

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Programa de Pós-Graduação em Direito

Adriano Guilherme de Aro Ferreira

**FINANCIAMENTO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO:
análise de um modelo competitivo desigual**

Belo Horizonte

2025

Adriano Guilherme de Aro Ferreira

**FINANCIAMENTO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO:
análise de um modelo competitivo desigual**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior.

Área de concentração: Democracia, Constituição e Internacionalização

Linha de Pesquisa: Constitucionalismo Democrático

Belo Horizonte

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

F383f Ferreira, Adriano Guilherme de Aro
Financiamento do sistema eleitoral brasileiro: análise de um modelo competitivo desigual / Adriano Guilherme de Aro Ferreira. Belo Horizonte, 2025.
237 f.

Orientador: José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior
Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Direito

1. Democracia - Brasil. 2. Soberania. 3. Eleições - Brasil. 4. Competitividade - Eleições. 5. Campanha eleitoral - Brasil - Financiamento. 6. Campanha eleitoral - Administração. 7. Campanha eleitoral - Legislação - Brasil. 8. Fundos para campanha eleitoral - Legislação - Brasil. I. Baracho Júnior, José Alfredo de Oliveira. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 342.8(81)

Adriano Guilherme de Aro Ferreira

**FINANCIAMENTO DO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO:
análise de um modelo competitivo desigual**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Democracia,
Constituição e Internacionalização

Linha de Pesquisa: Constitucionalismo
Democrático

Prof. Dr. José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior - PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Álvaro Ricardo de Souza Cruz - PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes - PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Elival da Silva Ramos - USP (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Rogério Medeiros Garcia de Lima – NEWTON PAIVA (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 11 de abril de 2025.

Para Virgínia, meu grande amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, cuja providência me conduziu carinhosamente ao longo de todo o caminho, auxiliando-me a vencer todos os desafios.

À Virgínia, minha carne e minha alma, esposa e companheira fiel, cujo amor e espírito de sacrifício possibilitaram a conclusão deste trabalho.

Aos nossos filhos Catarina, Leonardo, Teresa, Isabel e Letícia - frutos de nossa doação mútua e nosso maior tesouro.

Aos meus pais José Guilherme e Marli, que me presentearam com o dom da vida e me deram apoio incondicional.

Ao meu irmão Marcelo, pela inspiração e incentivo, franqueando meu acesso aos ambientes parlamentares, em especial ao Congresso Nacional.

Ao meu orientador José Alfredo de Oliveira Baracho Júnior, pela paciência e disponibilidade.

Ao amigo Pedro Augusto, por ter revisado meus rascunhos, contribuindo para maior clareza e concisão das ideias.

A todos os professores e funcionários da PUC Minas, pelo precioso auxílio ao longo desta jornada.

“A política é quase tão excitante como a guerra e não menos perigosa.
Na guerra a pessoa só pode ser morta uma vez, mas na política
diversas vezes” (Churchill, 2024).

RESUMO

As revoluções do século XVIII, fundamentais para a formação dos sistemas políticos atuais, deram origem ao Estado Moderno pautado na democracia representativa, que buscava conciliar liberdade e igualdade. Nesse contexto, a visão minimalista concebe a democracia como uma forma pacífica de solução de controvérsias, assegurados os direitos fundamentais, o voto igualitário e a realização de eleições livres e competitivas. Esse modelo garante o exercício da soberania por meio do processo de escolha dos representantes, em que há uma precisa delimitação de papéis: os eleitores escolhem os representantes, os representantes governam a nação. Todavia, a eficácia desse sistema depende da realização de eleições equilibradas, processo que abrange muitos aspectos, entre os quais o financiamento de campanhas. O Brasil adotou um modelo de financiamento misto, no qual a iniciativa privada fornecia a maior parte dos recursos. Contudo, esse paradigma sofreu uma profunda alteração após o julgamento da ADI 4.650, que impediu o financiamento privado de pessoas jurídicas. Como resultado disto, o Brasil migrou para um modelo de financiamento eminentemente público. Por essas razões, o objetivo do presente estudo foi verificar se o paradigma atual é condizente com a matriz constitucional brasileira. Para atingir tal propósito, visitaram-se os conceitos de democracia, soberania e competição eleitoral sob a perspectiva minimalista. Em seguida, discutiram-se posicionamentos de nações estrangeiras sobre financiamento eleitoral, buscando esclarecer como alguns países enfrentavam os desafios originados da relação entre política e dinheiro. De igual forma, trilham-se, concomitantemente, o percurso histórico e político do financiamento eleitoral, para se elucidarem suas diretrizes atuais. Na sequência, procedeu-se à análise e discussão sobre os fundamentos da ADI 4.650, tarefa lastreada nas pesquisas bibliográfica e documental. A análise desses dados levou à conclusão de que o sistema brasileiro promove a distorção das oportunidades de cada candidato, na medida em que faz uma distribuição desigual das verbas públicas. À luz dessas constatações, apresentaram-se três sugestões, que, amplamente abordadas e discutidas, visaram à melhoria do sistema atual: a ampliação das fontes privadas, a adoção da paridade de recursos e um critério objetivo de distribuição.

Palavras-chave: democracia; soberania; eleições; financiamento eleitoral; competição.

ABSTRACT

The 18th century revolutions, pivotal in shaping actual political systems, gave rise to the Modern State based upon representative democracy, which sought to ensure and reconcile liberty and equality. In this context, the minimalist view conceives democracy as a peaceful means of resolving disputes, ensuring fundamental rights, equal voting, and the conduct of free and competitive elections. This model guarantees the exercise of sovereignty through the process of choosing representatives, with a precise delineation of roles: voters choose representatives, and the elected govern the nation. However, the balance and effectiveness of this system depend on the conduct of free and competitive elections, a process that unfolds in its entirety through many aspects, among which campaign financing proves to be one of the main ones. Brazil adopted a mixed financing model, where the private sector provided most of the resources. However, this model underwent a profound change following the judgment of ADI 4.650, which prohibited private financing from legal entities. As a result, Brazil transitioned to a predominantly public paradigm. For these reasons, the aim of this study was to assess whether the current model aligns with the Brazilian constitutional framework. To achieve such a goal, we examined concepts of democracy, sovereignty, and electoral competition from a minimalist perspective. Then, we discussed the positions of foreign nations on electoral financing to clarify how some countries addressed the challenges arising from the relationship between politics and money. Similarly, we concomitantly traced the political history of Brazil and the electoral financing to elucidate its current guidelines. Subsequently, we analyzed and discussed on the foundations of ADI 4.650, based on bibliographic and documentary research. The analysis of these data led to the conclusion that the Brazilian financing electoral paradigm distorts the opportunities for each candidate. In light of these findings, we presented three suggestions that thoroughly addressed and discussed aimed at improving the Brazilian financing system: expanding private sources, adopting resource parity, and implementing an objective distribution criterion.

Keywords: democracy; sovereignty; elections; electoral financing; competition.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BRCA	Bipartisan Campaign Reform Act
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil
FEC	Comissão Eleitoral Federal
FEC	Federal Election Commission
FECA	Federal Election Campaign Act
FEFC	Fundo Especial de Financiamento de Campanhas
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PACs	Political Action Committees
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PMDB	Movimento Democrático Brasileiro
PSB	Partido Social Democrata
PSD	Partido Social Democrático

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RS	Rio Grande do Sul
STF	Supremo Tribunal Federal
SUPERPACs	Super Political Action Committees
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	18
2.1	Origem da democracia	21
2.2	O renascimento do modelo democrático	26
2.2.1	<i>A soberania ilimitada de Jean-Jacques Rousseau</i>	<i>31</i>
2.3	A Revolução norte-americana	35
2.4	A Revolução francesa	39
2.5	A consolidação da democracia representativa	42
2.6	A busca por mais igualdade: a transição do modelo liberal para o social	48
2.7	Uma visão utópica da democracia representativa	54
2.8	A visão minimalista da democracia	58
2.9	A visão minimalista e o processo eleitoral	63
2.10	Competição eleitoral e igualdade política	67
2.10.1	<i>Igualdade formal</i>	<i>68</i>
2.10.2	<i>Igualdade material</i>	<i>70</i>
2.10.3	<i>Igualdade substancial</i>	<i>71</i>
2.11	O financiamento político e o fortalecimento da democracia	74
3	O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS	77
3.1	A função dos partidos políticos	78
3.2	Os modelos de financiamento político	81
3.2.1	<i>Financiamento público</i>	<i>84</i>
3.2.2	<i>Financiamento privado</i>	<i>88</i>
3.2.3	<i>Financiamento misto</i>	<i>91</i>
3.2.4	<i>Desafios do financiamento político</i>	<i>92</i>
3.2.4.1	<i>O abuso do poder econômico</i>	<i>92</i>
3.2.4.2	<i>Os recursos ilícitos e a contabilidade paralela (caixa dois)</i>	<i>95</i>
3.2.4.3	<i>O controle da evolução patrimonial</i>	<i>98</i>
3.3	Panoramas regionais do financiamento eleitoral	100
3.3.1	<i>Os países anglófonos</i>	<i>101</i>
3.3.2	<i>O modelo norte-americano</i>	<i>103</i>
3.3.2.1	<i>O caso Buckley v. Valeo (1976)</i>	<i>105</i>
3.3.2.2	<i>O caso McConnell v. FEC (2003)</i>	<i>107</i>
3.3.2.3	<i>O caso Citizens United v. FEC (2010)</i>	<i>108</i>
3.3.2.4	<i>Os comitês de arrecadação de campanha - PAC e SUPERPAC</i>	<i>110</i>
3.3.2.5	<i>O caso McCutcheon v. FEC (2014)</i>	<i>112</i>
3.3.2.6	<i>Conclusão sobre o modelo americano</i>	<i>113</i>
3.3.3	<i>Os países europeus</i>	<i>113</i>
3.3.3.1	<i>O financiamento misto da Alemanha</i>	<i>116</i>
3.3.4	<i>Os países da América Latina</i>	<i>119</i>
3.3.4.1	<i>O modelo chileno</i>	<i>122</i>
3.3.5	<i>Conclusão sobre o panorama mundial</i>	<i>125</i>
4	O FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO	127
4.1	A colonização portuguesa	128

4.2	O período imperial	132
4.3	A República Velha e o Coronelismo	135
4.4	Movimento militar, Getúlio Vargas e o Código Eleitoral	139
4.5	A primeira experiência democrática (1945-1964)	141
4.6	O período da ditadura militar	144
4.7	A Constituição de 1988 e as eleições diretas	147
4.7.1	<i>A criação do Fundo Partidário</i>	<i>149</i>
4.8	A redemocratização e os escândalos de corrupção	151
4.9	Novos mecanismos de financiamento ilegal de campanhas eleitorais	156
4.10	A proibição de doações por pessoas jurídicas pelo STF	159
4.11	A reação legislativa e a minirreforma eleitoral de 2015	162
4.12	A reforma eleitoral de 2017 e a criação do Fundo Eleitoral	163
4.13	A legislação eleitoral brasileira	166
5	A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS	171
5.1	A matriz constitucional do financiamento eleitoral	172
5.2	A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650	175
5.2.1	<i>Considerações sobre a inicial da OAB</i>	<i>177</i>
5.3	O julgamento da ADI 4.650	179
5.3.1	<i>O princípio democrático</i>	<i>181</i>
5.3.2	<i>O princípio da igualdade</i>	<i>187</i>
5.3.2.1	<i>O princípio da igualdade e o abuso do poder econômico</i>	<i>192</i>
5.3.3	<i>O princípio republicano</i>	<i>195</i>
5.3.4	<i>Uma resposta para a sociedade</i>	<i>198</i>
5.4	O modelo brasileiro: distribuição e acesso aos recursos públicos	202
5.5	Diretrizes condizentes com a matriz constitucional brasileira	206
5.5.1	<i>Ampliação das fontes privadas</i>	<i>207</i>
5.5.2	<i>Paridade de recursos (matching funds)</i>	<i>208</i>
5.5.3	<i>Distribuição objetiva dos recursos públicos</i>	<i>211</i>
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	214
	REFERÊNCIAS	220

1 INTRODUÇÃO

As revoluções do século XVIII promoveram um novo modelo de Estado, cuja legitimidade se assenta na vontade soberana do povo. Isso foi possível graças à adoção do sistema representativo, que comporta a delegação de poderes a um grupo restrito de pessoas, permitindo a participação popular em vastos territórios. Esse mecanismo, por sua vez, promoveu a ampliação do contingente de eleitores, impondo os valores da igualdade e liberdade como princípios norteadores de todo o arcabouço jurídico. Nesse contexto, consolidou-se a ideia de que o cidadão pode obrigar o governo a agir conforme a sua vontade.

Assim, o modelo democrático representativo foi objeto de constantes reflexões ao longo dos últimos séculos. Hoje, a doutrina é quase unânime em reconhecer a democracia como a principal forma de governo, em que pese a grande divergência no tocante ao conceito e aos seus requisitos. Uma destas visões - denominada corrente minimalista - concebe a democracia como uma forma organizada de escolher representantes e solucionar conflitos de maneira pacífica, na linha dos trabalhos de Schumpeter¹, Sartori², Bobbio³ e Przeworski⁴.

Para os minimalistas, a democracia representativa exige um acervo jurídico mínimo (que estabeleça direitos e garantias), o voto igualitário e a realização de eleições livres e competitivas. No tocante a esse último requisito, a concorrência equilibrada é essencial para traduzir a vontade soberana do povo. Desse modo, é preciso que o sistema eleitoral permita uma disputa igualitária entre os candidatos. Portanto, eventuais monopólios são encarados como distorções indesejadas que neutralizam a concorrência entre os participantes e distorcem o resultado, podendo

¹ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

² SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994. v. 1; SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: volume II: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994; SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Walstensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

³ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020; BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017; BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Bovero, Michelangelo. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

⁴ PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2019. *E-book*; PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994; PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the limits of self-government**. New York: Cambridge University Press, 2010.

causar o domínio da tirania.

Ocorre que o processo eleitoral é complexo, abrangendo múltiplos aspectos. Um desses, talvez o mais importante, é que influencia significativamente a concorrência, diz respeito ao financiamento das campanhas, uma questão que desafia todas as democracias do mundo, na medida em que trata da delicada relação entre a política e o dinheiro. Por isso, ao longo deste trabalho, buscaremos traçar um panorama internacional, a fim de constatar como os países vêm enfrentando esse desafio. Para tanto, abordaremos os três paradigmas de financiamento existentes: o público, o privado e o misto.

Isso posto, o objetivo dessa pesquisa consiste em analisar o atual modelo de financiamento eleitoral brasileiro. Nessa direção, pretendemos abordar as origens da democracia representativa e o histórico político-cultural brasileiro, com o intuito de compreender os elementos que permitiram a formação do paradigma atual. Nesse sentido, analisaremos fatores como o patrimonialismo e clientelismo que marcaram o desenvolvimento da política brasileira.

Essa reconstrução histórica revelará que, em 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) alterou significativamente as condições da corrida eleitoral no Brasil, na medida em que impôs novas regras para o financiamento das campanhas. Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.650⁵, a Corte reduziu o aporte de capitais privados, pela proibição de doações por pessoas jurídicas. Nesse contexto, os dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) apontam que, em 2014 (eleições gerais), os capitais privados representaram 62% do total arrecadado em campanha⁶. Assim sendo, a decisão do STF promoveu a extinção de uma significativa receita utilizada para custear os gastos eleitorais.

Em resposta à decisão do STF, a classe política se mobilizou para solucionar o problema, alterando a legislação federal e decidindo por migrar para um modelo de financiamento eminentemente público. Portanto, em 2017, o parlamento brasileiro criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), com orçamento mínimo de 1,7 bilhão de reais. A independência da captação perante o setor privado agradou de tal maneira aos parlamentares que, cinco anos mais tarde, já em 2022, os

⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016.

⁶ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas**: receitas/despesas. Brasília: TSE, 2014.

recursos do FEFC foram elevados ao patamar de 4,9 bilhões de reais.

Dessa forma, também era preciso delinear os critérios para a utilização do dinheiro público, ou seja, definir o modo como esses bilhões chegariam aos candidatos, garantindo uma concorrência em condições de igualdade. Afinal, em sua decisão, a Corte Constitucional proibiu o aporte de capitais privados por pessoas jurídicas, entendendo que havia uma captura do político pelo financeiro que culminava em distorções na corrida eleitoral.

Entretanto, ao criar o FEFC, o Parlamento brasileiro promoveu a alteração da Lei das Eleições - 9.504/97⁷ -, ao acrescentar o art. 16-D, determinando que os recursos públicos seriam distribuídos diretamente aos partidos políticos registrados no TSE. Uma vez recepcionados pelas agremiações, tais valores seriam divididos entre os candidatos, segundo a vontade dos dirigentes das legendas, ou seja, um partido poderia canalizar todos os seus recursos para um único candidato (desde que observados os limites individuais de arrecadação).

Neste sentido, ao ser consultado sobre a prerrogativa na distribuição dos recursos provenientes do FEFC, o STF fixou entendimento, admitindo a completa autonomia dos diretórios partidários, respeitados os limites constitucionais (ADI 7.214)⁸. Portanto, a única exigência era que cada agremiação informasse ao TSE, previamente, qual seria o critério adotado para a distribuição do dinheiro, bem como que fossem respeitados os percentuais das cotas de gênero e raça. Não obstante, admitiam-se critérios de distribuição gerais e abstratos, tais como divisões que privilegiavam candidaturas com mais probabilidades de êxito.

Assim, os dados disponibilizados pelo TSE referentes às eleições de 2022 demonstraram que os recursos públicos passaram a representar 96,65%⁹ do dinheiro empregado nas campanhas, uma mudança drástica e substancial em relação ao período em que se contava com a participação das pessoas jurídicas, quando os aportes públicos representavam apenas 37% do total (Fundo Partidário). Os mesmos dados também revelaram uma grande concentração de recursos em poucos participantes, mesmo com a adoção das políticas afirmativas de gênero e raça.

⁷ BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.214/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar. Direito Constitucional e Eleitoral. Arts. 17, § 2º, I, II; e 19, § 7º, I, II, da Resolução TSE 23.607/2019 [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 3 out. 2022. Brasília: STF, 2022.

⁹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas**: receitas/despesas. Brasília: TSE, 2022.

Dessa forma, sob a ótica de uma concepção minimalista de democracia, tais dados nos impelem a questionar se o atual modelo de financiamento promove eleições livres e competitivas. Isto porque, um pleito eficiente demanda a igualdade de oportunidades entre os concorrentes. Nesse sentido, constitui objetivo do presente trabalho identificar se a concentração dos recursos públicos em mãos dos partidos políticos, no contexto brasileiro, distorce a igualdade da corrida eleitoral. Nossa hipótese consiste em que um modelo de financiamento eminentemente público, sem critérios objetivos de distribuição, afeta as condições dos competidores culminando em uma concorrência ineficaz.

Estabelecidas essas premissas, a metodologia da pesquisa consistirá na reconstrução das bases do sistema democrático representativo, por meio da análise bibliográfica das obras de autores clássicos e contemporâneos, sempre sob uma abordagem minimalista. Será dispensada especial atenção ao princípio da igualdade, no que tange ao financiamento de campanhas eleitorais, por ser o recorte central deste trabalho. Em seguida, confrontaremos o modelo brasileiro com alguns paradigmas estrangeiros - em especial os dos Estados Unidos, da Alemanha e do Chile - que apresentam alternativas distintas ao financiamento eleitoral. Finalmente, pretendemos analisar os fundamentos do acórdão da ADI 4.650, com a intenção de constatar se estes possibilitam, de fato, a concorrência eficaz.

Para tanto, o trabalho será estruturado em 6 capítulos. No capítulo 1, Introdução, iremos apresentar o objeto de investigação, situar historicamente o tema abordado, justificar a escolha desse objeto de estudo, estabelecer os objetivos que pretendemos alcançar e descrever a organização do texto.

Ao longo do capítulo 2, "A democracia representativa", realizaremos a reconstrução dos conceitos de democracia, soberania e competição eleitoral, buscando compreender a evolução dessas concepções e sua correlação com a teoria jurídica.

No capítulo 3, "O financiamento de campanhas eleitorais", delinearemos o ambiente internacional, a fim de constatar como as nações enfrentam os desafios originários da relação entre a política e o dinheiro.

Já no capítulo 4, "O financiamento eleitoral brasileiro", nos voltaremos para a realidade nacional, promovendo uma breve reconstrução histórica da legislação eleitoral, detectando os fatores que influenciaram as mudanças mais significativas.

No capítulo 5, "A Constituição brasileira e o financiamento de campanhas

eleitorais", buscaremos delimitar a matriz constitucional eleitoral brasileira, atento a eventuais distorções entre a decisão do STF (ADI 4.650) e o paradigma vigente.

No capítulo 6 teceremos as Considerações Finais, nas quais abordaremos as contribuições, os principais pontos e aspectos discutidos ao longo da pesquisa, além de apresentarmos algumas conclusões relevantes.

O propósito do presente estudo é contribuir para o aperfeiçoamento do processo eleitoral brasileiro, sob a linha do constitucionalismo democrático, uma vez que acreditamos que os sistemas não possuem soluções hermeticamente fechadas e universais. Por essas razões, precisamos buscar nosso próprio caminho, encontrando as respostas mais adequadas aos desafios domésticos.

2 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Grande parte das nações modernas se denominam democracia, mas não há consenso sobre o que ela significa¹⁰. O que se sabe é que esse vocábulo pode designar um método ou um valor substantivo¹¹. No presente trabalho, propomo-nos a compreender melhor em que consiste esse sistema de governo, identificando suas principais características e seus fundamentos, para perceber seus reflexos e suas correlações com o processo eleitoral.

Nesse contexto, filiamo-nos à crença de que o paradigma moderno surgiu como fruto das ideias contratualistas que maturavam há mais de um século na Inglaterra, cuja preocupação central consistia em conter o poder estatal¹². Graças à revolução antropocêntrica e à influência jusnaturalista, foi possível conceber uma forma de sociedade na qual o poder se alicerçava na vontade dos cidadãos - os verdadeiros soberanos¹³. Tais ideias culminaram no deslocamento do indivíduo para uma função central na teoria do Estado, de modo que passou a figurar como fonte legitimadora da autoridade estatal.

Assim, o Estado moderno emerge como uma alternativa aos padrões autocráticos de sua época¹⁴, propondo-se a assegurar liberdade e igualdade. Com efeito, a exemplo dos atenienses do século V a.C., os teóricos modernos buscaram garantir a participação do cidadão na definição dos rumos do Estado, valendo-se do modelo que ficou conhecido como democracia representativa. De fato, foi o instituto da representação - que comporta a delegação de poderes a um grupo restrito de pessoas - que possibilitou a adoção da forma democrática pelos novos Estados-

¹⁰ Lijphart analisa 36 modelos distintos de democracia, destacando duas vertentes básicas: majoritarismo e consensualismo. LIJPHART, Arendt. **Modelos de democracias**: desempenho e padrão de governo em 36 países. Tradução de Vera Caputo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 20. De igual forma, Przeworski aponta que sistemas completamente diferentes se autodenominam “democracia”, o que acarreta grande confusão sobre o significado do termo. PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the limits of self-government**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 4-5.

¹¹ Sartori aponta que a palavra democracia possui dois significados comuns: o primeiro diz respeito ao seu aspecto procedimental, enquanto processo; já o segundo se refere a um ideal ou um valor substantivo. SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994, p. 23. v. 1. Não obstante, ao longo de sua obra *A teoria da democracia revisitada*, o autor aborda as diversas acepções da palavra democracia.

¹² DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 110.

¹³ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 42.

¹⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 24.

nação, superando desafios populacionais e geográficos¹⁵.

Contudo, esse paradigma nasceu sob forte influência dos conceitos de vontade geral e bem comum¹⁶, que pressupõem um querer coletivo racional, infalível, capaz de fornecer uma resposta clara e objetiva para cada problema social. Nesse contexto, o cidadão é concebido como um ser qualificado e capacitado para decidir o destino da nação. Todavia, essa tese se demonstrou incompatível com a realidade, porque a Revolução Industrial exacerbou a fragilidade do paradigma liberal, acarretando o aumento da desigualdade social e promovendo a marginalização de grande parte dos cidadãos¹⁷.

Consequentemente, a preocupação com a limitação do poder - característica do liberalismo - deu espaço à busca pela participação no poder¹⁸. Assim, desenvolveu-se uma concepção dicotômica da sociedade que contrapunha elite e massa trabalhadora, sublinhando a diferença de interesses desses dois grupos. Dessa forma, sob forte influência utilitarista, buscaram-se meios para suprir as necessidades da classe trabalhadora, mesmo que, para tanto, fosse necessário reduzir as garantias do indivíduo. Esse ambiente proporcionou uma concepção de Estado voltada para a prestação de serviços, com vistas a obter uma melhor condição de vida para os menos favorecidos, dando origem ao paradigma de Estado Social¹⁹.

O modelo social sublinhou a importância da mobilização e organização das massas, ao mesmo tempo em que desnudou aspectos da burocracia estatal. Nesse contexto, a visão dicotômica da sociedade, aliada à contraposição de interesses de governantes e governados, resultou em duras críticas ao modelo representativo²⁰. Assim, o instituto da representação passa a ser considerado um obstáculo à realização da própria democracia, na medida em que aumenta a distância entre a vontade do cidadão e a efetiva opção por determinadas políticas públicas.

¹⁵ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 117.

¹⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 115.

¹⁷ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 95.

¹⁸ SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do estado**: novos paradigmas em face da globalização. 5. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 171.

¹⁹ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 69-70.

²⁰ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 25.

Ocorre que o período compreendido entre as duas grandes guerras mundiais evidenciou a fragilidade e ineficácia do modelo de Estado Social, seja pela diminuição do bem-estar geral, seja pela redução da liberdade - consequência de uma maior coerção estatal²¹. Na sequência desses modelos, e a eles se contrapondo, emergiu um paradigma mais centrado na auto-organização da comunidade, com maior coesão entre o público e o privado, um modelo que pretende assegurar os direitos fundamentais, garantir a primazia da lei e promover o cidadão como efetivo soberano, motivo pelo qual recebe o nome de Estado Democrático de Direito.

Não obstante o advento desse terceiro modelo, persiste a dificuldade em se conciliar soberania e representação, com a delimitação do papel do cidadão na participação Estatal. Isso porque, a delegação de poderes transfere aos representantes a prerrogativa de dirigir o Estado, o que, muitas vezes, culmina na desconexão entre a vontade do povo e a dos eleitos²². Isso se tornou mais evidente ao longo do século XX, quando se sublinhou a diversificação do espectro social, a multiplicidade de visões e interesses, bem como a dificuldade para a solução das demandas dos cidadãos.

É nesse contexto que surge uma concepção procedimentalista de democracia, concebida como um método pacífico para a solução de conflitos, caracterizada pela escolha de representantes através do voto. Rechaçando os fundamentos do modelo liberal e do modelo social, esses teóricos - que ficaram conhecidos como minimalistas - defendem um sistema no qual o eleitor, legítimo soberano, escolhe seus representantes em eleições livres, cujos resultados serão respeitados por vencedores e vencidos. Dessa forma, a integridade do sistema democrático se reduz à coexistência de três elementos:

- a) um rol mínimo de direitos;
- b) clareza e consenso quanto às regras de disputa; e
- c) a realização de eleições competitivas²³.

²¹ SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do estado**: novos paradigmas em face da globalização. 5. ed. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 178.

²² MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, p. 25-38, nov. 2005, p. 25-38.

²³ PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2019. *E-book*, p. 23.

Portanto, no presente capítulo dispomo-nos a reconstruir as bases da democracia representativa, bem como delinear suas transformações mais significativas, a fim de compreender suas características e objetivos fundamentais. Contudo, não se trata de uma reconstrução exaustiva, vez que já existem diversos trabalhos nesse sentido, mas, sim, de reunir os elementos necessários para o desenvolvimento de uma análise do processo de financiamento das campanhas eleitorais. Além disso, é preciso advertir que nosso estudo é realizado tendo por norte uma concepção minimalista, na linha dos trabalhos de Schumpeter²⁴, Bobbio²⁵ e Przeworski²⁶. Ao longo dessa reconstrução, também pretendemos evidenciar as razões que nos levaram a optar por essa concepção.

2.1 Origem da democracia

A palavra *demokratia* surgiu para designar uma forma específica de governo. Nasceu no grego antigo, da conjunção das palavras *demos*, que significa povo, e *kratos*, poder ou governo, e se refere ao exercício do poder²⁷. Em que pese muitos autores utilizarem a palavra para expressar a ideia de “governo do povo”, sua definição mais exata remete a um procedimento para o exercício do poder.

O termo nasceu por volta do século V a.C. para indicar o regime de governo da cidade grega de Atenas, que contava com a participação direta dos cidadãos aptos, classe que excluía escravos, mulheres e estrangeiros²⁸. O conceito não emergiu como algo pronto e acabado; pelo contrário, foi produto de lutas e reivindicações de uma população, do conflito de interesses entre ricos e pobres, instruídos e iletrados. A esse

²⁴ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

²⁵ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017; BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020; BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Bovero, Michelangelo. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

²⁶ PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2019. *E-book*; PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994; PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the limits of self-government**. New York: Cambridge University Press, 2010.

²⁷ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994, p. 24. v. 1.

²⁸ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Antônio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Veja, 1998, p. 187.

respeito, Dunn²⁹ afirma que a ideia de democracia “surtiu como resposta às necessidades de uma sociedade específica, como a tentativa do legislador em dar clareza aos objetivos fundamentais daquela sociedade”. Ou seja, foi fruto dos arranjos políticos - barganhas e concessões - necessários à delimitação de um autogoverno da *pólis*, tornando seus objetivos mais bem definidos.

Todavia, é preciso não perder de vista que o cidadão grego encarava a política e a vida pública de forma muito distinta do homem moderno³⁰. Tratava-se, sobretudo, de um modo de vida pautado nas virtudes humanas, com uma visão organicista da sociedade e sob a concepção de vida pública como uma extensão do ambiente privado, de modo que o objetivo de o indivíduo se reunir em sociedade consistia em alcançar uma vida boa³¹. Exigia-se dos cidadãos comprometimento profundo com sua comunidade, além de uma prática constante de vigilância. De tal forma que, as deliberações políticas impunham o dever de conhecer o território, a cultura, os problemas econômicos e sociais. Assim, a participação em assembleia acarretava a tomada de decisões coletivas, cujos efeitos seriam imediatamente sentidos na vida cotidiana. Daí a necessidade de uma visão coesa em relação aos objetivos da *pólis*. A esse respeito, Dahl pontua:

Na visão grega de democracia, o cidadão é uma pessoa íntegra, para quem a política é uma atividade social, natural, não separada nitidamente do resto da vida, e para quem o governo e o Estado – ou melhor, a *pólis* – não são entidades remotas e alheias, distantes de si. Ao contrário, a vida política é uma extensão dessa pessoa e está em harmonia com ela. Os valores não são fragmentados, mas coesos: a felicidade está vinculada à virtude, a virtude à justiça e a justiça, à felicidade³².

Como se pode perceber, tratava-se de um sistema de governo que exigia grande homogeneidade entre os cidadãos. Era preciso uma convergência de interesses, de modo que um contingente menor favorecia a similaridade de visão e vontade. Além disso, a identidade de idioma e cultura também eram fatores importantes para possibilitar o debate e a tomada de decisões. Ou seja, o modelo de

²⁹ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 52.

³⁰ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 24.

³¹ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Antônio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Veja, 1998, p. 53.

³² DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 26.

participação direta vigente em Atenas só era possível em um pequeno território, com reduzida população e com fatores culturais uniformes³³.

Entretanto, em que pese a adoção do regime democrático em Atenas, este gerava suspeitas e resistência em seus contemporâneos, como nos revelam as obras deixadas por Platão e Aristóteles. O primeiro evidenciou o caráter opressor e injusto do modelo - baseado na vontade da maioria, afirmando tratar-se de um método que não promovia o bem comum, a escolha do melhor ou do mais justo para a sociedade³⁴. O segundo analisou, pormenorizadamente, os diferentes regimes de governo gregos de sua época, e também denunciou o aspecto sectário e imoral desta forma de governo, como anotou Dahl:

Democracia, no vocábulo final de Aristóteles – o mesmo que posteriormente legaria à Europa medieval e, assim, ao pensamento moderno sobre a política – era uma forma de governo que simplesmente não visava ao bem comum. Era um regime de interesse sectários escancarados, abertamente dedicado a servir a maioria à custa dos mais ricos, dos melhores e mais elevados, dos mais virtuosos e escrupulosos. [...] A democracia não era apenas violenta, instável e ameaçadora para aqueles que já tinham riqueza, poder ou mesmo a pretensão de obtê-los; como Aristóteles ensinou por séculos a oradores europeus, ela era mal-intencionada e imoral em si mesma³⁵.

Apesar da crítica ao sectarismo, foi justamente o critério da maioria que permitiu importantes conquistas para a população de Atenas, em especial para as camadas mais pobres³⁶. Afinal, como já advertia Aristóteles³⁷, “o que na verdade sucede é que os pobres são em maior número, enquanto os ricos são em número escasso: com efeito, se os cidadãos livres são muitos, são poucos os que possuem riqueza”. Neste sentido, o filósofo de Estagira explana que a diferença entre oligarquia e democracia consiste em que, nesta última, as deliberações são realizadas com base na vontade da maioria pobre da população.

Não obstante, o que nos socorre no sistema grego é, sobretudo, a forma como ele respondeu a duas perguntas fundamentais:

³³ DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 27.

³⁴ PLATÃO. **A República**. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2020, p. 24. *E-book*.

³⁵ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 70-75.

³⁶ Importante esclarecer que Aristóteles registra o protagonismo dos pobres como uma das principais características da democracia, em contraponto à oligarquia. ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Antônio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Veja, 1998, p. 215.

³⁷ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Antônio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Veja, 1998, p. 281.

- a) quem está legitimado a tomar decisões em nome do Estado?
- b) qual é o processo para a tomada dessas decisões?

A partir das respostas a essas perguntas é que podemos extrair as características fundamentais do modelo democrático.

Em relação ao primeiro questionamento - “quem está legitimado” -, a resposta se revela objetiva: o cidadão apto. Assim, qualquer homem grego livre, em idade adequada e nascido em Atenas poderia participar da assembleia na Ágora. A esse respeito, percebe-se a ausência de um critério censitário para a participação nas reuniões comunitárias. Isso é relevante, na medida em que se permitia a adoção de políticas públicas favoráveis à população mais pobre, mesmo contra a vontade das classes mais abastadas, e, apesar da exclusão de mulheres, estrangeiros e escravos, havia entre os residentes de Atenas certa noção de igualdade. Além disso, cada participante da assembleia tinha direito à mesma quantidade de votos, cujo peso era idêntico. Daí se concluir que a primeira característica do sistema democrático era a igualdade dos participantes.

Já em relação à segunda pergunta - “qual é o processo para tomada das decisões” - é possível notar que os gregos buscavam regras claras. Assim, conhecendo de antemão o procedimento, o ateniense estava plenamente consciente do seu valor e da sua capacidade de influir nas decisões da *pólis*. Era livre para participar ou não, votar ou se abster, contribuir ou se omitir, mas permanecia obrigado ao cumprimento da decisão coletiva. Dessa forma, o grego se interessava pelo regime e por sua manutenção. Portanto, podemos afirmar que a segunda característica desse sistema era a liberdade, que podia ser exercida graças à existência de regras previamente conhecidas.

Corroborando essa conclusão, o próprio Aristóteles reconheceu esses dois pilares do regime democrático. Vejamos:

A primeira espécie de democracia é a que se determina sobretudo em função da igualdade. Ora a lei de tal espécie de democracia confirma a igualdade: nem a classe dos ricos nem a dos pobres é superior uma à outra, nem qualquer delas tem domínio sobre a outra, mas ambas são semelhantes. Nesse sentido, se a liberdade é condição preponderante na democracia - como de resto há quem o admita - tal como o é a igualdade, então estes dois princípios serão mais poderosos quando todos os cidadãos, sem exceção, se

encontrarem congregados na vida da cidade, na maior medida possível³⁸.

Contudo, Dahl adverte que o conceito grego de liberdade não implicava liberdade civil plena. Consistia, sobretudo, em liberdade de participação na tomada de decisões, não a posse de um direito inalienável. Era uma prerrogativa que não ultrapassava os limites da *pólis*, tampouco era extensível às comunidades estrangeiras. Desse modo, o autor aponta que “os gregos não reconheciam a existência de pretensões universais à liberdade, à igualdade ou aos direitos, fossem eles direitos políticos ou, de maneira mais ampla, direitos humanos”³⁹.

Dessa forma, podemos concluir que o sistema democrático ateniense nasceu como uma tentativa de se estabelecer um procedimento para a tomada de decisões e o exercício do poder, tendo por base a igualdade e a liberdade. A esse respeito, Bobbio⁴⁰ afirma que a única forma de consenso sobre o que é democracia “é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos”.

Apesar das vantagens do sistema grego, a história atesta que, com o avanço do Império Romano sobre o mundo, o modelo democrático permaneceu adormecido por muitos séculos. Não sabemos ao certo quais foram as causas desse esquecimento, mas Dunn⁴¹ aponta duas hipóteses relevantes. A primeira consiste no modelo totalmente hierarquizado e compartimentado de administração deixada pelos romanos, que impedia o desenvolvimento das condições da democracia, em especial a igualdade. Neste particular, o escritor latino Suetônio confirma que a República Romana possuía uma estrutura extremamente centralizadora, de modo que a liberdade dos cidadãos variava conforme o caráter e consentimento de cada imperador^{42 43}. Já a segunda causa reside no fato de influentes pensadores, como

³⁸ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Antônio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Veja, 1998, p. 289.

³⁹ DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 34.

⁴⁰ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 35.

⁴¹ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016.

⁴² SUETÔNIO. **A vida dos doze césores**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2006, p. 91.

⁴³ Corroborando essa visão, Gaetano Mosca ressalta que a sociedade romana se distinguia da grega pelo seu caráter primariamente aristocrático. MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política**. 2. ed. Torino: Bocca, 1923, p. 369.

Platão e Aristóteles, terem erigido muitas reservas ao modelo grego, em especial aos perigos do sectarismo⁴⁴.

Assentadas essas premissas, a ideia de democracia como um sistema de governo possível, e que promove maior inclusão e participação do cidadão, pautado nos princípios da igualdade e liberdade, ressurgiu com maior vigor graças a dois eventos distintos: a Revolução Norte-americana e a Revolução Francesa⁴⁵. Cada uma contou com causas, ritmos e desfechos próprios; entretanto, ambas colaboraram para uma profunda alteração no conceito de democracia, como veremos adiante.

2.2 O renascimento do modelo democrático

A corrente filosófica do jusnaturalismo lançou os alicerces para uma reviravolta na concepção de Estado⁴⁶. Isto, porque seus expoentes concebiam o homem como portador de alguns direitos inatos e inalienáveis, especialmente a vida, a liberdade e a propriedade. Essa visão permitiu o desenvolvimento de uma noção de sociedade na qual o poder do governante estaria limitado por esses mesmos direitos. Dessa forma, os contratualistas - em especial Hobbes, Locke e Rousseau - inverteram a lógica dominante de seu tempo, antepondo o homem ao surgimento do Estado, que deixou de ser um fato social para se tornar o produto da vontade de seres naturalmente livres⁴⁷. Com base nessas premissas, surge o paradigma do Estado moderno, que

⁴⁴ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 6.

⁴⁵ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 24.

⁴⁶ Importante destacar que a Inglaterra foi pioneira no processo de transição entre o modelo absolutista e o modelo constitucional. O movimento maturou por alguns séculos, atingindo conquistas importantes, como a Carta Magna (1216), que limitou parcialmente a autoridade do soberano. O documento revela uma bem-sucedida investida da aristocracia inglesa em face da coroa, reduzindo substancialmente a autoridade do rei em prol de direitos e garantias para a nobreza. Em sua obra *História da Inglaterra: da invasão de Júlio César à Revolução de 1688*, Hume relata que: “O estabelecimento da Magna Carta constitucional [ano 1216] promoveu ainda mais a aristocracia, impôs limites regrados ao poder real e paulatinamente introduziu uma parcela de democracia na constituição. Mesmo durante o período entre a acessão de Eduardo I e a morte de Ricardo III [1272-1485], a condição dos Comuns não os tornava elegíveis; prevalecia uma espécie de aristocracia à polonesa, e embora os reis tivessem poder limitado, o povo estava longe de ser livre. Foi necessária a autoridade quase absoluta do soberano para que, no período seguinte, fossem derrubados os desordeiros e licenciosos tiranos tão nocivos à paz quanto à liberdade (*freedom*) e se estabelecesse uma execução regular das leis, o que no período seguinte permitiu ao povo erigir um plano de liberdade (*liberty*) regular e equitativo”. HUME, David. **História da Inglaterra: da invasão de Júlio César à Revolução de 1688**. Tradução de Pedro Paulo Pimenta. São Paulo: Unesp Digital, 2017, p. 114.

⁴⁷ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017, p. 44.

nasce com um viés claramente liberal.

Esses autores desenvolvem uma teoria racional destinada a justificar os fundamentos de um Estado soberano com base na vontade dos homens, no qual os indivíduos renunciam à totalidade de seus direitos naturais para conservar parcela fundamental destes mesmos direitos. Ocorre uma ruptura histórica em relação ao modelo absolutista, identificado com a pessoa de um governante ou mesmo de um grupo determinado de pessoas. No Estado liberal, a legitimidade reside na racionalidade e no cidadão - autor e destinatário das normas.

Nesse sentido, Hobbes⁴⁸ sugere uma mudança significativa na teoria do Estado, deslocando o homem para o centro. Dessa forma, o Estado é concebido como fruto da vontade dos seus cidadãos, que, por meio de um contrato originário⁴⁹, cedem seus direitos a um governante. Assim, o objetivo estatal passa a ser assegurar a existência humana, pois isso implica a existência do próprio Estado. Contudo, Hobbes adverte que não basta garantir a vida; também é preciso proporcionar os meios para que o cidadão possa alcançar a felicidade - o que se dá por meio do gozo dos frutos do próprio trabalho. De tal sorte, a vida, a propriedade e a liberdade são concebidas como direitos que estão além da autoridade estatal, não podendo sofrer a interferência do soberano. A esse respeito, Hobbes afirmou:

Conferir toda a força e o poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir as diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade, é o único caminho para instituir um poder comum, capaz de defender a todos das invasões estrangeiras e das injúrias que uns possam fazer aos outros, garantindo-lhes, assim, segurança suficiente para que, mediante seu próprio trabalho e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos. [...] Isso significa muito mais do que consentimento ou concórdia, pois é uma unidade real de todos, numa só e mesma pessoa, por meio de um pacto de cada homem com todos os homens, de modo que seria como se cada homem dissesse ao outro: desisto do direito de governar a mim mesmo e cedo-o a este homem [...]⁵⁰.

⁴⁸ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

⁴⁹ Held adverte que o *Leviatã* aponta um experimento mental e anota que: "Hobbes não estava realmente pedindo a seus conterrâneos que firmassem um contrato; ele estava lhes pedindo que reconhecessem a natureza razoável das obrigações que se seguem caso se presumisse que um tal contrato tinha sido firmado". HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 46.

⁵⁰ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012, p. 139-140.

Em Hobbes, podemos identificar um homem emancipado, maduro, que enfrenta as adversidades do mundo e busca zelar por seus interesses. Mas, para isso, não pode estar sujeito aos caprichos de um soberano absoluto. Esse pensamento promove o abandono dos costumes - e de sua natureza sagrada - como fonte do direito, acarretando o desenvolvimento de uma filosofia racional voltada para um Estado limitado. O poder do soberano passa a ser contido pelos direitos naturais, permitindo que o homem se negue a cumprir as ordens que atentem contra esses direitos⁵¹. Trata-se de uma visão que pressupõe um cidadão total, consciente e suficiente, que age livremente para proteger sua vida e sua propriedade.

Ocorre que, em Hobbes⁵², a legitimidade estatal é construída sobre institutos do direito privado, em especial a ideia de “contrato entre particulares”. O que se pretende é impedir que o soberano interfira na autonomia privada do cidadão, mas que, ao mesmo tempo, o proteja das ameaças externas. Daí a formulação de um processo racional, por meio do qual os cidadãos transferem a totalidade de seus direitos para um líder, a fim de que ele assegure as regras do contrato social. Essa concepção promove a visão de um Estado abstencionista, que não deve interferir na esfera privada do indivíduo, motivo pelo qual surge a necessidade de se estabelecerem os limites de sua atuação, como adverte o filósofo político inglês:

A missão do soberano (seja ele um monarca ou uma assembleia) consiste no fim para o qual foi investido com o soberano poder, que não é outro senão o de obter a segurança do povo; a isso está ele obrigado pela lei natural, como também a prestar contas a Deus, o autor dessa lei, e a mais ninguém além dele. Por segurança não devemos entender apenas a simples preservação, mas também todos os outros prazeres da vida que o homem pode adquirir para si mesmo por meio de uma atividade legítima, sem perigo nem dano para o Estado⁵³.

No fundo, Hobbes⁵⁴ buscava por um modelo diferente do regime autocrático de seu tempo. Portanto, Hobbes acreditava na monarquia, mas repudiava um regime absoluto, não aceitando ações que atentassem contra os direitos individuais dos

⁵¹ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 27.

⁵² HOBBS, Thomas. **Leviatã ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

⁵³ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012, p. 266.

⁵⁴ HOBBS, Thomas. **Leviatã ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

cidadãos⁵⁵. Essa ideia revela uma concepção individualista de sociedade, voltada para a proteção do cidadão, relegando a coletividade para um segundo plano. Nesse sentido, Bobbio sublinha que a concepção de Hobbes é contrária àquela organicista que vigorava em Atenas⁵⁶.

Quase meio século mais tarde, Locke⁵⁷ retomaria as ideias de Hobbes, para aprofundar o conceito de corpo político.

Defensor dos direitos naturais, Locke produziu uma defesa mais enérgica para a relação entre cidadão e governante, porque sua visão do estado de natureza era bem diferente daquela de Hobbes, não pressupondo a ferocidade do homem contra seu semelhante. Locke⁵⁸ concebia um cenário mais pacífico, no qual os homens exerceriam a racionalidade e viveriam sob as leis do direito natural. Todavia, existem inconvenientes que afetam, sobretudo, o direito de propriedade, impedindo seu pleno gozo. Assim, a decisão por celebrar o contrato social⁵⁹ constitui um instrumento para assegurar a propriedade - da qual também decorre o direito à vida e à liberdade⁶⁰. Nesse sentido, Locke afirmava que “o fim maior e principal para os homens se unirem em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a conservação da sua propriedade”⁶¹. Para o autor, o direito à liberdade corresponde à prerrogativa do homem poder utilizar livremente sua propriedade (ainda que reduzida à sua força de trabalho). Nesse sentido, afirmou:

Sendo todos os homens, como já foi dito, naturalmente livres, iguais e independentes, ninguém pode ser privado dessa condição nem colocado sob o poder político de outrem sem o seu próprio consentimento. A única maneira pela qual uma pessoa qualquer pode abdicar de sua liberdade natural e revestir-se dos elos da sociedade civil é concordando com outros homens em juntar-se e unir-se em uma comunidade, para viverem confortável, segura e pacificamente uns com os outros, num gozo seguro das suas propriedades e

⁵⁵ Nesse contexto, Hume revela que as inúmeras detenções ilegais, bem como outras medidas autoritárias, contribuíram significativamente para que a nobreza inglesa se empenhasse em restringir as prerrogativas do monarca. HUME, David. **História da Inglaterra**: da invasão de Júlio César à Revolução de 1688. Tradução de Pedro Paulo Pimenta. São Paulo: Unesp Digital, 2017, p. 114.

⁵⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 41.

⁵⁷ LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fisher. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

⁵⁸ LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fisher. São Paulo: Martins Fontes, 2020, p. 381.

⁵⁹ É importante lembrar que Locke considera a celebração de dois contratos distintos: o primeiro cria uma sociedade independente e o segundo estabelece um governo (Locke, 2020, p. 486).

⁶⁰ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 47.

⁶¹ LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fisher. São Paulo: Martins Fontes, 2020, p. 495.

com maior segurança contra aqueles que dela não fazem parte. Qualquer número de homens pode fazê-lo, pois tal não fere a liberdade dos demais, que são deixados, tal como estavam, na liberdade do estado de natureza. Quando qualquer número de homens consentiu desse modo em formar uma comunidade ou governo, são, por esse ato, logo incorporados e formam um único corpo político, no qual a maioria tem o direito de agir e deliberar pelos demais⁶².

O pensamento de Locke sublinhava a importância e a autoridade suprema do corpo político - entendido como a reunião dos cidadãos. Em sua concepção, o Estado é um instrumento que cria direitos e deveres⁶³. Nesse sentido, o inglês concebia o governante como mais um membro do corpo político, motivo pelo qual deveria desempenhar sua missão dentro dos limites estabelecidos pelo contrato social. Dessa forma, Locke⁶⁴ advogava que os cidadãos possuíam a prerrogativa de destituir o governante e confiar essa função à outra pessoa. Para o inglês, não existia autoridade alguma acima ou fora do contrato social - todos, sem exceção, estavam submetidos às diretrizes do corpo político. Na prática, “o Estado existe para proteger os direitos e liberdades dos cidadãos que, em última instância, são os melhores juízes de seus próprios interesses”⁶⁵.

Essas teorias exerceram grande influência na Revolução Gloriosa, ocorrida na Inglaterra em 1688, e responsável pela ampliação do rol de direitos e garantias dos súditos, reduzindo o poder da coroa. Já em 1679, o ato de *habeas corpus* havia inaugurado um novo período de resistência legislativa em face do soberano, pondo fim às detenções ilegais promovidas pelo rei James II⁶⁶. Todavia, foi o *Bill of Rights*, em 1689, que estabeleceu novas restrições ao poder real - como a impossibilidade de impor tributos ou convocar e manter exércitos sem autorização do parlamento - e ampliou as garantias da aristocracia, estendendo-as à burguesia. Nesse sentido, a Revolução Gloriosa deu início a um período de supremacia da lei cuja aplicabilidade era destinada a todos os cidadãos - e espelhada na expressão inglesa *the rule of law*.

⁶² LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fisher. São Paulo: Martins Fontes, 2020, p. 468-469.

⁶³ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 49.

⁶⁴ LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fisher. São Paulo: Martins Fontes, 2020, p. 519.

⁶⁵ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 49.

⁶⁶ HUME, David. **História da Inglaterra: da invasão de Júlio César à Revolução de 1688**. Tradução de Pedro Paulo Pimenta. São Paulo: Unesp Digital, 2017, p. 231.

2.2.1 A soberania ilimitada de Jean-Jacques Rousseau

Endossando a mesma noção de um contrato social originário, Rousseau⁶⁷ reforçou a posição do cidadão como fonte legitimadora do poder estatal. Entretanto, ao contrário dos ingleses, Rousseau considerava a propriedade privada como a fonte de toda desigualdade⁶⁸, o que lhe conferiu uma visão mais radical do papel do cidadão na celebração do contrato social. Desse modo, o filósofo suíço rompeu com a tradição anterior na medida em que outorgou ao povo uma soberania ilimitada.

Na visão do genebrino, os homens eram livres e iguais no estado de natureza, estando amparados pela própria força física e guiados pelo instinto. Entretanto, a razão o impele a deixar o estado natural para ingressar no estado civil, substituindo o apetite pela moralidade⁶⁹. A esse respeito, Baracho Júnior⁷⁰ ressalta que “a obra *Du contrat social* (1947) expressa uma ideia básica de Rousseau: a força não gera o direito”. Dessa forma, a celebração do pacto implicava uma troca, na qual o homem renunciava à totalidade de seus direitos naturais para se colocar - sem reservas - sob o império das leis civis (expressão da vontade geral). Assim, o homem substituiu a liberdade ilimitada sobre os bens da natureza pela liberdade civil e o direito de propriedade⁷¹.

⁶⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015.

⁶⁸ Em sua obra *Discurso sobre a origem da desigualdade*, Rousseau expõe uma visão evolutiva das sociedades humanas, onde a ganância do homem dá origem às desigualdades sociais. Neste sentido, a sede por mais propriedade e por se destacar dos demais é que promove as distorções do quadro social. A esse respeito, afirma: “O primeiro que, tendo cercado um terreno, pensou em dizer ‘isto é meu’ e encontrou gente simples o bastante para acreditar nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinatos, quantas misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando os mourões ou tapando o fosso, houvesse gritado: não escutem este impostor; vocês estarão perdidos se esquecerem que os frutos são de todos e que a terra não é de ninguém! Mas é bem possível que então as coisas já houvessem chegado ao ponto de não poder mais continuar como eram, porque essa ideia de propriedade, dependendo muito de ideias anteriores que só puderam nascer sucessivamente, não se formou de golpe no espírito humano: foi necessário muito progresso, adquirir muita indústria e muitas luzes, transmiti-las e aumentá-las de época em época, antes de chegar a este derradeiro termo do estado de natureza”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 59..

⁶⁹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 37.

⁷⁰ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 32.

⁷¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 38.

Nesse contexto, o pensador afirmou que a associação fruto do contrato social dá origem a um ente abstrato, coletivo e indivisível, denominado vontade geral⁷². Todavia, Consani⁷³ nos adverte de que a “vontade geral” constitui um conceito complexo, de difícil materialização, mas que designa o interesse comum de todos os cidadãos. Nessa linha de raciocínio, Rousseau distinguiu três tipos de vontade:

- a) a particular, que traduz os interesses pessoais de cada cidadão;
- b) a de corpo, que exprime os interesses de um determinado grupo de pessoas;
- c) a geral, fruto da interseção dos interesses comuns de todos os homens⁷⁴.

Assim, a vontade geral se diferencia da soma das vontades individuais (também denominada vontade de todos), vez que consiste na melhor parte de cada vontade individual, aquela que reflete o que o cidadão acredita ser justo na relação entre o homem e o Estado. Por isso, Rousseau⁷⁵ admite que, muitas vezes, a vontade da maioria não coincide com a vontade geral.

Em última análise, Rousseau pretendia identificar em que medida seria possível ser livre e, ao mesmo tempo, se submeter à autoridade da lei. Para tanto, o genebrino defendia a ideia de que uma lei legítima é aquela que decorre da vontade geral, não qualquer vontade. Ao fazê-lo, Rousseau revestiu a vontade geral de um caráter objetivamente bom, justo e equânime, confiando-lhe a missão de guiar a sociedade. Nesse sentido, afirmou que “a vontade geral é sempre reta e tende sempre à utilidade pública”⁷⁶. Em sua visão, essa entidade coletiva e abstrata era o único instrumento capaz de conduzir o homem a uma vida boa e feliz.

Estabelecida essa premissa, Rousseau⁷⁷ se voltou para uma questão do contrato social que julgava problemática: assegurar que o povo permanecesse um

⁷² ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 42.

⁷³ CONSANI, Cristina Foroni. O conceito de vontade na filosofia política de Rousseau e Condorcet. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 41, n. 1, p. 99-140, jan./mar. 2018, p. 102

⁷⁴ PINTO, Marcio Morena. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, v. 7, n. 2, p. 83-97, 2005, p. 85.

⁷⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015.

⁷⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 45.

⁷⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015.

sujeito ativo do pacto originário. A esse respeito, Zarka⁷⁸ adverte que, no contratualismo inglês (especialmente em Hobbes), uma vez celebrado o contrato, o povo perdia sua autoridade em relação ao Estado, na medida em que todo o poder era delegado ao soberano⁷⁹. Portanto, para responder a esse problema, Rousseau revestiu a vontade geral de uma soberania ilimitada, realizando uma reviravolta histórica. Isso, porque passa de uma soberania virtual (exercida no momento da celebração do contrato social) para uma soberania real e permanente, que legitima todo o ordenamento jurídico⁸⁰.

De igual forma, é preciso observar que Rousseau⁸¹ acreditava que a mera passagem do estado de natureza para o estado civil era suficiente para o surgimento da vontade geral. Assim, pela simples celebração do contrato social, o filósofo defendia que os rumos do Estado já se encontravam sob a direção desse querer coletivo, cujas diretrizes eram claras e podiam ser percebidas por qualquer pessoa dotada de bom senso⁸².

Desse modo, se a realização do bem comum estava condicionada unicamente ao bom senso, não haveria sentido a delegação da soberania para representantes, ainda mais se considerarmos que a transferência de um poder possibilita que o mandatário atue sob a influência de seus interesses particulares, distorcendo a vontade do mandante. É por isso que Rousseau refutava a delegação da soberania popular⁸³, ainda que reconhecesse a impossibilidade de concretização de uma democracia direta nas nações de seu tempo, pelo menos nos moldes atenienses⁸⁴.

Finalmente, vale observar que o genebrino possuía uma visão organicista da sociedade, que se refletia em uma proposta mais homogênea e igualitária. Tratava-se

⁷⁸ ZARKA, Yves Charles. Rousseau y la soberanía del Pueblo. **Derechos y Libertades**, n. 15, Época II, p. 47-63, junio. 2006.

⁷⁹ ZARKA, Yves Charles. Rousseau y la soberanía del Pueblo. **Derechos y Libertades**, n. 15, Época II, p. 47-63, junio. 2006, p. 48.

⁸⁰ ZARKA, Yves Charles. Rousseau y la soberanía del Pueblo. **Derechos y Libertades**, n. 15, Época II, p. 47-63, junio. 2006, p. 54.

⁸¹ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015.

⁸² ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 115.

⁸³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 42.

⁸⁴ A esse respeito Rousseau afirmou: "Tomando o termo no rigor da acepção, nunca existiu e nunca existirá verdadeira Democracia. É contra a ordem natural que a maioria governe e que a minoria seja governada. É impossível imaginar um povo permanentemente reunido em assembleia para ocupar-se dos assuntos públicos, e percebe-se facilmente que ele não poderia estabelecer para isso comissões sem mudar a forma da administração". ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 81.

de uma concepção mais planificada⁸⁵ que visava a abolir privilégios, evitando-se, assim, as grandes distorções sociais. Nesse sentido, seu “Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade dos homens” registrava sua crença de que a propriedade privada possibilitou a multiplicação dos vícios humanos e a consequente degradação do seu semelhante, mediante o aumento da desigualdade⁸⁶ ⁸⁷. Entretanto, a solução proposta pelo pensador implicaria a flexibilização do direito à liberdade, que deixaria de ser o produto da vontade individual do homem, para se tornar fruto da submissão à vontade geral. Esse mecanismo importaria na redução de vontades individuais atomistas sob a denominação de um princípio organicista (a vontade geral).

Por essas razões, Rousseau foi acusado de ter aniquilado o indivíduo, reduzindo-o a uma fração do interesse do grupo, como assinala Pinto⁸⁸. O autor elenca que, para alguns pensadores, como Duguit, o genebrino foi responsável pela onda de terror que caracterizou o período jacobino, uma vez que sacrificou o indivíduo ao poder supremo e ilimitado do Estado. Nesse sentido, alguns viram em Rousseau o germe que possibilitou o surgimento de doutrinas totalitárias⁸⁹.

Todavia, embora, ao longo dos tempos, a “vontade geral” de Rousseau tenha se revelado algo abstrato e de difícil constatação, seu pensamento lançou as bases para uma nova concepção de Estado. Mais do que isso, os valores igualitários defendidos pelo filósofo auxiliaram na transformação do próprio conceito de

⁸⁵ Neste sentido, Rousseau esclareceu que, ao ingressar em sociedade, o homem substitui o direito natural pelo direito civil: “Terminarei este capítulo e este livro com uma observação que deve servir de base a todo o sistema social: é que, ao contrário de destruir a igualdade natural, o pacto fundamental substitui por uma igualdade moral e legítima o que a natureza pode ter criado de desigualdade física entre os homens; podendo ser desiguais em força ou gênio, eles se tornam todos iguais por convenção e direito”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 41.

⁸⁶ Rousseau distinguiu dois tipos de desigualdades, vejamos: “concebo na espécie humana dois tipos de desigualdade: uma eu chamo de natural ou física, por ser estabelecida pela natureza, e que consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito ou da alma; a outra, que podemos chamar de desigualdade moral ou política, por depender de uma espécie de convenção e por ser estabelecida, ou pelo menos autorizada, pelo consentimento dos homens. Esta consiste nos diferentes privilégios de que alguns desfrutam em prejuízo de outros, como o de ser mais ricos, mais honrados, mais poderosos do que estes, ou mesmo o de se fazer obedecer por eles”. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015, p. 26.

⁸⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin; Companhia das Letras, 2017, p. 26.

⁸⁸ PINTO, Marcio Morena. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, v. 7, n. 2, p. 83-97, 2005, p. 93.

⁸⁹ PINTO, Marcio Morena. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, v. 7, n. 2, p. 83-97, 2005, p. 94.

democracia, na medida em que a participação isonômica contribuiu para demolir as bases do sistema autocrático de seu tempo. Assim, sua teoria colaborou para solidificar a concepção de que o cidadão é quem deve dirigir os rumos da nação, uma ideia que ganharia força e proporção, após as duas grandes revoluções do século XVIII.

2.3 A Revolução norte-americana

O movimento de independência das colônias inglesas pretendia a separação da metrópole e o direito de se governar com autonomia. Para tanto, era preciso constituir uma nação forte, capaz de promover a defesa externa e assinar tratados, mas também assegurar as liberdades de cada membro da União. Além disso, havia a preocupação em impedir que o novo país se transformasse em um Estado absoluto, nos moldes da Inglaterra. Nesse contexto, os estados americanos erigiram uma federação, sob o fundamento da soberania do povo⁹⁰.

A solução encontrada pelos redatores da Constituição americana, em 1787, foi a adoção de um sistema republicano com um governo central, mas que observasse a autonomia de cada colônia. Todavia, o texto constitucional despertava desconfiança e reservas, de modo que demorou praticamente dois anos para ser aceito e ratificado. Somente obteve êxito após serem adicionadas dez emendas ao texto original, contendo uma “declaração de direitos” que visava, sobretudo, a garantir a autonomia de cada colônia em relação ao governo central⁹¹.

Assim, o processo de ratificação da Constituição contou com uma série de debates públicos realizados em cada uma das 13 colônias, proporcionando uma ampla discussão nos meios de comunicação, como revelam os *Federalist papers*, de autoria de Hamilton, Jay e Madison⁹². Este conjunto de artigos ficou conhecido, posteriormente, como a base racional para compreensão do sistema federativo norte-americano⁹³; neles é possível identificar a preocupação com o desenvolvimento de

⁹⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Júlia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019, p. 12.

⁹¹ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 112.

⁹² HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The federalist papers**. [New York]: Enhanced Media, 2016. *E-book*.

⁹³ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 111.

um modelo que assegurasse a participação do cidadão na tomada de decisão estatal, como se depreende do *Federalist Paper* n. 39, nesses termos:

Se recorrermos como critério aos diferentes princípios sobre os quais as diferentes formas de governo são estabelecidas, podemos definir uma república como sendo, ou pelo menos podemos atribuir esse nome, um governo que deriva todos os seus poderes direta ou indiretamente do grande corpo do povo e é administrado por pessoas que exercem seus cargos com prazer, por um período limitado ou durante o bom comportamento. É essencial para tal governo que ele derive do grande corpo da sociedade, e não de uma proporção insignificante, ou de uma classe favorecida dela; caso contrário, um punhado de nobres tirânicos, exercendo as suas opressões através de uma delegação dos seus poderes, poderia aspirar ao posto de republicanos e reivindicar para o seu governo o honroso título de república (tradução nossa)⁹⁴.

O trecho reproduzido demonstra que, nos Estados Unidos, já estava suficientemente amadurecida a ideia de soberania popular, motivo pelo qual era possível inserir nos fundamentos do novo Estado o conceito de que todo o poder emana do corpo político. Nesse sentido, Pinto anota que a teoria de Rousseau inspirou muitas das teses acolhidas pelos intelectuais norte-americanos, cujos trechos do “Contrato Social” podem ser encontrados em vários textos⁹⁵. De igual forma, também estava presente a ideia inaugurada por Locke sobre a necessidade de um poder público legalmente circunscrito e responsável perante os governados⁹⁶.

Entretanto, a realidade histórica revela que o país era composto por uma ampla e variada população, com níveis culturais e financeiros muito distintos, surgindo a necessidade de um fator agregador de opiniões e vontades que conferisse coesão a essa ideia⁹⁷. Dessa forma, os americanos enfrentavam o desafio de promover a adesão de seus cidadãos ao novo modelo republicano, o que implicava uma aceitação de larga escala, em um território extremamente vasto. Por isso, em que pesem as

⁹⁴ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The federalist papers**. [New York]: Enhanced Media, 2016. *E-book*.

⁹⁵ A esse respeito, Salinas Fortes afirma: “A teoria política de Rousseau baseada na vontade geral não se manifestou apenas na Revolução Francesa, mas inspirou muitas das teses republicanas e igualitárias na guerra de independência norte-americana, bem como as constituições que cada uma das treze ex-colônias inglesas, convertidas em estados confederados, elaboraram na ocasião, evidenciando-se na Constituição do estado de Massachussets, redigida por John Adams (1735-1826), cujos artigos reproduzem quase literalmente passagens do Contrato social. SALINAS FORTES *apud* PINTO, Marcio Morena. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, v. 7, n. 2, p. 83-97, 2005, p. 96.

⁹⁶ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 56.

⁹⁷ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Júlia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019, p. 12-13.

mais agudas diferenças sociais, financeiras ou culturais, os líderes intelectuais adotaram a igualdade como princípio agregador, reconhecendo formalmente os cidadãos como iguais perante a lei. A esse respeito, Tocqueville registra que, em sua visita ao continente, era possível perceber a ideia de igualdade⁹⁸ como núcleo dos anseios populares⁹⁹.

Isto posto, no continente americano, ocorreu uma forte simbiose entre os princípios da soberania popular e da igualdade, promovendo uma nova concepção de Estado, da qual o cidadão emerge como elemento central capaz de determinar os rumos da nação. Reconhecê-lo como soberano e como igual em relação aos seus pares possibilitou a crença de que a sua vontade deve estabelecer as diretrizes da nação. A esse respeito, Bobbio¹⁰⁰ lembra que “a democracia se sustenta sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo”.

Nessa conjuntura, embora a democracia direta parecesse a escolha mais óbvia e natural, havia ressalvas substanciais em relação ao modelo grego. Isso, porque, as classes mais pobres e menos instruídas poderiam constituir uma facção, por uma pequena maioria, capaz de controlar os rumos do Estado¹⁰¹. Assim, para evitar os perigos de uma democracia pura, Madison propôs uma nova forma de República, cujos alicerces se assentariam em princípios democráticos¹⁰². Para tanto, o federalista introduziu no sistema o mecanismo da representação, que comporta a delegação de poderes para um grupo restrito de pessoas, alterando, substancialmente, a estrutura do Estado¹⁰³. A esse respeito, Bobbio ensina:

O que se considera ter sido alterado na passagem da democracia dos antigos para a democracia dos modernos, ao menos no juízo dos que consideram ser útil tal contraposição, não é o titular do poder político, que é sempre o “povo”, entendido o conjunto dos cidadãos a quem cabe em última instância o direito

⁹⁸ Quanto ao princípio da igualdade, Tocqueville acredita que sua implantação foi bem-sucedida na América graças às leis de sucessão que limitaram a transmissão do poder entre as gerações. TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Júlia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019.

⁹⁹ TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Júlia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019, p. 50.

¹⁰⁰ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 60.

¹⁰¹ Held esclarece que para Madison “a formação de facções é inevitável; e o problema da política é o problema de conter as facções”. HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 57.

¹⁰² HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 59.

¹⁰³ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 116.

de tomar as decisões coletivas, mas o modo (mais amplo ou menos amplo) de exercer esse direito: nos mesmos anos em que, por meio das Declarações de Direitos, nascia o Estado constitucional moderno, os autores de *O Federalista* contrapunham a democracia direta dos antigos e das cidades medievais à democracia representativa, que é o único governo popular possível em um grande Estado¹⁰⁴.

Ou seja, a representação serviu para a construção de um sistema lógico-racional que preservava fundamentos da democracia - a participação igualitária¹⁰⁵ dos cidadãos -, mas acrescentava novos mecanismos institucionais relativos ao exercício e à distribuição do poder, assegurando a soberania do povo. O objetivo era acolher o sistema democrático, ao mesmo tempo em que se eliminava o seu caráter nocivo. Neste sentido, no *Federalist Paper n. X*, Madison afirmou que a solução para a violência facciosa da vontade da maioria era uma república representativa¹⁰⁶, pois permitia a delegação de poderes de um maior número de cidadãos para um menor número de eleitos, permitindo a administração de um grande território¹⁰⁷.

Para Madison, a República representativa era muito diferente de uma democracia pura, e solucionava os problemas enfrentados pelo novo Estado-nação: o primeiro, possibilitar a administração estatal de um amplo território, integrando as diferentes colônias, o que só seria possível, escolhendo um pequeno número de representantes; o segundo, diluir a possibilidade da formação de facções, impedindo a propagação do sectarismo, o que ocorreria em virtude da grande extensão do território. Em sua opinião, esses representantes reuniriam uma variada gama de interesses conflitantes, dificultando a formação de alianças nacionais. Desta forma, a

¹⁰⁴ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017, p. 56.

¹⁰⁵ Nesse contexto, é preciso esclarecer que a consolidação dos direitos políticos se deu mediante um longo e tortuoso processo, que atingiu sua meta somente no século XX. A esse respeito, Baracho Júnior afirma que: “A ampliação do universo de titulares de direitos políticos, e consequentemente do eleitorado, percorre uma longa trilha desde a segunda metade do século XIX até a primeira metade do século XX, quando o direito feminino ao voto começa a alcançar significativamente diversos Estados”. De igual forma, o autor sublinha que, no liberalismo, “universalidade de direitos jamais significou universalidade de direitos políticos” BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Igualdade de participação no processo eleitoral democrático. In: SILVA GUERRA, Arthur Magno e; BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNARDES, Flávio do Couto (org.). **Direito eleitoral, 30 anos de democracia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 28.

¹⁰⁶ Held ensina que Madison “concebeu o Estado representativo federal como o mecanismo chave para agregar os interesses dos indivíduos e para proteger os seus direitos. Em um tal Estado, ele acreditava, a segurança das pessoas e da propriedade poderia ser mantida e a política poderia ser tornada compatível com as exigências de grandes e modernas nações-estados com seus complexos padrões de comércio e relações internacionais” HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 59.

¹⁰⁷ HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The federalist papers**. [New York]: Enhanced Media, 2016. E-book.

própria estrutura da União forneceria os remédios para combater os males da democracia¹⁰⁸.

No tocante ao mecanismo da representação, Sartori¹⁰⁹ aponta que o desafio em se reduzir a vontade de milhões de pessoas, sob o mesmo denominador comum, apresenta implicações muito complexas. Assim, na maioria das vezes, a passagem do macro para o micro gera dificuldades cem ou até mil vezes maiores, promovendo distorções. Dessa forma, é no mínimo duvidoso acreditar que esse sistema pudesse reproduzir um microssistema político como aquele grego vigente em Atenas, no século V a.C.

Portanto, apesar das ressalvas dos federalistas em relação à democracia pura, a solução representativa¹¹⁰ privilegiou a soberania popular e a igualdade como valores substanciais da república, dando origem ao que Madison chamou fortuitamente de “democracia representativa”¹¹¹. Isso, porque a paridade de condições adquiriu uma função agregadora capaz de obter a adesão em larga escala. De tal forma, os americanos foram capazes de estabelecer um método para a tomada de decisões coletivas fundamentado no princípio da igualdade e na soberania popular, que contava com a participação direta do cidadão - ainda que por meio de seus representantes.

2.4 A Revolução francesa

Paralelamente ao processo de ratificação da Constituição americana, do outro lado do Atlântico, o movimento francês também contribuiu para uma profunda transformação da ideia de democracia, que passou a ser identificada com o valor substancial da igualdade. Ao contrário da Revolução americana, que buscou soluções para os problemas locais, a crise francesa serviu para repensar a estrutura do sistema político, desta feita em busca de respostas mais universais¹¹².

¹⁰⁸ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 117.

¹⁰⁹ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994, p. 33. v. 1.

¹¹⁰ A esse respeito, ao percorrer os Estados Unidos observando seu funcionamento político e suas particularidades, Tocqueville anota que a estrutura representativa - baseada em escrutínios periódicos - serviu para assegurar a ideia da efetiva participação do povo na administração estatal. TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Júlia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019, p. 223.

¹¹¹ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 177.

¹¹² DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno

Enquanto as colônias americanas se encontravam envolvidas no debate pela ratificação da Constituição, a França vivia os estertores do *Ancien Régime*. O antigo modelo monárquico absoluto lutava por encontrar uma saída para o grande endividamento da nação, mas não conseguia obter o apoio das classes dominantes. Assim, em agosto de 1788, o rei Luís XVI assentiu com a convocação dos Estados Gerais da França, pela primeira vez em 175 anos. Todavia, o encontro gerou impasses e embates, contrapondo as castas ali reunidas: nobreza, clero e terceiro estado¹¹³. Daí em diante, o cenário se agravou até culminar na queda da Bastilha, em 14 de julho de 1789.

Para os franceses, a luta contra o Estado absoluto se fundamentava no combate aos privilégios, em especial àqueles da nobreza e do clero. Assim, a revolução refletia a insatisfação contra tudo que estava “além das fronteiras do direito comum”¹¹⁴. Era uma concepção fruto dos ideais contratualistas, com uma forte influência rousseauiana, que colocava os homens em condição de igualdade perante a lei civil. Nesse contexto, os privilégios afluíam como uma exceção inaceitável, contrária ao direito natural, que só potencializava as diferenças entre os grupos sociais. Ao analisar a Revolução Francesa, Tocqueville afirmou:

Quando separamos esta sociedade de todos os acidentes que momentaneamente lhe modificaram a fisionomia em diferentes épocas e em diversos países para só considerá-la em si mesma, vemos claramente que o efeito dessa revolução não foi outro senão o de abolir aquelas instituições políticas que, durante vários séculos, haviam reinado soberanas sobre a maioria dos povos europeus e que recebem geralmente o rótulo de instituições feudais, para substituí-las por uma ordem social e política mais uniforme e mais simples fundamentada na igualdade de condições¹¹⁵.

De igual forma, Lefebvre¹¹⁶ relata que pairava em toda a sociedade francesa uma irrisignação contra um poder absoluto e arbitrário. Desse modo, a busca por um ordenamento jurídico mais isonômico e por um tratamento igualitário era vista como condição necessária para a superação de um sistema autocrático - que havia

Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 149.

¹¹³ LEFEBVRE, Georges. **A Revolução Francesa**. Tradução de Ely Bloem de Melo Pati. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1989, p. 108.

¹¹⁴ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 154.

¹¹⁵ TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a revolução**. Tradução de José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipro, 2017.

¹¹⁶ LEFEBVRE, Georges. **A Revolução Francesa**. Tradução de Ely Bloem de Melo Pati. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1989, p. 113.

conduzido a França para uma grave crise econômica. Assim, a igualdade passa a ser concebida como pressuposto indispensável para o exercício da própria liberdade, que se contrapunha diretamente ao poder ilimitado do monarca. É por isso que, ao longo do processo revolucionário, os integrantes do Terceiro Estado insistiam na abolição dos privilégios e na universalização de direitos¹¹⁷.

Essa noção de igualdade aliada à concepção de direitos “universais” possibilitou a expansão do ordenamento jurídico em benefício de todos os cidadãos, na linha da teoria defendida por Rousseau. Nesse sentido, Tocqueville sublinha que essa abstração permitiu que se transcendessem as barreiras geográficas francesas¹¹⁸.

Portanto, no contexto francês, o princípio da igualdade - entendido como paridade de condições diante da lei - sofreu uma defesa mais fervorosa e constituiu um pilar fundamental da causa revolucionária. Não obstante, assim como ocorrera na América, as dificuldades geográficas e populacionais impuseram a adoção de um mecanismo de representação, no intuito de se assegurar o exercício da soberania popular para todos os cidadãos. De tal forma, a França também optou por um modelo democrático representativo, delegando poderes a um pequeno grupo de cidadãos eleitos. A esse respeito, Sieyès relata:

Tal é o verdadeiro sentido da palavra constituição: ela se relaciona ao conjunto e à separação dos poderes públicos. Não é a Nação que se constitui, é sua instituição política. A Nação é o conjunto dos associados, todos governados, todos submetidos à lei, obra de suas vontades, todos iguais em direitos e livres na sua comunicação e nas ligações recíprocas. Os governos, ao contrário, formam, nesse contexto, um corpo político de criação social. [...] Mas não é necessário que os membros da sociedade exerçam individualmente o poder constituinte. Eles podem depositar sua confiança em representantes que se reunirão apenas para esse objetivo, sem que possam, eles mesmos, exercer algum dos poderes constituídos¹¹⁹.

Entretanto, os anos que se seguiram à revolução evidenciaram que essas ideias serviriam como justificativa para o cometimento das maiores atrocidades, em clara violação dos direitos naturais. Tudo isso, em defesa do maior interesse da nação ou em vista do bem comum¹²⁰. Esses crimes colocariam em risco, nos anos seguintes,

¹¹⁷ LEFEBVRE, Georges. **A Revolução Francesa**. Tradução de Ely Bloem de Melo Pati. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1989, p. 113.

¹¹⁸ TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a revolução**. Tradução de José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipro, 2017, p. 58.

¹¹⁹ SIEYÈS, Abade. **Exposição refletida dos direitos do homem e do cidadão**. Organização, estudo introdutório e tradução de Emerson Garcia. São Paulo: Atlas, 2015, p. 93-94.

¹²⁰ LEFEBVRE, Georges. **A Revolução Francesa**. Tradução de Ely Bloem de Melo Pati. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1989, p. 360.

a ideia de um poder soberano e ilimitado, nos moldes defendidos por Rousseau¹²¹.

De toda forma, a experiência francesa nos revela como o princípio da igualdade adquiriu um papel central no modelo democrático representativo, alterando o próprio significado da palavra democracia – que passa a ser confundida com o valor substantivo da igualdade, como contraposição a toda forma de privilégio. É por isso que, no contexto da democracia representativa, o cidadão só pode ser concebido em condição de paridade, seja perante a lei, seja em relação aos seus semelhantes. Assim, a igualdade civil deixa de ser entendida como um mero objetivo do Estado, para se tornar um de seus pressupostos.

2.5 A consolidação da democracia representativa

Após as duas grandes revoluções do século XVIII, o modelo democrático representativo passou por um período de consolidação, até ser adotado pela maioria das nações ocidentais. Ao longo desse processo, vários autores contribuíram de forma significativa, mas gostaríamos de destacar os aportes de Constant¹²² e Mill¹²³, o primeiro no tocante à ideia de soberania e representação e, o segundo, em relação à participação das minorias.

Inicialmente, é preciso registrar que Constant viveu o período do terror que se seguiu à Revolução francesa e assumiu, posteriormente, um posto no Tribunato de Napoleão¹²⁴. Dessa forma, foi capaz de suscitar uma reflexão profunda e privilegiada sobre a teoria e a prática contratualista. Neste sentido, seu pensamento revela uma preocupação com a defesa dos direitos fundamentais, o que implicaria, por consequência, o estabelecimento de uma autoridade estatal limitada. No fundo, o

¹²¹ Bobbio aponta que “para Rousseau, o problema fundamental é aquele da formação da vontade geral: a única liberdade possível no Estado é que os cidadãos deem leis a si mesmos. A liberdade coincide não com a autodeterminação individual, mas com a autodeterminação coletiva”. BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Organizado por Bovero, Michelangelo. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 104.

¹²² CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019. *E-book*; CONSTANT, Benjamin. **Princípios de política aplicáveis a todos os governos**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007.

¹²³ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cassia Gondim. São Paulo: Lafonte, 2021.

¹²⁴ CASSIMIRO, Paulo Henrique Paschoeto. O liberalismo político e a república dos modernos: a crítica de Benjamin Constant ao conceito rousseauiano de soberania popular. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 20, p. 249-286, maio 2016, p. 253.

filósofo desconfiava do poder e da forma como o Estado o exercia¹²⁵.

Ao analisar a Revolução francesa em retrospecto, Constant¹²⁶ concluiu que a busca incessante pela participação direta dos cidadãos nas deliberações públicas acarretou a supressão de importantes liberdades civis, culminando na tirania do terror jacobino. Dessa forma, o filósofo admitia que a soberania era uma prerrogativa do povo, fonte de toda autoridade estatal, mas, advogava que ela não poderia ser concebida com uma natureza ilimitada - como pretendia Rousseau. A esse respeito, afirmou:

O axioma da soberania do povo tem sido visto como um princípio de liberdade. Na verdade, ele é um princípio de garantia constitucional. Objetiva evitar que um indivíduo qualquer assuma a autoridade que pertence apenas à sociedade política como um todo. Não obstante, ela não determina coisa alguma a respeito da natureza de tal autoridade. Não adiciona, portanto, nada à soma das liberdades individuais, e, se não nos valermos de outros princípios para determinar a extensão de tal soberania, a liberdade poderá ser perdida, a despeito do princípio da soberania do povo, ou mesmo por causa dele¹²⁷.

Ou seja, para Constant¹²⁸, a limitação da soberania era justamente o que assegurava sua coexistência com os demais direitos individuais. Afinal, uma autoridade ilimitada - como aquela exercida durante o período do terror - poderia culminar na flexibilização, ou mesmo supressão, de direitos fundamentais. Dessa forma, a soberania precisava ser encarada como um princípio legitimador da autoridade política, não se confundindo com uma prerrogativa absoluta para deliberar sobre todos os assuntos. Constant acreditava que competia ao Estado zelar pela inviolabilidade dos direitos individuais (concebidos como fundamentais), ainda que a maioria dos cidadãos decidisse em sentido contrário¹²⁹. Nesse sentido, Bobbio¹³⁰ esclarece que o genebrino estava preocupado com a contenção e a limitação do

¹²⁵ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017, p. 13.

¹²⁶ CONSTANT, Benjamin. **Princípios de política aplicáveis a todos os governos**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007, p. 29.

¹²⁷ CONSTANT, Benjamin. **Princípios de política aplicáveis a todos os governos**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007, p. 51.

¹²⁸ CONSTANT, Benjamin. **Princípios de política aplicáveis a todos os governos**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007.

¹²⁹ CONSTANT, Benjamin. **Princípios de política aplicáveis a todos os governos**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007, p. 82.

¹³⁰ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017, p. 39-40.

poder¹³¹.

Portanto, Constant¹³² reconhecia a soberania do corpo político, que legitimava a autoridade Estatal, mas defendia sua coexistência com a primazia dos direitos fundamentais. Daí a necessidade de a Constituição elencar esses direitos e delimitar seu alcance, estabelecendo normas uniformes para todos os cidadãos. Nesse particular, o filósofo reforçou a ideia de que todos os membros do corpo político (inclusive seus representantes) encontravam-se igualmente sujeitos ao texto da Constituição. Por meio da limitação do poder soberano, Constant pretendia impedir uma nova ocorrência dos abusos que presenciou durante o período do terror.

Isso posto, outro ponto importante do pensamento do filósofo diz respeito à delegabilidade do poder soberano e, conseqüentemente, à conveniência da representação. Assim, Constant afirmava, peremptoriamente, que “um direito que não se pode exercer, tampouco delegar, é um direito que não existe”¹³³. Por isso, acreditava que a liberdade de agir em nome próprio, ou conferir essa prerrogativa a terceiros, era o que definia a titularidade de um direito. Sob essa ótica, não se justifica afirmar que o poder soberano compete ao povo e, ao mesmo tempo, impedir-lhe o pleno exercício - seja por si mesmo ou pela transferência dessa faculdade a terceiros.

Após estabelecer essa premissa, Constant¹³⁴ apresentou uma importante distinção entre o sistema político grego (século V a. C.) e o moderno, sublinhando a diferença entre a visão organicista de Atenas e a concepção individualista de seu tempo. Sua conclusão foi no sentido de que a representação era imprescindível para assegurar a liberdade do cidadão moderno, afirmando que: “o sistema representativo não é outra coisa senão uma organização, com o auxílio da qual uma nação transfere para alguns indivíduos o peso daquilo que não pode ou não quer ela mesma fazer”.

Sobre a correlação entre liberdade e representação, ao proferir o seu célebre

¹³¹ Bobbio afirma: “Sob a forma de contraposição entre liberdade dos modernos e liberdade dos antigos, a antítese entre liberalismo e democracia foi enunciada e sutilmente defendida por Benjamin Constant (1767-1830) no célebre discurso pronunciado no Ateneu Real de Paris em 1818, do qual é possível iniciar a história das difíceis e controvertidas relações entre as duas exigências fundamentais de que nasceram os Estados contemporâneos nos países econômica e socialmente mais desenvolvidos: a exigência, de um lado, de limitar o poder e, de outro, de distribuí-lo”. BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017, p. 39-40.

¹³² CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019, p. 64. *E-book*.

¹³³ CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019, p. 61. *E-book*.

¹³⁴ CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019, p. 56. *E-book*.

discurso “Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos”, em 1819, Constant¹³⁵ apontou que os gregos exerciam sua liberdade por meio da participação direta na assembleia pública. Entretanto, em sua vida privada, o ateniense estava sempre sujeito às decisões da coletividade, de modo que a participação política implicava o estabelecimento de normas que produziriam reflexos imediatos em seu cotidiano. Todavia, em sentido contrário, o homem moderno estava voltado para seus próprios interesses privados. Sobre essa distinção, Dunn¹³⁶ esclarece que Constant evidenciava o caráter ilusório da liberdade dos antigos, em contraposição à liberdade moderna, que oferece “a real recompensa de se viver como se quer, dentro dos limites da lei criminal e de seus próprios rendimentos”. Para Constant¹³⁷, a liberdade implicava o cidadão poder usufruir de seus direitos e suas garantias, além de gozar dos benefícios da propriedade privada. Assim, para o homem moderno, o tempo empenhado na participação política correspondia a uma verdadeira privação da liberdade. Nesse sentido, lecionou:

Segue-se daí que devemos ser muito mais apegados do que os antigos à nossa independência individual. Pois os antigos, quando sacrificavam essa independência aos direitos políticos, sacrificavam menos para obter mais; ao passo que nós, fazendo o mesmo sacrifício, daríamos mais para obter menos. O objetivo dos antigos era a partilha do poder social entre todos os cidadãos de uma mesma pátria. Era isso o que eles chamavam de liberdade. O objetivo dos modernos é a segurança nos prazeres privados; e eles chamam de liberdade as garantias concedidas pelas instituições a tais prazeres¹³⁸.

Portanto, o pensamento de Constant¹³⁹ revelou, de forma mais aguda, a individualidade do homem moderno: um ser fechado em si mesmo, egoísta, que persegue seus próprios interesses. Desse modo, a delegação de poderes a um representante - que ficará encarregado de cuidar dos assuntos públicos - é concebida como a garantia do exercício de sua liberdade pessoal. Todavia, o filósofo advertiu que isso não autorizava o cidadão a negligenciar a atuação de seus representantes, deixando de fiscalizá-los; antes pelo contrário, era imprescindível que o cidadão

¹³⁵ CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019, p. 37. *E-book*.

¹³⁶ DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016, p. 206-207.

¹³⁷ CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019. *E-book*.

¹³⁸ CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019, p. 44. *E-book*.

¹³⁹ CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019, p. 56. *E-book*.

acompanhasse como o representante estava utilizando os poderes confiados¹⁴⁰.

Nesse contexto, Cassimiro¹⁴¹ sublinha que o pensamento de Constant expunha dois tipos de liberdade: a negativa, que se reflete na defesa extremada de direitos individuais inalienáveis; e a positiva, que se traduzia no direito ao autogoverno do Estado.

Anos mais tarde, quem se debruçaria mais detidamente sobre a questão da representatividade seria John Stuart Mill. Se Constant afirmava que a maioria não tinha poder ilimitado para deliberar sobre tudo, Mill demonstraria que a representação verdadeiramente democrática implica que os grupos minoritários também se façam presentes. Ao fazê-lo, reconheceu que o modelo representativo era o mais adequado ao Estado moderno, especialmente em face das dificuldades geográficas e dos desafios para se integrar um grande contingente populacional, *in verbis*:

A partir destas considerações, é evidente que o único governo capaz de satisfazer completamente todas as exigências do estado social é aquele em que o povo todo possa participar; no qual qualquer participação, mesmo na função pública mais modesta, é útil; um governo em que a participação deverá ser, em toda parte, tão grande quanto permita o grau geral de melhoramento da comunidade; e, no qual, nada menos possa ser desejado do que a admissão de todos a uma parte do poder soberano do estado. Porém, uma vez que é impossível, em uma comunidade maior do que uma única cidade, que todos participem pessoalmente de todos os negócios públicos, a não ser muito poucos, conclui-se que o tipo ideal de governo perfeito deve ser o representativo¹⁴².

Apesar da forte influência liberal, Mill¹⁴³ concebeu a necessidade de o Estado resguardar direitos e garantias básicos, em especial o de conferir voz às minorias. Para tanto, o inglês ressaltou que o princípio da igualdade integrava o núcleo do modelo democrático, de modo que o mecanismo de representação deveria assegurar que todo o corpo político estivesse devidamente representado no governo. Neste

¹⁴⁰ A esse respeito, Cassimiro anota: “Constant chama a atenção para o risco que a absorção do indivíduo na esfera da vida privada o faça renunciar ao direito de participar ao poder político. Portanto, os homens devem se manter atentos à esfera pública, na medida em que ela é condição para que o livre exercício da esfera privada não sofra interferência do poder do Estado”. CASSIMIRO, Paulo Henrique Paschoeto. O liberalismo político e a república dos modernos: a crítica de Benjamin Constant ao conceito rousseauiano de soberania popular. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 20, p. 249-286, maio 2016, p. 277.

¹⁴¹ CASSIMIRO, Paulo Henrique Paschoeto. O liberalismo político e a república dos modernos: a crítica de Benjamin Constant ao conceito rousseauiano de soberania popular. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 20, p. 249-286, maio 2016, p. 251.

¹⁴² MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cassia Gondim. São Paulo: Lafonte, 2021, p. 61.

¹⁴³ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cassia Gondim. São Paulo: Lafonte, 2021, p. 50.

sentido, sublinhou que “cada um é o único guardião dos próprios direitos e interesses”.

Dessa forma, para impedir que as decisões coletivas sejam dominadas por um círculo restrito de pessoas - ignorando a vontade dos cidadãos - o filósofo defendia que todos os grupos fossem representados na arena pública¹⁴⁴. Assim, o inglês advogava a necessidade da proporcionalidade, e justificou:

Em uma democracia realmente igualitária, todo e qualquer departamento seria representado, não de forma desproporcional, mas sim proporcional. Uma maioria de eleitores sempre teria uma maioria de representantes, ao passo que uma minoria de eleitores sempre teria uma minoria de representantes. Homem por homem, a minoria estaria tão plenamente representada quanto a maioria. De outra forma, não há governo igualitário, mas um governo de desigualdades e privilégios: uma parte do povo governa sobre o resto¹⁴⁵.

A teoria de Mill¹⁴⁶ reforçou a ideia de um povo soberano, cujos poderes eram limitados pelos direitos fundamentais. Todavia, o filósofo partiu da premissa de que o Estado, no fundo, era corporificado em seres humanos, com seus vícios e virtudes. Assim, apesar de sua visão virtuosa do Estado - que devia proporcionar aos seus cidadãos o desenvolvimento humano e social - o inglês estava preocupado com o problema da corrupção e do aumento do aparato burocrático. Neste sentido, admitia que os objetivos do Estado poderiam ser desvirtuados em função da natureza dos representantes, resultando em um mau governo¹⁴⁷. Daí decorrer a necessidade de se instituírem órgãos e instituições fortes, com mecanismos sólidos, que impedissem ou minimizassem a ocorrência de falhas - intencionais ou não - na administração da coisa pública.

Feitos esses esclarecimentos, o pensamento de Mill refletia uma visão mais social do Estado, voltado para a busca do bem-estar geral, entendido como a máxima realização do indivíduo¹⁴⁸. Sua teoria pretendia aproximar o modelo representativo dos valores igualitários defendidos por Rousseau, ao menos na medida em que se preocupava com a participação dos diferentes grupos de cidadãos. Em parte, o

¹⁴⁴ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cassia Gondim. São Paulo: Lafonte, 2021, p. 105.

¹⁴⁵ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cassia Gondim. São Paulo: Lafonte, 2021, p. 108-109.

¹⁴⁶ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cassia Gondim. São Paulo: Lafonte, 2021, p. 49.

¹⁴⁷ MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cassia Gondim. São Paulo: Lafonte, 2021, p. 103.

¹⁴⁸ GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, fev. 2011, p. 28.

pensamento de Mill era fruto das desigualdades sociais de seu tempo, reflexo das inovações industriais.

A consequência do exposto foi que o modelo de democracia representativa se consolidou com base na ideia de um povo soberano, cuja autoridade era limitada por direitos fundamentais, mas cujo poder era exercido por meio de representantes eleitos. Entretanto, foi um modelo que se desenvolveu sob o pensamento liberal, pautado na noção de Estado abstencionista, um paradigma que se deparou com a dificuldade de garantir a participação do cidadão, seja mediante a proporcionalidade da representação, seja mediante a adoção de políticas públicas que visassem ao bem-estar de todo o povo.

2.6 A busca por mais igualdade: a transição do modelo liberal para o social

A Revolução Industrial proporcionou o surgimento de novos modos de produção, com reflexos em toda a sociedade. Dentre estes, destacamos a alteração do modelo de trabalho - da manufatura para o processo industrializado -, com consequências em toda a cadeia produtiva. Essa mudança contribuiu para a migração da população rural para os centros urbanos e para o surgimento de massas de trabalhadores. Por sua vez, esse cenário culminou no agravamento do quadro social ao redor do mundo, com o aumento da pobreza e da desigualdade. Na prática, ficou evidente a insuficiência do Estado liberal em promover o desenvolvimento humano e o equilíbrio social¹⁴⁹.

Assim, ao longo do século XIX e no início do XX, tornaram-se patentes as péssimas condições de vida das classes trabalhadoras, com a falta de regulamentação do trabalho e a concentração de riquezas nas mãos de poucos. Esses fenômenos se desdobraram em movimentos sociais e políticos que reivindicavam maior participação das classes menos favorecidas, e mais igualdade - sobretudo melhoria das condições de vida, como acesso à saúde, educação, lazer etc. Dessa forma, defendia-se a intervenção do Estado na sociedade e na economia, inclusive mediante a redistribuição de recursos, no intuito de corrigir os desequilíbrios e promover a justiça social. No fundo, pretendia-se a concretização do princípio da igualdade.

¹⁴⁹ GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, fev. 2011, p. 28.

Neste particular, não podemos deixar de assinalar que a teoria de Immanuel Kant contribuiu significativamente para uma transição do modelo de Estado, na medida em que promoveu o desacoplamento entre direito e moral, reduzindo a legislação ao seu aspecto legal e positivista, e concebendo-a como instrumento de garantia das liberdades subjetivas¹⁵⁰. A esse respeito, Habermas¹⁵¹ aponta que a distinção inaugurada por Kant possibilitou a transformação de um sistema centrado nos direitos subjetivos (liberal) para um novo modelo focado na funcionalidade (social).

Assim, Habermas¹⁵² sublinha que a teoria de Kant detectou uma impropriedade do modelo hobbesiano: o pacto social não é um simples contrato privado – sujeito aos caprichos de seus contratantes –, mas um verdadeiro pacto de socialização, que exige a superação de uma postura egoísta e atomista com vistas à criação de regras para a coletividade. Desta feita, o direito subjetivo privado perde vigor quando confrontado com as crescentes e urgentes demandas da sociedade, dando espaço para uma concepção de Estado centrada na funcionalidade¹⁵³.

Dito isso, no campo intelectual, ocorreram movimentos que reivindicavam uma alteração da relação entre o Estado e o cidadão, com vistas a uma maior participação na administração pública e no aumento dos serviços. Esse movimento, capitaneado pelos denominados socialistas utópicos - em especial, Charles Fourier, Robert Owen e Henri de Saint-Simon - propunha a construção de sociedades ideais baseadas na igualdade, justiça social e cooperação¹⁵⁴. Esses teóricos defendiam uma reforma racional e pacífica da sociedade, mediante a substituição do Estado por comunidades planejadas ou cooperativas, nas quais ocorreria uma gestão mais igualitária e participativa de todos os recursos disponíveis. Nesse contexto, a propriedade passa a ser concebida como um bem coletivo, que deve estar à serviço de toda a sociedade.

¹⁵⁰ HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução de Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 131.

¹⁵¹ HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução de Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 133.

¹⁵² HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução de Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 140.

¹⁵³ HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução de Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020, p. 133.

¹⁵⁴ MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política**. 2. ed. Torino: Bocca, 1923.

Trata-se de um modelo que não se contenta com uma postura abstencionista do Estado, mas que defende a intervenção direta, com vistas a proporcionar uma melhor condição de vida.

A esse respeito, Bobbio anota que outro fator importante foi o desenvolvimento de uma visão utilitarista do direito, decorrente das ideias defendidas por Jeremy Bentham. Assim, leciona o filósofo italiano: “a passagem do jusnaturalismo ao utilitarismo assinala, para o pensamento liberal, uma verdadeira crise dos fundamentos, que chegará até o renovado debate a respeito dos direitos do homem desses últimos anos”¹⁵⁵. Nesse sentido, ressalta que o fator que originou as grandes divergências entre contratualistas e socialistas foi a função da propriedade privada¹⁵⁶. Para os primeiros (a exemplo de Locke), essa era concebida como fundamento da vida em comunidade, de modo que os demais direitos dela derivavam; já para os socialistas, a propriedade privada seria a fonte de toda desigualdade, de modo que deveria ser abolida, coletivizando-se os recursos para a satisfação das necessidades dos cidadãos¹⁵⁷.

Assentadas essas premissas, o pensamento dos socialistas utópicos foi transformado por Marx e Engels¹⁵⁸, que propuseram um modelo mais radical: o comunismo. Em 1848, publicaram o Manifesto do Partido Comunista, rompendo definitivamente com a visão contratualista liberal. Ambos concebiam a sociedade como fruto do materialismo histórico, ou seja, uma constante luta entre duas classes sociais bem distintas: a burguesia (classe capitalista) e o proletariado (classe trabalhadora), de modo que a primeira objetiva, sempre, a exploração econômica da segunda. Assim, os autores defenderam uma visão dicotômica da sociedade, afirmando a existência de dois interesses diametralmente opostos - o dos capitalistas e o dos trabalhadores – que não poderiam subsistir em harmonia¹⁵⁹.

De acordo com a concepção marxista, a realidade social é fruto da luta entre

¹⁵⁵ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017, p. 79-80.

¹⁵⁶ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017, p. 92.

¹⁵⁷ BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017, p. 92.

¹⁵⁸ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**: edição comemorativa dos 150 anos do texto integral. Tradução da equipe de tradutores das Edições Progresso (Moscou). Bauru: EDIPRO, 1998, p. 89.

¹⁵⁹ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**: edição comemorativa dos 150 anos do texto integral. Tradução da equipe de tradutores das Edições Progresso (Moscou). Bauru: EDIPRO, 1998, p. 68-70.

duas classes, na qual um menor número de pessoas (burguesia) domina¹⁶⁰ um maior número de cidadãos (proletariado). Nesse contexto, o instrumento utilizado pela minoria é o próprio Estado construído sob a ideia de uma democracia representativa. Marx a concebe como um conceito virtual, uma vez que a política permite que os interesses da burguesia sejam reunidos sob uma bandeira comum, denominada nação¹⁶¹.

Assim, em nome do interesse geral e do bem comum, a classe dirigente (burguesia) consegue transformar seus próprios interesses em lei, independentemente da vontade da maioria (proletariado)¹⁶². Portanto, o Estado passa a ser concebido como um entrave que deve ser eliminado, dando espaço a uma “ditadura do proletariado”. A esse respeito, Bobbio anota que Marx desconstitui o Estado de seu fundamento racional, concebendo-o como continuação do próprio estado de natureza, em que o mais forte violenta o mais fraco¹⁶³.

Embora não discuta "soberania" em termos convencionais, o pensamento marxista está mais próximo da concepção ilimitada de soberania de Rousseau, de modo que propõe um sistema de governo sem intermediários. A esse respeito, Sartori¹⁶⁴ explica que a ideia de Marx seria “realizada pela substituição da democracia representativa por um autogoverno, no sentido literal, decorrente do desaparecimento do Estado”. Em vista disso, os comunistas pretendem o estabelecimento de uma sociedade sem classes, na qual o Estado se tornaria obsoleto. De igual sorte, também seria desnecessária a segmentação do mundo em nações, visto que a sociedade caminharia para a constituição de uma comunidade internacional, em que as funções administrativas seriam geridas pela própria comunidade e em benefício do interesse

¹⁶⁰ Sobre a dominação de classes em Marx e Engels, Held ensina: “Aqueles que conseguem obter o controle dos meios de produção formam uma classe dominante, ou governante, tanto econômica quanto politicamente. As relações entre as classes, para Marx e Engels, são necessariamente exploradoras e implicam divisões de interesses entre as classes dominantes e subordinadas. Além disso, as divisões de classes são inerentemente conflitivas e, frequentemente, produzem uma ativa luta de classes”. HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 96.

¹⁶¹ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**: edição comemorativa dos 150 anos do texto integral. Tradução da equipe de tradutores das Edições Progresso (Moscou). Bauru: EDIPRO, 1998, p. 72.

¹⁶² MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**: edição comemorativa dos 150 anos do texto integral. Tradução da equipe de tradutores das Edições Progresso (Moscou). Bauru: EDIPRO, 1998, p. 85.

¹⁶³ BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Bovero, Michelangelo. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 113-114.

¹⁶⁴ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994, p. 95. v. 1.

coletivo, sem as divisões e opressões inerentes às estruturas capitalistas.

No fundo, o pensamento comunista busca uma planificação plena e absoluta de toda a sociedade, a fim de concretizar o princípio da igualdade. Todavia, para tanto, Marx e Engels¹⁶⁵ inverteram o paradigma liberal, na medida em que deslocaram a igualdade para o ponto de partida e relegaram a liberdade ao posto de uma meta a ser alcançada. Essa mudança permitiu a adoção de uma visão coletivista da sociedade, diametralmente oposta à concepção individualista liberal.

O pensamento dicotômico e coletivista de Marx e Engels¹⁶⁶ influenciou fartamente a teoria política e social, possibilitando o desenvolvimento de um modelo de Estado centrado no fornecimento de serviços. Neste sentido, Duguit¹⁶⁷ sublinha a contradição das ideias liberais em relação aos fatos de seu tempo, apontando que a noção de uma soberania concebida como vontade de uma nação é apenas uma abstração, sem qualquer respaldo na realidade. Nessa direção, ele afirma:

Quando num país um Parlamento ou um chefe de Estado exprimem a sua vontade não se deve nem se pode dizer que expressem a vontade do Estado, pois ela não passa duma abstração; tampouco se pode dizer que expressem a vontade nacional, pois não passa de ficção: exprimem a sua própria vontade. Eis o fato, eis a realidade. As leis, os decretos, são a expressão da vontade dos deputados que as votaram e do presidente da República que os promulgou¹⁶⁸.

Para respaldar sua alegação, Duguit¹⁶⁹ pondera que o corpo representativo francês (de 1902 a 1914) foi escolhido por cerca de 50% das pessoas com direito a voto. Assim sendo, não se poderia afirmar que a escolha dessas pessoas refletisse a vontade de toda a nação, tampouco que os representantes escolhidos fossem capazes de - partindo das vontades individuais - conceber uma vontade coletiva. Consequentemente, o francês concluiu que a existência dos governos decorre de uma reprodução da divisão histórica entre fortes e fracos, entre governantes e governados.

¹⁶⁵ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**: edição comemorativa dos 150 anos do texto integral. Tradução da equipe de tradutores das Edições Progresso (Moscou). Bauru: EDIPRO, 1998.

¹⁶⁶ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**: edição comemorativa dos 150 anos do texto integral. Tradução da equipe de tradutores das Edições Progresso (Moscou). Bauru: EDIPRO, 1998.

¹⁶⁷ DUGUIT, León. **Os elementos do estado**. Tradução de Eduardo Salgueiro. Lisboa: Inquérito, 1939, p. 34.

¹⁶⁸ DUGUIT, León. **Os elementos do estado**. Tradução de Eduardo Salgueiro. Lisboa: Inquérito, 1939, p. 34.

¹⁶⁹ DUGUIT, León. **Os elementos do estado**. Tradução de Eduardo Salgueiro. Lisboa: Inquérito, 1939, p. 27.

Nesse sentido, a vontade da nação constitui, no fundo, a vontade dos mais fortes¹⁷⁰.

Com base nessa lógica, Duguit¹⁷¹ defende que a existência do Estado se fundamenta na solidariedade existente entre os seres humanos, de modo que este deve ser o princípio a ser protegido e perseguido. Escrevendo em meio aos horrores da guerra, o francês acentuou a necessidade de o Estado atuar como um provedor dos serviços públicos, os quais definiu como “toda atividade cuja realização deve ser regulada, assegurada e fiscalizada pelos governantes - porque a realização dessa atividade é indispensável ao desenvolvimento da interdependência social [...]”. A esse respeito, Baracho Júnior¹⁷² observa que esse entendimento impele a uma nova concepção de soberania, não mais entendida como um corpo político que comanda, mas sim como uma federalização de serviços.

É nesse contexto que emerge o paradigma de Estado social, construído sobre a busca por maior participação do cidadão e mais igualdade. Soares sublinha que “no constitucionalismo social, a base da cidadania situa-se na capacidade de participar efetivamente no exercício do poder político, ou da gestão dos negócios da cidade, por meio de modalidades, procedimentos e técnicas diferentes”¹⁷³. Sobressai, assim, uma concepção mais coletivista em detrimento da antiga visão individualista, que justificou o surgimento do Estado liberal. Desse modo, direitos e garantias individuais cedem espaço às metas sociais e materiais¹⁷⁴.

Historicamente, a Constituição mexicana (1917) e a de Weimar (1919) foram as primeiras Cartas sociais que ousaram conciliar direitos de liberdades e direitos socioeconômicos em seus textos, ao inserir a cláusula social. Não obstante, a Declaração de Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da União Soviética, aprovada em 1918, é o documento que consolida os ideais defendidos por Marx, Engels e Lenine, na medida em que rompe definitivamente com a tradição liberal e jusnaturalista, sonhando o reconhecimento aos direitos individuais¹⁷⁵.

De toda forma, a transição para um modelo de Estado voltado para o bem-estar

¹⁷⁰ DUGUIT, León. **Os elementos do estado**. Tradução de Eduardo Salgueiro. Lisboa: Inquérito, 1939, p. 37.

¹⁷¹ DUGUIT, León. **Os elementos do estado**. Tradução de Eduardo Salgueiro. Lisboa: Inquérito, 1939.

¹⁷² BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999, p. 50.

¹⁷³ SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 5. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 172.

¹⁷⁴ SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 5. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 175.

¹⁷⁵ SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 5. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 173.

social ocorreu por meio de mudanças legislativas e constitucionais, que expandiram o papel do Estado na economia e na sociedade. Leis trabalhistas, sistemas de seguridade social, educação pública universal e saúde pública são exemplos de políticas associadas a esse paradigma. Tais mudanças foram muitas vezes resultado de lutas sociais e políticas, bem como de alteração na compreensão dos direitos humanos para incluir direitos econômicos, sociais e culturais.

2.7 Uma visão utópica da democracia representativa

A concepção dicotômica marxista gerou forte influência sobre um grupo de pensadores do século XX, que passaram a criticar a ideia de democracia, por a conceberem como um ideal utópico e irrealizável. Os maiores expoentes desse movimento (Gaetano Mosca, Valfrido Pareto e Robert Michels)¹⁷⁶ acreditavam que as elites detinham o controle das decisões estatais, de modo a impossibilitar a concretização do princípio da soberania do povo, conforme veremos adiante.

Ao analisar o contexto histórico e social de sua época, Mosca¹⁷⁷ concluiu que todas as sociedades são caracterizadas pela existência de dois grupos de pessoas: governantes e governados. Neste sentido, destacou como características do primeiro grupo o número reduzido de pessoas e o controle e monopólio do poder. Por outro lado, sublinhou que apesar de o segundo grupo ser mais numeroso, vivia constantemente sob as ordens do primeiro. Para ele, tratava-se de uma realidade incontestável¹⁷⁸.

Todavia, o italiano ressalta que os governantes - também denominados “classe política” - não são definidos apenas em função da riqueza ou do *status* social, mas, principalmente, pelo papel de líderes que desempenham ou por serem encarregados

¹⁷⁶ Sartori ensina que os três autores constituem um grupo de referência – onde também poderia ser acrescentado Benedetto Croce - que ficou conhecido como “realistas”. Para Sartori, o erro da crítica realista foi se ater à pequena circunscrição da própria realidade, menosprezando o peso e a força de opções valorativas. Nesse sentido afirma: “Por outro lado, é igualmente verdade que Mosca, Pareto e Michels (como Croce) de fato derivaram e justificaram sua aversão à democracia parlamentar de suas descobertas. Todos eles subestimaram, embora de formas diferentes e por motivos diferentes, o papel dos ideais e não conseguiram perceber que uma opção valorativa é independente de um estado de fato e não, de forma alguma, uma extrapolação deste”. SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994, p. 74. v. 1.

¹⁷⁷ MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política**. 2. ed. Torino: Bocca, 1923, p. 142.

¹⁷⁸ MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política**. 2. ed. Torino: Bocca, 1923, p. 52.

da tomada de decisões políticas. Ou seja, ao contrário de Marx, Mosca¹⁷⁹ refuta uma simples divisão entre burguesia e proletariado, mas sublinha a importância da função exercida pela pessoa no contexto social. Nesse sentido, o filósofo esclarece que governantes e governados possuem interesses distintos, de modo que a oligarquia tende a adotar decisões que lhe favoreçam, independente da vontade da maioria da população. Dessa afirmação, extrai-se que a soberania - enquanto concretização da vontade do povo - é um ideal irrealizável.

Para corroborar sua tese, Mosca¹⁸⁰ aponta a força transformadora do poder político. Em consonância com Pareto e Michels, Mosca defende que o poder político modifica as pessoas, de modo que, ao atingir o *status* de governante, o indivíduo passa a decidir conforme os interesses dessa classe¹⁸¹.

Nesse sentido, Mosca¹⁸² sublinha que a elite governante busca manter seu poder, por meio de um monopólio real, no qual a alternância dos representantes ocorre dentro de um grupo restrito de pessoas. Assim, é possível constatar que os cargos de comando e poder são confiados sempre às mesmas pessoas - ou aos seus dependentes - que se revezam no poder. Portanto, existe uma tendência inegável à manutenção do monopólio da oligarquia¹⁸³.

Seguindo essa mesma linha de pensamento, Michels¹⁸⁴ se ocupou dos mecanismos que acarretam a divisão entre governantes e governados. Sua pesquisa busca compreender o Estado a partir dos grupos que influenciam as decisões políticas, ou seja, os partidos políticos. Para Michels¹⁸⁵, essas associações são responsáveis por reunir e aglutinar os interesses e as aspirações dos diversos grupos sociais, convertendo-os em ação política, especialmente em um período histórico marcado pela multiplicidade de visões e opiniões.

Sob essa ótica, o alemão concebe a democracia representativa como algo inerente ao Estado moderno, sobretudo em função das massas populacionais e da extensão dos territórios, mas defende que o método da representação promove o distanciamento entre os governantes e governados. Para tanto, destaca dois

¹⁷⁹ MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política**. 2. ed. Torino: Bocca, 1923.

¹⁸⁰ MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política**. 2. ed. Torino: Bocca, 1923.

¹⁸¹ MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política**. 2. ed. Torino: Bocca, 1923, p. 398.

¹⁸² MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política**. 2. ed. Torino: Bocca, 1923, p. 64.

¹⁸³ MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política**. 2. ed. Torino: Bocca, 1923, p. 410.

¹⁸⁴ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

¹⁸⁵ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

elementos que, em sua opinião, são inseparáveis das entidades políticas: a necessidade de organização e a complexidade da burocracia¹⁸⁶.

Nesse diapasão, esclarece que a organização é imprescindível para o trabalhador que se encontra em uma posição histórica de exploração. Afinal, ele precisa que a vantagem numérica seja convertida em instrumento de resistência política, com vistas a obter maior dignidade social¹⁸⁷. Entretanto, o problema é que, a partir do momento em que um representante é escolhido, esse “chefe” se torna um oligarca, de modo que seus interesses se tornam contrários aos dos trabalhadores que o escolheram. O poder corrompe. Para Michels¹⁸⁸, o poder de decisão é o que corrompe o mandatário, vez que promove uma mudança de perspectivas, com reflexos na sua maneira de pensar e nos seus interesses. A esse respeito, ensina:

Quem fala em organização fala em tendência à oligarquia. Em cada organização, seja um partido ou uma união de profissões etc., a inclinação aristocrática manifesta-se de uma maneira muito acentuada. O mecanismo da organização, ao mesmo tempo que lhe dá uma estrutura sólida, provoca na massa organizada graves modificações. Ela altera completamente as respectivas composições dos chefes das massas. A organização tem o efeito de dividir todo partido ou sindicato profissional em uma minoria dirigente e uma maioria dirigida¹⁸⁹.

Nesse sentido, Michels¹⁹⁰ destaca que o processo de organização encerra um desafio: por um lado, revela-se necessário para a consolidação do poder e, por outro, uma vez alcançado, acarreta a diminuição da participação geral. Portanto, o ato de escolha de um representante, com a consequente delegação de poderes, enfraquece o princípio da soberania¹⁹¹.

Além desses desafios, Michels¹⁹² se debruça sobre a complexidade do processo burocrático. Em sua opinião, a burocracia é um dos fatores que assegura a

¹⁸⁶ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 21.

¹⁸⁷ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 15.

¹⁸⁸ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 21.

¹⁸⁹ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 21.

¹⁹⁰ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

¹⁹¹ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 25.

¹⁹² MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

uma elite restrita a manutenção do poder. Isto porque, a grande dificuldade em se compreender o processo de tomada de decisões no interior das organizações políticas, faz com que o membro comum da massa se distancie dos postos de comando, permitindo que o poder se perpetue nas mãos dos líderes partidários. Neste sentido, a burocracia contribui para a desvirtuação da vontade real da população.

No fundo, os problemas levantados por esses pensadores apontam para a impossibilidade de concretização da democracia representativa, especialmente para a efetivação da soberania do povo - entendida como a realização da vontade do cidadão. Portanto, coloca-se para a democracia representativa o desafio de conciliar a soberania do povo, a distorção de interesses (entre classes, grupos etc.) e o governo do Estado.

Não obstante uma perspectiva pessimista quanto à concretização do modelo democrático representativo, as críticas desse grupo de pensadores promoveram importantes reflexões sobre a natureza do poder político e a necessidade de governança para o bom funcionamento das instituições do Estado. Sua contribuição é relevante, na medida em que destaca os desafios e as limitações da democracia, em especial o papel das elites no poder. Nesse sentido, esses autores sugerem a necessidade de mecanismos que assegurem maior responsabilidade, transparência e participação.

2.8 A visão minimalista da democracia

A crítica realista promoveu a busca por soluções para o modelo democrático representativo: um movimento que foi capitaneado por Max Weber, mas que encontrou seu ápice na teoria de Joseph Schumpeter¹⁹³ ¹⁹⁴. O cientista social austríaco constatou inconsistências no modelo liberal clássico¹⁹⁵ e iniciou uma crítica

¹⁹³ Held aponta o débito de Schumpeter para com Weber, vez que as ideias do último foram imprescindíveis para o desenvolvimento da teoria do austríaco, vejamos: “Embora isso seja um exagero, o débito de Schumpeter para com Max Weber é, como veremos, considerável. Inquestionavelmente, Schumpeter popularizou algumas ideias de Weber, mas também as desenvolveu de várias formas interessantes”. HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 150.

¹⁹⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 194.

¹⁹⁵ Held aponta que a noção de “democracia clássica” de Schumpeter reúne um amalgama de teorias, que passam por Hobbes, Bentham, Rousseau e Marx. Nesse sentido, o austríaco é criticado por produzir um “espantalho de palha” HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 156.

aos seus fundamentos, gerando uma nova concepção de democracia, marcada pelo procedimentalismo e pela competitividade¹⁹⁶.

Preliminarmente, Schumpeter¹⁹⁷ buscou estabelecer os parâmetros da democracia liberal, identificando que se tratava de uma concepção que pretendia:

- a) realizar o bem comum;
- b) por deliberação do próprio povo;
- c) mediante a escolha de representantes que cumprissem a vontade deste povo.

Na opinião desse filósofo, essa concepção apresentava dois grandes problemas:

- a) o pressuposto da existência de um bem comum, que pudesse ser racionalmente¹⁹⁸ identificado; e
- b) a necessidade de satisfação da vontade do povo pelos representantes.

Assim, o filósofo concluiu que a própria noção de soberania foi construída com base em premissas equivocadas, de modo que era necessária uma mudança de perspectiva.

Inicialmente, é preciso esclarecer que Schumpeter elege uma visão estritamente procedimentalista de democracia, entendida como um método de tomada de decisões coletivas, que busca realizar os princípios da igualdade e da liberdade¹⁹⁹. É uma visão que se aproxima da acepção grega do termo, sem perder de vista as particularidades da modernidade, em especial a necessidade da representação. Dessa forma, o trabalho do austríaco consiste em buscar compreender em que

¹⁹⁶ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994, p. 209. v. 1.

¹⁹⁷ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017, p. 404.

¹⁹⁸ Sobre a racionalidade, Przeworski anota que: "Se a democracia fosse racional no sentido da teoria democrática do século XVIII, o problema da adesão não se colocaria, ou, pelo menos, assumiria uma forma bastante diferente. Se os interesses sectários fossem harmoniosos - a hipótese básica da teoria democrática do século XVIII - os conflitos não passariam de desacordos acerca da identificação do bem comum. Poderiam, então, ser superados por meio da discussão racional: o papel do processo político seria apenas de natureza epistêmica - a busca da verdadeira vontade geral". PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

¹⁹⁹ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994. v. 1.

medida seria possível conciliar a noção de um povo soberano e o instituto da representação.

A esse respeito, Gama Neto²⁰⁰ adverte que se trata de uma visão de democracia que, partindo de um modelo empírico, pretende proporcionar a estabilidade do sistema político. Para tanto, Schumpeter é levado a assumir como verdadeiras as críticas formuladas por Mosca, Pareto e Michels, em especial a ideia de que o poder tende a se concentrar em uma elite governante que o perpetua. Neste sentido, o austríaco expressa ceticismo sobre a capacidade das massas de participar efetivamente da tomada de decisões políticas complexas, motivo pelo qual sua teoria adquire um viés elitista²⁰¹. Acredita que a arena política não deve ser concebida como um local onde o povo participa da tomada de decisões, mas, sim, como um espaço em que as elites competem entre si pela confiança do povo²⁰².

Dessa forma, o debate público é conduzido por grupos organizados, não pelo cidadão comum. Com base nessa premissa, Schumpeter defende que a condução dos assuntos políticos seja totalmente entregue²⁰³ aos representantes eleitos. Em sua opinião, o procedimento democrático deve garantir que a competição entre os grupos políticos²⁰⁴ ocorra de maneira saudável e equilibrada, assegurando inovação e responsividade às demandas sociais e econômicas da população.

Nesse contexto, o filósofo constrói uma importante premissa que consiste na

²⁰⁰ GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, fev. 2011, p. 31.

²⁰¹ Uma das maiores críticas sofridas por Schumpeter diz respeito à sua desconfiança em relação à capacidade de participação efetiva do cidadão. A esse respeito, Dahl insiste na importância do consenso em torno de valores, por parte dos membros do corpo político. Neste sentido, Dahl defende que: "Na medida em que a ideia e a prática da democracia se justificam por valores como a liberdade, o desenvolvimento humano e a proteção e promoção dos interesses humanos compartilhados, a ideia e a prática da democracia também pressupõe três tipos de igualdade: a igualdade moral intrínseca de todas as pessoas; a igualdade expressa na premissa de que as pessoas adultas têm direito à autonomia pessoal na determinação do que é melhor para si; e, como consequência destas, a igualdade política entre os cidadãos, conforme ela é definida pelos critérios do processo democrático". DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 496.

²⁰² HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 151.

²⁰³ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

²⁰⁴ Sobre o conceito minimalista de democracia, Held esclarece: "Esta não é, enfatizou Schumpeter, uma visão "frívola ou cínica" da política. Pelo contrário, o que é "frívolo e cínico" é a pretensão de que a democracia pode se tornar uma comunidade autorregulada, guiada apenas pelo "bem comum", sabendo-se todo o tempo que um conjunto de interesses será atendido acima de todos os outros: os interesses daqueles que estiverem realmente no comando. A democracia, compreendida como um mecanismo de seleção, proporciona uma válvula de segurança contra tais pretensões e as condições mínimas necessárias para manter em cheque as pessoas no poder". HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 152.

separação e delimitação dos papéis de cada ator do processo. Assim, enquanto ao povo compete a escolha dos representantes - mediante processo eleitoral regular -, os representantes são responsáveis pela condução da vida política do país. Essa desvinculação decorre do fato de Schumpeter não acreditar na existência de uma “vontade geral” e de um “bem comum” racional e objetivo. Pelo contrário, em sentido oposto à concepção de Rousseau, acredita que se trata de uma ideia abstrata e irrealizável. Portanto, Schumpeter desconstrói a noção de que o político deve cumprir a estrita vontade do povo; na verdade, sua obrigação consiste em administrar o Estado, adotando as medidas que julgar mais adequadas. No fundo, “Schumpeter estabelece uma divisão do trabalho político, os eleitores escolhem e os políticos decidem”²⁰⁵.

O austríaco esclarece que o significado de “bem comum” está sujeito a múltiplas interpretações, a depender de quem é chamado para estabelecer sua definição. Isto porque, as sociedades modernas constituem um amálgama de múltiplos interesses e visões de mundo, de modo que o “bem comum” para uma pessoa pode significar algo completamente diverso para outra. Como anota Held²⁰⁶, “os indivíduos e os grupos raramente partilham os mesmos fins e, mesmo quando o fazem, pode haver profundas discordâncias sobre o meio mais adequado para atingir um dado objetivo”. Neste sentido, Schumpeter²⁰⁷ explica que os utilitaristas não foram capazes de detectar essa particularidade, em função de uma visão estreita de mundo pautada em uma racionalidade pura. Todavia, as concepções de vida e sociedade modernas são muito mais complexas e sujeitas a uma infinidade de variáveis que estão fora do alcance da lógica, como, por exemplo, a influência do aspecto afetivo no processo de tomada de decisões.

Além do mais, ainda que existisse um “bem comum” pré-determinado, isto não significa que exista apenas uma solução correta para cada questão. Em verdade, se considerarmos situações e interesses conflitantes, é provável que algumas soluções sejam mais benéficas para um grupo do que para outro. Portanto, não é possível conceber uma linha de conduta inequívoca e discernível para todos²⁰⁸.

²⁰⁵ GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, fev. 2011, p. 31.

²⁰⁶ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 157.

²⁰⁷ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017, p. 406.

²⁰⁸ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio

Consequentemente, não há que se falar em uma “vontade geral” racional de todo o povo ou mesmo em um “bem comum”. O que existe, na verdade, são vários interesses conflitantes que, em algumas oportunidades, convergem em prol de um mesmo objetivo. Nesse contexto, a vontade geral deixa de ser a força motriz do processo político e passa a ser o seu produto. Nessa direção, Schumpeter assinala:

Sem embargo e apesar de todas as restrições que se impõem, há para cada um de nós, dentro de um horizonte muito mais amplo, um campo mais estreito – bem diferente em extensão, dependendo dos diversos grupos e indivíduos, e limitado por uma larga zona, não por uma linha nítida –, que se distingue por um senso de realidade ou familiaridade ou responsabilidade. E esse campo abriga volições individuais relativamente definidas. Muitas vezes, elas nos parecem desinteligentes, estreitas e egoístas; e pode não ser óbvio para todos porque, quando se trata de chegar a decisões políticas, haveríamos de tributar culto aos seus santuários, menos ainda porque nos sentiríamos obrigados a considerar cada uma delas como uma unidade e nenhuma como mais que isso²⁰⁹.

Portanto, se a vontade geral é um produto do processo democrático, o cerne do problema se volta para a formação dessa vontade, que se inicia com a própria escolha dos representantes. Se considerarmos que é uma vontade que nasce desses representantes, o problema passa a ser o método de seleção dos mandatários²¹⁰. É justamente nesse ponto que Schumpeter reconcilia a soberania e o mecanismo da representação.

Para tanto, o austríaco transporta a política para o cenário de mercado²¹¹, estabelecendo que o processo de escolha dos representantes é uma competição mercadológica como qualquer outra²¹². Assim, como no mercado, os produtores concorrem pelo dinheiro dos consumidores - apresentando o melhor custo e benefício da mercadoria -, na arena política os candidatos concorrem pela confiança do eleitor, ou seja, pelo voto. Dentro dessa realidade, é fundamental assegurar que a competição ocorra de maneira equilibrada e igualitária.

Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017, p. 406.

²⁰⁹ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017, p. 417.

²¹⁰ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 151.

²¹¹ Sobre a visão de mercado em Schumpeter, Sartori ensina: “resumindo, o mercado é: (a) a única base de cálculo de preços e custos; (b) gratuito em termos administrativos; (c) flexível e receptivo a mudanças; (d) o complemento da liberdade de escolha; e (e) um enorme simplificador de informações”. SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994, p. 199. v. 2.

²¹² GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, fev. 2011, p. 31.

Portanto, podemos constatar que Schumpeter²¹³ propõe uma inversão de lógica, de modo que o sistema democrático deixa de ser um processo de concretização da vontade do povo por meio de representantes eleitos, para se tornar um processo competitivo em prol da confiança (ou do voto) do eleitor. Em suas palavras, “o método democrático é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo”²¹⁴.

Nesse contexto, Schumpeter²¹⁵ ressalta que a soberania popular se concretiza por meio da escolha dos representantes que serão os responsáveis pelo governo do Estado. Dessa forma, o processo eleitoral regular e periódico serve para possibilitar o consenso do povo em torno desses representantes, mas isso não implica que os escolhidos estejam obrigados a observarem estritamente a vontade de seus eleitores. Na prática, é justamente a concorrência pela confiança dos eleitores que levará o representante a se preocupar por lutar pelos interesses que satisfaçam a maior parte do eleitorado, como consequência natural do princípio da maioria. Dessa forma, é preciso conceber o processo eleitoral como um ambiente de mercado²¹⁶.

Por fim, Schumpeter²¹⁷ sublinha que o povo não é inteiramente livre para escolher os representantes que julgar mais adequados, porque isso depende de esses candidatos estarem na corrida eleitoral para serem votados. Nesse sentido, existem diversos fatores e várias questões - como a própria escolha em convenções partidárias - que podem influenciar na seleção dos representantes. Muitas vezes, o eleitor será levado a optar por um candidato que não aprecie muito, mas que, dentre os disponíveis, se mostre como o mais alinhado à sua visão de mundo.

Dessa forma, podemos concluir que a visão minimalista de Schumpeter concebe a democracia representativa como um processo de solução pacífica de

²¹³ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017, p. 435.

²¹⁴ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017, p. 437.

²¹⁵ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

²¹⁶ Bobbio sublinha que: “Num Estado democrático o mercado político é feito de tantos acordos bilaterais quanto são os eleitores. Nestes acordos, a prestação por parte dos eleitores é o voto, a contraprestação por parte do eleito é uma vantagem (sob a forma de um bem ou de um serviço) ou a isenção de uma desvantagem”. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 220-221.

²¹⁷ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017, p. 383.

controvérsia, por meio da escolha de representantes que competem pelo voto do eleitor.

2.9 A visão minimalista e o processo eleitoral

A teoria competitiva e procedimentalista de Schumpeter²¹⁸ possibilitou o surgimento de uma concepção mínima de democracia, entendida como um método pacífico para a solução de questões políticas. Esse modelo estabelece alguns requisitos básicos para o funcionamento do sistema democrático representativo, quais sejam:

- a) existência de regras claras;
- b) processo eleitoral periódico; e
- c) eleições livres e competitivas, conforme apontam os trabalhos de Bobbio, Sartori e Przeworski.

Apesar de não ignorarem a possibilidade de uma força corruptora do poder, com potencial destrutivo para a democracia, os minimalistas defendem que a alternância dos grupos políticos, por meio de eleições livres, é o que mais se aproxima do princípio democrático²¹⁹. Neste sentido, Przeworski afirma que “a democracia é um sistema em que os partidos perdem eleições”²²⁰. Ou seja, é da natureza do processo democrático a troca sucessiva das lideranças no poder. Contudo, é preciso que essa mudança ocorra de maneira pacífica e organizada.

Nesse contexto, esclarecem aqueles autores que a ampliação histórica da comunidade social acarretou maior abstração do conceito de povo, de modo que a população passou a apresentar uma infinidade de necessidades e interesses, constituindo um agregado amorfo, difuso e atomizado.²²¹ Esse fato culminou na formação de vários grupos de interesses específicos, que não se adaptam a uma visão

²¹⁸ SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

²¹⁹ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 26.

²²⁰ PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 25.

²²¹ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994, p. 46. v. 1.

reduzida e dicotômica da sociedade. Assim, os representantes do povo estão sujeitos a uma infinidade de reivindicações, estímulos e pressões que superam os meros interesses de classes. Daí a necessidade da eleição de grupos políticos e líderes que reúnam uma visão mais globalizante de mundo e sociedade, com vistas a gerar o consenso em torno de bandeiras específicas.

Nessa senda, Bobbio se posiciona:

Nada a objetar quanto ao fato de que na escola os estudantes sejam representados por estudantes e na fábrica os operários sejam representados por operários. Mas quando se passa ao bairro, onde os interesses em questão são os interesses do cidadão e não desta ou daquela categoria, os cidadãos devem ser representados por cidadãos, que se distinguirão entre si não à base das categorias que representam, mas das diversas visões globalizantes dos problemas que conseguiram formar (visões globalizantes estas que cada um possui por pertencer não à esta ou àquela categoria, mas a este ou àquele movimento político)²²².

Assentada essa premissa, os minimalistas esclarecem que a contraposição de ideias e visões, por meio do debate público, é justamente o que permite ao cidadão aderir a uma determinada ideologia, exercendo plenamente sua soberania e seu direito à liberdade. Entretanto, projetos políticos são apenas abstrações, que podem ou não se concretizar, e cujos efeitos são incertos^{223 224}. Dessa forma, a atividade política demanda confiança e responsividade, exigindo que o cidadão esteja atento à sua execução. Por isso, Cheibub e Przeworski²²⁵ sublinham que “a responsabilidade política é um mecanismo retrospectivo, no sentido de que as ações dos governos são julgadas a posteriori, em termos dos efeitos que causam”. Portanto, ao contrário de Rousseau, os minimalistas defendem que a soberania popular se concretiza, quando o cidadão escolhe o representante, mantendo a liberdade de mudar de ideia sempre

²²² BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 84.

²²³ Przeworski aponta que a incerteza é uma das principais características do processo democrático. Neste sentido, afirma: “O momento crucial da transição do regime autoritário para o regime democrático é a passagem daquele limiar além do qual ninguém pode intervir para reverter os resultados do processo político formal. A democratização é um ato de submissão de todos os interesses à competição, é uma ação de institucionalização da incerteza. O passo decisivo em direção à democracia é dado pela transferência do poder de um grupo para um conjunto de regras”. PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 31.

²²⁴ PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 30.

²²⁵ CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, p.49-61, fev. 1997, p. 2.

que isso seja necessário²²⁶.

Nesse contexto, o dissenso se revela algo inerente ao processo democrático, motivo pelo qual o direito à opinião contracorrente precisa ser respeitada. Assim, a democracia exige consenso somente em relação às “regras da competição”. Isso, porque é preciso que, ao transferir a opinião do grupo majoritário ao grupo minoritário (ou vice e versa), o cidadão tenha a certeza de que sua posição será respeitada. Dessa forma, a adesão ao procedimento democrático implica que o vencido de hoje possa se tornar o vencedor de amanhã. A esse respeito, Przeworski²²⁷ anota que “as forças políticas aceitam derrotas atuais, porque acreditam que a estrutura institucional, organizadora da competição democrática, permitirá que elas realizem seus interesses futuros”. Como já advertia Aristóteles²²⁸, é necessário que todos estejam interessados na manutenção do sistema. A esse respeito, Dahl acrescenta:

Em segundo lugar, quanto mais fortes forem as expectativas entre os membros de uma minoria política de que eles serão a maioria de amanhã, mais aceitável lhes parecerá o domínio da maioria, menos necessárias lhes parecerão as garantias especiais quanto a um veto da minoria e mais provavelmente eles verão estas como obstáculos a suas próprias perspectivas futuras como participantes num governo majoritário²²⁹.

Desse modo, a contraposição de ideias na arena política revela que a democracia está umbilicalmente atrelada ao conceito de disputa, competição e concorrência²³⁰. Portanto, o desafio consiste no estabelecimento de um critério, com regras claras, para se traduzir a vontade do povo em vontade política. A esse respeito, os minimalistas defendem que o critério escrutinador deve ser a regra da maioria (não absoluta, mas limitada pelo direito da minoria), como ensina Sartori²³¹.

Consequentemente, uma vez definido o critério da maioria, é preciso estabelecer o procedimento através do qual a vontade da maioria será convertida em

²²⁶ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994, p. 56. v. 1.

²²⁷ PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994, p. 37.

²²⁸ ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Antônio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Veja, 1998, p. 157.

²²⁹ DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 254.

²³⁰ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 101.

²³¹ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994, p. 129. v. 1.

vontade política. Para os minimalistas, esse problema é solucionado por meio das eleições, que precisam ser periódicas, livres e competitivas²³². Neste sentido, Sartori afirma:

Como para ter uma democracia precisamos, em certa medida, de um governo do povo, vamos perguntar imediatamente: em que momento nos vemos diante de um “povo governante”, do demos no ato ou papel de governar? A resposta é: nas eleições. Não é pouca coisa, pois o processo democrático é de fato sintetizado em eleições e em eleger. Em primeiro lugar, as eleições verificam o consenso e descartam o consenso presumido ou fraudulento. Mas é preciso lembrar ainda que as eleições são um processo descontínuo e elementar. Entre as eleições, o poder do povo fica inativo; e há também uma grande margem de diferenciação (para não falar de discrepância) entre grandes opções eleitorais e decisões governamentais concretas²³³.

Todavia, as eleições não vinculam os eleitos à vontade estrita dos eleitores, somente escolhem os representantes aos quais competirá adotar as políticas, medidas ou posturas que julgarem mais adequadas para o governo da sociedade. Nesse sentido, o cidadão não pode se esquecer que “uma maioria eleitoral vitoriosa não exerce realmente o poder; e que muito do que é chamado de “vontade” do povo soa mais como um “consenso” do povo”²³⁴.

No tocante ao processo eleitoral como procedimento de seleção, os minimalistas defendem, reiteremos, que esse deve ser (a) livre, (b) periódico e (c) competitivo. Neste sentido, Sartori²³⁵ adverte que “assim como a representação sem eleitores tem pouco significado, o voto sem a livre escolha não pode resultar num governo representativo, e torna-se apenas a renúncia periódica do povo à sua soberania”. De igual forma, Przeworski²³⁶ ressalta que cada participante precisa ter a certeza de tomar uma decisão efetiva e igual ao longo de todo o processo, do qual decorre que a cada cidadão deve competir um único voto, com peso idêntico ao dos demais.

Finalmente, é possível deduzir que a teoria minimalista é concebida enquanto

²³² SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994, p. 189. v. 1.

²³³ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994, p. 123-124. v. 1.

²³⁴ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994, p. 52. v. 1.

²³⁵ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994, p. 51-52. v. 1.

²³⁶ PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the limits of self-government**. New York: Cambridge University Press, 2010, p. 12.

mínima, porque busca estabelecer um procedimento básico para a solução de controvérsias políticas. Para tanto, tal teoria atem-se às condições mais elementares, não buscando opções valorativas ou dialógicas, fato que possibilitou várias críticas, a exemplo da proposta pluralista de Dahl²³⁷. Não obstante, a ênfase dos minimalistas está nas condições fundamentais que possibilitam a tomada de decisões políticas, de modo que elas sejam aceitas pacificamente pela população. Isto porque, é o aceite generalizado da população que permite a governabilidade do Estado, como conclui Przeworski²³⁸.

Justamente por dispensar opções valorativas - que por si só geram controvérsias —, acreditamos que esse modelo procedimentalista seja mais adequado para ser utilizado como parâmetro na análise dos procedimentos eleitorais, especialmente para fins de financiamento de campanhas. Trata-se de uma opção que busca eliminar pontos de divergência - especialmente ideológicos - no intuito de aferir se existem ou não regras claras que promovem os princípios democráticos da liberdade e igualdade.

2.10 Competição eleitoral e igualdade política

A teoria minimalista insere a competição eleitoral nos alicerces do sistema democrático, na medida em que a escolha dos representantes concretiza o exercício da soberania. Todavia, essa premissa acarreta a necessidade de que as eleições sejam realizadas de maneira limpa - conforme a conhecida cláusula “eleições livres e justas” (*free and fair elections*) -, o que traduz uma ideia de equilíbrio entre os competidores. Portanto, o critério da igualdade se revela um componente essencial da disputa política, reclamando do Estado medidas efetivas e concretizadoras, sob pena de comprometimento da democracia²³⁹.

Nesse sentido, o princípio da igualdade impõe que a disputa eleitoral assegure

²³⁷ Dahl está centrado nos aspectos mais empíricos da democracia. Nesse sentido, aponta que as democracias modernas são caracterizadas mais pelo controle que determinados grupos exercem sobre líderes políticos e centros de decisão e menos pela participação popular, motivo pelo qual constituem *poliarquias*. Essa tese é amplamente debatida e aprofundada em seu livro “A democracia e seus críticos”. DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 188..

²³⁸ PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2019, p. 25. *E-book*.

²³⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 856.

aos competidores um enfrentamento com recursos equânimes, de modo que os instrumentos estejam disponíveis para todos os concorrentes. O que se pretende é garantir que as ideologias, propostas e carismas de cada candidato sejam os balizadores da decisão do cidadão. Assim, o sistema normativo deve buscar a isonomia de meios para a realização das campanhas eleitorais, em especial recursos financeiros, promovendo a escolha esclarecida do eleitor²⁴⁰.

Isso posto, nos debruçaremos brevemente sobre o conceito de igualdade no contexto da disputa eleitoral, a fim de identificar aqueles elementos que contribuem para uma disputa verdadeiramente competitiva. Todavia, considerando o escopo do presente trabalho, nos limitaremos a analisar a igualdade política²⁴¹, que constitui um aspecto do princípio geral da igualdade²⁴². Neste sentido, é preciso esclarecer que ao longo das últimas décadas, a noção de igualdade puramente formal evoluiu para uma compreensão mais substancial. Dessa forma, para otimizar nossa análise, abordaremos, separadamente, três acepções da igualdade política, em sintonia com a divisão proposta por Sartori²⁴³, a que denominaremos: formal, material e substancial.

2.10.1 Igualdade formal

Discutimos anteriormente que a partir das revoluções do século XVIII, a busca por mais igualdade foi concebida como a luta contra toda forma de privilégio. Desse modo, há o reconhecimento formal de que todos os homens ostentam a mesma dignidade e valor perante a lei. Trata-se do princípio da isonomia, que assegura que

²⁴⁰ OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **A dimensão prestacional dos direitos políticos na ordem constitucional brasileira em face do princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais**. 2016. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016.

²⁴¹ Sartori esclarece que o conceito de igualdade política se refere aquela ampla gama de igualdades que foram estabelecidas como fruto da civilização humana, de onde é possível constatar influências do pensamento grego, cristão, filosófico etc., que se concretizaram em uma noção jurídica específica, com reflexos na legislação e/ou jurisprudência SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994, p. 113-114. v. 2. De igual forma, Dahl também diferencia a igualdade intrínseca da igualdade política (DAHL, 2012, p. 148-149).

²⁴² SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994, p. 113. v. 2.

²⁴³ Sartori realiza uma divisão que estabelece até 05 tipos diferentes de igualdade dentre as quais o autor insere a igualdade social e econômica, que não guardam relação direta com os direitos políticos. Daí termos suprimido a análise dessas duas espécies, a fim de manter a objetividade do nosso trabalho. SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994, p. 117. v. 2.

os cidadãos sejam considerados iguais diante das leis gerais e abstratas²⁴⁴.

A esse respeito, Sartori²⁴⁵ aponta que o ideal revolucionário do século XVIII não pretendia abolir as desigualdades econômicas, muito menos obter a planificação social absoluta. Entretanto, era possível perceber uma clara melhoria de condições em relação ao modelo anterior marcado pelo favorecimento de uma pequena parcela de cidadãos em detrimento da ampla maioria. Nesse sentido, o supracitado autor italiano ensina que:

[...] o interessante é que, em nenhum sentido, a igualdade econômica entrava em seu corpo de leis. Como os igualitaristas ingleses do século XVII, os revolucionários franceses recusavam-se expressamente a abolir a propriedade privada (reafirmada como um direito natural e inalienável no Ato Constitucional de 24 de junho de 1793) e não exigiam propriedade igual; exigiam apenas igualdade de direitos e leis. Portanto, foi apenas depois da queda de Robespierre, do período napoleônico e da Restauração, que a exigência democrática de igualdade passou gradualmente a envolver três reivindicações específicas: 1. Sufrágio universal igual, isto é, extensão de direito de voto a todos como consumação de sua liberdade política; 2. Igualdade social, compreendida como igualdade de *status* e de consideração, implicando assim que as distinções de classe e riqueza não trazem nem envolvem distinção; e 3. Igualdade de oportunidade²⁴⁶.

Esse registro de Sartori²⁴⁷ atesta uma clara transformação da concepção de igualdade. Ao longo desse processo, a ideia de igualdade puramente formal, geral e abstrata caracterizou o ponto de partida dessa mudança. Não obstante, essa concepção se revelou inadequada às crescentes demandas da grande massa populacional, fato que se tornou mais evidente após o advento do modelo de Estado Social. Nesse sentido, Gomes²⁴⁸ ressalta que, em que pese acreditar-se que a igualdade formal seria suficiente para abolir privilégios e garantir a eficácia do princípio da liberdade, esse pensamento se revelou uma ficção jurídica, capaz de legitimar profundas desigualdades²⁴⁹, de modo que acabou por ceder espaço para uma visão material.

²⁴⁴ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994, p. 114. v. 2.

²⁴⁵ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994, v. 2.

²⁴⁶ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994, v. 2.

²⁴⁷ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994, p. 115. v. 2.

²⁴⁸ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 3.

²⁴⁹ A título de exemplo, temos a questão da ação racial em solo norte-americano, cujo precedente *Plessy v. Ferguson* [163 U.S. 537 (1896)], julgado pela Suprema Corte, permitiu a segregação racial em escola, mediante a tese de “separados, mas iguais”.

2.10.2 Igualdade material

O paradigma de Estado social promoveu definitivamente a superação da igualdade formal concebida pelos liberais, propondo a adoção de um critério material, menos centrado na abstração e generalidade e mais voltado para a concretização e eficácia. Assim, a fim de promover a defesa e o interesse dos grupos sociais menos favorecidos, buscou-se combater as desigualdades concretas, mitigando distorções sociais e econômicas. Foi nesse contexto que surgiu a ideia de que é preciso assegurar oportunidades efetivamente iguais²⁵⁰.

A esse respeito, Mendes e Branco²⁵¹ registram que o princípio da igualdade de chances ou oportunidades (*chancengleichheit*) parece ter sido introduzido durante a República de Weimar, graças às obras de Herman Heller e Carl Schmitt, especialmente no tocante à competição eleitoral entre partidos políticos. Para Heller, tratava-se de assegurar aos diversos grupos a possibilidade de divulgação de sua propaganda partidária, permitindo uma competição equitativa pela adesão do eleitor às suas ideias.

Já para Schmitt, a igualdade de chances refletia sua preocupação com a aplicação de critérios puramente formais na disputa eleitoral, que poderia levar ao esfacelamento do sistema como um todo. Isto porque, em sua opinião, a igualdade geral e abstrata, calcada em critérios puramente numéricos, possibilitava a perpetuação do domínio da maioria sobre a minoria. Assim, Schmitt aponta que a ideia de democracia se vincula à livre submissão da minoria, motivo pelo qual seria preciso assegurar a alternância dos grupos no poder. Dessa forma, somente mediante o estabelecimento de critérios que garantissem a efetiva igualdade de chances em cada pleito eleitoral, é que a minoria derrotada de hoje poderia alimentar a esperança de se tornar a maioria vencedora de amanhã, proporcionando integridade ao sistema²⁵².

Posteriormente, já na vigência da Lei Fundamental de Bonn (1949), Forsthoff defendeu a ideia da igualdade de oportunidades como concretização do princípio da liberdade, na medida em que deveria assegurar a livre criação de partidos políticos e

²⁵⁰ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 4.

²⁵¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 856.

²⁵² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 857.

a consequente competição equilibrada entre eles. Em seguida, Leibholz levou adiante esse pensamento para reconhecer que a igualdade de chances possibilitava a concretização dos princípios da igualdade e da liberdade. Assim, apesar da ausência de previsão constitucional desse princípio, este deveria ser reconhecido e assegurado pelo ordenamento jurídico. Dessa forma, o Tribunal Constitucional alemão firmou jurisprudência no sentido de converter a ideia de igualdade de oportunidades em princípio constitucional autônomo²⁵³.

Sobre as características da igualdade de oportunidades, Oliveira destaca duas dimensões:

a primeira, de caráter negativo, consiste principalmente em estabelecer limitações à atuação dos competidores eleitorais; já a segunda, de caráter positivo, configura um conjunto de prestações públicas tendentes a melhorar a visibilidade das alternativas políticas dos candidatos²⁵⁴.

Por sua vez, Sartori²⁵⁵ esclarece que a ideia de oportunidades iguais está intrinsecamente vinculada ao estabelecimento de condições iguais no ponto de partida, assegurando-se que os resultados da disputa sejam definidos com base nas aptidões dos próprios concorrentes, sem qualquer interferência externa. A esse respeito afirma que “acesso igual equivale, em essência, à ausência de discriminação na entrada ou na promoção, o acesso é tornado igual para capacidades iguais (não para todas)”. Entretanto, o italiano adverte que essa abordagem não se preocupa em combater as causas das desigualdades (sejam econômicas ou sociais), mas tão somente em nivelar a disputa em seus estágios iniciais.

2.10.3 Igualdade substancial

A ideia de igualdade de oportunidades ganhou novos contornos em solo norte-americano. A esse respeito, Gomes²⁵⁶ relata que a segregação racial foi um

²⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 858.

²⁵⁴ OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **A dimensão prestacional dos direitos políticos na ordem constitucional brasileira em face do princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais**. 2016. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016.

²⁵⁵ SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: as questões clássicas. São Paulo: Ática, 1994, p. 119. v. 2.

²⁵⁶ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar,

importante fator na busca pela concretização do princípio da igualdade substancial.

O jurista afirma que, inicialmente, as autoridades estavam preocupadas em assegurar apenas a igualdade de oportunidades, promovendo a defesa do cidadão²⁵⁷. Entretanto, o aumento dos episódios de discriminação racial gerou uma convulsão social, originando movimentos que demandavam mais isonomia entre as raças, estendendo-se para as demais minorias e para a luta de gênero. Assim, os poderes constituídos foram impelidos a solucionar o problema, desenvolvendo a concepção de que não bastava proibir a desigualdade, era preciso ir além e buscar uma verdadeira equalização de oportunidades.

Ou seja, era necessário que o Estado abandonasse uma postura neutra para adotar uma mais ativa, passando a considerar o indivíduo específico como alvo das políticas públicas. Assim, buscou-se o estabelecimento da equalização das condições, mediante a adoção de uma série de medidas públicas, em especial aquelas que visavam a combater as desigualdades suportadas por grupos segregados. Foi esse desafio que promoveu o que ficou conhecido como políticas de *ações afirmativas* – uma série de medidas estatais destinadas a reduzir a desigualdade. Neste sentido, Dworkin²⁵⁸ ensina que “nenhum governo é legítimo a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme o seu domínio e aos quais reivindique fidelidade”²⁵⁹.

Em sua gênese, as *ações afirmativas* surgiram²⁶⁰ como forma de o Estado

2001.

²⁵⁷ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 40.

²⁵⁸ Oliveira afirma que “a noção de igualdade de oportunidades, considerado, inclusive, o campo das disputas eleitorais, encontra especial avanço no debate doutrinário sobre as teorias da justiça, especialmente na corrente teórica denominada “liberalismo igualitário”, em que despontam as contribuições de John Rawls, Ronald Dworkin e Amartya Sen. OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **A dimensão prestacional dos direitos políticos na ordem constitucional brasileira em face do princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais**. 2016. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016, P. 125.

²⁵⁹ DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana: a teoria e a prática da igualdade**. Tradução de Jussara Simões. Revisão técnica e tradução de Cícero Araújo Luiz Moreira. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. IX.

²⁶⁰ As ações afirmativas nasceram por iniciativa do Poder Executivo, a partir do Decreto Executivo n. 11.246/65, de autoria do presidente Lyndon Johnson. O cerne da norma fundava-se no pressuposto de que o dispêndio público deveria servir às causas de interesse coletivo. Portanto, todo contrato celebrado com a administração pública, e que implicasse desembolso de recursos do governo, importaria ao contratante o dever de admitir minorias e oferecer-lhes condições efetivas de progressão na carreira. A fiscalização de tais contratos ocorreria de maneira descentralizada, pelos diversos órgãos da administração pública ou por agências de propósito específico. Alguns anos mais tarde, o

combater a desigualdade no próprio serviço público, irradiando-se posteriormente para a iniciativa privada, por meio da State Action Doctrine. Da mesma forma, as entidades delegatárias do poder público, ou que prestavam serviço mediante o recebimento de qualquer benefício estatal, ficaram obrigadas a seguir as diretrizes antidiscriminatórias do governo. Com base nesse exemplo, o mesmo comportamento foi assumido pela iniciativa privada que passou a adotar e reproduzir o modelo público, imprimindo força e eficácia no combate à desigualdade.

Isto posto, nos Estados Unidos cada poder desempenhou um papel importante, mas sempre dentro da sua respectiva competência. O Executivo concebeu e implantou a política de ações afirmativas, o Legislativo promoveu um intenso debate político e a elaboração de diversos diplomas legais, enquanto o Judiciário dirimiou os conflitos, promovendo a quebra de importantes paradigmas constitucionais. Nesse contexto, a Suprema Corte norte-americana rompeu com a ortodoxia vigente, ao admitir que, embora consideradas suspeitas sob o prisma legal, as classificações raciais são admissíveis com o fim exclusivo de corrigir injustiças e promover a igualdade²⁶¹.

Trazendo essa realidade para o plano dos direitos políticos, a doutrina americana buscou combater os entraves que permitiram a distorção do nivelamento inicial dos competidores. Assim, a visão americana pretendia combater as causas da desigualdade mesmo antes do ponto de partida. Ou seja, não se preocupou unicamente em fornecer meios iguais para que os competidores pudessem se enfrentar na disputa eleitoral, mas pretendia proporcionar os instrumentos necessários para que os concorrentes partissem de condições reais de igualdade²⁶². Portanto, a visão estadunidense consistiu em uma tentativa de combater desigualdades históricas²⁶³, promovendo a equalização de condições. Ou seja, o objetivo final era

Congresso - que desempenhou importante papel na defesa dessas políticas - referendaria definitivamente as diretrizes do Executivo, elaborando o Public Works Employment Act (1977).

²⁶¹ GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 77.

²⁶² SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994, p. 120. v. 2.

²⁶³ Neste sentido, a Suprema Corte estabeleceu critérios bem definidos para a implementação das ações afirmativas. Assim, ao longo de mais de 30 anos construindo as bases desse instituto, o Tribunal erigiu como requisitos para sua aplicação: a) constatação de desigualdade comprovada, seja histórica ou cultural; b) existência de marginalizados por preconceitos; e c) caráter temporário da medida. Outro ponto importante foi o estabelecimento dos diferentes standards (critérios) para o julgamento dos casos de discriminação.

proporcionar condições adequadas para que todos os competidores estivessem realmente nivelados para a disputa.

2.11 O financiamento político e o fortalecimento da democracia

Ao longo deste capítulo, buscamos reconstruir os fundamentos da democracia representativa, restringindo nossa análise aos critérios balizadores da visão minimalista. Assim, foi possível constatar que este conceito pretende conciliar liberdade e igualdade, proporcionando um ambiente que garanta ao indivíduo o pleno exercício de sua autonomia, ao tempo em que busca equilibrar as condições e oportunidades sociais. Assim, verificamos que a ideia de democracia sintetiza valores que são amplamente agregadores, motivo pelo qual este sistema se tornou tão popular ao redor do mundo. Contudo, não podemos ignorar que, apesar de sua ampla receptividade, a democracia representativa ainda oferece alguns desafios que precisam ser enfrentados pelos operadores do direito.

Neste contexto, é notório que o processo eleitoral gera inúmeras expectativas na população. A principal delas é a de que os eleitos cumpram as promessas veiculadas durante o período de campanha. Afinal, o cerne da competição eleitoral repousa na apresentação de propostas e bandeiras que visam a obter a adesão do eleitorado. Assim, quando esses projetos não são implementados, gera-se irresignação. A esse respeito, Bobbio²⁶⁴ adverte que “desde quando a democracia foi elevada à condição de melhor forma de governo possível (ou da “menos má”), o ponto de vista a partir do qual os regimes democráticos passaram a ser avaliados é o das promessas não cumpridas”. Como resultado, surge o descrédito em relação ao modelo democrático, que gera a sensação de que ele não é eficaz.

Além disso, mais do que a implantação de bandeiras particulares, a população (maioria e minorias) ostenta uma esperança legítima de que, ao final de um governo, haja melhorias na qualidade de vida do cidadão. Entretanto, quando os governantes se sucedem - de modo contínuo ou alternado -, sem que exista qualquer resultado satisfatório para a população, a consequência natural é o descrédito das instituições. Consequentemente, as pessoas se desinteressam pela manutenção do sistema, o que enfraquece o modelo democrático.

²⁶⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020, p. 159.

A esse respeito, Przeworski²⁶⁵ anota que, após as décadas de 1970 e 1980, as bandeiras dos diferentes partidos políticos - seja de direita, esquerda ou centro - se tornaram basicamente as mesmas ao redor de todo o mundo: “responsabilidade fiscal, flexibilidade do mercado de trabalho, livre fluxo de capital, enfraquecimento de sindicatos, redução dos impostos sobre as rendas mais altas”. Portanto, apesar da alternância dos partidos de distintas correntes ideológicas no poder, na prática, a vida do cidadão permanece sempre a mesma, sem que ocorra uma mudança significativa ou estrutural. Esse fato gera descontentamento e deterioração na avaliação do sistema.

A partir dessa realidade, o italiano Gerbaudo²⁶⁶ adverte para o perigo do surgimento de novos atores que defendam a troca do paradigma vigente por um modelo supostamente mais eficaz, mas com viés totalitário. Sua pesquisa aponta, então, que, nos últimos anos, vários países elegeram líderes com propostas disruptivas, propondo a eliminação dos processos tradicionais e suas respectivas burocracias, como a abolição dos partidos políticos e das casas parlamentares²⁶⁷.

Entretanto, Dahl sublinha que é preciso cautela ao se estabelecer a primazia de resultados em detrimento de processos, pois a consequência pode ser a instalação de ditaduras²⁶⁸.

Nesse sentido, Przeworski²⁶⁹ buscou identificar os elementos que sinalizam para uma possível crise²⁷⁰ da democracia. A esse respeito, concluiu que a persistência da manutenção da desigualdade é uma prova evidente de que as instituições públicas não funcionam, ou pelo menos não como deveriam. Além disso, ele também aponta o impacto dos impasses institucionais duradouros, que podem culminar na paralisação da ordem pública e no aumento da violência, com a consequente demolição de todo o sistema governamental²⁷¹. Portanto, é imprescindível que o processo democrático

²⁶⁵ PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2019, p. 9. *E-book*.

²⁶⁶ GERBAUDO, Paolo. **I partiti digitali: l'organizzazione politica nell'era delle piattaforme**. Bolonha: Il Mulino, 2020.

²⁶⁷ GERBAUDO, Paolo. **I partiti digitali: l'organizzazione politica nell'era delle piattaforme**. Bolonha: Il Mulino, 2020, p. 14.

²⁶⁸ DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 257.

²⁶⁹ PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2019. *E-book*.

²⁷⁰ Przeworski cita como exemplo a República de Weimar e o Chile do presidente Salvador Allende. PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2019, p. 31. *E-book*.

²⁷¹ PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar,

regular assegure a solução das crises políticas por meio do voto, uma vez que “a democracia está em crise quando punhos cerrados, pedras ou balas substituem votos”²⁷².

Diante desse cenário, o presente trabalho pretende ampliar, mediante análise criteriosa, a compreensão do modelo de financiamento eleitoral brasileiro. Nosso objetivo é constatar se o modelo atual goza de robustez e eficácia, condizentes com os valores perseguidos pelo modelo democrático. Além disso, propomo-nos a verificar se é um modelo aderente às particularidades históricas e geográficas de nosso país. Ao fazê-lo, nosso intuito é contribuir para o fortalecimento das instituições representativas no Brasil.

2019, p. 31. *E-book*.

²⁷² PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2019, p. 31. *E-book*.

3 O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

A democracia minimalista parte da premissa de que a competição eleitoral constitui o centro do processo democrático, na medida em que permite ao cidadão escolher livremente seus representantes, exercendo, assim, a soberania e a cidadania. Daí a importância de que essa competição ocorra em sintonia com os valores democráticos, em especial a liberdade e a igualdade. Trata-se de um desafio comum à maioria das nações, como revela o relatório do Instituto IDEA divulgado em 2015, que abrange mais de 180 democracias ao redor do globo²⁷³.

Nesse contexto, o processo eleitoral é complexo, na medida em que abrange uma grande variedade de temas que vão das bases do financiamento eleitoral até a liberdade do discurso político. Por isso, a realização do pleito engloba uma infinidade de micro processos afetos a diferentes assuntos eleitorais, tais como a veiculação da imagem dos candidatos, o alcance das propostas, os canais adequados para comunicação, o tempo de propaganda, o papel das mídias sociais, a paridade de gêneros, entre outros²⁷⁴. São tópicos que mereceriam – cada um deles – uma análise minuciosa e sólida.

Dessa forma, para sermos fiéis ao nosso compromisso de contribuir para o fortalecimento e desenvolvimento das instituições democráticas, o presente trabalho se restringirá a um aspecto específico da competição política, qual seja, o financiamento eleitoral - compreendendo a arrecadação e o controle das despesas eleitorais.

Assim, no presente capítulo, abordamos as três modalidades de financiamento político-eleitoral: público, privado e misto. Nosso objetivo é discorrer as vantagens e desvantagens de cada paradigma, bem como suas implicações na competição eleitoral. Consequentemente, temas prejudiciais ao financiamento, mas presentes em todas as democracias, como o abuso de poder e a gestão de recursos ilícitos (caixa dois), também são contemplados em nossa análise.

Finalmente, fazemos uma breve incursão nos modelos de financiamento eleitoral de alguns países, dividindo-os em três grandes grupos: anglófonos, europeus

²⁷³ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 45.

²⁷⁴ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 405.

e latino-americanos. Assim, buscamos entender como essas nações vêm enfrentando os desafios do financiamento eleitoral, detendo-nos mais demoradamente em alguns deles.

Nossa expectativa é que, ao término deste capítulo, tenhamos uma visão ampla sobre as diretrizes do financiamento eleitoral ao redor do mundo, bem como sobre as medidas adotadas pelas nações estrangeiras para fomentar a competitividade eleitoral e combater os aspectos negativos da relação dinheiro-eleições.

3.1 A função dos partidos políticos²⁷⁵

Historicamente, a primeira distinção dos vocábulos partido e facção remonta à obra de Henry St John²⁷⁶, que afirmou que os partidos se propõem a buscar interesses nacionais, enquanto as facções visam a benefícios pessoais. Entretanto, o inglês acreditava que o governo pelo partido sempre se transformaria em domínio pela facção, degenerando o Estado. Somente com Edmund Burke, no século XVIII, a palavra partido ganharia sua conotação moderna, passando a designar “um grupo de homens unidos para a promoção, pelo seu esforço conjunto, do interesse nacional com base em algum princípio com o qual todos concordam”²⁷⁷. Ou seja, Burke atribuiu um significado mais respeitável ao vocábulo, passando a associá-lo à ideia de um mecanismo nobre para empreender a luta pelo poder.

No contexto moderno, Duverger²⁷⁸ aponta que o surgimento dos partidos políticos está intimamente associado ao parlamento e às eleições. Isso, porque, ao promover o debate de ideias, o parlamento permite a formação de coalizões, inicialmente efêmeras, que evoluem para verdadeiros grupos parlamentares. Por sua

²⁷⁵ A história e constitucionalização dos partidos políticos foram objeto de trabalho anterior, qual seja, “Fidelidade Partidária no Brasil”. (FERREIRA, Adriano Guilherme de Aro. **Fidelidade partidária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018). No presente estudo, restringimos nossa análise à função dos partidos políticos no sistema democrático, uma vez que esse direcionamento proporciona melhor compreensão da dinâmica do processo eleitoral.

²⁷⁶ Também conhecido como o 1º Visconde de Bolingbroke, esse político e filósofo inglês ganhou notoriedade pelas críticas a Sir Robert Walpole - considerado o primeiro ocupante do cargo de Primeiro Ministro inglês. St John escreveu uma coletânea de dezenove cartas ao primeiro ministro enfatizando, sobretudo, o problema da corrupção eleitoral. Essas cartas foram reunidas e publicadas em 1733 em uma obra denominada “Dissertation upon Parties”. Acredita-se que esse livro tenha produzido grande influência sobre os federalistas norte-americanos. BOLINGBROKE, Henry St. John. **A dissertation upon parties**. Miami: Hardpress, 2017, p. 27.

²⁷⁷ SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Walstensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 26-29.

²⁷⁸ DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Tradução de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970, p. 20-21.

vez, as eleições regulares fomentam a formação de comitês eleitorais com o objetivo de patrocinar candidatos, permanecendo ativos após a eleição, seja para exigirem dos eleitos a efetivação de suas propostas, seja para preparar a revanche no pleito seguinte.

Michels²⁷⁹, por seu turno, aponta que o surgimento dos partidos políticos é um fenômeno sociológico, fruto dos esforços de organizações em prol de um objetivo comum. Neste sentido, o francês ensina que o advento do Estado moderno e a consequente ampliação do espaço político acarretaram a necessidade de mediação dos interesses para fins de obtenção de representatividade coletiva. Assim, surgiram essas associações civis, com o propósito de reunir ideologias e aspirações, colocando em marcha o processo democrático²⁸⁰. Daí a concepção de que o partido constitui uma arma dos fracos contra os fortes.

Quanto à função dessas agremiações, Sartori²⁸¹ sublinha o caráter unitivo, no sentido de construir um elo entre o povo e determinado governo, por meio da defesa de valores afetos à coletividade. Assim, aponta que esses grupos são instrumentos funcionais do sistema político destinados a unir a parte ao todo, respeitando a característica plural dessa união. Consequentemente, constituem canal de expressão, cujo objetivo é transmitir às autoridades o desejo de seus filiados. Soares acrescenta que “a legitimidade de qualquer regime democrático ou autocrático procede da existência de partidos políticos com a função de organizar e captar a exteriorização da vontade do povo”²⁸².

Portanto, não há dúvidas de que os partidos políticos atuam como um mecanismo aglutinador de ideias e aspirações, recolhendo, organizando e transformando os anseios do povo em bandeiras ideológicas. Por isso, José Jairo Gomes ressalta que sua existência pressupõe princípios e programas bem definidos que devem constar de seus estatutos, conferindo-lhes identidade²⁸³. Afinal, são os ideais político-filosóficos que possibilitam ao eleitor se identificar com um projeto de vida e uma sociedade.

²⁷⁹ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 15.

²⁸⁰ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 27.

²⁸¹ SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Walstensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 46-48.

²⁸² SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 5. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 219.

²⁸³ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 89.

Dessa forma, nas democracias partidárias²⁸⁴, o cidadão deposita sua confiança em determinado partido e, posteriormente, nos candidatos por ele apresentados, na esperança de que esses sejam fiéis aos valores e diretrizes defendidos pela agremiação. Desse vínculo estreito, decorre a obrigação das legendas de orientar e fiscalizar a atuação dos mandatários²⁸⁵.

Por sua vez, Gomes²⁸⁶ pontua que essas organizações “selecionam e indicam os candidatos, os promovem e auxiliam a levantar dinheiro para financiar suas campanhas”. Desse modo, compete aos partidos realizar a triagem dos pretensos candidatos, o que deve ser feito com critério, cautela e responsabilidade. Afinal, trata-se de uma seleção que restringe o leque de opções do eleitorado.

Finalmente, LaPalombara ressalta que a organização de uma coletividade, sob a forma de um partido, possui uma finalidade muito clara: ocupar os postos de governo para implantar e executar um programa, exercendo um projeto de poder²⁸⁷.

Assim, os autores são unânimes em reconhecer que, no ambiente adequado, os partidos políticos desempenham um papel fundamental para as democracias modernas, qual seja, mediar as opiniões e vontades, promovendo o consenso perante situações complexas, processo que Sartori²⁸⁸ caracteriza como tortuoso e interminável, vez que impõe o “ajuste de muitos espíritos (e interesses) discordantes, na busca de uma ‘unanimidade pluralista’”.

Isso posto, o grande desafio do financiamento político consiste em estabelecer

²⁸⁴ Precisamos registrar que algumas nações não concebem os partidos políticos como mecanismos necessários, mas sim acessórios, à democracia. Nesse sentido, ainda que admitam a existência dessas associações, reconhecem a possibilidade de candidaturas avulsas, sem qualquer vinculação a determinado partido. Todavia, é preciso ressaltar que a pessoa do candidato não goza da mesma rigidez no tocante ao estabelecimento e cumprimento de princípios e valores. Os partidos são estruturas rígidas, integradas por várias pessoas, proporcionando maiores mecanismos de controle e fiscalização no tocante à execução de programas condizentes com seus ideais. GARCIA, Viviane Macedo; CAMPOS NETO, Raymundo. Candidaturas avulsas no Brasil: uma possibilidade?. In: SILVA GUERRA, Arthur Magno e; BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNARDES, Flávio do Couto (org.). **Direito eleitoral, 30 anos de democracia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 338.

²⁸⁵ RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos políticos no Brasil: doutrina e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 61.

²⁸⁶ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 111.

²⁸⁷ De igual forma, LaPalombara identifica que os partidos políticos possuem quatro elementos essenciais: a) existência de uma organização durável, que possa sobreviver após a saída de seus dirigentes; b) uma rede permanente de relações entre os órgãos nacionais e os diretórios de base; c) a vontade deliberada de exercer diretamente o poder, a sós ou conjuntamente; d) a intenção de procurar apoio popular, seja de militantes ou eleitores. LAPALOMBARA *apud* CHARLOT, Jean. **Os partidos políticos**. Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 40.

²⁸⁸ SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Walstensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982, p. 36-37.

parâmetros claros para que partidos políticos, e eventualmente seus candidatos, acessem o dinheiro disponível, seja ele proveniente de recursos públicos ou privados. Corroborando essa ideia, a pesquisa de Ohman²⁸⁹ aponta que a arrecadação, a gestão e o uso desse dinheiro são um dos temas mais debatidos ao redor do mundo, não existindo uma solução definitiva para o problema.

Portanto, uma vez delimitada a relevância dos partidos políticos para o sistema democrático, nos debruçamos sobre as particularidades dos modelos de financiamento político, a fim de verificarmos as vantagens e desvantagens de cada paradigma.

3.2 Os modelos de financiamento político

As democracias modernas buscam assegurar a lisura, o equilíbrio e a eficiência da competição política, mediante o estabelecimento de normas que promovam a liberdade e igualdade de todos os atores. No tocante ao financiamento, trata-se de garantir os recursos necessários para dois objetivos distintos:

- a) a manutenção e o funcionamento dos partidos políticos;
- b) a realização das eleições.

Contudo, não existe consenso sobre qual seja o modelo mais adequado para se alcançar essas finalidades, de modo que cada Nação segue buscando as alternativas que melhor se adaptem à sua realidade²⁹⁰.

Assim, os países se deparam com o desafio de garantir a disponibilidade e o acesso, justo e equânime do financiamento político. A esse respeito, Kanaan ressalta que é importante enfrentar a questão, estabelecendo regras que não violem a liberdade e igualdade, ao mesmo tempo em que promovem um controle rígido sobre a relação entre o dinheiro e a política²⁹¹. Nesse contexto, sublinha que o financiamento

²⁸⁹ OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 28.

²⁹⁰ OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 37.

²⁹¹ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 272.

político não pode descuidar de seu componente ético, para que não se converta em uma busca desenfreada pelo poder²⁹².

Logo, o primeiro passo para se determinar a melhor forma de financiamento consiste em definir o papel a ser desempenhado pelos partidos políticos²⁹³. Nesse sentido, constata-se a existência de dois espectros ideológicos distintos: o primeiro, com um olhar mais liberal, concebe as legendas como associações privadas autônomas pouco sujeitas ao controle e à intervenção do Estado; o segundo, de cunho mais social, concebe os partidos como entidades privadas similares aos órgãos governamentais, sujeitas à intervenção e fiscalização mais rígida²⁹⁴. De outro norte, alguns países admitem a existência de candidaturas avulsas²⁹⁵, valorizando propostas e atuações individuais em detrimento de valores coletivos.

Todavia, independentemente do espectro, essas agremiações necessitam de recursos financeiros para promoverem o processo democrático, seja a atuação ordinária voltada para o desenvolvimento político, seja a organização de campanhas eleitorais. Além disso, é preciso registrar que as legendas também contribuem para a formação do eleitor. Quanto a esse particular, Rabello Filho²⁹⁶ sublinha que a informação prévia, clara e veraz é o que possibilita o desenvolvimento de uma consciência eleitoral, fazendo com que o voto depositado na urna reflita uma opção política adequada à vontade do eleitor.

Em relação à importância da disponibilidade dos recursos, Tonial e Oliveira²⁹⁷

²⁹² KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. *In*: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 272.

²⁹³ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 39.

²⁹⁴ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 40.

²⁹⁵ A maioria dos países não admite a possibilidade de candidaturas avulsas, ainda que algumas nações contemplem essa exceção. Em regra, a justificativa para a existência de candidaturas avulsas encontra seu fundamento no art. 20 da Declaração Universal dos Direitos do Homem - que estabelece que ninguém pode ser obrigado a participar de determinada associação. Entretanto, muitos tribunais - a exemplo da Corte Interamericana de Direitos Humanos - entendem que a obrigatoriedade de filiação à partido político, para participação em processo eleitoral, não fere o conteúdo do art. 20 - desde que não ocorra discriminação no procedimento intrapartidário de escolha dos candidatos. GUIMARÃES, Luís Carlos Moura. O instituto jurídico das candidaturas avulsas em uma perspectiva comparada. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 582-609, 2021, p. 585.

²⁹⁶ RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos políticos no Brasil**: doutrina e legislação. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 61.

²⁹⁷ TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, RS, v. 40, n. 1, p. 106-119,

anotam que a profissionalização dos partidos políticos acarretou o aumento do dinheiro necessário para sua manutenção, bem como para fazer frente aos gastos inerentes às campanhas eleitorais, sempre crescentes. Pontuam que essa profissionalização permitiu a superação de um modelo de massa – com propostas destinadas a um nicho específico, em favor de um paradigma mais universal, voltado para a sociedade como um todo²⁹⁸. No tocante a essa mudança, Katz e Mair sublinham que esse fenômeno se intensificou nas últimas cinco décadas²⁹⁹.

Rubio³⁰⁰, por sua vez, ressalta que o contexto histórico da regulamentação é caracterizado “pela generalizada desconfiança da sociedade quanto aos partidos políticos, a qual se estende às instituições políticas que constituem sua arena de atuação, em especial os congressos e a Presidência”. Ou seja, há uma descrença em relação aos interesses defendidos pelos representantes, principalmente no momento da definição do arcabouço normativo do financiamento político.

Assentadas essas premissas, Ohman³⁰¹ destaca duas espécies de desafios para o financiamento político:

- a) combater os impactos negativos da influência do dinheiro sobre a política; e
- b) realizar um controle eficaz da gestão dos recursos.

Segundo Ohman³⁰², os reflexos concretos do primeiro se traduzem em:

- a) acesso desigual ao financiamento para os diferentes atores;
- b) capacidade do poder econômico para influenciar indevidamente a política;
- c) influxo de financiamento ilícito na política;
- d) cooptação por interesses comerciais;

jan./jun. 2014, p. 109.

²⁹⁸ TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, RS, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014, p. 110.

²⁹⁹ KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. **Democracia y cartelización de los partidos políticos**. Madri: Los libros de la Catarata, 2022, p. 237.

³⁰⁰ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 73, p. 5-15, nov. 2005, p. 5.

³⁰¹ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 45.

³⁰² OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 45.

- e) abuso de recursos estatais;
- f) compra de votos generalizados.

Já em relação ao segundo, Ohman³⁰³ elenca:

- a) legislação inadequada (ambígua ou excessivamente ambiciosa);
- b) falta de vontade política para controlar o dinheiro;
- c) aceitação popular de compra de votos;
- d) falta de independência das instituições coercitivas;
- e) aplicação tendenciosa dos regulamentos financeiros políticos;
- f) falta de recursos para o cumprimento dos regulamentos.

Nesse contexto, uma vez delimitados os aspectos gerais do financiamento político, analisaremos cada uma de seus modelos, a saber:

- a) público, exclusivamente com dinheiro estatal;
- b) privado, somente com recursos particulares;
- c) misto, parte em fundos públicos e parte em privados.

3.2.1 Financiamento público

O modelo de financiamento público é aquele dotado unicamente de dinheiro estatal. Pode ocorrer de duas formas: por meio de recursos diretos ou por meio de recursos indiretos. Seu objetivo consiste em proporcionar um equilíbrio equitativo para as forças políticas, gerando maior competitividade entre os atores e concretizando o princípio da igualdade em maior amplitude³⁰⁴. Além disso, pretende eliminar a dependência de doadores privados, extinguindo eventuais influências indesejadas.

Nesse sentido, pelo modelo público, o Estado se compromete a disponibilizar os recursos necessários para a manutenção dos partidos políticos e para o custeio

³⁰³ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 45.

³⁰⁴ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 279.

das campanhas eleitorais. Trata-se de um método que proporciona maior transparência e contribui para a melhoria da fiscalização por parte dos órgãos competentes, franqueando um amplo acesso às fontes de receitas e aos gastos dos atores eleitorais.

Todavia, o paradigma público demanda a definição de dois critérios:

- a) elegibilidade, ou seja, quem deve ter o direito de receber os recursos; e
- b) alocação, estabelecendo como o dinheiro deve ser distribuído entre os elegíveis.

Com efeito, a pesquisa de Ohman³⁰⁵ aponta que a maioria dos países democráticos impõe um critério mínimo para que determinado partido - e seus candidatos - possam receber recursos públicos, geralmente vinculado a um número de votos ou assentos obtidos em uma eleição. Entretanto, o perigo dessa alocação, chamada de proporcional - ou seja, vinculada ao desempenho eleitoral -, é que grande parte do dinheiro é destinada ao partido governista que, em regra, é o que menos necessita.

Não obstante, os recursos públicos podem ser distribuídos de diferentes formas³⁰⁶. Na modalidade direta, pode ser utilizado:

- a) um sistema de destinação de dinheiro diretamente aos partidos;
- b) a criação e repartição de valores de um fundo específico;
- c) um sistema de reembolso de despesas; e
- d) a liberação de recursos mediante o atingimento de metas (bônus eleitoral).

Já na modalidade indireta, o Estado pode proporcionar serviços gratuitos, como:

- a) o fornecimento de mão de obra especializada;

³⁰⁵ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 50.

³⁰⁶ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 52.

- b) compensações tributárias para custeio de despesas (como no caso de propaganda em rádio e televisão); e
- c) por meio da cessão de bens da administração pública.

Assim, enquanto a modalidade direta favorece a liberdade na alocação dos recursos por cada agente, a modalidade indireta permite maior controle sobre a forma como esses recursos são utilizados, gerando, na maioria das vezes, menos encargo para o contribuinte³⁰⁷.

Quanto às vantagens do sistema de financiamento público, Kanaan³⁰⁸ destaca:

- a) diminuição dos efeitos da desigualdade entre os candidatos;
- b) redução dos custos das campanhas eleitorais;
- c) padronização e simplificação dos programas de propaganda eleitoral;
- d) maior transparência nas movimentações das verbas públicas; e
- e) permissão do controle social na distribuição das verbas.

Nesse sentido, acreditamos que os efeitos mais significativos estejam relacionados ao nivelamento dos recursos - quando realizado com base em parâmetros claros, objetivos e equânimes - e ao controle da destinação dos valores arrecadados. Isto, porque o dinheiro - ou o benefício - é controlado desde a sua origem pelos órgãos competentes, permitindo que a alocação fique acessível a todos os interessados.

Por outro lado, Kanaan³⁰⁹ também aponta algumas desvantagens desse sistema, tais como:

- a) dependência da estrutura partidária (Diretórios Estaduais e Municipais) e o Diretório Nacional;
- b) reforço das tendências oligárquicas ou dos cartéis partidários;

³⁰⁷ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 52.

³⁰⁸ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 283.

³⁰⁹ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 284.

- c) dependência do Estado; e
- d) quebra do orçamento do Estado.

Desses pontos, acreditamos que a dependência dos órgãos de direção nacional pode se tornar um grave obstáculo ao processo eleitoral, na medida em que pode conduzir o sistema a um ambiente oligárquico e extremamente monopolizado (ou cartelizado), impedindo a entrada de novos competidores. Assim, sob a ótica da democracia minimalista, esse resultado implicaria o completo desvirtuamento da soberania popular, comprometendo a democracia.

Em que pesem as vantagens e desvantagens do paradigma público, destaca-se o seu caráter de independência, não apenas em relação ao mercado privado, mas também no tocante ao próprio cidadão. Na prática, o partido político pode ser incentivado a se distanciar de suas raízes sociais para centrar todo o seu esforço no resultado das eleições. Isso pode acarretar a apatia dessas agremiações no intervalo entre as eleições, destituindo-lhes de seu importante papel informativo e fiscalizador, enfraquecendo os laços do cidadão com o governo. Na verdade, as legendas podem ser incentivadas a favorecerem a atuação do próprio governo, na medida em que isso implique um aumento das receitas destinadas aos seus cofres, provocando uma clara distorção do processo democrático³¹⁰.

Além disso, o modelo público impõe que sejam estabelecidos critérios objetivos na repartição dos recursos disponíveis, não apenas entre os partidos, mas, sobretudo, no interior das legendas; do contrário, a gestão desses valores poderia contribuir para o aumento da desigualdade entre os competidores, na medida em que um candidato mais leal ao Diretório Nacional poderá receber uma fatia maior dos recursos disponíveis. Assim, a falta de controle da distribuição interna dos recursos pode favorecer a criação de vínculos pessoais de dependência entre os líderes partidários e os demais associados, potencializando a desigualdade entre os competidores.

Finalmente, a dependência exclusivamente pública onera os cofres do país, acarretando a necessidade de aportes cada vez mais significativos por parte do Estado, principalmente diante do aumento dos custos das atividades partidárias e das campanhas eleitorais. Neste sentido, Kanaan³¹¹ aponta que nenhuma das

³¹⁰ KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. **Democracia y cartelización de los partidos políticos**. Madri: Los libros de la Catarata, 2022, p. 251.

³¹¹ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe

democracias modernas conseguiu manter um modelo exclusivamente público, tendo sido compelidas a migrarem para um modelo misto.

3.2.2 *Financiamento privado*

O financiamento privado, por sua vez, se apoia no princípio da liberdade de associação e na plena autonomia do cidadão, para participar e contribuir para o desenvolvimento de atividades lícitas. Trata-se de um modelo que permite, em regra, que pessoas físicas e jurídicas apliquem recursos privados no sistema político³¹². Além disso, a injeção de recursos pode ser realizada pelo candidato, por seu partido e demais filiados ou apoiadores.

Historicamente, o primeiro modelo de financiamento político foi concebido unicamente na forma privada, não se cogitando qualquer aporte de recursos públicos. Assim, durante os séculos XVIII e XIX, a manutenção dos partidos políticos era realizada unicamente por seus líderes - em regra mandatários -, tendo evoluído para um formato patrocinado por seus filiados³¹³. Todavia, já no século XX, com a superação do modelo de partidos de massa e o surgimento de legendas com propostas mais universais, concebeu-se a flexibilização do modelo privado, passando a admitir-se o aporte de capitais públicos³¹⁴.

Entretanto, a principal justificativa para se admitir a flexibilização do paradigma privado foi a pressão exercida pelos diferentes grupos de interesse responsáveis pelo financiamento do sistema político. Nesse sentido, já na segunda metade do século XX, ganhou força a ideia de que seria um risco para a democracia permitir que os representantes ficassem sujeitos aos grandes financiadores privados, que poderiam passar a ditar os rumos das políticas públicas³¹⁵. Assim, após o término da II Guerra Mundial, e o consequente fenômeno da constitucionalização dos partidos políticos,

o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 288.

³¹² KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 290.

³¹³ TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, RS, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014, p. 111.

³¹⁴ KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. **Democracia y cartelización de los partidos políticos**. Madri: Los libros de la Catarata, 2022, p. 238.

³¹⁵ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 73, p. 5-15, nov. 2005, p. 8.

firmou-se a ideia da responsabilidade do Estado em assegurar a subsistência das legendas. Foi então que as democracias evoluíram para um formato de financiamento misto.

Isso posto, é preciso sublinhar que o modelo privado favorece o fortalecimento do caráter sociológico dos partidos políticos, impondo uma relação mais estreita entre a legenda e o cidadão, de quem a agremiação precisa extrair ideias e concepções de vida, mas também obter seu sustento³¹⁶. Afinal, são as doações voluntárias dos particulares que permitem a realização das atividades partidárias, além do pagamento dos inúmeros profissionais e serviços necessários à consecução de seus fins. De igual forma, esse laço adquire mais relevância quando se inicia o processo eleitoral, uma vez que o alcance da propaganda dependerá dos aportes feitos por filiados e simpatizantes. Além do estreitamento dos laços, o financiamento privado acarreta a desoneração dos cofres públicos, permitindo que os gestores aloquem recursos estatais em demandas prioritárias para a sociedade.

Por outro lado, a maioria dos autores aponta a influência dos financiadores privados. Por isso, esse paradigma demanda algumas cautelas, a fim de se evitar que o poder econômico cause distorções na competição eleitoral. Nesse sentido, Tonial e Oliveira esclarecem que:

Estudos apontam que o dinheiro das doações privadas não compra necessariamente votos, mas sim acesso aos políticos. Há também os apoiadores que fazem as doações aos políticos que já estão alinhados aos seus interesses. Os *lobistas*, engajados em influenciar as políticas adotadas em benefício próprio, incentivam os gastos eleitorais de candidatos que possam vir a fazê-lo. E estes candidatos, com a ajuda financeira obtida, podem ampliar suas chances de sucesso na disputa eleitoral³¹⁷.

Assim, no contexto do paradigma privado, a limitação dos gastos e a transparência são medidas necessárias para se evitar uma disputa desigual³¹⁸. Nesse sentido, algumas nações optam por estabelecer, ainda, um limite para doações individuais (mesmo dos próprios candidatos), com vistas a reduzir a influência de um

³¹⁶ KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. **Democracia y cartelización de los partidos políticos**. Madri: Los libros de la Catarata, 2022, p. 118.

³¹⁷ TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, RS, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014, p. 111.

³¹⁸ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 54.

único participante. Todavia, Kanaan adverte o risco de se promover a exclusão completa de um determinado ator, como no caso das pessoas jurídicas, vez que essa medida pode enfraquecer todo o sistema representativo, vejamos:

Proibir que os candidatos e os partidos políticos possam receber qualquer tipo de amparo financeiro, por parte dos setores da sociedade cujos interesses representem, pode significar a quebra do sistema partidário representativo nas relações existentes entre os entes públicos e privados.³¹⁹

No tocante ao financiamento privado, Kanaan³²⁰ aponta as seguintes vantagens:

- a) incentiva a participação política dos cidadãos, enraizando os partidos na sociedade;
- b) aumenta a representatividade social dos partidos políticos; e
- c) propicia a independência dos partidos frente ao Estado.

Por outro lado, a autora ³²¹ sublinha que consistem desvantagens desse sistema:

- a) proporcionar o aumento da desigualdade;
- b) prejudicar o controle da origem dos recursos injetados na política;
- c) contribuir para o aumento das despesas eleitorais, mediante o aporte cada vez mais vultoso dos grupos de interesse; e
- d) aumentar a dependência em relação aos grupos de interesse e grandes financiadores individuais.

Portanto, o grande desafio do paradigma privado consiste em reprimir o uso indevido e desigual dos recursos captados no seio social. Dessa forma, sua utilização demanda maior controle e fiscalização por parte dos órgãos responsáveis pela

³¹⁹ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 293.

³²⁰ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 297.

³²¹ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 299.

vigilância do sistema político. A esse respeito, um dos instrumentos amplamente utilizado pelas democracias ocidentais consiste na obrigatoriedade de elaboração de prestação de contas, seja no tocante às atividades ordinárias do partido, seja quanto aos atos de campanha eleitoral.

3.2.3 *Financiamento misto*

O modelo misto, a seu turno, obviamente, consiste no financiamento por meio de recursos públicos e privados. Trata-se do paradigma amplamente utilizado ao redor do mundo, diferenciando-se apenas o percentual de dominância entre as duas vertentes³²². Decorre de amplos esforços para se otimizar e integrar os pontos positivos de cada uma das modalidades anteriormente analisadas.

Nesse sentido, se, por um lado, o modelo público apresenta a tentadora alternativa de romper completamente os laços com os grandes financiadores, por outro, cria maior dependência em relação ao Estado. O paradigma privado, por sua vez, propõe a desoneração absoluta dos cofres públicos, mas fortalece a dependência em relação aos grandes doadores, podendo sujeitar o processo político a grupos de interesse. É por isso que a maior parte dos países prefere adotar um modelo misto.

Discutidas essas premissas, é preciso registrar que não existe um parâmetro ideal para o modelo misto. Sua elaboração é fruto de fatores históricos, geográficos e culturais. Não obstante, um denominador comum para esse modelo é a utilização de limites para doações e para gastos de partidos políticos e de candidatos³²³. A limitação dos gastos pretende “reduzir as vantagens de partidos políticos e candidatos com acesso a grandes quantidades de dinheiro”³²⁴. No fundo, a união do modelo público e privado visa a criar um ambiente mais equilibrado, assegurando que todos os competidores gozem de condições mínimas.

³²² OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 48.

³²³ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 52.

³²⁴ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 54.

3.2.4 Desafios do financiamento político

Discutidas as diferenças entre os modelos de financiamento, é possível detectarmos alguns desafios comuns. Assim, tecemos algumas considerações sobre três aspectos que precisam ser acompanhados e monitorados, quais sejam:

- a) o abuso do poder econômico;
- b) o combate à injeção de recursos ilícitos e manutenção de uma contabilidade paralela; e
- c) o controle da evolução patrimonial dos candidatos.

3.2.4.1 O abuso do poder econômico

Um dos maiores desafios relacionados à gestão dos recursos é o correto nivelamento do dinheiro disponível para cada um dos atores – sejam partidos políticos ou candidatos. Isto, porque a igualdade pretendida pela democracia impõe um nível equilibrado de concorrência, refutando a hipótese de um resultado determinado exclusivamente pelo critério financeiro³²⁵. Assim, o abuso do poder econômico figura como um dos problemas centrais em âmbito eleitoral.

Nesse contexto, a noção de abuso está intrinsecamente ligada à ideia do exercício errado ou irregular de um direito. Trata-se de uma utilização que viola a normalidade, gerando resultados indesejados para todo o sistema³²⁶. Na seara eleitoral, deve-se distinguir o abuso do poder político, que consiste no uso indevido das prerrogativas de comando inerentes a um cargo público, daquele econômico, estritamente vinculado aos recursos financeiros. Ambos constituem formas de distorções da igualdade, motivo pelo qual devem ser rechaçados pelo ordenamento jurídico.

Em vista dos objetivos do presente trabalho, restringimo-nos à análise do abuso

³²⁵ CAMPOS NETO, Delmiro Dantas; SANTOS, Maria Stephany dos. O abuso no direito eleitoral e seus principais aspectos. In: SILVA GUERRA, Arthur Magno e; BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNARDES, Flávio do Couto (org.). **Direito eleitoral, 30 anos de democracia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 261.

³²⁶ CAMPOS NETO, Delmiro Dantas; SANTOS, Maria Stephany dos. O abuso no direito eleitoral e seus principais aspectos. In: SILVA GUERRA, Arthur Magno e; BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNARDES, Flávio do Couto (org.). **Direito eleitoral, 30 anos de democracia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 262.

de poder econômico, visto que promove o desequilíbrio do pleito, afetando as chances de cada competidor³²⁷. A esse respeito, Araújo aponta que se trata de uma irregularidade que “cria um ciclo vicioso em que o poder econômico investe em políticos extremamente dependentes de suas fontes de financiamento, como forma de assegurar vantagens ou preservação de privilégios”³²⁸.

Corroborando esse entendimento, Ohman³²⁹ sublinha a importância de se proteger a competição eleitoral da influência de um aporte financeiro desproporcional, seja originário do Estado, dos grupos de interesse, de doadores individuais e, também, do próprio candidato. Assim, é preciso estabelecer parâmetros adequados que protejam as características individuais de cada competidor, ao passo em que evitem uma distorção do pleito em função do aspecto puramente monetário.

Dito isso, o problema central do abuso de poder econômico reside naquelas hipóteses em que o voto corresponde ao resultado de uma operação mercadológica, ou seja, uma verdadeira compra. Quando caracterizada essa hipótese, verifica-se um desvirtuamento completo da vontade do eleitor, que se abstém de decidir com vistas a um projeto de governo, lastreado em princípios e valores para a coletividade, e passa a escolher de acordo com o benefício econômico individual³³⁰. Além disso, a consumação dessa transação comercial implica o esvaziamento das campanhas eleitorais regulares, bem como a lisura do processo político, cujo resultado não refletirá os esforços em prol de um sistema democrático. Neste particular, muitos países consideram o abuso de poder econômico uma atitude tão grave - vez que compromete o exercício da soberania - que aplicam a sanção de perda de mandato aos infratores³³¹.

Se analisarmos o panorama mundial, constataremos que a maioria dos sistemas eleitorais desenvolveu medidas em comum, a fim de combater essa forma

³²⁷ GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 655.

³²⁸ ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.) In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 315-354, p. 318.

³²⁹ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 54.

³³⁰ CAMPOS NETO, Delmiro Dantas; SANTOS, Maria Stephany dos. O abuso no direito eleitoral e seus principais aspectos. In: SILVA GUERRA, Arthur Magno e; BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNARDES, Flávio do Couto (org.). **Direito eleitoral, 30 anos de democracia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018, p. 269.

³³¹ Alguns países que adotam a pena de perda de mandato são, por exemplo, Itália, Alemanha, Espanha, Chile, Equador e Brasil.

de abuso³³². Dentre essas medidas, destacamos quatro:

- a) fixação de um limite máximo de arrecadação;
- b) estabelecimento de um teto de gastos para cada despesa;
- c) necessidade de elaboração e apresentação de relatórios financeiros; e
- d) instituição de transparência para os relatórios.

No tocante ao limite de arrecadação, é preciso que sejam fixados montantes para os partidos políticos e para os candidatos. Todavia, essa barreira financeira deverá ser estabelecida, conforme a realidade de cada país, levando em consideração o valor dos serviços e materiais necessários para a elaboração de uma campanha eleitoral que atinja toda a população. Dessa forma, aspectos territoriais, econômicos e culturais precisam ser devidamente sopesados, evitando-se a definição de limites de arrecadação insuficientes, que incentivem medidas ilícitas destinadas a burlar essa trava.

Da mesma forma, o teto de gastos para cada despesa deve objetivar eliminar uma vantagem excessiva por parte dos detentores de grandes riquezas. Contudo, é preciso não perder de vista que alguns países contam com realidades sociais muito díspares, de modo que, em alguns casos, determinados candidatos jamais alcançarão esses limites.

Quanto à necessidade de elaboração e apresentação de relatórios financeiros (também denominado prestação de contas), trata-se de uma medida que visa a organizar o trânsito dos valores, bem como auxiliar a fiscalização por parte da autoridade eleitoral. Esse documento permite ao órgão competente identificar e acompanhar a origem dos recursos e a transferência dos valores ao longo do processo eleitoral, prevenindo ou reprimindo eventuais ilícitos³³³.

Em relação à adoção de critérios de transparência, em especial para os relatórios financeiros, é preciso esclarecer que constitui uma medida que promove todo o ecossistema eleitoral. De um lado, fomenta nos candidatos o medo pela perda

³³² OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 47.

³³³ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 57.

do apoio popular, diante da possibilidade de escândalos na gestão e utilização indevida do dinheiro, favorecendo o bom comportamento. De outro, a informação pública, e preferencialmente instantânea, produz um rastro que possibilita aos órgãos de controle fiscalizarem, com mais facilidade, a aplicação das normas e suas respectivas sanções.

Finalmente, não poderíamos deixar de registrar a importância do papel da imprensa no combate ao abuso do poder econômico. Neste sentido, o trabalho de cobertura jornalística tem se revelado um importante fator de exposição das desigualdades financeiras e de eventuais abusos. Em países como Estados Unidos (Watergate), Espanha (Partido Popular) e Chile (Mop-gate), a imprensa fez uma cobertura investigativa que culminou na exposição de grandes escândalos eleitorais, como veremos adiante. Portanto, uma mídia comprometida com os órgãos de fiscalização e controle pode contribuir para a lisura das eleições, além de colaborar para a formação de uma convicção esclarecida por parte do cidadão.

3.2.4.2 Os recursos ilícitos e a contabilidade paralela (caixa dois)

Outro desafio comum é o combate à corrupção eleitoral³³⁴. Esse conceito engloba uma variedade de ações ilegais, por meio das quais, o agente estatal visa a obter uma vantagem ilícita³³⁵. Trata-se de um espectro muito abrangente de crimes, motivo pelo qual nos ocupamos de um nicho específico, qual seja o ingresso e a gestão de recursos ilícitos.

A pesquisa de Ohman³³⁶ aponta que todas as democracias se esforçam para lutar contra o influxo de recursos ilícitos nas campanhas eleitorais, fruto da corrupção. Em regra, trata-se de montantes que escapam à fiscalização ordinária e que são aportados em âmbito eleitoral apesar de expressa vedação. Assim, esses recursos

³³⁴ Sobre a definição de corrupção eleitoral e suas consequências - tanto no Brasil como no direito comparado -, o tema encontra-se amplamente debatido na obra "Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito". QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (org.). **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017..

³³⁵ QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (org.). **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 54.

³³⁶ OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 25.

são geridos por meio de uma contabilidade paralela, não submetida a qualquer forma de controle, também denominada “caixa dois”. Não obstante, de tempos em tempos, esses registros vêm à tona, geralmente por meio de cobertura midiática ou como consequência de operações realizadas pelas autoridades policiais, culminando no descrédito da classe política. A esse respeito, Rubio registra que:

A preocupação da sociedade com a corrupção e os problemas que dela derivam está diretamente relacionada ao surgimento de escândalos que envolvem enriquecimento ilícito de políticos e funcionários públicos, licitações manipuladas e denúncias de propinas ou tráfico de influência. A atividade política, os partidos, os dirigentes políticos e os funcionários públicos são identificados como fatores determinantes da corrupção. Há a percepção de um divórcio entre uma classe política corrupta e uma sociedade civil honesta, ímpolita e transparente³³⁷.

Portanto, o objetivo do combate à corrupção eleitoral consiste em evitar que os atores obtenham um favorecimento desigual, distorcendo as oportunidades da competição. Isso, porque essa vantagem financeira indevida pode ser suficiente para alcançar um resultado nas urnas que não reflita a legítima vontade popular, desvirtuando todo o processo democrático. Por este motivo, nos últimos 50 anos, as nações ocidentais realizaram uma série de reformas, a fim de controlar a injeção de capitais no sistema político³³⁸.

Preliminarmente, é preciso advertir que a mera manutenção de uma contabilidade paralela nem sempre constitui um delito. Em alguns casos, ela servirá como instrumento para o cometimento de crimes futuros, caracterizando um mero ato preparatório³³⁹.

Isto posto, cada país se esforça por estabelecer um rol de recursos que são admitidos em campanhas eleitorais. Nas 180 democracias analisadas por Ohman³⁴⁰,

³³⁷ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 73, p. 5-15, nov. 2005, p. 6.

³³⁸ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 271.

³³⁹ Neste sentido, o caixa dois pode ser utilizado para o cometimento de um crime de corrupção ou de lavagem de dinheiro. Entretanto, cada caso merecerá uma análise pormenorizada da conduta do agente e do tipo penal. LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Caixa dois como crime contra o patrimônio? Breves notas sobre o crime de infidelidade patrimonial. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (org.). **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 217-232.

³⁴⁰ OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 26.

por exemplo, existe algum tipo de restrição no tocante à origem e ao montante dos recursos que podem ser utilizados nas campanhas eleitorais. Dentre essas, as mais comuns dizem respeito ao financiamento por:

- a) entidades estrangeiras;
- b) sindicatos;
- c) empresas que mantêm contratos com o governo;
- d) doadores anônimos; e
- e) doações indiretas - por serem mais difíceis de rastrear³⁴¹.

Uma vez definidos quais recursos são expressamente vedados por cada país e estabelecidos os critérios de controle, em regra, as autoridades responsáveis pela fiscalização eleitoral iniciam a árdua batalha contra a injeção dos capitais ilícitos. Nesse sentido, em muitos países – especialmente no leste europeu e na América Latina - essa luta ganha contornos mais complexos, em face da participação de milícias e grupos financiados pelo tráfico de drogas. A esse respeito, Leite e Teixeira³⁴² anotam que grupos criminosos se valem das doações eleitorais para promover a “lavagem de dinheiro”, aportando capitais, produto do tráfico e contrabando, na expectativa de que esses valores se revistam de legalidade. Em muitos países, esses infratores revelam um alto grau de interferência na vida política, sendo responsáveis por financiar campanhas eleitorais em troca de favores ou acesso a órgãos de decisão estatais.

Diante desse cenário, as nações têm investido em recursos que proporcionem aumento da transparência, exigindo a apresentação de relatórios financeiros periódicos, bem como o detalhamento das receitas recebidas - muitas vezes em tempo real. Corroborando essa linha de atuação, o art. 5º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção³⁴³ exige um grau mínimo de transparência nos processos

³⁴¹ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. In: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 47.

³⁴² LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (org.). **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 147.

³⁴³ [Políticas e práticas de prevenção da corrupção] Art. 5º: 1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, formulará e aplicará ou manterá em vigor políticas coordenadas e eficazes contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, a devida gestão dos assuntos e bens

eleitorais. Essa exigência reduz as possibilidades de utilização de recursos não contabilizados, facilitando a fiscalização pelos órgãos de monitoramento e controle.

Nesse contexto, Rubio³⁴⁴ esclarece que as duas principais estratégias no combate à injeção de recursos ilícitos consistem no estabelecimento de medidas que privilegiem a transparência e a elaboração de um marco de regras bem detalhado, com restrições e sanções. Ohman³⁴⁵, por sua vez, adverte que, mais do que a criação de regras, é preciso desenvolver um ambiente adequado, que garanta a eficácia dos órgãos de controle e fiscalização. O autor defende que “a aplicação efetiva requer uma instituição pública com um mandato claro e independência suficiente, recursos e vontade de se envolver com questões de finanças políticas”³⁴⁶.

Por fim, é preciso registrar que a rigidez do arcabouço normativo e a severidade das sanções não constituem garantia de menor grau de corrupção. Por isso, ao estabelecer os limites e restrições, cada país deve levar em consideração seu histórico sociocultural e suas estruturas de controle, com vistas a alcançar um resultado satisfatório que, efetivamente, contribua para o fortalecimento da estrutura eleitoral e da confiança do cidadão.

3.2.4.3 O controle da evolução patrimonial

No último quarto do século XX, após alguns escândalos eleitorais ocorridos ao redor do mundo³⁴⁷, as nações democráticas buscaram novos mecanismos para

públicos, a integridade, a transparência e a obrigação de render contas. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório contra Drogas e Crime. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Brasília/DF: UNODC, 2007.

³⁴⁴ RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 73, p. 5-15, nov. 2005, p. 7.

³⁴⁵ OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 60.

³⁴⁶ Ohman elenca os requisitos necessários para a constituição de entidades de controle sólidas, a saber: a) Um mandato claro e suficiente que não se sobreponha ao de outras instituições; b) um processo inclusivo e transparente das nomeações de lideranças que garanta a independência das pressões políticas e confiança do público; c) um mandato com garantias de liderança e de pessoal para protegê-los contra influências indevidas; d) financiamento e controle suficientes sobre o orçamento da instituição; e) a adoção de uma atitude dentro da instituição que atuará com imparcialidade e transparência e se envolverá com a comunidade regulamentada para (sempre que possível) incentivar o cumprimento e evitar violações. OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 61.

³⁴⁷ O mais famoso destes foi o escândalo Watergate, que abordaremos mais adiante ao analisar o modelo americano.

fiscalizar agentes públicos, no intuito de evitar ilícitos eleitorais. Nesse contexto, uma das medidas amplamente recepcionadas foi a vigilância e o acompanhamento da evolução patrimonial dos detentores de mandato político.

Esse mecanismo foi desenvolvido com base no princípio da transparência e da moralidade, com o objetivo de promover um ambiente político mais saudável. Sua finalidade consiste em promover uma informação clara sobre a evolução do patrimônio daqueles que estão envolvidos na vida política do país. A esse respeito, Souto-Maior e Borba³⁴⁸ ensinam que “para que os eleitores possam punir um comportamento político inadequado, informações precisam ser fornecidas de modo transparente pelo governo ou obtidas mediante a existência de uma imprensa livre”. Assim, a publicidade dos bens de um candidato interessa ao eleitorado para fins de constatação de uma remuneração adequada e condizente com a função desempenhada pela agente político.

Nesse contexto, o controle da evolução patrimonial dos candidatos auxilia no combate a dois fenômenos distintos³⁴⁹: o enriquecimento ilícito e o conflito de interesses. Em relação ao primeiro, os relatórios ou declarações de bens possibilitam que sejam capturadas informações sobre a riqueza do candidato, permitindo que sejam detectados indícios de comportamento irregular ou destoante, que auxiliam na prevenção, apuração e punição dos atos de corrupção. No tocante ao segundo, as declarações apresentam informações sobre as fontes de renda, ações e interesses financeiros, acarretando uma maior compreensão sobre os objetivos de cada ator.

Quanto ao controle direto realizado pelo próprio eleitor, Puissant³⁵⁰ afirma que se trata de uma conduta que deve ser incentivada em todas as democracias, porquanto contribui para a lisura do processo e fortalece os laços entre eleitor e candidatos. O professor sublinha que, hoje, existem diversos recursos tecnológicos que auxiliam a promover um controle mais transparente e instantâneo, facilitando a disponibilização das informações e o acesso por parte do cidadão.

³⁴⁸ SOUTO-MAIOR, César Duarte; BORBA, José Alonso. Consistência na declaração de bens dos candidatos nas eleições brasileiras: ficção ou realidade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 195-213, jan./fev. 2019, p. 197.

³⁴⁹ Neste sentido, os dados empíricos recentes corroboram essa assertiva, ver: MOHALLEM, Michael Freitas; BRANDÃO, Bruno. **Transparência patrimonial de candidatos ajuda a escolha do eleitor: declarações de bens dos eleitos devem ser mais frequentes para se detectar enriquecimento ilícito.** [São Paulo]: Jota, 20 set. 2022.

³⁵⁰ PUISSANT, Jordan. Faiblesses et obsolescence du controle des dépenses électorales em France. In: PIERRE, Stéphane Mouton et al. (org.). **Représentation et gouvernement**. Paris: Mare & Martin, 2022, p. 237.

Portanto, o controle da evolução patrimonial é uma medida que reforça a transparência das eleições e colabora para a prevenção e detecção de ilícitos eleitorais. Da mesma forma, essa exigência deve ser imposta àqueles que pretendem trilhar o caminho da vida pública, a fim de que o eleitorado possa acompanhar se os ganhos do agente político condizem com sua trajetória particular.

3.3 Panoramas regionais do financiamento eleitoral

Após termos analisado os diferentes modelos de financiamento político e seus desafios, traçamos um breve panorama da realidade mundial, com base nos países que adotam o paradigma democrático. Todavia, nos ocupamos de um aspecto específico do financiamento, qual seja, as campanhas eleitorais.

Considerando a amplitude deste trabalho, que engloba uma vasta gama de países, e no intuito de conferir maior objetividade, selecionamos, como já mencionado, três grandes grupos de nações que julgamos significativos em vista de seu histórico democrático, e os agrupamos desta forma: países anglófonos³⁵¹, países europeus e países latino-americanos. Acreditamos que esses blocos regionais podem proporcionar uma visão global sobre como os Estados modernos estão enfrentando os desafios do financiamento eleitoral, ainda que existam significativas diferenças entre eles. Dessa forma, sublinhamos algumas experiências particulares (um país por região), seja para ampliar nosso espectro de compreensão, seja para descer criteriosamente a detalhes em soluções que podem colaborar para a reflexão sobre o quadro geral.

Reiteramos, nesta oportunidade, que nosso trabalho não se propõe a ser exaustivo, mas somente ilustrativo, na medida em que busca capturar alguns aspectos específicos das soluções para o financiamento eleitoral. De igual forma, ao analisarmos as experiências dos três países selecionados (Estados Unidos, Alemanha e Chile), nos deteremos sobre os pontos que acreditamos serem mais representativos para a presente pesquisa.

³⁵¹ Ainda que essa designação também compreenda países europeus, nossa classificação leva em consideração aqueles países de característica anglo-saxã.

3.3.1 Os países anglófonos

As democracias anglófonas abrangem países com um longo histórico democrático que possuem características jurídicas e culturais bem similares³⁵². Nesse grupo inserimos Austrália, Canadá, Irlanda, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos. São nações de língua inglesa, integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) - o que indica uma alta renda -, com longa tradição de eleições regulares, alternância de partidos no poder e respeito pelo Estado Democrático de Direito³⁵³.

Preliminarmente, precisamos advertir que estamos agrupando países com sistemas de governo distintos. Assim, os Estados Unidos, por exemplo, utilizam um modelo presidencialista, no qual os dois partidos políticos desempenham uma função limitada na escolha dos candidatos. Por outro lado, os demais países utilizam um sistema parlamentarista, no qual as legendas gozam de uma posição e atuação mais preponderantes. Portanto, enquanto os Estados Unidos centram os seus esforços em fiscalizar a arrecadação de gastos, os demais países são caracterizados por “poucos regulamentos, limites de gastos frequentes (para os candidatos de base) e uma ausência geral de subsídios públicos”³⁵⁴.

Outro ponto de divergência diz respeito ao limite de gastos por parte de partidos e candidatos. Enquanto Estados Unidos e Austrália não possuem um teto obrigatório, os demais países aplicam alguma forma de restrição, ainda que divirjam no tocante a quais atores devam se submeter a essa barreira. De igual forma, não existe concordância sobre quais recursos podem ou devem ser considerados despesas de campanha. O Reino Unido, por exemplo, não considera os custos de seleção do candidato como despesas sujeitas ao teto de gastos³⁵⁵.

³⁵² Ainda que possuam muitas semelhanças, é preciso destacar que essas nações ostentam diferentes sistemas de governo. Assim, as soluções encontradas por determinado país, muitas vezes, não se aplicam aos demais. Não obstante, o agrupamento dessas nações nos permite compreender, em linhas gerais, como esse conjunto concebe a influência do dinheiro na política.

³⁵³ NASSMACHER, Karl-Heinz. As democracias anglófonas estabelecidas. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 339-388, p. 339.

³⁵⁴ NASSMACHER, Karl-Heinz. As democracias anglófonas estabelecidas. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 340.

³⁵⁵ NASSMACHER, Karl-Heinz. As democracias anglófonas estabelecidas. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 377.

Feita esta distinção, constatamos que essas democracias apresentam algumas características comuns. Todas possuem uma agência independente responsável pela fiscalização das contas de campanha, além de exigirem a divulgação de relatórios financeiros detalhados, que abrangem o rastro do dinheiro e a identificação das partes (doador e beneficiário). Todavia, há uma significativa diferença no tocante à seleção dos atores autorizados a financiar a campanha eleitoral; países como Canadá e Estados Unidos são mais restritivos, possuindo um leque maior de vedações no tocante à origem do dinheiro; por outro lado, a Irlanda e o Reino Unido são mais liberais³⁵⁶.

Quanto ao modelo de financiamento, predomina o paradigma misto, mas preponderantemente privado, de modo que partidos políticos e candidatos ainda dependem de largas contribuições individuais. Neste particular, constatamos que as pequenas doações e as anuidades representam valores ínfimos - exceção feita aos Estados Unidos e ao Canadá. Portanto, trata-se de um modelo de financiamento que permanece atrelado aos grandes doadores, empresas, sindicatos e - muito raramente - fontes estrangeiras³⁵⁷. De toda forma, todos os países desse grupo fornecem alguma forma de subsídios públicos para partidos políticos, especialmente para fazer frente ao funcionamento ordinário e para a realização da propaganda eleitoral.

Finalmente, os países anglófonos têm promovido e fomentado constante debate sobre a relação entre dinheiro e política. Como exemplo, verifica-se que as supremas cortes dos Estados Unidos e da Austrália promoveram uma profunda reflexão sobre a colisão entre os princípios de “eleições justas” e “liberdade de expressão”, tendo afirmado a primazia do segundo sobre o primeiro, como veremos mais detalhadamente adiante. Já o tribunal constitucional do Canadá defendeu o entendimento contrário, afirmando que a igualdade é essencial para o equilíbrio do pleito, de modo que a necessidade de imposição do limite aos gastos supera a liberdade do discurso.

Feito esse breve panorama, nos debruçamos sobre o modelo de financiamento norte-americano, que faculta a participação de diferentes atores financeiros. Nesse

³⁵⁶ NASSMACHER, Karl-Heinz. As democracias anglófonas estabelecidas. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 375.

³⁵⁷ NASSMACHER, Karl-Heinz. As democracias anglófonas estabelecidas. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 376.

sentido, interessa-nos aprofundar no debate sobre a relação entre dinheiro e liberdade de expressão, exaustivamente debatido pela Suprema Corte dos Estados Unidos ao longo dos anos. Igualmente, também nos propomos a apontar o papel dos comitês políticos (PACs e SUPERPACs) nesse contexto.

3.3.2 O modelo norte-americano

A democracia americana é marcada pela solidez de suas instituições, mas também pelo forte afluxo de capitais. Desse modo, a relação entre dinheiro e política é objeto de intenso debate público e jurisprudencial, desde remota data. Portanto, é um modelo que pode nos auxiliar a identificar as linhas argumentativas mestras que norteiam a regulamentação de capitais no seu sistema político.

Neste sentido, o sistema estadunidense possui um órgão autônomo responsável pela regulamentação das regras eleitorais, denominado Federal Election Commission (FEC). Sua criação ocorreu em um momento conturbado da vida política americana, ou seja, logo após os escândalos do caso Watergate³⁵⁸, em 1975. Seu foco principal é o controle das movimentações financeiras, como se infere do próprio lema estampado em sua página oficial³⁵⁹: “protegendo a integridade do processo de financiamento de campanha”. Todavia, também é responsável por administrar e fiscalizar as normas eleitorais que, atualmente, se encontram consolidadas sob o Federal Election Campaign Act (FECA)³⁶⁰.

Para compreendermos as peculiaridades do modelo norte-americano, precisamos lembrar que a regulamentação das campanhas eleitorais teve início em 1907, mediante proposta do senador Benjamin Tillman. Tratou-se de uma iniciativa que surgiu em face de notícias de que a campanha do presidente Theodore Roosevelt,

³⁵⁸ Richard Milhous Nixon (partido Republicano) foi eleito presidente em 1972 para um segundo mandato. Todavia, em 17.06.72, um grupo de invasores foi detido por ter sido flagrado fotografando documentos e instalando aparelhagem de vigilância, no escritório do comitê do partido Democrata, no complexo Watergate. Ao longo do processo de investigação, ficou evidenciado o envolvimento do presidente Nixon, que foi obrigado a apresentar fitas de gravações que comprovavam seu envolvimento. O episódio culminou na renúncia do presidente, em 09.08.74. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Nixon, 418 EUA 683 (1974)**. Argumentado: 8 jul. 1974. Decidido: 24 jul. 1974. Washington, D.C.: SJ, 1974.

³⁵⁹ Maiores informações podem ser obtidas em: ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Federal Election Commission**. Washington: FEC, 2024.

³⁶⁰ No tocante às eleições presidenciais, existe uma norma específica, intitulada *Presidential Election Campaign Fund* que dispõe sobre a utilização de recursos públicos também chamados de *Hard Money*, que são objeto de um rigoroso controle por parte dos órgãos públicos.

em 1900, fora patrocinada por grandes conglomerados, motivo pelo qual ficou conhecida como Tillman Act. Por isso, essa legislação proibiu expressamente a possibilidade de pessoas jurídicas doarem diretamente para quaisquer candidatos, estabelecendo pena de multa e até prisão do representante da empresa (em alguns casos).

O Tillman Act vigorou até 1970, quando se desencadeou um novo debate público, que culminou na promulgação de um diploma em 1972, qual seja, o FECA. Dois anos depois, em 1974, esse texto foi emendado para fixar limites de arrecadação e gastos eleitorais, cujos patamares são reajustados pelo FEC. Essa regra encontra-se vigente até os dias atuais. Assim, além de se submeterem a esses limites, os candidatos são obrigados a divulgar relatórios financeiros discriminando os valores diretamente aportados e utilizados em suas campanhas eleitorais.³⁶¹

Ato contínuo, em 2002 foi promulgado o Bipartisan Campaign Reform Act (BRCA)³⁶², impondo novos limites à utilização dos recursos privados³⁶³. Essa reforma pretendia combater a utilização do chamado *soft money*, ou seja, os recursos privados não alcançados pela legislação anterior (FECA), cujas vedações se aplicavam somente às doações diretas. Neste sentido, o BRCA erigiu graves restrições à utilização de recursos privados também pelos partidos políticos, e fixou dois novos conceitos: *base limit*, ou seja, quanto um doador pode destinar para um determinado comitê ou candidato; *aggregate limit*, que consiste no valor máximo que pode ser doado por um determinado contribuinte. É importante esclarecer que o *aggregate limit* também fixava um número máximo de candidatos distintos que poderiam receber doações provenientes de uma mesma fonte. Isto, porque este conceito pretendia evitar que uma ampla gama de concorrentes recebesse as doações de um mesmo doador e, posteriormente, destinassem esses recursos para uma mesma campanha, burlando o limite individual.

No fundo, o que a legislação americana pretende evitar é uma troca de favores,

³⁶¹ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. **Universitas JUS**, v. 26, n. 2, p. 1-21, 2015, p. 4.

³⁶² Lei de autoria dos Senadores John McCain e Russell Feingold, que também ficou conhecida como *McCain-Feingold Act*.

³⁶³ Seus principais pontos consistem: 1) na proibição de doações irrestritas (*soft money*) feitas diretamente a partidos políticos (muitas vezes por empresas, sindicatos ou indivíduos ricos) e à solicitação dessas doações por autoridades eleitas; 2) nos limites à publicidade que sindicatos, empresas e organizações sem fins lucrativos podem fazer até 60 dias antes de uma eleição; e 3) nas restrições à utilização dos seus fundos pelos partidos políticos para publicidade em nome dos candidatos (sob a forma de “emissão de anúncios” ou “despesas coordenadas”).

ou seja, um *quid pro quo* entre o financiador e o candidato. Dessa forma, o arcabouço diferencia a contribuição direta - aqueles valores repassados ao candidato e que ele pode utilizar como quiser - das contribuições indiretas - que equivalem ao custeio de uma determinada despesa de campanha, como confecção de material impresso, anúncio em rádio e televisão etc.³⁶⁴ Assim, as pessoas jurídicas eram proibidas de realizar doações diretas, mas poderiam financiar indiretamente seus candidatos.

3.3.2.1 O caso *Buckley v. Valeo* (1976)

Em 02.01.1975, o senador James L. Buckley, de Nova York, Eugene McCarthy, candidato presidencial e ex-senador por Minnesota, e outros coautores ajuizaram ação no Tribunal do Distrito de Columbia, questionando as disposições da FECA, que havia sido emendada em 1974, acrescentando-se significativas alterações, em especial os limites de doação para candidatos³⁶⁵. A ação foi proposta contra Francis R. Valeo, Secretário do Senado e membro da recém-formada Comissão Eleitoral Federal (FEC), além da própria comissão. Todavia, a ação foi julgada improcedente (a maioria dos pedidos), motivo pelo qual foi apresentada apelação dirigida à Suprema Corte.

O fundamento central invocado pelos recorrentes consistia na alegação de que a fixação de limites para doações e despesas dos candidatos contrariava a primeira emenda constitucional, que dispõe sobre a liberdade de expressão, uma vez que nenhuma mensagem política significativa poderia ser promovida sem o gasto de dinheiro³⁶⁶. Portanto, não se discutia a competência do Congresso em legislar, mas, o fato de que o estabelecimento de limites colidia com o princípio constitucional da liberdade de expressão, compreendido como a possibilidade de divulgação de ideais políticos.

Nesse contexto, a Suprema Corte reconheceu que o direito de financiamento

³⁶⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. **Universitas JUS**, v. 26, n. 2, p. 1-21, 2015, p. 8.

³⁶⁵ A ação proposta apresentou um extenso rol de limitações, dentre as quais destacamos: limites para doações pessoais de contribuintes individuais, limites para a utilização de patrimônio do próprio candidato, limites para realização de despesas por voluntários e limites para o custeio de despesas de campanha (doação indireta). COMISSÃO FEDERAL DE ELEIÇÕES. **Buckley v. Valeo**. Washington, D.C.: FEC, 1976.

³⁶⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Buckley v. Valeo**, 424 U.S. 1 (1976). N. 75-436. Argumentado em 10 de novembro de 1975. Decidido em 30 de janeiro de 1976. Washington, D.C.: SJ, 1976, p. 8.

decorre da liberdade de expressão, enquanto forma de exposição e intercâmbio de ideias. Assim, o colegiado afirmou que os recursos financeiros são necessários para possibilitar o debate público, especialmente a exposição do pensamento e das propostas de cada candidato. Além disso, o tribunal também reconheceu que esse direito se estende às pessoas jurídicas, estabelecendo a seguinte premissa:

As limitações de contribuições e despesas da lei operam em uma área das atividades mais fundamentais da Primeira Emenda. Discussão de questões públicas e debate sobre as qualificações dos candidatos são essenciais para o funcionamento do sistema de governo estabelecido pela nossa Constituição. A Primeira Emenda oferece a proteção mais ampla para tal expressão política, a fim de "garantir o intercâmbio irrestrito de ideias provocando mudanças políticas e sociais desejadas pelo povo. [...] Embora as proteções da Primeira Emenda não sejam restritas à "exposição de ideias", [...] há um consenso praticamente universal de que um dos principais objetivos dessa Emenda era proteger a livre discussão de assuntos governamentais, e claro, incluindo discussões dos candidatos [...]"³⁶⁷.

Consequentemente, o colegiado reiterou que a capacidade de comunicação de ideias demanda gasto financeiro, não podendo sofrer nenhuma forma de restrição. Portanto, a corte reconheceu que o estabelecimento de limites para gastos de campanha comportaria uma restrição da própria expressão, ou seja, da quantidade de ideias que podem ser difundidas no ambiente público. Portanto, os juízes declararam a inconstitucionalidade da norma, afirmando que "as limitações de despesas contidas na lei representam vedações substanciais e não apenas restrições teóricas à quantidade e diversidade do discurso político"³⁶⁸.

Todavia, o tribunal esclareceu que, no caso da restrição das doações diretas para candidatos, seus comitês ou partidos políticos, as barreiras legais revelavam um esforço idôneo do legislativo para combater a influência dos grandes grupos econômicos, motivo pelo qual seriam válidas. Portanto, a partir desse julgado, a Suprema Corte declarou a constitucionalidade da proibição de doações diretas - de pessoas jurídicas para candidatos -, mas reconheceu a inconstitucionalidade da vedação das doações indiretas.

³⁶⁷ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Buckley v. Valeo**, 424 U.S. 1 (1976). N. 75-436. Argumentado: 10 nov. 1975. Decidido: 30 jan. 1976. Washington, D.C.: SJ, 1976, p. 8.

³⁶⁸ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Buckley v. Valeo**, 424 U.S. 1 (1976). N. 75-436. Argumentado: 10 nov. 1975. Decidido: 30 jan. 1976. Washington, D.C.: SJ, 1976, 1976, p. 11.

3.3.2.2 O caso *McConnell*³⁶⁹ v. *FEC* (2003)

Após a promulgação da Lei de Reforma de Campanha Bipartidária (BCRA) em 2002, o senador Mitch McConnell, republicano do Kentucky, ajuizou ação em face da Comissão Eleitoral Federal, questionando as limitações que foram introduzidas para se combater o *soft Money*. Em seu entendimento, tratava-se de uma restrição da liberdade de expressão reconhecida em *Buckley v. Valeo*, na medida em que impedia que recursos arrecadados em âmbito estadual fossem destinados para campanhas federais, além de outras limitações. O caso teve uma tramitação rápida em suas instâncias, de modo que a decisão da Suprema Corte foi proferida em 10.12.2003.

Ao se debruçar sobre a controvérsia, o tribunal constitucional traçou uma divisão inicial entre as campanhas federais e estaduais, reconhecendo que a primeira estaria sujeita a critérios restritivos mais rígidos, nos termos do BCRA. Assim, defendeu que a vedação do trânsito de recursos, de uma esfera em benefício da outra, seria legítima em vista do interesse público maior, constituindo uma ação legítima do Estado “prevenir a corrupção real ou aparente de candidatos e titulares de cargos federais”³⁷⁰. Neste sentido, a corte sublinhou a existência de casos em que pessoas conquistavam candidaturas em troca de largas doações de *soft money*, de modo que seria necessário proibir ou limitar o intercâmbio desses recursos. Além disso, a corte registrou que “a influência corruptora do *soft money* se insinua no processo político não apenas por meio de comitês partidários nacionais, mas também por meio de comitês estaduais, que funcionam como um caminho alternativo”³⁷¹.

Feita essa distinção, os juízes analisaram a alegação de limitação da liberdade de expressão, mediante a fixação de restrições ao capital necessário para a divulgação de mensagens políticas. Sobre esse ponto, que dividiu a opinião dos

³⁶⁹ Importante registrar que se tratou de uma decisão apertada, ou seja, 5 votos contra 4, cujo entendimento vencedor foi defendido pelos juízes John Paul Stevens, Sandra Day O'Connor, David Souter, Ruth Bader Ginsburg e Stephen Breyer. Os vencidos, por sua vez, foram William Rehnquist, Anthony Kennedy, Antonin Scalia e Clarence Thomas – que registrou em seu voto separado que o Tribunal estava defendendo a “restrição mais significativa das liberdades de expressão e associação desde a Guerra Civil”. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. Apelação do Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito de Columbia. **McConnell v. FEC, 540 U.S. 93 (2003). N. 02-1674**. Argumentado: 8 set. 2003. Decidido: 10 dez. 2003. Washington, D.C.: SJ, 2003.

³⁷⁰ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. Apelação do Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito de Columbia. **McConnell v. FEC, 540 U.S. 93 (2003). N. 02-1674**. Argumentado: 8 set. 2003. Decidido: 10 dez. 2003. Washington, D.C.: SJ, 2003, p. 3.

³⁷¹ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. Apelação do Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito de Columbia. **McConnell v. FEC, 540 U.S. 93 (2003). N. 02-1674**. Argumentado: 8 set. 2003. Decidido: 10 dez. 2003. Washington, D.C.: SJ, 2003, p. 6.

ministros, a corrente vencedora estabeleceu uma distinção quanto à divulgação de mensagem de conteúdo político (valorativo, principiológico etc.) e aquela destinada unicamente ao aumento do número de filiados do partido. Em relação à segunda espécie, a Corte entendeu que a fixação de limites seria constitucional, uma vez que não se estaria limitando a expressão de ideias, tão somente a ampliação do cadastro de eleitores.

Além disso, o julgado também ratificou a impossibilidade de realização de propaganda eleitoral por sindicatos e corporações no período de 30 a 60 dias anteriores às primárias federais.

3.3.2.3 O caso *Citizens United*³⁷² v. *FEC* (2010)

No ano seguinte, ou seja, durante a campanha presidencial de 2004, a organização Citizens United tentou impedir a veiculação do filme *Fahrenheit 9/11*, dirigido por Michael Moore, sob a alegação de propaganda eleitoral vedada, conforme decisão proferida no precedente *McConnell v. FEC*³⁷³. Isto, porque, na opinião da associação, tratava-se da produção de material político crítico à gestão Bush, financiado por recursos de corporações, o que seria proibido. Todavia, a organização teve seu pedido negado pela FEC, que não constatou a caracterização de propaganda eleitoral. Em resposta, a Citizens United produziu e veiculou o documentário *Celsius 41.11*, crítico ao filme *Fahrenheit 9/11* e à administração democrática de John Kerry - então candidato presidencial. Entretanto, dessa vez, a FEC constatou a presença de conteúdo eleitoral, proibindo a veiculação, tendo em vista que a organização não era uma *bona fide commercial film maker*.

Assim, a Citizens United buscou se tornar uma cineasta comercial antes das eleições presidenciais seguintes (2008), quando, então, produziu o filme *Hillary: The Movie*, que tecia críticas à candidata democrata Hillary Clinton. Todavia, em que pese a obtenção da qualificação de cineasta comercial pela organização, a FEC entendeu

³⁷² É preciso anotar que esse caso também foi decidido por uma ligeira maioria, revelando um resultado de 5 votos contra 4. A corrente vencedora era composta pelos juízes: Anthony Kennedy, John Roberts, Antonin Scalia, Clarence Thomas e Samuel Alito. Entre os vencidos figuravam: John Paul Stevens, Ruth Bader Ginsburg, Stephen Breyer e Sonia Sotomayor. COMISSÃO FEDERAL DE ELEIÇÕES. **Cidadãos Unidos v. FEC**. Washington, D.C.: FEC, 2010.

³⁷³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. Apelação do Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito de Columbia. **McConnell v. FEC**, 540 U.S. 93 (2003). N. 02-1674. Argumentado: 8 set. 2003. Decidido: 10 dez. 2003. Washington, D.C.: SJ, 2003.

que a película caracterizava propaganda eleitoral vedada pelo BCRA, proibindo sua transmissão. Essa decisão foi contestada judicialmente pela Citizens United no Tribunal do Distrito de Columbia, mas o pedido de proteção liminar foi negado em 15.08.2008, culminando em uma apelação para a Suprema Corte.

O apelo sustentou a inconstitucionalidade da proibição de que empresas difundissem propaganda eleitoral (ainda que indireta) no prazo de 30 a 60 dias que antecedem as primárias partidárias. Nesse sentido, defendeu que, no caso concreto, a proibição de exibição do filme consistia em restrição da liberdade de expressão, que abrangia o conteúdo do discurso político. Ressaltou que o filme não continha qualquer pedido expresso de voto, tão somente reproduzia uma determinada opinião. Dessa forma, a vedação contrariava frontalmente a proteção constitucional da primeira emenda.

Nesse contexto, a decisão da corte reconheceu a possibilidade de empresas custearem propaganda eleitoral, afirmando que a comunicação política está protegida pela liberdade de expressão, sujeita a um *strict scrutiny*. A corrente vencedora apontou que, a partir do momento em que o ordenamento jurídico admite a existência de pessoas jurídicas (também denominadas pessoas morais), deve assegurar os direitos constitucionalmente previstos a todos. Assim, não é possível excluir as pessoas jurídicas do direito à liberdade de expressão, pois isso equivaleria a negar a primazia do texto constitucional. Sob esse aspecto, os juízes sublinharam que as empresas acumulam riqueza justamente graças à sua forma jurídica, sendo-lhes permitido utilizar essa mesma riqueza para expressar uma opinião política, que encontre ou não amparo popular. Vejamos:

Todos os atores, incluindo os indivíduos e a mídia, utilizam o dinheiro do mercado econômico para financiar o seu discurso, e a Primeira Emenda protege esse produto. Sob a lógica da antidistorção, o Congresso também poderia proibir o discurso político das empresas e dos meios de comunicação. Embora atualmente excetuadas pelo §441b, obtêm riqueza graças a sua forma empresarial, de modo que podem expressar suas opiniões “tendo pouca ou nenhuma correlação com o apoio público”. O tratamento diferenciado das empresas e de outros meios de comunicação não pode ser conciliado com a Primeira Emenda, e não há fundamento para a opinião de que o significado original da Emenda permitiria suprimir o discurso político das empresas e dos meios de comunicação. [...] Sua censura é vasta em seu alcance, restringindo a liberdade de expressão de corporações com e sem fins lucrativos, pequenas e grandes (tradução nossa)³⁷⁴.

³⁷⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. Apelação do Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito de Columbia. **Citizens United v. FEC**, 558 U.S. 310 (2010). N. 08-205. Argumentado: 24 mar. 2009. Decidido: 21 jan. 2010, Washington, D.C.: SJ, 2010. p. 5.

O que se percebe é que *Citizens United v. FEC* assegurou a participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral, na medida em que reconheceu o direito ao patrocínio e veiculação de propaganda (indireta) em período de campanha, acarretando a superação (*overruling*) do precedente anterior³⁷⁵. Além disso, reconheceu que não podem ser erigidos limites de gastos para as doações indiretas feitas pelas pessoas jurídicas.

Portanto, atualmente, as pessoas jurídicas encontram-se proibidas de fazer doações diretas para partidos políticos e candidatos, mas podem promover a propaganda indireta. Isto, porque a Suprema Corte reconheceu seu direito constitucional de participar do processo político, com base na liberdade de expressão protegida pela primeira emenda.

3.3.2.4 Os comitês de arrecadação de campanha - PAC e SUPERPAC

Para compreendermos melhor o sistema de financiamento político americano, precisamos nos debruçar sobre o modelo de arrecadação e financiamento de campanhas eleitorais.

Trata-se de um paradigma misto³⁷⁶. Todavia, caso o partido ou candidato optem pelo recebimento de recursos públicos, ficam sujeitos a um limite para a captação de recursos privados, ou seja, o recebimento da verba pública implica teto arrecadatário menor. Além disso, o sistema de financiamento público conta, ainda, com a cláusula

³⁷⁵ O voto vencedor dispõe que: “Austin é superado e, portanto, não fornece base para permitir o Governo limitar despesas independentes de empresas. Por isso, as restrições do §441b sobre tais despesas são inválidas e não podem ser aplicadas a Hillary. Dada esta conclusão, a parte de McConnell que manteve a extensão do BCRA §203 das restrições do §441b sobre independência despesas corporativas também é superada”. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. Apelação do Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito de Columbia. **Citizens United v. FEC, 558 U.S. 310 (2010). N. 08-205**. Argumentado: 24 mar. 2009. Decidido: 21 jan. 2010, p. 3.

³⁷⁶ Os recursos públicos são originários do *Public Funding Program*. Contudo, a legislação estabelece que os valores desse fundo sejam originados, inicialmente, de doações promovidas pelos cidadãos, no momento do preenchimento da declaração do imposto de renda, em mecanismo denominado *check off dollar*. Não existe nenhuma forma de compensação fiscal, trata-se de uma doação espontânea, cujo teto é de três dólares por cidadão. Após o levantamento das arrecadações espontâneas, o governo pode complementar o fundo com recursos do tesouro. Todavia, existe restrições para a utilização do fundo, vez que somente podem ser distribuídos a “que comprovem que recebem apoio nacional (*broad national support*) e que se comprometem a não usar mais do que 50 mil dólares de recursos próprios em suas campanhas GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. **Universitas JUS**, v. 26, n. 2, p. 1-21, 2015, p. 12. Entretanto, o candidato pode abrir mão do direito de utilização dos recursos públicos, ficam desobrigado de observar esse teto.

*matching funds*³⁷⁷ (fundos de contrapartida ou fundos correspondentes).

Nesse sentido, as regras eleitorais possibilitam que os recursos sejam angariados por candidatos, partidos políticos, comitês eleitorais e comitês políticos. Enquanto os comitês eleitorais estão vinculados a um determinado partido ou candidato, os comitês políticos - denominados Political Action Committees (PAC) - visam à divulgação de ideias mais abrangentes, não vinculados a um determinado candidato. Aparentemente, pretendem divulgar e sustentar uma determinada causa³⁷⁸. Christian Cox ensina que, após os precedentes *Citizens United v. FEC* (2010) e *SpeechNow*³⁷⁹ *v. FEC* (2010), os PACs se tornaram SUPERPACs, uma vez que houve o reconhecimento judicial de que sua arrecadação de recursos não estaria sujeita aos limites aplicáveis a um comitê de campanha tradicional; além disso, lhes foi permitido receber recursos de pessoas físicas, jurídicas e sindicatos. Godoy³⁸⁰ leciona que os SUPERPACs “atuam intensamente no patrocínio desses, de modo indireto, financiando propagandas, filmes, programas de televisão”.

Assim, os comitês políticos desempenham um papel fundamental nas campanhas eleitorais, arrecadando fundos de diversas fontes e produzindo material publicitário dirigido ao eleitorado. Dessa forma, atuam ao longo de todo o pleito, dando suporte aos candidatos e promovendo a propaganda destinada ao convencimento do eleitor.

³⁷⁷ Trata-se de um sistema que calcula os valores que poderão ser recebidos pelo candidato, considerando os recursos privados por ele arrecadados durante o período de sua nomeação. Assim, desenvolve-se uma espécie de teto flexível, que leva em conta as peculiaridades e o contexto do candidato, de modo que os recursos públicos correspondam aos recursos privados arrecadados. GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. **Universitas JUS**, v. 26, n. 2, p. 1-21, 2015, p. 12..

³⁷⁸ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. **Universitas JUS**, v. 26, n. 2, p. 1-21, 2015, p. 13.

³⁷⁹ Em apertada síntese, a associação SpeechNow recebia doações de pessoas físicas individuais e utilizava esses valores para financiamento de causas políticas. Desse modo, solicitou à FEC o reconhecimento de que não seria aplicável aos seus apoiadores individuais os limites de doação estabelecidos na FECA. Contudo, o pedido foi negado pela FEC, dando origem ao processo judicial. Após perder no Tribunal, a SpeechNow recorreu à corte de apelação e obteve o reconhecimento da inconstitucionalidade dos limites. COMISSÃO FEDERAL DE ELEIÇÕES. **Speechnow.org contra FEC**. Washington, D.C.: FEC, 2010.

³⁸⁰ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. **Universitas JUS**, v. 26, n. 2, p. 1-21, 2015, p. 13.

3.3.2.5 O caso *McCutcheon*³⁸¹ v. *FEC* (2014)

Interessa-nos, ainda, um último julgado da Suprema Corte americana. Trata-se da ação proposta por Shaun McCutcheon, um engenheiro e empresário do Alabama apoiador do Partido Republicano, que possuía o hábito de fazer doações para vários candidatos da legenda. Ocorre que, em 2012, o republicano desejava doar mais de U\$ 60.000,00 para os candidatos de seu partido, o que superaria o teto do *aggregate limit* estabelecido pelo BCRA. Dessa forma, ajuizou ação contra a FEC, a fim de que lhe fosse garantido o direito de doar para quantos candidatos desejasse, independentemente de qualquer restrição.

Ao julgar a controvérsia, em 04.02.2014, a Suprema Corte se posicionou, mais uma vez, no sentido de reconhecer que o direito de doar para partidos políticos e candidatos é uma extensão da liberdade de expressão prevista na primeira emenda. A esse respeito, Godoy aponta que a interpretação da corte remonta aos primórdios do instituto, que considerou a acepção mais abrangente da palavra. Vejamos:

A primeira emenda garante liberdade de expressão, é disposição também encontrada nas constituições estaduais. “Expressão” é palavra tomada em sentido amplo, lato, projetada em vários campos da atividade humana, modelada no pensamento da classe dominante no novo país, encharcada no ideário iluminista, projeto que oxigenou a luta dos chamados pais da pátria, os *founding fathers*³⁸².

De uma leitura do voto vencedor, redigido pelo *chief of justice* John Roberts, é possível perceber que o Tribunal reconhece que os esforços para se combater a corrupção, bem como a relação espúria entre dinheiro e política, são legítimos. Entretanto, sustenta que limitar o montante que um cidadão pode doar, ou mesmo o número dos destinatários do recurso, não é uma medida legítima, implicando verdadeira restrição ao direito de expressão política. Neste sentido, o voto vencedor consignou expressamente a liberdade do contribuinte doar para quantas pessoas desejasse³⁸³.

³⁸¹ Assim como em *Citizen v. FEC* (2010), esse caso contou com uma margem apertada: 5 votos a favor e 4 contra. A corrente vencedora era composta pelos juízes: Anthony Kennedy, John Roberts, Antonin Scalia, Clarence Thomas e Samuel Alito. Entre os vencidos figuravam: Ruth Bader Ginsburg, Stephen Breyer, Sonia Sotomayor e Elena Kagan.

³⁸² GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. **Universitas JUS**, v. 26, n. 2, p. 1-21, 2015, p. 15.

³⁸³ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. Apelação do Tribunal Distrital dos Estados

Portanto, esse precedente minou boa parte das restrições erigidas pelo BCRA, que visavam a estabelecer limites para combater o *soft money*. A esse respeito, o *chief of justice* sublinhou que a transparência das movimentações financeiras pode contribuir mais para o combate à corrupção do que a restrição da liberdade de expressão - consubstanciada no direito de apoiar e votar nos candidatos de sua preferência. Todavia, é importante esclarecer que a decisão não derrubou os limites individuais de arrecadação para cada candidato. Assim, o cidadão pode doar para quantos candidatos quiser, mas cada um dos beneficiários possui um teto máximo de arrecadação, que permanece vigente nos termos da FECA.

3.3.2.6 Conclusão sobre o modelo americano

A experiência americana nos revela que uma das democracias mais antigas do mundo adota um modelo misto de financiamento do sistema político, com aporte eminentemente privado. Admite-se a doação por pessoas jurídicas e sindicatos, o que acontece por meio dos SUPERPACs, cujo intuito é, a princípio, a divulgação de causas políticas. Assim, em que pese o direito ao voto ser restrito ao cidadão - pessoa física -, o modelo americano faculta a participação de empresas, bem como a utilização de seus recursos para a veiculação de posicionamento e propaganda.

Nesse contexto, a Suprema Corte americana concebe o direito de doar para campanhas políticas como uma extensão do direito à liberdade de expressão, que se materializa mediante o desembolso de recursos financeiros. Em que pese admitir a necessidade de melhoria no controle do fluxo e destinação de recursos financeiros, o tribunal entende que existem mecanismos mais eficazes e menos restritivos aos direitos constitucionais, em especial aqueles que privilegiam a transparência das operações. Para os *marshals*, estas alternativas são mais adequadas à democracia.

3.3.3 Os países europeus

Assim como as nações anglófonas, alguns países europeus reúnem características comuns, constituindo um modelo relativamente homogêneo. Trata-se

Unidos para o Distrito de Columbia. **McCutcheon v. FEC**, 572 U.S. 185 (2014). N. 12-536. Argumentado: 8 out. 2013. Decidido: 2 abr. 2014. Washington, D.C.: SJ, 2014, p. 3.

de um grupo composto pelos Estados da Europa ocidental, excluídos aqueles submetidos a um longo regime comunista ou socialista. Na prática, são democracias historicamente liberais, com um passado marcado pela presença de partidos políticos, originariamente concebidos em sua forma associativa de massa. Esse grupo engloba países como Portugal, Espanha, França, Itália, Alemanha, Dinamarca e Suécia, constituindo uma das regiões mais ricas do mundo.

As democracias europeias são menos inclinadas a uma rígida regulamentação das finanças eleitorais. Em boa medida, os países do Leste apresentam maior necessidade de promover o combate à corrupção, em virtude de uma herança patrimonialista inerente ao seu rígido aparato burocrático³⁸⁴. Apesar de um passado claramente liberal, os países ocidentais têm buscado regulamentar o financiamento por meio de regras comuns, especialmente orientadas para o fortalecimento da transparência.

Nesse contexto, a superação do modelo de partidos de massa, bem como a diminuição das filiações partidárias e do engajamento dos particulares, impeliu essas nações a promoverem o financiamento misto do sistema político. Desse modo, o caixa público passou a suprir a deficiência de recursos privados, consequência natural da perda de envolvimento popular. Ocorre que a injeção de recursos públicos não foi acompanhada por uma sólida supervisão, permitindo o aproveitamento de brechas na legislação. Consequentemente, esses países presenciaram muitos escândalos de corrupção, como sublinha Piccio³⁸⁵: “o nível de corrupção na Europa parece ter aumentado nos últimos anos, o que sugere que as regulamentações do financiamento político não atingiram seus objetivos”.

No contexto europeu, é possível perceber que a supervisão dos atores políticos tem sido realizada, de maneira significativa, pela imprensa e pela sociedade civil. Corroborando essa assertiva, um dos casos mais ilustrativos foi protagonizado pelo jornal espanhol *El País*. O periódico *madrileño* denunciou um esquema de contabilidade paralela, mantido por mais de 20 anos³⁸⁶, sob a gestão do Partido

³⁸⁴ PICCIO, Daniela Romée. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 277-329, p. 279.

³⁸⁵ PICCIO, Daniela Romée. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 277-329, p. 279.

³⁸⁶ JORNAL *El País* implica o premiê espanhol em escândalo político: Diário madrileno publica reportagem em que acusa o Partido Popular, do primeiro-ministro Mariano Rajoy, de manter um caixa dois. **Gazeta do Povo**, São Paulo, 31 jan. 2013. Mundo.

Popular. A cobertura jornalística resultou em uma moção de censura pelo parlamento, acarretando a deposição do *premier* espanhol - Mariano Rajoy. No mesmo compasso, a mídia europeia noticiou outros vários episódios, contribuindo para a formação de uma opinião pública mais crítica, como registra Piccio³⁸⁷.

No tocante à participação privada, o relatório do instituto IDEA sinaliza uma diminuição das contribuições individuais e do pagamento de taxas associativas, especialmente nos países do norte da Europa, como Dinamarca, Finlândia e Suécia³⁸⁸. De igual forma, o estudo também registra uma diminuição das grandes doações por parte de corporações. Entretanto, é preciso sublinhar que os países europeus possuem pouca ou nenhuma regulamentação de “terceiros”, ou seja, doadores que participam indiretamente do financiamento. Portanto, é possível que as doações privadas tenham migrado para esses terceiros, a fim de reduzir a exposição dos grandes contribuintes aos escândalos de corrupção. Todavia, independentemente de uma eventual migração, constatou-se uma maior dependência de partidos políticos e candidatos em relação aos recursos públicos³⁸⁹.

Além disso, os países europeus apresentam uma tendência a restringir a participação eleitoral de estrangeiros, sindicatos, corporações e empresas públicas. O objetivo é promover o nivelamento da disputa eleitoral, mediante a redução das fontes de receita para partidos políticos e candidatos. De igual forma, em regra, esses países proíbem doações anônimas diretas³⁹⁰. Nesse sentido, os países europeus também adotam alguma forma de limite para as doações privadas, seja por particulares, seja por pessoas jurídicas.

Já em relação à regulamentação dos próprios partidos políticos e candidatos, os países europeus divergem no estabelecimento de um limite de gastos. Assim, não são todos os países que adotam alguma forma de restrição e, dentre aqueles que possuem alguma limitação, muitas vezes a norma pode ser facilmente contornada.

³⁸⁷ PICCIO, Daniela Romée. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 315.

³⁸⁸ PICCIO, Daniela Romée. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 279.

³⁸⁹ PICCIO, Daniela Romée. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 279.

³⁹⁰ PICCIO, Daniela Romée. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 280.

Como se não bastasse, algumas nações optam por limites excessivamente altos, o que compromete a eficácia do teto de gastos.

Todavia, Piccio³⁹¹ anota que praticamente todos os países europeus estão engajados no combate à compra de votos, proibindo expressamente essa prática, ainda que nem sempre ao abrigo de regulamentos políticos. Alguns países como a Bélgica, França e Itália possuem normas em seus códigos eleitorais, enquanto outras nações, como a Dinamarca, Alemanha, Grécia e Suécia erigiram sanções no código penal.

Finalmente, os países europeus contam com a colaboração de diversas entidades públicas, semipúblicas e privadas que têm fomentado a melhoria do arcabouço eleitoral, tais como a União Europeia, o Conselho de Ministros da Europa, a Comissão de Veneza e a Transparência Internacional.

3.3.3.1 O financiamento misto da Alemanha

Dentre os países europeus, a Alemanha apresenta um modelo peculiar, que pode auxiliar na reflexão sobre o equilíbrio entre aportes públicos e privados. Isto, porque o tema foi objeto de intenso debate público e judicial, conforme decisões do Tribunal Federal Alemão.

Inicialmente, é preciso esclarecer que a Alemanha é uma democracia parlamentar federativa, que abrange dezesseis estados (*Bundesländer*) reunidos sob a administração de uma unidade federal³⁹². O parlamento alemão é comandado pelo Chanceler Federativo eleito para um mandato de quatro anos. A federação conta, também, com um sistema eleitoral distrital – que reflete um sistema proporcional individualizado, em constante aperfeiçoamento.

O país encontra-se dividido em 299 distritos uninominais, com uma média de 250 mil habitantes em cada. Durante as eleições, os partidos políticos lançam um candidato por distrito para concorrer de forma majoritária, sagrando-se eleito aquele que obtiver a maioria simples. Consequentemente, das 598 cadeiras do *Bundestag*, 299 (equivalente a 50%) são preenchidas por esse critério. A metade dos assentos

³⁹¹ PICCIO, Daniela Romée. Europa setentrional, ocidental e meridional. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015, p. 305.

³⁹² CINTRA, Antônio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, jun. 2000, p. 5.

restantes, por sua vez, são preenchidos mediante uma lista fechada³⁹³ apresentada pelos partidos políticos para cada um dos 16 estados³⁹⁴. Portanto, aqueles partidos que obtiverem o maior número de votos, obterão mais assentos no parlamento. Nesse cenário, cada cidadão possui dois votos, um destinado ao candidato e outro ao partido político.

Na Alemanha, os partidos políticos são os principais atores do sistema de financiamento de campanhas, uma vez que são responsáveis por toda a gestão dos recursos. As fontes de receita são provenientes de verba pública, aportes de filiados ou eleitores individuais, além de contribuições de pessoas jurídicas - que são incentivadas a participar do processo mediante a oferta de dedução de impostos³⁹⁵. As subvenções públicas são calculadas com base nos votos recebidos pelos partidos políticos e nos montantes arrecadados junto à iniciativa privada³⁹⁶, conforme explicaremos adiante.

Isso posto, em 1992, o Tribunal Federal Alemão foi obrigado a externar seu entendimento sobre a constitucionalidade do sistema de financiamento político, concluindo pela necessidade de um modelo misto³⁹⁷. Neste sentido, a corte esclareceu que, com base no princípio da *liberdade dos partidos políticos frente ao Estado* e com fulcro no *enraizamento* dessas legendas na sociedade, a única alternativa admissível seria um financiamento público parcial, que privilegiasse o aporte de recursos privados em detrimento das verbas públicas³⁹⁸.

³⁹³ A lista fechada constitui uma relação pré-ordenada de candidatos elaborada pelo próprio partido político. Assim, os lugares obtidos pela agremiação serão preenchidos conforme a prioridade estabelecida pela legenda.

³⁹⁴ SIQUEIRA, Marina Rodrigues. À procura de inspirações para a reforma política brasileira: visitando o sistema eleitoral e o financiamento de campanha no regime político alemão, **Revista Debates**, Belo Horizonte, MG, v. 10, n. 1, p. 63-76, abr. 2018, p. 63.

³⁹⁵ SIQUEIRA, Marina Rodrigues. À procura de inspirações para a reforma política brasileira: visitando o sistema eleitoral e o financiamento de campanha no regime político alemão, **Revista Debates**, Belo Horizonte, MG, v. 10, n. 1, p. 63-76, abr. 2018, p. 72.

³⁹⁶ Desde 1994, o Estado passou a subvencionar os partidos políticos em âmbito federal, tomando por base: (a) 0,70 euros para cada voto que o partido tenha recebido em sua lista para as eleições nacionais ou europeias; (b) 0,70 euros para cada voto que o partido recebeu em distrito em que não tenha apresentado lista; (c) 0,38 euros para cada euro que o partido tenha recebido por doação de filiados, de portadores de mandato ou doações regulares, até o limite de 3.300 euros por pessoa física. SIQUEIRA, Marina Rodrigues. À procura de inspirações para a reforma política brasileira: visitando o sistema eleitoral e o financiamento de campanha no regime político alemão, **Revista Debates**, Belo Horizonte, MG, v. 10, n. 1, p. 63-76, abr. 2018, p. 72.

³⁹⁷ Sentença proferida pelo Tribunal Constitucional alemão, em 9 de abril de 1992, que declarou inconstitucional o art. 22 da Lei de Reforma dos Partidos Políticos de 1988. KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 302.

³⁹⁸ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe

Assim, o julgado esclareceu que o princípio da liberdade demanda a participação voluntária do cidadão, que é chamado a exercer sua soberania, seja por meio do voto, seja por seu engajamento no processo eleitoral. Por outro lado, a necessidade de enraizamento sociológico impede que todas as despesas sejam custeadas pelo Estado, pois isso afastaria os partidos políticos de sua dependência social³⁹⁹. Portanto, um sistema de financiamento constitucionalmente válido exigiria um equilíbrio entre aportes públicos e aportes privados.

Após esse julgamento, o parlamento alemão promoveu a alteração da Lei dos Partidos Políticos, conforme texto aprovado em 28 de janeiro de 1994. Assim, o *Bundestag* estabeleceu um formato de financiamento misto, que ficou conhecido como *matching funds*, em virtude da correlação entre verbas públicas e privadas. Nesse modelo, os aportes públicos possuem um limite máximo, que pode ser alcançado por qualquer legenda, e um limite relativo, proporcional aos recursos arrecadados junto à iniciativa privada ao longo de todo o ano calendário. Assim, um partido político recebe mais verba pública, na medida em que consegue levantar mais doações junto à iniciativa privada. Todavia, para se assegurar uma igualdade mínima, existe um teto máximo, objetivo, para todos os partidos⁴⁰⁰.

Em julgado de 2004, o Tribunal Constitucional reconheceu a validade das particularidades desse sistema, que funciona da seguinte forma:

Desde então, o reembolso dos custos de campanha foi substituído por um sistema de financiamento parcial estatal dos partidos. Um partido só pode participar se obtiver pelo menos 0,5 por cento dos votos válidos nas listas expressas nas últimas eleições europeias ou nas últimas eleições federais ou pelo menos 1,0 por cento numa das últimas eleições estaduais. Por um lado, são concedidos benefícios com base no sucesso nas referidas eleições (quota-eleitor) e, por outro lado, subsídios às contribuições e doações recebidas de pessoas singulares (quota-contribuição). O montante do

o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 301.

³⁹⁹ KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012, p. 302.

⁴⁰⁰ As eleições de 2021 apontam o sucesso desse sistema, na medida em que compele o eleitor a participar mais ativamente do processo eleitoral. Nesse sentido, a página oficial da Alemanha registra que: “O Bundestag alemão é eleito a cada quatro anos de acordo com a Lei Fundamental. Nas eleições para o 20º Bundestag alemão, puderam votar 61,2 milhões de pessoas. Cerca de 46,9 milhões de pessoas votaram em um partido, o que corresponde a uma afluência às urnas de 76,6%. Nas eleições de 2017, a participação foi ligeiramente menor, com 76,2%. Quase metade (47,3%) dos eleitores votaram por carta. Essa foi a maior participação eleitoral na história da República Federal.” ELEIÇÕES para o Bundestag de 2021: após as eleições para o Bundestag de 2021, SPD, Grüne (“Os Verdes”) e FDP concordam em formar um governo. Fatos sobre a aliança governamental, a eleição e o sistema eleitoral. [Berlim]; Perfil da Alemanha, 2021.

financiamento parcial estatal das partes é limitado de duas maneiras: por um lado, a soma dos montantes pagos a todas as partes não pode exceder um limite máximo absoluto [...]; por outro lado, os pagamentos estatais ao respectivo partido durante um ano não podem ser superiores ao rendimento total gerado pelo partido nesse ano (limite superior relativo)⁴⁰¹.

Conforme é possível constatar, a solução alemã soluciona dois problemas importantes: garantir condições mínimas para a realização da campanha eleitoral e incentivar a participação do cidadão, fortalecendo os laços entre o eleitor e a legenda. Como se não bastasse, trata-se de um sistema que possui uma progressão de aportes, tomando por base a aceitação popular do partido político, na medida em que o aumento dos recursos públicos também está vinculado a uma cláusula de desempenho nas últimas eleições.

É oportuno observar que o sistema alemão se preocupa em assegurar a igualdade dos competidores por meio do estabelecimento de um montante mínimo de recursos públicos e de um teto de arrecadação. Trata-se de um modelo que pretende reduzir as distorções do espectro financeiro, ao mesmo tempo em que intenciona respeitar as características individuais dos candidatos e dirigentes políticos, especialmente no tocante à sua capacidade de arrecadação. Além disso, trata-se de um paradigma relativamente liberal em relação às fontes de financiamento, na medida em que não apenas permite, mas incentiva a participação de empresas.

3.3.4 Os países da América Latina

Em que pese a existência de significativas distorções econômicas entre os países da América Latina, a maioria se caracteriza por apresentar um denso rol normativo no tocante ao financiamento político. Entretanto, paralelamente, ostentam um déficit de aplicação da legislação, o que culmina em diversos escândalos de corrupção ou de injeção de capitais oriundos de fontes criminosas⁴⁰².

Esse grupo reúne países que foram marcados por governos militares de viés autocrático. Contudo, especialmente a partir da década de 1990, essas nações

⁴⁰¹ ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal (Segundo Senado). **Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 1/02 - 2 BvE 2/02**. Julgados: 26 out. 2004. Berlim: TCF, 2004.

⁴⁰² LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 181-225, p. 181.

reestabeleceram o regime democrático. Consequentemente, nas últimas décadas⁴⁰³, apresentaram um forte crescimento de Produto Interno Bruto (PIB) e aumento de investimento estrangeiro, além de maior mobilidade social⁴⁰⁴. Nesse cenário, constata-se também um aumento dos valores aportados em campanhas eleitorais.

Os registros do instituto IDEA apontam que mais de $\frac{3}{4}$ desses países realizam o controle das contas dos partidos políticos, exigindo que as agremiações divulguem publicamente seus balanços e rendimentos⁴⁰⁵. Além disso, cerca de metade dessas nações também impõe controle sobre as contas de campanha dos candidatos. Contudo, apesar dessa exigência, existe pouca fiscalização e informação no tocante à origem dos recursos que são despejados no financiamento político. Fato que aumenta a probabilidade de infiltração de capitais ilícitos em campanhas, especialmente aqueles oriundos do tráfico de drogas, à exemplo da Colômbia⁴⁰⁶.

Ao contrário dos países europeus, que contam com uma regulamentação regional e com o apoio de diversas entidades supranacionais, os países latino-americanos não possuem um acordo internacional que disponha sobre a regulamentação do financiamento político⁴⁰⁷. A esse respeito, compete-nos apontar que a Carta Democrática Interamericana⁴⁰⁸ e a Convenção Interamericana contra a Corrupção (1997)⁴⁰⁹, que reconhecem os problemas relacionados a esse financiamento, não apresentam regras para a disciplina dos recursos eleitorais.

Além disso, esse grupo de países carece de instituições autônomas capazes

⁴⁰³ Londoño e Zovatto apontam que entre 2003 e 2008 a região apresentou um crescimento de 5% do PIB, enquanto entre 2010 e 2011 o aumento do investimento estrangeiro foi de 31%. LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 181-225, p. 181. .

⁴⁰⁴ LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 181-225, p. 181.

⁴⁰⁵ LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 183.

⁴⁰⁶ LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 184.

⁴⁰⁷ LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 184.

⁴⁰⁸ CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA. Washington, D.C: Organização dos Estados Americanos, 2001.

⁴⁰⁹ BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

de fiscalizar a aplicação da legislação eleitoral⁴¹⁰. Nesse sentido, existem instituições, mas, frequentemente, elas não dispõem dos meios para gerar relatórios sólidos e consistentes, bem como apurar sua conformidade com o ordenamento jurídico. Muitas vezes, isso decorre da ausência de pessoal ou de recursos suficientes. Outras vezes, trata-se de falta de vontade política, culminando na ausência de independência ou de um mandato claro e autônomo que lhes permita buscar a efetividade das normas.

Todavia, 88% desses países proíbem doações estrangeiras, a fim de evitar ingerência no processo democrático nacional⁴¹¹. Entretanto, em alguns casos, permite-se uma “assistência estrangeira à democracia” através de instituições que busquem auxiliar o financiamento do processo político, como, por exemplo o Instituto Republicano Internacional e o International IDEA⁴¹².

Outra característica comum é a proibição de financiamento por parte de empresas que possuem contrato com o poder público. A esse respeito, Londoño e Zovatto⁴¹³ esclarecem que “essas proibições são destinadas a evitar conflitos de interesses, garantir a imparcialidade em funções públicas, evitar a corrupção e manter a neutralidade do Estado”.

Esse grupo de países também proíbe, em sua maioria, a possibilidade de doações anônimas. A esse respeito, a experiência chilena desenvolveu o mecanismo de “contribuições reservadas”, por meio da qual um doador anônimo canaliza sua doação pelo Serviço Eleitoral Chileno, que recolhe as informações necessárias e redireciona os recursos para o beneficiário, permitindo que o doador permaneça desconhecido pelo público em geral, mas conhecido pelos órgãos de fiscalização”⁴¹⁴.

Boa parte dessas nações, como a Argentina, o Peru e Uruguai, limitam as contribuições para partidos políticos e candidatos. O objetivo consiste em promover

⁴¹⁰ LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 184.

⁴¹¹ LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 185.

⁴¹² LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 186.

⁴¹³ LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 187.

⁴¹⁴ LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 184.

maior igualdade e isonomia entre os atores políticos. Entretanto, muitas vezes, trata-se de patamares não condizentes com a realidade local, acarretando a proliferação do indesejado “caixa dois de campanha”. Em outras oportunidades, são limites que incentivam o desenvolvimento de uma contabilidade criativa, que visa a mascarar os aportes eleitorais.

Finalmente, é preciso acrescentar que a maioria dos países dessa região adota alguma forma de financiamento público para partidos políticos⁴¹⁵. Entretanto, como já apontado anteriormente neste trabalho, trata-se de uma medida que aumenta a dependência das legendas em relação ao governo, promovendo um efeito indesejado.

3.3.4.1 O modelo chileno

No dia 11 de setembro de 1973, o general Augusto Pinochet arquitetou um golpe militar no Chile, encerrando um longo período de regime democrático presidencialista inaugurado com a constituição de 1925. Ato contínuo, deu início à elaboração de uma nova Constituição, marcada pelo autoritarismo, por barreiras para a obtenção de uma maioria parlamentar, pela existência de senadores biônicos⁴¹⁶ (designados pelo presidente) e pela prevalência das decisões adotadas pela junta militar⁴¹⁷. Assim, instalou um regime ditatorial, suplantando as bases democráticas, situação que perdurou até o início da década de 1990.

Somente quando se aproximava o término da ditadura militar, mas ainda sob o comando de Pinochet, é que o Chile promulgou a primeira lei disciplinando o financiamento eleitoral - Lei Orgânica Constitucional dos Partidos Políticos, n. 18.607, de 1987. A nova legislação, em seu capítulo cinco, estabelecia as bases para o financiamento político chileno, mediante a inserção de quatro artigos que, em linhas gerais, impunham:

⁴¹⁵ LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015, p. 195.

⁴¹⁶ Inicialmente, a designação dos senadores biônicos ocorreu da seguinte maneira: 02 pelo presidente da república, 03 pela Suprema Corte, 04 ex-chefes militares designados pelo Conselho de Segurança Nacional; totalizando 09 senadores biônicos. Os designados se somavam aos 26 senadores eleitos por voto popular.

⁴¹⁷ BOREL, Marcelo Barbosa Miranda. **Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais**: os casos de Argentina e Chile. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015.

- a) a proibição de doações estrangeiras;
- b) o financiamento público indireto (isenção de impostos⁴¹⁸); e
- c) a obrigatoriedade da prestação de contas anuais pelas agremiações.

Contudo, tratava-se de normas gerais e abertas, passíveis da sanção de multa. Em casos extremos, e somente após transgressões reiteradas, a autoridade eleitoral poderia aplicar a pena de dissolução do partido político.

Um aspecto importante é que a nova legislação não estabelecia qualquer limite para a entrada ou saída de recursos. Além disso, permitia que o financiamento eleitoral fosse promovido por pessoas físicas, jurídicas, sindicatos e prestadoras de serviços para o Estado. A legislação chilena possibilitava uma ampla gama de opções para a promoção e manutenção das atividades políticas, inclusive a hipótese de heranças estabelecidas em favor dos partidos⁴¹⁹. Nesse cenário, a fiscalização era deficiente, vez que as contas partidárias eram examinadas apenas uma vez por ano. Esse ambiente, de baixa fiscalização e pouca transparência, aliado ao financiamento por empresas que dependiam do governo, favorecia a corrupção eleitoral.

Diante dessas lacunas, em 1988 foi promulgada a Lei Orgânica Constitucional sobre votações e escrutínios - n. 18.700 - impondo novos contornos ao financiamento eleitoral. Essa legislação definiu o que seria considerado gasto eleitoral e as possibilidades de veiculação da propaganda política. Assim, regulou o uso dos grandes meios de comunicação - televisão, jornal e rádio -, determinando que a propaganda eleitoral somente poderia ser exibida no período de trinta dias antes da data do pleito (excluídos os três últimos dias). Além disso, a lei inaugurou uma nova forma de financiamento indireto: o horário eleitoral gratuito⁴²⁰, integralmente custeado com recursos públicos, ficando proibida a compra de espaços adicionais na grade de programação.

A partir de 2002, o legislativo chileno se empenhou em alterar substancialmente o sistema de financiamento eleitoral. Isso ocorreu, em grande parte, como

⁴¹⁸ O art. 36 da Lei 18.603/87 estabelecia a isenção de impostos para toda documentação relativa à criação, registro, fusão e incorporação de partidos políticos. Além disso, doações destinadas às agremiações, em valor inferior a 30 unidades tributárias, também eram isentas de impostos. CHILE. **Ley 18603.** Ley organica constitucional de los partidos políticos. Santiago: BCN, 15 abr. 2016.

⁴¹⁹ BOREL, Marcelo Barbosa Miranda. **Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais: os casos de Argentina e Chile.** 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015, p. 67.

⁴²⁰ O Chile foi o primeiro país latino a inserir o financiamento indireto mediante horário eleitoral gratuito. Esta medida foi, posteriormente, reproduzida no Brasil, mas somente em 1995.

consequência do escândalo que ficou conhecido como MOP-GATE⁴²¹. Conforme amplamente noticiado pela imprensa local, tratava-se de um esquema de corrupção por meio do qual quatorze funcionários públicos desviaram recursos que somaram mais de \$1.253 bilhões de pesos chilenos. Nesse contexto, os agentes públicos determinaram que a empresa MOP recebesse por serviços de asfalto de ruas que nunca foram prestados. O escândalo atingiu e comoveu fortemente a opinião pública e, como consequência, acarretou a mobilização do legislativo nacional. Como fruto desse movimento, em 2003 foi promulgada a Lei sobre transparência e controle de gastos eleitorais - n. 19.884.

Dessa forma, o modelo chileno buscou combater a corrupção eleitoral, assegurando condições mínimas de financiamento para os partidos políticos. Consequentemente, o país adotou um modelo híbrido, por meio do qual os recursos públicos assegurariam um montante mínimo⁴²² para cada legenda, fomentando que cada agremiação buscasse o aumento de suas receitas junto ao setor privado⁴²³. Inicialmente, a lei excluiu do financiamento público os candidatos à presidência da República, uma incoerência que foi solucionada em 2005, mediante a lei n. 20.053. Paralelamente ao aumento dos recursos públicos, o legislativo chileno criou regras para disciplinar os aportes privados, em especial um teto geral de mil unidades de fomento (equivalente a 44 mil dólares naquela época) para quaisquer doadores. Além disso, também fixou um limite para os gastos eleitorais calculado com base no número de eleitores de cada circunscrição.

No tocante ao financiamento privado, em que pese existir a permissão de doações por pessoas jurídicas de fins lucrativos, a legislação passou a exigir a aprovação expressa pelo órgão de administração. O objetivo foi inibir a realização de aportes vultosos por parte das empresas⁴²⁴. Contudo, proibiu expressamente doações por pessoas jurídicas que mantivessem contrato ou fossem beneficiadas diretamente

⁴²¹ COOPERATIVA.CL. A 20 años del caso MOP-Gate: CDE demandó a condenados por casi \$2.300 millones. [Santiago]: Do Autor, 2 Jun. 2021.

⁴²² O financiamento mínimo foi instituído com base no modelo de desempenho eleitoral. Assim, cada partido recebe recursos proporcionais ao número de votos obtidos na última eleição. Para candidatos avulsos é assegurado o mesmo valor destinado ao partido que obteve a menor votação no último pleito.

⁴²³ BOREL, Marcelo Barbosa Miranda. **Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais: os casos de Argentina e Chile**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015, p. 72.

⁴²⁴ BOREL, Marcelo Barbosa Miranda. **Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais: os casos de Argentina e Chile**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015, p. 74.

pelo poder público. Todavia, ao contrário da maioria dos países democráticos, passou a admitir doações anônimas - mas limitadas, cujo controle da origem dos recursos é realizado diretamente pelo Serviço Eleitoral. Como justificativa para essa modalidade, os legisladores invocaram situações em que o cidadão se encontrava pressionado por seus superiores, que poderiam tentar restringir seu direito de participação⁴²⁵. Assim, a doação anônima constituiria uma segurança para o eleitor.

A lei de transparência também institui a necessidade de nomeação de um Administrador Geral Eleitoral responsável pela elaboração e apresentação das contas de campanha. As contas devem conter todos os valores arrecadados, gastos ou devolvidos aos doadores, bem como a discriminação dos serviços contratados pela campanha, além da obrigação de terem que ser apresentadas ao Serviço Eleitoral e tornadas públicas para todo o eleitorado.

Finalmente, a Lei 20.053/09 promoveu alguns ajustes finais no modelo eleitoral chileno, em especial no tocante à definição dos gastos. Um mecanismo importante foi a possibilidade de os candidatos transferirem aos partidos políticos a responsabilidade pelo pagamento de dívidas assumidas ao longo da realização da campanha eleitoral. Entretanto, Borel⁴²⁶ adverte que se tratava de um mecanismo nocivo para a democracia, na medida em que abria a possibilidade de os candidatos usarem sua capacidade de autofinanciamento para comprar um lugar na lista partidária.

3.3.5 Conclusão sobre o panorama mundial

Ao longo do presente capítulo, verificamos que o financiamento político é um desafio para todas as nações democráticas, em especial, no que tange a conciliar liberdade, igualdade e o controle dos recursos por parte dos órgãos de fiscalização. Contudo, apesar de não existir uma solução definitiva para o problema, algumas medidas comuns foram adotadas pela maioria dos países ao redor do mundo.

Neste sentido, constatamos que o modelo de financiamento predominante é o misto, que conta com recursos públicos e privados. O equilíbrio entre essas duas

⁴²⁵ BOREL, Marcelo Barbosa Miranda. **Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais: os casos de Argentina e Chile**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015, p. 75.

⁴²⁶ BOREL, Marcelo Barbosa Miranda. **Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais: os casos de Argentina e Chile**. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015, p. 79.

fontes de receita precisa ser encontrado com base em aspectos históricos, culturais e econômicos de cada nação. Não obstante, um esforço coletivo consiste em evitar a dependência exclusiva, seja em relação aos grandes doadores, seja no tocante aos governos. Quanto a esse aspecto, algumas soluções buscam incrementar as verbas, incentivando maior participação e interlocução com os atores privados.

Todavia, o maior ponto de consenso repousa na melhoria da transparência como solução para o controle de capitais. Dessa forma, é nítido o empenho da maioria dos países - e dos órgãos de apoio - no tocante ao desenvolvimento de medidas que privilegiem a transparência, favorecendo a participação e fiscalização por parte da imprensa e do cidadão. De igual forma, o estabelecimento de limites, seja de arrecadação, seja de gastos, parece contribuir para a maior isonomia das condições de disputa. Todavia, essa barreira financeira deve ser fixada em parâmetros condizentes com a realidade eleitoral de cada país, de modo que não estimule os candidatos a recorrerem aos meios ilícitos de financiamento.

No tocante à participação de pessoas jurídicas, a maioria das nações permite que atuem no pleito, entretanto, existem vedações no tocante às empresas que prestam serviço público (ou recebem benefício do governo), sindicatos e grupos estrangeiros. A esse respeito, revela-se oportuna a reflexão da Suprema Corte americana, que afirma não ser possível recusar um direito constitucional às pessoas morais legitimamente constituídas.

4 O FINANCIAMENTO ELEITORAL BRASILEIRO

Após termos analisado os fundamentos da democracia representativa, e realizado uma breve incursão sobre os modelos de financiamento, abordamos, neste capítulo 4, o paradigma brasileiro. Nessa trilha, discorreremos alguns aspectos culturais e estruturais que influenciaram o desenvolvimento das instituições públicas e a formação do Estado, com especial atenção para a evolução do arcabouço eleitoral.

Isso posto, por meio de uma sucinta narrativa, fazemos a reconstrução histórica, que objetivou apontar as características de cada momento político, a fim de captar e compreender nossa legislação atual. Contudo, tendo em vista a amplitude dos temas que se desdobram em cada evento, voltamos nossa atenção para fatos e elementos que nos permitiram identificar os parâmetros do financiamento de campanhas.

Dessa forma, nossa reconstrução histórico-social destacou diferentes períodos, que optamos por dividir em: Colonial, Imperial, República Velha, era Vargas, primeira redemocratização, ditadura e segunda redemocratização. Nesse contexto, identificamos algumas características do Estado brasileiro, em especial aquelas que contribuíram para o aperfeiçoamento do sistema eleitoral. Todavia, ao longo de nossa exposição, a reconstrução do arcabouço jurídico ocupará o centro de nossa atenção.

Nesse contexto, interessa-nos compreender como ocorreu a concretização da soberania e descrevê-la, do império até os dias atuais. Afinal, o Brasil possui um histórico de falseamento de eleições que, muitas vezes, culminou na ineficácia do processo de escolha dos representantes⁴²⁷. Isso, graças a uma herança patrimonialista e burocrática herdada dos colonizadores portugueses, mas que ganhou raízes nas instituições brasileiras, como veremos adiante.

Interessa-nos, sobretudo, entender e discorrer em que contexto surgiram e se fortaleceram os mecanismos eleitorais, como a Justiça Eleitoral, o sistema de apuração de votos, a promulgação do primeiro Código Eleitoral, entre outros. Além disso, reconstruímos os diversos modelos de financiamento praticados em solo brasileiro, particularmente a alternância entre sistema misto e eminentemente público. A esse respeito, nos debruçamos mais detidamente sobre a questão da participação das pessoas jurídicas, cujas doações foram permitidas em diferentes períodos.

⁴²⁷ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 43.

Acreditamos que essa reconstrução possibilita compreender o ambiente que envolvia o julgamento da ADI 4.650⁴²⁸, que estabeleceu os atuais parâmetros para o financiamento das campanhas eleitorais no Brasil.

Finalmente, analisamos alguns dados fornecidos pela Justiça Eleitoral, a fim de constatar quais foram os reflexos da decisão do STF no ambiente eleitoral. Neste particular, interessa-nos a relação entre as formas de financiamento e o resultado alcançado pelos candidatos. Isto, porque, pretendíamos identificar em que medida a decisão influenciou a dinâmica da arrecadação eleitoral.

Finda a análise do histórico brasileiro sobre financiamento eleitoral, esperamos ter reunido os elementos necessários para um exame mais detalhado da ADI 4.650, tema do capítulo 5 deste trabalho.

4.1 A colonização portuguesa

A partir do descobrimento do Brasil pelos portugueses, iniciou-se o processo de colonização⁴²⁹, período caracterizado por uma constante tensão entre poder público e privado, com significativa influência na formação do Brasil e de suas instituições⁴³⁰, processo marcado pela cisão entre o Estado (governo) e a Nação (povo) e pela constante tentativa de centralização do poder.

Inicialmente, impunha-se o desafio de extrair recursos das novas terras para enriquecer a Coroa portuguesa. Portanto, era preciso promover a ocupação e vigilância do solo, bem como a obtenção de recursos para a Metrópole. Diante da vastidão do terreno brasileiro, os portugueses desenvolveram um mecanismo de concessões, outorgando a arrendatários o direito de utilização e exploração da terra, objetivando a participação dos portugueses nos lucros⁴³¹. Na prática, concediam-se

⁴²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator(a): Min. Luiz Fux. 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016.

⁴²⁹ Ricupero e Ferreira dividem a colonização em três períodos distintos: as feitorias, que caracterizam a exploração do pau brasil; as capitânicas hereditárias, que correspondem à exploração colonial; e a colonização efetiva, marcada pela chegada da família real e o fortalecimento da administração local. RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. Raymundo Faoro e as interpretações do Brasil. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005, p. 39.

⁴³⁰ RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. Raymundo Faoro e as interpretações do Brasil. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005, p. 41.

⁴³¹ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 139.

amplios poderes, de modo que o agraciado se tornava o senhor de uma gleba, ainda que a propriedade permanecesse nas mãos da Coroa, conforme o modelo que ficou conhecido como Capitânicas Hereditárias⁴³².

Entretanto, a extensão continental do território da Colônia e a ausência de mão de obra especializada culminaram na necessidade da criação de estruturas locais destinadas a garantir a vida e o trabalho. Assim, desenvolveram-se centros rurais, especialmente ao redor de engenhos, compostos por grandes fazendas, que trabalhavam para alcançar também os objetivos extrativistas da colônia⁴³³. A esse respeito, Holanda leciona que “toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos”⁴³⁴. Esse aparato, composto por um centro administrativo localizado em uma extensa propriedade, acarretou o enriquecimento dos arrendatários, sobretudo, graças à mão de obra escrava⁴³⁵. Assim, desenvolveu-se no Brasil uma aristocracia agrária, que acabou se convertendo em autoridade local. Todavia, constituíam uma classe que perseguia os próprios interesses, muitas vezes contrários aos do Estado português. Consequentemente, desde o início, instalou-se no Brasil uma tensão entre o interesse estatal (público) e o interesse privado⁴³⁶.

Nesse contexto, Faoro⁴³⁷ destaca que a colonização portuguesa teve início mediante um empreendimento econômico⁴³⁸ ancorado em uma rígida estrutura burocrática, repleta de cargos e funções públicas, com seus benefícios e privilégios.

⁴³² Faoro esclarece que as Capitânicas eram a base do sistema político-administrativo do reino, constituídas por um “estabelecimento militar e econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades capazes de estimular o comércio português”. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 139.

⁴³³ Holanda esclarece que a colonização portuguesa não foi eminentemente agrícola, mas sim rural, na medida em que os centros de governo se estabeleceram no interior do novo mundo. HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 73.

⁴³⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 73.

⁴³⁵ Ribeiro destaca que, no plano econômico, o Brasil é obra de quatro ordens empresárias ancoradas em diferentes mãos-de-obra, das quais a principal é a escravista, vejamos: “A principal delas, por sua alta eficácia operativa, foi a empresa escravista, dedicada seja à produção de açúcar, seja à mineração de ouro, ambas baseadas na força de trabalho importada da África”. RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 176.

⁴³⁶ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 136.

⁴³⁷ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 124.

⁴³⁸ É importante esclarecer que, em contraposição a Faoro, Nestor Duarte defende que a colonização portuguesa não propagou um modelo patrimonialista-econômico, mas sim um modelo feudal, baseado na exploração da Terra; e que teria perdurado ao longo dos três primeiros séculos, persistindo após a Proclamação da República. CARVALHO, José Murilo de. **Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual**. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

Tudo isso reflexo de uma base patrimonialista, na qual a hereditariedade das prerrogativas assegurava a manutenção do *status quo*. O autor aponta que, ao contrário das demais nações europeias, Portugal se desvinculou do modelo feudal calcado unicamente na exploração da terra, migrando para um sistema baseado no controle dos cargos públicos e nos meios econômicos. Segundo Holanda⁴³⁹, a herança patrimonialista portuguesa constituía uma das raízes culturais do povo brasileiro e permeou o ambiente social da República, de modo que a gestão da coisa pública foi conduzida como assunto particular⁴⁴⁰.

Ocorre que o fortalecimento do aparato privado acarretou a reação da coroa portuguesa, que decidiu centralizar o poder implantando o regime de Governo Geral (1548), sistema extremamente rígido e hierarquizado que unificou a administração, diretamente submetido à autoridade real. O objetivo da medida controladora era reduzir a influência e a autonomia dos senhores locais. A esse respeito, Ricupero e Ferreira⁴⁴¹ registram que a iniciativa reverteu a tendência descentralizadora que vinha se instalando no Brasil, com o crescimento do poder dos senhores de engenho.

Na sequência, o Governo Geral instituiu uma divisão administrativa baseada em conselhos e municípios⁴⁴², submetidos ao poder central. Nessa estrutura, os municípios constituíam uma delimitação geográfica que contava com câmara, reunindo amplos poderes (como Executivo, Legislativo e Judiciário). Como se não bastasse, as câmaras também desempenhavam função policial e fiscal, além de serem responsáveis pela realização de obras públicas, como a construção de uma ponte ou estrada. Em tese, tudo era realizado em nome dos interesses da coroa, de modo que os funcionários públicos não detinham qualquer função representativa popular. Sobre o município, Faoro esclarece:

O município, com sua autonomia tolerada e medida, estimulada para cumprir

⁴³⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

⁴⁴⁰ A esse respeito, Holanda esclarece: “Para o funcionário “patrimonial, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos”. HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 146.

⁴⁴¹ RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. Raymundo Faoro e as interpretações do Brasil. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005, p. 39.

⁴⁴² Faoro aponta que os municípios serviram para promover o povoamento da colônia, disciplinar os moradores, conter os excessos da aristocracia e arrecadar tributos e rendas. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 170.

os desígnios do soberano, transformava, com simplicidade, as rendas e tributos em moeda, ou em valores redutíveis contabilmente à moeda. A economia natural, sempre possível de se fixar na empresa agrária, seria, desta sorte, triturada. As receitas públicas valiam bem algumas migalhas de liberdade. Os interesses régios tinham, desde logo, defensores institucionais, para resguardá-los contra o indígena, o estrangeiro e o fazendeiro que, com base na sesmaria, pretendesse ares de potentado⁴⁴³.

Entretanto, a competência desses órgãos municipais era caótica, reunindo diversas prerrogativas em uma mesma pessoa, de modo que, frequentemente, os funcionários extrapolavam suas atribuições legais, usurpando os poderes da coroa⁴⁴⁴, reflexo da herança patrimonialista que conduzia a política pública com base nos interesses pessoais. Dessa forma, os agentes públicos formaram alianças com os senhores locais (que detinham recursos e um exército privado), acarretando o fortalecimento da aristocracia nacional, ao contrário do que pretendia a coroa. Essa realidade impediu que a metrópole enfrentasse o poder privado estabelecido na colônia, de modo que Portugal tolerou sua existência até o início do século XIX.

Todavia, esse cenário mudou com a chegada da família real portuguesa no Brasil, em 1808. Por um lado, a transmigração da corte implicou em um processo expansionista, de modernização e abertura do país para o comércio internacional, gerando desenvolvimento local. Por outro, o contato direto com a oligarquia portuguesa acirrou a contraposição dos interesses públicos e privados, culminando na insatisfação da aristocracia local. Nesse sentido, Faoro⁴⁴⁵ aponta que a população se deparou com a voracidade dos colonizadores, em um convívio que “revelou, desde a primeira hora, a espoliação dos transmigrados contra os proprietários”. Consequentemente, cresceu o sentimento de insatisfação em relação à coroa.

Ainda nesse contexto, a abertura dos portos brasileiros às nações amigas por Dom João VI favoreceu a chegada e o enraizamento dos ideais liberais, fomentando a busca pela libertação das amarras burocráticas portuguesas⁴⁴⁶, processo que culminou com a Proclamação da Independência (1822), e que aparentava significar a libertação do jugo lusitano. Contudo, tratou-se de um êxito momentâneo. Isso, porque

⁴⁴³ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 171.

⁴⁴⁴ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 78.

⁴⁴⁵ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 295.

⁴⁴⁶ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 285.

a independência não traduzia um processo de consolidação da unidade nacional, tampouco o desligamento definitivo da influência portuguesa, que continuou a ditar os rumos da nação, mesmo após a outorga da Constituição de 1824⁴⁴⁷.

4.2 O período imperial

Apesar de a Proclamação da Independência apontar para uma vitória dos brasileiros, a batalha definitiva foi vencida pelos conservadores portugueses, graças ao processo de centralização do poder que estes cidadãos conduziram e que acarretou no enfraquecimento dos municípios e no aumento da dependência em relação ao poder central⁴⁴⁸, tendência que se revelou constante ao longo da história nacional, com reflexos no modelo federativo.

Para melhor compreensão, vale esclarecer que os ideais liberais que aportaram em nossas praias, por meio dos comerciantes ingleses, exerceram significativa pressão no processo de independência, de modo que a autonomia local se converteu em uma das principais reivindicações. Consequentemente, após a Proclamação da República, formaram-se dois grandes partidos políticos nacionais: liberal e conservador⁴⁴⁹. O primeiro, comprometido com a ideia de uma soberania popular, defendia a descentralização, com maior autonomia para os municípios. Já o segundo, propunha a manutenção do poder real, pregando a centralização. A contraposição dessas duas correntes pôde ser percebida na reforma liberalizante que buscou a descentralização, ao longo do período de 1822 a 1828. Entretanto, as medidas adotadas não se mostraram duradouras. Ricupero e Ferreira⁴⁵⁰ apontam que um dos fatores determinantes foi a ausência de uma tradição de autogoverno e “educação cívica” no Brasil. Assim, na prática, as medidas liberalizantes resultaram em “anarquia social, no domínio das facções locais, pondo em risco a integridade do Império e ameaçando os direitos individuais dos cidadãos”. Esse fato apontou para a ausência das pré-condições mínimas capazes de sustentar a estrutura liberal importada para o

⁴⁴⁷ RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. Raymundo Faoro e as interpretações do Brasil. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005, p. 47.

⁴⁴⁸ RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. Raymundo Faoro e as interpretações do Brasil. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005, p. 47.

⁴⁴⁹ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 389.

⁴⁵⁰ RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. Raymundo Faoro e as interpretações do Brasil. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005, p. 42.

Brasil.

Em seguida, a lei de reorganização dos municípios brasileiros (1828) dissipou a corrente descentralizadora. Essa reforma buscou centralizar o poder, mediante a transformação das câmaras municipais em órgãos administrativos, sem jurisdição contenciosa e submetidas aos conselhos gerais comandados pelo governo⁴⁵¹. O fato proporcionou, por um lado, melhor organização do serviço público, divisão do trabalho e especialização das funções administrativas; por outro, deixou os municípios em situação de penúria econômica, com escassa fonte de renda, cuja receita não suportava sequer o pagamento de seus funcionários.

Nesse contexto, o enfraquecimento da administração municipal impôs maior dependência dos poderes superiores (estaduais), que ficavam encarregados de confirmar todas as deliberações locais, fulminando qualquer autonomia da municipalidade⁴⁵². Em seguida, o Ato Adicional (1834) reduziu ainda mais as fontes de receitas dos municípios, reservando para o erário nacional praticamente todas as fontes usuais. Com efeito, Leal ensina que o principal poder outorgado às câmaras municipais, em matéria tributária, consistia em solicitar ao Conselho Geral os meios de aumentar suas rendas. Portanto, criou-se uma absoluta dependência em relação às Assembleias Estaduais⁴⁵³, situação que se agravou ao longo de todo o Império, conforme atesta o relatório elaborado pelo Visconde de Paranaguá, Ministro da Fazenda em 1883⁴⁵⁴.

Assentadas essas premissas, é preciso esclarecer que o processo de centralização do poder foi construído com base em apoio popular inautêntico. Corroborando essa ideia, Faoro⁴⁵⁵ aponta dois fatores que contribuíram para o seu desvirtuamento:

⁴⁵¹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 86.

⁴⁵² LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 87.

⁴⁵³ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 144.

⁴⁵⁴ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 146.

⁴⁵⁵ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 391.

- a) a ausência de uma opinião pública militante, uma vez que os partidos políticos não expressavam os anseios da população, mas reverberavam as correntes filosóficas dominantes no continente europeu; e
- b) a inexistência de um processo eleitoral que recolhesse a vontade do cidadão de forma legítima.

Nesse sentido, o autor afirma:

A verdade eleitoral não sairia da lei como queriam os estadistas: a verdade eleitoral, mesmo depurada com honestidade, traria à tona o próprio país, com o eleitorado obediente ao governo, qualquer que fosse este, uma vez que fosse o poder que nomeia, que possui as armas e o pão. O deputado, dentro desse círculo de ferro, era nada mais que o resultado das combinações de cúpula, tramadas nos salões dos poderosos. O eleitor era como aquele Jararaca, que o candidato Joaquim Nabuco encontrou num casebre do Recife: estava pronto a votar com o postulante, simpatizava com a causa; mas, votando, era demitido, perdia o pão da família; tinha recebido a chapa de caixão (uma cédula marcada com um segundo nome, que servia de sinal), e se ela não aparecesse na urna, sua sorte estava liquidada no mesmo instante.⁴⁵⁶

Logo, apesar da existência de partidos políticos e de um sistema parlamentarista, prevalecia no Brasil a vontade do Rei, considerado guardião da Constituição e da nação. Um papel que se consolidou em definitivo graças à instituição do Poder Moderador responsável por fabricar gabinetes e conduzir os rumos da nação, totalmente alheio à vontade do povo. Sobre essa assertiva, Faoro⁴⁵⁷ registrou que “o regime é representativo – o rei está no lugar da nação e em seu nome exerce o poder -, mas o governo, como atividade e manifestação jurídica, nada tem de representativo”.

Portanto, durante o Império, o estamento burocrático patrimonialista português se reconstruiu e fortaleceu, impondo a vitória do interesse público sobre o privado; todavia, tratava-se de um interesse que visava ao benefício pessoal dos gestores públicos⁴⁵⁸. Não obstante as ideias liberais, na prática, vigoravam os privilégios atrelados aos cargos públicos, acentuando um sistema eminentemente patrimonialista. Assim, a máquina estatal reproduzia um interesse próprio, distante dos

⁴⁵⁶ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 391.

⁴⁵⁷ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012, p. 417.

⁴⁵⁸ RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. Raymundo Faoro e as interpretações do Brasil. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005, p. 40.

anseios da população. Estado (governo) e Nação (povo real) coexistiam, mas sem qualquer identidade ou sinergia entre eles⁴⁵⁹.

4.3 A República Velha e o Coronelismo

A abolição da escravidão e a Proclamação da República⁴⁶⁰ derrubaram a monarquia, lançando os fundamentos para a construção do Estado brasileiro. Entretanto, a opção pelo modelo republicano refletia a vontade de uma oligarquia dirigente⁴⁶¹, fortemente influenciada pelos modelos europeus e norte-americano. No fundo, tratava-se de uma escolha que decorria da unidade nacional forjada⁴⁶², atendendo aos anseios de uma classe. Dessa forma, a República mantinha a tendência centralizadora, aumentando a dependência em relação ao poder público⁴⁶³, modelo que possibilitou o falseamento da vontade popular durante várias décadas, como veremos adiante.

Para uma melhor compreensão, precisamos nos voltar para o quadro social brasileiro daquele período.

Nesse sentido, a abolição da escravidão em 1888, sem que fossem criadas as condições sociais adequadas para acolher o novo contingente de cidadãos, contribuiu para o imediato crescimento da pobreza e da precariedade de vida no país⁴⁶⁴. Some-se a isso a situação de penúria dos centros rurais, que se agravava ante o enfraquecimento dos municípios. O resultado foi, por um lado, o êxodo para os grandes centros urbanos, que receberam um aporte inesperado de população pobre

⁴⁵⁹ Baracho Junior esclarece que a elite Saquarema foi responsável por forjar uma ideia mais sólida de identidade nacional, ao longo do segundo império. Entretanto, não era algo de cunho universal, como pode ser percebido pela manutenção do sistema escravista. BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Dimensões paradoxais da jurisdição constitucional. In: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni ; MACHADO, Felipe Daniel Amorim (coord.). **Constituição e processo**: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 159.

⁴⁶⁰ O Brasil adotou a forma federativa pela primeira vez em 1891, com a promulgação da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Assim, acolheu a república, o federalismo e o presidencialismo, além das técnicas inerentes a essas instituições.

⁴⁶¹ Amato explica que essa oligarquia refletia os interesses agroexportadores. AMATO, Lucas Fuci. Victor Nunes Leal e a sociologia do constitucionalismo brasileiro. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, 2019, v. 13, n. 1, p. 1-26.

⁴⁶² Nesse sentido, a obra “Os Sertões” de Euclides da Cunha revela a dualidade entre república e monarquia, que permeava a sociedade brasileira. CUNHA, Euclides da. **Os sertões**: a campanha de canudos. São Paulo: Martin Claret, 2002, p. 385.

⁴⁶³ AMATO, Lucas Fuci. Victor Nunes Leal e a sociologia do constitucionalismo brasileiro. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, 2019, v. 13, n. 1, p. 1-26, p. 5.

⁴⁶⁴ RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 149.

que acabou se aglomerando em vilas e favelas; por outro lado, a criação de um vínculo de dependência da população rural em relação aos grandes proprietários de terra.

De fato, o aumento do número de cidadãos causou reflexos na estruturação do Estado. Isto, porque a Lei Saraiva⁴⁶⁵ havia acolhido o voto direto e reduzido o sufrágio a um só grau, exigindo uma renda anual mínima (200\$000,00). Todavia, com a Proclamação da República, o critério censitário foi excluído, estendendo-se esse direito a todos os brasileiros maiores de vinte e um anos - excluídos os analfabetos, religiosos, as mulheres, dentre outros brasileiros⁴⁶⁶. Esse contingente de pessoas determinou a escolha dos novos mandatários ao longo de toda a República Velha, conforme sistema que Leal denominou Coronelismo: “uma complexa rede de relações que vai desde o coronel até o Presidente da República, envolvendo compromissos recíprocos”⁴⁶⁷.

Nesse cenário, os grandes proprietários de terras exerciam um papel estrutural, figurando como verdadeiros líderes políticos. A esse respeito, Leal narra que os fazendeiros, a quem denomina coronéis, desempenhavam a função de várias instituições sociais junto à população pobre rural, gerando alto grau de dependência. Dessa forma, esse senhor se convertia em uma autoridade local com ampla jurisdição sobre seus dependentes, que o respeitavam e obedeciam⁴⁶⁸. Portanto, aquilo que os coronéis detinham de mais relevante era o capital político, que se traduzia em votos.

Todavia, o jurista esclarece que esses coronéis se encontravam em estado de dependência em relação ao poder público, consequência de diversos fatores, tais como o crescente parcelamento do solo, a pouca produtividade, dificuldade de financiamento etc. Assim, traduziam uma oligarquia decadente, que buscava assegurar a manutenção e continuidade do poder e influência. Para tanto, se colocavam a serviço do poder público, dispondo-se a angariar os votos necessários para a eleição de seus candidatos. Nesse sentido, Leal⁴⁶⁹ narra que eles hipotecavam

⁴⁶⁵ Lei n. 3.209 de 09 de janeiro de 1881 (baseada em projeto de Rui Barbosa). Outras importantes inovações dessa legislação foram o sigilo ao voto a ampliação dos casos de inelegibilidade e incompatibilidade. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881**. Lei Saraiva; Lei do Censo. Reforma a legislação eleitoral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados - Palácio do Congresso Nacional, 1881.

⁴⁶⁶ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 212.

⁴⁶⁷ CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

⁴⁶⁸ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 45.

⁴⁶⁹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil.

seu capital político em troca do controle sobre cargos e funções governamentais no município, revelando o caráter patrimonialista⁴⁷⁰ dessa relação.

A esse respeito, Carvalho⁴⁷¹ afirma que “o governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o delegado de polícia até a professora primária”. Em troca das nomeações públicas, o Coronel se comprometia a fornecer os votos de seus comandados. Sobre a essência do Coronelismo, Leal afirma:

A essência, portanto, do compromisso "coronelistas" — salvo situações especiais que não constituem regra — consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar⁴⁷².

No tocante a esse fenômeno, Leal⁴⁷³ aponta que seus pilares residiam em:

- a) pobreza e analfabetismo da população rural;
- b) figura do coronel (senhor de terras), que provia todas as necessidades dos moradores locais;
- c) isolamento em relação aos centros urbanos; e
- d) falta de estrutura e renda dos municípios⁴⁷⁴.

7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 44.

⁴⁷⁰ Sobre o sistema coronelista, inegavelmente fundado sobre uma lógica patrimonialista, é possível constatar parcela de mandonismo e clientelismo. Isso, por si só, evidencia o caráter complexo dessa estrutura. CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

⁴⁷¹ CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997.

⁴⁷² LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 67-68.

⁴⁷³ Leal descreve o eleitor rural como: “completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais nem revistas, nas quais se limita a ler figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor. E é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece”. LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 47.

⁴⁷⁴ Sobre a situação dos municípios, Leal afirma: “falta de métodos racionais, desorientação administrativa, gestão financeira perdulária, dívidas crescentes; balbúrdia na escrituração, quando havia, exação tributária deficiente e tolhida por critérios partidários, estes e outros defeitos foram encontrados fartamente em nossa administração municipal”. LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 94.

Além disso, quando o resultado da urna não era aquele desejado pelo coronel, havia outros procedimentos que garantiam sua vontade, culminando no desvirtuamento das eleições, tais como o bico de pena e a degola⁴⁷⁵. Isto porque, todo o aparato administrativo responsável pelo processo de votação, pela polícia local e pelo controle das mesas de apuração ficavam à cargo dos próprios municípios (e dos coronéis), resultando em um alto índice de fraudes⁴⁷⁶.

Foi desta forma, Leal⁴⁷⁷ afirma, que esse sistema promoveu o falseamento do regime representativo brasileiro. Isto, porque os votos depositados nas urnas não refletiam a legítima vontade dos eleitores, tampouco ideais políticos, mas as diretrizes dos coronéis, fato que expunha a dependência dos interesses privados em relação ao poder público, e que ditava os resultados das eleições⁴⁷⁸.

Em relação à persistência do coronelismo, Leal⁴⁷⁹ esclarece que os fatores econômicos e sociais foram fundamentais para o desenvolvimento de um “governismo”. Esse, por sua vez, culminou na distorção da representação, de modo que o resultado político nunca correspondia à vontade do povo (massa de analfabetos), mas aos anseios dos grandes latifundiários que lograram êxito em criar uma relação de dependência com o interesse público.

Ao final, o fenômeno do coronelismo sustentou a política dos governadores que caracterizou a República Velha. Desta forma, houve a entronização dos Estados mais ricos, em especial São Paulo e Minas Gerais, no que ficou conhecido como a “política do café com leite”, quando essas unidades da federação se revezavam, indicando o nome que ocuparia a Presidência da República⁴⁸⁰.

⁴⁷⁵ O bico de pena promovia a alteração dos números lançados no relatório de apuração, enquanto a degola constituía instrumento destinado a não reconhecer os candidatos legitimamente eleitos. Ambos constituíam mecanismos de alteração do resultado das urnas. LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 226.

⁴⁷⁶ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 214.

⁴⁷⁷ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

⁴⁷⁸ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 233.

⁴⁷⁹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 230.

⁴⁸⁰ SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 5. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 270.

4.4 Movimento militar, Getúlio Vargas e o Código Eleitoral

O movimento militar de 1930 propôs desmontar a máquina política da República Velha e criar um modelo descentralizado, com maior participação popular⁴⁸¹ e autonomia para os municípios, ideal que ganhou forças graças à quebra do pacto oligárquico dos Governadores, à crise econômica de 1929, com o *crash* da Bolsa de Nova York - com severos reflexos para a classe agroexportadora - e à Primeira Guerra Mundial (1914-1918)⁴⁸². Todavia, na prática, o resultado consistiu no fortalecimento do poder central.

Quando o paulista Washinton Luís escolheu seu conterrâneo Júlio Prestes como sucessor para a Presidência da República, a oligarquia mineira se insurgiu diante da quebra da “política café com leite”, uma vez que a cadeira presidencial deveria ser de Minas Gerais. Por essa razão, os mineiros se aliaram aos opositores do regime nacional, em especial Rio Grande do Sul e Paraíba, formando a Aliança Liberal, encabeçada por Getúlio Vargas⁴⁸³. Entretanto, os governistas colocaram em marcha a máquina pública, fazendo valer o modelo coronelista, de modo que Júlio Prestes sagrou-se vencedor no pleito de 1930.

Não obstante, Getúlio Vargas iniciou uma campanha pública contra todo o sistema, alicerçado na alegação de fraude nas eleições, o que angariou o apoio dos grupos insatisfeitos com a política dos governadores. Em meio a um ambiente de instabilidade, o assassinato de João Pessoa quando ainda era presidente da Paraíba serviu de estopim para o golpe de Estado de 1930, que depôs o presidente Washington Luís, impediu a posse do candidato eleito Júlio Prestes, promoveu a formação de um Governo Provisório e confiou o seu comando a Getúlio Vargas⁴⁸⁴.

Nesse contexto, as propostas do novo governo se ancoravam na moralização

⁴⁸¹ Saldanha anota que além da quebra do pacto oligárquico, o movimento ganhou força graças à adesão do Tenentismo e dos profissionais liberais. Além disso, aponta que desde 1922 o modelo liberal nacional dava mostras de seu desgaste, visto que a manutenção de uma oligarquia estável era questionada pela população. SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação jurídica do Brasil: uma história do federalismo à brasileira**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017, p. 140.

⁴⁸² SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do Estado: novos paradigmas em face da globalização**. 5. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 271.

⁴⁸³ SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação jurídica do Brasil: uma história do federalismo à brasileira**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017, p. 140.

⁴⁸⁴ SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação jurídica do Brasil: uma história do federalismo à brasileira**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017, p. 142.

do sistema representativo e em uma nova Constituição. Como a Carta Magna tardava, era preciso reformular as bases eleitorais, o que foi possível mediante a promulgação do Código Eleitoral de 1932. A grande novidade do diploma foi a criação da Justiça Eleitoral, designando um corpo autônomo de juízes para conduzir as eleições, com atribuições para cuidar do alistamento, apuração dos votos, reconhecimento do resultado e proclamação dos eleitos⁴⁸⁵.

Para tanto, foi estabelecida uma estrutura em três níveis: Tribunal Superior, Tribunais Regionais e Juntas Eleitorais. Assim, com o controle da apuração confiado a um órgão externo, reduzia-se a possibilidade de fraudes nos pleitos, aumentando a lisura do processo. Além disso, a nova legislação apresentava outros avanços, como o voto feminino e a redução do limite de idade dos votantes para 18 anos. Ademais, o novo diploma também assegurou maior efetividade ao sigilo do voto, delegando à Justiça Eleitoral poderes para baixar instruções complementares, tudo com vistas à transparência e inviolabilidade do pleito.

Assim, a lei eleitoral de 1932 norteou a eleição de 1933, que escolheu os representantes encarregados de elaborar uma nova Constituição, uma carta que seria promulgada em 1934, fortemente influenciada pela ideologia social. Sobre o texto de 1934, Baracho Júnior⁴⁸⁶ destaca que esse foi responsável pela introdução dos direitos econômicos e sociais inspirados no constitucionalismo pós-guerra e nas constituições sociais do século XX.

Por um lado, o texto de 1934 buscou garantir maior autonomia para os municípios; por outro, fortaleceu os poderes do Governo Federal em relação aos Estados, ampliando as hipóteses de intervenção. Não obstante, essa Constituição teve curta duração, uma vez que vigorou somente até o golpe de 1937, que primou pela centralização do poder, impondo o retrocesso da autonomia municipal, e que levou Getúlio Vargas ao poder assumindo definitivamente o controle do Estado.

A seguir, Vargas revogou a Constituição de 1934, outorgando uma nova Carta (1937). Sobre esta, Soares⁴⁸⁷ ensina que o texto era caracterizado pela sonegação

⁴⁸⁵ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 215.

⁴⁸⁶ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. O princípio da separação de poderes e atuação do poder executivo no processo constituinte. In: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de (coord.). **Medidas provisórias no Brasil**: origem, evolução e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 27.

⁴⁸⁷ SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 5. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 275.

das liberdades públicas e pela hipertrofia dos poderes da União, que asseguravam prerrogativas imperiais ao presidente. No mesmo sentido, Baracho Júnior⁴⁸⁸ sublinha que o texto servia para um projeto pessoal do líder da nação, de modo que a competência dos três poderes ficava limitada ao centralismo do Executivo.

Contudo, é preciso esclarecer que, após o término do primeiro governo de Vargas (1945), quando o Presidente foi deposto pelas Forças Armadas do país, verificou-se o resgate do municipalismo⁴⁸⁹. A esse respeito, Mendes e Branco⁴⁹⁰ afirmam que “a Constituição de 1946 exprimiu o esforço por superar o Estado autoritário e reinstalar a democracia representativa, com o poder sendo exercido por mandatários escolhidos pelo povo, em seu nome, e por prazo certo e razoável”. Além disso, houve o resgate da importância dos direitos individuais e da liberdade política, de tal forma que a Lei Agamenon⁴⁹¹ instituiu a criação de partidos políticos com bases nacionais⁴⁹².

4.5 A primeira experiência democrática (1945-1964)

Após a deposição de Getúlio Vargas, o Brasil viveria sua primeira experiência democrática, que terminaria com o golpe militar de 1964. Assim, a partir de 1945, o país se depara com eleições minimamente competitivas, na qual a oposição vislumbrou possibilidade de vitória⁴⁹³. Contudo, esse período foi fortemente influenciado pelo controle do alistamento eleitoral, seja pelos candidatos, seja pelas legendas, implicando grande custo financeiro para os líderes políticos. Daí surgiu a primeira proposta de se criar um fundo público para o financiamento dos partidos

⁴⁸⁸ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. O princípio da separação de poderes e atuação do poder executivo no processo constituinte. In: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de (coord.). **Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 28.

⁴⁸⁹ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012.

⁴⁹⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020, p. 99.

⁴⁹¹ Decreto Lei n. 7.586, de 28 de maio de 1945, reiterando as diretrizes do Código de 1932 e estabelecendo novas condições, como a integração da Justiça Eleitoral na estrutura do Judiciário e a criação de partidos políticos de bases nacionais. LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 219.

⁴⁹² LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 219.

⁴⁹³ LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-estado novo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015, p. 371-400, abr. 2015, p. 372.

políticos.

Em 1945, a promulgação da Lei Agamenon⁴⁹⁴, que retomava as diretrizes do Código Eleitoral de 1932, alimentou a expectativa de uma eleição sem a influência dos coronéis. Nesse contexto, o sigilo do voto e a apuração das urnas pelos membros do Poder Judiciário garantiam maior lisura e legitimidade ao pleito. Em vista disso, os partidos de situação e oposição se empenharam em ampliar o número de seus eleitores, com vistas a obter a vitória nas urnas.

A esse respeito, os dados fornecidos pelo TSE atestam que, no período de 06 meses após a promulgação da lei, pouco mais de 7,4 milhões de eleitores se alistaram, o que representava 16% da população em idade de votar⁴⁹⁵, um acréscimo significativo, principalmente se considerarmos que o eleitorado total em 1930 era inferior a 2,5 milhões de pessoas.

Portanto, mesmo descontado o crescimento populacional do período, registrou-se um aumento exponencial do eleitorado, fenômeno decorrente, em grande parte, do alistamento eleitoral promovido por partidos políticos e candidatos. Naquele momento, a União Democrática Nacional (UDN) e o Partido Social Democrata (PSB) despontavam como as legendas de maior alcance nacional, enquanto o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) de Getúlio Vargas figurava na terceira posição, graças à popularidade do antigo governante.

Importante esclarecer que a Lei Agamenon buscou reduzir a influência dos coronéis por meio da possibilidade de alistamento eleitoral *ex officio*. O objetivo era evitar que os líderes locais, sobretudo em zonas rurais, impedissem a participação dos eleitores, negando-lhes o direito ao voto. Dessa forma, a lei permitia o alistamento de eleitores por partidos políticos, cabos eleitorais ou procuradores. Além disso, apesar de excluir os analfabetos do direito ao voto, a legislação não apontava critérios objetivos, o que permitiu que um contingente de analfabetos fosse alistado por seus líderes políticos⁴⁹⁶.

Durante essa primeira experiência democrática, portanto, o alistamento se deslocou para o centro do problema eleitoral. Isto, porque, apesar de superado o

⁴⁹⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945**. Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1945.

⁴⁹⁵ LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-estado novo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015, p. 371-400, abr. 2015, p. 377-378.

⁴⁹⁶ LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-estado novo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015, p. 371-400, abr. 2015, p. 383.

modelo coronelista, os eleitores eram influenciados pelos líderes que, no dia do pleito, arregimentavam um rebanho de apoiadores, fornecendo, em contrapartida a esse apoio, transporte, alimentação, entretenimento e outras benesses.

A esse respeito, Limongi⁴⁹⁷ narra casos de grupos de eleitores que eram “aquartelados” em propriedades privadas, onde recebiam atenção e cuidado, bem como a indicação dos candidatos que deveriam votar. O autor afirma que vigorava a máxima de que “fazer eleitores é fazer a eleição”, e sobre isso, esclarece:

Fazer eleitores era alistá-los, isto é, torná-los aptos a tomar parte do processo eleitoral. Políticos faziam eleitores porque sabiam como as criaturas a que davam vida viriam a votar. Para tanto, deviam incorrer em doses extras de “sacrifícios”, custeando o transporte e fornecendo as cédulas com as escolhas devidamente impressas a serem depositadas nas urnas. Assim, políticos podiam estar certos de que eram eleitos pelos eleitores que haviam feito e que, consequentemente, fazer eleitores era apenas o passo inicial para “fazer a eleição”⁴⁹⁸.

Nesse contexto, “fazer eleitores” era uma prática disseminada em todo o país, e amplamente utilizada por todos os partidos políticos e candidatos. De tal sorte, o custo decorrente do alistamento eleitoral e do cuidado com essas pessoas foi objeto de debate no parlamento brasileiro, dando amparo ao surgimento da primeira proposta de criação de um fundo eleitoral⁴⁹⁹. Este seria destinado a fornecer recursos para que as legendas pudessem promover o alistamento de seus apoiadores e demais eleitores. Portanto, apesar da ruptura com o sistema coronelista, persistia a vontade de controlar os votantes por meio de uma postura clientelista. Sobre essa questão, Limongi narra:

Os debates ocorridos ao longo da tramitação do Projeto de Lei n. 870, de 1952, apresentado pelo deputado Tarso Dutra (PSD-RS), evidenciam estes dois aspectos: a continuidade e a ruptura verificados no período. Políticos descrevem de forma cândida, inocente, como “faziam eleitores e as eleições”, ao tempo que reagem aos custos crescentes envolvidos neste processo. O principal objetivo do projeto era obter financiamento estatal, via criação de um Fundo Partidário a ser incorporado ao Orçamento Geral da União, por meio do qual os partidos seriam ressarcidos pelas suas despesas com alistamento, transporte e impressão de cédulas⁵⁰⁰.

⁴⁹⁷ LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-estado novo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015, p. 371-400, abr. 2015, p. 388.

⁴⁹⁸ LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-estado novo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015, p. 371-400, abr. 2015, p. 371.

⁴⁹⁹ LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-estado novo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015, p. 371-400, abr. 2015, p. 386.

⁵⁰⁰ LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-estado novo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015, p. 371-400, abr. 2015, p. 386.

Isso posto, a primeira experiência democrática refletia a cultura patrimonialista e clientelista impregnada na sociedade brasileira. Logo, em que pese a incerteza quanto ao resultado das urnas, cresciam os esforços para a condução do voto dos eleitores, sobretudo em regiões rurais, que concentravam a maior parte da população. Assim, a busca pela representatividade efetiva revelava-se uma questão de menor importância, como demonstra o fato inusitado de se permitir a eleição de um mesmo candidato para múltiplos cargos em diversas circunscrições. Ou seja, a mesma pessoa poderia ser eleita senador em um estado e, concomitantemente, deputado federal em outras várias unidades da federação. Isso possibilitou que Getúlio Vargas, por exemplo, fosse eleito senador por vários estados em 1946, tendo optado por assumir o cargo pelo Rio Grande do Sul (RS).

Portanto, apesar da tentativa de implantação do modelo democrático, sobretudo por meio de eleições mais competitivas, com as quais a oposição alimentava a esperança de vitória, persistiam elementos que distorciam o resultado das urnas. Além disso, a República não contava com instituições sólidas e processos rígidos que fossem capazes de solucionar as controvérsias políticas. Foi dessa forma que a experiência democrática daria lugar ao autoritarismo militar, após o golpe de 1964.

4.6 O período da ditadura militar

Durante a vigência da Constituição de 1946, sucederam-se diversas crises políticas⁵⁰¹ e institucionais, que revelaram a fragilidade da Carta Magna para solucionar os conflitos. Dessa forma, em 1º de abril de 1964⁵⁰², os militares tomaram

⁵⁰¹ Mendonça enumera algumas das causas da crise de 1962-64, a saber: “a) econômicas - advindas de um padrão de acumulação capitalista alicerçado no Estado e no investimento direto estrangeiro; b) políticas - pelo questionamento ferrenho das frações da classe dominante ao governo democrático-popular em vigor; c) sociais - pela ascensão inédita da mobilização política organizada dos grupos subalternos - no campo e na cidade - em defesa de melhores condições de vida e trabalho”. MENDONÇA, Sonia Regina. O patronato agroindustrial e o golpe de 1964. In: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta; LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e (org.). **Empresariado e ditadura no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2020, p. 168.

⁵⁰² Sobre o início do regime militar, Recondo narra: “Eram 3h45 da madrugada do dia 2 de abril de 1964 quando Ranieri Mazzilli foi empossado Presidente da República, amparado pelo movimento dos militares e na presença dos presidentes do Senado e do Supremo. Os três poderes, juntos, decretaram o fim do governo João Goulart e o início de uma nova fase na República”. RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 25.

o poder por meio de um golpe de Estado, editando Atos Institucionais que alteraram significativamente a Constituição, impondo a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos. Assim, o estado de exceção erodiu o sistema representativo brasileiro⁵⁰³.

Nesse contexto, os militares aboliram as eleições diretas para Presidente, Senadores, Governadores e Prefeitos. Consequentemente, implantaram um regime eleitoral *sui generis*, em que a escolha de parte dos cargos legislativos era referendada pela população, por meio de eleição direta, conferindo um ar de democraticidade ao processo⁵⁰⁴. Contudo, os escolhidos eram submetidos a rigorosa fiscalização, de modo que as manifestações parlamentares acarretavam reprimendas, uso de força e até a cassação. Ao longo desse período, o governo também determinou a suspensão de eleições em municípios considerados de “segurança nacional” e instituiu os “senadores biônicos”⁵⁰⁵. Logo, o regime mantinha o controle sobre todo o Estado, determinando os rumos da nação.

Como se não bastasse, o sistema pluripartidário foi reduzido ao modelo bipartidário, onde figuravam os partidos Aliança Renovadora Nacional (ARENA) (situação) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB) (oposição). O primeiro imposto e o segundo tolerado pelos militares. Ou seja, a vontade do eleitor ficava restrita às opções apresentadas pelo governo⁵⁰⁶, cerceando a participação popular e a representatividade nacional. Dessa forma, a ausência de partidos políticos autênticos

⁵⁰³ Nicolau narra que, após os 4 atos institucionais, “167 cidadãos tiveram seus direitos políticos cassados por dez anos, entre eles os ex-presidentes Jânio Quadros e João Goulart, o governador de Pernambuco, Miguel Arraes, e o deputado federal Leonel Brizola; quarenta deputados federais perderam seus mandatos; e dezenas de oficiais das Forças Armadas passaram para a reserva”. NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

⁵⁰⁴ NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 110.

⁵⁰⁵ A esse respeito, Nicolau narra que “em abril de 1977, uma Emenda Constitucional instituiu as eleições indiretas para o Senado. Nos anos em que fossem eleitos dois senadores, um deles (que passou a ser conhecido como “senador biônico” no meio político) seria escolhido pelo mesmo Colégio Eleitoral responsável por eleger os governadores. No ano seguinte, cada estado elegeu um “senador biônico” para cumprir também mandato de oito anos. Essa foi a única vez na história da República que os senadores não foram escolhidos em eleições diretas” NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

⁵⁰⁶ De igual forma, o presidente governava mediante a expedição de decretos-lei, que podiam versar inclusive sobre matéria de segurança nacional e finanças públicas, em verdadeira usurpação das prerrogativas do Legislativo. Nesse ambiente, em 1968 verificou-se o recrudescimento da ditadura, mediante o Ato Institucional número 5, que deu plenos poderes ao governo. Bonavides afirma que a administração central do período militar era tão onipotente que subjugava as demais instituições. Assim sendo, constata-se, ao longo desse período, a hipertrofia do poder central, do qual toda a nação era dependente, de modo que a ditadura militar acentuou o caráter mandonista da burocracia brasileira. BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 403.

impedia que as legendas reunissem a vontade do povo de forma legítima, a fim de que fossem transformadas em propostas e ações políticas.

Todavia, apesar do viés autocrático⁵⁰⁷ desse regime, seus primórdios foram marcados pela prosperidade econômica, sustentando o discurso desenvolvimentista e nacionalista⁵⁰⁸. Assim, ganhou forças a ideia de que os militares promoviam o fortalecimento da nação e a redução das desigualdades. Como consequência, o governo obteve apoio popular, principalmente junto à classe média brasileira. Contudo, a realidade econômica mudou no final da década de 1970, de modo que o regime começou a ruir. Isto, porque o país atravessou uma grave crise econômica marcada por recessão, hiperinflação e o achatamento dos salários. Desta forma, cresceu a insatisfação da população em relação aos militares, como revelam as iniciativas de setores organizados, a exemplo da greve geral dos metalúrgicos no ABC paulista, em 1980⁵⁰⁹. Consequentemente, nos anos seguintes, a crise se tornou mais aguda, levando o regime ao descrédito, que passou a governar exclusivamente com o uso da força.

Nesse contexto, a crescente insatisfação da população impulsionou um processo de redemocratização. Assim, já em 1978, tem início o debate sobre a reforma partidária, que mobilizou a elite brasileira, culminando na extinção dos dois partidos oficiais e na possibilidade de registro de novos partidos⁵¹⁰. Após a aprovação da legislação eleitoral, em dezembro de 1979, as eleições de 1982 foram disputadas por cinco partidos diferentes⁵¹¹.

⁵⁰⁷ O AI-5 suspendeu a garantia do *habeas corpus* e as franquias constitucionais de liberdade de expressão e reunião, permitiu demissões sumárias no serviço público, cassações de mandatos e de direitos de cidadania e determinou que o julgamento de crimes políticos fosse realizado por tribunais militares, sem direito a recurso. Suspendeu também princípios fundamentais que ancoravam a independência dos juízes: vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade. Além disso, três ministros do STF foram aposentados compulsoriamente. RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 54.

⁵⁰⁸ SILVA, Marcelo Almeida de Carvalho. A expansão da Volkswagen do Brasil baseada em políticas econômicas e alinhamento ideológico. In: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta; LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e (org.). **Empresariado e ditadura no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2020, p. 472.

⁵⁰⁹ LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 122, p. 275-293, abr./jun. 2015, p. 280.

⁵¹⁰ NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

⁵¹¹ O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Democrático Social (PDS), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

Ato contínuo, a sociedade brasileira se mobilizou em torno de uma campanha que contou com a maior participação popular de sua história. Durante o período de novembro de 1983 e abril de 1984, o movimento “Diretas Já” organizou uma série de comícios e passeatas, em diferentes cidades brasileiras, sobretudo para apoiar a emenda Dante Oliveira, que acabou sendo rejeitada⁵¹². Todavia, o fracasso legislativo culminou na eleição indireta, pelo Colégio Eleitoral, de dois civis para a Presidência da República: Tancredo Neves, como presidente, e José Sarney, seu vice. Assim, chegava ao fim o período do governo militar.

4.7 A Constituição de 1988 e as eleições diretas

Com a eleição indireta de Tancredo Neves para a Presidência da República, em 1985, o projeto de uma nova constituinte adquiriu feições de uma cruzada nacional. Entretanto, antes de tomar posse, Tancredo faleceu, dando lugar a José Sarney, que convocou a constituinte somente em 1987. Acreditava-se que o abandono do regime autocrático proporcionaria maior descentralização do poder e o estabelecimento de um ambiente verdadeiramente democrático, com maior participação popular e eleições legítimas⁵¹³.

Nesse clima, a segunda metade da década de 1980 foi marcada por uma série de medidas voltadas para a consolidação do regime democrático, tais como a garantia de voto aos analfabetos, flexibilização das regras para a criação de novos partidos políticos e eleições diretas para os cargos que haviam perdido elegibilidade durante a ditadura⁵¹⁴. Assim, difundiu-se a ideia de que a escolha do presidente por eleições diretas seria a conquista definitiva para a consolidação da democracia no Brasil. Paralelamente, contudo, a classe política lutava para reduzir as prerrogativas do Executivo, promovendo um reequilíbrio entre os poderes, de modo que a proposta parlamentarista ganhou forças. Nesse contexto, a guerra de José Sarney quanto à duração do mandato presidencial⁵¹⁵ ocupou o centro das batalhas políticas, resultando

⁵¹² NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

⁵¹³ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 6.

⁵¹⁴ NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**: do império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

⁵¹⁵ Inicialmente aprovado para um período de 05 anos, em 1994, esse prazo foi reduzido para 04 anos, facultada uma reeleição. CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988**: segredos da constituinte. Rio de Janeiro: Record, 2017. *Ebook*.

na adoção do sistema presidencialista⁵¹⁶.

De tal forma, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) promulgada em 1988⁵¹⁷ adotou o paradigma do Estado Democrático de Direito, estabelecendo o Brasil como uma democracia representativa. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 1º determina que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”⁵¹⁸. Igualmente, a nova Carta reconheceu a harmonia entre os poderes que são hierarquicamente iguais. Além disso, recepcionou o multipartidarismo, com vistas a assegurar a representatividade dos diversos segmentos sociais. Finalmente, impôs a obrigatoriedade de realização de eleições periódicas, bem como a escolha direta de representantes para os cargos do Executivo e Legislativo.

Contudo, o presidencialismo resultante da CRFB/1988, que herdou traços do modelo parlamentarista, trouxe desafios quanto à governabilidade, culminando em um modelo que ficou conhecido como “presidencialismo de coalizão”⁵¹⁹, o que significa que o Executivo depende de uma ampla aliança de partidos para assegurar a aprovação de suas medidas.

Todavia, é importante esclarecer que o presidencialismo de coalizão apresenta algumas dificuldades, tais como a concretização de alianças que se acomodem às diferentes correntes ideológicas. Na prática, esses acordos acabam selados por meio da concessão de recursos, indicações ou obras, fomentando uma postura clientelista. Nesse cenário, um Poder Executivo hipertrofiado, detentor dos recursos públicos, pode culminar em alianças que não refletem os interesses da população, mas sim os dos representantes⁵²⁰.

Assim, uma das críticas ao modelo brasileiro consiste no excesso de poderes

⁵¹⁶ CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988**: segredos da constituinte. Rio de Janeiro: Record, 2017. *Ebook*.

⁵¹⁷ Vianna sublinha que, paralelamente às discussões sobre o regime e sistema de governo, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 sofreu grande influência das ideias sociais importadas das constituintes de Portugal (1976) e Espanha (1978), que haviam passado por um processo de redemocratização durante a década de 70. Naquelas nações, criou-se uma grande expectativa de que a Constituição seria responsável por dirigir as transformações da sociedade, de onde se depreende a expressão “constituição dirigente” - conforme lições de José Joaquim Gomes Canotilho, Jorge Miranda e Lucas Pablo Verdú, dentre outros. VIANNA, Luiz Werneck. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002, p. 29.

⁵¹⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁵¹⁹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 6.

⁵²⁰ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 389.

concentrados nas mãos do chefe do Executivo, porquanto, além de deter o controle sobre os recursos, o presidente também tem ao seu dispor o recurso das medidas provisórias⁵²¹.

Isso posto, as peculiaridades do presidencialismo de coalização também implicam a diluição da responsabilidade dos representantes públicos, dificultando a identificação de posições ideológicas e programáticas⁵²². Isto, porque a formação de coalizões em um ambiente pulverizado (como é o brasileiro), entre legendas de espectros ideológicos antagônicos, gera desorientação e perda de discernimento do eleitorado. Isso impede que o cidadão identifique, de maneira clara, a responsabilidade de cada político pelo sucesso ou fracasso das políticas de estado. Não obstante, a dificuldade sistêmica consiste em que, sem a formação dessas uniões, é praticamente impossível promover qualquer política pública.

Em que pesem essas premissas, a segunda redemocratização foi marcada pela realização ininterrupta de eleições diretas, pelo aprimoramento do sistema eleitoral e pela alternância de partidos no Poder Executivo, tais como PSDB, PT e MDB. Contudo, muitos avanços eleitorais não surgiram espontaneamente, mas decorreram, principalmente, de diversos escândalos de corrupção, que revelaram a fragilidade das instituições responsáveis pela condução do processo democrático.

4.7.1 A criação do Fundo Partidário

Antes de analisarmos os episódios de corrupção que abalaram os alicerces da República, precisamos nos deter sobre uma das grandes inovações da CRFB/1988, qual seja, a criação do Fundo Partidário⁵²³. Apesar de a classe política estar em busca

⁵²¹ Baracho Júnior ensina que o presidente governou por meio de medidas provisórias que abrangiam as mais diferentes áreas, tais como: econômica, administrativa, orçamentária, social etc. Dessa forma, esclarece que “embora em princípio e de um modo geral vinculadas a planos econômicos, as medidas provisórias ampliaram significativamente o âmbito de atuação unilateral do Executivo”. BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. O princípio da separação de poderes e atuação do poder executivo no processo constituinte. In: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira ; LIMA, Eduardo Martins de (coord.). **Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectivas**. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 9.

⁵²² NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, p. 30.

⁵²³ A Constituição de 1988 estabeleceu acesso aos recursos do fundo partidário. Todavia, a regulamentação do fundo ocorreu somente por meio da promulgação da Lei dos Partidos Políticos (9.096/95). O texto constitucional originário dispunha: “Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...] § 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. [...] BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República**

de uma fonte de recursos públicos desde 1946, foi somente após o término do regime militar que o arcabouço eleitoral contemplou essa hipótese.

A Carta de 1988 atendeu a um antigo projeto da classe política, que buscava aliviar os gastos eleitorais, por meio da criação de um fundo com recursos públicos. Entretanto, a inserção dessa previsão legal foi acompanhada de tantas outras que buscavam atender aos anseios da redemocratização, sem que houvesse um planejamento para o futuro, como revelou o então deputado Delfim Netto⁵²⁴. Dessa forma, inseriu-se a previsão constitucional do Fundo Partidário, sem que fossem estabelecidas suas diretrizes, origem de receita e forma de distribuição. Essa fonte de recursos foi, então, regulamentada através da Lei dos Partidos Políticos (9.096/95)⁵²⁵, em seu capítulo II, art. 38.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) atendia aos seguintes objetivos: contribuir para o funcionamento das legendas - custeando despesas administrativas, impulsionar a divulgação dos ideais políticos filosóficos das agremiações, promover o alistamento de eleitores -, bem como fomentar a criação e a manutenção de “instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política” (Lei n. 9.096, art. 44)⁵²⁶. Nesse sentido, o novo diploma impunha diretrizes concretas para a utilização dos recursos públicos, cuja destinação deveria ser obrigatoriamente informada à Justiça Eleitoral, mediante a apresentação de contas anuais.

De igual forma, a Lei dos Partidos Políticos também delineou os critérios para o cálculo do valor dos recursos, bem como sua fonte orçamentária originária de multas

Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁵²⁴ Delfim Netto afirma: O importante é o resultado. Saiu uma Constituição longa - talvez mais do que devesse -, com algumas pinturas meio utópicas, mas todas elas na direção correta. Você tinha três vetores que estão implícitos na Constituição. O primeiro era que nós queríamos um regime republicano. Todos, inclusive o poder incumbente, sujeitos à mesma lei e sob controle de um Supremo Tribunal Federal independente. Isso foi conseguido. É só olhar: o Brasil talvez seja o país emergente que tenha as melhores instituições republicanas em construção e aperfeiçoamento do mundo. Segundo, nós queríamos um país democrático e nós temos aprendido que precisava uma democracia segura, que funcionasse, que precisava ser livre e apurasse os votos com honestidade. Nós desenvolvemos uma metodologia, uma forma de fazer isso. O Brasil deve ser o único país emergente que apura 100 milhões de votos em 8 horas sem ter problema, como no Texas ou na Califórnia. Todo mundo sabe que não tem vícios. DELFIM NETTO *apud* CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988: segredos da constituinte**. Rio de Janeiro: Record, 2017. *Ebook*.

⁵²⁵ BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁵²⁶ BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

e penalidades eleitorais, recursos destinados por lei e doações de pessoas físicas e jurídicas (feitas diretamente em conta específica para o fundo), nos termos do art. 38. Assim, o montante do fundo para cada exercício deveria ser calculado e constar da previsão orçamentária do Poder Judiciário. Uma vez definida a receita, o Tesouro Nacional fica responsável por depositar mensalmente os duodécimos, que devem ser distribuídos aos partidos políticos.

Quanto à distribuição entre os partidos registrados no TSE, a legislação originária estabelecia que 5% seriam distribuídos em partes iguais entre todas as legendas, e os 95% restantes seriam distribuídos com base no número de votos válidos obtidos por cada legenda, na última eleição para a Câmara dos Deputados, mecanismo que promoveu o financiamento prioritário de candidatos a deputados para o legislativo federal.

Todavia, a legislação não impôs um critério específico de distribuição interna desses recursos públicos. A única exigência consistia em que cada partido consignasse em seus estatutos quais seriam os critérios para a divisão interna da verba estatal. Assim sendo, não haveria qualquer obrigatoriedade de que as esferas superiores realizassem repasses para as esferas inferiores. Essa condição impôs maior dependência das comissões municipais e estaduais em relação aos diretórios nacionais.

4.8 A redemocratização e os escândalos de corrupção

A primeira eleição direta para a Presidência da República (1989) contou com a participação de 22 candidatos⁵²⁷ e grande comparecimento popular⁵²⁸. O resultado foi a eleição de Fernando Collor de Mello, um jovem político que já ocupara a cadeira de Deputado Federal e de Governador de Alagoas, e cujas principais bandeiras eram a

⁵²⁷ Dentre os quais destacamos: Ulysses Guimarães (Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), Aureliano Chaves (Partido da Frente Liberal - PFL), Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT), Leonel Brizola (Partido Democrático Trabalhista - PDT), Mário Covas (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), Paulo Maluf (Partido Democrático Social - PDS), Roberto Freire (Partido Comunista Brasileiro - PCB), Guilherme Afif Domingos (Partido Liberal - PL) e Ronaldo Caiado (Partido Social Democrático - PSD)..

⁵²⁸ O TSE informou que cerca de 66 milhões de brasileiros compareceram às urnas. Nesse sentido, no segundo turno, Collor foi eleito com 35.089.998 votos (53% dos votos válidos), enquanto Lula obteve 31.076.364 votos (47% dos válidos). PARANÁ. Tribunal Eleitoral. **Memórias eleitorais:** eleições 1989 - a primeira com mapas de totalização informatizados: O processo de informatização da Justiça Eleitoral, iniciado em 1986 com o recadastramento, chega à segunda etapa do processo de modernização. Curitiba: TRE, 22 ago. 2022.

modernização do país e a caça aos privilégios. Todavia, o governo de Collor expôs a perigosa relação entre o interesse público e o privado, que resultou em um dos maiores escândalos de corrupção da República, acarretando a reformulação das regras eleitorais.

Em uma época em que não eram permitidas as doações diretas de pessoas jurídicas, Paulo César Farias (vulgo PC Farias) arquitetou um engenhoso esquema de corrupção. Inicialmente, empresas⁵²⁹ eram procuradas para fornecerem “apoio financeiro” para a campanha de Fernando Collor. Esses recursos seriam, posteriormente, utilizados para pagar despesas do candidato, de seus familiares, apoiadores e de diversos outros políticos. Entretanto, os recursos eram gerenciados por meio de uma contabilidade paralela, à margem da lei. Sobre o esquema, Carazza relata:

Para fazer o dinheiro chegar até seu destino final — o pagamento de despesas pessoais do presidente Fernando Collor e de sua família, além de seus principais assessores e campanhas de diversos candidatos —, foram utilizadas contas bancárias fantasmas, doleiros, notas fiscais frias (mais de 70% das notas emitidas pela EPc tinham fortes indícios de irregularidades, atestou a Receita Federal), além de contas não declaradas no exterior e em paraísos fiscais. PC Farias controlava direta ou indiretamente empresas nas Bahamas, Ilhas Virgens Britânicas e Americanas, Aruba, França e Miami⁵³⁰.

Nesse contexto, após o término da campanha eleitoral, PC Farias se valeu de seu papel de “tesoureiro”⁵³¹ para replicar o esquema na máquina pública. A esse respeito, o relatório da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI)⁵³² atesta que políticas e medidas públicas eram vendidas no mercado privado⁵³³. Todavia, com

⁵²⁹ Gaspar relata a relação de PC Farias com os mais diversos setores da economia: “Praticamente todas as grandes construtoras tinham seu canal privilegiado com PC - OAS, Andrade Gutierrez e Cetenco estavam entre as mais próximas. E não só empreiteiras, mas também laboratórios farmacêuticos, montadoras de automóveis, mineradoras, empresas de ônibus. Havia esquemas para todos os gostos e necessidades”. GASPARG, Malu. **A organização**: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo. São Paulo: Editora Schwarcz, 2020, p. 70.

⁵³⁰ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 13.

⁵³¹ Em que pese o tesoureiro oficial registrado perante o TSE ser Cláudio Vieira, era PC Farias quem desempenhava a função na prática. CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 13.

⁵³² BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**: criada através do Requerimento n. 52/92-CN, destinada a apurar “atos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”. Relator: Senador Amir Lando. Brasília: Congresso Nacional, 1992, p. 31.

⁵³³ Corroborando essa assertiva, o relatório da CPMI afirma: “Os indícios apontam para a acintosa montagem de uma operação intencional, com vistas a abrir um espaço, no âmbito da administração dos negócios públicos, para que nele agissem e ajam agentes internos e externos a gestão pública,

esse mecanismo em pleno funcionamento, uma crise econômica afetou a popularidade do presidente Collor, cuja aprovação, inicialmente em 71%, caiu para meros 9%. Isso, graças a uma inflação galopante, o encolhimento da economia e o abandono da luta contra a corrupção. De tal forma, a guerra contra os benefícios e privilégios, que se traduzia no emblemático lema “caça aos marajás”, deu lugar a uma série de denúncias de corrupção, às quais o presidente respondeu demitindo seus funcionários⁵³⁴. Todavia, o cenário se agravou após a entrevista⁵³⁵ de Pedro Collor (irmão do Presidente) à revista *Veja*, descortinando o esquema de corrupção engendrado por PC Farias.

Diante das acusações, foi instalada uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, destinada a apurar a existência do “esquema PC Farias”. De tal sorte, o relatório final apontou que os recursos obtidos junto às empresas eram utilizados para financiar campanhas eleitorais e pagar gastos dos envolvidos. Quando os empresários se negavam a fornecer os valores solicitados por PC Farias, a máquina pública entrava em ação, especialmente por meio da fiscalização pela Receita Federal, que aplicava pesadas multas⁵³⁶.

O escândalo PC Farias culminou na abertura do processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor, por crime de responsabilidade. A peça de denúncia, recebida pelo Deputado Federal Ibsen Pinheiro, relatava o recebimento de vantagens indevidas, tráfico de influências, mentiras sustentadas pelo Presidente na televisão em rede nacional e falta de decoro para o exercício do cargo⁵³⁷.

de modo a auferirem vantagens e benefícios ilícitos e ilegais. Corretores de verbas públicas pululam, sem pejo, infiltrando-se até na mais comezinha das liberações rotineiras. [...] Em torno do Presidente da República organizaram-se amigos e colaboradores de campanha que passaram a ser identificados como coautores de um script cujo enredo era importante não ignorar, mesmo a um elevado custo financeiro e moral. Quem conhecesse o fio da nova meada - como desbloquear cruzados novos, como conseguir contratos com dispensa de licitação, como vencer concorrências, como colocar funcionários e disponibilidade ou como evitar que o fossem, e assim por diante - passou a ser “mercadoria” pela qual empresários e tantos outros se dispuseram a pagar preços incríveis e injustificados”. BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**: criada através do Requerimento n. 52/92-CN, destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”. Relator: Senador Amir Lando. Brasília: Congresso Nacional, 1992.

⁵³⁴ GASPAR, Malu. **A organização**: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo. São Paulo: Editora Schwarcz, 2020, p. 71.

⁵³⁵ PEDRO Collor conta tudo: o vídeo e a entrevista com os ataques do irmão do presidente. **Veja**, São Paulo, 27 maio 1992.

⁵³⁶ GASPAR, Malu. **A organização**: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo. São Paulo: Editora Schwarcz, 2020, p. 71.

⁵³⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**: criada através do Requerimento n. 52/92-CN, destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do

Nesse sentido, os fatos ocorridos durante o governo de Fernando Collor abalaram a nação e ampliaram a percepção sobre a ineficiência das instituições públicas. Isso desencadeou um movimento para a alteração do sistema político, em especial o financiamento das campanhas eleitorais⁵³⁸. Desta forma, uma das iniciativas que buscavam maior transparência entre a confluência de interesses públicos e privados era a permissão de doações eleitorais por pessoas jurídicas, que seriam realizadas à vista do público e sob o controle da lei. O objetivo consistia em evitar a formação do esquema de corrupção que financiou Collor. Além disso, a medida possibilitaria o aprimoramento da fiscalização por parte da Justiça Eleitoral e, de outro norte, a identificação de eventuais conflitos de interesse pelo eleitor.

Ainda nesse contexto, em 1993 veio à tona outro episódio de corrupção, consubstanciado nas concessões ilícitas orquestradas por alguns deputados federais, apelidados de “Anões do Orçamento”⁵³⁹. Na prática, os parlamentares superfaturavam valores e alteravam critérios técnicos de obras públicas, por meio da comissão de orçamento do congresso, a fim de que determinadas empresas vencessem o processo licitatório. Tudo isso mediante o pagamento de propinas, e sob o propósito de arrecadação de fundos para as campanhas eleitorais⁵⁴⁰.

Ambos os episódios de corrupção contribuíram para uma reformulação do sistema político brasileiro, que alterou o financiamento das campanhas eleitorais. Nesse sentido, nos anos seguintes, promulgaram-se duas importantes leis: a Lei dos

Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”. Relator: Senador Amir Lando. Brasília: Congresso Nacional, 1992.

⁵³⁸ A esse respeito, vale esclarecer que o relatório final da CPMI constatou a dissonância entre a legislação brasileira e a realidade eleitoral. Isso porque, os valores declarados à Justiça Eleitoral para custear as campanhas não eram condizentes com a realidade de mercado. De igual forma, as fontes de receitas ilícitas eram insuficientes para fazer frente aos gastos eleitorais. A esse respeito, confira-se trecho do relatório final: “De onde vem o dinheiro necessário?” Os recursos obtidos através das contribuições de militantes estão longe de dar conta desses montantes. Tampouco a ajuda do Estado, através do Fundo Partidário, resolve, já que, em nosso País, esse fundo é mínimo. Assim, o apelo ao setor privado aparece como o caminho salvador, apesar de proibido por lei. O hiato entre a necessidade de gastos e o montante arrecadado legalmente dá a medida da hipocrisia, tida por quase todos como necessária, e assim as campanhas eleitorais fazem-se, sabida e assumidamente, ao arrepio da lei. A legislação brasileira sobre controle de gastos é considerada irreal e mesmo excessivamente rigorosa, e a imprensa, nos últimos meses, é rica em declarações nesse sentido” BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito:** criada através do Requerimento n. 52/92-CN, destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”. Relator: Senador Amir Lando. Brasília: Congresso Nacional, 1992.

⁵³⁹ Essa nomenclatura se deu pelo fato dos parlamentares serem de baixa estatura e integrantes do chamado “baixo clero” do Congresso. CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder:** as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 14.

⁵⁴⁰ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder:** as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 14.

Partidos Políticos (9.096/95) e a Lei das Eleições (9.504/97). O primeiro diploma estabeleceu a natureza, a finalidade e os meios de atuação das legendas, dispondo expressamente sobre suas fontes de receita, que contemplavam doações de filiados, apoiadores, mandatários, bem como recursos⁵⁴¹ de pessoas jurídicas⁵⁴². O segundo trouxe regras para o processo eleitoral, determinando o período para a realização de campanhas, requisitos para registro, controle das candidaturas e diretrizes e prazos para a apresentação das contas eleitorais – medidas que contribuíram para maior transparência e lisura do pleito.

Apesar dos esforços em prol da remodelagem do sistema político e eleitoral, persistia outro desafio: a efetividade da fiscalização e punição dos infratores, o que se revelava extremamente desafiador, em virtude de três problemas:

- a) o elevado volume das prestações de contas eleitorais, que ainda não contavam com um sistema eletrônico⁵⁴³ de gerenciamento e organização;
- b) a responsabilidade pela fiscalização das contas eleitorais, confiada a um comitê intrapartidário (composto por todas as legendas que participavam do pleito); e
- c) a ausência de um prazo rígido para apresentação das contas, uma vez que alguns relatórios eram fornecidos após um ano (ou mais) da realização do pleito, sem que houvesse qualquer sanção.

Portanto, mesmo com a redemocratização, os mecanismos institucionais revelavam-se insuficientes para assegurar o equilíbrio entre os candidatos,

⁵⁴¹ Os aportes oriundos de pessoas jurídicas ficaram limitados a 2% do faturamento bruto do ano anterior à eleição (Lei 9.504, art. 81, parágrafo 1º). BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁵⁴² O art. 24 da Lei 9.504/97 não permitia a doação por: entidade ou governo estrangeiro; órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; concessionário ou permissionário de serviço público; entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; entidade de utilidade pública; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas; organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; e organizações da sociedade civil de interesse público. BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁵⁴³ “Somente nas eleições municipais de 1996, no entanto, é que a Justiça Eleitoral deu início ao processo de informatização do voto. Usaram a “máquina de votar”, nesse ano, cerca de 33 milhões de eleitores. Na eleição geral de 1998, o voto informatizado alcançou cerca de 75 milhões de eleitores. E no ano 2000, todos os eleitores puderam utilizar as urnas eletrônicas para eleger prefeitos e vereadores”. PIAUÍ. Tribunal Eleitoral. **Evolução da justiça eleitoral no Brasil**. Teresina: TRE, 22 ago. 2024.

especialmente no tocante ao gerenciamento e à utilização dos recursos de campanha. Na prática, as eleições eram realizadas por meio da manutenção de contabilidades paralelas, de modo que os números apresentados ao Tribunal Eleitoral não condiziam com a realidade, conforme veremos adiante.

4.9 Novos mecanismos de financiamento ilegal de campanhas eleitorais

Após as reformas eleitorais de 1995-1997, o Brasil contou com a realização de eleições regulares, com a alternância de partidos de situação e oposição no poder, apontando para um fortalecimento das instituições democráticas. Entretanto, em que pese a aparente normalidade, as campanhas ocorriam mediante a utilização de recursos ilícitos, em escala amplamente disseminada, revelando a fragilidade do sistema eleitoral e a persistência do patrimonialismo crônico.

Nesse sentido, em 2005, durante a presidência de Luís Inácio Lula da Silva, foi descortinado⁵⁴⁴ um esquema de compra de apoio parlamentar⁵⁴⁵, com vistas a assegurar a aprovação de medidas oriundas da Presidência da República⁵⁴⁶. Na prática, propinas eram regularmente pagas a parlamentares para garantir o sucesso das votações governistas, independentemente do interesse da população. Esse episódio culminou na propositura da ação penal n. 470, perante o Supremo Tribunal Federal, que ficou conhecida como “mensalão”. Para encobrir a compra do “apoio”, foram utilizados contratos de publicidade fraudulentos, que, se estima, tenham movimentado 101 milhões de reais⁵⁴⁷, conforme relata Castro na matéria intitulada *Uma década: 10 fatos sobre os 10 anos do julgamento do Mensalão: escândalo de corrupção*

⁵⁴⁴ O esquema foi denunciado pelo Deputado Federal Roberto Jefferson em entrevista ao jornal Folha de São Paulo. O parlamentar explicou que o governo pagava uma mensalidade de 30 mil reais a alguns deputados, para garantir a aprovação de projetos do governo. JEFFERSON, Roberto. Entrevista de Roberto Jefferson à Folha revelou o esquema do mensalão: deputado do PTB contou que PT pagava mesada a congressistas para aprovar projetos. [Entrevista concedida a] Folha de S. Paulo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 fev. 2020. Entrevistas Históricas.

⁵⁴⁵ Os pagamentos se destinavam a ressarcir despesas de campanhas dos Deputados Federais eleitos em 2002. Esquema similar foi utilizado pelo PSDB em Minas Gerais, em caso que ficou conhecido como mensalão mineiro. PEIXOTO, Vitor; RIBEIRO, Leandro. Eleições e financiamento de campanhas em 2006: quem banca quem? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, MG. **Anais [...]**. Caxambu, MG: Grupo de Trabalho: Partidos e Sistemas Partidários, 2009, p. 5.

⁵⁴⁶ PEIXOTO, Vitor; RIBEIRO, Leandro. Eleições e financiamento de campanhas em 2006: quem banca quem? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, MG. **Anais [...]**. Caxambu, MG: Grupo de Trabalho: Partidos e Sistemas Partidários, 2009, p. 5.

⁵⁴⁷ CASTRO, Grasielle. **Uma década: 10 fatos sobre os 10 anos do julgamento do Mensalão: escândalo de corrupção** desvendado em 2005 segue presente na política brasileira. [São Paulo]: Jota, 14 dez. 2022.

desvendado em 2005 segue presente na política brasileira. Na prática, o empresário Marcos Valério criava instrumentos fictícios, que eram pagos por empresas públicas. Posteriormente, o dinheiro era distribuído entre os parlamentares.

Em que pese a revelação do esquema de corrupção, a popularidade do presidente Lula não foi abalada, de modo que o Chefe do Executivo foi reeleito para mais um mandato em 2006⁵⁴⁸. Além disso, o partido do mandatário (PT) ampliou o número de governadores, revelando que a população encarou com normalidade o esquema de pagamento de propinas.

Contudo, o pleito de 2006 serviu para chamar atenção sobre o papel do financiamento privado no contexto eleitoral brasileiro. Em estudo específico das eleições daquele ano, Peixoto e Ribeiro⁵⁴⁹ constataram que “dos R\$ 1,74 bilhões que circularam nas eleições, R\$ 1,34 bilhões correspondem ao montante que pode ser considerado *input* de recursos, ou seja, de origem de pessoas jurídicas (R\$ 889 milhões) e físicas (R\$ 448 milhões)”. Logo, o aporte de recursos privados representou 77% do total das receitas que foram utilizadas para o financiamento de campanhas. Nesse contexto, as pessoas jurídicas contribuíram, aproximadamente, com o dobro dos valores aportados pelas físicas. Portanto, quase dez anos após as reformas de 1995-1997, que objetivavam maior transparência em relação ao financiamento, os números oficiais apontavam para uma clara dependência em relação aos atores privados.

De igual forma, o pleito seguinte (2010) manteve o padrão de 2006, mantendo-se a proporção entre os recursos públicos e privados, mas com ligeiro aumento da participação de verbas do fundo partidário⁵⁵⁰. Nesse sentido, o valor total doado pelas pessoas jurídicas foi de R\$ 909 milhões. Os dados oficiais do TSE demonstravam a manutenção da dependência dos recursos privados, de modo que as doações das pessoas jurídicas persistiam com praticamente o dobro dos recursos aportados pelas físicas⁵⁵¹.

⁵⁴⁸ A esse respeito, veja a matéria veiculada por Rodrigues, que abordou o aumento dos Estados comandados pelo PT. RODRIGUES, Fernando. Mapa do poder nos Estados favorece Lula. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 30 out. 2006. Poder.

⁵⁴⁹ PEIXOTO, Vitor; RIBEIRO, Leandro. Eleições e financiamento de campanhas em 2006: quem banca quem? In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, MG. **Anais [...]**. Caxambu, MG: Grupo de Trabalho: Partidos e Sistemas Partidários, 2009, p. 5.

⁵⁵⁰ SILVA, Bruno Fernando da; CERVI, Emerson Urizzi. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 23, p. 75-110, maio/ago. 2017.

⁵⁵¹ SILVA, Bruno Fernando da; CERVI, Emerson Urizzi. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. **Revista Brasileira de Ciência**

Por isso, surgiram teorias⁵⁵² que apontavam para a captura do poder político pelos senhores da economia, gerando graves distorções e aumentando a vantagem dos mais abastados. Assim, em setembro de 2011, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou a ADI 4.650/DF, com a finalidade de obter a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 24 e 81 (*caput* e §1º) da Lei 9.504/97 e do art. 31 da Lei 9.096/95, que autorizavam doações de pessoas jurídicas. Além disso, a Associação também questionava os limites impostos às pessoas físicas⁵⁵³, por entender que seriam insuficientes para garantir a isonomia do pleito.

Enquanto se aguardava o julgamento da ADI, já em 2014, a Polícia Federal deflagrou a operação “Lava a Jato”, que trouxe à tona um novo esquema de corrupção denominado “Petrolão”. A operação policial revelou a existência de um escândalo que buscava financiar candidatos e campanhas eleitorais. Para tanto, os recursos financeiros aportados por empresas eram divididos em duas modalidades: aportes lícitos e ilícitos. Isso dificultava o controle da Justiça Eleitoral, que não tinha acesso aos recursos movimentados pela contabilidade paralela. O que se constatou, posteriormente, foi que, além de promover o “caixa dois”, as pessoas jurídicas financiavam candidatos dos mais diversos espectros políticos, chegando ao ponto de doarem para os concorrentes a um mesmo cargo e em um mesmo pleito⁵⁵⁴.

Em relação ao *modus operandi*, o esquema “Petrolão” era encoberto pelas obras contratadas pela Petrobras junto às maiores empreiteiras do país. Uma vez estabelecido o preço, o valor era superfaturado, mediante a inclusão de propina para os operadores do esquema, além de para partidos políticos e candidatos. Nesse contexto, o “lucro” da operação era revertido para os agentes políticos de três maneiras distintas:

Política, Brasília, DF, n. 23, p. 75-110, maio/ago. 2017.

⁵⁵² Neste sentido, Barroso defendia: “Redução da influência dos agentes econômicos na arena parlamentar: no sistema de financiamento privado, os detentores do poder econômico podem convertê-lo em poder político. Os financiadores certamente apoiarão, senão exclusivamente, pelo menos em maior intensidade os candidatos dispostos a representar seus interesses, daí resultando uma grave distorção da representatividade”. BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Ideias, 2024.

⁵⁵³ Naquela oportunidade, as pessoas físicas podiam doar o valor equivalente a “até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição” (art. 23, § 1º, I, Lei n. 9.504/97). BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁵⁵⁴ GASPAR, Malu. **A organização: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo**. São Paulo: Editora Schwarcz, 2020.

- a) parte do valor em doações eleitorais das empreiteiras para os candidatos;
- b) parte dos recursos eram depositados em contas no exterior amparados pela contratação de serviços fictícios de empresas no Brasil;
- c) parte era convertida na compra de bens e serviços (como reformas de imóveis) entregue diretamente a políticos e operadores.

Para Carazza⁵⁵⁵, o Petrolão expôs algumas fragilidades do sistema eleitoral brasileiro, dada à vasta extensão de nosso território. Nesse sentido, o autor afirma que o leque extenso de opções, com muitos partidos, proporciona o caos em relação ao caráter ideológico. Nesse contexto, as candidaturas são pulverizadas, pois, se lança no mercado eleitoral uma quase infinidade de candidatos, com grande multiplicidade de propostas - fato que dificulta a formação de uma sinergia entre eleitor e candidato, de modo que os recursos econômicos surgem como o grande diferencial de uma campanha para outra. O resultado é “um desenho institucional que é altamente dependente de dinheiro para se viabilizar”⁵⁵⁶.

Dessa forma, o Petrolão expôs a complexa relação entre interesse público e privado no Brasil, sempre marcada por um patrimonialismo estrutural. O escândalo serviu como catalizador para uma nova reforma do sistema político. Todavia, diferentemente das modificações anteriores, que foram capitaneadas pelo Poder Legislativo e precedidas pelo debate e mobilização da própria classe política, dessa vez a alteração seria realizada pelo STF, sob a justificativa de seu papel de guardião do texto constitucional.

4.10 A proibição de doações por pessoas jurídicas pelo STF

Diante dos escândalos já mencionados, a classe política se empenhou em promover uma nova reforma do sistema político. Consequentemente, foram retomados projetos que se encontravam em tramitação e que visavam à alteração dos critérios de veiculação da propaganda, financiamento e prestação de contas de campanhas⁵⁵⁷. Nesse sentido, após muito debate nas respectivas casas, o Congresso

⁵⁵⁵ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 27.

⁵⁵⁶ CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 27.

⁵⁵⁷ Neste sentido, a nova legislação trouxe a possibilidade de cancelamento do registro da candidatura,

Nacional aprovou a PEC⁵⁵⁸ 182/2007⁵⁵⁹ e o projeto de Lei⁵⁶⁰ n. 5.735/13⁵⁶¹, que estabeleciam as diretrizes da reforma política, mantendo a possibilidade de doações por pessoas jurídicas.

Contudo, a reforma política figurava como uma das reivindicações das mobilizações populares iniciadas em 2013⁵⁶², e que, desde então, ganhou força e repercussão na mídia nacional. Dessa forma, os meios de comunicação fizeram uma ampla cobertura das propostas, mas a ênfase repousava na proibição de financiamento por pessoas jurídicas e, no fim da reeleição, para os cargos do Executivo. Não obstante, ambas as propostas foram rejeitadas, de modo que a reforma se ocupou de propaganda, requisitos de candidatura e critérios mais rígidos para a prestação de contas eleitorais.

Entretanto, o STF decidiu intervir e se empenhou em julgar a ADI proposta pela OAB, em tramitação desde 2011, por versar sobre a participação de empresas no

ou revogação do diploma, na hipótese de captação ou gastos ilícitos de recursos, bem como abuso do poder econômico. Da mesma forma, ficou proibido o recebimento de doações provenientes de entidades beneficentes e religiosas, esportivas e organizações não governamentais que recebam recursos públicos, e de organizações da sociedade civil que possuam interesses públicos. SILVA, Nathália Letícia de Pina. **Financiamento eleitoral: disputas e estratégias em torno da votação e aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC)**. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2001, p. 27.

⁵⁵⁸ BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição - PEC 182/2007**. Altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007.

⁵⁵⁹ CÂMARA aprova texto principal da Reforma Política em segundo turno: acordo entre líderes adiou para a próxima semana a votação dos destaques que podem excluir do texto temas polêmicos, como o financiamento empresarial de campanhas. **Carta Capital**, 7 jul. 2015. Política.

⁵⁶⁰ MARQUES, Ilário *et al.* Projeto de Lei n. 5.735/13. Nova Ementa: Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília: Câmara dos Deputados, 6 jun. 2013.

⁵⁶¹ Rodrigues registra que o texto aprovado pelos parlamentares e encaminhado para a Presidência da República foi fruto de um amplo acordo que reunia os maiores partidos da casa. Neste sentido, registra posicionamento de dois líderes: “Líder do DEM, o deputado Rodrigo Maia defendeu que “o crime não está em financiar campanhas de forma lícita, mas na utilização de consultoria, caixa dois e recursos públicos lavados para financiamento de campanhas”. A mesma linha foi seguida pelo líder do PSDB, deputado Marcus Pestana, para quem “tirar financiamento de empresas é criminalizar a atividade política e incentivar o caixa dois”. Todavia, o autor registra que os partidos de esquerda (PT, PCdoB e PSOL) votaram contra a proposta. RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, Brasília, p. 123-160, jan./abr. 2019, p. 150.

⁵⁶² É preciso pontuar que, apesar da ampla mobilização em massa, as manifestações ocorridas em junho de 2013 não contavam com uma bandeira específica, mas refletia uma série de insatisfações da população, de onde se percebia a revolta com o aumento da tarifa dos ônibus e uma insatisfação generalizada em relação à classe política. TUPINA, Matheus. Relembre 10 fatos que marcaram as Jornadas de Junho de 2013: mês de protestos teve black blocs, violência policial, pressão contra Copa e invasão da Esplanada. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 jun. 2023. Política.

processo eleitoral⁵⁶³. Assim, à medida que as fases da operação “Lava Jato” se desdobravam e ganhavam os noticiários, a sociedade e a mídia exerciam grande pressão para uma mudança estrutural do sistema político, com foco na relação entre os grandes grupos empresariais e os detentores de cargos públicos.

Nesse contexto, o debate se intensificou no STF, formando-se duas correntes entre os ministros da Corte. A primeira, e majoritária, acreditava que a legislação eleitoral colidia com três princípios constitucionais:

- a) igualdade, na medida em que não assegurava situações de isonomia entre os participantes;
- b) democrático, uma vez que o potencial financeiro significava maior número de votos; e
- c) republicano, diante da criação de vínculos espúrios entre candidatos e financiadores.

A segunda, minoritária, defendia que a Constituição se destinava a combater a influência econômica abusiva, de modo que o aporte de capitais por pessoas jurídicas não seria incompatível com a Carta Política.

Isso posto, em 17 de setembro de 2015, o plenário do STF concluiu o julgamento da ADI 4.650, prevalecendo o entendimento da corrente majoritária, decidindo pela procedência parcial da ação, que culminou na proibição das doações por pessoas jurídicas, mantendo-se inalterada a situação das pessoas físicas e candidatos. Todavia, o episódio acirrou a tensão entre Legislativo e Judiciário, uma vez que os parlamentares haviam decidido pela permissão das doações das pessoas jurídicas.

⁵⁶³ RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, Brasília, p. 123-160, jan./abr. 2019, p. 149.

4.11 A reação legislativa e a minirreforma eleitoral de 2015

Dias após o julgamento da ADI 4.650, em 29 de setembro de 2015, a presidente Dilma Rousseff optou por solucionar o impasse entre Legislativo e Judiciário, endossando seu apoio ao STF⁵⁶⁴. Dessa forma, exerceu sua prerrogativa de veto presidencial, excluindo do recém aprovado Projeto de Lei n. 5.735/13⁵⁶⁵ a possibilidade de doações por pessoas jurídicas. Ao devolver o texto para apreciação do Legislativo, os parlamentares não reuniram os votos suficientes para a derrubada do veto presidencial, de modo que prevaleceu o entendimento do STF.

Assim foi sancionada a minirreforma eleitoral - Lei n. 13.165/15⁵⁶⁶, que, apesar do tensionamento entre Legislativo e Judiciário, traduziu-se um esforço para a mitigação da fragmentação do espectro político. Nesse sentido, uma das inovações foi a denominada cláusula de barreira, que impede um candidato que não alcançar pelo menos 10% do quociente eleitoral a ocupar assento no Legislativo (art. 108). De igual forma, o diploma também limitou o número de candidatos que podem ser apresentados por cada partido para os cargos do Legislativo, fixando o percentual de 150% em relação ao quantitativo de cadeiras em disputa (art. 10). Além disso, também reforçou o vínculo de fidelidade partidária⁵⁶⁷, impondo a perda de mandato para o parlamentar que se desfiliar de seu partido sem justa causa (art. 22-A).

De outro norte, a legislação promoveu importantes avanços no tocante à

⁵⁶⁴ Mancuso e Speck registram que, em 2014, a defesa mais enfática a favor da doação por empresas veio da Presidência da República: “Segundo a Presidência, esta modalidade de financiamento deve ser admitida porque as empresas são um segmento social, e como tal não devem ser alijadas do processo de representação política; porque o aporte de recursos por empresas é uma forma de participação política e de expressão ideológica; porque o financiamento empresarial não gera desequilíbrio, se as disposições legais forem respeitadas; porque este financiamento garante pluralismo partidário, podendo evitar a hegemonia dos partidos maiores sobre os menores; e porque controle e transparência na relação entre empresários e classe política são os melhores remédios contra a influência do poder econômico nas eleições”. MANCUSO, Wagner Pralon; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento de campanhas e prestações e contas. **Cadernos Adenauer**, v. 15, n. 1, p. 135-150, 2014, p. 146.

⁵⁶⁵ MARQUES, Ilário *et al.* Projeto de Lei n. 5.735/13. NOVA EMENTA: Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília: Câmara dos Deputados, 6 jun. 2013.

⁵⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, [2017].

⁵⁶⁷ Cumpre esclarecer que essa alteração legislativa sobreveio após o mandado de segurança n. 26.603 pelo STF, que reforçou os vínculos entre o mandatário e seu partido. Já aprofundamos essa questão na obra “Fidelidade Partidária no Brasil”. FERREIRA, Adriano Guilherme de Aro. **Fidelidade partidária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

prestação de contas eleitorais, que proporcionaram maior transparência ao pleito e mais confiabilidade aos dados. Nesse sentido, estabeleceu a necessidade de divulgação das transações financeiras de campanha, no prazo máximo de 72 horas, na rede mundial de computadores (art. 28, §2, I). Além disso, aumentou o rol de documentos que devem ser apresentados à Justiça Eleitoral, tais como extratos bancários e cópia de cheques. Por fim, reduziu o prazo para apresentação das contas eleitorais.

Todavia, a ausência do financiamento privado pelas empresas impunha um novo desafio: a obtenção dos recursos necessários para custear o sistema eleitoral, demanda que se tornou mais urgente, após a realização do pleito de 2016 (eleições municipais). Isto, porque aquelas eleições marcaram a primeira disputa sem os recursos privados de pessoas jurídicas. Nesse sentido, a pesquisa de Fisch e Mesquita⁵⁶⁸ aponta que, naquele ano, “o volume de dinheiro nas campanhas para prefeitos caiu pela metade, enquanto a redução do montante empregado na disputa para vereadores foi de 36% em relação à eleição de 2012”. Dessa forma, encontrar a fonte de recursos para as eleições gerais de 2018 era uma preocupação que mobilizava toda a classe política.

4.12 A reforma eleitoral de 2017 e a criação do Fundo Eleitoral

Diante da ausência de recursos suficientes para custear as eleições gerais, os parlamentares optaram por alterar radicalmente o modelo de financiamento brasileiro, migrando para um paradigma substancialmente público. Assim, por meio da aprovação da Lei n. 13.487/17⁵⁶⁹, o Congresso Nacional criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC), com orçamento inicial de 1,7 bilhão de reais, posteriormente, elevado para 4,9 bilhões.

A lei estabeleceu que os recursos seriam distribuídos⁵⁷⁰ aos partidos políticos

⁵⁶⁸ FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, v 36, n. 106, p.33-53, set./out. 2022, p. 47.

⁵⁶⁹ BRASIL. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

⁵⁷⁰ Sobre a distribuição, a lei determina que: “Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II -

registrados no TSE. A base para o rateio foi definida como a proporção de votos recebidos por cada partido nas últimas eleições para a Câmara dos Deputados, bem como o número de representantes eleitos. Além disso, a lei estabeleceu que 2% do fundo seria dividido igualmente entre todos os partidos políticos regularmente registrados no TSE.

Todavia, a lei fixou critérios genéricos⁵⁷¹ para a divisão interna dos valores recebidos por cada legenda. Portanto, permitia-se que o dinheiro público fosse distribuído conforme o interesse dos dirigentes partidários. Em que pese a legislação estabelecer que cada legenda deveria informar previamente o critério ao TSE, a pesquisa de Moraes revela que os parâmetros fixados para as eleições de 2018 e 2022 foram genéricos e subjetivos, sem métricas bem definidas⁵⁷². Isso permitiu que as agremiações canalizassem os recursos públicos para os candidatos de sua preferência, observados os limites individuais de arrecadação. A esse respeito Moraes esclarece:

Em primeira conclusão, quanto ao levantamento de dados realizado, verificou-se que majoritariamente os partidos políticos vêm optando, nas eleições gerais de 2018 e 2022, por critérios de distribuição dos recursos do FEFC, sejam subjetivos (ao não determinar o conceito ou métricas objetivas para potencial eleitoral, dentre outras terminologias), sejam discricionários às direções partidárias. Em segunda conclusão, com base no levantamento realizado e na revisão bibliográfica proposta, especialmente buscando demonstrar a existência de déficit de democracia intrapartidária nas greis brasileiras, apontou-se três efeitos os quais seriam deletérios e, de princípio,

35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.” BRASIL. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017**. Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

⁵⁷¹ Importante esclarecer que o TSE editou a resolução n. 23.605/2019, que “Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)”. Não obstante a regulamentação, os partidos políticos gozam de ampla liberdade para definir os critérios de distribuição, que podem levar em conta critérios extremamente subjetivos, como a “probabilidade de êxito de um candidato” ou “estratégia político-eleitoral do partido em âmbito nacional”. MORAIS, Arthur Gandra de. **Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral passiva: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023, p. 63.

⁵⁷² MORAIS, Arthur Gandra de. **Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral passiva: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023, p. 128.

comprovariam a hipótese proposta: a) insegurança (jurídica e de expectativas) aos filiados; b) baixa efetividade material da capacidade eleitoral passiva; c) dirimir o acesso de novos quadros ou quadros marginalizados aos cargos eletivos⁵⁷³.

Nesse sentido, é preciso observar que a estrutura desenvolvida para administrar o Fundo Eleitoral reflete uma tendência centralizadora, que favorece o patrimonialismo em relação aos partidos políticos. Isto, porque a administração dos recursos é confiada aos órgãos nacionais de direção partidária, excluindo qualquer participação dos órgãos regionais ou municipais da legenda⁵⁷⁴. Contudo, é interessante observar que o cálculo do fundo é elaborado com base no esforço estadual, uma vez que reflete os votos de cada unidade federativa para a Câmara dos Deputados.

Desta forma, o entendimento da Corte Constitucional é de que, uma vez observados os percentuais mínimos de cota de gênero e racial, a distribuição interna dos recursos públicos constitui faculdade garantida pela autonomia partidária, conforme registrado no julgamento da ADI 7.214⁵⁷⁵.

Todavia, se, por um lado, a autonomia partidária visa ao fortalecimento das legendas - especialmente no tocante ao seu caráter ideológico -, por outro, a prerrogativa de distribuição desproporcional dos recursos públicos pode causar assimetrias indesejadas na corrida eleitoral⁵⁷⁶, especialmente no tocante às condições iniciais asseguradas a cada candidato. Assim, são necessários parâmetros e diretrizes que impeçam o desenvolvimento de uma postura patrimonialista e/ou clientelista por parte dos líderes nacionais dos partidos políticos, em relação aos órgãos inferiores das legendas.

⁵⁷³ MORAIS, Arthur Gandra de. **Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral passiva**: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023, p. 129.

⁵⁷⁴ SCHAEFER, Bruno Marques. Centralização nos partidos brasileiros: evidências a partir da distribuição do Fundo Partidário (2010-2016). **Revista Teoria & Pesquisa**, v. 28, n. 2, p. 47-70, 2019, p. 49.

⁵⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.214/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar. Direito Constitucional e Eleitoral. Arts. 17, § 2º, I, II; e 19, § 7º, I, II, da Resolução TSE 23.607/2019 [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 03 out. 2022. Brasília: STF, 2022, p. 13-14.

⁵⁷⁶ Nesse sentido, matéria produzida por Cerqueira, Reis e Vital Neto, referente as eleições de 2022, revela que um em cada três candidatos não recebeu o dinheiro público. CERQUEIRA, Carolina; REIS, Daniel; VITAL NETO. **Eleições 2022**: um em cada três candidatos não recebe verbas para campanha: partidos têm privilegiado candidaturas dos “puxadores de voto” em detrimentos dos novatos; especialistas discutem critérios da distribuição de recursos. São Paulo: CNN, 27 set. 2022.

Isso posto, é preciso observar que, além do aspecto financeiro consubstanciado na criação do Fundo Eleitoral, a reforma de 2017 deu mais um passo em direção à redução da fragmentação do espectro político. Afinal, o diploma proibiu a realização de coligações para eleições proporcionais (permitida a Federação de Partidos⁵⁷⁷), reduziu o número de candidatos que podem ser apresentados por cada legenda e estabeleceu uma cláusula de desempenho⁵⁷⁸ para acesso à propaganda de rádio e televisão.

4.13 A legislação eleitoral brasileira

Conforme registramos ao longo do presente capítulo, o Brasil é uma democracia representativa erigida sobre o pluripartidarismo, do qual emerge a autonomia partidária como um dos princípios norteadores da atividade política. Todavia, a multiplicidade de legendas colabora para a fragmentação do espectro político⁵⁷⁹. Dessa forma, os 29⁵⁸⁰ partidos constituem uma ampla gama de opções para o eleitor, gerando o caos no tocante às diferentes correntes ideológicas.

Esse rol extenso de agremiações é fruto do processo de redemocratização pós ditadura militar. Como apontamos anteriormente, buscava-se maior liberdade na construção do regime democrático, de modo que surgiram diversos grupos de opinião que se converteram em partidos. Posteriormente, sobretudo a partir da reforma eleitoral de 2015, a classe política buscou incentivar a redução do número de legendas⁵⁸¹. O objetivo foi contar com um leque político que refletisse as diferentes

⁵⁷⁷ A lei dos partidos políticos determina que: “Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária. § 1º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária. § 2º Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação [...].BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁵⁷⁸ Conforme emenda constitucional n. 97, que impôs nova redação ao §3º do Art. 17, que passou a vigor: “§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.”

⁵⁷⁹ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 402.

⁵⁸⁰ Partidos regularmente registrados no TSE em 22.07.24.

⁵⁸¹ FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, v 36, n. 106, p.33-53,

ideologias e correntes filosóficas de pensamento, mas dentro de um espectro reduzido de opções, facilitando a identificação e escolha do eleitor.

Neste sentido, a partir de 2015, ocorre a redução do número de candidatos que poderiam concorrer ao pleito, bem como a instituição da cláusula de desempenho individual⁵⁸² (10% do quociente eleitoral). Em seguida, a reforma de 2017 reduziu de 150% para 100%⁵⁸³ o número de candidatos que poderiam ser lançados por cada legenda. Além disso, ela também eliminou a possibilidade de coligações para o parlamento e inaugurou a cláusula de desempenho para recursos do Fundo Partidário. Finalmente, ela aumentou a cláusula de desempenho individual para 20% do quociente eleitoral e estabeleceu nova forma de distribuição das cadeiras remanescentes, esta última declarada inconstitucional pelo STF⁵⁸⁴.

Essa reformulação estrutural visou à redução da fragmentação, mas também da dependência financeira em relação ao setor privado. Neste sentido, o sistema brasileiro migrou para um modelo de financiamento eminentemente público. Hoje, em que pese admitir recursos de qualquer natureza, há uma clara predominância das verbas públicas disponibilizadas pelo Estado. Neste sentido, dados das eleições de 2022, conforme Rodrigues⁵⁸⁵, revelam que aproximadamente 95% dos recursos utilizados foram de natureza pública (Fundo Partidário e Fundo Eleitoral). Portanto, trata-se de um modelo *sui generis*, mas eminentemente público.

Sobre a particularidade brasileira, é preciso esclarecer que o Brasil não admite

set./out. 2022, p. 38.

⁵⁸² A esse respeito Fisch e Mesquita observam que: “Entre todos os eleitos nos pleitos de 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014, apenas 9 deputados federais foram eleitos com votação inferior a 10% do quociente eleitoral de seu estado. Desses 9 casos, 5 são deputados eleitos pelo PRONA no estado de São Paulo em 2002, “carregados” pela transferência de votos de Enéas Carneiro”. FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, v 36, n. 106, p.33-53, set./out. 2022, p. 38.

⁵⁸³ Nesse sentido, o art. 10 da Lei 9.504/97 determina: “Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um)”. BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁵⁸⁴ Conforme ADI 7.228, o STF declarou inconstitucional o estabelecimento de cláusula que determinava a participação na distribuição das cadeiras remanescentes somente para os partidos que atingissem, pelo menos, 80% do quociente eleitoral. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.228. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constitucional. Eleitoral. art. 109, § 2º, e art. 111 do Código Eleitoral. [...]. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski; **Redator(a) do acórdão**: Min. Cármen Lúcia, 28 fev. 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 27 maio 2024.

⁵⁸⁵ RODRIGUES, Leonardo. **Mais de R\$ 9 bilhões em recursos públicos foram destinados às campanhas eleitorais**: recursos privados são menos de 4% dos gastos de campanha. [Brasília]: CNN, 9 set. 2022.

a veiculação de propaganda paga em rádio e televisão, mas garante aos partidos o acesso gratuito, cujo custo é sustentado pelo Estado, mediante compensações fiscais⁵⁸⁶. As transmissões podem ocorrer em bloco, cadeia nacional ou estadual, além de inserções de trinta segundos ou um minuto. A distribuição do tempo é realizada de forma proporcional, conforme cláusula de desempenho⁵⁸⁷. As propagandas podem ser de dois tipos: partidária - destinada a promover os valores do partido e conclamar a população ao apoio e à filiação; e eleitoral - realizada durante os períodos de campanha para apresentar os candidatos e suas propostas.

Nesse contexto, o rádio e a televisão desempenham um papel importante na formação da consciência e da opinião do cidadão, em vista da rapidez de alcance da notícia e da abrangência de expectadores. Assim, figura como um espaço privilegiado e essencial para quem deseja atingir o grande público. Por isso, são meios de comunicação extremamente importantes para os partidos políticos, que visam a dar a maior publicidade possível às suas bandeiras e ideologias. Entretanto, o acesso a essas mídias é muito dispendioso; para se ter ideia disso, um espaço comercial de 30 segundos no Jornal Nacional (Rede Globo) custa, em média, R\$ 899.800,00⁵⁸⁸. Portanto, ao garantir aos partidos o acesso gratuito ao rádio e à televisão, o Estado aporta recursos consideráveis.

Não obstante, nos últimos anos, a legislação brasileira passou a permitir a realização de propaganda na internet⁵⁸⁹, ferramenta que tem sido amplamente utilizada por partidos políticos e candidatos⁵⁹⁰, como forma de reduzir os custos inerentes ao material impresso e direcionar o conteúdo para um perfil específico de eleitor. Assim, o candidato consegue chegar diretamente ao seu destinatário (perfil previamente definido) com um custo mais barato. Além disso, a internet também tem sido utilizada para promover o chamado “financiamento coletivo” de campanhas

⁵⁸⁶ Os valores são apurados com base no preço do horário comercial vigente, mediante consulta da tabela pública de preços divulgada pelas emissoras.

⁵⁸⁷ Art. 17, § 3º. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁵⁸⁸ VALENTINA, Victória. **Saiba quanto custa 30 segundos de propaganda na TV Globo**. Salvador: BNEWS, 27 mar. 2024.

⁵⁸⁹ Conforme Resolução TSE n. 23.732/24. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024**. Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. Brasília: TSE, 2024.

⁵⁹⁰ A esse respeito, segundo Puente há um significativo crescimento dos recursos que foram canalizados para a propaganda na internet. PUENTE, Beatriz. **Candidatos gastaram mais de R\$ 147 milhões em impulsionamento na internet**: propaganda eleitoral virtual segue permitida até esta sexta-feira (30), segundo o Tribunal Superior Eleitoral, assim como a veiculação de programas em TV e rádio. Rio de Janeiro: CNN, 28 set. 2022.

eleitorais, o *crowdfunding*⁵⁹¹.

Em relação aos recursos privados⁵⁹², a legislação atual permite a utilização de verbas próprias, doações espontâneas⁵⁹³ ou valores arrecadados por meio de eventos ou financiamento coletivo. Não obstante, os aportes privados representam uma parcela muito pequena do montante total. Para se ter uma ideia da magnitude, em 2018, esses valores representaram 4,34% do total arrecadado no pleito; já em 2022, o percentual foi reduzido a meros 3,35%⁵⁹⁴. Isso, graças à proibição de doações por pessoas jurídicas e ao estabelecimento de limites de contribuição individual.

Nesse contexto, alguns instrumentos utilizados no exterior foram incorporados em nossa legislação, com vistas a garantir lisura e transparência no processo eleitoral. Esses elementos podem ser identificados na redução do prazo para apresentação de contas eleitorais, abertura de contas específicas de campanha (que deve identificar a origem e o destino de todos os recursos), imediata publicidade de todas as transações, inserção de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) específico de campanhas em materiais etc. Além disso, a fixação do teto de arrecadação promoveu maior isonomia entre os candidatos, restringindo as distorções decorrentes de um grande afluxo financeiro.

De igual forma, a Justiça Eleitoral vem contribuindo para que as informações sejam processadas e disponibilizadas de forma clara e rápida, em meios de comunicação acessíveis ao eleitor. Nesse sentido, o site Divulgacand, gerenciado pelo TSE⁵⁹⁵, possui informações detalhadas e atualizadas de todos os candidatos, fornecendo informações financeiras instantâneas (observado o prazo máximo de 72

⁵⁹¹ Conforme art. 21 da Resolução TSE n. 23.607/19. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília: TSE, 2019.

⁵⁹² As doações de pessoas físicas e de recursos próprios podem ser realizadas por meio de transação bancária em que o Cadastro de Pessoa Física (CPF) do doador esteja identificado; por doação ou cessão temporária de bens ou serviços estimáveis em dinheiro, com a demonstração de que o doador é proprietário do bem ou responsável direto pela prestação do serviço; e por instituições que promovam serviços de financiamento coletivo. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Conheça as regras sobre arrecadação e uso de recursos por partidos e candidatos**: normas disciplinam o tema para as campanhas nas Eleições Municipais 2024. Brasília: TSE, 2 abr. 2024.

⁵⁹³ Lei n. 9.504/97: Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. § 1º. As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição [...]. BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁵⁹⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas**: receitas/despesas. Brasília: TSE, 2024.

⁵⁹⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Brasília: TSE, 2 abr. 2024.

horas). Hoje, essas informações podem ser acessadas de qualquer aparelho celular, permitindo que o cidadão participe e fiscalize a campanha eleitoral de qualquer local. Da mesma forma, a Justiça Eleitoral faculta a realização de denúncia eletrônica sobre propaganda irregular ou ilícito eleitoral.

Portanto, é preciso reconhecer que o Brasil tem avançado na estruturação da fiscalização de campanhas. Nesse sentido, os vários episódios de corrupção contribuíram para que, hoje, a Justiça Eleitoral disponha de informação célere, além da possibilidade do cruzamento de uma ampla variedade de dados. O resultado tem sido um aumento do julgamento de ações que versam sobre abuso de poder financeiro e que, muitas vezes, culminam na cassação do mandato dos eleitos.

5 A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E O FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

Após procedermos a uma sucinta reconstrução da legislação eleitoral, intencionamos, neste capítulo, discutir sobre as características do paradigma brasileiro. Isto, porque, conforme explicado anteriormente, o Brasil desenvolveu um modelo próprio que nasceu com características de financiamento eminentemente privado, mas migrou para um modelo apoiado majoritariamente em verbas públicas.

Assim, pretendemos identificar os limites impostos pela CRFB/1988, no intuito de percorrermos os parâmetros da matriz vigente. Isso se faz necessário, em razão da mutação do texto constitucional que sofreu significativas alterações por meio do processo ordinário de emendas, bem como pela interferência do Poder Judiciário, como guardião da carta magna.

Nesse contexto, abordaremos, ainda, os princípios que norteiam a atual hermenêutica constitucional, para, em seguida, analisarmos detidamente a ADI 4.650⁵⁹⁶, responsável por alterar o modelo de financiamento nacional. Afinal, ao impedir as pessoas jurídicas de contribuírem com o custeio das campanhas eleitorais, o STF reduziu a principal fonte de receita dos candidatos. Consequentemente, o Congresso Nacional optou por desenvolver um modelo majoritariamente público, ancorado nas verbas do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário.

Nesse cenário, examinaremos cada um dos princípios invocados pelos ministros da Corte Constitucional para justificarem a interferência no ordenamento jurídico, a saber, o democrático, o da igualdade e o republicano. Para facilitar o entendimento desses preceitos, abordaremos cada um deles separadamente.

Ao longo dessa análise, retomaremos alguns tópicos já abordados neste estudo, motivo pelo qual nos limitaremos a fazer uma breve referência a eles, colocando-os entre parênteses.

Estabelecidas essas premissas, nos debruçaremos sobre alguns pontos que julgamos preocupantes no atual modelo de financiamento eleitoral brasileiro. Nos deteremos, particularmente, nos critérios de distribuição das verbas públicas. Afinal,

⁵⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator(a): Min. Luiz Fux. 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016.

conforme já demonstrado no capítulo 2, uma competição justa e igualitária depende do acesso equânime aos recursos disponíveis, principalmente, quando se trata de verbas públicas fornecidas pelo próprio Estado.

Finalmente, faremos algumas sugestões que visam a aprimorar o sistema de financiamento nacional. Para tanto, nos valeremos dos mecanismos já explorados nos capítulos anteriores, especialmente os dados históricos, sociais e culturais. Isto, porque, acreditamos que a análise e síntese desses dados podem proporcionar uma visão mais objetiva, que ajude a aperfeiçoar os mecanismos democráticos vigentes fortalecendo, assim, o modelo de financiamento eleitoral brasileiro.

5.1 A matriz constitucional do financiamento eleitoral

A Constituição que vigora hoje não é mais a mesma promulgada em 1988, graças às seis emendas de revisão e às 132 emendas constitucionais. Além disso, há ainda modificações feitas pelo Poder Judiciário para a defesa da carta magna, que estabeleceram novos contornos para o texto elaborado pelo constituinte⁵⁹⁷.

Por essas razões, é preciso delimitar os parâmetros impostos ao sistema eleitoral, sobretudo em relação ao financiamento de campanhas eleitorais⁵⁹⁸.

Preliminarmente, é preciso esclarecer que o processo de constitucionalização do direito eleitoral encontra alguns obstáculos, dentre os quais Frazão destaca um crédito elevado à primazia dos princípios da moralidade, probidade e ética, em detrimento da vontade soberana expressa nas urnas. A esse respeito, o autor registra que os diversos escândalos de corrupção⁵⁹⁹ da política brasileira produziram reflexos em âmbito legislativo e hermenêutico constitucional, de modo que aqueles princípios

⁵⁹⁷ HORBACH, Carlos Bastide. De mutação em mutação, uma nova constituição: sistema proporcional e fidelidade partidária. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; LEAL, Roger Stiefelmann (coord.). **A nova Constituição de 1988?** São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021, p. 359.

⁵⁹⁸ Para corroborar essa assertiva, Horbach esclarece que a fidelidade partidária gozava de um tratamento muito distinto do atual na época da promulgação da constituição de 1988. O autor explica que isso se deve à mutação do texto constitucional. HORBACH, Carlos Bastide. De mutação em mutação, uma nova constituição: sistema proporcional e fidelidade partidária. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; LEAL, Roger Stiefelmann (coord.). **A nova Constituição de 1988?** São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021, p. 377.

⁵⁹⁹ Neste sentido, anota: “De fato, investigações criminais e operações policiais nos últimos anos têm descortinado diversos escândalos de corrupção e de malversação de recursos públicos, mostrando à população a relação promíscua que havia - e de certa forma ainda há - entre parte da classe política e setores do empresariado brasileiro”. FRAZÃO, Carlos Eduardo. Por um direito eleitoral constitucional. In: FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (coords.). **Reforma política e direito eleitoral contemporâneo**: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2019, p. 43.

se converteram em vetores exegéticos centrais das disposições eleitorais⁶⁰⁰.

Acordada essa premissa, infere-se que a soberania popular constitui cláusula pétrea, cujo exercício compete ao povo ou seus representantes (art. 1º, inc. I e parágrafo único). Nesse contexto, o direito ao sufrágio universal - direto e secreto, com valor igual para todos - emerge como o núcleo central dos direitos políticos⁶⁰¹. Consequentemente, a Carta determina a realização de eleições para os cargos no Executivo e Legislativo, prevendo ainda a possibilidade de realização de plebiscito, referendo e projetos de lei de iniciativa popular. Finalmente, o texto impõe critérios para o exercício dos direitos políticos e a elegibilidade dos candidatos.

Isso posto, a Constituição brasileira outorgou aos partidos políticos o chamado monopólio das candidaturas, de modo que a filiação partidária é requisito indispensável para concorrer ao pleito (art. 14, §3º, inc. V). Logo, a Constituição também estabeleceu os parâmetros para a criação e manutenção das agremiações, impondo a obrigatoriedade de registro no órgão civil e no TSE. Assim, uma vez constituídos, os partidos podem participar das eleições e receber recursos públicos. Diante de sua essencialidade, figuram como atores principais de todo o processo eleitoral⁶⁰².

Todavia, vale lembrar que, enquanto o texto de 1988 buscava incentivar a criação de partidos políticos, a redação atual da Carta pretende reduzir a fragmentação do espectro político (subseção 4.11), motivo pelo qual impõe algumas restrições que visam a diminuir o número de partidos ativos, especialmente no tocante ao acesso a recursos públicos (art. 17, §3º)⁶⁰³.

Desta forma, em relação ao modelo de financiamento eleitoral, a Constituição elegeu um paradigma misto, possibilitando a injeção de recursos públicos e privados. Nesse sentido, impõe que as verbas públicas sejam originárias do Fundo Partidário e Fundo Eleitoral. Em relação aos aportes privados, a Carta proíbe o recebimento de recursos de governos ou entidades estrangeiras, a fim de proteger o caráter nacional

⁶⁰⁰ FRAZÃO, Carlos Eduardo. Por um direito eleitoral constitucional. In: FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (coord.). **Reforma política e direito eleitoral contemporâneo: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux**. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2019, p. 43-44.

⁶⁰¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 778.

⁶⁰² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁶⁰³ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

do pleito⁶⁰⁴.

Portanto, o texto constitucional não estabelece limites ou proibições no que tange aos recursos privados de pessoa nacional - seja física ou jurídica. De igual forma, não fixa percentuais impositivos para aportes públicos ou privados, exceção feita aos valores destinados a incentivar a participação e candidatura de mulheres na política⁶⁰⁵, que são calculados sobre o total dos recursos públicos disponibilizados às legendas.

Nesse contexto, com o objetivo de mitigar a pulverização do espectro partidário, a Constituição impõe uma cláusula de barreira no tocante ao recebimento dos recursos públicos⁶⁰⁶. Conforme discutimos no capítulo anterior, esta previsão não se encontrava no texto de 1988, mas foi fruto de um trabalho em prol do fortalecimento das legendas. Por isso, a redação atual faculta aos mandatários eleitos por agremiações que não reuniram os requisitos mínimos (para recebimento dos fundos) a possibilidade de trocar de partido, sem que isso configure infidelidade partidária - o que acarretaria a perda do mandato, nos termos do art. 17, §5º da CRFB/1988⁶⁰⁷.

De maneira sucinta, esses são os limites constitucionais estabelecidos pela Carta de 1988 para o financiamento das campanhas eleitorais. As normas complementares decorrem, principalmente, da Lei dos Partidos Políticos (9.096/95), Lei das Eleições (9.504/97) e resoluções editadas pelo TSE.

Não obstante a existência de limites bem definidos, que permitem que pessoas

⁶⁰⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁶⁰⁵ A esse respeito, o art. 17 estabelece: “§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários. § 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário.” BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁶⁰⁶ Nesse sentido, o art. 17 determina “§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.” BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁶⁰⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

jurídicas participem do financiamento do processo eleitoral, o STF decidiu alterar os parâmetros desse modelo. Assim, ao julgar a ADI 4.650, em setembro de 2015, proibiu a participação de pessoas jurídicas, cujos reflexos abalaram todo o sistema de financiamento político, conforme já abordado (subseção 4.11). Assim, precisamos aprofundar nas justificativas expostas pelos ministros, a fim de esclarecermos os motivos dessa restrição.

5.2 A Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650

Conforme discutimos no capítulo 4, em setembro de 2011, a OAB ajuizou ação requerendo a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 24, 31 e 39, § 5º da Lei dos Partidos Políticos, bem como do art. 23, § 1º da Lei das Eleições, que regulamentavam as doações por pessoas jurídicas. Além disso, a Associação também solicitou a fixação de limite para doações individuais de pessoas físicas e candidatos.

A OAB fundamentou suas razões em quatro pilares:

- a) a mistura tóxica entre eleições e poder econômico;
- b) a violação ao princípio da igualdade;
- c) a ofensa ao princípio democrático; e
- d) a afronta ao princípio republicano.

Assim, afirmou que o sucesso nas eleições dependeria, em boa parte, de aportes financeiros elevados, sobretudo em sociedades de massa, como o caso do Brasil. Esse contexto resultaria em uma submissão da política ao poder econômico, “o que se afigura nefasto para a democracia”⁶⁰⁸.

Dessa forma, a OAB defendeu que os mais ricos tendem a ter, nas eleições, um resultado melhor do que os pobres, gerando uma indesejada distorção do sistema eleitoral. De tal modo, essa realidade afastaria potenciais candidatos da política, por não possuírem os recursos necessários para financiar sua campanha. Logo, a Associação sustentou que a dependência dos recursos privados promoveria o favorecimento dos grandes doadores e a disseminação da corrupção eleitoral, motivo pelo qual seria necessária a intervenção da Corte Constitucional, estabelecendo-se

⁶⁰⁸ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011, p. 5.

novas diretrizes para o financiamento político⁶⁰⁹.

Ao contextualizar seu pedido, a OAB sublinhou a gravidade dos episódios de escândalo descortinados ao longo da história política brasileira⁶¹⁰, ressaltando a marcante participação das empresas. A esse respeito, afirmou que o sistema vigente não buscaria assegurar os direitos do cidadão, concretizando a igualdade política, mas serviria para favorecer entidades artificiais (pessoas jurídicas) em detrimento do brasileiro comum; assim, sublinhou que as pessoas jurídicas existem somente para “facilitar o tráfego jurídico e social”⁶¹¹. Desta forma, a OAB defendeu a impossibilidade de que “não cidadãos” participassem do processo eleitoral.

No tocante à violação do princípio da igualdade, a OAB sustentou que o financiamento por pessoas jurídicas serviria apenas para beneficiar os mais ricos. Isto, porque, o aporte de capitais por meio dos entes abstratos consistiria em um mecanismo destinado a camuflar as doações de campanha de seus sócios ou proprietários. Logo, o raciocínio desenvolvido pela OAB buscou distinguir os conceitos de igualdade política e liberdade econômica, acentuando que a primeira impõe a abolição das desigualdades promovidas pela segunda⁶¹².

Nesse contexto, a Ordem dos Advogados do Brasil registrou que os aportes financeiros em campanhas eleitorais visariam à manutenção do *status quo* da elite econômica. Para tanto, apontou que a desigualdade econômica prejudica aqueles que não têm intimidade com a elite financeira, o que se revela desfavorável aos mais pobres. De igual forma, a vantagem financeira retiraria a possibilidade de sucesso daqueles não defendem as bandeiras afetas ao empresariado⁶¹³.

Já em relação ao princípio democrático, a Ordem dos Advogados do Brasil⁶¹⁴ defendeu que a desigualdade financeira resultaria em distorção das chances dos competidores, acarretando a disparidade de armas dos concorrentes. Ao fazê-lo, o ordenamento jurídico estaria convertendo a democracia em uma oligarquia, na qual apenas os ricos participam das deliberações públicas.

Finalmente, no tocante à ofensa ao princípio republicano, a Ordem dos

⁶⁰⁹ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011, p. 5.

⁶¹⁰ Naquele momento não era de conhecimento público o Petrolão, que viria a se tornar o maior escândalo de corrupção do Brasil.

⁶¹¹ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011, p. 9.

⁶¹² ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011, p. 12-13.

⁶¹³ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011, p. 13.

⁶¹⁴ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011, p. 19.

Advogados do Brasil⁶¹⁵ registrou que seria preciso estabelecer uma divisão mais clara entre o domínio público e o privado, rechaçando-se o patrimonialismo histórico que vigorou no Brasil desde os primórdios⁶¹⁶.

Isto posto, a peça de ingresso buscou demonstrar que a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral seria responsável por provocar uma dominação do elemento financeiro sobre o político, aniquilando a igualdade pretendida pelo Estado Democrático de Direito. Consequentemente, acarretaria também um desbalanceamento da participação política - permitindo que “não cidadãos” influenciassem no processo eleitoral. De tal forma, esse modelo seria incompatível com a matriz constitucional brasileira, demandando a interferência do STF para reestabelecer as diretrizes do financiamento eleitoral, uma intervenção destinada a impedir a participação das empresas, bem como a fixação do limite de gastos individuais.

5.2.1 Considerações sobre a inicial da OAB

Antes de prosseguirmos em nossa análise, precisamos tecer alguns comentários sobre o argumento desenvolvido pela Ordem dos Advogados do Brasil⁶¹⁷, posto que necessários para melhor esclarecimento sobre a dimensão do problema. Para isso, nos deteremos brevemente nas questões, a saber:

- a) a desigualdade financeira;
- b) a separação entre direitos políticos e econômicos; e
- c) a atitude patrimonialista de alguns agentes públicos.

Advertimos que esses aspectos serão posteriormente retomados, ao analisarmos o fundamento do acórdão da ADI 4.650, ainda que sob nova perspectiva.

No tocante à questão da desigualdade financeira, em que pesem os argumentos tecidos pela autora, os elementos que trouxemos no capítulo 2 revelam que se trata de um fenômeno mundial, recorrente em todas as democracias. Não discordamos que seja um fato indesejado, com grande potencial de distorção na

⁶¹⁵ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011.

⁶¹⁶ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011, p. 20.

⁶¹⁷ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011.

corrida eleitoral, e que deve estar no centro das preocupações dos legisladores. Todavia, acreditamos que as diferenças econômicas persistirão como reflexo da própria sociedade moderna. Neste sentido, o objetivo do legislador deve ser reduzir as distorções, com vistas a proporcionar uma competição justa e eficaz, sem que isso implique a completa eliminação de alguns atores.

Para tanto, será preciso trabalhar com um espectro de tolerância, dentro do qual as diferentes capacidades de cada candidato refletirão maior ou menor suporte financeiro por parte da sociedade. Não obstante, uma solução simplória do problema seria o estabelecimento do financiamento exclusivamente público, com valores iguais para todos os candidatos - modelo que apresenta inúmeros problemas (já expostos no capítulo 2).

Feito esse esclarecimento, um ponto que merece especial atenção é a distinção entre pessoas físicas e jurídicas. Nesse sentido, o ordenamento estabelece os direitos e deveres de ambas as pessoas. Sob esse prisma, parece-nos razoável que, se, de um lado, o governo estabelece o dever de as pessoas jurídicas contribuírem para a manutenção e o desenvolvimento do Estado - por meio do pagamento de impostos e contribuições -, por outro lado, tais pessoas devem gozar do direito de defender ideais, filosofias e posicionamentos que estejam alinhados aos seus interesses. Não estamos, em nenhuma medida, defendendo que o direito ao voto seja estendido às pessoas jurídicas. Mas, sim, esclarecendo que os deveres de custear o Estado são coerentes com o direito de fomentar uma determinada ideologia, respeitados os limites das cláusulas constitucionais.

Além disso, há que se registrar que as pessoas jurídicas refletem uma união de pessoas físicas, mas com elas não se confundem. Nesse sentido, o Código Civil⁶¹⁸, em seu art. 49-A, estabelece expressamente que “a pessoa jurídica não se confunde com os seus sócios, associados, instituidores ou administradores”. Portanto, é razoável considerar que as pessoas jurídicas ostentem interesses diversos das pessoas físicas que integram os seus quadros. Da mesma forma, a atuação de uma empresa pode, ou não, refletir a opinião e os interesses de seus sócios ou controladores. Portanto, refutamos a generalização de que a participação de empresas no processo eleitoral serve apenas para canalizar recursos de algumas pessoas físicas, fazendo com que essas contribuam além do limite estabelecido para

⁶¹⁸ BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF:Presidência da República, [2024].

o cidadão comum.

De igual sorte, não nos parece democrático impedir que essas entidades reais - ainda que abstratas - sejam impedidas de colaborar na difusão de bandeiras que são de seu interesse, sobretudo quando os pilares da democracia se assentam sobre os princípios da liberdade e igualdade (já analisados no capítulo 2). De outro norte, não julgamos coerente atribuir direitos políticos às empresas, sobretudo o direito ao voto, vez que isso acarretaria uma distorção da democracia, na medida em que algumas pessoas poderiam gozar de um duplo direito ao voto. O que se pretende é assegurar a esses entes a liberdade de expressarem sua opinião e seus interesses.

Isto posto, corroboramos a opinião de que direitos políticos e econômicos são esferas distintas. Daí o porquê de os objetivos pretendidos por cada um desses princípios serem diferentes. Se, de um lado, os direitos políticos pressupõem uma igualdade absoluta, tal pressuposto não é atribuído aos direitos econômicos; todavia, ambos os princípios se entrelaçam na realidade. De tal forma, é preciso que se assegure o exercício dos direitos políticos, levando-se em consideração que as desigualdades econômicas constituem um fenômeno real. Só assim poderemos encontrar os parâmetros adequados para superar os desafios políticos e eleitorais.

Por fim, em relação ao patrimonialismo, é preciso reconhecer que este constitui um fenômeno enraizado em nossa cultura pública, como delineamos no capítulo 4. Todavia, também devemos reconhecer que, na última década, foram empreendidos esforços significativos em prol da moralização e transparência do trato da coisa pública, como a própria inclusão do dever de prestar contas.

5.3 O julgamento da ADI 4.650

Retomando a análise da ADI 4.650⁶¹⁹, o processo foi distribuído para a relatoria do ministro Luiz Fux, que elaborou um voto sustentando a procedência da ação. Após os debates entre os ministros criaram-se duas correntes distintas, a primeira a favor da procedência e a segunda contra. Ao final, prevaleceu o direcionamento do relator, de modo que o STF declarou a inconstitucionalidade da participação das pessoas

⁶¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016.

jurídicas no processo eleitoral. No tocante ao pedido de fixação de limites individuais, a Corte rejeitou o requerimento contido na inicial.

Nesse contexto, é preciso registrar que a Câmara e o Senado Federal se opuseram à pretensão da Ordem dos Advogados do Brasil⁶²⁰, requerendo a improcedência da ação e a manutenção dos parâmetros normativos então vigentes. De igual forma, a Advocacia-Geral da União (AGU) também corroborou essas manifestações, por entender não estarem configuradas ofensas aos princípios democrático, republicano e da igualdade. Por outro lado, o Ministério Público e a Procuradoria Geral da República opinaram pela procedência da ação.

Em relação à corrente majoritária, aglutinada por meio do voto do relator, defendeu-se que o exercício da cidadania é inerente às pessoas físicas, às quais compete influir na vontade política do país, o que se opõe aos objetivos das pessoas jurídicas, que visam somente ao lucro, inexistindo qualquer viés ideológico ou comprometimento com a vontade política da nação. Dessa forma, a injeção do capital empresarial nas campanhas eleitorais criaria uma irrefragável dependência para os partidos políticos e candidatos, que ficariam reféns de seus financiadores. Além disso, a participação desses entes abstratos no processo eleitoral seria responsável pelo forte afluxo de capitais, que acarretariam o aumento dos custos de campanha, bem como um desbalanceamento da concorrência entre os competidores, uma vez que somente os candidatos alinhados à ideologia da elite financeira teriam chance de êxito.

Por outro lado, a corrente minoritária, liderada pelo ministro Teori Zavascki, sustentou que o Judiciário não poderia impedir a regulamentação das doações de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais ante a ausência de expressa vedação constitucional. Assim, apontou que o Judiciário não seria o ambiente adequado para a discussão da conveniência do texto normativo, mas apenas para a aferição de sua constitucionalidade. Nesse sentido, esclareceu que o voto é apenas uma das variadas formas de participação democrática, não sendo possível concluir que quem não possui capacidade de votar não está autorizado a contribuir. Nessa linha de raciocínio, também não se poderia afirmar que o interesse empresarial, apesar de financeiro, seria ilegítimo, pois as empresas participam da vida e interação social de forma lícita, inclusive recolhendo tributos aos cofres públicos.

⁶²⁰ ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011.

Por fim, ressaltou que a solução do problema envolvendo os gastos excessivos das campanhas eleitorais não seria a mera declaração de inconstitucionalidade das fontes de financiamento, revelando-se um problema mais estrutural, que deveria ser combatido em diversas frentes. O ministro foi acompanhado pelos pares Celso de Mello e Gilmar Mendes.

Uma vez definidas as linhas gerais do julgamento, pretendemos nos debruçar sobre os fundamentos jurídicos da decisão, a fim de esclarecermos se, e em que medida, a matriz constitucional brasileira impõe a proibição das pessoas jurídicas no processo eleitoral. Isto, porque, conforme delineado no capítulo 4, a abrupta redução das fontes de financiamento privado acarretou uma profunda alteração do modelo de financiamento nacional.

Assim, a partir deste ponto, nos debruçaremos sobre cada um dos princípios constitucionais declaradamente infringidos: democrático, da igualdade e republicano, tarefa que se revela desafiadora, na medida em que o estudo contempla conceitos abertos, por vezes subjetivos e, por isso, de difícil objetivação. Procederemos à discussão, evocando os fundamentos endossados por cada uma das duas correntes que se formaram no julgamento, acrescentando subsídios teóricos já abordados ao longo desta tese.

5.3.1 O princípio democrático

O primeiro princípio evocado para justificar a procedência da ação foi o democrático, que se revela o de maior amplitude e abrangência. Isto, porque a própria noção de democracia pode variar, consoante análise feita no capítulo 2. Todavia, da leitura do julgado, percebe-se que os ministros utilizaram o conceito em sua acepção procedimental, com o objetivo de identificar os atores legitimados a contribuir no processo político.

Isto posto, constatou-se que a corrente vencedora apontou que a democracia se assenta sobre a soberania popular, cuja vontade é expressa por meio do voto. Consequentemente, os atores legitimados a participarem das eleições seriam somente aqueles que ostentam a condição de cidadão. Por isso, a Constituição teria assegurado somente às pessoas físicas os direitos políticos, conforme o art. 14 da

Carta de 1988⁶²¹. Sob essa ótica, não seria democrático permitir que pessoas jurídicas influíssem, de qualquer maneira, no processo eleitoral. Essa ideia foi bem sintetizada no voto do ministro Dias Toffoli, como podemos ler, a seguir:

Com efeito, o financiamento eleitoral deve ter liame com os atores sociais que participam do pleito: os eleitores, os partidos políticos e os candidatos. É inegável que as pessoas jurídicas desempenham relevante papel na sociedade, exercendo, por exemplo, pressão social sobre o Estado, mas não são – e não podem ser – atores do processo eleitoral. Se as pessoas jurídicas não participam do processo democrático – pois não gozam de cidadania –, admitir que possam financiar o processo eleitoral é violar um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, qual seja, o da soberania popular⁶²².

De igual forma, o ministro Ricardo Lewandowski complementou:

Ora, povo é o conjunto de cidadãos. Ponto. Não se confunde com um concerto de empresas. Segue-se, portanto, a inafastável conclusão de que a vontade das pessoas jurídicas não pode concorrer com a dos eleitores, considerados seja individualmente, seja coletivamente, e muito menos sobrepor-se a ela⁶²³.

Portanto, é possível constatar que o cerne do argumento repousa na proibição de que “não cidadãos” participem do processo eleitoral, seja por meio do voto, seja por qualquer outra forma de manifestação. Na opinião dos ministros, o aporte de capitais acarretaria a limitação da liberdade do cidadão, ou mesmo a sobreposição dos objetivos empresariais em detrimento da vontade soberana do eleitor.

Entretanto, é preciso advertir que, do ponto de vista exclusivamente jurídico, não se verifica um efeito direto entre o aporte de capitais e o exercício da soberania. Assim, no fundo, os magistrados defendiam que a ação das empresas promove, indiretamente, a limitação do exercício da liberdade dos cidadãos. Ou seja, ao financiar as campanhas eleitorais, as empresas estariam condicionando a própria vontade dos eleitores, o que só pode ser admitido, se aceitarmos que o aporte de

⁶²¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁶²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 83.

⁶²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 179.

capitais possui, necessariamente, a capacidade de orientar o voto do eleitor.

Para tanto, os ministros fizeram um raciocínio reverso: partiram do resultado das eleições, analisaram os valores despendidos pelos candidatos e concluíram que a causa determinante foram os recursos financeiros.

Todavia, esse raciocínio parece-nos falho, na medida em que não considera diversos outros fatores, como o carisma do candidato, seu histórico de atuação, seu tempo de exposição na mídia etc. Não estamos negando que o dinheiro seja um dos fatores que influenciam o desempenho dos candidatos; talvez, seja até o mais importante. Entretanto, na elaboração da análise jurídica, acreditamos que essa conclusão precisa ser refutada como uma verdade insofismável.

Estabelecida essa premissa, os ministros não negaram que as pessoas jurídicas fossem um ente abstrato legalmente concebido, com direitos e deveres assegurados pelo ordenamento jurídico. Entretanto, afirmaram que a Carta Magna lhes recusa o *status* de cidadão, motivo pelo qual deviam ser excluídos do processo político. Afinal, conforme entendimento registrado pelo relator, o exercício da cidadania está vinculado a três direitos fundamentais: o voto, a possibilidade de ser votado e a prerrogativa de influir na formação da vontade política⁶²⁴.

A fim de reforçar esse argumento, os ministros ressaltaram que as empresas possuem um único objetivo: a obtenção de lucro. Dessa forma, ainda que promovessem políticas ambientais, culturais, humanas ou sociais, nada justificaria sua participação em um processo político. Afinal, se almejam o lucro, sua atuação estará voltada para interesses puramente econômicos, que distam do bem da população⁶²⁵. Além disso, afirmaram que possibilitar a participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral não resultaria em melhoria dos instrumentos e mecanismos democráticos. De igual forma, a perseguição do lucro seria incompatível com a vontade da nação, que visa a aprimorar o bem comum. A esse respeito, transcrevemos a opinião do ministro Ricardo Lewandowski:

⁶²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 48.

⁶²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 49.

As pessoas jurídicas, ademais, não votam e não podem ser eleitas, daí porque não há a menor razão de permitir que elas tenham qualquer participação no processo eleitoral, nem mesmo mediante apoio financeiro a partidos ou candidatos, sobretudo porque elas, por definição, defendem interesses materiais, mais especificamente o lucro delas mesmas, pretensão incompatível com a permanente aspiração de aprimorar o bem comum que promana da somatória dos votos individuais dos cidadãos⁶²⁶.

No que tange ao bem comum, a exposição que realizamos no capítulo 2 (subseção 2.8) revela como Schumpeter já apontava a impossibilidade de objetivação de um bem comum, racional e objetivo. De tal forma, o austríaco desconstruiu os universais erigidos pela doutrina liberal clássica, revelando que o “bem comum” é algo abstrato e irrealizável. Assim, o argumento invocado pelos ministros do STF não encontra qualquer respaldo na teoria minimalista de democracia, motivo pelo qual, a nosso sentir, não constitui um argumento jurídico válido para justificar a impossibilidade de pessoas jurídicas influírem no processo eleitoral. Isso, principalmente, porque os votos da corrente majoritária revelaram que os ministros optaram por uma concepção procedimentalista do princípio democrático. Nesse contexto, o “bem comum” desaparece ante o consenso dos grupos majoritários – verdadeiros responsáveis pela orientação da vontade política.

Em relação à finalidade perseguida por esses entes abstratos, cumpre sublinhar que as premissas adotadas pelos ministros refutam a hipótese de que objetivos econômicos possam gerar algum benefício para a coletividade. Erige-se, então, uma absoluta contraposição entre interesse público e interesse privado, negando qualquer possibilidade de confluência entre ambos. Apesar da ausência de dados empíricos que corroborem essa afirmação, os julgadores assumem o corolário de que financeiro e social são antagônicos.

Não queremos, neste texto, afirmar que interesses públicos e privados serão sempre compatíveis, o que seria por si só absurdo, mas acreditamos que existem ocasiões em que podem convergir na mesma direção. Nesse sentido, algumas medidas econômicas podem favorecer o desenvolvimento de empresas e, concomitantemente, o aumento do número de empregos, por exemplo, resultando um bem para a população. De igual forma, determinadas políticas econômicas podem estimular a aquisição de bens de consumo voltados para melhorar a vida do cidadão

⁶²⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 179.

- como foi o caso da isenção tributária para produtos da linha “branca”, favorecendo a arrecadação das empresas.

Isso posto, a opinião da corrente majoritária foi contraposta pelo ministro Teori Zavascki que ressaltou que o texto constitucional faculta outras formas de participação política, além daquelas inerentes aos direitos de cidadania. A esse respeito, lembrou que o voto não seria o único elemento determinante para influenciar a escolha dos representantes⁶²⁷. Dessa forma, se o Estado exige que as pessoas jurídicas colaborem em sua manutenção, não existe uma justificativa constitucional plausível para impedir que possam influenciar a formação da vontade política da nação. A esse respeito, o ministro Teori Zavascki esclareceu:

A Constituição não faz, nem implicitamente, essa relação necessária entre capacidade de votar e habilitação para contribuir, até porque há também muitas pessoas naturais sem habilitação para votar e nem por isso estão proibidas de contribuir financeiramente para partidos e campanhas. É que o voto é apenas uma das variadas formas de participar da vida em sociedade e de influir para que a escolha de representantes políticos recaia sobre os mais eficientes e mais qualificados. As pessoas jurídicas, embora não votem, embora sejam entidades artificiais do ponto de vista material, ainda assim fazem parte da nossa realidade social, na qual desempenham papel importante e indispensável, inclusive como agentes econômicos, produtores de bens e serviços, geradores de empregos e de oportunidades de realização aos cidadãos⁶²⁸.

Neste particular, acreditamos que, do ponto de vista constitucional, o direito das pessoas jurídicas se manifestarem - contra ou a favor de determinada política ou de certo candidato – decorre do princípio da liberdade de expressão. Assim, nos filiamos ao entendimento adotado pela Suprema Corte norte-americana que acolhe a possibilidade de apoio financeiro eleitoral como um corolário do direito de liberdade (como demonstramos na subseção 3.3.2). De tal forma, os aportes financeiros feitos pelas empresas consistiriam em um legítimo exercício de sua opinião, culminando no direcionamento de seus recursos privados, para apoiar a difusão de ideias e políticas mais alinhadas aos seus objetivos estatutários.

Partindo de uma perspectiva minimalista, acreditamos que, nesse contexto, o eleitor permanece livre para exercer o voto conforme suas convicções pessoais, não

⁶²⁷ Para ilustrar essa realidade, podemos pensar nos grandes conglomerados de comunicação, que muitas vezes direcionam a opinião pública contra ou a favor de determinado candidato.

⁶²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 143.

obstante os aportes financeiros de empresas possibilitarem a veiculação de uma grande campanha publicitária. Portanto, desde que as informações exibidas pelos candidatos sejam verdadeiras, o cidadão é capaz de acolher a mensagem e aferir as promessas que estão em sintonia com seus interesses. Ou seja, a decisão pela escolha dos representantes permanece inteiramente nas mãos do eleitor, que decidirá por meio do seu voto.

Ocorre que, ao longo do julgamento da ADI 4.650, os ministros rechaçaram essa hipótese, consignando que a legislação brasileira faculta a doação para candidatos de correntes ideologias contrapostas, o que esvaziaria qualquer viés ideológico da doação, motivo pelo qual não haveria que se falar em liberdade de expressão. Nesse sentido, lembraram que, ao longo da história política nacional, as mesmas empresas figuraram como doadores recorrentes de todos os grandes partidos⁶²⁹.

De fato, a doação para partidos políticos de espectros ideológicos contrapostos descaracteriza o viés filosófico-volitivo da manifestação. Mas, no caso brasileiro, isso somente foi possível graças à ausência de limites impostos pelo arcabouço legal. Como demonstramos no capítulo 3, no caso americano, existem restrições quanto à manifestação de empresas no processo político, que ficam impedidas de doar para todos os candidatos. De igual forma, exige-se que as próprias empresas - por meio de seu conselho ou diretoria - especifiquem qual será a corrente ideológica apoiada pela companhia. Neste sentido, muitas vezes, a decisão adotada pela empresa em favor de determinado candidato não reflete a vontade de parte significativa de seus acionistas, o que impede que as pessoas jurídicas sejam utilizadas para atender a interesses pessoais de seus proprietários ou acionistas isoladamente considerados. Portanto, prevalece a vontade da pessoa jurídica enquanto ente autônomo.

Diante desse cenário, o próprio ministro Teori Zavascki sugeriu que a Corte Constitucional estabelecesse parâmetros para a doação de empresas. Assim, seu pedido de aditamento de voto incorporou critérios destinados a assegurar a participação das empresas no processo eleitoral, evitando-se a descaracterização do viés ideológico. Vejamos:

⁶²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 53.

Nesse sentido, complementando o voto, proponho sejam reconhecidas como decorrentes de princípios constitucionais as seguintes vedações de contribuição a partidos políticos e a campanhas eleitorais: (i) de pessoas jurídicas ou de suas controladas e coligadas que mantenham contratos onerosos celebrados com a Administração Pública, independente [sic] de sua forma e objeto; (ii) a pessoas jurídicas a partidos (ou seus candidatos) diferentes, que competem entre si. Fica igualmente reconhecida a vedação a pessoas jurídicas que efetuaram contribuições a partidos ou campanhas, de, desde então e até o término da gestão subsequente, celebrar qualquer contrato oneroso com entidades da Administração Pública⁶³⁰.

Portanto, em relação ao princípio democrático, o que se verifica é que não existem critérios absolutos, ou mesmo limites constitucionais claros que justifiquem o impedimento da participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral. O que se defende é que, na medida em que contribuem para a manutenção e o desenvolvimento do Estado, lhes seja facultada a possibilidade de se manifestarem contra ou a favor de determinada política ou candidato, inclusive por meio de aportes financeiros destinados a sustentar sua posição.

5.3.2 O princípio da igualdade

Princípio constitucional invocado pela corrente majoritária, a igualdade é compreendida como a equidade da disputa entre os concorrentes do processo eleitoral. Nesse diapasão, os ministros defenderam que a participação de empresas acarretaria o completo desbalanceamento da competição, promovendo distorções das chances dos candidatos.

Logo, o ponto de partida da corrente majoritária consistiu no estabelecimento da premissa de que o dinheiro desempenha um papel fundamental nas eleições. Quanto a esse particular, é preciso reconhecer que as pesquisas mais avançadas corroboram a indispensabilidade do capital para a promoção do debate político e eleitoral (subseção 3.2). Além disso, os dados da Justiça Eleitoral também reforçam que os candidatos providos de maiores recursos econômicos tendem a obter melhores resultados, ainda que esse não seja o único fator determinante⁶³¹. Assim, é possível

⁶³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 291.

⁶³¹ Em pesquisa por amostragem realizada no site do Tribunal Superior Eleitoral, é possível verificar

conceber um aumento da chance do competidor, em virtude de um maior suporte financeiro.

Todavia, a corrente majoritária avançou consideravelmente em relação a essa premissa, estabelecendo que existe uma correlação de quase 100% entre os valores gastos e os votos recebidos. Ao fazê-lo, registrou que, nesse cenário, existe uma completa dependência entre o sucesso eleitoral e os aportes feitos pelas empresas privadas. Sobre isso, transcrevemos trecho do voto do relator:

Mais: se considerarmos que existe uma correlação de quase 100% (cem por cento) entre a quantidade de dinheiro despendida na campanha eleitoral e os votos amealhados pelos candidatos, como restou demonstrado pelo professor e cientista político Geraldo Tadeu, na Audiência Pública, conclui-se que há irrefragável dependência de partidos políticos e candidatos com relação ao capital dessas empresas⁶³².

No tocante ao papel dos capitais no processo eleitoral, reiteramos, trata-se de tema complexo que aflige praticamente todas as democracias ao redor do mundo (subseção 3.2). Para essa questão não existem respostas simples, de modo que seria temerário afirmar que o problema do financiamento eleitoral repousa na participação de empresas privadas. Como já abordamos os aspectos positivos e negativos dos diferentes paradigmas (subseção 3.2.2), nos limitaremos a registrar que a maioria das democracias adota um modelo misto, justamente para buscar reduzir a influência dos capitais privados. Assim, a experiência mundial revela que é preciso encontrar um equilíbrio, evitando-se a completa dependência ao setor privado, mas também impedindo o domínio exclusivo dos recursos públicos.

Isto posto, apesar do aporte de capitais contribuir para o aumento das chances de um candidato, isto não assegura o resultado de uma eleição. Nesse sentido, a competição proporcional⁶³³ para os cargos do Legislativo revela que, entre os “não

que os candidatos com mais recursos econômicos costumam apresentar um melhor resultado em termos de votos. Por outro lado, alguns casos isolados refutam essa tese. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas**: receitas/despesas. Brasília: TSE, 2024.

⁶³² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 50.

⁶³³ A título de exemplo, seguem alguns candidatos a deputado federal com um total líquido de recursos recebidos expressivo, mas não eleitos nas Eleições de 2022: Alê Silva, de Minas Gerais (R\$ 2.436.377,13); Abou Anni, de São Paulo (R\$ 2.574.531,40); Benito Gama, da Bahia (R\$ 1.400.000,00); Ana Júlia de Vasconcelos, do Pará (R\$ 1.206.074,56); e Caio Tokarski, de Santa Catarina (R\$ 1.062.027,41). BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais**. Brasília: TSE, 2 abr. 2024.

eleitos”, figuram muitos candidatos que gastaram somas consideráveis de dinheiro, por vezes valores muito superiores aos concorrentes eleitos. Ou seja, em que pese ser um dos fatores determinantes, por si só, o suporte financeiro não é capaz de garantir o êxito eleitoral.

Feito esse esclarecimento, acresça-se que o ministro Dias Toffoli sublinhou que a necessidade dos capitais empresariais, por parte de partidos políticos e candidatos, implicaria a distorção da corrida eleitoral, alterando a igualdade de chances de cada competidor, uma vez que o recurso financeiro aumenta a probabilidade de êxito. Vejamos o que o Ministro ponderou:

Por sua vez, autorizar a *influência dos setores econômicos* sobre o processo eleitoral é admitir o que também é constitucionalmente vedado: a quebra da igualdade jurídica nas disputas eleitorais e o desequilíbrio no pleito. É inegável que os candidatos, os partidos políticos e as coligações com maior capacidade de arrecadar recursos junto aos grupos de interesse com maior poder econômico têm aumentadas as probabilidades de se sagrarem vitoriosos nas eleições. Nesse cenário, sobressai a discussão acerca do financiamento de partidos e campanhas eleitorais, [...] o financiamento não pode gerar distorções e desigualdades na disputa eleitoral, afetando a premissa democrática da participação livre, igual e consciente dos eleitores no processo político, tendo em vista que o fator preponderante nesse processo deve ser sempre a vontade popular⁶³⁴.

Em relação ao equilíbrio de oportunidade entre os competidores, lembramos que o ordenamento jurídico busca estabelecer uma igualdade relativa, não absoluta, ou seja, aquela que assegure *free and fair elections* (subseção 2.10). Portanto, o que se pretende é que os candidatos tenham condições de concorrer em uma luta justa, com paridade de armas, mas respeitadas as capacidades individuais de cada um. Nesse aspecto, é inegável que algumas pessoas terão maior capacidade arrecadatória, ou mesmo condição econômica privilegiada. Todavia, é importante que o ordenamento jurídico promova uma faixa de tolerância justa, de modo que os recursos econômicos não sejam determinantes para o resultado do pleito (subseção 2.10.2).

Portanto, em relação ao equilíbrio da competição, sob a ótica minimalista, o ordenamento jurídico precisa garantir que todos os participantes tenham a possibilidade de acessar os recursos disponíveis - públicos ou privados. Além disso,

⁶³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 84.

também é necessário que o arcabouço normativo estabeleça um volume máximo de recursos que podem ser utilizados por cada candidato, de modo que esse componente não adquira relevo suficiente para promover o completo desbalanceamento da competição. Todavia, uma vez estabelecidos esses critérios, do ponto de vista jurídico, não vislumbramos qualquer impedimento à participação de entes abstratos no financiamento das campanhas eleitorais.

Contudo, além desses argumentos, o ministro Ricardo Lewandowski apontou que o poderio econômico promove uma desproporção de forças em virtude dos volumes aportados por empresas, culminando no aumento do peso político das pessoas jurídicas. Vejamos o que alega o Ministro:

A prática vigente do financiamento por parte das empresas fere ainda outro princípio basilar, que integra não apenas a nossa Constituição, mas a própria essência do regime republicano, qual seja, o princípio da igualdade. Sim, porque, no caso brasileiro, as empresas, cujo peso político é muito maior do que o dos cidadãos, pela desproporcional força econômica de que dispõem, claramente são mais iguais do que os eleitores comuns, para empregar uma conhecida expressão orwelliana⁶³⁵.

Neste ponto, é preciso dissociar capitais privados e participação de empresas, na medida em que não são conceitos intrinsecamente relacionados. Afinal, ainda que seja proibida a participação de empresas na corrida eleitoral, permanece a possibilidade de injeção de recursos privados. Ou seja, um grande afluxo de capitais não depende unicamente da participação de pessoas jurídicas, porquanto essa enxurrada de recursos pode ser promovida por outros atores, como os próprios cidadãos. De igual forma, é possível que a participação desses entes abstratos ocorra por meio de aportes pouco significativos, ante a existência de um limite bem restritivo de doações. Portanto, é preciso delimitar com muita cautela em que medida a participação de empresas impacta no montante de recursos que são injetados no sistema, distribuindo-se corretamente as responsabilidades.

Feita essa distinção, há um aspecto do financiamento privado que não pode ser ignorado, que é a possibilidade de reequilíbrio das forças da disputa eleitoral. Isso, porque os mandatários e ocupantes de cargos públicos detêm o controle dos recursos públicos, bem como gozam de uma natural exposição midiática, o que lhes confere

⁶³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 179.

uma vantagem na largada. Neste sentido, os capitais privados possibilitam que esse diferencial competitivo seja reduzido, por meio dos recursos financeiros de doadores não governamentais, promovendo, em certa medida, um reequilíbrio de forças. Para ilustrar essa visão, nos socorremos de um trecho do voto do ministro Teori Zavascki:

A equidade na competição é, com efeito, um princípio fundamental da democracia multipartidária. Olhada a questão por esse prisma, seria ingênuo supor que as interferências desequilibradoras entre candidatos e partidos competidores se reduzam apenas às doações financeiras angariadas em época de disputa eleitoral. É preciso considerar, por exemplo, o altíssimo cacife político ostentado pelos partidos ocupantes dos postos de governo, nas diferentes instâncias federativas, especialmente quando candidatos a reeleições, que, muito antes e independentemente do período de campanha, situam-se na privilegiada condição de assumir ou distribuir espaços de poder, de formar alianças, de promover nomeações para cargos de visibilidade eleitoral, que permitem ao titular a tomada de decisões sobre distribuição de verbas a estados ou municípios, ou a celebração de convênios, ou a priorização de obras e serviços públicos, sem falar na promoção das campanhas publicitárias institucionais, ditas de prestação de contas, mas com olhos voltados para as urnas⁶³⁶.

Uma perspectiva que foi complementada pelo voto do ministro Gilmar Mendes, ao acrescentar:

Dessa argumentação decorre que não apenas o financiamento privado não viola a isonomia, como tem a ela servido, visto que, sem que pudesse contar com o apoio financeiro das pessoas jurídicas, os partidos de oposição não teriam a menor chance de competir em níveis razoáveis com o partido que ocupa o Governo. Assim, a legislação atual é garantidora de alguma competição democrático-eleitoral no país⁶³⁷.

Portanto, é possível constatar que a injeção de recursos privados por empresas se reveste de aspectos positivos e negativos que devem ser devidamente ponderados pelo legislador, no momento do estabelecimento do modelo de financiamento. De tal

⁶³⁶ A esse respeito, as atas da sessão de julgamento revelam que, durante os debates entre os julgadores, o ministro Gilmar Mendes indagou: “Por outro lado, a quem interessa esse modelo cerrado, hermético? Quem é que ganha? Toda hora o ministro Teori chamava a atenção, não faz muito, para um modelo de propaganda institucional praticado descaradamente no Brasil - a toda hora -, listando o que se faz: entrega de tratores, de máquinas, número de quilômetros. Em geral, é o governo. Quer dizer, vai-se proibir, também, essa propaganda? Para fazer igualdade de chances, tem de fazê-lo, do contrário, estamos fazendo um tipo de lei para beneficiar quem estiver no poder” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator(a): Min. Luiz Fux. 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 104.

⁶³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 260.

forma, o equilíbrio deverá ser buscado por meio dos parâmetros já apontados (subseção 5.3.1) e necessários ao fortalecimento do caráter ideológico da participação.

Todavia, de uma perspectiva minimalista, e puramente constitucional, a influência dos entes abstratos, por si só, não implica o desequilíbrio da competição. Assim, desde que seja assegurado o acesso aos recursos disponíveis a todos os concorrentes, respeitadas as características individuais de cada um, e garantido um volume máximo de recursos que podem ser utilizados por cada candidato, a participação de pessoas jurídicas não acarreta a distorção das oportunidades (subseção 3.2.4).

5.3.2.1 O princípio da igualdade e o abuso do poder econômico

O poder econômico é um ponto que merece atenção especial, afinal, os ministros justificaram a vedação da participação das empresas em virtude de um suposto abuso, consubstanciado na presença de um elevado aporte de capitais nas campanhas. Na opinião dos julgadores, a participação das pessoas jurídicas configuraria afronta ao núcleo do art. 14, § 9º da CRFB/1988, que estabelece a necessidade de assegurar “a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico”⁶³⁸. Nesse sentido, reproduzimos excerto do voto do ministro Dias Toffoli:

Ora, se o comando constitucional foi expresso ao proteger a normalidade e a legitimidade das eleições da influência do poder econômico, como poderia o legislador autorizar que setores da iniciativa privada possam financiar o processo eleitoral? No meu entender, não há dúvidas, portanto, que o financiamento de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas resulta em evidente influência do poder econômico sobre as eleições – expressamente vedada no art. 14, § 9º, CF/88 –, o que já seria suficiente para se declarar a inconstitucionalidade da norma⁶³⁹.

O magistrado prossegue em seu voto, concluindo que o mero aporte financeiro das pessoas jurídicas caracterizaria a desigualdade entre os competidores. Assim, ele

⁶³⁸ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁶³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 83-84.

se posiciona:

É preciso reconhecer, portanto, que o financiamento eleitoral por empresas privadas é um instrumento – senão o principal – de permanência da forte influência do poder econômico no nosso processo eleitoral, instrumento esse capaz de desvirtuar a democracia representativa e a participação cidadã⁶⁴⁰.

Seguindo a mesma linha de entendimento, a ministra Rosa Weber acrescenta que os recursos empresariais promovem o desequilíbrio das forças:

É de rigor, pois, concluir que a influência do poder econômico culmina por transformar o processo eleitoral em “jogo político de cartas marcadas”, odiosa pantomima que faz do eleitor fantoche, esboroando a um só tempo a cidadania, a democracia e a soberania popular⁶⁴¹.

Em que pese a hermenêutica utilizada pelos ministros, acreditamos que a simples participação de pessoas jurídicas não configura infração ao art. 14, § 9º da CRFB/1988⁶⁴². Isto, porque o texto constitucional é claro ao estabelecer que se pretende combater aquilo que atente contra a normalidade, impedindo a interferência que atinge a legitimidade do processo eleitoral. O núcleo da norma diz respeito ao abuso, ou seja, um exercício excessivo ou irregular do direito, como já abordamos anteriormente (subseção 3.2.4.1).

Neste sentido, vale registrar que a teleologia da norma constitucional objetiva a defesa da normalidade das eleições, visto que um pleito irregular promove representantes ilegítimos. Assim, o poder econômico é elencado como um dos fatores que pode acarretar o falseamento da competição eleitoral; todavia não se trata do único elemento. Portanto, não estamos diante de um dispositivo constitucional fechado, mas, aberto, na medida em que contém uma diretriz para o operador do direito, que deve se empenhar em combater a anomalia. De tal sorte, o mero fato de se constatar que empresas contribuíram com um volume significativo de recursos no passado, sobretudo em relação às pessoas físicas, não é suficiente para se configurar

⁶⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 93.

⁶⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator(a): Min. Luiz Fux. 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 303.

⁶⁴² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

o abuso. Estamos diante de um fato que, até então, era permitido pelo ordenamento jurídico, sem que isso caracterizasse um abuso do direito do doador. Portanto, é preciso lembrar que os aportes vultosos foram consequência da falta de regulamentação rígida, o que pode ser facilmente revertido por iniciativa do legislador ou da própria Justiça Eleitoral⁶⁴³.

No tocante à adequação dos volumes financeiros aportados por empresas, a matriz constitucional brasileira revela que a opção mais adequada consistiria na limitação dos aportes. Primeiro, porque essa medida estaria em sintonia com a redação da Carta de 1988; segundo, porque a imposição de limites adequados serviria para assegurar que as pessoas jurídicas exercessem seu direito de manifestação dentro de patamares adequados que não comprometessem a paridade de armas dos competidores. Nesse sentido, vale lembrar que diversas nações estabelecem mecanismos de limitação do financiamento (subseção 3.3).

Em relação à questão do abuso econômico, não poderíamos deixar de registrar que a regulamentação da doação por pessoas jurídicas buscou impedir o financiamento ilegal de campanhas, frequentemente descortinado ao longo da história brasileira (subseção 4.8). Para tanto, o legislador erigiu alguns requisitos para a participação das empresas no processo eleitoral. Contudo, os parâmetros estabelecidos naquela oportunidade se revelaram insuficientes para impedir aportes excessivos. Entretanto, isso não significa que o problema residia na participação das empresas, mas que, talvez, fosse necessária a readequação dos parâmetros, proporcionando uma distribuição mais equânime e adaptada à realidade nacional.

A esse respeito, cumpre registrar que, ao longo dos debates da ADI 4.650, o ministro Gilmar Mendes rememorou o passado político brasileiro, advertindo que a regulamentação da participação das empresas surgiu como resposta aos inúmeros episódios de financiamento ilícito. Nesse sentido, transcrevemos sua interferência:

Por outro lado, não é bom esquecer a história: até há pouco, no país, até 1993, ministro Celso, dominava entre nós a proibição de financiamento pelas empresas e veio, então, o malfadado episódio do impeachment presidencial e a CPI PC Farias. E, a partir daí, houve consenso no sentido de regular a doação para que nós não façamos uma interpretação ablativa da história. É preciso colocar isso no contexto geral. [...] Era proibida a doação de pessoas

⁶⁴³ Nesse sentido, hoje a Justiça eleitoral estabelece um teto máximo para arrecadação, segmentado por cada cargo em disputa, para cada pleito eleitoral. PARANÁ. Tribunal Eleitoral. **TSE divulga limite de gastos para as campanhas de 2024**: as quantias estabelecidas pela Corte Eleitoral deverão ser seguidas pelos partidos e coligações durante as eleições. Curitiba: TRE, 19 jul. 2022.

jurídicas e se entendeu que era importante regular, por conta da necessidade de transparência; era o que se dizia⁶⁴⁴.

De tal sorte, foram justamente os dados fornecidos pela Justiça Eleitoral que permitiram a constatação de que as pessoas jurídicas estavam contribuindo com valores muito significativos a cada eleição. Caso a Justiça Eleitoral não tivesse acesso a esses dados, seria praticamente impossível buscar diretrizes adequadas para a otimização do modelo de financiamento eleitoral. No fundo, trata-se de obter o equilíbrio, o que só é possível por meio do controle eficiente de dados. Sobre essa questão, o ministro Teori Zavascki ponderou:

Eis aí, pois, o grande paradoxo: o dinheiro pode fazer muito mal à democracia, mas ele, na devida medida, é indispensável ao exercício e à manutenção de um regime democrático. Onde está o equilíbrio, como conter os excessos, como direcionar o fluxo dos recursos apenas para o bem da democracia evitando corrupção e conluio, essas são algumas das perguntas cujas respostas são incessantemente buscadas, no Brasil e em muitos outros países, por especialistas e legisladores⁶⁴⁵.

Portanto, em relação ao princípio da igualdade, na perspectiva da possibilidade de abuso do poder econômico, não encontramos qualquer óbice constitucional quanto à autorização de doações eleitorais por pessoas jurídicas. Assim, se devidamente regulada, por meio de diretrizes e parâmetros adequados, acreditamos que a injeção dos recursos privados disponibilizados pelas empresas pode ser revertida em prol da democracia, reduzindo-se a necessidade de afluxo elevado de capitais públicos - como ocorre atualmente no modelo brasileiro.

5.3.3 O princípio republicano

O terceiro e último princípio constitucional que os ministros julgaram violado foi o republicano, compreendido como o zelo pela coisa pública. Nesse sentido, os julgadores apontaram que a participação de empresas serviu para incentivar o

⁶⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 103-104.

⁶⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 139.

clientelismo e o patrimonialismo históricos, presentes em nossa cultura (subseção 4.1).

Logo, a corrente majoritária defendeu que a participação do capital empresarial nas eleições se destinaria à criação de vínculos espúrios entre doadores e donatários, com o objetivo de retribuição futura. Assim, os representantes eleitos atuariam sob uma perspectiva de interesses pessoais, com viés patrimonial, e não conforme os anseios de seu eleitorado, contaminando todo o sistema representativo e a formação da vontade política da nação. A esse respeito, o voto do ministro Luís Roberto Barroso aponta:

Penso que há também um problema em relação ao princípio republicano, e aqui é um problema mais complexo. É que a ideia de República está associada à circunstância de que os agentes públicos, os administradores, gerem alguma coisa que não lhes pertence; é uma coisa pública, uma *res publicae*, algo que pertence à coletividade. E o pacto que muitas vezes se faz, por conta do sistema eleitoral brasileiro, entre esses agentes políticos responsáveis pela gestão pública e os interesses privados que participam do processo eleitoral compromete este caráter republicano, reforçando a pior tradição brasileira de patrimonialismo, essa nossa tradição ibérica, essa tradição de um modelo de Estado que não separava a fazenda do rei da fazenda do reino, e conseqüentemente não distinguia adequadamente o público do privado⁶⁴⁶.

De fato, o Brasil possui um significativo histórico de patrimonialismo (subseção 4.3). Entretanto, trata-se de uma cultura que persiste, apesar dos esforços em sentido contrário. Isto, porque a própria história brasileira revela um empenho do legislador, sobretudo em função dos princípios da impessoalidade e moralidade (art. 37 da CRFB/1988⁶⁴⁷), incorporando mecanismos que visam favorecer a probidade. Nesse sentido, os instrumentos de controle e fiscalização auxiliam no combate ao uso indevido da coisa pública.

Assentada essa premissa, é preciso recordar que o propósito de uma ADI é extirpar⁶⁴⁸ do ordenamento jurídico aquela norma que esteja em desacordo com a

⁶⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 126.

⁶⁴⁷ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

⁶⁴⁸ Fernandes esclarece que o objetivo da ADI consiste em declarar a inconstitucionalidade de leis ou atos normativos que contrariem a Constituição, cujo núcleo jurídico imponha um conteúdo prescritivo de dever-ser inconstitucional. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 1470.

Carta Magna, seja em seu texto expresso, seja em seus vetores principiológicos⁶⁴⁹. Contudo, é preciso que a norma conflitante seja bem delineada, evitando-se excessos que não promovam a defesa da Constituição, mas, os objetivos políticos ou pessoais dos interessados.

Neste particular, acreditamos que o debate sobre a ofensa do princípio republicano não logrou êxito em apontar os fundamentos jurídicos-constitucionais infringidos, porque a mera alegação de que o envolvimento de empresas favorece o patrimonialismo parece-nos algo extremamente amplo e genérico. Afinal, não existem também relações entre agentes públicos e pessoas físicas com esse mesmo viés? Não negamos a possibilidade de existência de um *quid pro quo* entre o doador e o donatário das campanhas eleitorais. O que rejeitamos é a suposição de que essa conduta seja alimentada somente pela participação de pessoas jurídicas no prélio. Consequentemente, trata-se de uma conduta afeta a todos os atores políticos, motivo pelo qual cremos que a solução mais adequada não é a simples vedação da participação das pessoas jurídicas, mas a adoção de um modelo mais abrangente e eficaz que combata, efetivamente, qualquer influência indesejada do dinheiro sobre a política.

É justamente pela ausência de uma diretriz legal bem determinada que o Ministro Teori Zavascki apontou outro caminho, que não a declaração de inconstitucionalidade. Assim se expressou ele:

Portanto, o antídoto para os gastos excessivos de campanha eleitoral não é declarar a inconstitucionalidade das fontes de financiamento, cuja eliminação formal provavelmente seria imediatamente substituída por suplementação informal e ilegítima, como mostram os exemplos históricos. A solução mais plausível será a imposição de limites de gastos, acompanhada de instrumentos institucionais de controle e de aplicação de sanções, em casos de excessos. E a definição dos limites adequados é questão que não encontra resposta imediata nas normas constitucionais⁶⁵⁰.

Conforme exposto anteriormente (subseção 4.7.1), uma das inovações promovidas pela CRFB/1988 foi a adoção de um modelo misto de financiamento político, especialmente ante a criação do Fundo Partidário. Neste contexto, e dentro

⁶⁴⁹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 1470.

⁶⁵⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 150-151.

das diretrizes da Carta Magna, acreditamos que a solução que melhor promove o princípio republicano é aquela que se submete à vontade do constituinte, ao passo em que busca encontrar a condição ideal de funcionamento do sistema. Nesse sentido, a manifestação do Ministro Teori Zavascki aponta para uma alternativa mais aderente à matriz constitucional brasileira, que assegura a participação das pessoas jurídicas, mas impõe limites adequados a essa participação.

Finalmente, não poderíamos deixar de observar que a vedação de uma fonte de receita privada gera, em contrapartida, a necessidade da reposição desses valores por meio de verba pública. Isto, porque a atividade política tem um custo que não pode ser ignorado, como já consignado (subseção 3.2). Portanto, o afastamento de parcela significativa de recursos privados resulta em reflexos sociais, na medida em que as verbas públicas deverão ser canalizadas para suprir a lacuna necessária ao financiamento da atividade política.

Portanto, acreditamos que a participação das pessoas jurídicas no processo eleitoral não acarreta qualquer ofensa ao princípio republicano, o que não quer dizer que não sejam necessárias medidas jurídicas adicionais para se evitar e combater o uso indevido da coisa pública, principalmente quando gerida mediante uma postura patrimonialista.

5.3.4 Uma resposta para a sociedade

Uma vez analisados os três princípios constitucionais invocados para justificar a proibição da participação de pessoas jurídicas, cumpre ressaltar um aspecto relevante do julgamento: a necessidade de uma resposta para a sociedade. Não queremos debater os parâmetros do ativismo judicial em matéria de reforma política - que já foram cuidadosamente analisados por Ramos⁶⁵¹ e Mello⁶⁵² -, mas, tão somente constatar em que medida o debate jurídico foi influenciado por uma pressão midiática e social.

A nosso sentir, o contexto histórico que antecedeu o julgamento da ADI 4.650 colaborou significativamente para o resultado do julgamento. Assim, importa lembrar

⁶⁵¹ RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

⁶⁵² MELLO, Ruy Nestor Bastos. O ativismo judicial do STF em face do legislativo: identificação de limites da jurisdição constitucional e análise crítica de decisões sobre a reforma política. **Revista Populus**, Salvador, n. 11, 2021, p. 168.

que, em junho de 2013, milhares de pessoas ocuparam as principais capitais do país, registrando grande insatisfação em relação aos rumos da nação, no que ficou conhecido como “jornadas de junho”⁶⁵³. Em que pese, aparentemente, o movimento ter sido desencadeado pelo aumento das passagens de ônibus, ao longo do processo, ficou patente a insatisfação com o sistema político. Neste sentido, nos auxiliam as conclusões de Agra:

Não houve uma especificação das demandas ao final das jornadas que se iniciaram em junho. Contudo, como denominador comum pode-se indicar a descrença nos rumos da democracia brasileira, em que os representantes eleitos não guardam maiores vínculos com a vontade da população. Mesmo com o alto nível de alienação que padece a população brasileira, o apoio a uma reforma política que aperfeiçoe os instrumentos de democracia participativa se mostra como uma “unanimidade” na sociedade⁶⁵⁴.

Tais manifestações se repetiram por diversas vezes, até a abertura do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em dezembro de 2015. Ou seja, enquanto os ministros se debruçavam sobre as questões constitucionais envolvidas na ADI, a população ganhava os noticiários dos principais meios de comunicação. Como se não bastasse, essas mobilizações dividiam espaço com os inúmeros desdobramentos da operação Lava Jato, que descortinava um dos maiores escândalos de corrupção da história da República - que envolvia o financiamento ilegal de campanhas eleitorais (subseção 4.9).

Interessa observar que todos esses elementos, o clamor popular, as revelações do esquema Petrolão e a influência da mídia, confluíram, ao longo dos debates entre os Ministros. O clamor popular transpareceu nos votos dos Ministros, sinalizando a necessidade de moralização do sistema político, como veremos adiante⁶⁵⁵. O segundo é facilmente detectado pelas referências que os próprios julgadores fizeram ao esquema de corrupção⁶⁵⁶. O terceiro resta patente, ante a utilização de matérias

⁶⁵³ AGRA, Walber de Moura. As jornadas de junho de 2013 e o seu devir. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 8, n. 30, p. 671-690, set./dez. 2014, p. 671.

⁶⁵⁴ AGRA, Walber de Moura. As jornadas de junho de 2013 e o seu devir. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 8, n. 30, p. 671-690, set./dez. 2014, p. 671-672.

⁶⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 273.

⁶⁵⁶ Nesse sentido, o ministro Gilmar Mendes afirma: “Além das “doações” contabilizadas ao PT, realizadas, no ano de 2014, por empresas supostamente envolvidas no esquema do Petrolão, agentes públicos que trabalhavam na Petrobras, em delações premiadas tornadas públicas, relataram que o pagamento de propina à aludida agremiação foi realizado em anos anteriores, na

veiculadas na imprensa nacional ao longo dos diálogos entre os julgadores, em especial a leitura de artigo do site G1 promovida pelo próprio relator⁶⁵⁷.

Nesse sentido, o Ministro Luiz Fux reconheceu que o julgamento, mais do que se limitar a questão constitucional, pretendia dar uma resposta para a sociedade, senão vejamos:

Porque, senhor Presidente, no meu modo de ver, há uma ideia basilar no neoconstitucionalismo: se uma determinada questão gravita em torno de algo que é um desacordo moral expressivo, ou razoável da sociedade, a Corte, no meu modo de ver, ela tem que se alinhar ao sentimento social. Essa é uma ideia de todo constitucionalismo moderno⁶⁵⁸.

No mesmo sentido, o Ministro Luís Roberto Barroso defende uma “vanguarda iluminista” do Tribunal, a fim de superar alguns obstáculos da política. Confira-se:

Portanto, há uma dimensão representativa que legitima, com parcimônia, a nossa atuação, para ajudar a superar determinados entraves que são próprios da política, que às vezes são inevitáveis na política e que não desmerecem a política. Mas, nessas horas, é preciso – eu usei essa expressão em um julgamento, daquela tribuna –, às vezes, uma vanguarda iluminista que empurre a história, mas que não se embriague dessa possibilidade, porque as vanguardas também são perigosas quando se tornam pretensiosas⁶⁵⁹.

Esses dois posicionamentos revelam, de maneira incontestável, que havia uma preocupação da Corte em relação ao impacto que o julgamento provocaria na opinião pública. Dessa forma, esse elemento é incorporado como uma das justificativas para se chegar à decisão de procedência do pedido. Há, ao longo dos votos dos julgadores da corrente majoritária, a construção de um raciocínio que ampara a legitimidade da

conta do Partido, bem como diretamente a João Vaccari Neto, tesoureiro do Partido dos Trabalhadores”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 229.

⁶⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 99.

⁶⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 273.

⁶⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 130-131.

interferência judicial em virtude do clamor da população. Portanto, ainda que os fundamentos jurídicos invocados revelem certa inadequação entre os vetores axiológicos e a realidade *sub iudice* - como é o caso dos princípios abertos que fundamentaram o acórdão -, a decisão se apresentou como legítima e correta diante do “bem geral” da coletividade.

Ocorre que essa ideia foi frontalmente contraposta pela corrente minoritária. Neste sentido, o Ministro Gilmar Mendes registrou que a inicial recorria a princípios constitucionais de tessitura ampla, extremamente abrangentes e genéricos, que também poderiam ser utilizados para validar o entendimento oposto, justificando a participação das empresas no processo. Vejamos:

A despeito da enorme temeridade de se extraírem de princípios de textura ampla como essas regras restritivas assaz específicas, meu voto buscou demonstrar que, dada a realidade brasileira, o financiamento privado de partidos e campanhas revela-se antes homenageador dos princípios democrático, republicano e da igualdade. Ora, a competição eleitoral, corolário do princípio democrático, tem sido viabilizada justamente por contribuições privadas, em especial, das pessoas jurídicas⁶⁶⁰.

De igual forma, o Ministro Teori Zavascki apontou a completa ausência de ofensa a um dispositivo constitucional específico, de modo que o financiamento por pessoas jurídicas seria totalmente aderente à matriz brasileira, a saber:

A segunda constatação – essa no estrito domínio normativo e, portanto, mais sensível ao juízo a ser feito na presente ação – é a de que a Constituição Federal não traz disciplina específica a respeito da matéria. Essa constatação resulta claramente estampada na própria petição inicial, que, para sustentar a inconstitucionalidade dos preceitos normativos atacados, invocou ofensa a princípios constitucionais de conteúdo marcadamente aberto e indeterminado: o princípio democrático, o princípio republicano, o princípio da igualdade⁶⁶¹.

Portanto, o que nos parece é que a Corte buscou dar uma resposta política aos anseios populares. Ao fazê-lo, descuidou do aspecto puramente jurídico e constitucional que revestia a questão, extrapolando os limites que circunscrevem uma

⁶⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 259.

⁶⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016, p. 141.

ADI. Assim, a decisão jurídica, norteadada por um critério político, fomentou justamente aquilo que procurava combater: a desigualdade de oportunidades entre os competidores, conforme demonstramos adiante.

5.4 O modelo brasileiro: distribuição e acesso aos recursos públicos

Após termos analisado o conteúdo jurídico do acórdão da ADI 4.650, queremos nos debruçar sobre o modelo que surgiu como resposta à interferência judicial, e que permanece vigente ainda hoje. Isso, porque acreditamos que esse paradigma, lastreado majoritariamente em recursos públicos, promove o desequilíbrio entre os participantes, uma vez que os bens disponíveis não são distribuídos de maneira minimamente igualitária entre os concorrentes da disputa eleitoral (subseção 2.10).

Inicialmente, é preciso esclarecer que o modelo atual privilegia a injeção de recursos públicos, ao passo que desestimula os aportes privados. Assim, em que pese a legislação possibilitar o aporte de recursos privados - seja oriundo dos próprios candidatos, seja de outros apoiadores - esse montante se revela pouco significativo. Para se ter uma ideia, em 2022⁶⁶², os recursos públicos equivaleram a 96,65% dos valores recebidos por candidatos. Naquele pleito, as maiores contribuições foram originárias do Fundo Eleitoral, que representou 89,93% do total arrecadado. Este cálculo não leva em consideração o financiamento indireto consubstanciado no custeio da propaganda partidária em rádio e televisão.

Portanto, tendo em vista a representatividade dos aportes públicos no contexto do sistema eleitoral, precisamos explicar como esses valores deixam os cofres governamentais e chegam até os candidatos, a fim de constataremos se o paradigma soluciona o problema do acesso aos recursos disponíveis (subseção 2.10.2).

Em relação ao Fundo Partidário (subseção 4.7.1), o valor é disponibilizado pelo Tesouro Nacional e creditado, mensalmente, na conta corrente dos partidos políticos. A princípio, se destina a custear as despesas ordinárias das legendas⁶⁶³, como suas

⁶⁶² Os dados disponibilizados pelo TSE apontam um crescimento constante dos recursos públicos injetados nas campanhas eleitorais. Neste sentido, em 2018, os recursos públicos representaram 95,66% dos valores arrecadados, enquanto em 2022 o percentual foi de 96,65%. De igual forma, é possível constatar um decréscimo nominal dos valores aportados pela iniciativa privada: em 2018 os recursos privados atingiram o total de R\$ 190.289.297,50; já em 2022 o total reduziu para de R\$ 101.689.590,59. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas**: receitas/despesas. Brasília: TSE, 2022.

⁶⁶³ O art. 44 da Lei 9.096/95 elenca as hipóteses de aplicação desse recurso. BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º,

sedes administrativas, funcionários e materiais, além de campanhas de promoção e difusão dos ideais e filosofia partidários. Entretanto, uma vez custeadas essas rubricas, o restante do dinheiro pode ser provisionado pela legenda para ser utilizado no alistamento e nas campanhas eleitorais de seus candidatos (art. 44, III da Lei 9.096/95). Para termos uma noção, em 2022, foram injetados R\$ 382.480.811,12 do Fundo Partidário em campanhas eleitorais, o que corresponde a mais que o dobro dos valores aportados pela iniciativa privada⁶⁶⁴.

No entanto, quanto ao Fundo Partidário, é preciso esclarecer que, uma vez creditada a verba na conta bancária do partido, ela não retorna mais aos cofres públicos. Assim, ainda que a legenda não utilize todo o valor que foi provisionado em determinada eleição, o montante retorna ao caixa da agremiação. Isso permite maior liberdade e eficiência em relação à alocação dos recursos.

No tocante ao Fundo Eleitoral (subseção 4.12), esses valores são depositados em contas no Banco do Brasil, até o primeiro dia de junho do ano de cada eleição, e distribuídos aos partidos políticos pelo TSE, nos quinze dias subsequentes. Ao contrário do Fundo Partidário, os valores que não forem gastos nas campanhas eleitorais devem, ao término do pleito, retornar ao Tesouro Nacional. Uma vez distribuídos aos partidos, esses valores são geridos conforme critérios internos de cada legenda. Contudo, é preciso que o partido informe previamente ao TSE quais serão os critérios de distribuição do Fundo Eleitoral, em cada eleição (subseção 4.12).

Desse modo, uma vez estabelecidos os montantes que cada partido tem direito a aplicar nas eleições, resta efetuar a divisão do dinheiro, fazendo com que os recursos públicos cheguem até os candidatos. Partindo-se da perspectiva defendida pelos Ministros, ao longo da ADI 4.650, referida distribuição deveria obedecer aos princípios democrático, da igualdade e o republicano. Entretanto, não é isso o que acontece. Na prática, essa divisão é realizada de maneira desigual, promovendo uma significativa distorção entre as chances de cada competidor⁶⁶⁵.

Nesse sentido, o primeiro entrave diz respeito aos critérios de distribuição do dinheiro. Se, por um lado, a legislação impõe a necessidade de transparência, por

inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

⁶⁶⁴ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas**: receitas/despesas. Brasília: TSE, 2022.

⁶⁶⁵ MORAIS, Arthur Gandra de. **Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral passiva**: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023, p. 128.

outro, aceita diretrizes extremamente abertas e subjetivas, como já abordado (subseção 4.12). A esse respeito, a pesquisa de Moraes⁶⁶⁶ revelou que, durante as campanhas de 2018 e 2022, as legendas distribuíram a maior parte dos recursos para os candidatos de sua preferência.

Portanto, o que se percebe é que o atual critério de distribuição dos recursos públicos é pautado na discricionariedade de seus gestores, o que pode favorecer uma postura patrimonialista e clientelista. Além disso, conforme já analisado (subseção 3.2.1), a concentração dos recursos públicos nas mãos dos partidos favorece uma tendência oligárquica, criando maior dependência dos órgãos inferiores em relação às estruturas superiores.

Assim, uma vez superada a distribuição dos recursos entre as legendas aptas, precisamos nos voltar para a alocação interna desses recursos. A nosso sentir, é justamente nesse ponto que reside o maior problema do modelo atual; na prática, o paradigma promove uma distorção das chances de cada participante da corrida eleitoral, acarretando o desbalanceamento do pleito. Isto porque, ao invés de melhorar a visibilidade das alternativas políticas - ou seja, as propostas de cada candidato (subseção 2.10.2) -, o modelo atual ofusca algumas candidaturas e privilegia a exposição de outras.

Partindo da realidade reproduzida nos autos da ADI 4.650, o dinheiro, além de necessário, contribui significativamente para o aumento ou a diminuição das possibilidades de cada candidato. Nesse contexto, o legislador optou por outorgar a gestão desses recursos aos dirigentes partidários, cuja autonomia⁶⁶⁷ lhes permite aplicar o dinheiro da forma que julgarem oportuna. Isso equivale dizer que, se no passado cada candidato poderia angariar junto à sociedade (pessoas físicas e jurídicas) os fundos necessários, agora eles dependem, exclusivamente, dos presidentes e diretores das legendas. Ocorre, que, se os partidos políticos já detinham o monopólio das candidaturas⁶⁶⁸, agora eles também controlam a maior parte dos

⁶⁶⁶ MORAIS, Arthur Gandra de. **Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral passiva: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha**. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023, p. 129.

⁶⁶⁷ A autonomia partidária, expressamente prevista no art. 17, §1º, CRFB/1988, tem desafiado a intervenção do STF, conforme se depreende dos acórdãos das ADIs 5.617 (cotas raciais e de gênero, 6.230 (mandato de dirigentes partidários) e 7.214 (distribuição de Fundo Eleitoral para partidos da coligação).

⁶⁶⁸ Esse tema foi abordado em nossa outra obra "Fidelidade Partidária no Brasil". FERREIRA, Adriano Guilherme de Aro. **Fidelidade partidária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 55.

recursos disponíveis.

O que essa realidade revela é que os 29⁶⁶⁹ presidentes de partidos políticos controlam o financiamento eleitoral em todo o Brasil. Afinal, os recursos públicos são destinados aos órgãos nacionais que, posteriormente, escolhem qual parcela será revertida para os diretórios estaduais ou municipais, exceção para a aplicação da cota de gênero e racial (subseção 4.12).

Desta forma, é possível constatar que o paradigma atual ignora o problema do acesso ao dinheiro, uma das condições fundamentais para se obter a efetiva igualdade formal e material (subseção 2.10).

Portanto, com o julgamento da ADI 4.650, o STF esvaziou uma significativa parcela de recursos privados que estava acessível a qualquer candidato. Em seguida, possibilitou a criação do Fundo Eleitoral, sem se preocupar em garantir que os candidatos tivessem acesso minimamente igualitário aos fundos disponíveis. Essa situação gerou um desequilíbrio talvez maior do que o anterior, uma vez que limitou, significativamente, a possibilidade de obtenção do financiamento eleitoral.

No fundo, a realidade atual promove o distanciamento entre governantes e governados, conforme já denunciado por Michels⁶⁷⁰ (subseção 2.7). Isto, porque, esse estado de coisas, que concentra na mão dos líderes a condução da vida partidária, incluindo a possibilidade do lançamento e financiamento de novas candidaturas, tende a gerar um controle oligárquico. Afinal, a maior parte dos recursos públicos pode ser direcionada para as campanhas daqueles candidatos que gozam da preferência dos dirigentes.

Assim, cada vez mais, verifica-se o distanciamento dos candidatos em relação aos anseios e às aspirações de seu eleitorado; em sentido oposto, ocorre o aumento da dependência em relação aos caciques políticos. Portanto, a absoluta liberdade na gestão do dinheiro público, aliada ao monopólio das candidaturas, equipara os atuais líderes políticos aos coronéis ou tubarões mencionados por Leal⁶⁷¹ e Faoro⁶⁷² (subseção 4.4).

⁶⁶⁹ Número de partidos regularmente registrados no TSE em 03.08.24. BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE**. Brasília: TSE, 2024..

⁶⁷⁰ MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

⁶⁷¹ LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

⁶⁷² FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012.

Outro ponto relevante diz respeito aos estímulos que o atual modelo aplica sobre os custos das campanhas eleitorais. Conforme apontamos, os recursos do Fundo Eleitoral devem ser, obrigatoriamente, aplicados na campanha, sob pena de retornarem aos cofres públicos. Esse mecanismo, por sua vez, estimula que os valores disponibilizados às agremiações sejam integralmente gastos, favorecendo uma conduta mais expansiva dos administradores. Logo, como consequência, há a manutenção ou elevação dos custos envolvidos no pleito, uma vez que, sob uma lógica de mercado, o valor da oferta é alimentado pela abundância de recursos disponíveis.

5.5 Diretrizes condizentes com a matriz constitucional brasileira

Uma vez terminada a análise do modelo de financiamento eleitoral brasileiro, sugeriremos algumas mudanças, com vistas à otimização dos mecanismos democráticos e institucionais vigentes. Neste sentido, nossos esforços objetivam maior eficiência, competitividade e transparência, conforme detalharemos adiante.

Contudo, o sucesso desse modelo depende da otimização dos meios de fiscalização e de transparência, bem como do desenvolvimento e implantação de mecanismos que visem reduzir a possibilidade de desvios. Em que pesem os esforços do legislador e da Justiça Eleitoral, ainda existem brechas que possibilitam a gestão de recursos por meio de caixa dois. Nesse sentido, acreditamos que a integração de informações possibilitará mais eficácia e repressão por parte dos órgãos de controle. De tal forma, é necessária a intensificação dos esforços para tornar a informação mais célere e acessível à imprensa e ao cidadão.

Assentadas essas premissas, acreditamos que o aprimoramento do modelo atual demanda a reestruturação de três pilares, a que denominamos:

- a) ampliação das fontes privadas;
- b) paridade de recursos (*matching funds*); e
- c) distribuição objetiva dos recursos públicos.

Os dois últimos podem subsistir, conjunta ou separadamente, a depender da opção do legislador. Assim, a seguir, desdobraremos cada um desses tópicos, partindo da premissa de que a eficácia da competição eleitoral demanda uma

equalização das oportunidades oferecidas aos concorrentes (subseção 2.10).

5.5.1 Ampliação das fontes privadas

A primeira sugestão é no sentido de ampliar as fontes de receitas privadas. A esse respeito, conforme demonstrado ao longo deste trabalho, cremos que se faz necessária a inclusão do financiamento privado por pessoas jurídicas, ao contrário do que ficou decidido no julgamento da ADI 4.650.

A justificativa para essa alteração reside, essencialmente, na necessidade de aproximação entre, de um lado, partidos políticos e representantes e, de outro, a sociedade. Conforme exposto ao longo deste trabalho, quando as agremiações e os políticos dependem de aportes voluntários por parte da sociedade, há um empenho maior na difusão da filosofia e de propostas partidárias, bem como uma comunicação melhor, no tocante à atividade política desempenhada. Isso proporciona maior transparência e sintonia entre as legendas, seus representantes e o cidadão comum. De tal forma, é inegável que a dependência financeira promove maior enraizamento do aspecto sociológico dos partidos políticos (subseção 3.2.2).

Além disso, filiamo-nos à corrente que acredita que, se há a exigência de as pessoas jurídicas custearem o funcionamento do Estado, é preciso que lhe sejam assegurados alguns direitos, como a liberdade de se expressarem em relação aos rumos das políticas públicas (subseção 3.3.2). Afinal, sob a ótica minimalista, a simples manifestação de ideias e pensamentos não exclui ou limita o exercício da soberania, prerrogativa do cidadão - pessoas físicas.

Assim, em relação ao financiamento por empresas, também acreditamos que os recursos privados podem auxiliar a reduzir o montante de verba pública canalizada para as campanhas eleitorais que, nas eleições gerais de 2022, totalizou mais de cinco bilhões de reais (R\$ 5.498.162.360,04). Entretanto, é preciso que a participação desses entes abstratos seja cuidadosamente regulamentada, evitando-se excessos e o desequilíbrio do pleito. Nesse sentido, pode nos ajudar a experiência internacional elencada no capítulo 3.

Dessa forma, no tocante à participação de empresas, acreditamos que qualquer regulamento deverá estabelecer:

- a) a possibilidade de doação para um único partido ou coligação, admitida

também a Federação;

- b) a obrigatoriedade de deliberação dos órgãos de direção da empresa, de exposição dos motivos que levaram a optar por determinado partido ou coligação;
- c) o estabelecimento de um limite de contribuição objetivo que não suplante a participação do cidadão comum;
- d) o impedimento da participação de empresas que contratam (ou se beneficiam) diretamente de órgãos estatais; e
- e) mecanismos de transparência.

Todos esses requisitos são complementares, de modo que o legislador pode optar por integrá-los paulatinamente ao ordenamento jurídico. Não obstante, nossa recomendação é para que sejam incorporados simultaneamente.

Nesse contexto, é possível que sejam estabelecidos mecanismos inspirados na experiência estrangeira. Algo que nos parece interessante é a criação de comitês independentes de arrecadação, voltados para a divulgação de mensagens políticas atreladas a uma determinada filosofia ou ideologia, sem vinculação direta a um candidato específico. Esse mecanismo, já adotado em solo norte-americano, por meio dos PACs e SUPERPACs (subseção 3.3.2.4), pode minimizar o risco de criação de laços indesejados entre empresas e candidatos, evitando, em boa medida, o estabelecimento de um *quid pro quo*.

Em nossa opinião, as pessoas jurídicas constituem uma importante fonte de financiamento eleitoral. Além disso, representam parcela significativa da sociedade, cujo impacto econômico e social não pode ser ignorado. Dessa forma, esses entes abstratos podem colaborar para a redução das verbas públicas que precisam ser disponibilizadas em cada eleição, bem como incentivar a adoção de políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento econômico.

5.5.2 Paridade de recursos (*matching funds*)

Além de ampliar as fontes de receitas privadas, acreditamos que o modelo brasileiro também pode se beneficiar da cláusula *matching funds* (subseção 3.3.3.1). Desse modo, propomos o estabelecimento de um sistema que incentive a captação

junto ao mercado privado, mas que não gere dependência em relação aos grandes doadores.

No modelo de paridade de recursos (o *matching funds*), os valores obtidos junto à iniciativa privada garantem o direito ao recebimento de uma parcela dos recursos públicos. Trata-se do modelo já vigente na Alemanha (subseção 3.3.3.1). Esse paradigma promove a aproximação dos atores políticos do mercado privado, ante a clara necessidade de obtenção de recursos destinados às atividades políticas e campanhas eleitorais, mas impede que esses atores se tornem reféns dos grandes financiadores, na medida em que a metade dos recursos totais será originária das verbas públicas.

Todavia, a implantação desse modelo em solo brasileiro deverá observar algumas particularidades de nosso país, em especial sua grande extensão territorial e seu espectro político pulverizado. Nesse contexto, o sistema de paridade de recursos demandará maior envolvimento da Justiça Eleitoral no controle e distribuição dos recursos públicos, um trabalho que pode ser minimizado mediante o estabelecimento de comitês centrais de campanha, por cada partido, que fiquem responsáveis por realizar o controle dos recursos captados por seus candidatos e solicitar aos órgãos ou departamentos designados pela Justiça Eleitoral a liberação dos recursos.

É preciso advertir que o bom funcionamento desse modelo depende de limites objetivos e adequados de arrecadação. Afinal, é fundamental que se impeça que grandes doadores isolados impulsionem as candidaturas, incentivando-se aquilo que se objetiva combater: a influência indesejada do dinheiro na política. Nesse sentido, é preciso que sejam estipulados tetos arrecadatórios adequados para pessoas físicas e jurídicas. Sugerimos que esses valores sejam fixados de forma absoluta - evitando-se percentuais sobre a renda ou arrecadação -, com vistas a tornar mais igualitária a participação de todos os atores.

Não ignoramos que, no próprio histórico político brasileiro, os limites de doação culminaram no surgimento de contribuintes “laranjas”⁶⁷³. Assim, constatamos que

⁶⁷³ Conforme se verifica dos debates da ADI 5.617, que em 2018 estabeleceu as diretrizes para as cotas de gênero e racial, os ministros do STF já se debruçavam sobre o problema do financiamento por laranjas, vejamos: “Mas depois nós reagimos: declaramos a inconstitucionalidade da doação de empresas. Querem ver o resultado? Peguem os números das eleições de 2016: são 730 mil doadores. Vossa Excelência tem lá 330 mil “laranjas”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Constitucional e Eleitoral. Art. 9º da Lei 13.165/2015. [...]. Relator(a): Min. Edson Fachin. 15 mar.

muitas pessoas que não possuem capacidade financeira, durante os períodos de campanha eleitoral, se convertem em grandes doadores, dando origem a doações fictícias. Entretanto, esta é uma questão que diz respeito ao combate de ilícitos eleitorais, conforme exposto ao longo deste trabalho (subseção 3.2.4). Para esse problema, acreditamos que a melhor solução reside na intensificação da autonomia e capacidade de controle e repressão pelos órgãos especializados.

Em relação ao modelo de paridade de recursos, propomos que o legislador estabeleça um valor máximo⁶⁷⁴ para a arrecadação privada, considerando que esse montante será complementado pelos recursos públicos. Se tomarmos como exemplo o teto de arrecadação fixado para o cargo de deputado federal em 2022 - equivalente a dois milhões e meio de reais -, o legislador deveria fixar um limite máximo de arrecadação de recursos privados em R\$ 1.250.000,00 (um milhão, duzentos e cinquenta mil reais). Esse montante seria dividido em várias faixas, como, por exemplo, em bandas de 50 mil reais. Assim, a cada volume de cinquenta mil arrecadado, o candidato teria direito a um aporte público de valor equivalente, mediante comprovação de arrecadação, por meio de extrato da conta bancária de campanha.

Na sequência, o legislador poderá determinar que nenhum doador esteja autorizado a doar mais do que 5% do limite de arrecadação privada - ou outro percentual inferior a esse -, que julgar mais adequado. Assim, na prática, esse doador (que poderia ser uma pessoa jurídica) estaria contribuindo com 2,5% do valor total de arrecadação, o que se revela pouco representativo para uma campanha eleitoral. Portanto, essa medida evitaria que o apoio financeiro se convertesse em uma influência capaz de ditar os rumos da atuação política do eleito.

Finalmente, acreditamos que o modelo de paridade de recursos pode auxiliar a desafogar o volume das verbas que deixam os cofres públicos para financiar o processo eleitoral. Se tomarmos como referência as eleições de 2022, a adoção do modelo de paridade representaria uma economia de R\$ 2.749.081.180,02, valor este

2018. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 3 out. 2018.

⁶⁷⁴ É importante esclarecer que o TSE já estabelece teto máximo de arrecadação, a cada eleição, para cada cargo em disputa. Nesse sentido, o valor é estabelecido considerando-se as particularidades locais, como população e custo de vida, conforme tabela divulgada previamente a cada eleição. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**: Tabela 1737 - IPCA - Série histórica com número-índice, variação mensal e variações acumuladas em 3 meses, em 6 meses, no ano e em 12 meses (a partir de dezembro/1979). Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

que poderia ser revertido para demandas prioritárias, como saúde e educação, ou mesmo para reduzir o déficit público.

5.5.3 Distribuição objetiva dos recursos públicos

Nossa última sugestão diz respeito à forma de distribuição dos recursos públicos, porque, conforme já expusemos, em nossa opinião, os parâmetros para a gestão das verbas do Fundo Eleitoral e do Fundo Partidário acarretam distorção da chance dos competidores. Por isso, acreditamos que o paradigma promove uma concorrência ineficaz.

Inicialmente, é preciso admitir que confiar a gestão dos recursos públicos unicamente aos dirigentes nacionais dos partidos políticos favorece a tendência oligárquica dessas agremiações (subseção 2.7 e 3.2). Por um lado, esse cenário aumenta a dependência do dirigente nacional em relação ao governo; por outro, reduz a necessidade do trabalho de enraizamento social. No fundo, há o distanciamento dos dirigentes partidários em relação aos anseios da sociedade, o que pode resultar em distorção e ineficácia de todo o sistema político.

Todavia, um primeiro problema a ser enfrentado diz respeito à autonomia dos partidos políticos. Conforme já discutido, no Brasil, as agremiações foram recepcionadas como pessoas jurídicas de direito privado, com vistas a garantir maior liberdade de atuação (subseção 4.7). Contudo, isso foi fruto da redemocratização, que buscava se libertar do regime autocrático anterior (subseção 4.7). Assim, as agremiações nasceram com a proteção constitucional de sua autonomia⁶⁷⁵.

Nesse sentido, o STF vem reconhecendo que o princípio partidário da autonomia não é absoluto, comportando restrições que busquem garantir a eficácia de direitos fundamentais. A esse respeito, ao julgar a ADI 6.230, que discutiu a possibilidade de fixação de mandato de oito anos para dirigentes partidários, o relator – ministro Ricardo Lewandowski - assinalou:

A autonomia partidária consiste em direito e garantia fundamental dos partidos políticos. Tal autonomia é limitada pelos princípios que constam da segunda parte do caput do art. 17, a saber: “a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”. Estes princípios constituem condicionamentos à liberdade

⁶⁷⁵ Autonomia essa que foi reforçada ao longo das últimas décadas. Nesse sentido, a Emenda Constitucional 117 anistiou quaisquer sanções aos partidos políticos pela não observância de ações afirmativas em períodos anteriores.

partidária⁶⁷⁶.

Em seguida, o relator complementou:

Enfim, não se pode conceber que partidos políticos sejam enclaves cujos filiados devem se conformar a ser regidos pela vontade soberana de seus dirigentes, sem remédio que não o abandono da grei partidária. A propósito, como bem ponderou a Ministra Rosa Weber quando do julgamento da ADI 5.311/MC, descabe “confundir autonomia com liberdade irrestrita ou imunidade à imposição de parâmetros legais mínimos, sob pena, nessa hipótese, de afronta aos princípios constitucionais informadores do modelo partidário brasileiro⁶⁷⁷.”

Destarte, podemos perceber que o princípio da autonomia partidária comporta algumas restrições, sobretudo, se necessárias para garantir a eficácia de outros direitos. Portanto, no tocante à distribuição das verbas públicas, acreditamos que é preciso um esforço para se compatibilizar autonomia e igualdade, porque um dos maiores desafios do financiamento eleitoral consiste em assegurar o acesso justo e equânime aos recursos disponíveis, sobretudo em se tratando de verbas públicas (subseção 4.2).

Logo, nossa proposta consiste em criar uma modalidade de distribuição híbrida, pautada em alguns critérios objetivos, que possibilitem que uma parcela dos recursos públicos (Fundo Eleitoral e Fundo Partidários) sejam distribuídos de forma minimamente igualitária aos diretórios inferiores⁶⁷⁸. Nesse sentido, nossa preocupação consiste em assegurar que diretórios ativos tenham acesso a uma parcela dos recursos públicos disponíveis, reduzindo a dependência dos relacionamentos pessoais entre dirigentes das esferas partidárias.

Para isso, sugerimos que sejam definidos alguns gatilhos objetivos, tais como

⁶⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.230. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 13.831/2019, que altera a lei 9.096/1995. oligarquização dos partidos políticos [...]. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, 8 ago. 2022. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 16 ago. 2022, p. 25.

⁶⁷⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.230. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 13.831/2019, que altera a lei 9.096/1995. oligarquização dos partidos políticos [...]. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, 8 ago. 2022. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 16 ago. 2022, p. 39.

⁶⁷⁸ Um dos problemas em relação à estrutura partidária, no Brasil, diz respeito à criação de órgãos provisórios, que acabam funcionando como legendas de aluguel. Ainda não encontramos uma solução ideal que combata todos os aspectos nocivos dessa prática, ainda que o legislador tenha promovido várias alterações nesse modelo. De igual forma, é preciso registrar os esforços da Justiça Eleitoral, que vem se empenhando em promover a regularização dos diretórios, sobretudo nos pequenos municípios. Assim, uma distribuição eficaz entre as diferentes esferas partidárias, depende da criação de diretórios estáveis, seja em âmbito estadual ou municipal.

número mínimo de filiados, realização de um quantitativo específico de reuniões (com presenças comprovadas), promoção de congressos e palestras, além atividades de formação partidária. De tal forma, o atingimento de um número objetivo para cada um desses requisitos, acarretaria a obrigatoriedade de um montante mínimo de repasse para determinado diretório (seja estadual ou municipal) – valor esse que pode ser fixado, inclusive, em números absolutos. Esses critérios e quantitativos poderão ser estabelecidos pelos diretórios nacionais do próprio partido ou por meio de previsão legislativa. Não obstante, o objetivo é estimular o aumento da independência dos núcleos políticos ativos, e que gozem de representatividade local.

Essa proposta visa a conciliar autonomia e liberdade. Assim sendo, ao instituir um critério objetivo de repasse obrigatório para Estados e Municípios, estamos assegurando que os diretórios consigam funcionar de maneira autônoma, promovendo o alistamento de eleitores, filiações de apoiadores, manutenção de sua estrutura administrativa e promoção de atividades de formação política

Em um segundo momento, passando-se ao ambiente interno de cada esfera partidária (municipal, estadual e nacional), os valores disponíveis para serem aplicados nas campanhas eleitorais serão divididos em dois grupos. O primeiro representará um montante a ser dividido igualmente entre todos os candidatos do partido; o segundo consistirá em valores que serão aportados de maneira discricionária, conforme o diretório julgar mais conveniente para o alcance dos objetivos eleitorais. Assim, sugerimos que o primeiro grupo conte com um percentual mínimo de 30% - a exemplo do que já acontece com a cota de gênero e racial - assegurando-se que todos os concorrentes contem com um mínimo de recursos para fazer frente aos gastos de campanha.

Acreditamos que a criação de dois métodos distintos e simultâneos (obrigatório e discricionário) para as verbas públicas, assegura uma condição mínima para todos os candidatos envolvidos no pleito, evitando-se distorções drásticas em função de preferências puramente pessoais. Por outro lado, permite que as legendas canalizem a maior parte dos recursos para aqueles candidatos que tenham maior probabilidade de êxito, ou mesmo capacidade para angariar um maior número de votos.

Por fim, esclarecemos que essa proposta visa a assegurar que todos os partidos e candidatos ostentem condições mínimas de competitividade. Além disso, a nosso juízo, esse modelo não elimina as características pessoais de cada concorrente, promovendo maior equilíbrio da disputa eleitoral.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do presente trabalho, reconstruímos as bases da democracia representativa, demonstrando que o modelo grego foi transformado pelos ideais liberais que nasceram na Inglaterra, e ganharam o mundo por meio das revoluções americana e francesa. Assim, a nova concepção de Estado foi construída sob os princípios da liberdade e da igualdade, buscando a abolição de toda forma de privilégios. Logo, a palavra democracia adquiriu dois significados distintos, o substancial e o procedimental.

Nosso estudo apontou que o modelo liberal clássico foi contraposto pelo paradigma social, do qual surgiram novas perspectivas. Essa tensão, que se agravou com o surgimento das sociedades de massa e a ocorrência das duas guerras mundiais, promoveu o desenvolvimento de correntes filosóficas que apontavam a impossibilidade de concretização dos ideais democráticos. Nesse sentido, os pensadores realistas pregavam uma sociedade dicotomizada, na qual os interesses de governantes e governados jamais seriam compatíveis.

A presente pesquisa revelou que, em meio a essa controvérsia, Schumpeter inaugurou uma nova perspectiva, na qual a democracia é concebida em seu viés estritamente procedimentalista. Desse modo, ela passa a ser encarada como um procedimento para a solução pacífica de controvérsias. Consequentemente, a disputa eleitoral pelos cargos representativos se transforma em uma competição de mercado, em que os políticos lutam pelos votos do cidadão. Esse sistema concebe o exercício da soberania como a capacidade de escolha de representantes por meio do voto. Logo, estabelece-se uma divisão de funções, por meio da qual o eleitor escolhe e o representante governa.

De igual forma, mostramos como o funcionamento da democracia procedimentalista está intrinsecamente apoiado nos princípios democráticos da liberdade e igualdade. Consequentemente, a competição eleitoral legítima impõe a necessidade de condições mínimas, que assegurem a paridade de oportunidade para todos os competidores. Do contrário, o resultado pode ser o falseamento do pleito e a prevalência de um modelo autocrático. Assim, pudemos perceber que o processo eleitoral constitui um dos pilares de todo o sistema democrático. Entretanto, também se reveste de grande complexidade, envolvendo diferentes aspectos, como a escolha de candidatos, a veiculação de filosofias e propostas, o financiamento de campanhas

etc.

Assim, nosso estudo buscou mergulhar em uma vertente específica, o financiamento das campanhas eleitorais. Isto, porque o objetivo sempre foi contribuir para o aperfeiçoamento das instituições democráticas, como forma de fortalecer a própria democracia brasileira. Para tanto, foi preciso perquirir os fundamentos do paradigma nacional, captando os limites impostos pelo constituinte, bem como os desafios históricos e culturais. De tal forma, o trabalho precisou partir de aspectos gerais com vistas a compreender e discutir os particulares.

Desta forma, buscamos estabelecer as diretrizes do financiamento político, captando os elementos que norteiam as diferentes democracias ao redor do mundo. Para isso, nos debruçamos sobre os três paradigmas de financiamento: público, privado e misto, explorando os pontos positivos e negativos de cada um. De igual forma, nos detivemos sobre alguns modelos específicos que apresentavam soluções autênticas, como as realidades norte-americana, alemã e chilena.

Em relação à incursão estrangeira, destacamos que os comitês de arrecadação de campanha (PACs e SUPERPACs), bem como a cláusula *matching funds*, consistem em alternativas interessantes, que podem ajudar a promover o enraizamento social de partidos políticos e candidatos. Nesse sentido, analisamos detidamente o funcionamento de cada um desses institutos, explanando como eles pretendem aprimorar e conciliar o aporte de verbas públicas e privadas.

Após esse panorama mundial, voltamo-nos para a realidade brasileira.

Nessa trilha, procedemos à reconstrução da história política nacional, que dividimos em períodos distintos, quais sejam: Colonial, Imperial, República Velha, era Vargas, primeira redemocratização, ditadura e segunda redemocratização.

Ao longo dessa exposição, percebemos como o patrimonialismo português se enraizou na cultura brasileira, potencializando o viés clientelista da política, e culminando no falseamento do processo eleitoral.

Neste particular, as obras de Leal e Faoro nos auxiliaram a perceber como a relação entre política e dinheiro criou raízes próprias no Brasil, desenvolvendo mecanismos voltados para a manutenção de uma elite oligárquica. A permanência dos mesmos líderes no poder possibilitou o surgimento de diferentes movimentos que nasceram com viés democrático, mas terminaram em ditaduras. Assim, o país conviveu com o governo tirânico durante alguns períodos.

O presente estudo também demonstrou que o processo de reabertura democrática, que teve início em 1985, culminou no fortalecimento dos partidos políticos e na ampliação do espectro ideológico. De tal forma, foram criadas várias legendas, que resultaram em um contexto político extremamente fragmentado.

Isto posto, verificamos que o financiamento eleitoral sempre apresentou inúmeros desafios. Logo, a partir da Constituição de 1988, o Brasil acolheu um modelo de financiamento misto, lastreado nas contribuições de pessoas físicas e jurídicas, bem como nas verbas do fundo partidário. Todavia, esse modelo incipiente conviveu com inúmeros escândalos de corrupção e financiamento ilícito de campanhas, gerando o descrédito da classe política e das instituições. Esses episódios também evidenciaram a sobrevivência do patrimonialismo português, que faz com que o agente político utilize a coisa pública como privada.

Assim, a partir de 2013, eclodiram, por todo o Brasil, manifestações de rua que reivindicavam, entre outras demandas, uma reestruturação do processo político. Paralelamente, o país assistiu, estarrecido, aos desdobramentos da operação “Lava Jato”, que descortinou um dos maiores escândalos de corrupção e financiamento ilícito de campanhas da história. De tal forma, em setembro de 2015, o STF decidiu julgar a ADI 4.650, que pretendia a reformulação do modelo de financiamento eleitoral no país. A ação propunha a vedação da participação de pessoas jurídicas em campanhas eleitorais e o estabelecimento de limites de contribuição.

Conforme registramos ao longo desse trabalho, o julgamento revelou a existência de duas correntes na Corte Constitucional. A maioria que defendeu a declaração de inconstitucionalidade no tocante ao financiamento por pessoas jurídicas, por entender caracterizar violação aos princípios democrático, da igualdade e o republicano. A corrente minoritária, por sua vez, sustentava que a ação deveria ser julgada improcedente, ante a inexistência de ofensas aos dispositivos constitucionais da Carta de 1988. Ao final, prevaleceu a corrente majoritária, de modo que o Tribunal proibiu as doações eleitorais por pessoas jurídicas.

Nossa pesquisa revelou como o julgamento da ADI 4.650 impactou o modelo de financiamento brasileiro, transformando um paradigma misto em eminentemente público (hoje, menos de 4% dos valores arrecadados provêm de fontes privadas). Logo, o reflexo mais imediato consistiu na criação do Fundo Eleitoral, que atualmente ostenta uma cifra de quase 5 bilhões de reais. Todavia, trata-se de um modelo que promove o distanciamento de representantes e representados, além de possibilitar a

distorção das chances de cada candidato.

Portanto, nosso trabalho analisou detida e criteriosamente os princípios constitucionais estampados no acórdão da ADI 4.650, a fim de constatar se a matriz constitucional brasileira realmente impede a participação de pessoas jurídicas no processo eleitoral.

Todavia, nossa conclusão foi em sentido contrário, uma vez que entendemos que o financiamento de empresas é aderente aos limites que se encontram colocados pela Constituição. E, para concluir isso, demonstramos que não existe qualquer óbice em se permitir que as pessoas jurídicas financiem o processo eleitoral. Afinal, em que pese colaborarem com o aporte de recursos financeiros, a soberania permanece restrita ao cidadão, que é livre para escolher seus representantes por meio do voto – como defende a concepção minimalista.

De igual forma, as empresas gozam de um importante papel, sendo responsáveis por financiar o Estado, por meio de impostos, contribuições ou práticas sociais. Logo, acreditamos que a boa prática democrática determina que se assegure o direito de manifestação desses entes abstratos, como forma de proteção do direito constitucional à liberdade de expressão. Assim, do ponto de vista estritamente jurídico-constitucional, não vislumbramos empecilho para o financiamento privado por empresas.

Outrossim, nossa pesquisa revelou que, ao contrário das premissas erigidas pelos ministros do STF, o forte afluxo de capitais em campanhas eleitorais não decorre unicamente da participação de empresas. De tal forma, é preciso fazer uma diferenciação entre os limites de entrada de capitais e as fontes dos recursos. Isso, porque, em um ambiente limitado, com tetos objetivos e bem estabelecidos, o afluxo de capitais fica contido a um patamar razoável, evitando-se desequilíbrios.

No fundo, o trabalho apontou que o julgamento no Tribunal Constitucional foi fortemente influenciado pelo contexto social e midiático que exigia uma reforma do sistema político. Essa realidade foi descortinada pelas falas e votos dos Ministros da corrente majoritária, que buscaram legitimar o julgado com base no clamor popular. De igual forma, artigos e notícias jornalísticas foram utilizados para corroborar as conclusões dos julgadores.

Contudo, o presente estudo revelou que o julgamento da ADI 4.650 e a posterior criação do Fundo Eleitoral resultaram em um modelo de financiamento de campanhas que não promove a igualdade entre os competidores. Isto porque, ao

restringir o financiamento às verbas públicas e concentrar a gestão desses valores nos diretórios nacionais dos partidos políticos, deixou-se de estabelecer um mecanismo para assegurar que esses recursos fossem distribuídos entre os candidatos de maneira igualitária. O resultado foi a concentração de verbas públicas nas mãos de alguns poucos escolhidos, geralmente, aqueles que se revelam em maior sintonia com os interesses dos líderes partidários.

Destarte, a pesquisa apontou como essa concentração dos recursos públicos nas mãos de alguns particulares pode ensejar a criação de monopólios eleitorais. Assim, sob uma ótica de democracia minimalista, essa realidade pode acarretar a ineficácia do pleito, ante a geração de uma distorção que anula a igualdade de oportunidades entre os candidatos, desbalanceando a luta pelo voto.

Diante dessas conclusões, optamos por propor três soluções concretas que visam a reestabelecer a igualdade da disputa eleitoral:

- a) a ampliação das fontes privadas, por meio de financiamento por pessoas jurídicas;
- b) a paridade de recursos, estabelecendo-se uma correspondência entre a arrecadação de fundos privados e a liberação de verbas públicas; e
- c) a distribuição objetiva dos recursos públicos.

Conforme demonstrado, essas soluções se encontram inseridas dentro da matriz constitucional brasileira atual. Nesse sentido, as propostas apresentadas visam a conciliar o princípio da autonomia partidária e o princípio da igualdade. Por conseguinte, pretendem estabelecer condições materiais mínimas para todos os candidatos.

Concluindo, acreditamos que o presente estudo pode contribuir para o fortalecimento do sistema democrático brasileiro, e assim, poderemos recobrar o crédito de nossas instituições, fortalecendo todo o ambiente político. Contudo, este fortalecimento não ocorrerá sem uma profunda melhoria do paradigma de financiamento atual, sobretudo, por meio da maior participação dos atores privados. De igual forma, somente um sistema que promova uma distribuição mais equânime dos recursos disponíveis poderá assegurar a eficácia da competição eleitoral, imprescindível para o fortalecimento da democracia e do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AGRA, Walber de Moura. As jornadas de junho de 2013 e o seu devir. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, v. 8, n. 30, p. 671-690, set./dez. 2014. Disponível em: <http://dspace.xmlui/bitstream/item/17787/PDllexibepdf.pdf?sequence=1>. Acesso em: 5 maio 2024.

ALEMANHA. Tribunal Constitucional Federal (Segundo Senado). **Bundesverfassungsgericht, 2 BvE 1/02 - 2 BvE 2/02**. Julgados: 26 out. 2004. Berlim: TCF, 2004. Disponível em: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/10/es20041026_2bve000102.html. Acesso em: 2 ago. 2024.

AMATO, Lucas Fuci. Victor Nunes Leal e a sociologia do constitucionalismo brasileiro. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, 2019, v. 13, n. 1, p. 1-26. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/12956/10397>. Acesso em: 13 fev. 2024.

ARAÚJO, Sergei Medeiros. O financiamento público nas eleições brasileiras. *In*: RAMOS, André de Carvalho (coord.) **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 315-354.

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução de Antônio Campelo Amaral e Carlos Gomes. Lisboa: Veja, 1998.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Dimensões paradoxais da jurisdição constitucional. *In*: OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni; MACHADO, Felipe Daniel Amorim (coord.). **Constituição e processo**: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 153-167.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. Igualdade de participação no processo eleitoral democrático. *In*: SILVA GUERRA, Arthur Magno e; BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNARDES, Flávio do Couto (org.). **Direito eleitoral, 30 anos de democracia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 27-45.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. O princípio da separação de poderes e atuação do poder executivo no processo constituinte. *In*: BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira; LIMA, Eduardo Martins de (coord.). **Medidas provisórias no Brasil**: origem, evolução e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 13-46.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

BARROSO, Luís Roberto. **A reforma política**: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Ideias, 2024. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5588083/mod_resource/content/1/Texto%20Barroso%20Sistema%20de%20Governo%2C%20eleitoral%20e%20partid%C3%A1rio.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 17. ed. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 2020.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Bovero, Michelangelo. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOLINGBROKE, Henry St. John. **A dissertation upon parties**. Miami: Hardpress, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria geral do estado**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BOREL, Marcelo Barbosa Miranda. **Reforma política e financiamento de campanhas eleitorais**: os casos de Argentina e Chile. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto-lei nº 7.586, de 28 de maio de 1945**. Regula, em todo país, o alistamento eleitoral e a eleições a que se refere o artigo 4º da Lei Constitucional n. 9, de 28 de fevereiro de 1945. Rio de Janeiro: Câmara dos Deputados, 1945. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 3.029, de 9 de janeiro de 1881**. Lei Saraiva; Lei do Censo. Reforma a legislação eleitoral. Brasília, DF: Câmara dos Deputados - Palácio do Congresso Nacional, 1881. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3029-9-janeiro-1881-546079-publicacaooriginal-59786-pl.html>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Ordem do dia nº 4. O Sr. Presidente (Iben Pinheiro)-Apresentação de Proposições. **Diário do Congresso Nacional**: seção 1, Brasília, DF, ano 47, n. 143,p. 20059 a 20063, 3 set. 1992. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1992.pdf#page=75>. Acesso em: 01 jul. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 ago. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito**: criada através do Requerimento n. 52/92-CN, destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”. Relator: Senador Amir Lando. Brasília: Congresso Nacional, 1992. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/88802>. Acesso em: 1 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1o, inciso "c". Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm. Acesso em: 1 ago. 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 97, de 4 de outubro de 2017**. Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc97.htm#:~:text=Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA%2097&text=Altera%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20para,dispor%20sobre%20regras%20de%20transi%C3%A7%C3%A3o.. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015**. Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição - PEC 182/2007.** Altera os arts. 17, 46 e 55 da Constituição Federal, para assegurar aos partidos políticos a titularidade dos mandatos parlamentares e estabelecer a perda dos mandatos dos membros do Poder Legislativo e do Poder Executivo [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=373327>. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650. Direito constitucional e eleitoral. Modelo normativo vigente de financiamento de campanhas eleitorais. [...]. Relator: Min. Luiz Fux, 17 set. 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 24 fev. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10329542>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.617. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Constitucional e Eleitoral. Art. 9º da Lei 13.165/2015. [...]. Relator(a): Min. Edson Fachin. 15 mar. 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 3 out. 2018. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=ADI%205617%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.230. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 13.831/2019, que altera a lei 9.096/1995. oligarquização dos partidos políticos [...]. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, 8 ago. 2022. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 16 ago. 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206230%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.214/DF.** Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar. Direito Constitucional e Eleitoral. Arts. 17, § 2º, I, II; e 19, § 7º, I, II, da Resolução TSE 23.607/2019 [...]. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 03 out. 2022. Brasília: STF, 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%207214%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 2 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.228. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constitucional. Eleitoral. art. 109, § 2º, e art. 111 do Código Eleitoral. [...]. Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski; **Redator(a) do acórdão:** Min. Cármen Lúcia, 28 fev. 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 27 maio 2024. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%207228%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Conheça as regras sobre arrecadação e uso de recursos por partidos e candidatos:** normas disciplinam o tema para as campanhas nas Eleições Municipais 2024. Brasília: TSE, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/conheca-as-regras-sobre-arrecadacao-e-uso-de-recursos-por-partidos-e-candidatos>. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de candidaturas e contas eleitorais.** Brasília: TSE, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/home>. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Partidos políticos registrados no TSE.** Brasília: TSE, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas:** receitas/despesas. Brasília: TSE, 2014. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/pain%C3%A9is-de-presta%C3%A7%C3%A3o-de-contas?session=211286123138935>. Acesso em: 7 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas:** receitas/despesas. Brasília: TSE, 2022. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-arquivo/arquivos-gerados?session=13090473016576>. Acesso em: 7 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Prestação de contas:** receitas/despesas. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-prestacao-contas/receitas?session=112930353261609>. Acesso em: 6 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília: TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução nº 23.732, de 27 de fevereiro de 2024.** Altera a Res.-TSE nº 23.610, de 18 de dezembro de 2019, dispondo sobre a propaganda eleitoral. Brasília: TSE, 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-732-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 3 ago. 2024.

CÂMARA aprova texto principal da Reforma Política em segundo turno: acordo entre líderes adiou para a próxima semana a votação dos destaques que podem excluir do texto temas polêmicos, como o financiamento empresarial de campanhas. **Carta Capital**, 7 jul. 2015. Política. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/camara-aprova-texto-principal-da-reforma-politica-em-segundo-turno-850/>.. Acesso em: 20 jul. 2024.

CAMPOS NETO, Delmiro Dantas; SANTOS, Maria Stephany dos. O abuso no direito eleitoral e seus principais aspectos. *In*: SILVA GUERRA, Arthur Magno e; BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNARDES, Flávio do Couto (org.). **Direito eleitoral, 30 anos de democracia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 261-289.

CARAZZA, Bruno. **Dinheiro, eleições e poder**: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

CARTA DEMOCRÁTICA INTERAMERICANA. Washington, D.C: Organização dos Estados Americanos, 2001. Disponível em: https://www.oas.org/pt/democratic-charter/pdf/demcharter_pt.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 229-250, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/bTjFzwWgV9cxV8YWnYtMvrz/>. Acesso em: 9 jul. 2024.

CARVALHO, Luiz Maklouf. **1988**: segredos da constituinte. Rio de Janeiro, RJ: Record, 2017. *E-book*.

CASSIMIRO, Paulo Henrique Paschoeto. O liberalismo político e a república dos modernos: a crítica de Benjamin Constant ao conceito rousseauiano de soberania popular. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 20, p. 249-286, maio 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/MsTqYLVN9VsZymqsdb8ybj/#>. Acesso em: 31 abr. 2024.

CASTRO, Grasielle. **Uma década**: 10 fatos sobre os 10 anos do julgamento do Mensalão: escândalo de corrupção desvendado em 2005 segue presente na política brasileira. [São Paulo]: Jota, 14 dez. 2022. Disponível em <https://www.jota.info/stf/do-supremo/saiba-dez-fatos-sobre-os-10-anos-do-julgamento-do-mensalao-14122022>. Acesso em: 15 jul. 2024.

CERQUEIRA, Carolina; REIS, Daniel; VITAL NETO. **Eleições 2022**: um em cada três candidatos não recebe verbas para campanha: partidos têm privilegiado candidaturas dos “puxadores de voto” em detrimento dos novatos; especialistas discutem critérios da distribuição de recursos. São Paulo: CNN, 27 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/eleicoes-2022-um-a-cada-tres-candidatos-nao-recebe-verbas-para-campanha/>. Acesso em: 22 jul. 2024.

CHARLOT, Jean. **Os partidos políticos**. Tradução de Carlos Alberto Lamback. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam. Democracia, eleições e responsabilidade política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 49-61, fev. 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Yf5ypDQ4DjV6VGTVj6YGPnh/#>. Acesso em: 24 mar. 2024.

CHILE. **Ley 18603**. Ley organica constitucional de los partidos políticos. Santiago: BCN, 15 abr. 2016. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29994>. Acesso em: 2 ago. 2024.

CHURCHILL, Winston. [Frases]. [S. l.]: O Pensador, 2024. Disponível em: <https://www.pensador.com/frase/NTE0Ng/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

CINTRA, Antônio Octávio. **O sistema eleitoral alemão como modelo para a reforma do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, jun. 2000. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/4a4f8f7b-5c6d-479a-84e8-c820f2591fb0>. Acesso em: 24 jun. 2024.

COMISSÃO FEDERAL DE ELEIÇÕES. **Buckley v. Valeo**. Washington, D.C.: FEC, 1976. Disponível em: <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/buckley-v-valeo>. Acesso em: 2 ago. 2024.

COMISSÃO FEDERAL DE ELEIÇÕES. **Cidadãos Unidos v. FEC**. Washington, D.C.: FEC, 2010. Disponível em: <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/citizens-united-v-fec/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

COMISSÃO FEDERAL DE ELEIÇÕES. **Speechnow.org contra FEC**. Washington, D.C.: FEC, 2010. Disponível em: <https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/citizens-united-v-fec/>. Acesso em: 20 ago. 2024.

CONSANI, Cristina Foroni. O conceito de vontade na filosofia política de Rousseau e Condorcet. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 41, n. 1, p. 99-140, jan./mar. 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Downloads/Consani.pdf>. Acesso em: 5 maio 2024.

CONSTANT, Benjamin. **A liberdade dos antigos comparada à dos modernos**. Tradução de Leandro Cardoso Marques da Silva. São Paulo: Edipro, 2019. *E-book*.

CONSTANT, Benjamin. **Princípios de política aplicáveis a todos os governos**. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. Rio de Janeiro: Topbooks, 2007.

COOPERATIVA.CL. A 20 años del caso MOP-Gate: CDE demandó a condenados por casi \$2.300 millones. [Santiago]: Do Autor, 2 Jun. 2021. Disponível em: <https://cooperativa.cl/noticias/pais/judicial/mop-sobresueldos/a-20-anos-del-caso-mop-gate-cde-demando-a-condenados-por-casi-2-300/2021-06-02/162902.html>. Acesso em: 6 jun. 2024.

CUNHA, Euclides da. **Os sertões**: a campanha de canudos. São Paulo: Martin Claret, 2002.

DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

DUGUIT, León. **Os elementos do estado**. Tradução de Eduardo Salgueiro. Lisboa: Inquérito, 1939.

DUNN, John. **História da democracia**: um ensaio sobre a libertação do povo. Tradução de Bruno Gambarotto. São Paulo: Editora Unifesp, 2016.

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

DWORKIN, Ronald. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade. Tradução de Jussara Simões. Revisão técnica e tradução de Cícero Araújo Luiz Moreira. 2. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

ELEIÇÕES para o Bundestag de 2021: após as eleições para o Bundestag de 2021, SPD, Grüne (“Os Verdes”) e FDP concordam em formar um governo. Fatos sobre a aliança governamental, a eleição e o sistema eleitoral. [Berlim]; Perfil da Alemanha, 2021. Disponível em: <https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pt-br/politica-alemanha/eleicao-do-parlamento-federal-em-2021-os-resultados>. Acesso em: 25 maio 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Supreme Court. Apelação do Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito de Columbia. **McConnell v. FEC, 540 U.S. 93 (2003). N. 02-1674**. Argumentado: 8 set. 2003. Decidido: 10 dez. 2003. Washington, D.C.: SJ, 2003. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/540/93/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. Apelação do Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito de Columbia. **Citizens United v. FEC, 558 U.S. 310 (2010). N. 08-205**. Argumentado: 24 mar. 2009. Decidido: 21 jan. 2010. Washington, D.C.: SJ, 2010. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/558/310/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. Apelação do Tribunal Distrital dos Estados Unidos para o Distrito de Columbia. **McCutcheon v. FEC, 572 U.S. 185 (2014). N. 12-536**. Argumentado: 8 out. 2013. Decidido: 2 abr. 2014. Washington, D.C.: SJ, 2014. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/572/185/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976). N. 75-436**. Argumentado: 10 nov. 1975. Decidido: 30 jan. 1976. Washington, D.C.: SJ, 1976. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Federal Election Commission**. Washington: FEC, 2024. Disponível em: <https://www.fec.gov/>. Acesso em: 14 maio 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Suprema Corte. **Nixon, 418 EUA 683 (1974)**. Argumentado: 8 jul. 1974. Decidido: 24 jul. 1974. Washington, D.C.: SJ, 1974. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/418/683/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Paradise, 480 U.S. 149 (1987)**. Argumentado: 12 nov. 1986. Decidido: 15 fev. 1987. Washington, D.C.: SJ, 1987. Disponível em: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/480/149/>. Acesso em: 2 ago. 2024.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Editora Globo, 2012.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FERREIRA, Adriano Guilherme de Aro. **Fidelidade partidária no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.

FISCH, Arthur; MESQUITA, Lara. Reformas eleitorais no Brasil contemporâneo: mudanças no sistema proporcional e de financiamento eleitoral. **Estudos Avançados**, v 36, n. 106, p.33-53, set./out. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/fhjP7qTntr6zM8kkqCmXKnJ/>. Acesso em: 01 fev. 2024.

FRAZÃO, Carlos Eduardo. Por um direito eleitoral constitucional. In: FRAZÃO, Carlos Eduardo; NAGIME, Rafael; CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de (coord.). **Reforma política e direito eleitoral contemporâneo**: estudos em homenagem ao Ministro Luiz Fux. Ribeirão Preto, SP: Migalhas, 2019. p. 41-52.

GAMA NETO, Ricardo Borges. Minimalismo schumpeteriano, teoria econômica da democracia e escolha racional. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 27-42, fev. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/PmjtqS9ZfnGyshvYcVLZpKM/#>. Acesso em: 20 abr. 2024.

GARCIA, Viviane Macedo; CAMPOS NETO, Raymundo. Candidaturas avulsas no Brasil: uma possibilidade?. In: SILVA GUERRA, Arthur Magno e; BARACHO JUNIOR, José Alfredo de Oliveira; BERNARDES, Flávio do Couto (org.). **Direito eleitoral, 30 anos de democracia**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2018. p. 337-368.

GASPAR, Malu. **A organização**: a Odebrecht e o esquema de corrupção que chocou o mundo. São Paulo: Editora Schwarcz, 2020.

GERBAUDO, Paolo. **I partiti digitali**: l'organizzazione politica nell'era delle piattaforme. Bolonha: Il Mulino, 2020.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O financiamento das eleições presidenciais nos Estados Unidos: da doutrina do one man, one vote ao dogma do one dollar, one vote. **Universitas JUS**, v. 26, n. 2, p. 1-21, 2015. Disponível em: <https://www.arqcom.uniceub.br/jus/article/viewFile/3581/2812>. Acesso em: 23 jul. 2024

GOMES, Joaquim Benedito Barbosa Gomes. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade**: o direito como instrumento de transformação social: a experiência dos EUA. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GUIMARÃES, Luís Carlos Moura. O instituto jurídico das candidaturas avulsas em uma perspectiva comparada. **Revista dos Estudantes de Direito da Universidade de Brasília**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 582-609, 2021. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/view/37274>. Acesso em: 12 fev. 2024.

HABERMAS, Jurgen. **Facticidade e validade**: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia. Tradução de Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. **The federalist papers**. [New York]: Enhanced Media, 2016. *E-book*.

HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução de Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou, matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de Rosina D'Angina. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HORBACH, Carlos Bastide. De mutação em mutação, uma nova constituição: sistema proporcional e fidelidade partidária. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves; LEAL, Roger Stiefelmann (coord.). **A nova Constituição de 1988?** São Paulo: Dia a Dia Forense, 2021. p. 359-378.

HUME, David. **História da Inglaterra**: da invasão de Júlio César à Revolução de 1688. Tradução de Pedro Paulo Pimenta. São Paulo: Unesp Digital, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**: Tabela 1737 - IPCA - Série histórica com número-índice, variação mensal e variações acumuladas em 3 meses, em 6 meses, no ano e em 12 meses (a partir de dezembro/1979). Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1737#notas-tabela>. Acesso em: 6 ago. 2024.

JEFFERSON, Roberto. Entrevista de Roberto Jefferson à Folha revelou o esquema do mensalão: deputado do PTB contou que PT pagava mesada a congressistas para aprovar projetos. [Entrevista concedida a] Folha de S. Paulo. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 fev. 2020. Entrevistas Históricas. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha-100-anos/2020/02/entrevista-de-roberto-jefferson-a-folha-revelou-o-esquema-do-mensalao.shtml>. Acesso em: 15 jul. 2024.

JORNAL El País implica o premiê espanhol em escândalo político: Diário madrilenho publica reportagem em que acusa o Partido Popular, do primeiro-ministro Mariano Rajoy, de manter um caixa dois. **Gazeta do Povo**, São Paulo, 31 jan. 2013. Mundo. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/jornal-el-pais-implica-o-premie-espanhol-em-escandalo-politico-a9r0p7m71x7lx578knflfahbr>. Acesso em: 25 maio 2024.

KANAAN, Alice. Financiamento público, privado e misto frente à reforma política eleitoral que propõe o financiamento público exclusivo. In: RAMOS, André de Carvalho (coord.). **Temas do direito eleitoral no século XXI**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012. p. 271-314.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. **Democracia y cartelización de los partidos políticos**. Madri: Los libros de la Catarata, 2022.

LARA, Ricardo; SILVA, Mauri Antônio da. A ditadura civil-militar de 1964: os impactos de longa duração nos direitos trabalhistas e sociais no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 122, p. 275-293, abr./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/NGwM4fhVhW4rhdnTNXZhpm/#>. Acesso em: 2 de jan. 2024.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEFEBVRE, Georges. **A Revolução Francesa**. Tradução de Ely Bloem de Melo Pati. 3. ed. São Paulo: IBRASA, 1989.

LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Caixa dois como crime contra o patrimônio? Breves notas sobre o crime de infidelidade patrimonial. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (org.). **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 217-232.

LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (org.). **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 135-166.

LIJPHART, Arendt. **Modelos de democracias: desempenho e padrão de governo em 36 países**. Tradução de Vera Caputo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

LIMONGI, Fernando. Fazendo eleitores e eleições: mobilização política e democracia no Brasil pós-estado novo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, 2015, p. 371-400, abr. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/PfxdxkqNVWBRd8QKySbTVHs/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 14 jan. 2024.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fisher. São Paulo: Martins Fontes, 2020.

LONDOÑO, Juan Fernando; ZOVATTO, Daniel. América latina. In: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 181-225.

MANCUSO, Wagner Pralon; SPECK, Bruno Wilhelm. Financiamento de campanhas e prestações e contas. **Cadernos Adenauer**, v. 15, n. 1, p. 135-150, 2014. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c59e2e64-0416-c769-87dc-362c6bd6473b&groupId=265553. Acesso em: 2 ago. 2024.

MARQUES, Ilário *et al.* Projeto de Lei n. 5.735/13. Nova Ementa: Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília: Câmara dos Deputados, 6 jun. 2013. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148&fichaAmigavel=nao#:~:text=PL%205735%2F2013%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n%C2%BA,1997%20\(Lei%20das%20Elei%C3%A7%C3%B5es\)..](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=580148&fichaAmigavel=nao#:~:text=PL%205735%2F2013%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Altera%20dispositivos%20da%20Lei%20n%C2%BA,1997%20(Lei%20das%20Elei%C3%A7%C3%B5es)..) Acesso em: 02 ago. 2024.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**: edição comemorativa dos 150 anos do texto integral. Tradução da equipe de tradutores das Edições Progresso (Moscou). Bauru: EDIPRO, 1998.

MELLO, Ruy Nestor Bastos. O ativismo judicial do STF em face do legislativo: identificação de limites da jurisdição constitucional e análise crítica de decisões sobre a reforma política. **Revista Populus**, Salvador, n. 11, 2021. Disponível em https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/17911/mod_page/content/35/7o-ativismo-judicial-do-stf.pdf. Acesso em: 2 jun. 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2020..

MENDONÇA, Sonia Regina. O patronato agroindustrial e o golpe de 1964. In: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta; LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e (org.). **Empresariado e ditadura no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2020.

MEZZAROBBA, Orides; SOUZA, Mariana Carvalho de. Democracia e partidos políticos: nexos conceitual e sua manifestação na consolidação do Estado de partidos brasileiro. **Revista História: debates e tendências**, v. 15, n.1, p. 140-164, jan. 2015. Disponível em: <https://seer.upf.br/index.php/rhdt/article/view/5282>. Acesso em: 13 abr. 2024.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 25, p. 25-38, nov. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/jYssQtnjyqSTTbFQwnQw8YR/#>. Acesso em: 12 fev. 2024.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Tradução de Débora Ginza e Rita de Cassia Gondim. São Paulo: Lafonte, 2021.

MOHALLEM, Michael Freitas; BRANDÃO, Bruno. **Transparência patrimonial de candidatos ajuda a escolha do eleitor**: declarações de bens dos eleitos devem ser mais frequentes para se detectar enriquecimento ilícito. [São Paulo]: Jota, 20 set. 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas-acervo/siga-o-dinheiro/transparencia-patrimonial-de-candidatos-ajuda-a-escolha-do-eleitor-20092022>. Acesso em: 14 jul. 2024.

MORAIS, Arthur Gandra de. **Déficit de democracia intrapartidária e efeitos à capacidade eleitoral passiva**: análise dos critérios de distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. 2023. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/56770>. Acesso em: 02 ago. 2024.

MOSCA, Gaetano. **Elementi di scienza política**. 2. ed. Torino: Bocca, 1923.

NASSMACHER, Karl-Heinz. As democracias anglófonas estabelecidas. *In*: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 339-388.

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

NICOLAU, Jairo Marconi. **Sistemas eleitorais**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

OHMAN, Magnus. Entendendo o sistema de financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 37-63.

OHMAN, Magnus. Introdução ao financiamento político. *In*: FALGUERA, Elin; OHMAN, Magnus; SAMUEL, Jones (org.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015. p. 23-34.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. **A dimensão prestacional dos direitos políticos na ordem constitucional brasileira em face do princípio da igualdade de oportunidades nas competições eleitorais**. 2016. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) - Programa de Pós-graduação em Direito Constitucional, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2016. Disponível Em: <https://Uol.Unifor.Br/Auth-Sophia/Exibicao/16162>. Acesso em: 02 abr. 2024.

OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. A igualdade de oportunidades nas competições eleitorais: reflexões a partir da teoria da justiça como equidade de John Rawls. **Paraná Editorial**, v. 2, n. 2, p. 175-190, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/946702/Downloads/42764-160677-1-SM.pdf>. Acesso em: jan. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Brasília: Conselho Federal, 5 set. 2011. p. 1-36. Disponível em: <file:///C:/Users/rozzi/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/2024/Adriano%20Tese/Documento%2001%20-%20Inicial.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Escritório contra Drogas e Crime. **Convenção das Nações Unidas contra a corrupção**. Brasília/DF: UNODC, 2007. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em: 6 ago. 2024.

PARANÁ. Tribunal Eleitoral. **Memórias eleitorais**: eleições 1989 - a primeira com mapas de totalização informatizados: O processo de informatização da Justiça Eleitoral, iniciado em 1986 com o recadastramento, chega à segunda etapa do processo de modernização. Curitiba: TRE, 22 ago. 2022. Disponível em: <https://www.tre-pr.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Julho/memorias-eleitorais-eleicoes-1989-a-primeira-com-mapas-de-totalizacao-informatizados>. Acesso em: 15 jul. 2024.

PARANÁ. Tribunal Eleitoral. **TSE divulga limite de gastos para as campanhas de 2024**: as quantias estabelecidas pela Corte Eleitoral deverão ser seguidas pelos partidos e coligações durante as eleições. Curitiba: TRE, 19 jul. 2022. Disponível em: <https://www.tre-rr.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Julho/o-eleitorado-brasileiro-para-as-eleicoes-de-2024>. Acesso em: 02 fev. 2024.

PEDRO Collor conta tudo: o vídeo e a entrevista com os ataques do irmão do presidente. **Veja**, São Paulo, 27 maio 1992. Disponível em: <https://complemento.veja.abril.com.br/timeline/timeline-50anos.html>. Acesso em: 20 jul. 2024.

PEIXOTO, Vitor; RIBEIRO, Leandro. Eleições e financiamento de campanhas em 2006: quem banca quem? *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 33., 2009, Caxambu, MG. **Anais** [...]. Caxambu, MG: Grupo de Trabalho: Partidos e Sistemas Partidários, 2009. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/9791/2009_peixoto_eleicoes_financiamento_campanhas.pdf?sequence=1. Acesso em: 02 abr. 2024.

PIAUÍ. Tribunal Eleitoral. **Evolução da justiça eleitoral no Brasil**. Teresina: TRE, 22 ago. 2024. Disponível em: <https://www.tre-pi.jus.br/institucional/memoria-e-cultura/evolucao-da-justica-eleitoral-no-brasil>. Acesso em: 25 jul. 2024.

PICCIO, Daniela Romée. Europa setentrional, ocidental e meridional. *In*: FALGUERA, Elin; SAMUEL, Jones; OHMAN, Magnus (ed.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais**: um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 277-329.

PICCIO, Daniela Romée. **Party regulation in Europe**: a comparative overview. **Party Law in Modern Europe**, England, UK, n. 18, p. 1-96, 2012. Disponível em: <https://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1812a.pdf>. Acesso em: 05 maio 2024.

PINTO, Marcio Morena. A noção de vontade geral e seu papel no pensamento político de Jean-Jacques Rousseau. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, v. 7, n. 2, p. 83-97, 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/60697/mod_resource/content/1/A-nocao-de-vontade-geral.pdf. Acesso em: 15 ago. 2024.

PLATÃO. **A República**. Tradução de Ciro Mioranza. São Paulo: Lafonte, 2020. *E-book*.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Tradução de Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2019. *E-book*.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracia e mercado**: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the limits of self-government**. New York: Cambridge University Press, 2010.

PUENTE, Beatriz. **Candidatos gastaram mais de R\$ 147 milhões em impulsionamento na internet**: propaganda eleitoral virtual segue permitida até esta sexta-feira (30), segundo o Tribunal Superior Eleitoral, assim como a veiculação de programas em TV e rádio. Rio de Janeiro: CNN, 28 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/candidatos-gastaram-mais-de-147-milhoes-em-impulsionamento-na-internet/>. Acesso em: 22 jul. 2024.

PUISSANT, Jordan. Faiblesses et obsolescence du controle des dépenses électorales em France. *In*: PIERRE, Stéphane Mouton *et al.* (org.). **Représentation et gouvernement**. Paris: Mare & Martin, 2022.

QUANDT, Gustavo de Oliveira. O crime de corrupção e a compra de boas relações. *In*: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (org.). **Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.

RABELLO FILHO, Benjamin Alves. **Partidos políticos no Brasil: doutrina e legislação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RECONDO, Felipe. **Tanques e togas: o STF e a ditadura militar**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RICUPERO, Bernardo; FERREIRA, Gabriela Nunes. Raymundo Faoro e as interpretações do Brasil. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, p. 37-55, 2005. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/9>. Acesso em: 25 jun. 2024.

RODRIGUES, Fernando. Mapa do poder nos Estados favorece Lula. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 30 out. 2006. Poder. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86127.shtml>. Acesso em: 20 jul. 2024.

RODRIGUES, Leonardo. **Mais de R\$ 9 bilhões em recursos públicos foram destinados às campanhas eleitorais: recursos privados são menos de 4% dos gastos de campanha**. [Brasília]: CNN, 9 set. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/mais-de-r-9-bilhoes-em-recursos-publicos-ja-foram-destinados-as-campanhas-eleitorais/>. Acesso em: 22 jul. 2024.

RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, Brasília, p. 123-160, jan./abr. 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução de Paulo Naves. Porto Alegre: L&PM, 2015.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Penguin; Companhia das Letras, 2017.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n.73, p. 5-15, nov. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/ZfshVgYBWNncYS7pn9pfh9G/?lang=pt#>. Acesso em: 25 jun. 2024.

SALDANHA, Daniel Cabaleiro. **Formação jurídica do Brasil: uma história do federalismo à brasileira**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de

Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-ASUHKV>. Acesso em: 3 fev. 2024.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 1994. v. 1.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas**. São Paulo: Ática, 1994. v. 2.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Tradução de Walstensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

SCHAEFER, Bruno Marques. Centralização nos partidos brasileiros: evidências a partir da distribuição do Fundo Partidário (2010-2016). **Revista Teoria & Pesquisa**, v. 28, n. 2, p. 47-70, 2019. Disponível em: <https://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/737/428>. Acesso em: 01 ago. 2024.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2017.

SIEYÈS, Abade. **Exposição refletida dos direitos do homem e do cidadão**. Organização, estudo introdutório e tradução de Emerson Garcia. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, Bruno Fernando da; CERVI, Emerson Urizzi. Padrões de financiamento eleitoral no Brasil: as receitas de postulantes à Câmara dos Deputados em 2010 e 2014. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, DF, n. 23, p. 75-110, maio/ago. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/4F6dk9pDX5dc4j7H7QzZTrc/?lang=pt>. Acesso em: 01 ago. 2024.

SILVA, Marcelo Almeida de Carvalho. A expansão da Volkswagen do Brasil baseada em políticas econômicas e alinhamento ideológico. In: CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta; LEMOS, Renato Luís do Couto Neto e (org.). **Empresariado e ditadura no Brasil**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2020. p. 463-480.

SILVA, Nathália Letícia de Pina. **Financiamento eleitoral: disputas e estratégias em torno da votação e aplicação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC)**. 2001. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2001. Disponível em: <file:///C:/Users//Downloads/Financiamento%20Eleitoral.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2024.

SIQUEIRA, Marina Rodrigues. À procura de inspirações para a reforma política brasileira: visitando o sistema eleitoral e o financiamento de campanha no regime político alemão, **Revista Debates**, Belo Horizonte, MG, v. 10, n. 1, p. 63-76, abr. 2018. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/4875/2018_siqueira_pr_oucura_inspiracoes_para.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 jun. 2024.

SOARES, Mario Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 5. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017.

SOUTO-MAIOR, César Duarte; BORBA, José Alonso. Consistência na declaração de bens dos candidatos nas eleições brasileiras: ficção ou realidade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 195-213, jan./fev. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/6LYdnxf6TWmw9Khb9vfsHhr/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 23 maio 2024.

SUETÔNIO. **A vida dos doze césores**. Tradução de Pietro Nasseti. São Paulo: Martin Claret, 2006.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Júlia da Rosa Simões. São Paulo: Edipro, 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a revolução**. Tradução de José Miguel Nanni Soares. São Paulo: Edipro, 2017.

TONIAL, Raíssa; OLIVEIRA, Elton Somensi de. Os modelos de financiamento de campanha eleitoral e o contexto político-cultural brasileiro. **Direito & Justiça**, Porto Alegre, RS, v. 40, n. 1, p. 106-119, jan./jun. 2014. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11444/2/Os_modelos_de_financiamento_de_campanha_eleitoral_e_o_contexto_politico_cultural_brasileiro.pdf. Acesso em: 02 fev. 2024.

TUPINA, Matheus. Relembre 10 fatos que marcaram as Jornadas de Junho de 2013: mês de protestos teve black blocs, violência policial, pressão contra Copa e invasão da Esplanada. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2 jun. 2023. Política. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/06/relembre-10-fatos-que-marcaram-as-jornadas-de-junho-de-2013.shtml>. Acesso em: 20 jul. 2024.

VALENTINA, Victória. **Saiba quanto custa 30 segundos de propaganda na TV Globo**. Salvador: BNEWS, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://www.bnews.com.br/noticias/entretenimento/saiba-quanto-custa-30-segundos-de-propaganda-na-tv-globo.html>. Acesso em: 25 ago. 2024.

VIANNA, Luiz Werneck. **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

ZARKA, Yves Charles. Rousseau y la soberanía del Pueblo. **Derechos y Libertades**, n. 15, Época II, p. 47-63, junio. 2006.