XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEUS REFLEXOS NAS RELAÇÕES SOCIAIS E EMPRESARIAIS

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

CARLOS AUGUSTO ALCÂNTARA MACHADO

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
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

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

E278

Eficácia dos direitos fundamentais e seus reflexos nas relações sociais e empresariais [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Carlos Augusto Alcântara Machado, Clóvis Marinho de Barros Falcão, Cristhian Magnus De Marco– Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-055-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito fundamentais. 3. Relações sociais. 4. Relações empresariais I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE). CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

EFICÁCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SEUS REFLEXOS NAS RELAÇÕES SOCIAIS E EMPRESARIAIS

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É com grande alegria e satisfação, honrados mesmo, que apresentamos à comunidade acadêmica esta obra coletiva, composta por 26 (vinte e seis) artigos defendidos após prévia, rigorosa e disputada seleção no Grupo de Trabalho (GT) intitulado Eficácia dos direitos fundamentais e seus reflexos nas relações sociais e empresariais durante o sempre esperado Encontro Nacional do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito). Já sua vigésima quarta edição, o prestigiado evento, que compõe o calendário jurídico nacional, foi constituído de 44 (quarenta e quatro) Grupos de Trabalho e desenvolveu-se entre os dias 03 e 06 de junho de 2015, na Universidade Federal de Sergipe (UFS), em Aracaju (SE). Teve como tema central DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do milênio. Consoante destacado no texto de apresentação do evento e veiculado na página web do CONPEDI, buscou-se com tal temática revelar a dimensão do desafio que as diversas linhas de investigação do Direito enfrentam nos dias atuais, considerando a complexidade do processo de globalização. Assim ocorreu, de fato.

Os artigos que compõem a presente coletânea possuem grande relevância, pois fruto do desenvolvimento da pesquisa do Direito no Brasil; demonstram rigor técnico, originalidade, além de relacionar os desafios constitucionais para o desenvolvimento da cidadania nas décadas iniciais do milênio.

Entre os temas tratados na obra ora apresentada, particularmente com foco no Direito Constitucional e no Direito Internacional, evidencia-se a preocupação dos autores com a dignidade humana nas relações de trabalho e com os direitos humanos fundamentais do trabalhador em especial. Não menos importantes foram os trabalhos que enfrentam os limites do capitalismo, a função social da empresa, a judicialização do direito à saúde, a eficácia dos serviços públicos, bem como os artigos que abordam a proteção jurídica da vida privada, o direito à informação, a mediação e o acesso à justiça.

A presente obra coletiva é de grande valor científico. Dela podem ser extraídas visões questionadoras do direito, suas problemáticas, sua importância para a concretização dos

direitos humanos fundamentais e, particularmente, seus reflexos nas relações sociais e empresariais. Ótima leitura a todos!

Aracaju, julho de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professor Doutor Carlos Augusto Alcântara Machado (UFS)

Professor Doutor Clóvis Falcão (UFS)

Professor Doutor Cristhian Magnus De Marco (UNOESC)

O FINACIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHA ELEITORAIS COMO ATIVIDADE DE FOMENTO A CIDADANIA

THE CORPORATE FINANCING OF ELECTION CAMPAIGN AS FOSTERING CITIZENSHIP ACTIVITY

Frederico Rafael Martins de Almeida
Viviane Coêlho de Séllos Knoerr

Resumo

O presente artigo pretende abordar a questão do financiamento de campanhas eleitorais, as formas de financiamentos e as inciativas de fomento à participação política. As campanhas eleitorais são principal arena onde os candidatos aos cargos eletivos terão a principal oportunidade de construir sua imagem pessoal e expor suas propostas. Neste contexto, tendo em vista os altos custos envolvidos, surgem discussões acerca da legalidade e legitimidade das fontes de financiamento de campanha e qual o impacto em todo o processo democrático. A pesquisa se deu através de consulta de bibliografia selecionada e dados oficiais recentes, onde se buscou entender o processo de financiamento das campanhas eleitorais brasileiras e verificar as propostas de participação empresarial ética nas campanhas eleitorais.

Palavras-chave: Financiamento de campanha; financiamento público; financiamento privado; democracia; eleições.

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to address the issue of campaign financing, forms of public and private funding and initiatives to promote political participation . Election campaigns are main arena where candidates for elective offices will have primary opportunity to build your personal image and present their proposals. In this context , given the high costs involved , there are discussions about the legality and legitimacy of campaign financing sources and the impact on the entire democratic process. The research was made through selected bibliography and recent official data query , which sought to understand the process of financing Brazilian electoral campaigns and verify the proposed ethical business participation in election.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Campaign finance; public funding; private financing; democracy; elections.

1. INTRODUÇÃO

Aos que pretendem abordar o tema de financiamento de campanhas eleitorais, principalmente no Brasil, o senso geral costuma externar que se deve proibir a utilização do capital privado mas ao mesmo tempo e à contrário senso, também não se conformam com as propostas de financiamento público. Esse tipo de debate, por vezes raro e ungido por opiniões desprovidas do estudo acadêmico necessário, mas atualmente com grande repercussão na mídia, pode induzir a opiniões genéricas equivocadas sobre o tema.

O exercício do voto, uma das formas de exercido do direito dado ao cidadão de escolher seus representantes nos regimes democráticos envolvem uma complexa estrutura em que aqueles que possuem capacidade eleitoral ativa e passiva se inter-relacionam no ambiente de uma disputa eleitoral.

Nos últimos anos, os inúmeros casos de influência abusiva do poder econômico, lastreado em denúncias de utilização de arrecadação e aplicação de recursos ilegais em campanhas e ainda, posteriormente, em propaladas relações promíscuas entre o agente público eleito e seus doadores privados, fez com que o tema financiamento de campanha seja escolhido como de grande importância nas discussões da sociedade atual.

Os eleitores comparecem as urnas sem o necessário interesse, visto que os partidos políticos têm sistematicamente perdido o necessário norte programático de representatividade para se tornarem habitáculo de legitimação de projetos e barganha política. Com isso, o debate míope sobre política no país combinado com essa participação desinteressada, incentiva a perpetuação de um ciclo pernicioso onde candidatos eleitos se alternam no poder para operar seus interesses pessoais contra os objetivos do Estado.

No presente artigo pretendemos analisar o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e no mundo, a divergência acerca da constitucionalidade das doações das pessoas jurídicas e, ao final, trazer estudos acerca de inciativas de fomento de atuação das empresas nas atividades de fortalecimento da democracia.

2. OS SISTEMAS DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

As decisões políticas tem importante impacto na vida do cidadão e consequentemente nas atividades por ele desenvolvidas seja em sua esfera privada ou pública.

De modo específico, a atividade econômica pode ser instantaneamente atingida por políticas públicas implementadas por aqueles que se encontram como mandatários eleitos, com consequências imediatas e futuras.

Na democracia, portanto, ter o mínimo de conhecimento prévio sobre as ideias e propostas daqueles que colocam o nome ao crivo do eleitorado é fundamental à todos os membros da sociedade.

É importante ressaltar que, apesar dos altos custos envolvidos, o cidadão tem o direito de ter acesso ao máximo de conhecimento a respeito de seus direitos como cidadão. E um eleitor não informado não pode estar de forma suficiente envolvido ou comprometido com o processo eleitoral (ROMER, 2003, p.04)

É neste contexto que as campanhas eleitorais se mostram importantes. No momento em que devem, pelo menos em tese, esclarecer o eleitor acerca do movimento político para que possa exercer livremente seu direito de escolha amparado pelo maior número de informações e impressões acerca dos envolvidos, ela deve ter o papel fundamental de esclarecer. A campanha eleitoral é, portanto, o palco para que os adversários políticos possam se fazer vistos pelos que votam e que estes possam formar livremente sua convicção pessoal.

Ocorre que em razão da velocidade tecnológica e de disseminação da informação, as campanhas eleitorais a cada ano são cada vez tendem a ser mais dispendiosas. E, a sociedade brasileira, cada vez mais, começa a questionar sua forma de financiamento seja público, privado ou misto visto os dados divulgados pelo Tribunal Superior Eleitoral em cada eleição**.**

A eleição é um o momento em que cada um é individualmente chamado a participar. E toda ação que tenha como objetivo esclarecer deve ser debatida em razão da necessidade de que seja cada vez maior consciência do cidadão.

Na visão de Souza (2009, p. 42), o cidadão deve ter o máximo de autonomia para além do que apenas se verifica no plano superficial.

> "Essas duas dimensões, a do indivíduo autônomo e a do cidadão, estão intimamente ligadas. Sem indivíduos capazes de discutir e refletir com autonomia não existe democracia verdadeira. Sem práticas institucionais e sociais que estimulem e garantam a possibilidade de crítica e a independência de opinião e de ação, não existem indivíduos livres. O problema é que não é fácil perceber os modos insidiosos pelos quais as práticas dos poderes dominantes constroem a ilusão de liberdade e igualdade. E não há campo melhor para se desconstruir e criticar as ilusões que reproduzem o poder e o privilégio em todas as suas formas que o universo do senso comum."

Isto posto, passemos a analisar o sistema de financiamento da atividade política brasileira destacando, de início, que a legislação diferencia o financiamento das atividades partidárias das campanhas eleitorais propriamente ditas.

O financiamento das atividades partidárias é regulada pela lei dos partidos políticos (Lei nº 9.096/95) que define as formas de organização funcionamento dos partidos, a gerência financeira de suas atividades e as formas de acesso às propagandas intrapartidárias nas concessões públicas de comunicação (rádio e televisão). Nessas atividades político-partidárias, é possível a arrecadação de subsídios de contribuições públicas ou privadas.

No âmbito dos recursos privados, segundo a lei, os partidos políticos podem receber recursos de pessoas físicas ou jurídicas exceto de entidades ou governos estrangeiros; autoridades ou órgãos públicos; autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos; sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais; e entidades de classe ou sindicais.

No âmbito de recursos públicos, para o seu financiamento, os partidos recebem recursos do chamado Fundo Partidário, numerário este proveniente, principalmente, de dotações do orçamento da União e multas provenientes de condenações eleitorais. A lei disciplina a forma de distribuição destes recursos conforme a representatividade de cada partido político no Congresso Nacional, podendo estes recursos ser distribuídos entre as esferas federais, representações regionais estaduais e composições municipais.

Feito essa primeira conceituação, passamos agora a traçar as linhas gerais do financiamento das campanhas eleitorais.

O financiamento das campanhas eleitorais é regulada pela lei das eleições (Lei nº 9504/90) que trata sobre as formas de financiamento, suas fontes, limites e forma de comprovação da arrecadação e dos gastos de campanha.

No Brasil, temos um regime misto, onde os candidatos podem ter acesso à fontes públicas e privadas, nos limites e conforme as regras estabelecidas em lei.

A utilização do fundo partidário e a utilização do espaço destinado à cessão de espaço nas concessões de rádio e televisão são formas de subsídio público às campanhas eleitorais. A utilização destes espaços gera hipóteses de compensação tributária, o que sem dúvida alguma se constitui de fonte de financiamento público indireto do processo eleitoral.

As distorções no atual modelo brasileiro são patentes e tem reclamado novo regramento. Essa situação tornou-se latente após os sucessivos impactos na formação das denúncias envolvendo a utilização de recursos de campanha pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello até a condenação pelo Supremo Tribunal Federal dos agentes políticos do governo no

ano de 2013 pela utilização dos doravante denominados recursos não contabilizados de campanha.

Assim, em razão dessas problemáticas experiências, a sociedade busca por melhores formas de utilização dos recursos em campanhas eleitorais no Brasil. Calixto (2002, p. 32) expõe: “O desenvolvimento, antes que um valor de crescimento ou mesmo um grupo de instituições que possibilitem determinados resultados, é um processo de autoconhecimento da sociedade”.

Ao buscarmos a legislação estrangeira, verifica-se diferenças importantes com o modelo brasileiro. É consenso que não se pode ignorar a onerosidade de campanhas e que, em um maior ou menor grau, os países pesquisados adotam algum tipo ou metodologia de distribuição de recursos públicos para as campanhas, com variações sobre o aporte ou não de recursos privados.

A distribuição de recursos públicos de acordo com a representatividade dos partidos no Parlamento é a forma mais usada na maioria dos países (SCHELFOLD, 1995).

Diferente do caso brasileiro, nos Estados Unidos a legislação prevê a criação de uma espécie de comitê independente de arrecadação de recursos para as campanhas eleitorais. Estas organizações não possuem vínculo formal com os partidos e sua existência encontra fundamento na interpretação constitucional que a doação faz parte da garantia individual de liberdade expressão.

A arrecadação destes comitês não possuem limites e podem receber recursos tanto de pessoas físicas ou jurídicas para aplicação nas campanhas eleitorais. A lei norte-americana também prevê casos de utilização de recursos públicos nas campanhas onde, por exemplo, o candidato que optar por esta fonte fica impedido receber de fontes privadas. No sistema, existe também a previsão de uma comissão federal formada para fiscalizar a administração dos recursos públicos e tornar transparentes os recursos privados recebidos.

Na Alemanha, as campanhas recebem a maioria dos recursos de pessoas físicas em razão de uma crescente cultura de identidade partidária. Além disso, o indivíduo também possui incentivos fiscais para dedução dos valores doados às campanhas como meio de fomento à participação. As doações empresariais são permitidas mas não representam grande percentual das receitas. A legislação autoriza também a participação dos partidos políticos em atividades comerciais que geram lucro para os partidos.

Na França, o sistema tem algumas semelhanças com o brasileiro. O Estado participa com recursos públicos conforme determinada representatividade partidária prevista na lei. A

participação do financiamento privado, por sua vez, prevê limitação de recebimento de recursos, prevendo a possibilidade de recebimento pelos membros e pessoas físicas dentro de um limite.

Na Holanda, o sistema é mais enxuto. A maioria das contribuições é recebida de filiados e simpatizantes. Apesar de permitida a doação por empresas privadas, estas pouco participam, pois na prática elas possuem garantias no sistema legal de participação ativa das atividades do governo. Além disso, segundo a cultura local, entende-se que a participação de determinadas empresas no processo político pode gerar dúvidas sobre a idoneidade das intenções, visto que essa participação é quase desnecessária.

Com a análise destas hipóteses de financiamento pelo mundo verifica-se que o que realmente importa não é de onde provém o recurso e sim qual a finalidade à que se dispõe a fazer. É importante salientar que a cultura democrática brasileira ainda está em formação e a participação popular através do voto ainda possui enormes amarras culturais que determinam distorções na escolha dos representantes eleitos.

As desigualdades sociais e econômicas brasileiras criam uma cultura coronelista de atendimento às necessidades do cidadão menos favorecido e fazem com que práticas assistencialistas imediatas sejam entendidas como um favor do senhorio para com seus comandados. Esse tipo de comportamento fortalece o ciclo de domínio do poder por oligarquias ou grupos políticos alinhados com a ideia de satisfação das necessidades imediatas ao eleitor em troca voto garantido ao mandato nos integrantes do grupo postergado indefinidamente no tempo.

> "O cálculo de utilidades pode ser demasiado injusto com aqueles que são persistentemente destituídos: por exemplo, os pobres-diabos usuais em sociedades estratificadas, as minorias perpetuamente oprimidas em comunidades intolerantes, os meeiros em propriedades agrícolas – tradicionalmente em situação de trabalho precária, vivendo em um mundo de incerteza – os empregados exauridos por seu trabalho diário em sweatshops (estabelecimentos que remuneram pessimamente e exigem demasiadas horas de trabalho), as donas de casa submissas ao extremo em culturas dominadas pelo machismo. Os destituídos tendem a conformar-se com sua privação pela pura necessidade de sobrevivência e podem, em consequência, não ter coragem de exigir alguma mudança radical, chegando mesmo a ajustar seus desejos e expectativas àquilo que sem nenhuma ambição consideram exequível." (SEN, 2010, p.89)

Esse tipo de prática deve ser combatida pois tende a gerar uma espécie de frigidez cívica nos indivíduos que, não tendo dados sobre quais são suas prerrogativas jamais sentirão qualquer estímulo à participarem de alguma forma de suas próprias escolhas de maneira livre e consciente.

3. A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DAS DOAÇÕES DE PESSOAS JURÍDICAS

O estudo do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil encontra-se em um período crítico. O panorama atual pode mudar radicalmente pois tramita no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em que ataca dispositivos da Lei nº 9.504/97 e da Lei nº 9.096/95 que possibilitam a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e a partidos políticos.

Desde o início do julgamento, já foram conhecidos os votos pela procedência dos Ministros Luiz Fux, Dias Toffoli, Joaquim Barbosa e Luiz Roberto Barroso. Logo, é possível afirmar que existe uma maioria formada antes da conclusão.

Na síntese da análise dos votos pela procedência, é possível verificar que existe identidade de percepções que o atual regime político brasileiro no que diz respeito à necessidade de mudanças na legislação infracontitucional.

No voto do Ministro Ricardo Lewandowski, o mesmo afirma que as doações por pessoas jurídicas fere o equilíbrio da disputa. Segundo o mesmo as doações com valores altos desfigura o princípio de que as pessoas comuns somente terão a oportunidade de expressar sua vontade através da urna de forma singularíssima em contraponto com a manifestação daquele que detêm o poder econômico

Na mesma linha, o Ministro Marco Aurélio pontua que não se pode acreditar no patrocínio desinteressado das pessoas jurídicas. Segundo ele, a ação é uma forma de se extirpar o monopólio financeiro das grandes empresas do processo eleitoral o que desequilibra a noção de equidade que a Constituição Federal exige nos pleitos eleitorais.

De outro lado, encontra-se o Ministro Teori Zavaski que apresentou voto divergente entendendo pela constitucionalidade das contribuições empresariais para as campanhas eleitorais. Em sua manifestação sustentou que, e aqui vale o registro das palavras:

> "o problema não está no modelo de financiamento estabelecido pelos dispositivos legais impugnados, mas sim no seu descumprimento. O que cabe, segundo ele, é fiscalizar os abusos e a corrupção que possam decorrer de tal financiamento. Ele lembrou que a atual legislação foi introduzida no sistema eleitoral justamente após o fracasso do modelo previsto na Lei 5.682/1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que vedava aos partidos receberem contribuições de empresas privadas de finalidade lucrativa, além das proibições mantidas pela legislação atual, como entidades de classe ou sindicais, empresas estrangeiras, autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviço público. O modelo anterior, lembrou o ministro, levou à queda do ex-presidente Fernando Collor, após os abusos cometidos pelo tesoureiro de campanha, Paulo César Farias. Ele também se manifestou contra a proibição de candidatos participarem do financiamento das próprias campanhas. Em seu entendimento, a realidade brasileira mostra que o exagero no regramento leva ao

> surgimento do caixa-dois. “A democracia exige partidos fortes, e esses têm um custo”, afirmou, acrescentando, porém, que é preciso estabelecer limites ao financiamento.”

O tema nos leva a refletir sobre a necessidade de (ou não e em que medida) se utilizar os mecanismos de intervenção estatal na manifestação dos grupos relacionados ao desenvolvimento de atividades econômicas. Pois, diferentemente dos exemplos por vezes utilizados como fundamentos para a intervenção (e não o recrudecimento da fiscalização), não se pode olvidar a existência de grupos que possuem interesse licito em participar do processo eleitoral.

A análise deste caso é emblemática para que se procure o fundamento de participação do Estado na restrição de determinados entes nas atividades políticos partidárias.

Segundo Emerson Gabardo, caberia ao Estado a necessária participação compulsória na busca de satisfação do interesse coletivo.

> “Por certo que, juridicamente, o Estado possui papel primordial nesta empreitada cujo dever é a felicidade e cujo fundamento é o interesse público (e não a subsidiariedade); o que não inibe da forma alguma a sua obrigação de cada vez mais reconhecer e garantir a participação democrática da sociedade civil, tanto na esfera política em geral quanto na propriamente administrativa. Esta participação não deve ser priorizada na prestação de serviços e sim nas diferentes esferas de decisão e controle, inclusive relativas ao próprio sistema federativo e suas distintas instâncias de controle. Nestes termos é que deixa de ser possível a aceitação de que o sistema de descentralização administrativa brasileiro pauta-se pela subsidiariedade, e nem mesmo que poderia se legitimado por um modelo de Estado gerencial-liberal; pelo contrário, concorda-se com Bercovici que o “Federalismo Corporativo” tipicamente brasileiro relaciona-se estritamente com o Estado social intervencionista” (GABARDO, 2009.p. 120-121)

Cabe aqui as indagações de que papel o Estado, seja através do poder legislativo ou do judiciário, na formatação das formas de participação da pessoal jurídica no processo eleitoral. A reflexão deve ter em considerar a hipótese de buscar fundamentos para a necessidade de caso de fortalecer as instituições de controle de gastos, de criação de mecanismos eficientes de fiscalização e indução da sociedade para uma maior vigilância sobre os gastos em contraposição ao ineficiente vedação absoluta.

A lei brasileira de financiamento principalmente em razão de seu formato abre a possibilidade de que cada candidato possa ter sua própria estratégia independentemente do partido e assim o poder econômico tende a colocar em evidência os que possuem mais recursos em detrimento àqueles que possuem ideias mas não tem condição de dar visibilidade à elas (SAMUELS, 2001, p. 42).

Segundo o voto divergente do Ministro Zavaski na mencionada ADI, o reconhecimento da inconstitucionalidade não pode se fundamentar nos casos de abuso do poder econômico que não foram efetivamente aclarados ou detectados.

Segundo o mesmo, esses abusos tendem a continuar ou até aumentar em razão da escuridão que a proibição da participação do capital privado poderá gerar nos submundos das campanhas eleitorais:

> "Aliás, isso mostra outro paradoxo: ao mesmo tempo em que se aponta, com justificada preocupação, para os malefícios dos custos excessivos das campanhas, registra-se, por outro lado, como importante avanço democrático a oportunidade propiciada pela lei eleitoral de acesso de candidatos e partidos políticos aos cobiçadíssimos espaços gratuitos em rádio e televisão, cuja efetiva utilização supõe, entretanto, altíssimos gastos, os mais elevados de toda a campanha! Paradoxos à parte, convém deixar claro que também esse fato real (o alto custo das campanhas), não pode, por si só, ser invocado como fundamento para um juízo de procedência da presente ação direta. Não há parâmetros normativos que permitam esse juízo, pois nem as normas impugnadas, nem a Constituição tratam da matéria. O que se proíbe, na Constituição, é o abuso do poder econômico, cláusula que, todavia, não está necessariamente relacionada com o custo das atividades partidárias. E se esse custo for abusivo, a inconstitucionalidade não estará no preceito normativo, mas nas práticas políticas ilegítimas, a significar que a procedência ou não da ação não terá, necessariamente, do ponto de vista jurídico, o efeito de eliminar ou limitar aqueles custos. 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 constitucionais. Cumpre à lei dispor a respeito, como, aliás, está previsto no art. 17-A da Lei 9.504/97, introduzido pela Lei 11.300/2006, a saber: "Art. 17-A. A cada eleição caberá à lei, observadas as peculiaridades locais, fixar até o dia 10 de junho de cada ano eleitoral o limite dos gastos de campanha para os cargos em disputa; não sendo editada lei até a data estabelecida, caberá a cada partido político fixar o limite de gastos, comunicando à Justiça Eleitoral, que dará a essas informações ampla publicidade." Se os limites já pudessem ser deduzidos a partir da aplicação direta de normas constitucionais, seria supérflua a primeira parte desse dispositivo e certamente inconstitucional a sua segunda parte, o que não está em causa nesse momento. Assim, mais que buscar a intervenção do Supremo Tribunal Federal para prover normativamente sobre fixação de limites de gastos de campanha - matéria que escapa ao âmbito da jurisdição constitucional – será mais compatível com o princípio democrático e da separação dos Poderes que as forças sociais e suas entidades organizadas façam ver ao Poder Legislativo a importância transcendental e decisiva para a democracia do cumprimento do dever que lhe impôs a norma, em sua primeira parte, suprindo esse evidente déficit normativo. Eventual demora ou omissão do legislador no exercício das funções institucionais que lhe são próprias, como é o caso, somente autorizará a sua substituição – provisória e temporária – pelo Poder Judiciário nas hipóteses e segundo o mecanismos previstos na Constituição, ou seja, por ação direta de inconstitucionalidade por omissão (CF, art. 103, § 2º) ou por mandado de injunção (CF, art. 5º, LXXI). O senso de responsabilidade do Poder Legislativo haverá de evitar, com a presteza possível, que seja necessário caminhar por essa via extrema, da qual, entretanto, certamente não se desviará o Supremo Tribunal Federal, se e quando a tanto provocado." (ZAVASKI, 2013. ADI 4650-STF.)

Em seu voto, o Ministro destaca que em que pese os fatos do contidiano demostrarem que na maioria das vezes as empresas (pessoas jurídicas) fazem suas contribuições de campanha com interesses à posteriori, não se pode imaginar que a sua absoluta proibição teria o condão de extirpar ou até mesmo reduzir a longo prazo o aporte ilegal de recursos nas campanhas políticas.

A ideia mais correta parece ser entender a função regulatória e fiscalizatória do Estado na manifestação de vontade política daqueles que através de sua pessoa jurídica, que pode ser considerada uma ficção jurídica para o desenvolvimento pela pessoa física de atos e atividades econômicas, podem dispor de seu patrimônio da melhor forma que lhe convier, inclusive com doações aos candidatos ou grupos políticos que tenham algum tipo de interesse.

> "A investigação sobre os aspectos que circundam o financiamento privado de campanhas inicia com o conhecido diagnóstico do extenso e rico debate sobre a representação política contemporânea: no século XX, as democracias experimentaram um processo de enfraquecimento dos laços entre os partidos e os eleitores, culminado com na criação de organizações partidárias cada vez mais dependentes de recursos privados e externos" (BORGES, 2013, p.63)

Um outro ponto quando se fala em interesse, não se pode presumir que todos aqueles que exercem a atividade econômica são desprovidos de qualquer tipo de ética ou interesse coletivo na comunidade em que vivem.

Nos municípios menores, por exemplo, onde está representa a realidade brasileira, os empresários locais são legitimamente interessados nas escolhas pelo voto pois as políticas públicas adotadas podem imediatamente gerar efeitos para sua atividade econômica com reflexos na sua vida pessoal e de todos os seus funcionários diretos e indiretos.

Todos os envolvidos, ainda que não demonstrem interesse direto são impactados. O grande obstáculo é superar a letargia cívica da maior parte dos eleitores.

> "O constitucionalismo democrático emancipou politicamente as massas com o sufrágio universal. Mas não soube ainda conquista-la. Urge que seu voto, como sucedeu na Itália e na Alemanha, não seja de tal modo pervertido, que uma faculdade democrática se converta em antidemocrática." (BONAVIDES, 2009, p.190)

No tratamento deste tema, pondera-se se não seria o caso de sopesar a análise da regra para verificar se sua total extirpação não está a ferir princípios fundamentais do cidadão.

> "Os princípios são normas compatíveis com vários graus de concretização, conforme os condicionalismos fáticos e jurídicos, enquanto que as regras impõem, permitem ou

> proíbem uma conduta, de forma imperativa, que é ou não cumprida. No caso de conflito, os princípios podem ser harmonizados, pesados conforme seu peso e seu valor em relação a outros princípios. Já as regras, se têm validade, devem ser cumpridas exatamente como prescritas, pois não permitem ponderações. Se não estão corretas, devem ser alteradas. Isso demonstra que a convivência dos princípios é conflitual – coexistem –, enquanto a das regras é antinômica – excluem-se" (CANOTILHO, 1998, p. 1125).

Desta forma, ao que parece aqui não se pode falar de mera retirada do comando legal de participação daquele que preside a atividade econômica do processo democrático, mas de preenchimento de espaço legislativo para que, além da regulação, as instituições de acompanhamento e fiscalização no processo eleitoral e pós eleitoral sejam aperfeiçoadas.

4. O FINANCIAMENTO DE CAMPANHA PRIVADO COMO FOMENTO À CIDADANIA

A estrutura judiciária brasileira há tempos reclama por reformas que efetivamente trariam maior eficiência e eficácia à todas as atividades à ela inerentes.

> "Para a consolidação da democracia exige-se a minoração das polaridades socioeconômica sem prol da igualdade concreta, revelando-se fundamental a presença do Estado. Fundamental não somente para assegurar a liberdade econômica em nome do imprescindível crescimento econômico capitalista, em cuja ausência não se realizam direitos sociais, como também na salvaguarda do direito da participação popular no governo, a fim de que todas as vozes se façam ouvir na definição dos rumos coletivos." (ZAINA, 2001, p.129)

Quando se inicia qualquer debate sobre o financiamento de campanha os argumentos costumam convergir para dados sobre o uso de recursos ilegais durante o processo eleitoral e, uma vez eleito, da ligação direita entre o mandatário e a existência quase automática de interesses econômicos espúrios entre os mesmos.

Esse tipo de afirmação, em que se generalizam as práticas, faz parecer que aos sujeitos que se interessam pelo processo eleitoral cabe um carimbo de praticante contumaz de ilícitos.

Na realidade, os integrantes de uma sociedade agem segundo seus valores formadores e cabe às ações do Estado não se conformar com a cultura pública de que atividades ilícitas fazem parte inexpugnável da realidade brasileira.

Calixto assim expõe: "A formação democrática de valores e regras deve ser coletiva. Coletiva não significa necessariamente estatal. Pode referir-se a grupos maiores ou menores de pessoas" (2002, p. 48).

São muitas as propostas de participação ética nas atividades políticas e com riqueza de detalhes que demonstram que existem movimentos de fomento e incentivo as boas práticas.

O Instituto Ethos de Responsabilidade Social desenvolve desde o ano 2000 atividades de incentivo às empresas no processo eleitoral brasileiro. Em importante trabalho intitulado "A responsabilidade social das empresas no processo eleitoral" trouxe importantes contribuições com dados empíricos sobre a necessidade de envolvimento de toda a sociedade no processo político.

No trabalho apresentado, encontram-se propostas para a participação das empresas do processo eleitoral, cumprindo cinco princípios de uma empresa ética e transparente neste tema: cumprir integralmente a legislação, especificamente no que diz respeito à transparência do financiamento e não buscar vantagens indevidas; não apoiar partidos ou candidatos com histórico de corrupção; definir e tornar pública a postura da empresa em relação ao financiamento político; identificar área de vulnerabilidade da empresa em relação ao financiamento político e promover projetos de reforma; cobrar do candidato apoiado o compromisso público com propostas claras e metas quantificadas.

A proposta do trabalho segue na linha das outras ações do Instituto:

> "No Brasil, o financiamento das campanhas políticas é majoritariamente privado, com grande parte dos recursos tendo origem em empresas. Fazer doações a partidos ou candidatos é um ato legal e legítimo, mas alguns aspectos do financiamento político podem levantar questões éticas ou preocupações em relação aos riscos inerentes a um posicionamento político e a uma participação financeira da empresa no decorrer do processo eleitoral. Para ajudar as empresas a lidar com essas e outras questões éticas, há dois compromissos voluntários, já citados, que elas podem assumir. O primeiro são os Princípios Empresariais para Combater o Suborno, lançados pela Transparency International em 2002 e depois adotados pelo Fórum Econômico Mundial. O segundo é o Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção, iniciado em 2006 pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, o UniEthos – Formação e Desenvolvimento da Gestão Socialmente Responsável, a Patri Relações Governamentais & Políticas Públicas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC) e o Comitê Brasileiro do Pacto Global. Os Princípios Empresariais para Combater o Suborno propõem um conjunto de compromissos concretos para envolver o setor empresarial no combate à corrupção. O documento inclui um programa de implementação que orienta a empresa quanto à necessidade de demonstrar o envolvimento da direção com os compromissos assumidos e adequar as políticas de comunicação interna, treinamento e supervisão às mudanças propostas. Além disso, é necessário haver uma verificação externa quanto à implementação dos compromissos assumidos pela empresa. O Pacto Empresarial pela Integridade e contra a Corrupção contém um conjunto de diretrizes para nortear empresas e entidades no seu relacionamento com o poder público. São orientações baseadas na Carta de Princípios de Responsabilidade Social do Instituto Ethos, na Convenção da ONU contra a Corrupção, no 10º Princípio do Pacto Global e nas diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O compromisso das empresas com esse pacto, por adesão voluntária, representa sua disposição de lidar com questões relacionadas à corrupção de forma ética e efetiva."

Ao analisarmos a ideia principal verifica-se que existem extratos da sociedade buscando formas de incentivo à participação ética das empresas no processo eleitoral.

Os princípios a serem observados trazem a ideia de compromisso social com o desenvolvimento do país através da atitude pró-ativa das empresas, com diretrizes específicas de participação.

Segundo os estóicos, o ser humano como membro da comunidade da natureza e como cidadão do mundo deve sempre estar preparado para abrir mão em algum momento de seus pequenos interesses próprios (SMITH, 1988).

Desta forma, não se pode ignorar o potencial que empresas envolvidas na promoção das boas ideias, ainda mais quando o quadro político encontra-se deteriorado, visto que o Estado cada vez encontra-se onerado.

> "O projeto sócio cultural da modernidade assenta em dois pilares fundamentais, o pilar da regulação e o pilar da emancipação. Pela sua complexidade interna, pela riqueza e diversidade de ideias novas que comporta e pela maneira como procura a articulação entre elas, o projeto de modernidade é um projeto ambicioso e revolucionário." (SANTOS, 2008, p.78)

Além da participação empresarial, como forma de fomento à participação, existe a possibilidade de ações de incentivo ao financiamento privado através de doações do cidadão.

A Alemanha possui experiência dos chamados *matching funds* onde a doação proveniente de pessoa física em pequena monta, sejam por filiados ou simpatizantes, o Estado participa com uma subvenção proporcional respeitado um limite previamente estabelecido.

Nos Estados Unidos, também existe participação do governo dobrando o valor recebido das pequenas doações que também são limitadas. A experiência americana não teve sucesso pois, segundo a legislação, o candidato que optasse pelo sistema de *matching funds* estaria submetido à um teto. Nas últimas eleições todos os candidatos abriram mão dessa modalidade para poderem receber grandes doações.

Portanto, em um maior ou menor grau as contribuições de campanhas exercem impacto no dia-a-dia dos legisladores e no produto legislativo para a sociedade (SILVA, 2010, p. 32).

Além do mais em respeito ao princípio da igualdade, qualquer supressão deve respeitar as situações que geram a desigualdade, sob pena de que se aumente ainda mais a distância entre os desiguais.

Conforme Grau (1981, p. 12):

> "Sintetizando: aquilo que é, em absoluto rigor lógico, necessária e irrefragavelmente igual para todos não pode ser tomado como fator de diferenciação, pena de hostilizar o princípio isonômico. Diversamente daquilo que é diferenciável, que é, por algum

> traço ou aspecto, desigual, pode ser diferenciado, fazendo-se remissão à existência ou à sucessão daquilo que dessemelhou as situações."

Neste momento, com muita convicção cabe a lição de Beck onde "o risco da mudança é inerente a novos desafios pois é certo que os riscos não são uma invenção moderna. Quem – como Colombo – saiu em busca de novas terras e continentes por descobrir e assumir riscos. Estes eram, riscos pessoais, e não de ameaça global, como as que surgem para toda humanidade com fissão nuclear ou com o acúmulo de lixo nuclear." (BECK, 2010, p.24)

CONCLUSÃO

Diante de todo o panorama apresentado, nos parece que a prevalência de financiamento público exclusivo de campanha torna-se pouco defensável visto que a experiência em outros países e as práticas ilícitas no Brasil mostram claramente que não basta a simples proibição sem qualquer mudança na estrutura fiscalizatória.

Na verdade, os diversos sistemas encontram defensores e fundamentos variados pois ao escolher-se cada um estará abrindo mão de eventuais vantagens propiciadas pelos outros.

É imprescindível que ao largo do modelo adotado, sejam tomadas providências para que os abusos e excessos na arrecadação e aplicação dos recursos sejam punidos.

A legislação possui comandos acerca do tema o que não tem impedido as práticas de utilização indevida destes recursos.

A participação do cidadão deve ser incentivada de todas as formas, seja ele através de sua pessoa física ou através de sua pessoa jurídica não retirando direitos da sociedade de, em suas diferenças, possa, contribuir de maneiras diferentes.

O que se deve mudar, nos parece, é a realidade de investigação e punição de candidatos e empresas que sistematicamente se utilizam do poder em benefício próprio com a força da sinergia da cultura da impunidade.

REFERÊNCIAS

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco:** rumo a uma outra modernidade. Trad. De Sebastião Nascimento. São Paulo: E. 34, 2010.

BORGES, Tiago Daher Padovezi. **Candidatos, partidos políticos e interesses empresariais**: um estudo sobre o financiamento empresarial de campanhas para Deputado Federal. 2013. Tese

(Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ETHOS, Instituto de Responsabilidade Social - **A Responsabilidade Social das Empresas no Processo Eleitoral** – São Paulo: 2014.

_____. **Grandes temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**. Belo Horizonte : Fórum, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

ROEMER, J. **"Political equilibrium with private or/and public campaign finance: a comparison of intituions**". Coweles Foundation Discussion Paper nº 1409, Yale University. 2003.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação e desenvolvimento.** São Paulo: Malheiros, 2002.

SAMUELS, D. **"Money, Elections and Democracy in Brasil",** Latin American Politics And Society, University of Miami. 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pósmodernidade. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Daniel Marcelino da. **Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. 2010.** 121 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

SHELFOLD, D. **"Financiamento de los Partidos Políticos: analisis comparado de los sistemas europeos".** Partidos Políticos em la Democracia, editado por Joseph Thesing e Wilhen Hofmeister, CIEDLA. 1995.

SMITH, Adam. **Teoria dos sentimentos morais**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SOUZA, Jessé (Org.). **A ralé brasileira**: quem é e como vive. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - ADI 4650 – Min. Teori Zavaski - Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4650TZ.pdf>.

ZAINA, Ana Carolina. **CRISE ECONÔMICA DE 2008 E DISPENSA COLETIVA DE TRABALHADORES: PERCALÇOS DO NEOLIBERALISMO GLOBALIZADO E DIMENSIONAMENTO DO ESTADO** - Trabalho de Dissertação apresentado ao curso de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania da Faculdade de Direito de Curitiba / Centro Universitário Curitiba, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre. Orientador: Professor Dr. Luiz Eduardo Gunther Co-orientador: Professor Dr. Eduardo Miléo Baracat, 2010.