

# O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS E SUAS VANTAGENS PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

## PUBLIC FINANCING OF ELECTORAL CAMPAIGN AND ADVANTAGES FOR BRAZILIAN DEMOCRACY

*Fernando de Brito Alves\**  
*Janaína de Oliveira Serra\*\**

### RESUMO

O presente artigo visa a apresentar as vantagens de um financiamento exclusivamente público para a democracia brasileira. O sistema de financiamento brasileiro é de caráter misto, ou seja, conta com doações públicas do Fundo Partidário e doações de pessoas físicas. Recentemente as doações de pessoas jurídicas foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal. Todavia, mesmo com esses novos limites, o dinheiro privado acaba servindo como um investimento, um empréstimo que deverá ser pago pelo candidato se este vier a se eleger, favorecendo de alguma forma seus financiadores através da máquina estatal, gerando, dessa forma, a corrupção. Nesse diapasão, destaca-se o financiamento exclusivamente público, que, por não permitir doações privadas às campanhas, vem a ser uma interessante opção de reforma do sistema eleitoral brasileiro, figurando como objeto desta pesquisa.

**Palavras-chave:** Democracia representativa; Campanhas eleitorais; Corrupção; Financiamento público de campanhas.

### ABSTRACT

This article aims to present the advantages of an exclusively public financing for Brazilian democracy. The Brazilian financial system is of mixed character, or has public donations the party fund and donations from

---

\* Pós-doutor em Direito Constitucional e Democracia pelo Ius Gentium Conimbrigae da Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino. Mestre e Graduado em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Professor Adjunto da UENP (graduação, mestrado e doutorado em Direito). Professor das Faculdades Integradas de Ourinhos (São Paulo).

\*\* Advogada. Graduada em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP).

individuals. Recently donations from legal entities were declared unconstitutional by the Supreme Court. However, even with these new limits, the private money ends up serving as an investment, a loan that must be paid by the applicant if this were to be elected, favoring somehow their funding through the state machine, generating thus corruption. In this vein, it highlights – the only public funding, which not allow private donations to campaigns, becomes an interesting option reform of the Brazilian electoral system, appearing as object of this research.

**Keywords:** Representative democracy; Campaigns. Corruption; Public funding of campaigns.

## INTRODUÇÃO

Com o aumento populacional e territorial dos Estados, os cidadãos precisaram escolher representantes para defenderem seus interesses pessoalmente, haja vista que a democracia direta exercida em praça pública não era mais possível. Assim, deu-se início a democracia representativa, chamada também de democracia dos modernos, tendo agora as eleições como regra, e não apenas em casos excepcionais, como era na democracia ateniense.

A democracia moderna, recente no Brasil, baseia-se em dois principais princípios, o da participação e da representação política. A representação consiste no ato de os cidadãos escolherem, por meio de eleições, representantes que se dediquem às questões políticas, se atentando sempre aos interesses gerais da nação. A participação popular, por sua vez, envolve a possibilidade de o cidadão, além do poder do voto, influenciar de forma efetiva na construção da realidade política de sua cidade, estado ou país.

Todavia, em virtude das mazelas causadas à democracia, o país se vê em crise de representatividade política, como ficou evidente nas manifestações de 2013, apelidadas de Jornadas de Junho, nas quais a população demonstrou sua insatisfação com a política brasileira.

A participação popular é constantemente prejudicada pelos escandalosos casos de corrupção existentes no âmbito político, que levam o povo à descrença nas instituições democráticas, deixando a triste sensação de que quem realmente influencia nas decisões dos representantes eleitos são os detentores de recursos financeiros; o cidadão se vê impotente frente às forças econômicas envolvidas no processo eleitoral.

Nesse cenário, acompanhamos nos noticiários as discussões acerca do financiamento público de campanhas eleitorais, apresentado como uma das alternativas de mudança do sistema eleitoral brasileiro, uma possível solução para a atual crise de representação política no país. Essa é a temática central deste artigo, que busca analisar mais a fundo essa nova proposta de financiamento de campanhas.

Com o intuito de fornecer parâmetros teóricos para as questões aqui aventadas, houve a seleção de obras de Direito Eleitoral, História e Ciência Política. Buscou-se, outrossim, a consulta a artigos científicos, legislações e acompanhamento de processos por meio eletrônico.

Este artigo científico foi desenvolvido com o auxílio do método dedutivo, não sendo desprezados os métodos comparativos e sistemáticos, que proporcionaram uma abordagem integral da temática.

## A DEMOCRACIA MODERNA: O SURGIMENTO DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

Com o alto crescimento populacional, as cidades-Estados se alteraram, dando surgimento aos grandes Estados modernos, onde as condições históricas se modificaram, e uma nova concepção moral de mundo nasceu, tornando assim a substituição da democracia direta pela democracia representativa necessária, haja vista o aumento da população mundial.

Norberto Bobbio disse a esse respeito:

Das duas diferenças entre a democracia moderna e a democracia antiga, a primeira foi o efeito natural da alteração das condições históricas, a segunda, ao contrário, foi efeito de uma diferente concepção moral de mundo. A substituição da democracia direta pela democracia representativa deveu-se a uma questão de fato; o distinto juízo sobre a democracia como forma de governo implica uma questão de princípio. As condições históricas alteraram-se com a transição da cidade-Estado para os grandes Estados territoriais. O próprio Rousseau, embora tivesse feito o elogio da democracia direta, reconheceu que uma das razões pelas quais uma verdadeira democracia jamais existiu, e jamais existirá, era que ela exige um Estado muito pequeno (...)¹.

205

Diferentemente da democracia ateniense, criticada por alguns de seus principais filósofos políticos, a democracia na atualidade, chamada por Norberto Bobbio “democracia dos modernos”, dispõe de uma conotação positiva, sendo defendida incessantemente por indivíduos de variadas classes sociais e políticas.

Nas palavras do referido autor, “hoje ‘democracia’ é um termo que tem uma conotação fortemente positiva. Não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático”².

¹ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 376.

² BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, op. cit., p. 375.

Se os regimes atuais forem analisados, tendo como base suas autodefinições, poder-se-ia afirmar que não existem mais regimes não democráticos no mundo. Mesmo com a existência de ditaduras, estas dizem ter como objetivo a restauração de uma verdadeira democracia<sup>3</sup>.

A representação política se fez necessária frente ao aumento populacional e, principalmente, nasceu da liberdade dos Estados contemporâneos, onde, não havendo mais escravidão, os cidadãos assumiram o ônus do trabalho para si, necessitando, assim, de representantes, estabelecidos por meio de um mecanismo político denominado eleição, para atuarem em nome do povo.

Norberto Bobbio, assim, asseverou:

De resto, a democracia representativa também nasceu da convicção de que os representantes eleitos pelos cidadãos estariam em condições de avaliar quais seriam os interesses gerais melhor do que os próprios cidadãos, fechados demais na contemplação de seus próprios interesses particulares; portanto, a democracia indireta seria mais adequada precisamente para o alcance dos fins a que fora predisposta a soberania popular<sup>4</sup>.

O conceito da palavra representação, dada sua importância e possível ambiguidade, significa, no sentido técnico-jurídico, “agir em nome e por conta de um outro”<sup>5</sup>.

Nas palavras de Norberto Bobbio, quanto à representação coletiva:

(...) as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade interna, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade<sup>6</sup>.

Celso Fernandes Campilongo, em sua obra *Representação política*, remete ao conceito de Pitkin:

Pitkin conceitua a representação política como principalmente um ordenamento público e institucionalizado, envolvendo muitas pessoas e grupos, operando nos esquemas complexos dos ordenamentos sociais de larga escala. O que identifica essa representação não é a ação individual exercida por algum participante, mas a estrutura e o funcionamento do sistema como um todo, os modelos que emergem das múltiplas

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, op. cit., p. 375.

<sup>4</sup> BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 34.

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 457.

<sup>6</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, p. 56.

## O financiamento público de campanhas eleitorais e suas vantagens ...

atividades de muitas pessoas. Identificar os componentes que – “na estrutura e no funcionamento do sistema como um todo” – propiciem o estabelecimento de mecanismos de representação torna-se, assim, elemento essencial do modelo sistêmico<sup>7</sup>.

Nesse sentido, a respeito do termo “democracia dos modernos”, disserta Norberto Bobbio:

(...) por democracia os antigos entendiam a democracia direta, os modernos, a democracia representativa. Quando falamos de democracia, a primeira imagem que nos vem à mente é o dia das eleições, longas filas de cidadãos que esperam a sua vez para colocar o voto na urna. Caiu uma ditadura, instaurou-se um regime democrático? O que nos mostram os televisores de todo o mundo? Uma cadeira de eleitor e um homem qualquer, ou o primeiro cidadão, que exercem o próprio direito ou cumprem o próprio dever de eleger quem deverá representá-los<sup>8</sup>.

Com a democracia por meio de representantes políticos, deu-se surgimento ao que se conhece hoje como a eleição.

Isso não quer dizer que os antigos não conheciam o instituto da eleição, pelo contrário, esta também era necessária em sua democracia, como meio de escolher magistrados para determinados casos específicos e estritamente necessários. A eleição no governo dos antigos era tida como uma verdadeira exceção.

Assim, alude, Norberto Bobbio:

(...) a eleição era considerada uma necessária e útil correção do poder direto do povo, não como ocorre hoje nas democracias modernas, para as quais a eleição constitui uma verdadeira alternativa em relação à participação direta, salvo pela introdução, em casos específicos expressamente declarados, do referendo popular. Nas duas formas de democracia, a relação entre participação e eleição está invertida. Enquanto hoje a eleição é a regra e a participação direta a exceção, antigamente a regra era a participação direta, e a eleição, a exceção<sup>9</sup>.

Já o referendo popular, defendido por muitos, e tido como resquício da democracia direta dos antigos, não deixa de ter sua função na nova democracia, entretanto, assim como a eleição era exceção na democracia ateniense, o referendo ou o plebiscito são vistos também como uma ressalva na democracia dos modernos.

<sup>7</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política*. São Paulo: Ática, 1988, p. 15.

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 371.

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, op. cit., p. 374.

Sobre o instituto do referendo popular, conclui Norberto Bobbio:

Quanto ao referendum, que é o único instituto de democracia direta de concreta aplicabilidade e de efetiva aplicação na maior parte dos Estados de democracia avançada, trata-se de um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias. Ninguém pode imaginar um Estado capaz de ser governado através do contínuo apelo ao povo: levando-se em conta as leis promulgadas a cada ano na Itália, por exemplo, seria necessário prever em média uma convocação por dia. Salvo na hipótese, por ora de ficção científica, de que cada cidadão possa transmitir seu voto a um cérebro eletrônico sem sair de casa e apenas apertando um botão<sup>10</sup>.

Lipson traz o conceito da democracia moderna frisando seus aspectos legais, nos seus dizeres:

(...) um sistema regularizado de eleições periódicas, com uma livre escolha de candidatos, sufrágio universal para adultos, oportunidade de organização de partidos políticos concorrentes, decisões majoritárias a par de salvaguardas para a proteção dos direitos das minorias, Judiciário independente do Executivo e garantias constitucionais para as liberdades civis fundamentais<sup>11</sup>.

208

Na ideia de Lipson, percebe-se que a democracia baseada na representação política carece, em sua essência, de um amplo esquema de organização, amparado por legislações e regras, garantindo, dessa forma, uma verdadeira e justa participação popular nas questões políticas.

Nessa mudança democrática, da participação direta para a representativa, a *ágora*, praça dos atenienses, desaparece. Nesse sentido, discursa Norberto Bobbio:

Na passagem da democracia direta para a democracia representativa (da democracia dos antigos para a democracia dos modernos), desaparece a praça, mas não a exigência de “visibilidade” do poder, que passa a ser satisfeita de outra maneira, com a publicidade das sessões do parlamento, com a formação de uma opinião pública através do exercício da liberdade de imprensa, com a solicitação dirigida aos líderes políticos de que façam suas declarações através dos meios de comunicação de massa<sup>12</sup>.

O parlamento é o lugar onde os representantes do povo se reúnem para cumprir o dever para o qual foram eleitos, logo, representar o povo. Suas sessões

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 66.

<sup>11</sup> LIPSON, Leslie. *A civilização democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966, p. 90.

<sup>12</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 387.

devem ser públicas e voltadas para seu público, não sendo possível uma verdadeira democracia às escuras, fora da esfera da publicidade, de portas fechadas para o povo. Representar também é tornar-se público.

Porém, nos dizeres de Bobbio, “isso não significa que toda forma de segredo deva ser excluída: o voto secreto pode ser em certos casos oportuno; a publicidade das Comissões Parlamentares não é reconhecida”<sup>13</sup>.

O processo de democratização, conhecido hodiernamente, resume-se no aumento da possibilidade de um povo eleger seus representantes, estendendo o processo eleitoral ao alcance de uma parcela cada vez maior da população.

A soberania popular, poder absoluto próprio do Estado, já existia na antiga democracia, apenas sendo alterado o modo pelo qual se exerceu. Outrora, diretamente, nas assembleias públicas; atualmente, por meio do voto.

Vê-se o voto como símbolo da democracia. Norberto Bobbio assim explana: “em suma, o voto, ao qual se costuma associar o relevante ato de uma democracia atual, é o voto não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir”<sup>14</sup>.

A participação política, mediante o voto e o sufrágio universal, é a base na qual a democracia representativa se apoia.

No intuito de distinguir tais institutos – voto e sufrágio universal –, Joel José Cândido dispõe que “o sufrágio é o poder ou o direito de se escolher um candidato; o voto é o modo ou instrumento através do qual se escolhe esse candidato”<sup>15</sup>.

Para José Jairo Gomes, “o sufrágio e o voto não se confundem. Enquanto o sufrágio é um direito, o voto representa seu exercício. Em outras palavras, o voto é a concretização do sufrágio”<sup>16</sup>.

Acerca do sufrágio universal como direito basilar da democracia moderna, Norberto Bobbio expõe:

Se por democracia entendemos, como devemos, um regime no qual todos os cidadãos adultos têm direitos políticos – onde existe, em poucas palavras, o sufrágio universal –, da extensão do sufrágio e que, portanto, por muito tempo existiram Estados parlamentares que eram representativos, mas não democráticos. Chamo a atenção para o fato de que na expressão “democracia representativa” deve-se dar relevo tanto ao adjetivo quanto ao substantivo. É verdade que nem toda forma de

<sup>13</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, op. cit., p. 409.

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, op. cit., p. 372.

<sup>15</sup> CANDIDO, Joel José. *Direito eleitoral brasileiro*. 13. ed. Bauru: Edipro, 2008.

<sup>16</sup> GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 44.

democracia é representativa (daí a insistência sobre a democracia direta), mas também é verdade que nem todo Estado representativo é democrático pelo simples fato de ser representativo: daí a insistência sobre o fato de que a crítica ao Estado parlamentar não implica a crítica à democracia representativa, já que, se é verdade que toda democracia é representativa, é igualmente verdade que nem todo Estado representativo é em princípio e foi historicamente uma democracia<sup>17</sup>.

A participação eleitoral, em virtude das grandes proporções da democracia moderna, faz-se necessariamente por meio de partidos políticos, que organizam seus candidatos às eleições, levando em conta aspirações e filosofias políticas.

Multiplicando-se o número de eleitores sem poder multiplicar igualmente o número de eleitos, viram-se necessários os partidos, que consistem em grupos intermediários agregadores e simplificadores da participação popular<sup>18</sup>.

Prosseguindo nesse pensamento, Norberto Bobbio explica:

Na verdade, a democracia representativa, que não poderia avançar senão com o progressivo aumento da participação eleitoral até o limite do sufrágio universal masculino e feminino, não apenas não eliminou ou partidos, mas os tornou necessários. São eles, em especial mediante o sistema eleitoral proporcional, mas não apenas com eles, como acreditam ou fingem acreditar os novos fautores para agir, na qual Hobbes via a essência da representação política<sup>19</sup>.

210

Por fim, apesar de seu caráter igualitário garantido pelo sufrágio universal, a democracia moderna muitas vezes teve sua representatividade e participação deturpadas, atendendo a interesses particulares ou de grupos em detrimento do interesse popular.

## **A DISTORÇÃO DE INTERESSES E OUTROS PROBLEMAS DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

A democracia moderna, pautada na representação política, deve seguir os interesses da nação, não podendo ser aceito qualquer tipo de mandato vinculado.

Em outras palavras, os representantes não podem se ater ao interesse de um número restrito de representados, normalmente seus eleitores, caso contrário haveria uma grave deturpação do verdadeiro significado do princípio da representação política.

---

<sup>17</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 57.

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 470.

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, op. cit., p. 469.



Sobre esse tema, Norberto Bobbio traz um belo exemplo histórico:

Um dos debates mais célebres e historicamente mais significativos que se desenrolaram na Assembleia Constituinte francesa, da qual nasceu a Constituição de 1791, foi o que viu triunfar aqueles que sustentaram que o deputado, uma vez eleito, tornava-se o representante da nação e deixava de ser o representante dos eleitores: como tal, não estava vinculado a nenhum mandato. O mandato livre fora uma prerrogativa do rei, que, convocando os Estados Gerais, pretendia que os delegados das ordens não fossem enviados à Assembleia como *pouvoirs restrictifs*. Expressão cabal da soberania, o mandato livre foi transferido da soberania do rei para a soberania da Assembleia eleita pelo povo. Desde então a proibição de mandatos imperativos tornou-se uma regra constante de todas as constituições de democracia representativa e a defesa intransigente da representação política sempre encontrou convictos seguidores entre os partidários da democracia representativa contra as tentativas de substituí-la ou de combiná-la com a representação dos interesses<sup>20</sup>.

A verdadeira representação política se difere da expressão “representação de interesses” – a primeira denota a busca pela concretização de interesses gerais, de toda a nação; já na segunda expressão, fica subentendida a referência a interesses particulares ou de grupos<sup>21</sup>.

Segue, nesse raciocínio, Norberto Bobbio:

Mas o interesse geral pode verdadeiramente ser representado no sentido próprio da palavra, no seu sentido técnico-jurídico? Esse é o problema. Mas, se assim o for, a diferença entre a representação dos interesses e a representação política não está no fato de que uma diz respeito aos interesses e a outra a algo diferente dos interesses, mas no fato de que uma é, propriamente falando, uma representação enquanto a outra não é<sup>22</sup>.

Em uma sociedade composta de grupos autônomos que lutam para fazer valer seus próprios interesses, o princípio da representação política acaba sendo violado constantemente, transfigurando seu objetivo, tornando o mandato dos representantes, erroneamente, vinculado e imperativo.

O representante, uma vez eleito, não pode ser um homem que busca e luta pelos interesses de seus próprios eleitores, que lhe confiaram seu voto, haja vista que não é representante somente deles, e sim de uma nação inteira<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006, p. 37.

<sup>21</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 460.

<sup>22</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, op. cit., p. 461.

<sup>23</sup> BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 35.

Assim, menciona Edmund Burke, citado por Norberto Bobbio:

Exprimir uma opinião é um direito de todo homem; a dos eleitores é uma opinião que pesa e deve ser respeitada, e um representante precisa estar sempre pronto a escutá-la... Mas instruções imperativas, mandatos aos quais o membro das Assembleias deve expressa e cegamente obedecer, tais coisas são completamente estranhas às leis dessa terra<sup>24</sup>.

Fica claro, portanto, que a proibição ao mandato vinculatório é fundamental para a construção de uma democracia representativa.

Todavia, a problemática do mandato imperativo alcança níveis preocupantes no meio político vigente, visto que ultrapassa a esfera da “representação de interesses” de um grupo de eleitores que elegeram um representante, atingindo também os colaboradores das campanhas desses representantes, cujos interesses normalmente atingem diretamente o âmbito público.

Sobre o problema, as palavras de Norberto Bobbio:

A verdade é que a escassa eficácia da proibição de mandato imperativo, objeto de uma recorrente lamentação dos observadores políticos, sempre derivou do interesse recíproco, tanto dos eleitores quanto dos eleitos, em violá-la<sup>25</sup>.

212

A rápida multiplicação dos partidos políticos, com permutas constantes de seus candidatos, demonstra uma fragilidade política e ideológica, transmitindo incertezas aos cidadãos.

O jogo de interesses dentro dos partidos e das eleições, que acaba resultando em casos de corrupção por parte dos representantes eleitos, deixa aos eleitores a triste sensação de não poderem mudar a realidade política do país.

A esse respeito, afirma sabiamente Celso Fernandes Campilongo:

O crescimento do aparato administrativo dos executivos – com as inequívocas ligações e dependências que se criam entre a iniciativa privada e a burocracia estatal – faz com que, em torno dos múltiplos centros de gerenciamento das políticas públicas, gravitem “anéis” que pressionam, influenciam e determinam o que deve ser “representado”. Isso significa que o Governo – em tese a corporificação institucional da “vontade popular” – é muitas vezes conduzido pela “vontade” do estamento burocrático ou pela “vontade” dos grupos privados portadores dos interesses econômicos mais poderosos. A representação política – e, logicamente,

<sup>24</sup> BURKE, Edmund. *The works of Edmund Burke* (1792) apud BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 35.

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 464.

## O financiamento público de campanhas eleitorais e suas vantagens ...

o circuito Governo-Parlamento – é de tal forma alijada deste jogo (quando dele não participa sub-repticiamente!) que até sua relevância simbólica como instrumento de legitimidade desaparece<sup>26</sup>.

A participação popular na democracia moderna deveria ser eficaz, direta e livre, mas não é esta a verdade encontrada. A falta dessas três características indispensáveis à participação acaba fazendo nascer a apatia política, com a despolitização das massas, que não conseguem reagir aos grandes aparatos dos partidos políticos<sup>27</sup>.

Nesse sentido, observando a realidade política brasileira, evoca Gilberto Bercovici:

As sociedades, como a brasileira, marcadas pela concentração de renda, pela desigualdade de oportunidades sociais e políticas, caracterizam-se pelo fato de os grandes contingentes eleitorais terem um papel secundário na articulação das políticas públicas. Isso, consequentemente, gera a apatia e o desinteresse de boa parte da população pela tomada de decisões políticas<sup>28</sup>.

Os partidos políticos acabam sendo vistos como grupos que buscam atuar em favor de interesses particulares e de seus colaboradores, manipulando seus representantes eleitos, tornando o princípio da participação popular indiferente aos eleitores.

O poder acaba por não emanar do povo, tampouco de seus representantes, mas sim das instituições partidárias.

Norberto Bobbio usa a expressão “partidocracia” para elucidar que a democracia moderna acaba por se debruçar sobre os partidos políticos, o que resulta em um excessivo acúmulo de poder destes.

Dessa forma, denota o referido autor:

O termo “partidocracia” reflete esse estado de coisas, gostemos ou não, vale dizer, uma situação na qual quem toma as decisões em última instância não são os representantes como mandatários livres dos eleitores, mas os partidos como mandantes imperativos dos chamados representantes, aos quais dão “instruções” no sentido pejorativo que a palavra sempre teve na boca dos fautores da representação política em oposição à representação dos interesses. Falo de “partidocracia” sem qualquer malícia, dado que nesta palavra, não obstante a habitual conotação fortemente negativa, está contida uma realidade de fato incontrovertível.

<sup>26</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política*. São Paulo: Ática, 1988, p. 52.

<sup>27</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política*, op. cit., p. 259.

<sup>28</sup> BERCOVICI, Gilberto. *O impasse da democracia representativa*. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno. *Direito constitucional contemporâneo: estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 298.

A soberania dos partidos é o produto da democracia de massa, onde “de massa” significa simplesmente com sufrágio universal. A democracia de massa não é propriamente a “cracia” da massa, mas é a “cracia” dos grupos mais ou menos organizados nos quais a massa, por sua natureza informe, articula-se, e, articulando-se, expressa interesses particulares<sup>29</sup>.

Outrossim, além da deturpação do conceito de representação e participação política, visualizada pela busca de interesses vinculados no lugar de interesses gerais por parte dos representantes eleitos e dos partidos políticos, existem ainda as campanhas eleitorais que acontecem antes das eleições, as quais, dependendo das artimanhas usadas, podem distorcer o verdadeiro sentido do voto e, por sua vez, enlevar ainda mais os representantes eleitos a interesses particulares.

Nas eleições, os candidatos tentam conquistar votos, na maioria das vezes, usando e abusando de marketing eleitoral, o que acarreta campanhas onerosas, precisando, assim, de financiadores que doem verbas para a realização destas.

O abuso do poder econômico nas eleições torna-se mais um distúrbio da democracia hodierna.

Sérgio Varella Bruna alude a esse respeito:

214

Destarte, o exercício do poder econômico será legítimo quando não conflite com os valores maiores dessa ordem econômica e com os objetivos por ela visados. Isso equivale a dizer que não se admite o exercício de poder econômico que represente entrave ao desenvolvimento social e à marcha dos fatores sociais com vistas à consecução dos ideais de justiça social<sup>30</sup>.

Tal abuso retira a paridade que as eleições deveriam conter, na medida em que distorce a visão dos eleitores, não permitindo, assim, uma justa escolha de representantes.

As campanhas eleitorais onerosas dependem de financiadores, os quais, em troca de sua ajuda econômica, esperam que seus interesses particulares sejam buscados e defendidos pelos representantes financiados, caso estes se elejam.

Nesse cenário, emerge a questão do financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais, que visa a evitar o abuso econômico e o jogo de interesse nas campanhas e nos partidos políticos, objetivando manter similaridade nas eleições.

---

<sup>29</sup> BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 470-471.

<sup>30</sup> BRUNA, Sérgio Varella. *O poder econômico e a conceituação do abuso em seu exercício*. São Paulo: RT, 1997, p. 147.

## O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS

No Brasil, adota-se o sistema de financiamento misto de campanhas eleitorais, no qual os candidatos podem receber doações públicas e privadas; todavia, após mudança recente, apenas de pessoas físicas.

Com a escassa contribuição pública, que se restringe a pequenas verbas oriundas do fundo partidário, e ao horário político gratuito, o candidato, para realizar sua campanha, atendendo aos moldes caros das campanhas de seus concorrentes, precisa buscar doações privadas, o que aumenta cada vez mais os gastos dispendidos no período pré-eleitoral – é um círculo vicioso: quanto mais caras ficam as campanhas, mais os candidatos necessitam de doações privadas.

As campanhas eleitorais milionárias distorcem o verdadeiro sentido do pleito, favorecendo a troca de favores entre os financiadores privados e seus candidatos financiados, que, caso eleitos, deverão privilegiar de alguma forma seus financiadores, ou melhor, seus investidores.

Dessa forma, o afastamento popular do atual modelo de representatividade política fica ainda mais agravado com a existência de doadores ligados diretamente aos candidatos, na intenção de que estes defendam prioritariamente seus interesses em seus mandatos.

Como resultado direto desse jogo de influências, vemos uma clara inversão de prioridades na política brasileira. No Legislativo, por exemplo, projetos de cunho progressista caminham a passos lentos, enquanto os de pequenos grupos ligados ao poder econômico e simbólico são contemplados com surpreendente velocidade.

O primeiro argumento favorável ao financiamento público é o de que ele pode proporcionar igualdade no pleito, dando condições iguais aos partidos políticos, que receberão dinheiro apenas de fundo público para o custeio da campanha de seus candidatos.

Sobre a igualdade proporcionada pelo financiamento público, Marcelo Passamani Machado alude:

(...) o financiamento público colocaria todas as agremiações em condições relativamente iguais, o que contribuiria para o aumento da competitividade nos pleitos, uma vez que partidos mais à esquerda do espectro ideológico poderiam fazer frente aos partidos mais bem relacionados com o empresariado, os quais, em um ambiente de financiamento privado, contariam com a decisiva vantagem propiciada pelo poder econômico<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: CAGGIANO, Mônica Herman S (Org.). *O voto nas Américas*. São Paulo: Manole, 2008, p. 183-217, 203.

O financiamento público tem caráter altamente democrático, pois garante o mesmo nível econômico aos partidos políticos, independentemente do nível econômico de seus doadores<sup>32</sup>.

Defende-se também que, com o financiamento público, haveria uma enorme redução dos gastos nas campanhas eleitorais. Dependendo apenas das verbas oferecidas pelo governo, os partidos políticos seriam forçados a reduzir as despesas das campanhas, que são, como já visto, na sua maioria concentradas nas propagandas em meios de comunicação de massa e no marketing eleitoral.

Com essa diminuição “forçada” dos gastos nas campanhas, resultando também na redução das propagandas eleitorais e do marketing, mais um problema do sistema atual se vê resolvido, na medida em que as campanhas eleitorais não seriam mais um ambiente de mercado, e o eleitor se veria livre para escolher o seu voto, calcado nos debates ideológicos e de intenções reais dos candidatos. O debate político se tornaria mais sério.

Consequentemente, as campanhas custeadas apenas com dispêndios de recursos públicos também tornariam as instituições partidárias mais fortes, haja vista que, nesse modelo, são os partidos que recebem e controlam as verbas recebidas, e não os candidatos, que teriam que compartilhar as ideologias e os objetivos do partido que escolheu em vez de se filiar a ele apenas para suprir interesses pessoais momentâneos. Assim, os partidos poderiam cumprir melhor sua verdadeira função na democracia representativa moderna.

Por existir apenas uma fonte de recursos destinados às campanhas, apenas um financiador, que seria o Estado, a contabilização dos gastos finais destas ficaria mais simples e fácil de ser divulgada, tornando-as mais transparentes aos eleitores, revelando outro aspecto positivo do financiamento público. Ademais, no caso de qualquer irregularidade, as investigações seriam, evidentemente, menos complexas, “seria possível saber perfeitamente quem doou, quem recebeu, quanto foi doado e quanto foi gasto”<sup>33</sup>.

Ademais, o argumento principal e mais usado quando se fala em financiamento público de campanhas eleitorais é a diminuição da corrupção, com a extinção da troca de interesses particulares entre financiadores e financiados.

Os partidos políticos e candidatos, por conta do financiamento exclusivamente público, não mais se sujeitariam a investimentos privados de financiadores

<sup>32</sup> SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERRCHE, Fábio (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 384.

<sup>33</sup> MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: CAGGIANO, Mônica Herman S (Org.). *O voto nas Américas*. São Paulo: Manole, 2008, p. 183-217, 204.

interessados em obter vantagens após a eleição, reduzindo os casos de improbidade administrativa.

Com relação à divisão dos recursos destinados aos partidos políticos para o financiamento das campanhas eleitorais, deve-se tomar certo cuidado ao dispor sobre essa matéria no projeto de lei regulamentando o financiamento público.

Se o critério for igualdade entre os partidos, muitos poderão fundar instituições partidárias apenas para se aproveitar das verbas públicas, provocando “uma verdadeira ‘corrida’ em direção à fonte de recursos públicos, atraindo-se, com isso, toda sorte de oportunistas”<sup>34</sup>.

Essa forma de divisão do montante igualmente entre os partidos, sem a observação de qualquer critério, não é muito aceita pelos defensores do financiamento público, mas sim a forma de fracionamento proporcional aos votos recebidos pelos partidos ou ao número de eleitores filiados a eles.

Nessa seara, encontra-se a crítica mais consistente ao financiamento público, que diz respeito à forma como seriam divididos os recursos provenientes do Estado entre os partidos políticos.

Outrossim, no caso de levar em conta os votos obtidos por cada partido na última eleição e calcular proporcionalmente a eles a distribuição dos recursos, como ocorre com o fundo partidário, as instituições políticas menores ou mais novas, que ainda não obtêm grande aceitação do eleitorado, receberão apenas uma pequena parcela dos recursos públicos destinados aos partidos.

Com a escassez de dinheiro, os pequenos partidos políticos não ficariam em pé de igualdade com os maiores, podendo vir a se unir a eles, gerando o bipartidarismo, com o engessamento da classe partidária, aumentando as dificuldades para o surgimento de novos partidos.

Apesar de essa crítica servir para acautelar o legislador na hora de dispor sobre a matéria de distribuição dos recursos no sistema de financiamento público, ela não é válida, bastando observar a realidade partidária brasileira, com o sistema atual de financiamento, e enxergar as desigualdades gritantes já existentes entre os partidos.

Atualmente, os pequenos partidos políticos precisam estar atrelados aos grandes para se sustentarem financeiramente, pois, por não disporem de contato direto com poderosos financiadores privados, sobrevivem por meio de verbas repassadas por esses partidos. Essa dependência econômica gera, assim como na relação entre o candidato e o seu financiador privado, trocas de favores entre os partidos, nas quais o pequeno cede às vontades do grande.

---

<sup>34</sup> MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política, op. cit., p. 205.

No sistema de financiamento público, em caso de distribuição de recursos proporcionais aos votos recebidos, as verbas destinadas aos partidos com menor quantidade de votos não seriam tão singelas como o são atualmente no fundo partidário, haja vista que deverão ser suficientes para custear todas as atividades eleitorais dos partidos, que contariam apenas com esse dinheiro público em suas campanhas.

Dessa forma, os partidos políticos de pequeno porte não mais necessitariam da ajuda dos grandes partidos, evitando a troca de interesses entre eles, sendo isso mais um ponto favorável ao financiamento público de campanhas.

Nas palavras de Delia Rubio, o financiamento público traz os seguintes benefícios sobre o financiamento privado:

Gera condições de competição eleitoral equitativa; promove a participação de partidos ou candidatos que carecem de recursos e não têm capacidade de arrecadação; evita a pressão direta ou indireta dos capitalistas e doadores sobre os atores políticos; diminui a necessidade de fundos dos partidos e candidatos; reduz o potencial de corrupção; contribui para a sustentação e o fortalecimento dos partidos como atores fundamentais para o funcionamento das democracias representativas<sup>35</sup>.

Com todas essas vantagens que o financiamento público tem sobre os outros modelos de financiamento de campanha, ele tem extrema importância para uma verdadeira reforma política no Brasil, melhor atendendo aos princípios da representatividade e da participação popular, cruciais para a concretização da democracia.

218

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, pode-se concluir que o financiamento público de campanhas é um avanço à democracia representativa, pois diminui a influência de grupos poderosos sobre os representantes reduz os gastos com as campanhas, aumenta a igualdade entre os candidatos e partidos no pleito, torna a contabilização dos gastos totais das campanhas mais transparente, e, especialmente, tende a diminuir a corrupção.

É preciso esclarecer, entretanto, que o financiamento público de campanhas, por si só, pode não resolver as distorções existentes em nosso sistema político, caso o dinheiro privado continue financiando campanhas, por meio do famigerado “caixa dois”, e, assim, manter sua influência nas decisões dos políticos.

Dessa forma, mostra-se veemente aliar a reforma do sistema de financiamento de campanhas à necessária valorização das instituições do Estado

---

<sup>35</sup> RUBIO, Delia F. Financiamento de partidos e campanhas – fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 73, p. 8, 2005.



responsáveis pela fiscalização dos gastos eleitorais, além de um eficaz sistema de leis que responsabilizem os infratores, para que as irregularidades à época das eleições, hoje tão comuns, tenham, realmente, a menor ocorrência possível.

### REFERÊNCIAS

ALVES, Fernando de Brito. *Constituição e participação popular: a construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*. Curitiba: Juruá, 2013.

BERCOVICI, Gilberto. O impasse da democracia representativa. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno. *Direito Constitucional Contemporâneo: estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e Estado de direito. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 82-86.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 10. ed., São Paulo: Paz e Terra, 2006.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora UnB, 2007.

BRUNA, Sérgio Varela. *O poder econômico e a conceituação do abuso em seu exercício*. São Paulo: RT, 1997.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política*. São Paulo: Ática, 1988.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Finanças partidárias*. Brasília: Senado Federal, 1983.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Eleições 2002: O financiamento das campanhas eleitorais e seu controle. Enquadramento jurídico. *Revista Direito Mackenzie*, São Paulo, v. 3, 2001.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: ZILVETI, Fernando Aurelio; LOPES, Sílvia (Orgs.). *O regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo: Atlas, 2004.

CANDIDO, Joel José. *Direito eleitoral brasileiro*. 13. ed. Bauru: Edipro, 2008.

CERVELLINI, Sílvia. Marketing político e marketing comercial: “uma reflexão”. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A reconstrução da democracia*. São Paulo: Sarai-va, 1979.

FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo: Konrad Aeanuer, 2000.

FIGUEIREDO, Rubens. O marketing político: entre a ciência e a falta de razão. In: FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *Marketing político e persuasão eleitoral*. São Paulo: Konrad Aeanuer, 2000.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M. M. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 353-362.

FORMIGA-XAVIER, Carlos Joel Carvalho de. *A corrupção política e o Caixa 2 de campanha no Brasil*. [Tese de mestrado] São Paulo: Departamento de Ciências Políticas da Universidade de São Paulo, 2010.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LIPSON, Leslie. *A civilização democrática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

MACHADO, Marcelo Passamani. O financiamento das campanhas eleitorais: perspectivas para uma reforma política. In: CAGGIANO, Mônica Herman S. (Org.). *O voto nas Américas*. São Paulo: Manole, 2008.

NICOLAU, Jairo. Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro. *Cadernos Adenauer*, ano IV, n. 1, 2003.

OBBER, J. Democracia direta. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier. *Democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público versus privado). In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ROLLO, Alexandre Luis Mendonça. Propaganda eleitoral no rádio e na televisão. In: ROLLO, Alberto (Org.). *Propaganda eleitoral: teoria e prática*. São Paulo: RT, 2002.

220

ROUSSEAU, J. Jacques. *O contrato social*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

RUBIO, Delia F. Financiamento de partidos e campanhas – fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 73, p. 5-15, 2005.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERRICHE, Fábio (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

SOBIERAJSKI, Denise Goulart S. *Financiamento de campanhas eleitorais*. Curitiba: Jorua, 2002.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. Tradução de Pedro Maia Soares. *Opinião Pública*, v. XI, n. 2, 2005, p. 287-336.