

## A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A INCONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO PRIVADO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS POR PESSOAS JURÍDICAS

Marco Aurélio Mello<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem como objeto uma análise crítica da inconstitucionalidade do financiamento privado de campanhas eleitorais por pessoas jurídicas, tema de mais alta relevância dentre aqueles em debate na reforma política e objeto também da ADI n. 4.650/DF, em tramitação no Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Democracia. Campanhas eleitorais. Financiamento. Participação política.

### ABSTRACT

This article has as its object a critical analysis of the constitutionality of private financing of electoral campaigns by companies, the highest theme relevance among those being debated in political reform and object also of ADI 4650/DF, pending in the Supreme Court.

Keywords: Democracy. Election campaigns. Financing. Political participation.

### 1 INTRODUÇÃO

Tramita no Supremo a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF, da relatoria do ministro Luiz Fux, na qual o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil busca a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 23, § 1º, incisos I e II, 24 e 81, cabeça e § 1º, da Lei n. 9.504/97 – Lei das Eleições – e dos artigos 31, 38, inciso III, e 39, cabeça e § 5º, da Lei n. 9.096/95 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos. A pretensão do requerente é o reconhecimento da inconstitucionalidade do modelo vigente de financiamento privado, por pessoas naturais e jurídicas, das campanhas eleitorais e dos partidos políticos. Aduz que a sistemática atual acarreta ofensa aos princípios

<sup>1</sup> Ministro do Supremo Tribunal Federal. Presidente do Supremo Tribunal Federal (maio de 2001 a maio de 2003) e do Tribunal Superior Eleitoral (junho de 1996 a junho de 1997, maio de 2006 a maio de 2008 e novembro de 2013 a maio de 2014). Presidente do Supremo Tribunal Federal, no exercício do cargo da Presidência da República do Brasil, de maio a setembro de 2002, em quatro períodos intercalados.

da isonomia, democrático, republicano e da proporcionalidade considerada a proibição de proteção insuficiente.

Quanto às doações por pessoas jurídicas, o pedido é de inconstitucionalidade absoluta – visa abolir em definitivo a prática de financiamento eleitoral por empresas e congêneres. No tocante aos aportes feitos por pessoas naturais, o pleito envolve a proclamação de invalidade da disciplina atual com modulação temporal dos efeitos da decisão, mantendo-se a eficácia das normas inconstitucionais pelo prazo de 24 meses. O requerente não pede a extinção da autorização legal para doações por pessoas naturais, e sim limites quantitativos reduzidos e lineares a serem estabelecidos pelo legislador no prazo assinalado e, caso se mantenha inerte o Congresso, possa o Tribunal Superior Eleitoral suprir a lacuna normativa.

A apreciação do processo teve início em 11 de dezembro de 2013, vindo os ministros Luiz Fux, relator, Joaquim Barbosa, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso a votar pela procedência do pedido. O ministro Teori Zavascki pediu vista. Em 2 de abril do ano seguinte, o julgamento foi retomado e Sua Exce-lência consignou a insubsistência da pretensão veiculada. Na ocasião, votei pela procedência parcial do pleito, assentando a inconstitucionalidade das doações de campanha por pessoas jurídicas e a competência exclusiva do Congresso Nacional para deliberar sobre as limitações do financiamento por pessoas naturais. O ministro Ricardo Lewandowski votou pela procedência do que pretendido. O ministro Gilmar Mendes formulou pedido de vista, não tendo havido a continuação do exame da matéria até a presente data.

O tema é de envergadura maior, objeto de toda e qualquer discussão quando envolvidas propostas de reforma política. Há intenso debate na mídia e nas redes sociais, entre juristas e cientistas políticos. Neste artigo, busco aprofundar as reflexões do voto proferido, vinculando as conclusões adotadas à noção teórica mais desenvolvida sobre a igual participação política dos cidadãos, como núcleo essencial do regime democrático. O texto será desenvolvido segundo a estrutura a seguir delineada: no tópico (1), apresento o conceito de democracia. Em (2), discorro sobre a relação entre democracia representativa e o direito fundamental a um processo eleitoral justo e igualitário. Em (3), trato dos efeitos nocivos do poder econômico nos processos eleitorais no Brasil. Ao final, no item (4), fundamento a inconstitucionalidade do sistema de doações por pessoas jurídicas às campanhas eleitorais.

## 2 O QUE É DEMOCRACIA?

Democracia não é apenas o regime político mais adequado entre tantos outros, é um direito do cidadão fundado nos valores da soberania popular e do autogoverno. Conforme a pesquisa mais recente feita pela revista *The*

*Economist*, ao menos 115 países experimentam alguma forma democrática de governo; destes, 25 possuem “democracia plena”, presentes bons índices de processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis.<sup>2</sup> Mas, afinal, o que é democracia? Quais critérios devem ser satisfeitos para afirmar-se democrático um determinado sistema político?

De acordo com Charles Tilly, a definição de democracia classifica-se em quatro principais tipos: constitucional, substantiva, procedimental e orientada ao processo. A abordagem constitucional refere-se às leis promulgadas por um regime em relação à atividade política. O foco recai nas formas constitucionais e nos arranjos legais. A definição substancial é relacionada com as condições de vida e de política promovidas por um dado regime. A questão é saber se há promoção de bem-estar humano, liberdade individual, segurança, igualdade social, deliberação pública e resolução pacífica de conflitos. O critério procedimental prende-se ao exame das eleições, do quanto são genuinamente competitivas e capazes de produzir alternância do governo e das políticas. Diferentemente desse enfoque, não existe a preocupação com o conteúdo das políticas, e sim com as trocas de poder.<sup>3</sup>

Por fim, e mais importante para este texto, há a definição vinculada à capacidade de o processo político satisfazer a exigência de igualdade política. O processo político, para ser democrático, deve oferecer condições para que todos se sintam igualmente qualificados a participar do processo de tomada de decisões por meio das quais a vida da comunidade será governada. Significa dizer: democracia pressupõe serem os membros da comunidade tratados como politicamente iguais. Tilly serviu-se dos cinco conceitos elaborados por Robert Dahl para identificar o caráter democrático do processo político.

O renomado cientista político norte-americano Robert Dahl, falecido recentemente, associou a democracia ao objetivo de assegurar o direito de participação igual dos cidadãos nas decisões relevantes de uma comunidade. O autor reconheceu que há muitos meios, alguns até impenetráveis, para definição de democracia. Todavia, defendeu poderem alguns critérios ser identificados como imprescindíveis para satisfazer a exigência do direito à igual participação política como elemento nuclear da democracia. Ele apontou cinco:

1) Participação efetiva – antes de uma política ser adotada, todos os membros da comunidade devem ter igual e efetiva oportunidade para fazer as próprias visões, relativas ao conteúdo dessa política, conhecidas dos outros membros;

<sup>2</sup> DEMOCRACY Index 2014: a report from the Economist Intelligence Unit. Disponível em: <www.eiu.com>. Acesso em: 27 jul. 2015.

<sup>3</sup> TILLY, Charles. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007. p. 7-8.

2) Igualdade de voto – quando chegar o momento no qual a decisão política será finalmente tomada, todos os membros devem ter uma oportunidade igual e efetiva para votar, e todos os votos hão de ser contados como iguais;

3) Conhecimento esclarecido – dentro de limites razoáveis de tempo, cabe dar a cada membro oportunidade igual e efetiva para aprender sobre as políticas alternativas relevantes e as consequências prováveis;

4) Controle da agenda – cumprir viabilizar aos membros a decisão sobre como e quais questões devam ser colocadas na agenda política, o que assegura a mudança constante das pautas temáticas se assim escolherem;

5) Inclusão de adultos – todos ou, ao menos, a maior parte dos adultos residentes devem ter plenos direitos da cidadania implicados os quatro critérios anteriores, o que vem a ser condição inafastável para tratamento igualitário dos membros da comunidade.<sup>4</sup>

Conforme Dahl, cada um desses critérios é necessário a ponto de os membros serem menos politicamente iguais na medida em que tais exigências forem violadas. Se determinado grupo tiver mais oportunidades do que outros para expressar opiniões, ser ouvido, formar agendas, aprender sobre as medidas alternativas, não se poderá falar em igualdade política. Como seria possível evitar tais desvios? Robert Dahl diz que apenas se previstos mecanismos dirigidos a incentivar e assegurar a participação efetiva dos cidadãos nos assuntos de governo.

A democracia é, portanto, o regime a assegurar, na maior medida possível, a igual participação política dos membros da comunidade. Trata-se, claro, de um conceito ideal. Não se mostra viável alcançar essa igualdade na plenitude. No entanto, isso não significa a inutilidade dos critérios mencionados. Eles permanecem valiosos, como guias para formulação de desenhos constitucionais, arranjos institucionais e sistemas políticos que aspirem ser democráticos, isto é, que possuam a pretensão de promover a igualdade política.<sup>5</sup>

Essa última está no centro da definição de democracia. Como destaca Dahl, “nenhum sistema não democrático permite aos seus cidadãos (ou sujeitos) amplo arranjo de direitos políticos. Se algum sistema político fosse assim fazer, tornar-se-ia, por definição, uma democracia”.<sup>6</sup> Democracia é o regime no qual todos possuem oportunidades de participar nas decisões políticas de certa comunidade. Há de se ressaltar ser assim não apenas como questão de definição, mas também como condição empiricamente necessária: igualdade de participação política é condição da própria existência da democracia.

A premissa mostra-se verdadeira tanto para a ideia tradicional de democracia representativa, como para a noção contemporânea de democracia

<sup>4</sup> DAHL, Robert. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1996. p. 37-38.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 49.

deliberativa. Na primeira, o poder é exercido apenas indiretamente pelos membros da sociedade e diretamente pelos representantes políticos eleitos. A tomada de decisões políticas – como a criação de leis –, diretamente pelos cidadãos, mantém-se inviável nas sociedades plurais e complexas contemporâneas. Assim, a soberania popular não é, necessariamente, autora das decisões fundamentais, e sim legitimadora do papel desempenhado pelos representantes escolhidos pelo voto. Na democracia representativa, essa legitimidade pressupõe a ideia de autogoverno popular, que depende da igualdade de participação política.

Contemporaneamente, o professor Jeremy Waldron tem construído bem articulada proposta para resgatar o espaço perdido pela democracia representativa, especificamente, pelo Poder Legislativo nas últimas décadas,<sup>7</sup> resgatando o valor do autogoverno popular atrelado ao de igual participação política. Waldron defende o direito incondicional dos cidadãos de resolverem as divergências sobre direitos e princípios entre eles mesmos ou entre os representantes, de forma que a autoridade legítima para dizer os direitos só pode ser aquela cujo procedimento privilegie a autonomia e a responsabilidade de cada pessoa: o processo legislativo.

A autoridade de dizer os direitos pertenceria ao legislador porque o único critério legítimo para a definição dessa autoridade é o de identificação de um processo decisório no qual são levadas igualmente a sério as informações de todos os que disputam o acordo de sentidos, produzindo conclusões precedidas de debates norteados pelo mútuo respeito dos diferentes pontos de vista de cada participante. A proposta é construída sobre a convicção de serem a igual participação política e o autogoverno, em si mesmos, condições do desenvolvimento da personalidade humana.<sup>8</sup> Para Waldron, o Legislativo é a única instituição, no campo, onde há respeito a essas condições.

Segundo o autor, participação política sob iguais termos (igual voz nas decisões) e autogoverno são, em si mesmos, direitos fundamentais e, por isso, existe profunda conexão entre um procedimento que privilegie esses direitos e a essência das concepções modernas de direitos. Dignidade e autonomia individual consubstanciam valores essenciais que as pessoas, como agentes e eleitores, desenvolvem melhor em condições de autogoverno, sendo a opinião de cada uma “intitulada não apenas a ser respeitada no sentido de ‘não suprimida’, mas também a *somar* em qualquer tomada de decisão política que ocorra na sociedade em que vive”. Seria uma “concessão à plu-

<sup>7</sup> Cf. WALDRON, Jeremy. *The Dignity of Legislation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

<sup>8</sup> WALDRON, Jeremy. A Right-Based Critique of Constitutional Rights. *Oxford Journal of Legal Studies* v. 13, n. 1, p. 37, 1993: “Participação é de toda valiosa em razão da importância de se agregar diversas perspectivas e experiências quando estão sendo tomadas decisões públicas; e é valiosa também porque a mera experiência de se argumentar em circunstâncias de pluralidade humana nos ajuda a desenvolver opiniões mais interessantes e provavelmente mais válidas do que poderíamos fazer sozinhos”.

ralidade humana”.<sup>9</sup> Waldron defende, portanto, um vínculo entre os direitos fundamentais dos indivíduos e o respeito pelas capacidades morais de igual participação política.<sup>10</sup>

O processo legislativo, conforme salienta, é o único “formado e elaborado de modo que se dê igual peso às preferências e opiniões de todos”.<sup>11</sup> Os titulares dos direitos, pelo debate, deliberação, voto e mecanismos de representação política, formularão as respostas às divergências sobre direitos e princípios. Em síntese, Jeremy Waldron vislumbra um projeto de (re) dignificação do papel da legislação como meio legítimo de autogoverno e de participação política sob bases igualitárias.

A igual participação política também está no centro do desenvolvimento da chamada democracia deliberativa. Esse modelo apresenta-se como alternativo às concepções variáveis da *democracia representativa*, vinculadas aos processos de representação política. Sem negar a importância do processo popular de escolha de representantes, os partidários da democracia deliberativa sustentam não poder a democracia ser reduzida à representação política, devendo envolver “também a possibilidade efetiva de se deliberar publicamente sobre as questões a serem decididas”.<sup>12</sup> A efetiva deliberação pública racionaliza e legitima as decisões tomadas no âmbito dos processos políticos e de gestão pública, evitando o amesquinamento e a manipulação desses processos.

Todavia, para alcançar a legitimidade, a deliberação há de ocorrer em contexto *aberto, livre e igualitário*, ou seja, todos devem participar livres de qualquer coerção física ou moral, em condições de iguais possibilidades e capacidades para influenciar e persuadir. Em suma, a igual oportunidade de participação política configura pressuposto de uma deliberação justa e eficiente. Dentro da perspectiva procedimental da democracia deliberativa, defendida por autores como Jürgen Habermas,<sup>13</sup> cabe manter as deliberações abertas no tocante ao conteúdo dos resultados, mas limitadas pela observância dos princípios que asseguram condições procedimentais de legitimidade, os quais são voltados a garantir a participação equânime dos membros da sociedade na deliberação pública.

Vê-se ser a igual oportunidade de participação política condição conceitual e empírica da democracia sob a óptica tanto representativa quanto

<sup>9</sup> WALDRON, Jeremy. A Right-Based Critique of Constitutional Rights. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 13, n. 1, p. 38, 1993.

<sup>10</sup> WALDRON, Jeremy. Judicial Review and the Conditions of Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, v. 6, n. 4, p. 341-342, 1998.

<sup>11</sup> WALDRON, Jeremy. Introduction: disagreements on Justice and Rights. *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, v. 6, n.1, p. 9, 2002.

<sup>12</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. In: BARROSO, Luis Roberto (org.). *A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 44.

<sup>13</sup> Cf. HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y Validez*. 4. ed. Madrid: Trotta, 2005.

deliberativa. Como ideal a ser sempre buscado, essa igualdade de participação política acaba revelando-se um princípio de governo a homenagear a capacidade e a autonomia do cidadão em decidir ou julgar o que é melhor para a comunidade que habita. Ao fazer isso, esse cidadão resolve o que é melhor para si mesmo, o que vem a ser condição de legitimidade de um sistema político baseado na liberdade.

### 3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E O DIREITO FUNDAMENTAL A UM PROCESSO ELEITORAL JUSTO E IGUALITÁRIO

A participação política não se resume à eleitoral, mas deve começar por esta. São condições procedimentais da democracia a realização de eleições periódicas, com sufrágio universal e processos justos e igualitários de escolha. A participação política é muito mais do que o ato de votar, envolve também o controle das decisões públicas pelos membros da sociedade. Criticar e fiscalizar o comportamento dos agentes políticos consistem em modos fundamentais de participação política, essenciais para a vitalidade prática da democracia. O povo que não exerce tal controle não se autogoverna. Todavia, o ponto de partida para a garantia de idêntica participação política deve-se à existência de um processo eleitoral justo e igualitário.

O cidadão brasileiro tem o direito fundamental a um sistema político verdadeiramente democrático. Democracia não é apenas o regime político mais adequado entre tantos outros, é um direito do cidadão fundado nos valores da soberania popular e do autogoverno. Mas qual espécie de democracia o povo brasileiro merece? Bastam eleições periódicas com sufrágio universal para afirmar-se vigorar, no Brasil, uma democracia como direito fundamental assentado? A resposta é desenganadamente negativa. Para mostrar-se efetiva como direito fundamental, a democracia precisa desenvolver-se por meio de um processo eleitoral justo e igualitário.

A democracia representativa pressupõe, necessariamente, a participação popular no processo político, o exercício dos direitos políticos, de cidadania, dentre os quais, a participação nas eleições. Dessa forma, as eleições se transformam em instrumento, segundo o Mestre José Afonso da Silva, mediante o qual o “povo adere a uma política e confere seu consentimento, e por conseqüência, legitima, às autoridades governamentais. É assim, o modo pelo qual o povo, nas democracias representativas, participa na formação da vontade do governo e no processo político”.<sup>14</sup>

Se o processo eleitoral não se mostra igualitário, o consentimento não existe ou é viciado. Os representantes eleitos não são legitimados a atuar em

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 48.



favor da população. A representação política indireta, própria da democracia representativa, constrói-se a partir da escolha popular de quem tomará as decisões políticas, sociais e morais fundamentais. Se o procedimento de escolha revela-se corrompido, a representação democrática torna-se uma ilusão. Este é um risco real que sofre a democracia brasileira, em razão da forte influência do poder econômico sobre os resultados das eleições, e o qual, com a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil buscou combater.

#### 4 A NEFASTA INFLUÊNCIA DO DINHEIRO NAS ELEIÇÕES EM PREJUÍZO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

A democracia precisa de normas que impeçam os processos eleitorais de serem subvertidos pela influência do poder econômico. Em artigo da Revista de Direitos Humanos da Universidade de Harvard, volume 26, publicada no ano de 2013, o professor da Universidade da Georgia, Timothy Kuhner,<sup>15</sup> relata que o financiamento privado por empresas em favor de campanhas eleitorais e de partidos políticos tende a corromper as democracias em razão de quatro fatores inter-relacionados:

(1º) O poder financeiro é distribuído desigualmente em todas as democracias; e como o poder econômico traduz-se em poder político, a igualdade política torna-se cada vez menor.

(2º) Os doadores de campanhas veem o financiamento como um meio de obter acesso a e influência *sobre* os candidatos, agentes e partidos políticos, vindo o “dinheiro” a pautar todo o debate eleitoral.

(3º) Os interesses dos financiadores ultrapassam o processo eleitoral e alcançam o processo legislativo, de modo que a formulação das leis responderá a esses interesses em detrimento da sociedade como um todo.

(4º) As atividades de financiamento privado eleitoral, de maneira geral, são controladas em grau insuficiente pelo poder público, incluído o Judiciário.

Os resultados da conjunção desses fatores, prossegue o autor, são inquietantes: o poder financeiro acaba promovendo influências indevidas sobre as decisões políticas do país, os cidadãos médios não são levados em consideração – digo, são invisíveis – e o esforço de espírito público em obter o bem comum revela-se, na realidade, uma competição entre grupos de interesses que buscam maximizar ganhos. O sistema político mostra-se

<sup>15</sup> KUHNER, Timothy. The Democracy to which we are entitled: human rights and the problem of money in politics. Harvard Human Rights Journal, v. 26, n. 1, 2013. Disponível em: <havardhrj.com/archive>. Acesso em: 27 jul. 2015.



carente de transparência, dependente do dinheiro privado, vazio de ideologia partidária e marcado por um processo eleitoral injusto e corrompido. O dinheiro faz as vezes do eleitor.

O autor norte-americano não mencionou qualquer sistema específico, ressaltando serem elementos comuns a toda democracia em que verificada ausência de regulação dos financiamentos eleitorais ou mesmo quando presente regulação fraca, de baixa qualidade prática. Presentes esses fatores e consequências, não merecerá o modelo natureza de direito fundamental efetivado. Sistema político que não possibilita que o cidadão comum e a sociedade civil influenciem as decisões legislativas, derrotados que são pela força das elites econômicas, não pode ser considerado democrático em sentido pleno. A competição eleitoral desigual macula todo o processo político, desde a base de formação das alianças partidárias até o resultado das deliberações legislativas.

Pois bem. Qual é a relação desse sistema descrito e criticado pelo professor da Georgia com o atualmente em vigor no Brasil? Nosso sistema sofre de idênticas imperfeições e possui os mesmos resultados perturbantes? Pode-se defender que temos um modelo igualitário de eleições como componente essencial de nossa sociedade democrática? Ou nossas práticas permitem que a riqueza de poucos seja obstáculo à participação política de muitos?

Em dezembro de 2013, a revista francesa *Le Monde*, edição brasileira de número 77, trouxe como título de capa “A Democracia que temos”, contendo 5 artigos que apontam fragilidades e imperfeições de nosso regime político-democrático. No artigo “A representação política no Brasil e o despotismo indireto”, o professor de Teoria Política da Universidade de São Paulo, Cicero Araújo,<sup>16</sup> aborda dificuldades concernentes à representação democrática no Brasil contemporâneo.

O autor relata conduta contraditória dos detentores de cargos públicos e das altas burocracias do Estado que, embora venham manifestando o desejo de “ouvir as ruas”, permanecem incapazes de dar respostas firmes e concretas à cidadania reivindicatória, inclusive quanto à tão prometida e esperada Reforma Política. Há ponto fundamental: a inaptidão dos representantes políticos de viabilizar que as grandes pretensões da cidadania façam parte dos conflitos encenados na arena institucional, fomentando a alienação da sociedade relativamente à vida pública e o distanciamento, cada vez maior, entre representante e representado.

Sem comprometer-se com afirmações peremptórias, o professor enxerga o risco de nosso regime democrático ter chegado a um estágio em que, embora assegurados direitos e liberdades, a representação política revela-se impedida de ser exercida no interesse dos representados, ficando, ao con-

<sup>16</sup> ARAÚJO, Cicero. A representação política no Brasil e o despotismo indireto. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 7, n. 77, dez. 2013. Disponível em: <[www.dimoplattique.org.br](http://www.dimoplattique.org.br)>. Acesso em: 21 jul. 2015.

trário, voltada exclusivamente aos interesses dos próprios representantes. Chamando esse vício de “despotismo indireto”, consignou:

No fundo, é o fracasso da ideia mesma de representação, que só teria como funcionar em nível adequado se gerasse, nas palavras certas de Nadia Urbinati, um “processo contínuo de circulação” entre sociedade e Estado, durante e entre os embates eleitorais.

O professor da Universidade de São Paulo pode não ter sido peremptório, mas o serei: o Brasil vive profunda crise de representatividade política marcada pelo distanciamento entre as pretensões e os anseios sociais e as ações concretas dos mandatários políticos. Os representantes fazem prevalecer, além de interesses próprios, os propósitos nada republicanos daqueles que financiaram as campanhas eleitorais que os levaram aos cargos. A causa principal desse descolamento está na forma de conduzir o processo de escolha dos representantes no Brasil. O valor da igualdade política é substituído, desde o primeiro momento, pela riqueza das grandes empresas doadoras que controlam o processo eletivo. Não vivemos uma democracia autêntica, mas uma plutocracia – um sistema político no qual o poder é exercido pelo grupo mais rico, implicando a exclusão dos menos favorecidos.

Segundo dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral, nas eleições de 2010, um deputado federal gastou, em média, R\$ 1,1 milhão, um senador, R\$ 4,5 milhões, e um governador, R\$ 23,1 milhões. A campanha presidencial custou mais de R\$ 336 milhões. Nas eleições municipais de 2012, segundo recente contabilização do Tribunal, teriam sido gastos incríveis 6 bilhões de reais. Apontou-se que os maiores financiadores são empresas que possuem contratos com órgãos públicos. O setor líder é o da construção civil, tendo contribuído com R\$ 638,5 milhões, seguido da indústria de transformação, com R\$ 329,8 milhões, e do comércio, com R\$ 311,7 milhões. Os dados demonstram a relevância maior e o papel decisivo do poder econômico para os resultados das eleições.

A investigação das fontes financiadoras das campanhas no Brasil dá conta de quanto “os interesses econômicos das elites influenciam as eleições e o processo das políticas públicas”, consoante afirmou o cientista político David Samuels, da Universidade de Minnesota, Estados Unidos. Segundo o aludido professor, as empresas doadoras “tendem a vir de setores econômicos particularmente vulneráveis à intervenção ou regulação governamental”, revelando-se interessante o fato de “candidatos para diferentes cargos receberem quantias relativamente diferentes dos distintos setores empresariais”.

Exemplifica o autor: os candidatos a Presidente da República obtêm relativamente mais doações dos setores financeiros e da indústria pesada, isso porque o Chefe do Poder Executivo federal tem responsabilidade direta sobre questões de política macroeconômica como juros, tarifas e taxas de câmbio. Na disputa pelo cargo de Governador, o maior financiador é o setor

da construção civil, em razão de o ganho de empreiteiras aumentar quando se tem como aliados agentes políticos responsáveis pelas decisões sobre os grandes projetos de obras públicas.<sup>17</sup>

Não se pode acreditar, sob pena de ingenuidade indisfarçável, que a distinção no financiamento está atrelada a questões ideológicas. A análise empírica das doações aos partidos reforça o argumento. Nas eleições de 1994 e de 1998, os considerados “partidos de direita”, titulares do poder federal à época, receberam três vezes mais doações em comparação aos partidos reputados “de esquerda”, como o Partido dos Trabalhadores – PT. Nas eleições de 2012, verificou-se certo equilíbrio no financiamento das campanhas, tendo sido o Partido dos Trabalhadores – PT, com pequena diferença em relação ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB e ao Partido da Social Democracia do Brasil – PSDB, a agremiação mais beneficiada com as doações. Evidencia-se, portanto, que o financiamento favorece os partidos maiores e detentores dos cargos eletivos.

Há mais. De acordo, novamente, com David Samuels, o número de empresas doadoras é pequeno, considerado o universo empresarial brasileiro. Todavia, essa parcela menor de empresas doa muito dinheiro, o que implica a influência política por uma estrutura socioeconômica hierarquizada, cujos membros trocam “dinheiro” por futuros “serviços governamentais”.

Ante o quadro, é forçoso concluir que os fatores e os resultados aventados pelo professor Timothy Kuhner, quanto ao financiamento privado das campanhas eleitorais, estão presentes no Brasil e implicam a fragilidade de nossa democracia representativa. Como denunciam o professor Daniel Sarmiento e Aline Osório,<sup>18</sup> em artigo inédito acerca do tema da aludida ação direta, a aplicação das regras eleitorais impugnadas:

[...] tem comprometido a igualdade política entre cidadãos, possibilitando que os mais ricos exerçam influência desproporcional sobre a esfera pública. Além disso, ela prejudica a paridade de armas entre candidatos e partidos, que é essencial para o funcionamento da democracia. Não bastasse, o modelo legal vigente alimenta a promiscuidade entre agentes econômicos e a política, contribuindo para a captura dos representantes do povo por interesses econômicos dos seus financiadores, e disseminando com isso a corrupção e o patrimonialismo, em detrimento dos valores republicanos.

<sup>17</sup> SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2003. p. 374.

<sup>18</sup> SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. *O modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais* 2013. Disponível em: <[www.oab.org.br/noticias/pesquisa?pagina=1](http://www.oab.org.br/noticias/pesquisa?pagina=1)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

Os autores destacam prática das mais nocivas à integridade do regime democrático ao ressaltarem que, “no Brasil, os principais doadores de campanha contribuem para partidos e candidatos rivais, que não guardam nenhuma identidade programática ou ideológica entre si”, de forma que as doações não constituem “instrumento para expressão de posições ideológicas ou políticas, mas se voltam antes à obtenção de vantagens futuras ou à neutralização de possíveis perseguições”. Há casos em que, nas eleições direcionadas ao Executivo, as empresas investem recursos em favor de todos os candidatos que possuem chances de vitória segundo pesquisas de intenção de votos. Com isso, a elite econômica brasileira, por meio de ações puramente pragmáticas, modela as decisões de governo e as políticas públicas prioritárias, além de contribuir para a debilidade ideológica de nosso sistema partidário.

## **5 CONCLUSÃO: A INCONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO DAS CAMPANHAS PELAS PESSOAS JURÍDICAS NO BRASIL**

22

Revelada a influência do poder econômico no processo político, resta evidenciado que a disciplina jurídica atual do financiamento eleitoral transgride princípios fundamentais da ordem constitucional: os da democracia, da igualdade, da República e da proporcionalidade – artigos 1º, cabeça e parágrafo único, 3º, incisos I e IV, e 5º, cabeça, da Carta de 1988. Ofende os mencionados princípios constitucionais a disciplina legal a autorizar o financiamento eleitoral e de partidos políticos por pessoas jurídicas privadas. A participação política no Brasil, considerado o estágio atual de desigualdade de forças socioeconômicas, apenas pode ser elevada, do ponto de vista tanto quantitativo como qualitativo, se for limitada acentuadamente a participação daqueles que buscam cooptar o processo eleitoral por meio do “dinheiro”.

A comunidade jurídica nacional não pode acreditar no patrocínio desinteressado das pessoas jurídicas. Ao contrário, deve evitar que a riqueza tenha o controle do processo eleitoral em detrimento dos valores constitucionais compartilhados pela sociedade. A pretensão formulada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650/DF mostra-se, a mais não poder, passo largo e indispensável para colocar um fim no monopólio financeiro das empresas e grandes corporações sobre as eleições e alcançar a equidade do processo eleitoral exigida pela Constituição de 1988.

Concluindo, estamos vivenciando momento histórico. O financiamento privado das campanhas eleitorais e dos partidos políticos é problema de grande amplitude e não tem permitido que a democracia firme-se, no Brasil, como direito fundamental plenamente conquistado. Pode ser direito de todos se tantos estão alijados do processo político? Como falar em soberania popular e autogoverno se impera uma representatividade política tão frágil?

Consoante afirmou o professor Timothy Kuhner, se a democracia é um direito fundamental, então, a plutocracia, que vigora no sistema político-eleitoral brasileiro, é a violação desse direito fundamental, sendo o afastamento de transgressões dessa natureza a missão mais dignificante do Supremo como instituição republicana e democrática. O Tribunal não tem alternativa senão a de declarar a inconstitucionalidade da prática vigente.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cicero. A representação política no Brasil e o despotismo indireto. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 7, n. 77, dez. 2013. Disponível em: <[www.diplomatique.org.br](http://www.diplomatique.org.br)>. Acesso em: 21 jul. 2015 .

DEMOCRACY Index 2014: a report from the Economist Intelligence Unit. Disponível em: <[www.eiu.com](http://www.eiu.com)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

DAHL, Robert. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1996.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y Validez*. 4. ed. Madrid: Trotta, 2005.

KUHNER, Timothy. The Democracy to which we are entitled: human rights and the problem of money in politics. *Harvard Human Rights Journal*, v. 26, n. 1, 2013. Disponível em: <[harvardhrj.com/archive](http://harvardhrj.com/archive)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHER, Fábio (Org.) *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2003.

SARMENTO, Daniel; OSÓRIO, Aline. *O modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais* 2013. Disponível em: <[www.oab.org.br/noticias/pesquisa?pagina=1](http://www.oab.org.br/noticias/pesquisa?pagina=1)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular: estudos sobre a Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. In: BARROSO, Luís Roberto (org.) *A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

TILLY, Charles. *Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.

WALDRON, Jeremy. *The Dignity of Legislation*. New York: Cambridge University Press, 1999.

WALDRON, Jeremy. A Right-Based Critique of Constitutional Rights. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 13, n. 1, 1993.

\_\_\_\_\_. Judicial Review and the Conditions of Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, v. 6, n. 4, 1998.

\_\_\_\_\_. Introduction: disagreements on Justice and Rights. *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, v. 6, n. 1, 2002.