormente à primeira declaração até o fim da campanha. (NR)

Art. 21. (REVOGADO)

Art. 22. É obrigatório para o partido, coligação e federação partidária abrir conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro das campanhas.

§ 1º Os bancos são obrigados a aceitar o pedido de abertura de conta destinada à movimentação financeira de campanha, sendo-lhes vedado condicioná-la a depósito mínimo.

.....(NR)

Art. 23 (REVOGADO)

Art. 24. É vedado a partido, coligação, federação partidária e candidato receber, direta ou indiretamente, recursos em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, além dos previstos nesta Lei.

§ 1º A doação de pessoa física para campanhas eleitorais sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada.

§ 2º A pessoa jurídica que descumprir o disposto neste artigo estará sujeita ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia doada e à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

§ 3º O partido ou federação que infringir o disposto neste artigo estará sujeito a multa no valor de três vezes o valor recebido em doação.

§ 4º Nas eleições majoritárias, o candidato que infringir o disposto neste artigo estará sujeito à cassação do registro ou do diploma, se este já houver sido expedido.

§ 5º Nas eleições proporcionais, observar-se-á o seguinte:

I – comprovada a responsabilidade do candidato, aplicar-se-lhe-ão as mesmas punições previstas no § 4º deste artigo, sem prejuízo de sua responsabilização por abuso de poder econômico, conforme as penas cominadas no art. 23, inciso III, da Lei n.º 8.884, de 11 de junho de 1994;

II – comprovada a responsabilidade do partido ou federação, independentemente da aplicação da multa prevista no § 3º, serão cassados o registro da lista partidária ou os diplomas dos candidatos, se já expedidos.

§ 6º Na hipótese de cassação de registro da lista partidária ou de federação, os votos que lhes foram atribuídos serão nulos, devendo a Justiça Eleitoral proceder a novo cálculo dos quocientes eleitoral e partidário. (NR)

Art.25. O partido ou federação que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos fixadas nesta Lei perderá o direito ao recebimento da quota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiários por abuso do poder econômico. (NR)

Art. 25-A A fiscalização de abuso do poder econômico, no curso da campanha, será exercida por uma comissão instituída pela Justiça Eleitoral, em cada circunscrição.

§ 1º A composição, atribuições e funcionamento da comissão serão disciplinados pelo Tribunal Superior Eleitoral.

§ 2º Entre os membros da comissão constarão os representantes dos partidos, federações, coligações e outros que a Justiça Eleitoral considerar necessários.

§ 3º Por solicitação da comissão, o órgão competente da Justiça Eleitoral poderá, liminarmente, determinar a suspensão da campanha do candidato ou da lista, nas hipóteses previstas nos §§ 4º e 5º do art. 24, pelo prazo máximo de cinco dias, assegurada ampla defesa.

.....  
Art.27 (REVOGADO)

.....  
Art. 33. ....

.....  
IV – plano amostral e quotas a serem usadas com respeito a sexo, idade, grau de instrução, nível econômico e área física de realização do trabalho; intervalo de confiança e margem de erro máximo admissível; informações sobre base de dados usada para a confecção da amostra, a saber: proveniência (censo, pesquisa por amostragem, ou outra modalidade), entidade que produziu e o ano de coleta dos dados;

.....(NR)

Art. 33-A. As entidades e empresas especificadas no art. 33 são obrigadas, a cada pesquisa, a depositar, na Justiça Eleitoral, até quarenta e oito horas após a divulgação dos resultados, as seguintes informações:

a) o percentual de entrevistas obtido em cada combinação de atributos ou valores das variáveis usadas para estratificação da amostra, tais como idade, sexo, escolaridade e nível sócio econômico dos entrevistados;

b) para pesquisas de âmbito nacional, o perfil, por Estado, da amostra usada, com as informações da alínea a, complementadas com a relação nominal dos municípios sorteados e o número de entrevistas realizadas em cada um;

c) para pesquisas de âmbito estadual, a relação nominal dos municípios sorteados, número de entrevistas realizadas e número de pontos de coleta de dados usados em cada um deles;

d) para pesquisas de âmbito municipal, número e localização dos pontos de coleta de dados usados, número de entrevistas efetuadas em cada um, e processo de seleção desses pontos;

e) para as pesquisas de “boca de urna”, além das informações objeto dos itens anteriores, a distribuição das entrevistas por horários no dia da eleição, com especificação de quantas entrevistas foram feitas em cada horário, a partir do começo da votação, até o último horário, quais as zonas e seções eleitorais sorteadas, qual o número de entrevistas por zonas e seções eleitorais e, se houver quotas, a sua especificação por horários, zonas e seções eleitorais.

Parágrafo único. O arquivo eletrônico com os dados obtidos pela aplicação do questionário completo registrado deverá ser depositado, até quarenta e oito horas após a divulgação dos dados da pesquisa, nos órgãos da Justiça Eleitoral mencionados no § 1º do art. 33, e ser de imediato posto à disposição, para consulta, dos partidos, coligações e federações com candidatos ao pleito.

.....  
Art.39.....

.....  
§ 4º A realização de comício é permitida no horário compreendido entre as oito horas e as vinte e quatro horas; espetáculos do tipo “showmício” e apresentações de natureza similar, que usem de artifícios visuais ou da participação de músicos, artistas e profissionais dos meios de comunicação de massa são permitidos desde que, para efeito de prestação de contas, sejam contabilizados a preço de mercado, ainda que prestados graciosamente.

.....  
§ 6º Os infratores do disposto no § 4º estão sujeitos a multa equivalente ao dobro do que foi recebido ou estipulado, e o candidato, partido ou federação, a cassação do respectivo registro. (NR)

.....  
Art. 42 .....

.....  
§ 2º .....

I - trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Presidente da República;

II – trinta por cento, entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Governador e a Senador;

III – quarenta por cento, entre os partidos e federações partidárias que tenham candidatos a Deputado Federal, Estadual ou Distrital;

IV – nas eleições municipais, metade entre os partidos, federações partidárias e coligações que tenham candidato a Prefeito, e metade entre os partidos e federações que tenham candidatos a Vereador.

.....(NR)

.....  
Art. 46. ....

.....  
II – nas eleições proporcionais, os debates deverão ser organizados de modo que assegurem a presença de número equivalente de candidatos de todos os partidos e

federações partidárias a um mesmo cargo eletivo, podendo desdobrar-se em mais de um dia.

.....(NR)

Art. 59. ....

13

.....  
§ 2º (REVOGADO)

.....  
Art. 60. (REVOGADO)

.....  
Art. 83. ....

.....  
§ 2º Os candidatos a eleição majoritária serão identificados pelo nome indicado no pedido de registro, pela sigla e pelo número adotados pelo partido, coligação ou federação a que pertencem, e deverão figurar na ordem determinada por sorteio;

§ 3º Para as eleições realizadas pelo sistema proporcional, a cédula terá espaços para que o eleitor escreva a sigla ou o número do partido ou da federação de sua preferência.

.....(NR)

Art. 85. (REVOGADO)

Art. 86. (REVOGADO)”

Art. 6º Os atuais detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual e Distrital que, até a véspera da convenção para escolha de candidatos, fizerem comunicação por escrito, ao órgão de direção regional, de sua intenção de concorrer ao pleito, , comporão a lista dos respectivos partidos ou federações, na ordem decrescente dos votos obtidos nas eleições de 2002, salvo deliberação em contrário do órgão competente do partido.

§ 1º O ordenamento da lista a que se refere o *caput* obedecerá aos seguintes critérios:

I – primeiramente, na ordem decrescente da votação obtida no pleito de 2002, os candidatos originários, isto é, os eleitos pelo próprio partido ou em coligação com este, os suplentes efetivados e os suplentes que exerceram o mandato por, pelo menos, seis meses até 31 de dezembro de 2003;

II – a seguir, os candidatos que houverem mudado de legenda partidária após o pleito de 2002, respeitada, igualmente, a ordem da votação obtida.

§ 2º Na hipótese de o partido ou federação não dispor de nenhum candidato originário, os candidatos oriundos de outros partidos comporão sua lista pela ordem decrescente de suas votações no pleito de 2002.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

O presente projeto de lei visa a sanar alguns problemas cruciais, de longa data apontados no sistema eleitoral brasileiro, os quais afetam não apenas o comportamento dos candidatos durante as campanhas, mas também os próprios partidos políticos. Esses problemas têm, igualmente, profundos reflexos no funcionamento das Casas Legislativas, dos órgãos governamentais nos três níveis de governo e, até mesmo, no relacionamento entre os Poderes.

Entre os problemas mencionados, que requerem soluções mais urgentes, estão os seguintes:

a) a deturpação do sistema eleitoral causada pelas coligações partidárias nas eleições proporcionais;

- b) a extrema personalização do voto nas eleições proporcionais, da qual resulta o enfraquecimento das agremiações partidárias;
- c) os crescentes custos das campanhas eleitorais, que tornam o seu financiamento dependente do poder econômico;
- d) a excessiva fragmentação do quadro partidário;
- e) as intensas migrações entre as legendas, cujas bancadas no Legislativo oscilam substancialmente ao longo das legislaturas.

Tais aspectos estão inter-relacionados e demandam, portanto, tratamento conjunto, apesar de a disciplina legal das matérias pertinentes ocorrer em diferentes diplomas. O sistema eleitoral proporcional, adotado em nosso país desde o Código Eleitoral de 1932, é praticado em numerosas democracias contemporâneas, seja em forma pura, seja combinado com o sistema majoritário, em escala distrital, em sistemas mistos de várias modalidades, os quais se têm difundido mundialmente nos últimos anos. No sistema proporcional, a regra de conversão de votos em cadeiras parlamentares estipula que se guarde a proporcionalidade entre o tamanho da bancada que um partido conquista e o número de votos por ele recebido. No Brasil, essa proporcionalidade se faz dentro dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. É usada a fórmula do "quociente eleitoral", somente podendo ter representantes eleitos o partido que conquistar votos que alcancem pelo menos um vez o valor desse quociente. A exigência não é atendida por muitos partidos, os quais, para contorná-la, se coligam com outros, estratégia que lhes permite superar a barreira do quociente. Os votos dos partidos coligados se totalizam em nível de coligação e, na atribuição das cadeiras, segue-se a ordem de votação nominal dos candidatos, como se apenas de um partido se tratasse.

A mecânica mencionada é habitualmente ignorada pelo eleitor, que sufraga um candidato, sem saber que o voto que a ele confere pode, na verdade, vir a eleger candidato de outro partido. Não raro, um candidato da agremiação maior na coligação deixa de ser eleito, porque vem a ser preterido pelo da agremiação menor. Esta, sem a coligação, não teria alcançado o quociente. A prática dilui as diferenças entre os partidos, parecendo servir apenas de expediente para burlar a barreira legal. Além disso, a não permanência da coligação após o pleito, no trabalho legislativo, acentua o caráter oportunista e episódico da aliança.

Da perspectiva do eleitor comum, portanto, subtrai-se inteligibilidade ao sistema e, no médio prazo, pode afetar-se a própria legitimidade da representação. Para corrigir tal distorção, estamos propondo o fim das coligações nas eleições proporcionais, em linha com numerosos projetos de lei que têm tramitado tanto nesta Casa quanto no Senado Federal, entre eles o PL nº 1.562, de 1999 (PLS 178/99), de autoria do então Senador Sérgio Machado, o PL nº 669, de 1999, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira; PL nº 3.367, de 2000, do Deputado Ricardo Ferraço; PL nº 7.048, de 2002, do Deputado Coriolano Sales.

Contudo, pequenas agremiações, de caráter histórico, que legitimamente se propõem a difundir suas idéias e princípios na vida política, reivindicam o direito de subsistir como tais. Com o fim das coligações, a fórmula das federações, sobre a qual dispõe o projeto, permitirá aos pequenos partidos contornar o obstáculo do quociente eleitoral, desde que haja o compromisso, legalmente estabelecido, de estabilidade da aliança pelo período mínimo de três anos, pois funcionarão eles como um só partido.

Outrossim, a união de partidos em federações permitir-lhes-á satisfazer as exigências da Lei dos Partidos no que respeita ao funcionamento parlamentar, uma vez que seus votos são somados como se de um único partido se tratasse. A idéia de federação foi lançada, inicialmente, no Senado Federal, no PL nº 2.220, de 1999, de autoria do Senador José Agripino (PLS nº 180/99), dentro do contexto do voto proporcional vigente no País, que é

o da lista aberta. Visa a proposição contornar a exigência legal para o funcionamento parlamentar contida no art. 13, da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos). Nesta Casa, o Deputado Virgílio Guimarães apresentou o PL nº 3.952/2000, instituindo as federações partidárias destinadas a permitir o registro definitivo dos partidos dela integrantes. Outro aspecto problemático do sistema eleitoral brasileiro que acima apontamos reside na personalização do voto.

Uma característica da maioria das democracias que adotam o sistema eleitoral proporcional é o voto em **listas fechadas**, ou seja, listas, definidas pelos partidos antes das eleições, em que os candidatos vêm apresentados na seqüência em que os partidos os querem eleitos. Após as eleições, se um partido, em razão do “quociente partidário”, tem direito, por exemplo, a quinze cadeiras no Legislativo, elas serão ocupadas pelos quinze primeiros nomes da lista preordenada oferecida aos eleitores.

No Brasil, optou-se por uma espécie rara de sistema proporcional, a **lista aberta**, em que o voto é dado ao candidato, não à legenda. Ainda que se permita o voto de legenda, ele ainda é minoritário. É somado ao total de votos conferidos aos candidatos, para efeito do cálculo do quociente eleitoral. O voto em candidato, em vez de em partido, tem sido diagnosticado, de longa data, inclusive por eminentes líderes políticos, como nocivo à disciplina e coesão partidárias. Na medida em que boa parcela de nossa representação política enfrenta o desafio eleitoral através de esforços e estratégias individuais, inclusive no financiamento de

campanhas, certamente seu comportamento com relação ao partido não terá as mesmas características que teria, caso o partido fosse relevante para a escolha dos eleitores.

Como se vê, no projeto, estamos diante do voto de legenda puro. Em geral, na cédula de votação, aparecem legenda partidária e, a título de ilustração, os primeiros nomes da lista, nunca a lista completa. Vota-se num partido, não num candidato. Propostas no sentido de abandonarmos a votação em candidato para a votação na lista partidária preordenada, seja em forma pura, seja mista (no que a literatura chama sistemas de lista flexível), têm sido apresentadas no Congresso: na Câmara, o PL nº 2887, de 2000, de autoria do Deputado João Paulo; o Senado Federal aprovou o PL nº 3.428, de 2000 (PLS nº 300/99), de autoria do ex-Senador Roberto Requião, ao qual se apensaram nesta Casa o PL nº 3.949/2000, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, e o PL nº 992/2003, de autoria do Deputado Bonifácio de Andrada.

Trata-se de uma opção política, no sentido de reforçar as agremiações partidárias, dentro da visão de que, em sociedades de massa, com gigantescos eleitorados, a democracia representativa só funciona bem quando há partidos, isto é, organizações intermediárias capazes de recrutar líderes e militantes, fazer campanhas em torno de plataformas, atuar disciplinadamente no Legislativo e, conquistando o governo, levar adiante as políticas pelas quais propugnaram. O funcionamento da democracia requer interlocutores confiáveis e permanentes. Os partidos são tão relevantes na moldura política de um país quanto a existência de um marco regulatório e jurídico estável o é para a sua economia e sociedade.

Não há falar, com a introdução do voto em lista partidária preordenada, em ofensa ao princípio do **voto direto**, cláusula pétrea da Constituição. Voto direto significa que o voto leva à apuração do resultado da eleição sem decisão intermediária. Fica excluída, por exemplo, a eleição por meio de delegados, num colégio eleitoral. O eleitor escolhe diretamente o partido, o que significa escolher um grupo de candidatos organizados em lista, os quais, eleitos na ordem em que nela se apresentam, vão desempenhar sua função no parlamento.

Não é novidade ter optado nosso sistema constitucional, faz muito, pela **democracia por meio dos partidos**. Nossa Constituição dedica aos partidos políticos o Capítulo V – “Dos Partidos Políticos” – do Título II - “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, além de

exigir, entre as condições de elegibilidade, a filiação partidária, na forma da lei. Aos que argumentam que, com a sistemática ora proposta, priva-se o eleitorado de um direito, que é o de votar no candidato, na pessoa, obrigando-o a votar numa coletividade, há que lembrar que, mesmo sob a forma atual de voto em lista aberta, o eleitor não vota no universo de concidadãos. Vota em candidatos filiados a partidos, por estes selecionados previamente, colocados numa lista e assim apresentados ao eleitorado. Houve, portanto, uma intermediação, uma seleção prévia, feita pela agremiação, não pelo eleitor, que não pode votar em quem quiser, a seu bel-prazer, senão apenas num grupo de pessoas designado pelo partido.

Ademais, o voto de legenda é ínsito ao sistema proporcional, sendo adotado entre nós desde a introdução deste, jamais contestada a sua constitucionalidade. A disposição contida no projeto visa precisamente ao reforço das entidades partidárias. A disciplina do comportamento legislativo destas se obtém, quase sempre, não como fruto da adesão de seus filiados a princípios ou programas, que os levam a votar na mesma direção, mas sim da busca, por eles, de vantagens individuais. Tampouco se pode ignorar que, tal como acontece na presente legislatura, em virtude das intensas migrações entre as legendas, a disciplina do partido num tempo 1 é a de uma entidade diversa da que se apresenta em plenário nos tempos 2, 3, e assim por diante, em virtude da mudança significativa de composição partidária. Tal situação longe está de refletir a desejável estabilidade institucional; retrata, antes, um ambiente altamente instável, e provavelmente diminui o prestígio das instituições políticas, em particular o do Poder Legislativo, perante a sociedade. Com maior estabilidade do quadro partidário, podem os partidos desempenhar uma crucial função, a de clarificar, para o eleitorado, as questões em jogo na sociedade e as propostas de cada grupo para lidar com elas. Os partidos organizados são capazes de fazer compromissos e cumpri-los, de interagir responsabilmente uns com os outros nas negociações no plano do Legislativo e na composição dos governos de coalizão, que em nosso país são a forma habitual de exercício do Poder Executivo.

Em suma, os partidos trazem segurança à vida política e permitem a formação de expectativas razoáveis sobre seus comportamentos futuros, exigência da vida moderna para todos os agentes responsáveis no âmbito público. O atual sistema eleitoral não só é corrosivo para os partidos, mas é também obstáculo à implantação do financiamento público de campanhas eleitorais. O problema do financiamento de partidos e candidaturas é um dos maiores desafios que enfrentam as democracias hodiernas. Em passado não muito distante, o trabalho eleitoral era feito, em muitos países, com recurso à militância, quase sempre em caráter voluntário. Em alguns países, fazia-se a campanha de porta em porta e contato direto com o eleitor. Os comícios tinham grande importância. Crescentemente, os meios de comunicação de massa passaram a substituir o antigo trabalho pessoal, sobretudo devido à própria magnitude demográfica do eleitorado. As campanhas mudaram radicalmente de feição, com a presença cada vez maior da mídia televisiva. As implicações de custo foram imediatas. Hoje em dia, as campanhas se tornaram caríssimas, o que leva à necessidade de abundantes recursos financeiros, em geral não disponíveis para partidos e candidatos.

A necessidade de recursos é suprida seja pelas contribuições privadas, de cidadãos e, sobretudo, de grandes empresas, seja pelo uso da máquina administrativa. Em ambos os casos, são maculadas a normalidade e a legitimidade das eleições. Na primeira situação, gera-se dependência da representação com respeito aos seus financiadores, o que não é sadio para a vida democrática. Na segunda, configura-se uma deturpação do princípio republicano, desigualando os competidores e criando-se uma patrimonialização da coisa pública em proveito de poucos. 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.

O tema do financiamento público vem sendo tratado em proposições apresentadas nas duas Casas do Congresso: o PL nº 4.593, de 2001 (PLS nº 353/99), de autoria do ex-Senador Sérgio Machado, o PL nº 671/99, de autoria do Deputado Aloysio Nunes Ferreira, o PL nº 830/99, de autoria da ex-Deputada Rita Camata, o PL nº 1.577/99, de autoria do Deputado Clementino Coelho, o PL nº 1.495/99, do Deputado João Paulo, o PL nº 2.948/00, do Deputado Haroldo Lima. O financiamento público exclusivo é, porém, incompatível com a sistemática atual do voto em lista aberta. A campanha em bases individuais, peculiar a essa modalidade, exigiria a divisão da dotação partidária pelos candidatos. Os recursos se diluiriam e, certamente, teriam de ser complementados com recursos de outras fontes, e o sistema estaria comprometido. Com financiamento a partidos que apresentam listas fechadas, a campanha eleitoral será da agremiação como um todo. Os programas eleitorais, os comícios, a propaganda, enfim, serão empreendimentos partidários, devendo todos trabalhar pela causa comum.

O custo da campanha poderá diminuir sensivelmente e mais se reforçará a legitimidade do processo político. Também a fiscalização dos pleitos pela Justiça Eleitoral tornar-se-á muito mais simples, pois em vez de deparar-se ela com milhares de prestações de conta, produzidas por milhares de candidatos, examinará um número reduzido delas, de responsabilidade os próprios partidos. Não menos significativo em nossa vida política tem sido o problema da fragmentação do quadro partidário, já implicitamente mencionado quando falamos do tema das coligações nas eleições proporcionais. Diagnósticos de faz alguns anos viam como extremamente negativa a proliferação de legendas, propiciada por normas legais demasiado permissivas para a criação de partidos.

Muitas democracias contemporâneas são multipartidárias e parlamentares. Sua governabilidade não é comprometida, porque os partidos se unem para a formação de gabinetes, que procuram contemplar as várias agremiações com pastas ministeriais.

Na prática, portanto, os partidos se aproximam, passando a funcionar em bloco, seja no governo, seja na oposição. Contudo, o multipartidarismo com presidencialismo é mais problemático. São oportunas as conclusões de ambiciosa pesquisa comparativa sobre as instituições políticas e o desenvolvimento, que a seguir citamos:

*Tem-se afirmado serem os sistemas presidenciais sobremodo instáveis quando seu sistema partidário é altamente fracionado (...) A ausência de um partido majoritário (...) tem forte impacto sobre a estabilidade das democracias presidenciais, instáveis quando nenhum partido controla uma maioria de assentos na câmara baixa. Já as perspectivas de sobrevivência das democracias parlamentares independem da existência de um partido majoritário.*

Na verdade, a maneira como o sistema presidencial brasileiro procura superar a dificuldade da fragmentação partidária, com a falta de um partido maior de sustentação parlamentar, é mediante a construção de coalizões, tecidas mediante forte cooptação individual de parlamentares, a qual, o mais das vezes, é a responsável pelas intensas mudanças de partido. Para obter um quadro partidário menos fragmentado, as democracias contemporâneas valem-se de alguns recursos. Um deles é a adoção de uma regra de atribuição de cadeiras entre os partidos, após as eleições, que pode favorecer os partidos maiores (a fórmula d'Hondt, conhecida como "das maiores médias", tem esse efeito). Outro recurso são as cláusulas de desempenho, que fixam porcentagens mínimas do eleitorado para que os partidos tenham representação parlamentar. No Brasil, o art. 13 da Lei nº 9.096/95 (**Lei dos Partidos Políticos**) dispõe que, para funcionamento parlamentar,

os partidos tenham alcançado pelo menos cinco por cento dos votos apurados, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. Essa cláusula, atenuada por disposições transitórias de transição, entrará em vigor na eleição de 2006.

A existência de legendas pequenas, mas com importância histórica, que se propõem a difundir suas idéias e princípios, suscita uma importante questão para os esforços de “engenharia política” destinados a estreitar o leque partidário. Até o momento, como salientado anteriormente, a mecânica das coligações tem dado sobrevida a essas legendas. No projeto ora apresentado, propõe-se a nova figura das federações partidárias, para que desempenhem a mesma função das coligações, sem os inconvenientes destas.

Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antônio Cheibub e Fernando Limongi, *Democracy and*

*Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, UK: Cambridge

University Press, 2000, pgs 128-136

23

A disposição permanente do art. 13 da Lei dos Partidos, diante da proibição das coligações nas eleições proporcionais, parece-nos poder ser atenuada, sem concessão, todavia, no que diz respeito ao caráter nacional dos partidos, exigência da Constituição Federal (art. 17, I).

Além dos aspectos acima discutidos, outros problemas se apresentam no sistema eleitoral, com reflexos no sistema político, que é possível corrigir. Outra deficiência de nossa organização política é a baixa representação das mulheres. A experiência internacional demonstra que um estímulo consciente, no plano institucional, dessa representação tem dado frutos, pelo que se recomenda a atenção ao problema na presente reforma. Além de manter, na disposição relativa às listas preordenadas, o percentual mínimo hoje assegurado a cada sexo, o projeto também assegura, inspirando-se em propostas apresentadas pela Deputada Luíza Erundina, trinta por cento do total de recursos do Fundo Partidário destinados à criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa ou de doutrinação política, às instâncias partidárias dedicadas ao estímulo e crescimento da participação política feminina e pelo menos vinte por cento do tempo destinado à propaganda partidária gratuita para promover e difundir a participação política das mulheres.

Finalmente, o Projeto contempla aperfeiçoamentos no tocante às pesquisas eleitorais, no sentido de obter maior transparência no seu uso durante as campanhas eleitorais. A proposição ora apresentada resulta do cuidadoso exame e aproveitamento de inúmeras outras, oferecidas nas duas Casas do Congresso Nacional, as quais versam sobre alguns dos temas básicos de uma reforma política. É produto, também, da audiência de renomados especialistas nos temas tratados que atenderam ao convite da Comissão para discuti-los conosco. Mas, sem dúvida, foi essencial para construí-la a contribuição de nossos Pares, tanto os membros do Colegiado, como também outros ilustres colegas interessados na reforma política, que, com sua presença assídua e entusiasmo nas discussões, muito ajudaram ao Presidente e ao Relator na consolidação de um texto com os pontos mais relevantes e urgentes da reforma política, suscetíveis de tratamento articulado no plano infraconstitucional.

Na certeza de que o projeto constitui um passo decisivo para o aprimoramento de nossa democracia, ao atacar problemas cuja natureza exige soluções interligadas, contamos com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado ALEXANDRE CARDOSO

Presidente