XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS I

ENOQUE FEITOSA SOBREIRA FILHO

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teorias da democracia e direitos políticos I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Enoque Feitosa Sobreira Filho, José Filomeno de Moraes Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2016.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-377-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Teorias da Democracia. 3. Direitos Políticos. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS I

Apresentação

Este livro "Teorias da democracia e direitos políticos" I é fruto de trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho homônimo, que ocorreu no âmbito do XXV Congresso Nacional do CONPEDI, realizado na UNICURITIBA, de 7 a 10 de dezembro de 2016.

Todos os artigos passaram pelo processo de avaliação cega por dois professores, nas quais se analisam as contribuições dos diversos autores e autoras proponentes de artigos para os campos de conhecimento que abrangeram a temática do GT, entre outros importantes debates acerca da forma jurídica em seus contornos históricos e hoje, no Século XXI, propiciando uma melhor compreensão crítica para a efetividade dos direitos.

Foram quinze alentados artigos que refletem pesquisas produzidas no âmbito dos vários Programas de Pós-Graduação em Direito espalhados no país e agora, com a publicação do presente livro, colocados ao exame dos leitores e à disposição de pesquisadores do direito, de outras áreas acadêmicas e da sociedade em geral, à qual – em última análise – a ciência deveria servir.

Vale consignar que todos os trabalhos foram desenvolvidos tendo como parâmetro as linhas de pesquisa dos programas aos quais os pesquisadores – docentes e discentes - são vinculados, sendo possível identificar na maioria significativa dos escritos presentes no livro a presença, em geral, de uma apreciação, ao mesmo tempo crítica e profunda, do fenômeno jurídico, como um fio condutor a perpassar toda a obra.

Os artigos, em sua ampla maioria, procuraram ir além dos lugares comuns típicos de algumas visões ingênuas acerca do âmbito jurídico, se afastando quer de constatações da “inerência” da forma jurídica, quer de sua suposta “neutralidade”.

Buscaram os diversos artigos aprofundar análises e valorizar o exame concreto de situações concretas. Enfim, são análises aprofundadas e que partem de pesquisas em andamento – dotadas de potencial de relevantes contribuições à ciência do direito.

É neste sentido que a publicação do presente livro pode, seguramente, apontar para a revelação de talentos de jovens pesquisadores, com trabalhos inéditos e significativos no contexto da difusão da produção científica.

A distribuição dos artigos deu-se na mesma ordem em que constou na programação do Congresso e tendo em vista os seus conteúdos. Essa opção não só facilitou a divisão dos artigos no presente livro, mas também o trabalho dos Coordenadores do GT e do presente livro.

É relevante que se façam, por fim, dois registros: um no sentido de se enfatizar a amplitude, riqueza e profundidade dos debates no âmbito do GT e outro, para se consignar que a obra escrita traduz com fidelidade o que consta dos estatutos do CONPEDI, qual seja, que a associação científica "tem como objetivo incentivar os estudos jurídicos de pós-graduação nas diferentes instituições brasileiras de ensino universitário; colaborar na formação de pessoal docente da área jurídica e sobre os assuntos de interesse da pesquisa e da pós-graduação em Direito, defendendo e promovendo a qualificação do ensino jurídico."

Curitiba-PR, dezembro de 2016.

Prof. Dr. Enoque Feitosa Sobreira Filho (PPGD/UFPB)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (PPGD/UNIFOR)

FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS E GOVERNANÇA ELEITORAL

CAMPAIGN FINANCE AND ELECTORAL GOVERNANCE

Rene Erick Sampar

Resumo

O presente artigo tem como escopo analisar o sistema de financiamento politico permitido pela legislação brasileira como mote de uma análise que engloba um projeto de governança eleitoral. Assim, através de uma revisão bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, o texto conclui que o Brasil tem caminhado rumo à governança eleitoral, embora seja pequena a confiança do cidadão na classe política nacional.

Palavras-chave: Direito eleitoral, Financiamento de partidos políticos, Governança

Abstract/Resumen/Résumé

The article aims to analyze the brazilian political financing system as a share of an macro analysis that includes an electoral governance project. Thus, through a literature review, legislative and jurisprudential, the text concludes that Brazil has moved toward electoral governance , although citizen has suspicion in the national political class.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Electoral law, Parties financing, Good governance

INTRODUÇÃO

Ronald Dworkin apresentou em seu livro *A Virtude Soberana* uma preocupação bastante recorrente no direito eleitoral: a capacidade de influência dos cidadãos no regime de representação democrática. Diferenciando igualdade vertical (cidadãos e dirigentes políticos) e horizontal (igualdade entre todos os cidadãos), o jurista comenta que a igualdade de impacto horizontal é analisada no bojo do sistema representativo e se traduz na ideia de um homem é igual a um voto[1]. Ademais, o poder como influência é a capacidade que alguns dispõem para aglutinar interesses alheios e orientar uma determinada decisão política. Assimilando as duas premissas, o jurista lança dúvidas sobre a influência na dimensão horizontal. Em outras palavras, devem alguns exercer maior influência que os demais cidadãos?

A dúvida que Dworkin levanta é muito importante no contexto dos Estados republicanos. O pressuposto deste modelo é que todos sejam iguais (um homem, um voto): por motivos sociais, econômicos ou políticos, é desejável que alguns possam exercer mais influência do que outros cidadãos? Sua análise conduz à conclusão de ser injusto que os ricos tenham mais influência política que os outros, pelo simples fato de possuírem mais recursos financeiros.

O presente artigo tem como objetivo abordar o financiamento da política no Brasil em prol de um projeto de governança eleitoral em nosso país. Pretende-se abordar, de modo específico, o atual cenário eleitoral e o seu financiamento, modificado, em especial, pela impossibilidade da doação de pessoas jurídicas aos candidatos e as mudanças oriundas da Lei 11.365/2015. Assim, por meio de revisão bibliográfica e análise legislativa e jurisprudencial, buscar-se-á, de início, tratar o *modus operandi* do direito eleitoral em sua relação com a influência do poder econômico. Em seguida, abordar-se-á o financiamento eleitoral como uma real necessidade do regime democrático e as suas nuances na legislação nacional. Por fim, o texto relaciona todos estes temas em prol de um projeto de governança eleitoral. A proposta do presente artigo é apontar que a legislação eleitoral do Brasil se aprimora no que tange à *good governance*[2], embora os brasileiros, de

[1] Nas palavras de Dworkin: "As dúvidas que mais quero salientar aqui, porém, são acerca da igualdade de influência na dimensão horizontal, a qual acredito que parecerá para a maioria dos leitores um ideal bem mais interessante do que na dimensão vertical. A principal atração da igualdade de influência horizontal consiste na convicção de que é injusto que alguns cidadãos tenham muito mais influência política do que outros, só por serem muito ricos" (DWORKIN, 2005, p. 268).

[2] Expressão de José Joaquim Gomes Canotilho, exposta no decorrer do texto.

modo geral, detenham pouca confiança no sistema política nacional, consoante pesquisas da Fundação Getúlio Vargas.

FINANCIAMENTO POLÍTICO E DIREITO ELEITORAL

Embora a análise de Dworkin se remeta ao contexto dos Estados Unidos da América do Norte, o jurista tocou em uma problemática presente em qualquer país que possua eleições livres: a questão do financiamento político. Enquanto todos os cidadãos são absolutamente iguais no que tange ao voto, isso não ocorre na capacidade individual de influência no processo eleitoral. A relação entre a política e o capital suscita debates e gera desconforto e desconfiança. Trata-se de um dos temas mais recorrentes da seara eleitoral e certamente um dos que sempre estão na pauta de discussões. Isto se justifica pela percepção de que o financiamento dos partidos cria um elo de dependência entre doadores e seus representantes eleitos. Em outros termos, é o pórtico para o tema da corrupção na política.

Desde a década de 1980, grandes escândalos em diversos países apenas reforçaram esta teoria: por exemplo, na França, quando o presidente Jacques Chirac foi convocado pelo Parlamento a prestar informações sobre grandes doações a seu partido (*Rassemblement pour la République*) efetuadas por empresas de construção civil que haviam conquistado vultuosos contratos em *Ile-de-France*; ainda na França, Nicolas Sarcozy que está sendo acusado de receber doações ilegais do líbio Muammar Khadafi para a sua reeleição; na Itália, Bettino Craxi reconheceu ter recebido doações ilegais ao seu partido e se tornou um dos investigados na operação *Mani Pulite*; na Alemanha, Helmut Kohl reconheceu ter recebido doações de dois milhões de marcos em favor de seu partido (*CDU - Christlich Demokratische Union Deutschlands*); na Romênia, o ex-primeiro-ministro Adrian Nastase foi preso também por financiamento ilegal; nos Estados Unidos da América do Norte, houve o escândalo com a Enron, maior financiadora de George Bush ao governo, embora seus crimes financeiros não tenham apontado para fraudes na campanha; e no Brasil, diversos empréstimos irregulares que financiaram a campanha de Fernando Collor de Mello se tornaram um dos principais motivos para o seu *impeachment*.

Tendo diante de si todo este legado de escândalos, a percepção que se tem da luta contra a corrupção é semelhante a um combate contra a Hidra de Lerna, no qual se corta

uma de suas cabeças e outras duas surgem no lugar da anterior. O que subjaz a esta discussão é: tendo em vista nosso modelo misto, como estabelecer maior controle e transparência no financiamento das campanhas eleitorais? Considerando o atual quadro normativo brasileiro, em que o Supremo Tribunal Federal recentemente declarou a inconstitucionalidade da doação realizada por pessoas jurídicas (ADI 4650), acredita-se que a legislação deve caminhar no sentido de fortalecer a doação de pessoas físicas.

Ao considerar a inescapável necessidade de financiamento à democracia, a norma que regula a matéria deve estabelecer alguma(s) estratégia(s) como fio condutor. Desta regulação, emanam diferentes questionamentos: afinal, os partidos devem dispor de ampla liberdade na captação de recursos ou alguma restrição se mostra adequada? Deve-se adotar com exclusividade o financiamento público ou se elaborar um modelo misto? Quais restrições hipotéticas são plausíveis e sob quais justificativas?

Oportuno mencionar, desde então, que o direito eleitoral tem a precípua missão de legitimar a democracia. Conforme nos lembra Clèmerson Merlin Cleve (1993, p. 85), "falhando o direito eleitoral, falha o procedimento legitimador" da democracia representativa. Assim, a legislação eleitoral emana dos princípios constitucionais republicano e democrático, e se pauta por princípios específicos que derivam, naturalmente, da Constituição. Eneida Desiree Salgado (2011, p. 107-124) identifica cinco princípios estruturantes deste ramo do direito, quais sejam:

1. *Autenticidade eleitoral*: as eleições devem se pautar na liberdade e igualdade de voto, o que demanda um processo eleitoral realizado com lisura, transparência, informação e observância da legislação. Salgado identifica, ainda, três subprincípios: autenticidade do voto, veracidade do escrutínio e fidedignidade da representação política.
2. *Liberdade para o exercício do mandato:* derivam do modelo de democracia deliberativa e também do mandato representativo, vedado o mandato imperativo.
3. *Necessária participação das minorias no debate público e nas instituições políticas:* deriva do princípio republicano e aponta para o máximo grau de pluralismo político, haja vista ser inaceitável qualquer engenho tendencioso a limitar a ampla participação (Mezzaroba, 2008, p. 56).
4. *Máxima igualdade na disputa eleitoral*: embora seja talvez o mais evidente princípio a se desenvolver em um contexto republicano, Salgado (2011, p. 118) comenta que é o "mais ofendido na prática política brasileira". A máxima

igualdade preceitua que os alicerces da disputa eleitoral devem estar firmes na igualdade e liberdade, de modo a se evitar abusos e desvios. Por esta razão, estabelece a Constituição as incompatibilidades e inelegibilidades inatas, além do abuso de poder econômico, seja nas doações (cada vez mais limitadas) seja na divisão do fundo partidário. Por outro lado, é complexo sopesar a igualdade na disputa com a liberdade de expressão no que toca a regulação da propaganda eleitoral.

5. *Estrita legalidade em matéria eleitoral*: princípio fundante do Estado de Direito, a legalidade se aplica de modo especial ao ramo eleitoral, de modo que as normas devem ser editadas no Congresso Nacional por meio do processo legislativo escorreito, democrático e plural. Por isso, o poder regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral que corriqueiramente legisla por meio de resoluções, quando deveria apenas expedir instruções, é claramente inconstitucional. Nos termos de Ana Cláudia Santano (2014, p. 89), "no campo eleitoral, quem deve decidir o que é relevante e o que não é um fator de diferença é o legislador eleitoral". Não obstante, o Supremo Tribunal Federal já declarou a constitucionalidade das resoluções do TSE e foi ainda mais longe ao não reconhecer o impedimento no exercício das funções jurisdicionais dos ministros do STF que compõem o TSE em analisar o mesmo caso nestas duas Cortes (ADI 2.243, 2.626, 2.628, 2.321 e 3.741). Além do poder regulamentar do TSE, o princípio da estrita legalidade possui o subprincípio da anterioridade ou anualidade eleitoral, que protege o sistema democrático de casuísmos.

O princípio da máxima igualdade na disputa eleitoral é de especial importância pela sua conexão direta ao tema do financiamento político e eleitoral. Óscar Sánchez Muñoz (2007, p. 12-14) leciona que a igualdade entre os candidatos pode ser vista sob uma ótica liberal (não discriminação) e outra intervencionista (em que o Estado intervém no processo para manter o equilíbrio). A igualdade de oportunidades também pode ser lida em uma dimensão positiva (acesso à competição eleitoral) e outra negativa (quando o legislador deve identificar as fontes que podem causar desequilíbrio entre os candidatos, cuja natureza pode ser política, econômica ou midiática). Nesta dinâmica, os países perfilham padrões distintos no que tange ao financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais, variando entre modelos privados, públicos e mistos.

O Brasil adota o sistema de financiamento político misto. No que concerne ao financiamento público, é preciso lhe compreender não apenas como livre repasse de recursos aos partidos, mas todo o gasto (que não é pequeno) para a manutenção do sistema. Pode-se incluir neste dispêndio público o repasse das cotas do fundo partidário e o horário eleitoral – constantes do art. 17, § 3º da Constituição, cujos beneficiários diretos são os partidos –, como também a organização material das eleições (impressão de cédulas oficiais substituídas pelas urnas eletrônicas[3], preparação dos locais de votação, fiscalização, entre outros).

A principal justificativa de se alocar recursos públicos nas eleições é o de diminuir a influência do dinheiro na política em prol de maior igualdade entre os competidores, dando-se vazão àquela percepção inicial de que o financiamento eleitoral gera a corrupção. Tal preocupação é antiga, que data do limiar da legislação eleitoral brasileira. Por exemplo, a proposta para a composição do fundo partidário foi apresentada no Congresso Nacional pela primeira vez no Projeto de Lei 1870/52. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça, relatado pelo Deputado Lúcio Bittencourt, é bastante claro a este respeito:

> Do ponto de vista constitucional não há que se objetar ao projeto, que ao revés, em perfeita consonância com os ideais que informam o Estatuto Político, tem por fim tornar mais eficiente o funcionamento do regime democrático, fortalecendo os partidos e fornecendo-lhes meios para se libertarem da influência nefasta do poder econômico. […] O projeto em apreço constitui uma boa fórmula para libertar a democracia brasileira da influência do dinheiro[4].

Em igual medida, o horário eleitoral gratuito foi apresentado no Projeto de Lei 2230/60[5]. Em sua justificativa, novamente a manifesta preocupação com a influência negativa do dinheiro nas eleições: “um dos males mais graves de nossa vida democrática é a influência preponderante do dinheiro no processo eleitoral”. Visto sob a ótica dos fatos atuais, percebe-se que tais legislações cumpriram o seu papel no que diz respeito a tornar

---

[3] A cédula oficial para votação instituída em 1962 pela Lei 4.109, algo de absoluta importância no combate à fraudes. Até então, os próprios partidos a providenciavam, algo impensável na atualidade. O procedimento estabelecido na hora da votação também foi estabelecido na lei (§ 2º do art. 4º), e assim definido: "ao ser chamado para votar, observada a regra do § 3º, o eleitor receberá da mesa, devidamente rubricadas, as cédulas referentes aos pleitos que se estiverem realizando, e com elas penetrará na cabine indevassável, onde assinalará o seu voto, em cada uma, e dobrará ou fechará a sobrecarta. Em seguida, voltando à presença da mesa, mostrará a rubrica que as autentica, depositando cada cédula na urna correspondente".

[4] Parecer da Comissão de Constituição e Justiça ao PL 1870/1952. Publicado no Diário Oficial da União do dia 11/04/1953, páginas 2603 e 2604. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1953.pdf#page=39>. Acesso em: 10/05/2016.

[5] Justificativa ao PL 2230/60, publicado no DOU de 25/08/60, página 5802. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26AGO1960.pdf#page=10. Acesso em: 10/05/2016.

as eleições mais seguras e proporcionar maior igualdade aos partidos, mas não obtiveram total êxito no que diz respeito a afastar o grande capital econômico do processo eleitoral.

A tese que perpassa todo o nosso sistema eleitoral, desde o seu nascedouro, portanto, é a de que a influência do poder econômico sobre a política é uma mácula a ser minimizada, pois se cria um elo de dependência entre os financiadores e seus respectivos financiados. Não se trata de uma preocupação apenas nacional. A primeira legislação[6] tendente a combater a corrupção eleitoral foi o *Corrupt and Illegal Practices Prevention Act*, adotada no Reino Unido em 1883, cujo condão era combater a corrupção nas eleições parlamentares e ainda diminuir o custo das campanhas[7].

Estaria no financiamento público exclusivo a solução a este problema? Esta análise de matriz consequencialista possui ao menos duas aporias, uma de natureza jurídica e outra político-filosófica. A primeira diz respeito a evidente limitação a liberdade que se estabelece ao impedir o financiamento político por parte da sociedade. A segunda aporia está no fato de se evocar um modelo ideal que supostamente solucionaria os problemas na esfera política: qualquer relação com a *Callipolis* platônica governada pelo filósofo-Rei é mera coincidência[8]! É preciso considerar ainda que o financiamento apenas público esbarra na autonomia pessoal dos cidadãos, a competitividade entre partidos e candidatos, além da independência dos eleitos em estabelecer conexões com determinados grupos sociais.

De toda sorte, o financiamento público tem sua importância por possibilitar que partidos pequenos, sem grandes doadores, possam competir no cenário político. Na verdade, historicamente esta modalidade teve seu apogeu quando os partidos europeus, no pós-segunda guerra, precisaram do suporte estatal para se manter. Levantamento do IDEA – *Institute for Democracy and Electoral Assistance*[9] revelam que de 177 países

---

[6] Faz-se referência aqui entre os países ocidentais.

[7] PARLIAMENT UK. **Corrupt and Illegal Practices Act, 1883**. Disponível em: <HL/PO/PU/1/1883/46&47 V1n272>. Acesso em: 08/09/2016.

[8] Inescapável neste ponto não invocar o pensamento de Hannah Arendt. Para ela, os malogros inerentes à política – imprevisibilidade dos resultados, irreversibilidade dos processos e anonimato dos autores – estabeleceram como ato de governar a relação entre dominantes e dominados, nos quais poucos conduziriam os assuntos coletivos e os demais apenas obedeceriam. A crítica à filosofia política platônica se perfaz em razão de que, assim como um artesão dispõe da habilidade necessária para desenvolver a sua atividade artística, o Rei-filósofo de Platão coordenaria a criação do domínio público mediante suas ideias; sua sapiência, ironiza Arendt, resolveria os dilemas da ação política como se fossem "problemas de cognição solucionáveis" (ARENDT, 2010, p. 276-281).

[9] O IDEA é uma organização intergovernamental cujo enfoque é a análise acerca da democracia no mundo, de modo a lhe desenvolver. O levantamento citado acima se intitula *Are there provisions for direct public funding to political parties?* e se encontra disponível em: <http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=270> . Acesso em: 08/09/2016.

pesquisados, apenas 57 não possuem nenhum subsídio público no financiamento dos partidos e/ou das eleições (estes países se concentram especialmente na África e Oriente Médio).

A distorção apontada por Ana Cláudia Santano (2014, p. 91) é a de que o financiamento público pode gerar comodismo, já que os recursos são garantidos, o que em última análise afastaria o partido de sua base eleitoral. Além disso, não significa que estanca a corrupção: sem um teto de gastos e sem controle, os partidos podem se transformar em sorvedouros irrefreáveis de recurso de modo a perpetrar campanhas mais sofisticadas para se atingir mais eleitores e conquistar mais cadeiras no Legislativo e/ou os cargos do Executivo. De toda sorte, alguns países, como a Itália, diante de inúmeros casos de corrupção, decidiram reduzir significativamente ou abolir o financiamento público (que no caso italiano ocorrerá em 2017).

Por outro lado, o financiamento privado se conecta de modo mais próximo à natureza jurídica dos partidos políticos, dando-lhe maior liberdade para arrecadar recursos junto a sociedade. Todavia, deixado apenas a seu turno, este sistema de mercado não possibilita nenhuma hipótese de igualdade de oportunidades entre os partidos, o que poderia deflagrar uma situação complexa ao contexto democrático: os partidos tenderiam a atrair os mais ricos para entrarem nas disputas eleitorais, o que na prática configura uma plutocracia. Além disso, sem um limite estabelecido pela legislação, tal modalidade gera uma distorção que vai de encontro à preocupação de Dworkin apresentada no início desta justificativa: a influência que os mais ricos podem exercer, desnivelando de modo decisivo o processo eleitoral, uma vez que a regra é a de que os candidatos que possuem mais recursos tendem a se sagrar vitoriosos na disputa.

Ambos os modelos, portanto, aplicados de modo exclusivo, apresentam aspectos positivos e negativos na aplicação exclusiva de cada um dos modelos. Por isto a adoção de um modelo misto tem prevalecido entre os países por ser possível congregar diferentes características no afã de se construir um modelo de doações que se paute nos princípios constitucionais e eleitorais e ainda satisfazer a necessidade de controle e transparência.

O SISTEMA DE FINANCIAMENTO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA E A REFORMA ELEITORAL DA LEI 13.165/2015.

O atual sistema de financiamento aos partidos da legislação brasileira deve ser analisado em dois aspectos: financiamento político ordinário e eleitoral. O primeiro trata do repasse de verbas à manutenção dos partidos. Uma vez que prestam um serviço público, necessitam manter toda uma estrutura em funcionamento. Este repasse ocorre mediante as regras do fundo partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos). Disciplinado pelas leis 9.096/96, 11.459 e 9.504/97[10], este fundo é constituído por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei. A sua divisão ocorre do seguinte modo: 5% do total do Fundo Partidário são divididos de modo igual a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e os outros 95% são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados[11] (art. 41-A da Lei 9.096)[12].

Além do fundo partidário, o horário eleitoral disponibilizado aos partidos é um importante instrumento de informação aos eleitores. Trata-se de um dos recursos mais caros de uma campanha[13] e de extrema importância, haja vista ser um dos meios mais efetivos de propaganda partidária. No Brasil, é importante lembrar que os partidos e candidatos não podem comprar espaço publicitário adicional, o que eleva a importância estratégica deste recurso. Em busca de mais tempo na TV e no rádio, é normal a existência de grandes coligações entre partidos com perfis distintos, em que os menores transmitem seu tempo de TV em prol de um partido hegemônico. Assim, cria-se um efeito deletério em nosso processo eleitoral: a redução dos partidos viáveis nas eleições ao poder Executivo e a fragmentação dos partidos nas eleições proporcionais (Legislativo, com exceção do Senado). A consequência é uma pequena disputa aos cargos executivos (sempre com os mesmo candidatos) e uma excessiva fragmentação no Legislativo. É

[10] Além da legislação citada, o fundo partidário está disciplinado pelas Res/TSE 21.975 e 23.464.

[11] Em 2015, a quantia de recursos do fundo partidário distribuído entre os partidos foi de R$ 811.285.000,00. A divisão detalhada dos valores pode ser acessada em: http://www.justicaeleitoral. jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-duodecimos-2015-1429900293402.

[12] Bruno Speck faz uma importante crítica sobre o sistema adotado no Brasil: os recursos públicos são distribuídos predominantemente segundo o critério do sucesso eleitoral no passado, beneficiando nas próximas eleições os partidos que tiveram votos no passado. O termo que mais adequadamente descreve este sistema de distribuição é o da *ossificação da representação*, quer dizer, a tendência de manter a atual proporção na representação dos partidos também para o futuro. SPECK, Bruno. Três idéias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.3, p. 6-13, mar. 2010. – p. 07.

[13] Bruno Speck (2013, p. 59-60) lembra que "caso os partidos tivessem de comprar a preços de mercado o tempo das divulgações gratuitas na TV e no rádio, teriam de desembolsar R$ 2,2 bilhões para a propaganda anual e R$ 4,5 bilhões para o horário eleitoral gratuito para eleições gerais (R$ 3 bilhões para eleições municipais)".

preciso pensar se os partidos podem negociar livremente os recursos que lhe são conferidos.

As campanhas eleitorais no Brasil não recebem recursos públicos diretamente. A estrutura fundamental para a arrecadação e aplicação de recursos às campanhas está prevista na lei 9504/97, que foi objeto de reforma pela Lei 13.165/2015.

De 1997, ano da publicação da lei mencionada, até o ano de 2015, as campanhas eleitorais não tiveram um teto para os gastos. O artigo 17-A da Lei 9.504 previa que a cada eleição seria publicada uma lei cujo condão era fixar os limites de gastos de campanha para os cargos em disputa, algo que nunca ocorreu. Durante este período de dezoito anos, prevaleceu a autorregulação feita pelos próprios partidos. Este dispositivo foi revogado pela Lei 13.165, que estabeleceu a limitação de gastos em seu artigo 5º[14], tendo como base os valores gastos nas eleições de 2014 e 2012. Interessante que a Suprema Corte dos Estados Unidos da América do Norte declarou a inconstitucionalidade da adoção de limites de gastos ao aplicar a primeira emenda (liberdade de expressão), no caso conhecido como *Buckley vs Valeo* (1976).

A partir das eleições de 2016, as campanhas se operarão com duas diferenças fundamentais: o estabelecimento de teto de gastos e a impossibilidade das pessoas jurídicas fazerem doações. A característica brasileira é a escassez de fonte de arrecadação de recursos, haja vista que são legais, a partir da Lei 13.165 e do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650, apenas as doações de pessoas físicas, os recursos partidários, os recursos dos próprios candidatos e a utilização do fundo partidário[15].

---

[14] Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:
I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:
a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;
II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.
Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior.
Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

[15] Importante ressalva a ser feita é a significativa alteração trazida pela Lei 13.165, art. 9º, na qual dispõe que "nas três eleições que se seguirem à publicação desta Lei, os partidos reservarão, em contas bancárias específicas para este fim, no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 15% (quinze por cento) do montante do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais para aplicação nas campanhas de suas candidatas". E esta alteração é significativa por uma razão simples: o Brasil possui uma das piores taxas do mundo no que tange a representação por parte das mulheres, e isto se deve, em especial, pela quantia

O fundamento da tese adotada pelo STF e pelos parlamentares segue a linha da assertiva dworkiana: sob o manto da liberdade de participação, as empresas tenderiam a exercer influência demasiada no processo eleitoral, pendendo a balança em favor de seus beneficiários uma vez que, ainda que a regra admitida exceções, as campanhas mais caras se sagram vitoriosas na corrida eleitoral[16]. Curiosamente, as restrições aos meios de financiamento da política se pautaram na temerária influência que o dinheiro pode exercer sobre os eleitos – nos termos de Rodolfo Viana Pereira (2013, p. 27), "o candidato é o inimigo contra o qual é preciso armar barricadas e flexibilizar direitos". Este foi um dos pilares fundamentais da ADI 4650, citados pelo relator em seu voto: "o funcionamento da democracia pressupõe que se estabeleçam instrumentos que, na medida do possível, imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro, tendo em vista a tendência natural deste último de se infiltrar sobre os demais subsistemas sociais, dominando-os".

O fato é que as pessoas jurídicas não podem mais fazer doações às campanhas. Em consonância ao que já foi tratado, ou seja, que as campanhas no Brasil estão fadadas a poucos meios de financiamento, o fato de se proibir as pessoas jurídicas de fazerem doações demandará dos partidos uma das seguintes opções: i) ou somente os candidatos ricos concorrerão aos pleitos, pois poderão bancar suas próprias campanhas; ii) ou os partidos deverão tentar utilizar o fundo partidário para este fim; iii) ou devemos pensar em um modelo que fomente as doações privadas.

---

significativamente menor que elas conseguem arrecadar para suas campanhas. Sobre o desempenho eleitoral das mulheres no Brasil, comentam Teresa Sacchet e Bruno Speck, a partir das eleições de 2006: "na América Latina, o Brasil é o segundo país com mais baixo índice de mulheres em cargos legislativos federais. Apenas 8,8% dos deputados federais são mulheres no país, percentual que é maior apenas que o do Panamá, que tem 8,4%. A média nas Américas é de 22%, sendo que a Argentina e a Costa Rica são destaques na região, com 38% cada. Em nível mundial, o país ocupa a 111º posição (Inter-Parlamentary Union, 2011- dado referente a agosto), ficando em situação pior do que a de alguns países árabes, conhecidos por suas institucionalizadas segregação e discriminação de gênero. Tendo em vista este quadro, vários autores têm procurado respostas para tamanha sub-representação política feminina". SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, n. 1, p. 177-197, jun 2012.

[16] Embora não seja a regra, Backes e Santos (2012) demonstraram que, em todas as eleições entre 2002 e 2010, os candidatos que despenderam mais recursos em suas campanhas se sagraram vitoriosos. Segundo os autores: "comparando a média de gastos dos eleitos com a dos não eleitos, observa-se que aquela foi em média 12 vezes maior. Considerando que o número de candidatos é muito grande, e que existem candidatos que praticamente não fazem campanha, o que rebaixa os gastos da média dos não eleitos, calculamos a média de gastos dos candidatos "competitivos", ou seja, dos não eleitos mais próximos da eleição. Ainda assim, a relação continua forte: os eleitos gastaram na média nacional o dobro dos não eleitos "competitivos". Em vários estados, os eleitos gastaram o quádruplo ou mais que seus adversários competitivos". BACKES, Ana Luiza; SANTOS, Luiz Claudio Pires dos. Gastos em campanhas eleitorais no Brasil. **Cadernos ASLEGIS**, nº 46, pp. 47-59, (Mai/Ago 2012).

Com a primeira hipótese, cria-se uma plutocracia, ou seja, um dos efeitos indesejados do financiamento exclusivamente privado, mas dentro do modelo misto nacional. No segundo caso, poderia ocorrer a ossificação da representação[17] na medida em que os partidos maiores teriam mais chances de emplacar seus candidatos por já possuírem as maiores parcelas do fundo partidário. Considerando que as duas opções anteriores não se mostram palpáveis, o fortalecimento das doações de pessoas físicas tende a ser uma boa opção para a realidade brasileira.

A doação às campanhas eleitorais por pessoas físicas está disciplinada no artigo 23 da Lei 9.504/97[18]. O *caput* estabelece que as pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro (bens ou serviços mensuráveis, com a observância da necessária emissão do recibo eleitoral[19]) para campanhas eleitorais, obedecidas as regras da mencionada lei. O aspecto mais importante é o *quantum* que se pode doar, regra apresentada no § 1º: dez por cento dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição.

O dispositivo traz ainda a penalidade que o doador sofrerá se fizer doação além do limite fixado (multa de cinco a dez vezes o valor da quantia em excesso), o meio legal hábil à doação (por meio de conta bancária específica para registrar todo o movimento financeiro da campanha, e os depósitos deverão se perfazer mediante as hipóteses do art. 23, § 4º, incisos I a III (cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; depósitos em espécie devidamente identificados até o limite fixado; mecanismo disponível em sítio do candidato, partido ou coligação na internet, permitindo inclusive o uso de cartão de crédito, devendo possuir a identificação do doador e a emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada), veda ao candidato oferecer ajudas a pessoas físicas ou jurídicas entre o registro e a eleição (§ 5º) e ainda afasta a sua responsabilidade e a rejeição de suas contas na hipóteses de doações irregulares pela internet (§ 6º).

---

[17] Conceito de Bruno Speck apontado anteriormente.

[18] Este dispositivo é uma demonstração das contínuas alterações que se realizam no direito eleitoral, uma vez que teve incisos incluídos e revogados e dispositivos com redações alteradas pelas leis 11.300/2006, 12.034/2009, 12.891/2013 e 13.165/2015.

[19] Em manual sobre a prestação de contas de campanhas eleitorais do TRE/SC, o conceito de bens estimáveis é assim apresentado: "bens ou serviços prestados, mensuráveis em dinheiro, mas que, por sua natureza, não transitam em conta bancária e não geram desembolso financeiro para candidatos e comitês financeiros. Podem ser provenientes de doações ou do patrimônio particular do próprio candidato". Disponível em: https://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/partidos_politicos/prestacao_contas_curso/modulo2/2_5_bens_e_servicos.pdf. Acesso em: 22/05/2016. O § 7º traz uma ressalva importante: O limite previsto no § 1º não se aplica a doações estimáveis em dinheiro relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor estimado não ultrapasse R$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

Na linha de Dworkin, o peso da influência dos eleitores no processo depende de sua capacidade de financiamento, embora o voto de cada cidadão possua exatamente o mesmo peso no quadro geral das eleições. Sob o ponto de vista jurídico, aprimorar o sistema de doações particulares estabelecendo uma fórmula que restrinja distorções muito elevadas nas doações e crie um sistema que fomente o financiamento é uma boa alternativa para fortalecer o sistema representativo pela via do engajamento político, com reflexos diretos nos princípios da igualdade e da universalidade do voto. Além disso, trata-se de uma importante decisão no afã de se lidar com os grupos de influência. A realidade é que nosso modelo regulatório de financiamento se estabelece na relação entre cidadãos e representantes eleitos, mas não lida bem com os grupos de interesse organizados. O caminho mais simples para "resolver" o "problema" é a restrição (restringir doações de PJ's, entidade de classe ou sindical, entidades beneficentes e religiosas, entidades esportivas, organizações da sociedade civil de interesse público, entre outras apontadas no artigo 24 da Lei 9.504/95), embora seja utópico não considerar que as associações em torno de interesses comuns seja algo natural. O caminho tortuoso é o do controle e da transparência, exatamente o que se espera com o aprimoramento das doações de pessoas físicas.

Assim, estes dois flancos (fórmula que restrinja distorções elevadas no financiamento particular e sistema que fomente tais doações) são fundamentais para o atual debate no contexto nacional. O IDEA (2015, p. 01) já chancela que a limitação de gastos eleitorais e o estímulo a pequenas doações seja um caminho razoável no combate à corrupção. Ainda nesta toada, um estudo da *George Washington University* (2006, p. 06), baseado nas eleições presidenciais dos Estados Unidos da América do Norte da América do Norte de 2004, conclui que os *small donors* (aqueles que doam até US$ 200,00) são salutares ao processo político: o ideal é se ter mais doadores de quantias relativamente pequenas, tendo em vista o engajamento civil.

POLÍTICA E GOVERNANÇA ELEITORAL

Se a contenção da influência econômica na política tem sido a justificativa para as escolhas que foram feitas nos últimos cinquenta anos na legislação eleitoral, devemos considerar que todas as opções falharam visto que a percepção da corrupção eleitoral no Brasil se manteve inalterada? Obviamente que esta é uma forma equivocada de se analisar

o contexto nacional. É preciso considerar que o marco inicial de nossa história eleitoral é a criação da Justiça Eleitoral, em 1932 (através do Decreto 21.076). Ao longo destas oito décadas, houve sua temporária extinção em 1937 e dois duros golpes aos partidos ocorridos justamente durante a ditadura de Getúlio Vargas e o golpe militar – sem falar que a anistia simplesmente privou a sociedade de conhecer sua história, o que no contexto da política significa dar luz àqueles que legitimaram o golpe e permitir que os cidadãos não os escolhessem como seus representantes. Portanto, ao analisar a trajetória política nacional, não se pode desprezar o passado pouco afeito a manutenção de um salutar ambiente democrático.

A política, ensina Hannah Arendt (2010, p. 12), tem a ver com a *pluralidade*. A filósofa estatui sua obra partindo sempre de uma visão agregativa: espaços políticos se originam da união das pessoas, por meio da ação dialógica inerente a cada um. Seu propósito está na afirmação da liberdade. Na visão de Arendt, portanto, a participação política é fundamental para a garantia da liberdade dos cidadãos.

Sob este prisma, a política (institucionalmente falando) lida em seu cotidiano com a gestão de recursos que são escassos por natureza e a satisfação de desejos pessoais e de classes. A legislação busca conduzir minimante a escolha dos gestores de modo a se tentar evitar o conflito já prenunciado por Thomas Hobbes, no qual os bens são escassos ao passo que as aspirações são abundantes e tendem ao infinito[20].

Nesta toada, a tensão é um elemento ínsito a qualquer sistema político. Cada regime, todavia, lida de um modo com tal tensão: enquanto nos regimes autoritários os conflitos são tratados como subversão à ordem imposta, já que seu desiderato é a busca por uma fictícia unidade, na democracia a tensão é cultivada como parte inerente da participação plural, resguardando-se os direitos e garantias fundamentais de todos. Lembrando de Carl Schmitt[21], e sua notável análise da relação entre amigos e inimigos no bojo do Estado de Direito[22], um mundo sem a possibilidade deste combate que congrega

---

[20] Hobbes, em sua obra mais famosa *O Leviatã*, apontava que a guerra de todos contra todos nasce em razão de os bens serem escassos e os desejos colidirem entre si, tornando os homens inimigos. Em suas palavras: "Se dois homens desejam a mesma coisa, ao mesmo tempo que é impossível ela ser gozada por ambos, eles tornam-se inimigos". Cf: HOBBES, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p. 108. (Os Pensadores)

[21] SCHMITT, Carl. *O Conceito de Político / Teoria do Partisan*. Belo Horizonte, Del Rey, 2009, p. 37.

[22] Tal relação é incorporada à obra de Chantal Mouffe, que admoesta: "depois de aceitarmos a necessidade do político e a impossibilidade de um mundo sem antagonismos, o que será necessário encarar é a forma como, *nessas condições*, poderemos criar ou manter uma ordem democrática pluralista. Tal ordem baseia-se na distinção entre "inimigo" e "adversário". Exige que, no contexto da comunidade política, o opositor seja considerado, não um inimigo a destruir, mas um adversário cuja existência é legítima e tem de ser tolerada.

diferentes pontos de vida – hipótese de uma pacificação absoluta –, "seria um mundo sem a distinção entre amigo e inimigo, por conseguinte, *um mundo sem política*".

A política, portanto, lastreia-se na tensão. O direito eleitoral, neste sentido, caminha *pari passu* à efervescente ebulição, uma vez que trata das regras legitimadoras para a composição dos mandatos daqueles que representarão à sociedade na busca pelo bem comum. Em 05 de outubro de 1988, a Assembleia Nacional Constituinte promulgou a Constituição da República que definitivamente pôs fim ao regime militar em nosso país. Embora as mudanças sociais não se operem na mesma medida em que o papel aceita livremente as palavras, a restauração da democracia trouxe consigo novos fundamentos de validade para a nossa ordem jurídica[23].

Se nossa história é construída por elites que se sucedem no poder, há solução para a diminuição da influência do dinheiro desta elite na política? Conforme salientado, a democracia representativa se operacionaliza mediante processos eleitorais que têm custo. Se o dinheiro é necessário, deve-se buscar a regulação de sua captação segundo as peculiaridades de cada contexto. A forma mais republicana é possibilitar que o povo tenha condições de financiar os seus representantes.

O IDEA[24], em janeiro de 2015, apresentou algumas propostas sobre a questão do dinheiro na política (*Money in Politics*). São elas: diminuir a influência do dinheiro, limitando os gastos de campanha e reduzindo o poder dos grandes doadores; balancear doações públicas e privadas; contornar os gap's que impedem que alguns candidatos não tenham acesso aos fundos públicos – como ocorre com as mulheres; possibilitar que todas as partes interessadas – em especial governo e oposição – participem da construção das regras eleitorais; ampliar a transparência nas doações; potencializar o cumprimento da legislação; promover boas práticas entre os partidos, como garantia uma contabilidade adequada.

A organização aponta, portanto, para os três grandes sistemas regulatórios de financiamento político: vetos e limites para doações, tetos para gastos de candidatos e partidos e repasse de recursos diretos e indiretos aos partidos. No Brasil, a cada eleição novas regras são colocadas em funcionamento de modo a se estabelecer maior controle do

---

Lutaremos contra as suas idéias, mas não poremos em causa o seu direito a defendê-las". MOUFFE, Chantal. *O Regresso do Político*. Lisboa: Gradiva, 1996, p. 15.

[23] Faz-se referência direta aos fundamentos da República Federativa do Brasil enunciados no artigo 1º de nossa Constituição: a soberania; a cidadania; a dignidade da pessoa humana; os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e o pluralismo político.

[24] IDEA. *Money in Politics*. Disponível em: <http://www.idea.int/resources/analysis/money-in-politics.cfm>. Acesso em: 08/09/2016.

dinheiro na política partidária. Em outras palavras, o direito eleitoral tem se aproximado paulatinamente da governança. A governança visa estabelecer uma análise mais profunda da sociedade e seus atores, tendo sido objeto de estudo dos cientistas sociais há pelo menos duas décadas. Trata-se de um conceito com enfoque mais amplo que a tradicional abordagem de governo (instituição política), por considerar modos de regulação em diversos níveis sociais.

Em 1992, o Banco Mundial (1992, p. 01-02) publicou o documento *Governance and Development*, no qual identifica a governança como o modo pelo qual a gestão do poder se exerce tendo como foco o desenvolvimento econômico e social. Para tanto, quatro áreas são consideradas fulcrais ao organismo: gestão do setor público, *accountability*[25], sistema legal e informação e transparência. Em 1996, lançou um projeto com indicadores de governança em nível global (denominado WGI - *The Worldwide Governance Indicators*) baseado em seis áreas gerais: *accountability*, estabilidade política e diminuição da violência, eficácia governamental, regulação, princípio da legalidade e controle de corrupção.

Patrick Le Galès (2015) comenta que o ato de governar conflui em si três propriedades: a capacidade de oferecer uma direção e, para tanto, aplicar restrições à sociedade; por conseguinte, é necessário saber (através de censos, cadastros públicos, sistemas fiscais) quem é governado; e por fim, como governar, ou seja, a governabilidade demanda tecnologias/dispositivos próprios. Esta terceira propriedade fomenta a digressão à obra de, ao menos, Max Weber e Michel Foucault que desenvolveram genealogias[26] próprias sobre o governo. Vê-se, portanto, que governança difere de governabilidade, na medida em que vai além do exercício do poder no Estado por seus agentes. SANTOS (1997, p. 342) deixa isto claro ao enunciar que a governança remete a "padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico".

A influência da governança sobre o direito público é direta, pois dialoga com o novo papel do Estado na sociedade, afinado com uma "lógica empresarial". Sob o olhar de Canotilho (2008, p. 331), a *good governance* significa a condução responsável dos

[25] Os desafios para a accountability eleitoral são estruturais do sistema. Luís Felipe Miguel (2006, p. 167-169), ao abordar o tema da *accountability*, reconhece três consectários intrínsecos ao modelo representativo: a) as decisões políticas são tomadas por um pequeno grupo; b) um grupo restrito de parlamentares tende a se especializar no jogo político, o que dificulta a alternância dos cargos; c) verifica-se a ruptura do vínculo entre a vontade dos representantes e representados, pois as promessas de campanha não são vistas como um contrato exigível.

[26] Utiliza-se o termo genealogia neste ponto com o significado de Friedrich Nietzsche

assuntos do Estado, construído sob o arrimo de quatro aspectos: não se restringe ao Executivo, mas influencia os demais poderes (Legislativo e Judiciário) na prática responsável de seus atos; acentua a interdependência internacional entre os Estados, haja vista o multilateralismo nas questões governamentais; recupera o *New Public Management* no que tange a parcerias público-privadas; e insiste nas questões da governabilidade de responsabilidade (eficiência, transparência e *accountability*) e de legitimidade. Na visão de Canotilho, portanto, a governança promove uma "nova interrogação sobre as formatações organizativas do Estado" tendo como substrato a garantia de direitos fundamentais e o aparecimento de diversos princípios novos (transparência, coerência, abertura, eficácia e democracia participativa).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação brasileira tem caminhado para aprimorar a governança eleitoral nas três áreas listadas por Mozafar e Schedler. No que tange a controle e transparência, a ONG Transparência Internacional, assim como o IDEA, procura enfatizar a necessidade de políticas de transparência e controle no que diz respeito ao âmbito eleitoral. Nos anos de 2005 e 2009, publicou um documento intitulado *Standard on political funding and favours*[27], no qual traçava um panorama de ações que deveriam ser incrementadas por governos e observadas pelos cidadãos. De modo geral, elas podem ser expressas nas seguintes regras: combater o uso da doação de campanha como meio para tráfico de influências; máxima transparência no que tange a recursos conquistados e gastos realizados pelos partidos; controle dos gastos por meio de órgãos públicos – e aqui devem se acrescentar ainda as organizações independentes; diversidade de fontes de financiamento ao partido, fomentando a doação dos próprios cidadãos; equidade no acesso aos meios de comunicação pelos candidatos e partidos; e ainda fomentar a participação da sociedade civil.

Embora o sistema político brasileiro seja alvo de profunda desconfiança por parte dos eleitores[28], é inegável que têm se implementado instrumentos hábeis à governança,

---

[27] Os documentos estão disponíveis nos seguintes endereços do site da *Transparency International*: <http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_01_2005_standards_on_political_funding_and_favours> e <http://www.transparency.org/whatwedo/publication/policy_position_no._01_2009_standards_on_political_funding_and_favours>. Acesso em: 16/05/2016.

[28] O ICJBrasil, publicado pela Fundação Getúlio Vargas, é um instrumento que mede o grau de confiança da população brasileira em suas instituições. O relatório publicado no 2º semestre de 2015 teve seus dados

tais como: Lei 12.527/2011 (Lei de acesso à informação); a reforma eleitoral trazida pela Lei 13.165/2015 que, além de estabelecer teto para gastos eleitorais, destaca-se ainda a liminar concedida na ADI 5394 para suspender dispositivo que permitiria doações ocultas a candidatos; Res/TSE 23.406 e 23.464 que dispõem sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos e candidatos; Res/TSE 23.432 que trata das Finanças e Contabilidade dos Partidos (regulamenta o título III da Lei nº 9.096); além da atuação de órgãos de controle como Controladoria-Geral da União, Tribunais de Contas e a própria Justiça Eleitoral (sistema de prestação de contas eletrônico e divulgação dos dados).

No que tange a governança eleitoral e todas as suas nuances, o que nos interessa é tratar de modo específico sobre o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Acredita-se que o fortalecimento do modelo de doações de pessoas físicas pode se converter em manancial importante ao sistema adotado no Brasil, em especial com relação ao controle do TSE aos gastos eleitorais. O incremento da governança eleitoral seria responsável por aproximar eleitores de seus representantes? Certamente que sim, pois ampliaria a percepção de que a legalidade e os princípios democráticos também fazem parte do cotidiano político.

REFERÊNCIAS

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

BACKES, Ana Luiza. **Financiamento partidário e eleitoral**: Alemanha, França, Portugal e Espanha. Março de 2013. Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/16399. Acesso em: 08/09/2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Brancosos e Interconstitucionalidade**: Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2008.

DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana: A Teoria e a Prática da Igualdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (justiça e direito)

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Os Pensadores)

coletados entre julho e dezembro deste ano, e mostra que as Forças Armadas lideram o ranking das instituições que mais angariam confiança da população (61% dos entrevistados disseram ter confiança nesta instituição). As seguintes são: Igreja Católica (57%), imprensa escrita (43%), redes sociais (42%), grandes empresas (39%) e Ministério Público (39%), Poder Judiciário e emissoras de TV (32%), Congresso Nacional (12%), Governo Federal (11%) e Partidos Políticos (somente 6%). Relatório ICJBrasil. N. 06. São Paulo: FGV Direito SP, 2015 p. 18.

LE GALÈS, Patrick. **Quem governa quando o Estado não governa?** Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, n. 102, julho, p. 23-36, 2015.

MEZZAROBA, Orides. O partido político no Brasil: princípios constitucionais balizadores para criação e funcionamento. GONÇALVES, Guilherme de Salles; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; STRAPAZZON, Carlos Luis (Coord.). **Direito eleitoral contemporâneo**. Belo Horizonte, MG: Fórum, 2008.

MOUFFE, Chantal. **O Regresso do Político**. Lisboa: Gradiva, 1996, p. 15.

IDEA. **Money in Politics**. Disponível em: <http://www.idea.int/resources/analysis/money-in-politics.cfm>. Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. **Projeto de Lei 1870/1952**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD11ABR1953.pdf#page=39>. Acesso em: 08/09/2016.

BRASIL. **Projeto de Lei 2230/60**. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26AGO1960.pdf#page=10. Acesso em: 08/09/2016.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. **La igualdade de oportunidades em las competiciones electorales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

PARLIAMENT UK. **Corrupt and Illegal Practices Act, 1883**. Disponível em: <HL/PO/PU/1/1883/46&47V1 n272>. Acesso em: 12/05/2016.

PEREIRA, Rodolfo Viana. Direito Penal contra o Inimigo. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.5, n.4, p.26-30, Out. 2013, p. 27.

Relatório ICJBrasil. N. 06. São Paulo: FGV Direito SP, 2015.

SACCHET, Teresa; SPECK, Bruno. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 18, n. 1, p. 177-197, jun 2012.

SALGADO, Eneida Desiree. **Transparencia y elecciones**. SUFRAGIO - Revista especializada en derecho electoral, v. 7, p. 23-30, 2011.

SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da Política**. Curitiba: Íthala, 2014.

SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pos Constituinte". **DADOS** – *Revista de Ciências Sociais.* Rio de Janeiro, volume 40, n. 3, 1997. pp. 335-376.

SCHMITT, Carl. **O Conceito de Político / Teoria do Partisan**. Belo Horizonte, Del Rey, 2009.

SPECK, Bruno. Três idéias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Em Debate**, Belo Horizonte, v.2, n.3, p. 6-13, mar. 2010. – p. 07.

THE WORLD BANK. **Governance and Development**. Washington DC: World Bank, 1992.