

**TEMAS DE DIREITO  
ELEITORAL E PARTIDÁRIO**

REFORMA POLÍTICO-PARTIDÁRIA  
&  
FINANCIAMENTO DE CAMPANHA



# **UBIRAJARA COELHO NETO**

Especialista, Mestre e Doutor em Direito Constitucional - UFMG  
Professor Adjunto do Departamento de Direito Público - UFRN  
(Graduação e Mestrado)

## **TEMAS DE DIREITO ELEITORAL E PARTIDÁRIO**

REFORMA POLÍTICO-PARTIDÁRIA  
&  
FINANCIAMENTO DE CAMPANHA

EDIÇÃO DO AUTOR  
NATAL - 2005

© Copyright 2005  
Ubirajara Coelho Neto

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA  
Divisão de Serviços Técnicos

Coelho Neto, Ubirajara.

Temas de Direito Eleitoral e Partidário: reforma político-partidária & financiamento de campanha. / Ubirajara Coelho Neto. – Natal: Edição do Autor, 2005.  
210 p.

Inclui bibliografia.  
ISBN 85-905346-1-8

1. Direito eleitoral. 2. Direito partidário. 3. Reforma. 4. Política. 5. Financiamento. 6. Campanha. I Título.

RN/BS/CCSA  
(81)

CDU 342.8

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total ou parcial de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos do autor (Lei n.º 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Depósito legal na Biblioteca Nacional conforme Lei n.º 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

Impresso no Brasil  
*Printed in Brazil*

À minha esposa, Ana Paula, com  
admiração, amor e gratidão.

Aos meus queridos filhos, Diogo e  
Luiza, razão do meu viver.

Ao Prof.º Dr.º Aloízio Gonzaga de  
Andrade Araújo, mestre e amigo de  
todas as horas.



## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO.....	18
3. ESTADO CONSTITUCIONAL E PARTIDOS POLÍTICOS.....	37
4. EVOLUÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL.....	63
5. FINANCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE CAMPANHAS.....	82
6. REFORMA POL.-PARTIDÁRIA E FINANCIAMENTO PÚBLICO.....	90
7. O MÉTODO COMPARATIVO.....	103
8. O FINANCIAMENTO NO DIREITO COMPARADO.....	107
9. DINHEIRO E POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA.....	131
10. CONCLUSÃO.....	172
ANEXO.....	177
BIBLIOGRAFIA.....	206
ÍNDICE.....	214



## LISTA DE ABREVIATURAS

CCFP	Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques
CGC	Cadastro Geral do Contribuinte
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoa Física
FELCN	Força Especial de Luta Contra o Narcotráfico
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MIR	Movimento de Esquerda Revolucionária
PAN	Partido dos Aposentados da Nação
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCO	Partido da Causa Operária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PPB	Partido Progressista
PPS	Partido Popular Socialista
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado (Antigo PRT)
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PV	Partido Verde
SPCE	Sistema de Prestação de Contas de Campanhas Eleitorais
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional
UFIR	Unidade Fiscal de Referência

## PREFÁCIO

A presente obra visa analisar os princípios democráticos, a evolução dos partidos políticos no Brasil, a reforma político-partidária, bem como, o financiamento e fiscalização de partido, campanhas e candidatos.

Detém-se, no entanto, com maior ênfase, aos diversos ângulos da relação dinheiro/política, ou seja, um dos assuntos mais importantes da democracia, das suas qualidades e das possibilidades da reprodução de uma fórmula que permita a expressão e a coexistência de uma sociedade complexa.

O nosso propósito é que as garantias de financiamento público propiciem um nível de recursos suficientes, de forma que a competição eleitoral aconteça em grau de igualdade, oferecendo reais oportunidades de todos os candidatos e partidos conquistarem governos ou espaços de representação parlamentar e não um ritual com vencedores predeterminados, evitando os riscos existentes na competição, que os partidos inevitavelmente enfrentam como seus grandes agentes, quase sempre prisioneiros do mercado ou, até mesmo, de grupos de interesse que operam às margens da legalidade, exercendo pressões advindas da sua dependência financeira com centros ou grupos de poder econômico, social ou institucional.

Natal, maio de 2005.

O Autor.



# 1. INTRODUÇÃO

Analisaremos diversos ângulos diferentes da relação do dinheiro e da política, ou seja, um dos assuntos mais importantes da democracia, das suas qualidades e das possibilidades da reprodução de uma fórmula que permita a expressão e a coexistência de uma sociedade complexa.

Iniciaremos os nossos trabalhos tratando de alguns assuntos que achamos oportuno para não perder de visão: que o financiamento da disputa eleitoral é um tema político, e não técnico.

O tópico do financiamento dos partidos informa para um fato político decisivo: a importância alcançada pelos partidos para a vida e a reprodução do Estado democrático. Eles adquiriram a atenção neste ponto, porque o dinheiro dos partidos não só representa uma questão excelente para as quantidades implícitas ou para suas fontes de origem, mas porque os partidos tornaram-se a espinha do Estado democrático.

A fase do "constitucionalismo democrático" depois da Segunda Guerra Mundial não expressou mais o reconhecimento jurídico do papel vertebral dos partidos para o sistema democrático.

A Constituição italiana de 1947 e a alemã de 1949 foram as primeiras a assumir a relevância dos partidos e a necessidade de apoiar o seu desenvolvimento para forçar e para consolidar uma vida eleitoral durável. Depois, continuariam naquele caminho a Constituição francesa em 1958, a grega em 1975, a portuguesa em 1976 e a espanhola em 1978.

A decisão estratégica do fortalecimento dos partidos foi uma das características definidoras do chamado "direito dos partidos".

A França em 1946, abrindo caminho, adotou uma medida excepcional, quando estabeleceu o princípio de reembolso de certas despesas de campanha para os candidatos à Assembléia Nacional. Surgiu na Argentina em 1955, em Porto Rico em 1957, uma forma de financiamento com a utilização de recursos públicos oferecido diretamente aos partidos. A Alemanha optaria por aquele padrão em 1959, Suécia em 1965, a Finlândia em 1967, Dinamarca em 1969, Noruega em 1970, Israel em 1973, Itália, Canadá e Estados Unidos em 1974, Áustria e Japão em 1975, Espanha em 1977 e finalmente, França em 1988.

O mais importante no estudo comparado é que o mesmo permite analisar a evolução do presente tópico, ou se preferir a sua complexidade crescente. O assunto do financiamento já adquiriu "vida própria" ganhando um espaço decisivo e um enfoque de discussão internacional em relação à qualidade da vida política nos diversos

países.

Muitos dos regulamentos que foram estabelecidos no mundo, não foram capazes de conter o aparecimento das patologias políticas que precisam ser completamente controladas. Seria necessário reconhecer a necessidade emergente do aperfeiçoamento dos sistemas normativos onipotentes. Os financiamentos dos partidos propiciaram incertezas e crises em muitas democracias do mundo: governos enterrados por escândalos, proveniente de operações financeiras criminosas, presidentes ou primeiros ministros que lutam para evitar a ação da justiça, ministros afastados por sofrerem acusações, partidos na iminência do desaparecimento, e o caos em determinados sistemas políticos em virtude do aparecimento de diversos ilícitos financeiros.

Não exageramos quando nos referimos ao financiamento dos partidos como um tópico absolutamente central não só para os próprios partidos políticos e para a sua influência, prestígio e instalação social, mas, o que é mais importante, para a autenticidade e a saúde de todo o sistema democrático.

É crucial tomar consciência que as finanças dos partidos se apresentam como um tópico estrutural das nações democráticas. Além dos comentários sobre os maus hábitos vernáculos deste ou daquele país, a realidade, que demonstra o estudo comparado, é que os sistemas partidários contemporâneos, sofrem de maneira geral dos mesmos problemas, seja na Europa, América Norte, América Latina ou Ásia, até alguns países da África e Europa do Leste.

A persistência e recorrência de patologias políticas existentes para as regras de financiamento têm explicações "estruturais" além da tradicional existência da corrupção na política dos diversos países.

Os problemas de financiamento dos partidos políticos têm duas fontes principais de tensão: o aumento sistemático dos custos para manter a organização e para fazer campanha, bem como, o rendimento deficitário dos antigos modelos de coesão dos partidos; porque em geral as taxas e contribuições dos militantes crescem lentamente, muito aquém das reais necessidades das organizações.

Somente entenderemos a complexidade e profundidade do presente trabalho se percebermos as causas que nos leva a procurar uma explicação convincente para a necessidade emergente de uma maior quantidade de recursos para os partidos e a diversificação das suas fontes. Também é necessário compreendermos que para a realização do presente trabalho deveremos aprofundar na análise comparada, assunto de atenção permanente do mundo acadêmico.

Tentaremos encontrar argumentos, baseados em experiências e dados desfavoráveis que certamente nos levarão a tentar encontrar um modo mais preciso para o financiamento e fiscalização dos partidos: suas fontes diversas de recursos, os mecanismos mais apropriados para a sua regulamentação, as características dos limites para as suas despesas, as fórmulas de supervisão, as sanções aplicáveis e, também, os problemas e vantagens oferecidas para cada uma das alternativas descritas.

A importância dos partidos políticos para a democracia contribui para explicar a razão da frequência do financiamento público nas democracias contemporâneas. Entendemos que os partidos políticos são organismos vitais dos sistemas de representação plural e, conseqüentemente, entidades de autêntico interesse público, cuja existência merece ser sustentada com capitais públicos.

Entretanto, as razões que sustentam o financiamento público dos partidos conduz ao inevitável estudo de quatro outros assuntos: de revelar a origem dos recursos, de garantir a independência dos partidos, de ter algumas condições apropriadas de justiça na competição e de evitar a tentação das fontes ilegítimas de financiamento.

A nossa principal intenção é demonstrar até onde é possível perceber os riscos existentes na competição democrática que os partidos inevitavelmente enfrentam como seus grandes agentes, quase sempre prisioneiros do mercado ou, até mesmo, de grupos de interesse que opera à margem da legalidade. É que os partidos precisam urgentemente de proteção das pressões incorporadas ou ilegais advindas da sua dependência financeira com centros ou grupos de poder econômico, social ou institucional.

O nosso propósito é que a garantia de financiamento pública propicie um nível de recursos suficiente, de forma que a competição eleitoral aconteça em grau de igualdade, oferecendo reais oportunidades de todos os candidatos e partidos conquistarem governos ou espaços de representação parlamentar e não um ritual com vencedores predeterminados.

Os partidos precisam de somas necessárias de recursos para levar a frente as suas atividades, principalmente em períodos de crescimento democrático, possibilitando uma real alternância, determinada quando a disposição assimétrica de recursos entre os partidos políticos é eliminada. Por outro lado, a ausência de recursos suficientes para os partidos, produz uma participação tão desigual que dificulta sensivelmente uma marcha corrente do compromisso democrático.



Mas a necessidade de se garantir um nível mínimo de suficiência de recursos aos partidos políticos não se restringem aos momentos em que a vida democrática é ativada. Recentemente, até mesmo em países com várias décadas de exercício democrático, e com sólidos e amadurecidos partidos políticos, verificou-se um aumento impressionante das despesas das organizações devido à necessidade imperativa da presença dos partidos nas mídias. Este fato torna praticamente inviável pensar em um modelo auto-sustentável de partidos políticos, sem subsídio direto do Estado.

Também, o financiamento público é concedido com a intenção de que as operações financeiras dos partidos, as suas rendas e as suas despesas, sejam realizadas de uma maneira mais transparentes. A idéia é que sendo os recursos provenientes de uma modalidade de financiamento público, os princípios de transparência e de controle podem ser garantidos de um modo melhor.

O financiamento público é baseado, em um extenso e variado leque de opções para a utilização de recursos públicos na atividade político-eleitoral.

Por exemplo, o dinheiro pode ser destinado aos partidos ou aos candidatos. Nos Estados Unidos há um fundo de dinheiro que vem dos contribuintes e que são destinados ao financiamento das campanhas presidencial e para as eleições primárias e gerais, pagando, inclusive, as despesas das Convenções eleitorais dos partidos. Este modelo é coerente no sistema eleitoral americano. No padrão europeu que é totalmente distinto, os Estados decidiram conceder capitais diretamente aos partidos.

O financiamento pode ser dedicado apenas às campanhas, isto é, compreender despesas somente eleitorais, ou ser utilizado para as atividades regulares e permanentes dos partidos, ou ambas as coisas. Na Alemanha existe apenas concessão estatal às campanhas; a Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia financiam as atividades regulares e permanentes dos partidos que também acontece no Japão, enquanto a Espanha, Áustria e França concedem recursos para ambos os fins. A mesma coisa acontece entre os países da América Latina, sendo as campanhas financiadas diretamente com recursos públicos em Honduras, Nicarágua e Uruguai.

No México existem três modelos de financiamento público direto: para atividades ordinárias, para despesas de campanha em anos de eleições e para atividades específicas em tarefas de difusão da cultura democrática, que é financiada através de reembolso das suas despesas.

Em todos os casos, um assunto é comum a esses países onde as campanhas são financiadas, é o debate quanto à duração das mesmas, pois, tal acontecimento tem efeito direto no montante de recursos públicos envolvidos.

Existem caminhos diferentes para fixar as quantias do financiamento. Fundamentalmente, o dinheiro é concedido através de fórmulas de proporcionalidade de acordo com o número de votos e cadeiras que os partidos obtiveram nas eleições prévias. Não obstante, tal mecanismo de financiamento perpetua as desigualdades, de tal sorte que em diferentes países, foi conveniente dividir as cotas de financiamento, deixando parte da distribuição efetivada de forma equitativa, combinada a proporcional, minorando as diferenças no ponto de partida da competição eleitoral.

Do mesmo modo, se o financiamento público se concentra em função do número de votos obtidos na eleição prévia, os partidos procurarão meios para atrair o capital privado para aumentar os seus votos e obter recursos públicos maiores no futuro.

Por outro lado, como os recursos públicos não podem ser distribuídos sem regras explícitas prefixadas, é necessário determinar como os partidos poderão consentir ao financiamento público. Geralmente, se faz necessária uma votação mínima para que determinado partido venha a ser merecedor do financiamento, ou este direito normalmente é condicionado à obtenção de determinado número de cadeiras nos parlamentos. Em alguns casos, os partidos existentes bloqueiam o acesso de novas opções para os ajustes das disputas eleitorais e, conseqüentemente para o financiamento público, ou então criam um leque de dificuldades para os pequenos partidos em matéria eleitoral. Este risco é permanente contanto que eles sejam os partidos com presença no parlamento.

Os financiamentos estatais para os partidos podem fluir de forma direta ou por concessões indiretas. As formas indiretas mais habituais consistem em disponibilizar aos partidos espaço e tempo nos meios de comunicação; assumir os custos postais dos partidos; e pagamento dos espaços físicos utilizados para a fixação de propaganda nas municipalidades. O principal questionamento a ser feito em relação ao presente tema é se o financiamento direto ou indireto oferece privilégios a determinados partidos. Favorável às concessões indiretas pesa o fato de que normalmente elas são distribuídas de um modo mais igual e que elas asseguram o uso apropriado do dinheiro público nas atividades previamente previstas. Por sua vez, podemos dizer que o financiamento indireto privilegia determinados partidos em virtude de fatos impostos às decisões de despesa dos partidos e suas estratégias de campanha.

Também é passível de questionamento se o financiamento público é concedido em todos os níveis de disputas eleitorais, se apenas em nível nacional ou se também combina os apoios nos estados e municipalidades.

Acreditamos existirem alguns fatos contemporâneos inegáveis: as dificuldades financeiras dos partidos sustentarem-se simplesmente com as contribuições dos seus militantes são enormes. Para isto a sobrevivência deles não depende só de sua capacidade de filiação. Percebemos que tal problema é comum em quase toda América Latina e em outras latitudes, num curto prazo, é improvável que os sistemas pluralistas alcancem e mantenham um equilíbrio razoavelmente igual e competitivo de um sistema institucional que elimine as deformações excessivas. Seria justificável que, o Estado apóie com recursos públicos as atividades partidárias.

Mas tal perspectiva não esconde reais problemas. A título de exemplo podemos citar o seguinte: atualmente, os partidos políticos tornaram-se autênticos espaços de interesses de grupos econômicos.

O financiamento privado, ao contrário do financiamento público, possibilita a submissão dos partidos a certos grupos de interesse que maculam futuras ações de eventuais políticos por eles financiados.

No financiamento privado, como proteção à saúde da democracia, as legislações devem regular suas fontes, determinando limites para as contribuições.

Tradicionalmente, são três as formas de financiamento privado: cotas dos filiados, doações e, em alguns casos, os créditos de entidades financeiras.

No primeiro caso, as contribuições dos militantes podem ser obrigatórias ou voluntárias, e em alguns casos, existem limites para os recursos que os filiados dos partidos podem contribuir.

Uma primeira necessidade enfrentada por todos os sistemas é distinguir entre as doações de pessoas físicas e jurídicas. Deve-se evitar eventuais contribuições originárias de determinadas pessoas, objetivando impedir a troca de favores após a eleição.

As doações estrangeiras normalmente são proibidas para evitar ingerências externas em assuntos nacionais. Da mesma forma, são proibidas as doações das Igrejas ou de organizações religiosas, com a intenção de evitar a possível confusão dos assuntos da política e da fé.

Outras fontes de financiamento proibidas são as contribuições de companhias mercantis, principalmente se estas podem ser contratadas pela administração pública ou são concessionários de serviços públicos.

Os desafios centrais estão entre dinheiro e disputa político-eleitoral, com suas questões reincidentes: quais são as fontes de rendas dos partidos? qual é o destino de seus recursos? Quanto dinheiro, legalmente, eles podem gastar superando os limites que alterem uma marca mínima de justiça nas disputas eleitorais? como é exercido o controle das suas finanças? e quais as sanções aplicáveis? Em relação ao presente tema, dificilmente poderá se falar em modelos: as normas são determinadas pelos objetivos procurados.

Que o dinheiro na política tenha uma manipulação transparente e que propicie a multiplicação da competição aberta e livre, sem obstáculos, a todos os partidos e os regimes que lhes dão sustentação.

## 2. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

Etimologicamente a palavra democracia vem do grego demos (povo) e kratia, de krátos (governo, poder, autoridade). Historicamente, considera-se os atenienses o primeiro povo a elaborar o ideal democrático, dando ao cidadão a capacidade de decidir os destinos da pólis (cidade-estado grega). Povo habituado ao discurso encontra na ágora (praça pública) o espaço social para o debate e o exercício da persuasão. Entretanto, o ideal de democracia direta, que não se faz por intermédio de representantes, mas pelo exercício do poder não-alienado, nunca se cumpriu de fato.

O apogeu da democracia ateniense se deu no século V a. C., no período clássico. É bem verdade que Atenas possuía meio milhão de habitantes, dos quais 300 mil eram escravos e 50 mil metecos (estrangeiros); excluídas as mulheres e crianças, restavam apenas 10% considerados cidadãos propriamente ditos, capacitados para decidir por todos. Por isso, quando se fala em democracia ateniense, é bom lembrar que a maior parte da população se achava excluída do processo político. Aliás, quanto mais se desenvolvia a idéia de cidadão ideal, com a consolidação da democracia, mais a escravidão surgia como o contraponto indispensável, na medida em que ao escravo eram reservadas as tarefas menores dos trabalhos manuais e da luta pela sobrevivência.

A democracia, do ponto de vista conceitual, evoluiu de sua concepção originária de forma de governo para traduzir a idéia de regime político, motivada, segundo muitos estudiosos, pela própria percepção quanto à sinérgica impossibilidade fática de se ter uma democracia direta (no sentido de o povo governar-se por si mesmo), como a experimentada em alguns Estados helênicos e romanos, em determinados períodos históricos.

O ideal democrático reaparece na História, com roupas diferentes, ora no liberalismo, ora exaltado na utopia rousseauiana, ora nos ideais socialistas e anarquistas. Nunca foi possível evitar que, em nome da democracia, conceito abstrato, valores que na verdade pertenciam a uma classe apenas, fossem considerados universais. A Revolução Francesa se fez sob o lema igualdade, liberdade, fraternidade, e sabe-se que foi uma revolução que visava interesses burgueses, e não populares.

Foi ROUSSEAU quem melhor formulou a teoria política da Democracia. Nas páginas de "*O Contrato Social*", está exposto, sob a mais pura das formas, o sistema democrático ideal: *Todos nascem livres e iguais e, para que todos continuem livres e iguais, necessário se torna que*

*ninguém esteja sujeito a outrem, mas que todos estejam subordinados, apenas e tão-somente, a todos.* É esse o objetivo do pacto social que, nas palavras do célebre filósofo, visa *achar uma forma de associação que defenda e proteja, com toda a força comum, a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada, ao se unir a todos, só obedece a si próprio, e permanece assim tão livre quanto anteriormente.* A teoria de ROUSSEAU, embora fosse a mais perfeita racionalização da Democracia, não foi seguida, mesmo nos primórdios do regime. Com efeito, a democracia institucionalizou-se sob a forma representativa e, como é sabido, ROUSSEAU recusava o caráter democrático ao governo por representantes.

A democracia é considerada o governo do povo, subentendendo-se governo da maioria, o governo das maiorias constitucionais. A democracia é o regime antagônico à monarquia que se baseia na herança do cargo público, à aristocracia com seus privilégios sociais, e bem assim à ditadura, porque nesta uma pessoa se apossa do poder pela força ou pela violência, nele se mantém enquanto disto é física ou moralmente capaz, não está sujeito a nenhum freio ou restrição salvo o medo, e não pode ser posto para fora do poder senão mediante o recurso à violência das revoluções.

O regime democrático, em teoria, repousa não só nas maiorias, porém em um sistema da vida em que se assegure às minorias políticas a possibilidade de existência legal na vida nacional, de tal forma a garantir aos cidadãos seus direitos individuais. Há nessa idéia, a compreensão da pluralidade de partidos políticos ou da coexistência legal de vários partidos políticos dentro da comunidade. A pluralidade de partidos é indispensável à democracia. Esta se concretiza mediante a coexistência legal dos partidos, pelo rodízio das maiorias, pelo respeito às minorias, como também pela representação proporcional nos Parlamentos, pela representação nas próprias comissões parlamentares.

Assim como para a cidadania, existe a concepção de que a democracia é uma técnica da igualdade. A democracia do século XIX buscou eliminar os privilégios de crença, nascimento e raça, mas excluiu dos benefícios do progresso científico e tecnológico milhões de pessoas. Na verdade a democracia neoliberal contemporânea cristalizou-se como uma técnica de desigualdade e exclusão.

São três as concepções sobre o regime democrático. A concepção clássica, afirmando que a democracia é o governo do povo; a concepção liberal, sustentando que ela é o regime realizando uma técnica de liberdade através de uma expressão pluripartidária; e a concepção da democracia econômica, que endossa a opinião de que ela é uma técnica da igualdade.

No mundo moderno, porém, a democracia surgiu sob a forma

indireta ou representativa. Manteve-se o princípio da soberania popular (todo poder emana do povo e em seu nome será exercido), transferindo-se o exercício das funções governamentais aos representantes ou mandatários do povo. Democracia e representação política tornam-se, no mundo moderno, idéias equivalentes: fala-se em democracia e subentende-se o sistema representativo de governo. Realmente, o Estado moderno, pelo aperfeiçoamento dos meios de comunicação, superou os obstáculos do número e da distância, colocando em pleno funcionamento o mecanismo das representações mantendo contato imediato com as imensas populações, a tal ponto que se chega a conceber a formação de Estados continentais e até mesmo de um Estado mundial.<sup>1</sup>

A democracia alude a uma série de valores (otimismo relativo acerca da natureza humana, governo e Estado como instrumentos da sociedade, inexistência do dever de submissão) que, por fim, conduzem a um conjunto de características próprias que podem ser sintetizadas através dos seguintes tópicos: eleições livres (em contraposição às eleições manipuladas típicas do regime despótico), oposição política legal (em contraposição ao partido único típico do regime despótico), liberdade de expressão (em contraposição ao conformismo intelectual típico do regime despótico), governo da maioria com respeito aos direitos da minoria (em contraposição ao governo arbitrário típico do regime despótico), constitucionalismo (em contraposição ao pseudoconstitucionalismo típico do regime despótico), império da lei e da ordem legitimamente estabelecidas (em contraposição à lei e à ordem ilegítimas típicas do regime despótico).

A definição de democracia encontrada nos manuais é a do governo constitucional das maiorias que, sobre as bases de uma relativa liberdade e igualdade, pelo menos a igualdade civil (diante da lei), proporciona ao povo o poder de representação e fiscalização dos negócios públicos (cidadania política).

Em princípio, democracia é o governo do povo, ou o governo das maiorias constitucionais, porque realmente quem preconiza a democracia tem de preconizar o governo das maiorias constitucionais. Porém este governo da maioria se realiza através do voto ou da operação eleitoral. Historicamente, este poder de voto era um poder restrito pela condição de fortuna, como no século XIX, porém no século XX o sufrágio tornou-se universal, isto é, cada cidadão teve a fruição legal do direito de voto, segundo a fórmula inglesa: a cada cidadão um voto. Todavia, o poder de representar continua a ser condição de

---

<sup>1</sup> MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*, p. 275-276.

fortuna, pois, principalmente, candidatos financiados por poderosos grupos econômicos possuem chances reais de eleição.

Mas, afinal, existe democracia? Para responder a este questionamento, reportar-me-ei a discussão levantada por ANDRADE e proposta, inicialmente por BURDEAU, de que "não se pode falar em *democracia*, no singular, senão apenas no plural, salvo se se acrescentar ao vocábulo um qualificativo, como *real, verdadeira, formal, clássica ocidental, econômica, social, popular, etc*". Tantas são as formas que pode assumir, diz, ainda, que a concepção da *democracia* se torna subjetiva, não comportando um conceito universal, isto é, válido para todas as pessoas ou situações.

Assim imprecisa, a idéia democrática pode servir a todos os regimes. Todos, com efeito, proclamam-se democráticos, mesmo aqueles, prossegue BURDEAU, que utilizam as técnicas mais autoritárias. Querem, com isso, evitar que o homem se sinta aviltado, por se submeter, no plano político, a ordens que lhe são impostas do exterior.<sup>2</sup>

Este primeiro questionamento levantado pelo escritor brasileiro, baseado nos pensamentos de BURDEAU é, sem dúvida, cabível para a situação em apreço, pois, caso contrário, poderíamos buscar o que diz, por exemplo MANGABEIRA, *para quem democracia é o regime constitucional de governo da maioria, que, sobre a base da igualdade política e da garantia das liberdades civis, assegura às minorias, com seu direito de representação, o da fiscalização e crítica*.<sup>3</sup>

Este é um conceito jurídico de democracia, que tem por base, inclusive, a representatividade garantida pela Constituição.

CUNHA ressalta que:

"numa sutilíssima observação, ponderou PREVOST-PARADOL que a democracia é um misto de verdade e de ficção, porque, sem dúvida, ela comporta, em alta voltagem, realismo político e sonho (...) O conceito de democracia deve exprimir, conseqüentemente, uma realidade dinâmica, em contínuo evoluir, não estratificada e exaurida, que exige do intérprete dotes de pensador, capaz de observar, penetrantemente, e de aspirar, com idealismo."<sup>4</sup>

Tentando, por sua vez, talvez agradar a "gregos e troianos", por exemplo, ROSENFELD ressalta que:

<sup>2</sup> ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. *Idéias Políticas*, p. 29.

<sup>3</sup> MANGABEIRA, João in Francisco Vani Bemfica, *Curso de Teoria do Estado*, p. 141.

<sup>4</sup> CUNHA, Fernando Whitaker da. *Direito Constitucional do Brasil*, p.156.

"a democracia moderna ganhará um novo rosto, inaugurando um novo sentido do político, ao determinar-se por um espaço público de discussão, de luta, de negociação e de diálogo. A reunião de todos aqueles que constituem a sociedade numa forma de organização política aberta ao seu aperfeiçoamento dá aos cidadãos um novo sentido da comunidade, não excluindo ninguém, por princípio, dos assuntos públicos."<sup>5</sup>

Segundo BONAVIDES, "a democracia é aquela forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de tal sorte que o povo seja sempre o titular e o objeto – a saber, o sujeito ativo e o sujeito passivo de todo o poder legítimo".<sup>6</sup>

## 2.1 CONCEITO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

A base do conceito de Estado Democrático e, conseqüentemente, a base do conceito de Princípio Democrático é, conforme dispõe DALLARI, "a noção de governo do povo revelado pela própria etimologia do termo democracia – do grego '*demos*', povo e '*kratos*', poder. Examinamos, então, como se alcançou à supremacia da preferência pelo governo popular e quais as instituições do Estado geradas pela afirmação desse governo".<sup>7</sup>

CHAUÍ salienta que, "uma ideologia não nasce do nada, nem repousa no vazio, mas exprime, de maneira invertida, dissimulada e imaginária, a práxis social e histórica concretas. Isso se aplica à ideologia democrática." Em outras palavras, é *mister* afirmar que existe na prática e nas idéias democráticas uma profundidade e uma verdade muito maiores do que a ideologia democrática percebe ou deixa perceber".<sup>8</sup>

NUNES define democracia como:

"Regime político originariamente criado em Atenas, no século IV a.C. e defendido por PLATÃO e ARISTÓTELES. Funda-se na autodeterminação e soberania do povo que, por sua maioria e em sufrágio universal, escolhe livremente os seus governantes e seus delegados às câmaras legislativas, os quais, juntamente com os membros do poder judiciário, formam os poderes institucionais, autônomos e harmônicos entre si, em que

---

<sup>5</sup> ROSENFELD, Denis L. *O Que é Democracia*, p. 30-31.

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*, p. 17.

<sup>7</sup> DALARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*.

<sup>8</sup> CHAUI, Marilena. *Convite à Filosofia*, p. 430.

se divide o governo da nação, onde todos os cidadãos gozam de inteira igualdade perante a lei."<sup>9</sup>

Neste sentido, DINIZ disciplina que democracia é "forma de governo em que há participação dos cidadãos, influência popular no governo através da livre escolha de governantes pelo voto direto. É o sistema que procura igualar as liberdades públicas e implantar o regime de representação política popular, é o Estado político em que a soberania pertence à totalidade dos cidadãos".<sup>10</sup>

Segundo BONAVIDES:

"PARETO, ao pedir a significação exata do termo 'democracia', acaba por reconhecer que é ainda mais indeterminada que o termo completamente indeterminado 'religião' enquanto BRYCE, dando-lhe a mais larga e indecisa amplitude, chega a defini-lo, de modo um tanto vago, como a forma de governo na qual 'o povo impõe sua vontade de todas as questões importantes'. Foi isso o que KELSEN pôs de manifesto numa de suas obras fundamentais, em cujo preâmbulo fez ponderada advertência sobre os desacordos pertinentes a esse conceito. Para KELSEN, a democracia é, sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade."<sup>11</sup>

BOBBIO, afirma preliminarmente que, "O único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos".<sup>12</sup>

Dispõe, ainda, BOBBIO que da Idade Clássica a hoje o termo 'democracia' foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que pode ser exercido o poder político. Especificamente, designa a forma de governo na qual o poder político é exercido pelo povo".<sup>13</sup>

## 2.2 DEMOCRACIA E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE

Outro postulado do regime democrático é, sem dúvida, o princípio da igualdade (isonomia), segundo o qual todos os nacionais

<sup>9</sup> NUNES, Pedro. *Dicionário de Tecnologia Jurídica*, p. 305.

<sup>10</sup> DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*, p. 52.

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 267.

<sup>12</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 18.

<sup>13</sup> BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política*, p. 135.

devem ter tratamento equivalente e, especialmente, igualdade de oportunidades.

O princípio da igualdade figura entre os temas mais latos e equívocos. A igualdade figura entre os conceitos básicos da democracia. O princípio democrático sem a igualdade não teria consistência.<sup>14</sup>

Sob a ótica geopolítica, é, inclusive, lícito afirmar que a concepção conceitual de democracia por muito tempo tem se baseado fundamentalmente nos pilares da liberdade e da igualdade, sendo certo que, nos tempos da chamada "guerra fria" (confronto ideológico e político-institucional entre o Ocidente e os países do bloco sino-soviético), as principais democracias ocidentais (EUA, França, Reino Unido, Canadá, República Federal Alemã etc.) denominavam-se "Mundo Livre" (numa visível alusão à primazia do elemento liberdade, característico de seus respectivos regimes políticos democráticos) em contraposição crítica aos Estados totalitários da denominada "Cortina de Ferro" que se afirmavam, pelo menos sob o prisma designativo, democracias populares, em uma pretensa referência à maior igualdade que tais povos esbravejam possuir.

Conforme já registramos, não se pode simplesmente rotular como genuinamente democrático o Estado que, apenas em sua previsão normativa abstrata (ainda que de índole constitucional), assegura os postulados fundamentais do regime democrático, quais sejam: a liberdade, a igualdade e, acima de tudo, o sagrado direito à vida.

Um dos valores supremos da democracia é a igualdade política. Modernamente, a reivindicação da igualdade consumou-se primeiro na igualdade política pelo princípio de que o povo deve participar da constituição dos governos.

O consentimento dos governados tornou-se elemento indispensável para a legitimidade do poder político. No Brasil, isso não ocorre de maneira legítima, uma vez que o poder de manipulação da mídia associado ao poder econômico vicia o processo de escolha dos representantes do povo. O pequeno grupo que detém a maior parcela do poder nele perpetua-se, através da manutenção da pobreza e do analfabetismo, facilitando a dominação do povo e barateando a compra do voto. O governo deve ser eleito pelos cidadãos, controlado pelos representantes do povo, limitado pela lei. Dai o sufrágio universal, o parlamento, a constituição e as declarações de direitos. O fato é que a democracia brasileira é ainda formal. Faz-se eleições para garantir os privilégios de uma minoria, as instituições atuam em favor dessa

---

<sup>14</sup> BONAVIDES, Paulo. *A Constituição Aberta*, p. 121.

minorias, enquanto o povo vive em condições às vezes subumanas.

A igualdade perante a lei é um dos princípios supremos da democracia. É o princípio que perante a lei não devem existir privilégios para certa categoria especial de indivíduos. Na verdade nem todos são iguais perante a lei. O povo sabe que isto, ainda, é uma grande mentira.

Outro princípio sagrado da democracia é a igualdade econômica. Nunca as pessoas foram tão desiguais neste aspecto, como nos últimos anos. O fosso entre ricos e pobres só aumentou. Houve grande transferência de riquezas da maioria do povo para uma minoria privilegiada. Os ricos ficaram cada vez mais ricos e os pobres cada vez mais pobres. A desigualdade econômica repercute diretamente na distribuição do poder político, prejudica, parcializa e limita a igualdade política e a igualdade perante a lei. Não há, nem pode haver verdadeira democracia e cidadania sem igualdade de oportunidades.

A democracia, histórica e ideologicamente, corresponde a um ideal político. Um país onde uma minoria concentra a maior parte da riqueza e uma grande parcela da população não possui teto para morar nem trabalho, nem acesso à educação, saúde, cultura e recreação, não pode ser considerado uma democracia real, muito embora vista toda a roupagem da democracia. A democracia é extremamente dependente do desenvolvimento político do povo (cidadania política). Este desenvolvimento importa na participação ativa, espontânea, intensa e multiforme da maioria na vida cívica. Importa, igualmente, na consciência que tem cada um de seu papel e de sua contribuição para com o todo e de sua responsabilidade social.

Apesar de no Brasil haver pluralidade de Partidos, e as leis determinarem as garantias individuais do cidadão, ainda não se alcançou o nível satisfatório de cidadania e democracia para toda sociedade brasileira. Toda forma de governo, não importa qual o sistema que o inspire, depende, em sua realização, de uma base econômica, política e social e sofre as vicissitudes dos problemas do momento. A democracia não é exceção à regra. Ao invés, sendo talvez a mais complexa e sensível das formas de governo, acentuadamente reflete a fase por que passa a infra-estrutura econômica e social. Diante de um Estado expoliado e anêmico, vivemos a democracia neoliberal, comandada pelo mercado e permitida pelas forças sociais e econômicas que têm o poder real em suas mãos.

Vivemos numa democracia? Formalmente, sim. A Constituição diz *que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes*

*eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*<sup>15</sup>, temos as funções de mando temporárias e eletivas, uma Constituição escrita, com a tripartição dos poderes, a pluralidade partidária, a liberdade de expressão, os direitos fundamentais do homem são garantidos pelo artigo 5º da Constituição Federal, no plano jurídico todos os cidadãos são iguais perante a lei, sendo esta a que expressa a soberania popular e os atos dos governantes são submetidos permanentemente aos princípios das responsabilidades e do consenso geral, sendo aprovados ou não pelos representantes do povo.

As eleições no Brasil têm funcionado como mecanismo de tapeação. São feitas eleições para que a população tenha a impressão de que se está mudando a realidade. Mas é pura ilusão. Democracia política não significa, de imediato, a prática da democracia econômica ou social. A democracia política é permitida e tolerada pelas elites dominantes brasileiras, como forma de tapear, para parecer que há democracia. Se as eleições dessem vitória a um candidato que não desse respaldo aos interesses das elites, dificilmente tomaria posse.

Não obstante, se observarmos outros conceitos de democracia, poderemos dizer que não; não vivemos numa democracia, pois não há, no sistema político-econômico em que vivemos igualdade de oportunidades e não há justiça social, daí que, se utilizarmos a análise marxista, por exemplo, a democracia é, na verdade uma forma de maquiagem das desigualdades, pois que, constituída esta, nas palavras de DARCY BESSONE:

"no plano da abstração, sem correspondência com a realidade, destina-se, na verdade, a preservar interesses das classes dominantes, e não a integrar, efetivamente, o povo na vida política. Aliena-se o povo ao submeter-se a um poder que, dados os mecanismos e expedientes expostos, não emana dele, ainda que a lei declare que todo poder emana do povo (...) A democracia clássica seria, assim, apenas uma forma de oficialização da luta de classes, a serviço da superioridade econômica e, portanto, da classe dominante, cujos interesses os partidos exprimem e defendem."<sup>16</sup>

Talvez fosse melhor acompanhar, até certo ponto, BURDEAU, quando diz que não existe democracia de fato. Não há um Estado verdadeiramente democrático, quer no que tange à *democracia clássica*, quer no que diz respeito à *democracia popular*, como propõem os socialistas, a começar por MARX.

---

<sup>15</sup> Constituição Federal de 1988, Art. 1º, Parágrafo único, p. 03.

<sup>16</sup> ANDRADE, Darcy Bessone. *Idéias Políticas*, p. 49.

A democracia, a nosso ver, é uma construção constante e, se vivemos num país onde as "liberdades democráticas" foram duramente conquistadas, não quer dizer que vivemos numa democracia plena quando cerca de vinte e cinco por cento da população do país está absolutamente marginalizada de qualquer tipo de participação política; são os mais de trinta milhões de miseráveis, excluídos da sociedade em que vivemos e sem nenhum tipo concreto de representante no Congresso ou nas Assembléias Legislativas. Por outro lado, mais de um quarto da população tem forma precária de participação, servindo de massa de manobra para que a politicalha e o coronelismo ainda continuem vigorando em vastas áreas do território nacional. É isso democrático: metade da população sem nenhuma ou com pequena representatividade no processo político brasileiro?

A democracia, historicamente, representa um sonho acalentado pela humanidade, em busca da liberdade, da tolerância e da justiça social. A democracia nunca foi plenamente alcançada, ela é algo dinâmico, em constante aperfeiçoamento. A democracia perfeita seria aquela onde se processasse a coexistência legal de todos os partidos políticos, quaisquer que sejam os pontos de vista dos indivíduos. Que as votações fossem livres e sem coação, num clima de tolerância e de respeito às opiniões alheias, às diversas polarizações articuladas e distribuídas nos partidos políticos.

Assim, em razão desse longo aperfeiçoamento da democracia, que nasceu na Grécia, e floresceu na Europa Ocidental, principalmente, na França e Inglaterra, e depois se espalhou para outros países como a Holanda, Bélgica, países Escandinavos, EUA e outros, pode-se considerar que eles alcançaram um nível mais avançado de democracia, não podendo, entretanto, deixar de ressaltar que sob condições materiais alcançadas muitas vezes com o domínio violento de outros povos e sob condições de relações comerciais internacionais injustas para os países pobres.

Segundo CANOTILHO, a liberdade partidária:

"é inseparável da garantia de igualdade, ou seja, o reconhecimento jurídico a todos os partidos de iguais possibilidades de desenvolvimento e participação na formação da vontade popular. A liberdade partidária e a igualdade de oportunidades no desenvolvimento da actividade política são duas dimensões da liberdade partidária."<sup>17</sup>

E continua o ilustre professor:

"Uma dimensão fundamental do princípio da igualdade de

---

<sup>17</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*, p. 305.

*oportunidades* é a questão do financiamento público dos partidos. De acordo com a caracterização dos partidos. (...) A passagem legítima de um *financiamento estadual imediato* (pagamento dos custos da campanha eleitoral a quem tiver uma percentagem mínima de votos) para um *financiamento estadual mediato* (atribuição de subsídios aos partidos representados no parlamento) tem merecido sérias objeções. Se o financiamento dos partidos solidifica a sua posição perante influências externas (o que é mais que duvidoso) nem por isso os subsídios orçamentais deixam de constituir uma inversão do próprio princípio democrático: a formação da vontade parte do povo para os órgãos do Estado e não destes para o povo. Acrescente-se ainda: o subsídio dos partidos pode ser um 'prêmio ao poder' e uma tentativa camuflada da redução externa partidária e do próprio espectro político."<sup>18</sup>

### 2.3 O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

O estudo sobre o Princípio Democrático em seu sentido mais amplo, conduz uma nova caminhada, na qual procuramos desbravar de forma sucinta, o histórico e a evolução destes princípios no constitucionalismo brasileiro. Procuramos situá-los na CF/88, que promulgou ser o Brasil uma República Democrática.

Segundo NASCIMENTO, a forma republicana:

"é a forma de organização política de um Estado com vistas a servir à coisa pública, ao interesse comum. O Brasil, notoriamente, não nasceu República, uma vez que a primeira forma de governo adotada pelo Brasil foi a monarquia. Em 1822, com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, foi assinado na cidade do Rio de Janeiro, a Ata de Aclamação de D. Pedro de Alcântara como Imperador Constitucional. Era, portanto, forma de governo adotada àquela época, no Brasil, a monarquia hereditária."<sup>19</sup>

Em 24.02.1891 foi promulgada a primeira Constituição Republicana dos Estados Unidos do Brasil. Nela, estabeleceu-se como forma de governo a República Federativa, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos seus Estados. O regime utilizado foi o representativo, optando-se pelo presidencialismo à moda americana. A

<sup>18</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*, p. 306-307.

<sup>19</sup> NASCIMENTO, Tubinambá Miguel Castro do. *Comentários à CF*, p. 152.

Constituição de 1891, em suma, implantou dois pontos de extrema importância: a Federação e a República.

A Federação transformou o Brasil, Estado Unitário, em Estado federal; e a República, reafirmando a extinção da Monarquia, trazia a periodicidade das eleições e dos mandatos dos Poderes Executivo e Legislativo, fazendo, também desaparecer o Poder Moderador de BENJAMIN CONSTANT, assumindo a tripartição dos poderes de MONTESQUIEU, harmonizando-os pelo sistema de freios e contrapesos, conforme NASCIMENTO.<sup>20</sup>

A Primeira República veio abaixo com a Revolução de 1930, sendo criado o Governo Provisório sob a égide de VARGAS, como líder da Revolução. Com a Revolução, desapareceu do edifício jurídico brasileiro a Constituição de 1891, que foi substituída pelo Decreto n.º 19.398, de 11.11.1930. Este Decreto ficou em vigor até 16.07.1934, quando foi editada a nova Constituição, caindo, então, o que foi denominado *Constituição Provisória*.

A Constituição de 1934, apesar de anexar novos conteúdos, que neste momento não serão nominados, manteve os princípios formais fundamentais da Constituição anterior, quais sejam: a república, a federação, a divisão dos poderes, o presidencialismo e o regime representativo, mantendo-se, portanto, uma república democrática, com nítida influência da Constituição de Weimar.

Com a decretação do Estado Novo e a permanência de VARGAS no poder, foi revogada a Constituição de 1934 e "*promulgada*" a Constituição de 1937, também conhecida como "*A Polaca*". Alguns doutrinadores chegam a declarar que esta não se perfectibilizou em uma verdadeira Constituição, pois serviria somente para manter o continuísmo do então presidente, prorrogando o término de seu mandato para quando ele assim o quisesse. Assim, a Constituição de 1937, alicerçando-se na Constituição polonesa da época, manteve o princípio republicano, mas retratou todo o autoritarismo do período estadonovista.

Em 1945, com o final da II Grande Guerra Mundial, começaram no Brasil movimentos pela redemocratização. Em outubro deste mesmo ano, VARGAS foi deposto, em 2.12.1945 foi eleita a Assembléia Constituinte e em 2.2.1946 a mesma foi instalada. A Assembléia Constituinte buscava, apenas, restaurar a república federativa democrática, como o era em 1891 e 1934 e que foi conspurcada pela Carta Política de 1937. A Constituição de 1946, de certa forma,

---

<sup>20</sup> NASCIMENTO, Tubinambá Miguel Castro do. *Comentários à CF*, p. 15-16.

devolveu ao Brasil o princípio democrático.

A Constituição de 1967, "outorgada" em 24.1.1967, no governo de COSTA E SILVA. Oriunda do Golpe Militar de 1964, novamente pendeu na direção do autoritarismo que, apesar de afirmar a existência dos três poderes evidencia, no fundo, a existência de somente um, o poder executivo, centralizando-o. Em 1969, uma Junta Militar, composta pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, preparou um novo texto constitucional promulgado como Emenda Constitucional n.º 1 à Constituição de 1967, teórica e tecnicamente tratando-se de nova Constituição, que manteve o princípio republicano e desfez-se do princípio democrático.

A luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado Democrático de Direito, tomou às ruas a partir de 1982, quando paulatinamente este movimento de autonomia e liberdade foi se intensificando até a grande campanha em prol das eleições diretas para a Presidência da República, em 1984. Em março de 1985, iniciou um período de transição denominado "A Nova República". No ano seguinte foi eleita a Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, com a missão de dar ao Brasil uma Constituição democrática e social, como de fato o fez, promulgando em 5.10.1988, a Constituição Cidadã.

Assim sendo, com base numa breve análise dos princípios republicanos e democráticos nas nossas Cartas Constitucionais, temos, com exceção da Constituição de 1824, na qual o regime político era a monarquia hereditária, a qualificação de todas as demais Constituições brasileiras republicanas e democráticas. Contudo, algumas das Constituições brasileiras foram nitidamente não democráticas, apesar de se intitularem de forma diversa.

Com base em texto constitucional, convivemos, desde 1891, com o regime político democrático. Entretanto, nos períodos em que estavam em vigor as Cartas políticas outorgadas - 1937 a 1945 e 1967/69 a 1985 -, não parece corresponder à realidade que houve governo do povo.

A Constituição de 5 de outubro de 1988 disciplinou de forma clara e inequívoca a República Federativa como regime de governo constituído em um Estado Democrático de Direito.

O Princípio Democrático está disposto na Constituição Federal de 1988 em três situações distintas, quais sejam, no Preâmbulo, no art. 1º e no art. 3º. Cada uma das disposições referida tem um fundamento específico, tal como veremos a seguir.

Nosso preâmbulo assim se expressa:

"Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício...."

A finalidade jurídica do preâmbulo é expressar a legitimidade da Constituição, com o objetivo de deixar expressa sua formação a partir da vontade soberana do povo. Desta forma, as expressões "Estado Democrático" e "Constituição da República Federativa do Brasil" tem por objetivo identificar os valores políticos e sociais que estão orientando todo conteúdo do texto constitucional.

Os artigos 1º e 3º dispõem sobre os fundamentos e os objetivos constitucionais, respectivamente. O art. 1º assim se expressa:

"Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I. a soberania;
- II. a cidadania;
- III. a dignidade da pessoa humana;
- IV. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V. o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição."

Neste artigo encontram-se os fundamentos da República brasileira, caracterizando-a como estado democrático, bem como se apresenta as bases da política econômica e social adotada pelo texto constitucional.

O art. 3º tem por objeto as metas a serem desenvolvidas pela ação governamental e assim se expressa:

"Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- a) construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- b) garantir o desenvolvimento nacional;
- c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- d) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de

discriminação.<sup>121</sup>

A relevância deste artigo encontra-se na necessidade de classificar os objetivos a serem adotados pela política governamental, no sentido de priorizar as ações do governo.

Cabe salientar, que se infere a presença de alguns dos institutos da democracia semidireta na CF/88, como disciplina o artigo 17, incisos I, II e III, consecutivamente o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular.

A participação popular na democracia brasileira desperta tanto o interesse das ciências sociais quanto das ciências jurídicas. A Constituição Federal de 1988 disponibilizou a todo o cidadão brasileiro formas de participação efetiva nas decisões políticas e jurídicas do país. Contudo, outras formas de manifestação se fazem necessária, haja vista o nível de desenvolvimento da consciência moral que indivíduo deve possuir.

#### 2.4 DEMOCRACIA E REFORMA POLÍTICO-PARTIDÁRIA

O conceito amplo de democracia não a concebe como sendo especificamente política. Isso é assim porque os direitos desta ordem não terão verdadeira validade enquanto não for assegurada e efetivada a dignidade dos homens. E, a propósito da dignidade, cabe dizer que a mesma significa a realidade de uma situação que garante a todos os membros da sociedade uma condição de vida adequada ao bem-estar, que proporciona e mantém o poder de exercer direitos e que persiste acompanhada da deferência às diferenças de interesses.

Ademais, no que tange à igualdade, impende acrescentar que a mesma se concretiza através de uma situação econômica apropriada, que confirma na existência de cada homem o exercício dos direitos sociais, os quais são a projeção dos direitos individuais, também conhecidos como direitos de liberdade, no âmbito social.

Um regime democrático-representativo pode resgatar elementos da democracia direta e a chamada "Constituição Cidadã" exatamente o fez, em 1988, incorporando aos seus princípios e às suas normas a possibilidade do exercício dessa democracia direta. Tanto no processo legislativo, portanto no exercício do Poder Legislativo, quanto no exercício do Poder Judiciário e, sobretudo, no exercício do Poder Executivo.

No Poder Legislativo, a democracia direta se manifesta através do plebiscito e do referendo: quem decide se a lei vai ter vigência ou não é o povo. Pode-se exemplificar com o recente caso brasileiro na escolha do

---

<sup>121</sup> Constituição Federal de 1988, Art. 1º, Parágrafo único.

Presidencialismo e do Parlamentarismo - e nesse momento o pronunciamento do povo é decisivo. Então, o povo participa do processo legislativo, através de um plebiscito, onde ele se manifesta a favor ou contra alguma proposta que venha do Executivo. Ele pode participar também do processo legislativo através das iniciativas populares. Quer dizer, o povo pode apresentar um projeto de lei e esse projeto será proposto para discussão, desde que tenha certo número de assinaturas, independentemente da aprovação dos deputados. São inovações importantes que ampliam o espectro da chamada democracia participativa.

Há também no Judiciário elementos da democracia direta. No Tribunal do Júri, é o povo que diretamente julga.

No caso da democracia participativa, o povo participa diretamente, e uma forma eficaz desta participação é a criação de um poder municipal, aqui, citando JOSÉ LUIZ QUADROS DE MAGALHÃES:

"com a defesa da opção por um poder municipal, aplicando-se o princípio da subsidiariedade para a estrutura do Estado, chegamos então à análise da organização do poder, concluindo pela necessidade da construção de uma estrutura popular, de participação direta em questões essenciais para o Estado Democrático, como a gestão popular da saúde, da educação e do controle por parte da população dos meios de comunicação social."<sup>22</sup>

A democracia,<sup>23</sup> por outro lado, quer significar a efetiva participação do povo nas decisões e destinos do Estado, seja através da formação das instituições representativas, seja através do controle da atividade estatal. Em resumo, traduz-se na idéia de que é o povo o verdadeiro titular do poder, mesmo que este seja exercido através de representantes eleitos. Nela os representantes submetem-se à vontade popular, bem como à fiscalização de sua atividade; o povo deve viver numa sociedade justa, livre e igualitária.

A expressão Estado Democrático de Direito, decerto, decorre da conjugação destes conceitos. Contudo, significa algo mais do que essa simples união. Representa algo novo, que incorpora essas idéias, mas as supera, na medida em que introduz um componente revolucionário e

---

<sup>22</sup> MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Poder Municipal*, p. 218.

<sup>23</sup> "A democracia representa na vastidão dos séculos um sonho acalentado pela humanidade, transmitido de geração em geração através dos tempos, e assinalando a marcha para a liberdade, a tolerância e a justiça social. O homem, livre e entusiasta, constrói a felicidade e a vida, no esplendor da convivência democrática, com um sentimento de liberdade e de alegre confiança no futuro" (Pinto Ferreira, "Curso de Direito Constitucional", p. 76).

transformador do Estado Tradicional. A intenção do legislador constituinte, ao cunhar a expressão "Estado Democrático de Direito", no primeiro artigo de nossa Carta Constituinte, foi mostrar que se pretendia um país governado e administrado por poderes legítimos, submissos à lei e obedientes aos princípios democráticos fundamentais. Certamente, não se pretendia, ao adjetivar o Estado de democrático, apenas travar o poder, mas sim alcançar-lhe legitimação, fortalecimento e condições de sustentação.<sup>24</sup>

Atualmente, vivemos numa Democracia aparente. Na prática, a situação se mostra bastante perversa, tendo em vista que pelas realidades político-sociais, um pequeno grupo da elite nacional se reveza no poder, sem solução de continuidade. Aliás, exatamente essa era a visão que fundamentava a "doutrina da segurança nacional", embaixadora do constitucionalismo do regime militar, segundo a qual competia a elite a tarefa de promover o bem comum mediante um processo de integração com a massa.

Dentre as propostas apresentadas no congresso, referente ao tópico, e que se fossem aprovadas, os partidos políticos não poderiam fazer coligações nas eleições para os Legislativos. As pequenas legendas ficariam excluídas do programa eleitoral gratuito e não teriam direito ao fundo partidário - para isso, precisariam obter pelo menos 5% (cinco por cento) da votação nacional; e no mínimo 2% (dois por cento) em nove Estados. Essa exigência valeria também para os partidos obterem financiamento público de campanha - o dinheiro das empresas e das pessoas físicas seria substituído pelos recursos do fundo partidário, de tal forma que, teoricamente, os candidatos apenas devessem satisfação aos seus eleitores, não a interesses privados.

De tudo que foi exposto, certamente não é na Constituição que se encontra o problema. Pensar criticamente o Texto constitucional, entendendo o ordenamento jurídico como um sistema é o caminho que pode levar a concretude dos direitos, princípios e valores constitucionais. O desafio de transformar, esta Constituição, em realidade está nas mãos de toda a sociedade.

Tanto as autoridades, como o povo abstêm-se à implementação das prerrogativas constitucionais. Este, não por falta de vontade, mas sim devido a falta de conhecimento de todo o poder que detém, visto ser, ele realmente o verdadeiro depositário da força que pode impulsionar um país. Aquelas, devido a práticas cada vez mais personalíssimas, visando a

---

<sup>24</sup> "O elemento democrático não foi apenas introduzido para 'travar' o poder (to check the power); foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (to legitimize the power)." (J.J. Gomes Canotilho, "Direito Constitucional e Teoria da Constituição", p. 93-94).

interesses externos, sem qualquer compromisso com os verdadeiros donos do poder, o povo brasileiro, sofrido, que diante de déspotas, de joguinho de interesses, sobrevive neste país do futuro. E o futuro, quando chegará?

Das reformas constitucionais, a política apresenta-se como a mais importante. E a razão para isso é que, esta reforma, compõe a base em que se assenta os pilares da plena estabilidade institucional. A reforma política estabelecerá tanto os sustentáculos do sistema político, tirando o país desse caos, como também refletirá sobre a conduta dos cidadãos. Uma mudança sincera, dentro das normas aperfeiçoará as atitudes e as ações dos representantes, estreitando a relação com os representados, adensando os níveis éticos, incentivando a participação, e melhorando os padrões de cidadania.

Reformar é mudar o que já existe, e no caso da reforma política é buscar modelos e processos que possam satisfazer as necessidades de todos. O país clama por mudanças substantivas no meio político, a partir do reordenamento de temas que já estão na pauta, dentre os quais destacam-se a fidelidade partidária, o sistema de voto, o financiamento das campanhas eleitorais, o sistema de representação e até mesmo o próprio sistema de governo.

Trata-se de um conjunto de temas complexos, que estão a merecer um debate aprofundado, sério por parte de nossa elite política.

É um estudo centrado nas dificuldades da representação política enquanto sustentáculo da Democracia. A partir de uma análise sobre as noções democráticas e da representação política, constatar-se-á que a crise da representação popular e na própria organização e funcionamento dos partidos políticos - que não conseguiram evoluir no sentido de servirem como eficazes instrumentos de efetiva representação dos interesses do Povo no Parlamento - incentivou o surgimento e fortalecimento de novos caminhos de representação popular no processo decisional do Estado. Desta forma, paralelamente ao retorno de institutos antigos de democracia semidireta, a vida política estatal vê de forma crescente a participação da própria sociedade civil na tomada de decisões políticas, ora de forma organização (associações, grupos de pressão, direito de petição), ora de forma desorganizada e efêmera, no exercício do direito de reunião e manifestação (passeatas em defesa de específico objeto).

Nesse estudo, serão analisadas considerações sobre essa complexa questão, para a partir de apontamentos de alguns problemas existentes, pensarmos em um novo modelo de aprimoramento da representação política no Estado, e, em especial, de aproximação dos partidos políticos para com o povo.

Finalmente, a constatação dos rotineiros abusos de poder econômico nas campanhas eleitorais, que comprometem a legitimidade da representação parlamentar, abre o caminho para, nosso entendimento, o ponto mais importante da reforma política. O financiamento público das candidaturas é algo que deve ser profundamente debatido com a sociedade, que precisa conscientizar-se sobre a sua importância. A sociedade é que terá que assumir os custos, mas, em contrapartida, ganhará na transparência do processo eleitoral. Onde existe o financiamento público, ele é feito para os partidos e não para os cidadãos. E os partidos recebem segundo a proporção de sua representatividade nos Corpos Legislativos.

### 3. ESTADO CONSTITUCIONAL E PARTIDOS POLÍTICOS

A dificuldade de exercer o governo diretamente pelo povo, torna imprescindível a existência de representante para que possa governá-lo. Assim, alienando parte de sua liberdade, coloca-se, o povo, à administração de seus escolhidos.

O problema de governar por representantes surge do princípio de que cada um possui aspirações sobre as características dos governantes. Como as preferências não são totalmente discrepantes entre os indivíduos, aparecem grupos que se organizam em torno de determinadas idéias. Essas idéias são postas a averiguação dos governados. Se essas correntes filosóficas forem compatíveis com suas aspirações da maioria, eleger-se-á um representante ligado aquele grupo. O representante do povo está escolhido. A função do partido político está nascida.<sup>25</sup>

Considerados hoje como essenciais à democracia representativa, até há pouco tempo, a existência dos partidos políticos desenvolveu-se fora da Constituição e mesmo das leis, desde que os textos constitucionais escritos e as leis os ignoravam. São considerados como produto dos costumes e da tradição, fruto da experiência da nação e não resultado da ação formal de qualquer autoridade legalmente constituída.

Segundo ORLANDO DE CARVALHO, os partidos políticos:

"só aparecem nas Constituições no meado do século XX. Na Constituição de Weimar, de 1919, há referência apenas à representação proporcional dos partidos. Na Itália de 1946, há três artigos sobre os partidos políticos, mas é uma novidade. Estamos diante de coisa nova nas instituições do Estado Moderno. De maneira que os partidos políticos se apresentam hoje como indispensáveis ao Estado democrático moderno e integram a estrutura do poder. (...)."<sup>26</sup>

A legislação brasileira, no que se refere aos partidos políticos, vistos sob a perspectiva do Direito Constitucional moderno, apresenta-se como precursora.

O exame dos partidos políticos está ligado ao dos regimes contemporâneos, desde que guardam estreita relação com os sistemas partidários, que podem variar em função do número de partidos que compõem o processo.

---

<sup>25</sup> COELHO NETO, Ubirajara. *Estado Constitucional e Partidos políticos*.

<sup>26</sup> CARVALHO, Orlando. *Os Partidos Políticos e a legitimação do processo político brasileiro*, p. 61.

As tipologias dos sistemas partidários são examinadas sob diversas perspectivas, sendo que no presente trabalho ficaremos restritos ao aspecto numérico, utilizando a classificação dos sistemas partidários em unipartidarismo, bipartidarismo e pluripartidarismo.

É preciso que saibamos colocar os partidos políticos dentro dos regimes políticos democráticos, para que eles sejam representativos das forças políticas modernas. Não devem perder a influência nas grandes transformações que estão surgindo, nem deixar que os grupos de pressão e de interesses ocupem os seus lugares, pela omissão e desajustes dos mesmos.

Os partidos políticos são considerados como essenciais à democracia representativa, desde que são elementos fundamentais na dinâmica de sua estrutura jurídico-política. Constituem um dos fenômenos mais característicos dos Estados modernos.

### 3.1 CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO

Não se pode tratar da democracia contemporânea, democracia social, democracia de massas, democracia representativa, sem aludir aos partidos políticos, intermediários entre a nação e a representação. Até hoje não se descobriu maneira melhor de dar representação ao povo senão através dos partidos políticos.

Para que a representação possa bem servir a democracia há de ser sempre atual. Tal atualidade dependeria de uma renovação dos representantes a todo o instante? Não, porque há um novo objeto, de validade comprovada, de tornar a representação uma situação sempre legal: os partidos políticos.

Aqui estamos tratando da representação em sentido específico, qual seja a representação que depende de eleição.

Dentro da verdadeira democracia têm os políticos de fundar partidos que estejam em comunhão permanente com o povo. Só assim, sentindo o povo dia a dia os líderes políticos, através dos partidos, poderão servir à Democracia, projetando na área específica da atuação dos representantes do povo os anseios renovados das diversas camadas sociais.

Nas palavras de SAHID MALUF, "... ficou demonstrado que o sistema democrático representativo consiste, formal e substancialmente, numa organização estatal fundada na existência de partidos políticos, considerados como órgãos de coordenação e manifestação da vontade popular, visto que todo poder emana do povo e em seu nome será

exercido".<sup>27</sup>

Nas palavras de JOSÉ AFONSO DA SILVA, "o partido político é uma forma de agremiação de um grupo social que se propõe organizar, coordenar e instrumentar a vontade popular com o fim de assumir o poder para realizar seu programa de governo".<sup>28</sup>

Segundo PIETRO VIRGA, "são associações de pessoas com uma ideologia ou interesses comuns, que, mediante uma organização estável (Partei-Apparat), miram exercer influência sobre a determinação da orientação política do país".<sup>29</sup>

A função dos partidos políticos tem dois aspectos principais: a) a organização do eleitorado com o propósito de obter uma maioria; b) a manutenção de uma conexão contínua e responsável entre os representantes e os comícios de uma eleição a outra.

Para JOSÉ AFONSO DA SILVA, "a doutrina, no geral, admite que os partidos têm por função fundamental organizar a vontade popular e exprimi-la na busca de poder, visando a aplicação de seu programa de governo. Por isso, todo partido político deveria estruturar-se à vista de uma ideologia definida e com um programa de ação destinado à satisfação dos interesses do povo".<sup>30</sup>

Desde meados do século XVII quando surgiram os dois grandes partidos ingleses, que os mesmos ocuparam alternadamente o governo britânico até meados do século XIX, a ciência política ignorou a existência dos partidos políticos. Tal é que em 1850 nenhum outro país do mundo, com exceção dos Estados Unidos e Inglaterra conhecia partidos políticos no sentido moderno da palavra: havia tendência de opiniões, clube popular, associações de pensamentos, grupos parlamentares, porém não partidos propriamente ditos. Acontece que os partidos políticos não se desenvolveram senão quando se estabeleceu de maneira duradoura o regime representativo e o seu progresso foi paralelo ao da idéia democrática.

No atual desenvolvimento da ciência política não mais é possível discutir a função essencialíssima que os partidos políticos cumprem na democracia representativa, cuja dinâmica requer indispensavelmente a existência e o funcionamento daqueles, até mesmo a ponto de justificar a qualificação de governo de partidos que alguns costumam atribuir hoje a democracia.

---

<sup>27</sup> MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*, p. 303.

<sup>28</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 397.

<sup>29</sup> VIRGA, Pietro. *Libertà Giuridica e Diritti Fondamentali*, p. 243.

<sup>30</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 404.

Segundo KELSEN a democracia significa identidade de dirigentes e dirigidos, do sujeito e objeto (povo) do poder, do Estado, e governo do povo para o povo. E como há uma distinção nítida entre a parcela do povo sem opinião nem critério próprio obedece a influência de outros que inspirem uma direção ao processo de formação da vontade coletiva. Tal investigação conduz ao descobrimento dos partidos políticos. A democracia moderna descansa sobre os partidos políticos, cuja significação cresce com o fortalecimento progressivo do princípio democrático.

A existência dos partidos políticos resulta da mesma essência das instituições democráticas. A democracia supõe a diversidade de opiniões com relação a política que o Estado deverá seguir.

A representação política e a eleição no Estado constitucional pressupõe a existência de partidos políticos no país e a possibilidade da constituição de partidos políticos, livres e iguais, na vida política nacional é um dos cânones fundamentais do regime constitucional. Em todo o Estado há necessariamente diversidade de tendências, de interesses, de opiniões sobre os assuntos do Estado, sobre as medidas legislativas, administrativas e financeiras a adotar, como também em geral quanto à orientação política do governo.

Para OLIVEIRA BARACHO, "os partidos políticos são considerados como essenciais à democracia representativa, desde que são elementos fundamentais na dinâmica de usa estrutura jurídico-política. Constituem um dos fenômenos mais característicos dos Estados modernos".<sup>31</sup>

### 3.2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRACIA

A defesa de um Estado Democrático pretende, precipuamente, afastar a tendência humana ao autoritarismo e concentração de poder. Como ensina VERGOTTINI, o estado autoritário, em breve síntese, caracteriza-se pela concentração no exercício do poder, prescindindo do consenso dos governados e repudiando o sistema de organização liberal, principalmente a separação das funções do poder e as garantias individuais.<sup>32</sup>

DUVERGER, ao analisar a complexidade da conceituação da Democracia, nos aponta que "a definição mais simples e mais realista de democracia: regime em que os governantes são escolhidos pelos governados; por intermédio de eleições honestas e livres".<sup>33</sup>

Destaca FERREIRA FILHO que, de fato:

---

<sup>31</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral dos Partidos Políticos*, p. 22.

<sup>32</sup> VERGOTTINI, Giuseppe de. *Diritto Costituzionale Comparato*, p. 589.

<sup>33</sup> DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, p. 387.

"a Democracia, no plano político, que é a máxima identificação dos governantes e dos governados, implica num estatuto do poder. Um estatuto tal que os governantes sejam a imagem dos governados", para a seguir concluir que "a Democracia, como Proteu, muda freqüentemente de aparência. Quem tentar examiná-la no pormenor na maior parte das vezes ficará desorientado. Depois de haver consagrado tantos capítulos à Democracia, ei-la que retorna com uma nova roupagem".<sup>34</sup>

O Estado Democrático de Direito, que significa a exigência de reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, é proclamado no *caput* do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, que, adotou, igualmente, no seu parágrafo único, o denominado *princípio democrático* ao afirmar que "*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*", para mais adiante, em seu artigo 14 proclamar que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: plebiscito; referendo; iniciativa popular".

CANOTILHO e MOREIRA informam o alcance do *princípio democrático*, dizendo que:

"A articulação das duas dimensões do princípio democrático justifica a sua compreensão como um princípio normativo multiforme. Tal como a organização da economia aponta, no plano constitucional, para um sistema econômico complexo, também a conformação do princípio democrático se caracteriza tendo em conta a sua estrutura pluridimensional. Primeiramente, a democracia surge como um *processo de democratização*, entendido como processo de aprofundamento democrático da ordem política, econômica, social e cultural. Depois, o princípio democrático recolhe as duas dimensões historicamente consideradas como antiéticas: por um lado, acolhe os mais importantes elementos da *teoria democrática-representativa* (órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes); por outro lado, dá guarida a algumas das exigências fundamentais da *teoria*

---

<sup>34</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas constituições democráticas*, p. 99; Conferir, ainda, sobre a definição de democracia: CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais X representação política*, p. 09.

*participativa* (alargamento do princípio democrático a diferentes aspectos da vida econômica, social e cultural, incorporação da participação popular directa, reconhecimento de partidos e associações como relevantes agentes de dinamização democrática, etc.).<sup>35</sup>

Como é possível verificar, a partir do Direito Constitucional, modernamente a soberania popular é exercida em regra por meio da Democracia Representativa, sem, contudo descuidar-se da Democracia Participativa, uma vez que são vários os mecanismos de participação mais intensa do cidadão nas decisões governamentais (plebiscito, referendo, iniciativa popular), bem como são consagrados mecanismos que favorecem a existência de vários grupos de pressão (direito de reunião, direito de associação, direito de petição, direito de sindicalização).<sup>36</sup>

CARL J. FRIEDRICH define a representação política como sendo "o processo por meio do qual a influência de toda a cidadania, ou parte dela, sobre a ação governamental, se exerce, com sua aprovação expressa e em seu nome, por um pequeno número de pessoas, com efeitos obrigatórios para os representados".<sup>37</sup>

Ressalte-se, porém, que a representação política não deve ser meramente teórica, pois uma Democracia autêntica e real exige efetiva participação popular nas decisões governamentais, e, em especial, na escolha de seus representantes. *Mister* se faz a adequação de mecanismos que ampliem a eficácia da representatividade, sejam preventivos, a partir de um maior interesse do cidadão nas eleições, sejam repressivos, por meio de práticas de democracia semi-direta, pois, como adverte DALLARI, a crise da democracia representativa pode gerar regimes autoritários pois, "se o povo não tem participação direta nas decisões políticas e se, além disso, não se interessa pela escolha dos que irão decidir em seu nome, isso parece significar que o povo não deseja viver em regime democrático, preferindo submeter-se ao governo de um grupo que atinja os postos políticos por outros meios que não as eleições".<sup>38</sup>

### 3.3 SISTEMAS PARTIDÁRIOS

---

<sup>35</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*, p. 195.

<sup>36</sup> Como salienta Dalmo Dallari, "a atividade de governo é essencialmente política e só por inconsciência ou demagogia é que alguém, participando de um governo, pode afirmar-se apolítico" (*O renascer do direito*, p. 93).

<sup>37</sup> FRIEDRICH, Carls J. *Gobierno Constitucional Y Democracia*, p. 16 e segs.

<sup>38</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O renascer do direito*, p. 131.

Segundo FÁVILA RIBEIRO, "o exame dos partidos políticos está ligado ao dos regimes contemporâneos, desde que guardam estreita relação com os sistemas partidários, que variam em função do número de partidos que compõem o processo".<sup>39</sup>

As tipologias dos sistemas partidários são examinados sob diversas perspectivas, sendo que para o presente estudo usaremos apenas a que diz respeito ao número de partidos.

Para OLIVEIRA BARACHO, "muitas das classificações dos sistemas partidários acomodam-se a três sistemas: pluripartidarismo, bipartidarismo e unipartidarismo. Mas convém salientar que dentro destas fórmulas ocorrem outras denominações como sistema de bipartidarismo puro, sistema de partidarismo imperfeito, sistema de multipartidarismo com partido dominante".<sup>40</sup>

Em virtude da proposta acima apresentada, três são os sistemas partidários. O sistema de partido único, que é inerente ao Estado autoritário moderno; sistema de dois partidos ou bipartidarismo; e sistema de vários partidos, ou pluripartidarismo.

Há um consenso geral de que o Estado constitucional supõe um dos dois últimos sistemas de partidos.

### 3.3.1 Sistema de partido único

O sistema de partido único ou unipartidarismo, não parece compatível com a democracia, que é um regime de discussão, de diálogo e de diversidade; não pode senão servir à ditadura de uma maioria, a miúdo mais aparente que real e para nós a democracia puramente maioritária, ou oriental, ou massiva, como se costuma dizer, não é democracia.

O sistema de partido único só encontra clima institucional possível para a sua existência e operação dentro da concepção do estado autoritário ou despótico, e chegou a seu apogeu no período compreendido entre as duas grandes guerras mundiais. Como adverte DUVERGER "geralmente se considera o partido único como a grande inovação política do século XX"<sup>41</sup>, o que institui um erro. De fato se a ditadura é velha como o mundo, a ditadura partidária apoiada em um partido constitui um sistema novo.

Na Europa foi a Rússia o primeiro país que levou a prática o sistema do partido único em 1917; a Turquia, em 1919; a Itália (período Fascista) em 1919; a Alemanha em 1919 (Partido Nacional Socialista);

---

<sup>39</sup> RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*, p. 230.

<sup>40</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Regimes políticos*, p. 243.

<sup>41</sup> DUVERGER, Maurice. *Introdução à Política*, p. 107.

Portugal (União Nacional) em 1933; a Espanha, com a Falange.

### 3.3.2 Sistema bipartidário e pluripartidário

Descartado o sistema unipartidário, no plano do Estado constitucional unicamente cabe discutir as vantagens e inconveniências do bipartidarismo e do pluripartidarismo.

Para DUVERGER, "o bipartidarismo suprime os conflitos secundários, levando todas as oposições a exprimirem-se no quadro de um antagonismo fundamental, ao passo que o multipartidarismo aumenta os conflitos secundários e fraciona os grandes antagonismos".<sup>42</sup>

Segundo GIOVANNI SARTORI, tomado por seu valor aparente:

"o pluralismo partidário indica simplesmente a existência de mais de um partido; mais a conotação é a de que os partidos no plural são o produto do 'pluralismo'. Mas o fato de que a legitimação e o funcionamento normal do pluralismo partidário se baseia na aceitação do pluralismo *tout court*, sem adjetivos, continua sendo um fator secundário. Não contribui para explicar, entre outras coisas, por que os sistemas partidários se desenvolveram de uma determinada maneira, nem o papel que o sistema partidário chegou a desempenhar dentro do sistema político geral."<sup>43</sup>

A realidade é que nesta matéria, como de vista em todas as demais da ciência política, não cabem afirmações genéricas e concludentes, pois o que pode parecer exato ou conveniente para uma nação em um momento determinado, pode não sê-lo para outro país ou para este mesmo Estado em outro instante de seu futuro histórico.

Os fatores geográficos, raciais, políticos, históricos, econômicos, sociológicos etc. podem influir decisivamente em um ou outro sentido. Se bem que a existência e a operação de dois partidos fortes e orgânicos, como ocorre nos Estados Unidos e na Inglaterra, impressiona muito favoravelmente, desde o ponto de vista das transcendentais funções que incumbem a operações partidárias como verdadeiros instrumentos de governo, cabe não deixar de ter em conta a necessidade de que possam operar outros partidos, de modo que a diversidade de opiniões e tendências possam refletir mais fielmente na dinâmica institucional. Há de assinalar-se, por outra parte, que o sistema de dois partidos, cujos expoentes típicos são os países anglo-saxões, na realidade não se dá com o máximo de pureza, já que nos

---

<sup>42</sup> DUVERGER, Maurice. *Introdução à Política*, p. 109.

<sup>43</sup> SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*, p. 39.

Estados Unidos e Inglaterra, ao lado dos grandes partidos, atuam outros ainda de importância muito desigual.

### 3.4 STATUS JURÍDICO DO PARTIDO POLÍTICO

Inobstante o desconhecimento total que por longo tempo adotou o direito positivo com relação aos partidos políticos, eles vingaram como realidade sociológica.

Para XIFRAS HERAS, "O partido se manifesta sempre como uma organização de um grupo social, que se propõe influir na orientação política".<sup>44</sup>

No plano sociológico, essa organização de fins políticos firmou-se no meado do século XIX. O legislador do Estado Liberal prefere ignorá-la, reputando-a como um fenômeno extraconstitucional, ainda que no Direito Constitucional encontrasse sua base de sustentação como forma de exercício da liberdade de associação.

A sociedade é uma necessidade natural do homem, e é derivada da sua natureza social, conforme já sustentava ARISTÓTELES no IV século a.C. Só um bruto ou um Deus - dizia - isto é, algo menor ou algo mais que um homem pode existir fora da conveniência social. E esse caráter necessário da sociedade aparece corroborado pelo fato histórico, só que ainda em épocas mais remotas se encontram agrupações humanas, as mais rudimentares e imperfeitas possíveis, porém agrupações e nunca indivíduos isolados.

Tal observação é suficiente para compreender o aparecimento das associações profissionais, culturais, desportivas e o que interessa agora as associações políticas, de que se originaram os partidos políticos.

A existência dos partidos explica-se, então, não como anomalia ou enfermidade dos povos, mas, ao contrário, pela natural diversidade de idéias, sentimentos e interesses que dividem aos homens em toda a sociedade culta e civilizada.

No entanto, as Constituições liberais sequer se referiam ao partido político, realidade sociológica inevitável como vimos. Ao redor delas formou-se verdadeira conspiração do silêncio. Perdurava, por conseguinte, no fundo de todas essas omissões o ressentimento pregado por ROUSSEAU a respeito dos partidos.

Antes que se operasse a transição de nossos dias (a crescente valorização dos partidos como o mais significativo evento na função

---

<sup>44</sup> HERAS, Jorge Xifras. *Curso de Direito Constitucional*, p. 202.

dos mecanismos democráticos contemporâneos), os partidos políticos constituíam então apenas um fenômeno sociológico, desprovido de conteúdo jurídico.

Os partidos, como instituições extralegais pertencem ainda a uma concepção de democracia contra a qual eles bracejam ou inerte e que vem a ser a democracia liberal. O lugar dos partidos políticos, porém é no Estado social, na democracia de massas, aonde chegam à plenitude do seu poder e reconhecimento jurídico.

Negar, porém acolhimento constitucional aos partidos políticos nos sistemas contemporâneos significa simplesmente, segundo KELSEN, fechar os olhos à realidade.

Com efeito, o surto constitucional do primeiro pós-guerra quebrou o tabu segundo o qual as constituições não deveriam referir-se aos partidos políticos.

Doravante, o que temos visto é o legislador constituinte variar daquela posição de indiferença aos partidos para sancionar corajosamente a nova realidade político-partidária como realidade constitucional. Os partidos se tornam cada vez mais instituições oficiais, que recebem subsídios de agências governamentais e se convertem, pois, em órgãos do poder estatal.

Na Inglaterra, por mais paradoxal que seja, pois tal país foi o pioneiro da organização partidária, é das democracias que mais retardadas se apresentam ainda no reconhecimento legal daquelas organizações, visto que ali, conforme assinala FIELDS, citado por BONAVIDES, nenhum ato do Parlamento ou decisão judicial mencionou jamais o nome dos partidos políticos, entidade, por conseguinte destituídas de direitos e obrigações legais.<sup>45</sup>

Como destaca STARR, dista muito de falar-se claramente definido o *status* legal dos partidos políticos nos Estados Unidos. Por um lado, encontramos um vasto corpo legislativo e jurisprudencial que verdadeiramente erige a agrupação partidária em um ramo do governo. Por outro lado sua situação é parecida com a imperante na Inglaterra, com os partidos políticos praticamente sem regulamentação, salvo o disposto por leis encaminhadas a controlar as agrupações subversivas, tendo em vista ainda coibir fraudes e abusos nas convenções e eleições, bem como tolher a perversão do sufrágio pelo suborno eleitoral. É que a Constituição não menciona direta nem indiretamente os partidos políticos; seus fundadores não previam a ulterior existência dos partidos políticos.

---

<sup>45</sup> BONAVIDES, Paulo. *Direitos Políticos e Partidos Políticos*.

No entanto, verifica-se que foi dado ao partido político na totalidade das constituições recentes um *status* legal indiscutível.

A Constituição brasileira de 1988 consagrou definitivamente o sistema democrático do pluripartidarismo, assegurando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos. Os limites dessa liberdade situam-se no resguardo da soberania nacional, do regime democrático, do pluralismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, da CF/88).

Os partidos políticos adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil, e registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (art. 17, § 2º, da CF/88).

Isto posto, não resta dúvida sobre a natureza institucional dos partidos. O Código Eleitoral de 1950 já declarava os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público interno, dando-lhes já personalidade jurídica desde o seu registro pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Atualmente, a Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os arts. 17 e 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal de 1988, transformou o partido político em pessoa jurídica de direito privado, destinado a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.<sup>46</sup>

Esta posição é a única que não entra em conflito com a realidade sociológica subjacente. De fato o partido deve ser considerado como instituição. O ato que o cria instaura uma situação permanente que é fonte de direitos e obrigações, de relações jurídicas diversas, suscetíveis de variação, pois não são determinadas definitivamente. Esse ato dá origem a um organismo com um fim distinto, que não se confunde com os interesses de seus membros considerados como indivíduos, o que permite subordinar os direitos e os interesses privados aos fins que o organismo se propõe a atingir. E mais, fortifica um poder de direção comum às Assembléias e ao corpo eleitoral que é talvez a principal das funções que os partidos políticos exercem, segundo HAURIU.<sup>47</sup>

Do ponto de vista jurídico o partido se apresenta, portanto, como Instituição.

Os estudos a respeito dos partidos não devem de forma alguma ficar restrito à disciplina jurídica, mas também apontar os seus pontos de contato com os motivos que determinam o seu surgimento. As modificações partidárias não podem excluir nem as perspectivas

---

<sup>46</sup> Código Eleitoral. p. 118 e ss.

<sup>47</sup> HAURIU, André. *Derecho Constitucional e Instituições Políticas*.

jurídicas, nem as políticas, nem mesmo as sociais.

A institucionalização de qualquer sistema partidário não deve conter-se, apenas, dentro de suas características formais. Representando as bases eleitorais diferenciadas, os quadros partidários têm de acompanhar o dinamismo social, para que possam responder as aspirações da sociedade contemporânea.

Por fim, é preciso que saibamos inserir os partidos dentro dos regimes políticos democráticos, para que eles sejam representativos das forças políticas modernas. Não devem de maneira alguma perder a influência que exercem nas grandes transformações que estão surgindo, nem mesmo deixar que os grupos de pressão e de interesses ocupem os seus lugares, pela omissão e desajuste dos mesmos.

### 3.5 CRISE NO SISTEMA REPRESENTATIVO

Diferentemente do Estado Liberal, onde o Poder Legislativo enquanto detentor da vontade geral do povo predominava dentre os demais poderes, a partir do Estado Social, o Poder Executivo vem assumindo, cada vez mais, o papel de grande empreendedor das políticas governamentais, relegando a um segundo plano o Parlamento e, conseqüentemente, os partidos políticos, e fazendo surgir, com mais força e vitalidade, por absoluta necessidade, outros atores da competição política. Assim, a idéia básica do Estado Liberal, onde a crença da soberania popular e da representação política permaneciam intocáveis, como instrumentos infalíveis da participação da sociedade no poder, foi afastada pela chegada do Estado Social, como bem salientado por COMPARATO, demonstrando, claramente, que diante das grandes transformações sócio-econômicas, os representantes do povo muito pouco decidem e os que decidem carecem de grande representatividade política.<sup>48</sup>

O problema central da representação política, portanto, acaba por consistir na impossibilidade de aferir-se à compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria parlamentar.

Dentre outras importantes causas, poder-se-ia apontar três primordiais para esse distanciamento entre representantes e representados: *o desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar, o total desligamento do parlamentar com seu partido político e a ausência de regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento.*<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> COMPARATO, Fábio Konder *et ali*. *Brasil sociedade democrática*, p. 398.

<sup>49</sup> Maurice Duverger, em relação à representação política, afirma que "o problema fundamental consiste em medir o grau de exatidão da representação, isto é, o grau de coincidência entre a opinião pública e a sua expressão

A crise representativa demonstra uma maior necessidade de reaproximação do povo com o governo, ou seja, dos representados com os representantes.<sup>50</sup>

A reaproximação do povo com o governo traz novamente à tona o combate entre as idéias de representante-delegado e representante-fiduciário. A primeira idéia consiste no mandato imperativo defendido por ROSSEAU, apontando que a soberania:

"não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alheada. Consiste essencialmente na vontade geral, e esta vontade não se representa. É a mesma ou é outra, e nisto não há termo médio. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser, seus representantes, são simplesmente seus comissários que não estão aptos a concluir definitivamente. Toda lei que o povo pessoalmente não retificou é nula e não é uma lei. O povo inglês pensa ser livre e engana-se. Não o é senão durante a eleição dos membros do Parlamento. Uma vez estes eleitos, torna-se escravo e nada mais é. Nos curtos momentos de sua liberdade, o uso que dela faz bem merece que a perca."<sup>51</sup>

A Segunda consiste na idéia de mera representação, com características bem definidas, como ressaltado por BOBBIO para quem:

"as democracias representativas que conhecemos são democracias nas quais por representante entende-se uma pessoa que tem duas características bem estabelecidas: a) na medida em que goza da confiança do corpo eleitoral, uma vez eleito não é mais responsável perante os próprios eleitores e seu mandato, portanto, não é revogável; b) não é responsável diretamente perante os seus eleitores exatamente porque convocado a tutelar os interesses gerais da sociedade civil e não os interesses particulares desta ou daquela categoria."<sup>52</sup>

Nesse sentido, DALLARI afirma que "é indispensável que se queira, efetivamente, melhorar o sistema representativo. Como é evidente, a manutenção de falhas e dos vícios aumenta o descrédito dos corpos representativos e o conseqüente desinteresse popular pelas eleições".<sup>53</sup>

---

parlamentar" (*Os partidos políticos*, p. 406).

<sup>50</sup> Dalmo de Abreu Dallari faz consciente análise da crise do Estado e crise de Governo: *O renascer do direito*, p. 96 e segs. Conferir, ainda, sobre a crise e deformação do sistema representativo: SILVA, José Afonso da. *Perspectivas do direito público*, p. 145.

<sup>51</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*, p. 105.

<sup>52</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*, p. 42.

<sup>53</sup> Nesse mesmo sentido salienta Mônica Caggiano, ao analisar a representação

A crise no sistema representativo faz com que haja o crescimento das reivindicações pela desburocratização das práticas e das organizações da representação política, para que os processos decisórios tendam a uma maior informalidade e participação da vontade geral. Paralelamente a essa crise das instituições políticas, desenvolve-se uma grave e séria crise das formas de trabalho, da organização econômica, das relações dos vários setores do capital, do sistema empresarial, do sistema sindical, do papel do Estado no sistema produtivo. Essas idéias somadas acabam por desaguar, inexoravelmente, na crise dos partidos, do engrandecimento dos movimentos sociais e no neocorporativismo.

A crise partidária caracteriza-se, basicamente, pela incapacidade dos partidos em filtrar as demandas e reclamos sociais e transformá-las em decisões políticas. Conforme já ressaltado, a crescente presença do Estado na ordem econômica e o crescimento da burocracia estatal terminaram por fazer dos partidos meros indicadores de burocratas para a ocupação de cargos de relevância e não mais verdadeiros defensores dos ideais populares pelos quais seus representantes foram eleitos.<sup>54</sup>

Desta forma, o partido político deixa de constituir-se no único, e talvez deixe também de constituir-se no mais importante, coletor das aspirações populares e direcionador das decisões políticas do Estado.

Em virtude disso, FRIEDRICH, após analisar inúmeras formas de representação política, aponta seus diversos problemas e conclui pela necessidade de uma reformulação na idéia de fundar a democracia na representação política territorial - representantes/representados - entendendo necessária uma maior participação popular, por meio de grupos de pressão.<sup>55</sup>

A partir do declínio do sistema representativo político, surgem diversos grupos de participação política que, juntamente com os partidos políticos, tornam-se importantes atores da competição, pois, como lembra CAGGIANO que "o que se busca hoje, na realidade, é a

---

política, afirmando haver necessidade de "nova abordagem da mecânica representativa, agora já não mais quanto a ótica do veículo, mas colocando sob mira precisa e direta as técnicas utilizadas no âmbito do processo pelo qual o povo intervém no jogo político, selecionando e indicando seus representantes" (CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais X representação política*, p. 02).

<sup>54</sup> José Filomeno aponta algumas causas do desprestígio dos partidos políticos no Brasil (*A construção democrática*, p. 71).

<sup>55</sup> FRIEDRICH, Carls J. *Gobierno Constitucional Y Democracia*, p. 16 e segs.

identificação máxima entre sujeitos e titulares do poder, porquanto nos moldes democráticos deve estar assegurado aos próprios governados o exercício do poder político".<sup>56</sup>

A ausência de correspondência da Democracia meramente representativa aos anseios populares, portanto, abriu caminho para a democracia participativa, onde os grupos de pressão surgem para exigir seu espaço no cenário do exercício do poder político.

Na democracia participativa é inevitável a idéia de existência de grupos de pressão que passam a dividir com os partidos políticos a participação no processo decisional. Essa maior participação eleva os custos da democracia, por provocar a politização dos diversos segmentos sociais, porém diminui os riscos externos da decisão ser afastada por ausência de legitimidade popular.

Portanto, a partir da crise enfrentada pelo sistema representativo, bem como pela acentuada substituição do Estado Liberal pelo Estado Social, deixa o partido político de ser o único ator nas decisões governamentais, passando a atuar paralelamente com as associações gerais, as associações especificamente com finalidades políticas (*lobbies*), os grupos institucionais (sindicatos), os grupos anônimos e a própria imprensa. A par desse ingresso da democracia participativa na tomada de decisões governamentais, valorizam-se os instrumentos de participação mais direta do povo nas decisões políticas, revitalizando-se os institutos do plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei.

Essa constatação é confirmada por F. BADIA ao lembrar que:

"já há algum tempo, os cientistas da política vêm dispensando atenção cada vez com maior freqüência e com um maior conhecimento do assunto, à influência que as forças econômicas, sociais, espirituais organizadas vem exercendo sobre todos os regimes políticos, na sua atividade legislativa e governamental, mas em especial sobre os regimes de democracia pluralista. Em anos recentes, houve uma proliferação de estudos sobre essa questão, em particular nos países anglo-saxônicos e na França", para concluir que "a cada ambiente histórico, cultural, econômico e social ou institucional, correspondem - segundo SARTORI - grupos de pressão que, em certo sentido, serão únicos, isto é, corresponderão aos sistemas em que operam".<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas eleitorais X representação política*, p. 06.

<sup>57</sup> BADIA, F. *Partidos - grupos de pressão*, p. 21.

Essa evolução coordenada pela necessidade histórica de maior proximidade e participação popular na tomada das decisões políticas torna necessário o estudo dos principais atores políticos na Democracia participativa, quais sejam, os partidos políticos e os diversos grupos de pressão (associações, reuniões, *lobbies*, sindicatos); além do que, torna-se imprescindível a análise da nova atuação popular por meio dos mecanismos de democracia semi-direta e uma reformulação no mecanismo de atuação partidária.

### 3.5.1 Distanciamento do parlamentar com seu partido político

A Constituição Federal regulamentou os partidos políticos, como instrumentos necessários e importantes para preservação do Estado Democrático de Direito, afirmando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei.<sup>58</sup>

A necessidade de organização de partidos políticos surge com a perspectiva de racionalização do poder, que, conforme salienta FERREIRA FILHO, é "segundo MIRKINE-GUÉTZÉVICH, o pai da expressão, um esforço para *enfermer dans le réseau du droit écrit l'ensemble de la vie politique*", concluindo que foi ela, inicialmente, "uma tentativa de suprir, por meio de regras jurídicas, a ausência das condições necessárias ao desenvolvimento da Democracia".<sup>59</sup>

Os partidos políticos são instrumentos necessários e importantes

---

<sup>58</sup> Raul Machado Horta, ao analisar historicamente a importância do surgimento dos Partidos Políticos, recorda que "o funcionamento do regime de governo é fortemente influenciado pela atuação dos partidos políticos e muitas vezes essa influência altera as regras jurídicas que estruturam o regime nas normas constitucionais... A emergência do Partido Político deslocou o centro das decisões no regime parlamentar. Mathiot assinalou que o elemento essencial do parlamentarismo continental europeu, como no regime parlamentar, de modo geral, reside na responsabilidade do Governo perante a Câmara, enquanto no parlamentarismo britânico a atuação dos Partidos Políticos modificou a relação para tornar a responsabilidade política de natureza eleitoral e não apenas parlamentar" (Estudos de direito constitucional, p. 704).

<sup>59</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas constituições democráticas*, p. 21.

para preservação do Estado Democrático de Direito, devendo o ordenamento jurídico consagrar plena liberdade de criação, organização, funcionamento e extinção.<sup>60</sup>

Porém, a crise do sistema representativo encontra-se umbilicalmente ligada à crise dos partidos, pois, conforme salienta REALE JÚNIOR:

"enquanto na Europa vive-se a *crise da democracia dos partidos*, partidos de massa que se revelam incapazes de satisfatoriamente aglutinar os segmentos sociais, de se fazerem intérpretes das aspirações concretas, veículos impróprios para efetiva participação política, no Brasil é *mister* iniciar a obra da *ligação entre a Sociedade Civil e o Estado pelo fortalecimento dos partidos políticos*."<sup>61</sup>

A Democracia de partidos, portanto, apresenta diversos problemas que devem ser solucionados e adequados aos novos métodos políticos, desde a própria existência de democracia interna até a própria imposição majoritária de suas idéias em respeito aos direitos da minoria.<sup>62</sup>

Os partidos políticos e o próprio jogo democrático, portanto, enquanto instrumentos de formação e expressão da vontade política popular devem sofrer alguns aprimoramentos, sempre com a finalidade já ressaltada de aproximação da vontade do povo àquela expressa pelo Parlamento.

Esse aprimoramento inicial deve surgir em relação às regras de participação partidária e acesso à disputa de cargos eletivos, uma vez que nossa Constituição Federal somente permite a elegibilidade por meio de filiação partidária.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Ensina Manoel Gonçalves Ferreira Filho que "conseqüência lógica da concepção "molecular" da Democracia, a liberdade de criação dos partidos é consagrada pela ordem constitucional democrática..... Adotam assim a tese pluralista, considerando que a possível fragmentação da vontade política do povo é um mal menos grave do que a sua apropriação por um grupo, que logo degenerará em oligarquia" (*Os partidos políticos nas constituições democráticas*, p. 114).

<sup>61</sup> REALE JR, Miguel. *Casos de Direito Constitucional*, p. 113.

<sup>62</sup> Antonio D'Antena salienta a necessidade de tutelar-se os interesses políticos da minoria, no sistema majoritário, afirmando, inclusive, a substituição da expressão "princípio majoritário" pela expressão "princípio majoritário-minoritário" (*Il Principio Democratico Nel Sistema Dei Principi Costituzionali. Perspectivas Constitucionais - Nos 20 anos da constituição de 1976*, p. 446).

<sup>63</sup> O sistema eleitoral brasileiro na atualidade é analisado por Clémerson Merlin Clève (*Temas de direito constitucional*, p. 91).

A reforma política do Estado necessita, pois, de uma maior democratização nos quadros partidários, possibilitando o acesso e disputa igualitários a todos aqueles que pretendam disputar cargos eletivos.

DALMO DALLARI reforça os defensores da necessidade de uma reforma política urgente, acrescentando que:

"o interesse popular só virá com a melhoria do sistema de escolha dos representantes. E para que isso ocorra é indispensável um debate amplo e sem condicionamentos prévios, para que da própria realidade brotem soluções, de nada adiantando a fixação teórica e artificial de preceitos e diretrizes, muito bons em tese, mas completamente desligados da realidade."<sup>64</sup>

DUVERGER nos aponta alguns problemas relacionados à democracia de partidos, afirmando que:

"a estrutura interna dos partidos pode modificar, muito profundamente, esse estado de coisas. Os partidos de quadros, que não tem base financeira sólida e vivem em perpétuas dificuldades de dinheiro, são sempre sensíveis aos candidatos que custeiam os gastos da campanha: oficialmente, o partido escolhe o candidato; praticamente, a investidura se obtém sem grandes dificuldades... O grau de centralização do partido exerce, igualmente, influência sobre a liberdade das candidaturas. Em partidos descentralizados, os candidatos são escolhidos no escalão local, por diretórios que sofrem facilmente, a influência das personalidades da terra; nos partidos centralizados, em que a direção nacional aprova as candidaturas, a investidura partidária se obtém menos facilmente."<sup>65</sup>

Essa maior democracia interna nos partidos políticos evitaria a indesejada proliferação partidária, com a criação de inúmeros partidos sem qualquer mensagem ideológica ou social, simplesmente como "meras legendas de aluguel", que ao invés de fortalecerem a Democracia acabam por fragilizá-la e ridicularizá-la perante o eleitorado.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O renascer do direito*, p. 132. Conferir, ainda, sobre a necessidade de uma Reforma urgente: TEMER, Michel. *Constituição e política*, p. 32.

<sup>65</sup> DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*, p. 393.

<sup>66</sup> A multiplicação partidária é criticada por Ferreira Filho da seguinte forma: "Na verdade, salvo casos excepcionais de partidos programáticos, o partido é visto no Brasil como um *instrumento*, e nada mais do que isso, para a conquista do poder, ou, talvez, mais precisamente, para o acesso ao poder. Aquele que

Essa fragilização da Democracia, em virtude da proliferação partidária, também é salientada por DALLARI, ao verificar o pressuposto de que:

"cada partido político representa um diferente ponto de vista quanto a aspectos básicos da organização social ou quanto à orientação política do Estado", e, logo após, concluir que "é inútil do ponto de vista político, e sem qualquer autenticidade, um sistema de partidos que, além de não serem veículos de idéias e aspirações, são muito semelhantes entre si e não têm qualquer interferência nas modificações da estrutura social e muito menos na composição e orientação do Governo."<sup>67</sup>

Concordamos, pois, com a crítica feita por FERREIRA FILHO, em relação à multiplicação infinita dos partidos, ao expor que as democracias:

"não pretendem, contudo estimular a multiplicação infinita dos pequenos partidos. Ao mesmo tempo em que deixam a porta aberta à formação de novos partidos correspondendo a novas idéias, a novas necessidades, tentam impedir a constituição de pequenas facções, de pequenos grupos inexpressivos, mas, por vezes, perigosos. De fato, tais grupos são mais facilmente corrompidos pelo dinheiro, ou conquistados por uma camarilha, do que defluem interferências indevidas no processo de formação da vontade geral. Em si mesma, a multiplicidade dos partidos é um obstáculo ao funcionamento do regime parlamentar, pois, se nenhum dos partidos tem a maioria absoluta, os governos são necessariamente de coalizão e, em conseqüência, quase tíbios e instáveis."<sup>68</sup>

Relacionados esses problemas de organização partidária, retorna-se à idéia da necessidade de equacionamento de um dos grandes problemas da democracia representativa: a ausência de regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento e outros órgãos do Governo. O citado problema representa tão grave perigo à democracia representativa e aos partidos políticos que será tratado em tópico autônomo.

pretende alcançá-lo, elegendo-se governador, ou Presidente da República, entra para um dos grandes, o que o mais das vezes se tornaram grandes por terem sido o partido do governo ou o partido da oposição em visões de se tornar governo." (*O parlamentarismo*, p. 83).

<sup>67</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O renascer do direito*, p. 134.

<sup>68</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Os partidos políticos nas constituições democráticas*, p. 114.

### 3.5.2 Enfraquecimento dos partidos políticos

Impotência e abandono por parte dos partidos políticos, caracterizando uma crise na democracia representativa, fazem com que os diversos grupos sociais se dirijam direta ou indiretamente aos governantes para exigir destes uma determinada posição política ou político-legislativa ou para opor-se a já adotada, criando-se os denominados "grupos de pressão".

Dessa forma, esses grupos de interesse ou de promoção passam por um crescimento quantitativo e qualitativo surpreendente, pois todo grupo social que se veja prejudicado em seus objetivos corporativos, e abandonados em razão do distanciamento de seus representantes no Parlamento, passa a procurar mecanismos, nem sempre legais ou moralmente aceitáveis, para influenciar diretamente as Instituições do Estado, ou indiretamente a opinião pública, para que isso reflita nas decisões governamentais. Obviamente, os procedimentos de pressão serão mais ou menos variados, dependendo do tipo de meios de participação na vida pública existentes, da qualificação dos integrantes do grupo de pressão e de sua situação econômica - financeira.

Esse fenômeno tornou-se mais latente porque os recentes e modernos interesses sociais são pouco amoldáveis nas arcaicas estruturas partidárias tradicionais.

Importante salientarmos alguns fatores sociais que contribuem para a crise partidária, tais como, perda de centralidade do conflito entre trabalho e capital; excessiva fragmentação dos interesses sociais; fenômenos das agremiações transitórias; perda da centralidade do circuito governo-parlamento como itinerário das decisões políticas; redução da política econômica à política conjuntural e de manobra monetária; acabaram por inspirar o surgimento e fortalecimento de diversos grupos de interesse, de promoção e de pressão.

Surgem, nesse contexto, os movimentos sociais que congregam vários segmentos heterogêneos da população, passando a constituírem-se formas de mobilização que ocorrem fora do espaço dos partidos políticos, das associações e dos sindicatos.

Dessa forma, ocupam um espaço político próprio, diverso dos tradicionalmente ocupados pelos demais atores da competição política, utilizando-se de antigos e tradicionais direitos constitucionalmente consagrados: direito de reunião, direito de associação, direito de petição e direito de sindicalização.

Importante a observação de BADIA, para quem:

"os grupos de interesse e de promoção crescem cada dia mais. Ora, todo grupo de interesse ou de promoção que veja prejudicada a

sua razão de ser e seus objetivos por causa de extra-limitações do poder público ou da prepotência de outros grupos de sua espécie, e que não ache meios adequados de participação política e social para defender os seus interesses e as suas causas, ver-se-á obrigado a influenciar diretamente sobre as instituições do Estado para salvaguardar seus objetivos próprios ou, então, influenciar indiretamente sobre a opinião pública, tornando-se dessa forma - e circunstancialmente - um grupo de pressão. Os procedimentos de pressão serão mais ou menos variados, dependendo do tipo de maior de participação na vida pública existentes."<sup>69</sup>

Ressalte-se, porém, que o grande problema dos movimentos sociais reside na ausência de mecanismos internos para aceitação de oposição às idéias da maioria. Essa ausência para reconhecer posições divergentes talvez seja a maior diferença entre os movimentos sociais e a representação política tradicional.<sup>70</sup>

Além disso, as condutas e decisões corporativas estão livres das pressões do processo eleitoral e da responsabilidade institucional das decisões políticas. Os arranjos corporativos implicam numa troca de benefícios entre governo e as elites organizadas corporativamente. Essa compensação de vantagens envolve, de um lado, a prestação de serviços estatais de natureza social, de outro, os créditos, subsídios. Atende-se, com essa troca de benefícios, duas exigências: legitimação política mediante os serviços públicos e reprodução do capital através da gestão política da economia.

No caso dos partidos políticos há possibilidade de fixação da responsabilidade de seus representantes, porém na democracia participativa existe grande dificuldade em responsabilizar os demais atores da competição, e em especial, os grupos de pressão. Verifica-se, pois, uma ausência de visibilidade. Necessário, portanto, a regulamentação da atuação dos demais atores da competição política, para que a tomada das decisões possa se dar em um quadro de maior visibilidade e transparência.

A ampliação do cenário político aceita a participação de atores invisíveis, ou seja, que acabam tendo influência no processo decisório das grandes questões político-institucionais do país, mas sem se identificar, o que gera a total ausência de responsabilidade. É esse o grande problema dos *lobbies*, pois são grupos profissionalizados que atuam nos bastidores do poder, sem qualquer regulamentação e sem

---

<sup>69</sup> BADIA, F. *Partidos - grupos de pressão*, p. 19.

<sup>70</sup> Conferir: NATALE, Hugo E. Alvarez. *Contribucion al estudio de los grupos de interes*, p. 32.

responsabilidade pelas pressões camufladas que exercem. Esses grupos, apesar de estarem por detrás de diversas decisões políticas, não assumem qualquer responsabilidade por elas, sendo, pois, atores invisíveis.

Os partidos políticos pretendem conquistar e exercer o poder, enquanto os grupos de pressão não tentam isso, pois procuram exercer uma influência sobre os poderes públicos, em benefício próprio, mas não substituí-los.

Diferentemente dos partidos políticos que são organizações próprias de regimes democráticos ou que querem parecer-se democráticos, os grupos de pressão - em sua acepção mais lata - podem ser encontrados em todos os regimes (socialistas, democratas, totalitários, etc.), em todas as épocas.

Os grupos de pressão agem por meio de dupla ação: a) pressão direta sobre o poder político; b) pressão indireta sobre a opinião pública.

A pressão indireta é exercida sobre o público, sobre os governantes, sempre atentos à opinião pública. A opinião condiciona o comportamento dos governantes, especialmente nos regimes de democracia pluralista. Todo o poder, independentemente do regime político, leva em consideração a opinião pública. Nesse sentido, o interesse demonstrado pelos grupos de pressão em obter as simpatias da opinião pública, pois, agindo sobre o público pode-se agir diretamente sobre o poder.

Os grupos de pressão podem ser classificados em: a) grupos de massa - são aqueles baseados no número; b) grupos de quadros - são aqueles baseados não no número, mas sim na qualidade; e, c) escritórios ou organizações - são os grupos de pressão que se dedicam, profissionalmente, a realização de campanhas públicas.

Não raro os grupos de pressão estão enxertados nos partidos. No dizer de BONAVIDES, "sua atividade introduz na ordem constitucional um elemento novo de poder, que não se acha nos textos, e sem o qual o sistema partidário pelo menos ficaria inteligível".<sup>71</sup>

Referente a essa interpretação, PASQUINO vislumbra três situações:

- a) os grupos de pressão controlam o partido, não só com o financiamento de campanha, mas chegando a escolher os dirigentes e determinando a política a seguir, o que engessa a atuação partidária, impedindo combinações que busquem um

---

<sup>71</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 429.

apoio mais amplo;

- b) os grupos de pressão são dominados pelos partidos, o que os impede de articularem autonomamente as questões atuais da sociedade, ideologizando suas ações e diminuindo, assim, sua capacidade de fazer compromissos, e
- c) existe identidade de interesses entre alguns grupos e alguns partidos sobre temas importantes, mas jamais sobre os temas politicamente relevantes, mesmo porque os programas partidários não são redutíveis a tão-somente as pressões de grupos.<sup>72</sup>

### 3.5.3 Grupos de pressão

A Ciência Política e a Teoria Constitucional têm-se debruçado sobre este tema, na medida em que os grupamentos influenciam as relações reais de poder numa sociedade, várias vezes de forma determinante, embora quase nunca de maneira institucionalizada.

A ação dos grupos sobre o processo político, conforme salienta ARAGÃO, não é um fato recente na história da humanidade, pois os sistemas políticos da antiguidade já o conheciam. Citando KARL DEUTSCH, o autor relembra que os antigos reinos nos vales dos rios da Índia, Mesopotâmia e Egito permitiram dois grupos de pressão: guerreiros e sacerdotes; os guerreiros pretendiam tornarem-se nobres e os sacerdotes aspiravam serem proprietários de terras.<sup>73</sup>

Seria um erro evidente considerarmos o fenômeno dos grupos de pressão como sendo privativo do século XX, pois o século XIX oferece exemplos relevantes de pressões. O que acontece é que, no seio do *Welfare State* aumentou enormemente a esfera de competência dos poderes públicos, que traz consigo a natural conseqüência da progressiva dependência dos governados e de seus interesses no processo decisório político. Daí o aumento, em progressão aritmética em alguns casos, em outros geométrica do número de grupos de pressão que tentam defender - influenciando - os seus interesses perante o Estado ou através do Estado.

Como salientado por LASSALLE<sup>74</sup>, os fatores reais do poder que atuam no seio de cada sociedade "são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são". A seguir o autor indica vários fatores reais do poder: Monarquia, aristocracia, a grande burguesia,

<sup>72</sup> PASQUINO, Gianfranco. *Grupos de Pressão*. p. 565.

<sup>73</sup> ARAGÃO, Murillo. *Grupos de pressão no congresso nacional*, p. 18.

<sup>74</sup> LASSALLE, Ferdinand. *O que é a Constituição? Essência da constituição*.

os banqueiros, a pequena burguesia e a classe operária. Por fim afirma que: "Esse é, em síntese, em essência, a Constituição de um país: a soma dos fatores reais do poder que regem uma nação".

Ocorre, entretanto, que esses fatores reais de poder, ao perceberem a ineficiente representatividade popular dos partidos políticos e, conseqüentemente, dos parlamentares, acabam por organizarem-se em grupos de pressão.

Conforme se verifica historicamente, a atuação organizada de grupos de pressão sobre o Poder Legislativo no Brasil é comprovada desde o século passado, pois como salientado por SANTOS, ao exemplificar os grupos de pressão, a Associação Comercial da Bahia, entidade fundada em 1811, atuou em defesa de diversos interesses de seus associados junto ao Congresso Nacional durante a Primeira República.<sup>75</sup>

HUGO NATALE, por sua vez, argumenta que "a preponderância dos grupos de pressão e de poder constituem uma herança das intrigas de palácio".<sup>76</sup>

Na doutrina nacional, importante salientarmos a conceituação de BONAVIDES<sup>77</sup> e NUSDEO<sup>78</sup>. Para o primeiro, grupo de pressão se define pelo exercício de influência sobre o poder político, para eventual obtenção de uma determinação da medida do governo que lhe favoreça os interesses, enquanto para o segundo, grupos de pressão seriam definidos como qualquer conjunto de pessoas ou entidades que procura obter normas, dispositivos e respectivas interpretações, bem como medidas de um modo geral favorável aos seus intentos.

Relembre-se o discurso do Vice-Presidente MARCO MACIEL, então Senador da República, pronunciado em 21 de setembro de 1984, no Senado Federal, definindo a origem do termo *lobby*:

"a atuação dos grupos de pressão junto aos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e aos Partidos Políticos é conhecida, como se sabe, segundo a expressão inglesa *lobby*, significando as antecâmaras ou ante-salas das repartições ou edifícios utilizados originalmente pelos representantes de tais organizações como locais onde desenvolviam, preferencialmente, o exercício de seus trabalhos. Do vocábulo derivaram *lobbyists*,

---

<sup>75</sup> SANTOS, Mário Augusto. *Associação Comercial da Bahia na Primeira República*.

<sup>76</sup> NATALE, Hugo E. Alvarez. *Contribucion al estudio de los grupos de interes*, p. 17.

<sup>77</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*, p. 19.

<sup>78</sup> NUSDEO, Fábio. *O direito econômico e os grupos de pressão*.

que designa pessoas que se dedicam àquela atividade e *lobbaying*, que exprime o procedimento dessa atividade."<sup>79</sup>

### 3.5.4 Ligações entre grupos de pressão e partidos políticos no Brasil

São visíveis as ligações entre grupos de pressão e partidos políticos no Brasil. Os grandes grupos econômicos não só apoiam e financiam a maioria dos partidos, como têm parlamentares e dirigentes partidários saídos dos seus quadros. Exemplos mais claros são a Confederação Nacional da Indústria, a Federação das Indústrias de São Paulo e as associações ruralistas, como a recentemente ressurreta União Democrática Brasileira, bem como as grandes empreiteiras nacionais, Odebrecht, Andrade Gutierrez, entre outras.<sup>80</sup>

Os movimentos de trabalhadores, por sua vez, utilizam, no plano político, os partidos cujos parlamentares tenham sido apoiados eleitoralmente pelos sindicatos e entidades de trabalhadores ou partidos que possuem vinculação com áreas sindicais, de acordo com o seguinte esquema:

- a) PT - Partido dos Trabalhadores: CUT - Central Única dos Trabalhadores;
- b) PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro: CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores e CGT II - Central Geral dos Trabalhadores;
- c) PTB - Partido Trabalhista Brasileiro: CGT Confederação Geral dos Trabalhadores e USI - União Sindical Independente;
- d) PDT - Partido Democrático Trabalhista: CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores e CGT II - Central Geral dos Trabalhadores.<sup>81</sup>

### 3.5.5 Regulamentação e controle dos grupos de pressão

O aperfeiçoamento da Democracia deve buscar a necessária visibilidade na atuação política e a responsabilidade pela influência na tomada de decisões, não somente em relação aos partidos políticos, mas também em relação aos grupos de pressão. A regulamentação seria o conjunto mínimo de interesses comuns, incluindo especialmente

---

<sup>79</sup> MACIEL, Marco. *Grupos de pressão e lobby*.

<sup>80</sup> No tangente à participação das empreiteiras no trato com os parlamentares, vejam-se os episódios da Comissão Parlamentar de Inquérito da corrupção, dos "anões do Orçamento", que revela ligações da Construtora Odebrecht financiando campanhas de quase todos os partidos.

<sup>81</sup> ARAGÃO, Murillo. *Grupos de Pressão no Congresso Nacional*. p. 53.

interesse comum de buscar o *fair play* entre os interesses privados e particulares.

NATALE expõe com muita propriedade o fato de que "um grupo ter a pretensão de impor seu interesse privado ao interesse público e geral da sociedade não é uma novidade na história, nem um perigo. O que é uma novidade e importa um grave perigo, é que efetive essa pretensão por meio da utilização de técnicas de domínio e de quebraamento".<sup>82</sup>

Portanto, uma boa maneira de controle sobre os meios utilizados pelos grupos de pressão é a de, uma vez reconhecida a justiça de seus interesses e das suas pretensões particulares, estabelecer os meios e instituições através dos quais estes possam defender seus legítimos interesses e causas, de forma legal e transparente.

Além disso, importante realçarmos que a reestruturação dos partidos políticos, a descentralização do poder, a efetividade das formas democráticas semi-diretas e a democracia participativa são outros meios de fortalecimento institucional da Democracia e da representatividade popular, e, conseqüentemente, de enfraquecimento sensível dos grupos invisíveis de poder no cenário político.

A Reforma Política do Estado obrigatoriamente deve estar centrada na necessidade de maior proximidade da vontade popular com a vontade expressa pelo Parlamento, para o aprimoramento e fortalecimento da Democracia.

Desta forma, a edição de uma legislação eleitoral mais rígida que garanta maior transparência no financiamento e atuação dos partidos políticos e dos grupos de pressão é essencial para o fortalecimento da Democracia.

Apesar das dificuldades do sistema representativo e dos complicadores naturais existentes da dinâmica democrática, não podemos deixar de salientar que permanecem os partidos políticos em posição de extrema relevância no cenário decisional brasileiro, pois enquanto detentores da atividade legiferante, são os únicos que - influenciados ou não por demais grupos de interesses, de promoção e de pressão - efetivamente acabam por tomar decisões definitivas que vinculam toda a sociedade por meio de leis.

A organização e regulamentação dos partidos políticos e sua participação da democracia representativa, permite uma maior alternância do Poder e democratização das decisões, com respeito e voz

---

<sup>82</sup> NATALE, Hugo E. Alvarez. *Contribucion al estudio de los grupos de interes*, p. 17.

aos direitos das minorias. Além disso, o controle e responsabilização das decisões políticas dos partidos apresenta-se mais plausível com a necessária transparência e visibilidade do sistema democrático, diferentemente do que ocorre com diversos grupos de pressão que, sob o manto do anonimato e articulações de bastidores, tornam-se atores invisíveis do cenário político, de grande influência mas totalmente irresponsáveis politicamente.

#### 4. EVOLUÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Os partidos políticos no Brasil foram institucionalizados com a Constituição de 1946, dizendo BONAVIDES:

"que não andaria exagerado quem datsse dessa Constituição 'a existência verdadeira do partido político em nosso país, existência que começa com o advento dos partidos nacionais. Os cem anos antecedentes viram apenas agremiação que, à luz dos conceitos contemporâneos, relativos à organização e funcionamento dos partidos, dificilmente poderiam receber o nome partidário'."<sup>83</sup>

Durante o império o partido conservador e o liberal não possuíam outra função a não ser a de chegar ao poder.

Os liberais do Império exprimiam na sociedade os interesses urbanos da burguesia comercial, o idealismo dos bacharéis, o reformismo progressista das classes sem compromissos diretos com a escravidão e o feudo.

Os conservadores eram o partido da ordem, o núcleo das elites satisfeitas e reacionárias.

Porém não havia um liame que diferenciava esses partidos, chegando-se a dizer que "não havia nada mais conservador que um liberal no poder; e nada mais liberal que um conservador no poder".

Em 1870, no meio de uma crise que afetava os partidos conservador e liberal, que vinha desde o fim da guerra do Paraguai, é lançado o programa republicano. Com as crises do final do Império, pôs-se termo à existência dos dois grandes partidos da época: o Conservador e o Republicano.

Após a proclamação da república, houve um retrocesso. Com o federalismo, passou a existir uma maior descentralização. As oligarquias estaduais queriam o antipartidarismo nacional, e dessa maneira governaram o país por quase meio século.

Em 1930 uma revolução pôs fim ao antigo sistema eleitoral. Começava uma nova era para a afirmação dos partidos político no Brasil.

Com a Constituição de 1934, houve um enfraquecimento dos partidos estaduais. Não havia a denominação de partidos políticos pela Constituição, mas entendia-se por vezes.

O progresso conseguido com a Constituição de 34 foi arrebatado com a Constituição do Estado Novo. Extinguiu-se os

---

<sup>83</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p. 470.

partidos políticos, nem mesmo o partido único existia. Com a queda do nazi-facismo europeu, veio a redemocratização do país e com esta a Constituição de 1946, que conservou as conquistas de nosso segundo Código Eleitoral, baixado no final da ditadura quando esta guinava-se para a democracia.

As conquistas da Constituição de 1946, que foi a primeira a reconhecer os partidos políticos, foram sufocadas com a revolta de 1964. Instituiu-se com esta Constituição o bipartidarismo, mas o que havia era um partido da situação que absolvía o da oposição, que não era tão oposição assim. Com a redemocratização, é eleito em 1985 um presidente civil. É o fim do regime militar que veio para suprimir uma crise institucional criada com a saída de JÂNIO QUADROS e se transformou numa mancha negra na história política brasileira.

Com a Constituição de 1988, "é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana", diz no seu art. 17.

Não amadurecido o bastante para ter partidos fortes e estáveis, o Brasil vê uma oscilação partidária no cenário nacional. A ideologia partidária não, por vezes, corresponde a ideologia dos integrantes, que usam o partido para galgar o poder. Outras vezes a ideologia do partido guina-se contrária a de seus partidários.

No Brasil não há tradição partidária, seja pelo exagerado personalismo que domina a vida política brasileira e a dos próprios partidos, levando ao desapareço pelos programas e diretrizes partidárias, seja pelo acentuado regionalismo que tem servido de base e orientado a sua formação.

Para uma melhor compreensão da matéria, dividiremos a evolução histórica partidária no Brasil segundo a égide de cada Constituição vigente na época, visando com isso dar um aspecto lógico e didático.

#### 4.1 A CONSTITUIÇÃO DE 1824<sup>84</sup>

A história constitucional brasileira se inicia sob o símbolo da outorga. A ulterior submissão da Constituição de 1824 à ratificação das províncias, ao contrário da indulgente avaliação de autores ilustres<sup>85</sup>, não se lhe permite aponha o selo da aprovação popular, por mais estreitos que sejam os critérios utilizados para identificá-la.

---

<sup>84</sup> Obra fundamental à compreensão da Constituição de 1824 é *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, de José Antonio Pimenta Bueno.

<sup>85</sup> CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*, 500.

Nas palavras de BARROSO, "é inegável, contudo, que a Constituição do Império fundava-se em certo compromisso liberal, a despeito de jamais haver sido encarada pelo Imperador como fonte de legitimidade do poder que exercia. O mando pessoal, semi-absoluto, ora guardava mera relação formal com a estrutura normativa da Constituição, ora simplesmente a ignorava".<sup>86</sup>

Segundo OSIRES TEIXEIRA, ao discorrer a respeito do papel dos partidos políticos no Brasil:

"A Constituição de 1824 desestimulou o aparecimento de partidos com características próprias, face à introdução do quarto poder – Moderador. Só com o episódio da abdicação de D. Pedro em 1831, se consolida o chamado 'Estado Nacional', aglutinando-se os representantes em duas correntes: a dos grandes proprietários rurais e a das classes populares. Não existiam partidos na expressão da palavra, existiam duas correntes de opinião: a conservadora e a liberal, na qual se apoiava a Regência."<sup>87</sup>

Nas palavras de NELSON NOGUEIRA:

"Nossa política monárquica conheceu um sistema partidário que se compararia ao inglês, no sentido de ter havido um conservador e um liberal que se poderiam cotejar respectivamente com o *tory* e o *whig* (inclusive em certos pontos dos seus embasamentos sociais), se não fora a refração que se é forçado a reconhecer que atinge as instituições adotadas num país como era o nosso então. Dois partidos, para praticar jogo semelhante ao britânico: mas nem a constituição que tínhamos era bem uma cópia da inglesa, nem nossos homens tinham como os de lá o *pedigree* parlamentar e a ambiência cultural."<sup>88</sup>

Durante o Império, nunca chegamos a ter o que hoje poderíamos chamar de um sistema partidário. Na verdade, a Constituição de 1824, ao se omitir em relação aos partidos políticos, que na forma como hoje são concebidos constituem uma realidade do fim do Séc. XIX terminou implantando o regime da liberdade de organização partidária. Os partidos políticos do Império, pelo menos até 1868, quando os liberais organizam a "Liga Progressista" e o "Centro Liberal", ou talvez 1870, quando os republicanos lançam o Manifesto de Itu e fundam o Partido

---

<sup>86</sup> BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*, p. 07.

<sup>87</sup> TEIXEIRA, Osires. *O papel dos partidos políticos no aprimoramento das instituições políticas*, p. 55.

<sup>88</sup> SALDANHA, Nelson Nogueira. *Histórias das Idéias Políticas no Brasil*, p. 148.

Republicano, não eram instituições, não tinham estatutos nem se revestiam de qualquer forma de organização jurídica. Eram, na verdade, vontades concorrentes, uma simples convergência de interesses e afinidades – ou ideológicas e de convicção, ou mesmo de simples interesses, acima das convicções. Não parece justa, portanto, como veremos, a sentença terrível de OLIVEIRA VIANA que em sua obra *A Queda do Império* diz serem eles apenas "simples agregados de clãs organizados para a exploração em comum das vantagens do poder".<sup>89</sup>

Como lembra OLIVEIRA LIMA, e como confirma AMÉRICO BRASILIENSE em seu *Os programas dos partidos e o Segundo Império*, os partidos brasileiros datam da Regência: o Liberal nascido em torno das idéias reformistas propiciadas pela Revolução de Sete de Abril, e o Conservador surgido da reação a esse sentimento exaltado, com a estrondosa passagem do mais famoso líder do liberalismo do primeiro Império para as fileiras do conservadorismo: BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, com o seu movimento "regressista". Uma síntese muito expressiva de OLIVEIRA LIMA mostra como e em torno de que interesses se agrupava a elite política daquela época:

"(...) o soberano fazia as vezes de eixo do Estado. O pessoal político ficava em redor dele, atraídos uns pelo seu magnetismo, afastados outros pelo seu caráter desigual, sem se agruparem em bandos disciplinados. A tendência comum era democrática, portanto antiautocrática, mas simpatias e antipatias visavam diretamente o monarca e os princípios mais se regulavam pelos sentimentos assim manifestados."<sup>90</sup>

É claro que o Sete de Abril, a abdicação do monarca e a instalação da Regência modificariam sensivelmente esse panorama. O triunfo das idéias liberais, o fim do absolutismo voluntarioso de D. Pedro I e o recuo amedrontado de seus áulicos fizeram surgir um nítido movimento de idéias em torno de reformas políticas e institucionais que se tornaram inevitáveis. A partir daí, é ainda OLIVEIRA LIMA quem diz:

"Predominaram idéias e paixões: os republicanos uniram-se quase todos aos avançados que foram mais tarde os liberais, certo número permanecendo fiel ao federalismo; os constitucionais fundiram-se com os moderados e rodearam a bandeira conservadora, quando as aspirações dos radicais foram

---

<sup>89</sup> NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*, p. 65.

<sup>90</sup> LIMA, Oliveira. *O Movimento da Independência – O Império Brasileiro (1821-1889)*, p. 383.

parcialmente satisfeitas pelo Ato Adicional, um momento de transação e conciliação entre as elites, para evitar o que ameaçava se transformar em insurreição permanente. Como disse Evaristo na Câmara, foi preciso 'fazer parar o carro da revolução'.<sup>91</sup>

O que então significava o liberalismo? Segundo OLIVEIRA LIMA, de quem nos valem para traçar esse quadro, o sentimento liberal predominante "abrangida a Monarquia federativa; a abolição do Poder Moderador; a eleição bienal da Câmara; o Senado eletivo e temporário; a supressão do Conselho de Estado; Assembléias Legislativas provinciais com duas Câmaras; intendentess municipais desempenhando nas comunas o papel dos Presidentes nas Províncias".

O Ato Adicional, no entanto, como momento de transação entre dois extremos, um que desejava tudo modificar, e outro que nada admitia mudar, terminou apenas abrandando o rigorismo centralista e instituindo Assembléias Legislativas Provinciais, em lugar dos Conselhos Gerais de Província, que na verdade eram simples órgãos consultivos sem poderes. As demais aspirações liberais terminaram, na verdade, umas adiadas e nunca realizadas; outras colocadas em ação pela força dos costumes, mas sem se mexer na Constituição, e outras momentaneamente apenas realizadas. Enquanto os liberais exaltados achavam que nada tinha conseguido, os conservadores radicais acreditavam que se tinha ido longe demais.

Na verdade, porém, se o Ato Adicional não atendeu às aspirações dos liberais exaltados, e extrapolou em muito o que concediam os conservadores radicais, foi em torno desse confronto que se criou o sistema partidário do Império. Em 1837, com a renúncia de FEIJÓ e a eleição de PEDRO DE ARAÚJO LIMA, funda-se de fato o Partido Conservador, no momento em que BERNARDO PEREIRA DE VASCONCELOS, a maior figura do liberalismo exaltado, ao tempo de D. Pedro I, passa com enorme estrondo e seu antológico discurso para a reação conservadora. Esse predomínio conservador, no entanto, dura pouco, pois sucumbe ao golpe parlamentar da maioria, quando os liberais, à margem da Constituição, conseguem elevar ao trono o seu herdeiro, então com 14 anos de idade, quatro antes dos dezoito previstos na Constituição de 1824. As revoltas liberais de Minas e São Paulo, em 1842, e a Praieira, em Pernambuco, em 1848, determinam um longo ostracismo para o partido que em 1840 fez a maioria. É a fase do longo predomínio conservador que, no poder, recria por lei o Conselho de estado, banido da Constituição pelo Ato Adicional, faz

---

<sup>91</sup> LIMA, Oliveira. *O Movimento da Independência – O Império Brasileiro (1821-1889)*, p. 387.

votar a lei interpretativa do Ato Adicional, travando as conquistas liberais e muda o Código de Processo Penal para reforçar o poder de autoridade.

Os vinte anos que se seguem, entre 1848 e 1868, com o pequeno intervalo da "Conciliação" do Marquês de Paraná, marcam um novo confronto de idéias e posições entre as concepções dos liberais e a dos conservadores. Nesse jogo de posições, em que coube aos liberais pregar as reformas e aos conservadores efetivá-las, quando no governo, se esgota a política partidária.

Nada dividia essencialmente a sociedade brasileira, tão homogênea, onde o feudalismo não deixava vestígios e se achavam completamente fora de lugar as quimeras políticas e os programas abstratos. Os partidos duravam ou deviam durar o tempo que duravam as idéias que os legitimavam. Os partidos seriam, portanto, todos de ocasião, liberais ou conservadores, de acordo com as circunstâncias e os interesses, não de acordo com princípios de doutrina ou com tradições históricas. A ausência de privilégios condenava os partidos a defenderem somente princípios de atualidade, idéias ondeantes, as quais não podiam sobreviver.

Se isto foi um bem ou mal, só a crítica histórica poderá dizer. Mas, quem olha o panorama partidário da vida política contemporânea do Brasil, fatalmente há de concordar que, deixando a questão partidária ao livre jogo dos arbítrios dos homens, a Constituição de 1824 nada mais fez do que atender a irremovível pressão da realidade brasileira.

Segundo MANOEL RODRIGUES FERREIRA<sup>92</sup>, em 1870, existiam no Brasil, os seguintes partidos políticos:

- a) Partido Liberal, que teve suas origens em 1831, sofrendo uma evolução em 1869;
- b) Partido Conservador, que foi constituído em 1837, pregando por uma maior unidade do Império, contra a formação de estados dentro do Estado, pelas assembléias provinciais;
- c) Partido Progressista, criado em 1862, na Câmara, de uma oposição ao ministério;
- d) Partido Liberal-Radical, que se estruturou em 1868, teve suas origens nas lutas políticas de 1862 em diante;
- e) Partido Liberal (2), em 1869, há um acordo entre os liberais históricos e os progressistas, para fazerem oposição ao novo

---

<sup>92</sup> FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*, p. 205-206.

ministério. Em conseqüência, houve a fundação de um clube e de um jornal;

- f) Partido Republicano, criado em 3 de dezembro de 1870, na capital do Império, após a publicação no jornal *A República*, do Manifesto Republicano. Era composto da ala radical do Partido Liberal-Radical.

#### 4.2 A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891<sup>93</sup>

Afigura-se fora de dúvida, constata SEABRA FAGUNDES, que a República no Brasil nasce sem legitimidade, e "nada documenta que a idéia republicana fosse uma aspiração generalizada na opinião pública, embora houvesse grupos diversos, e intelectualmente de grande expressão, que por ela batalhassem. E o episódio, em si, da Proclamação, revestiu todos os aspectos de um mero pronunciamento militar, de um golpe armado. O povo o recebeu atônito e perplexo".<sup>94</sup>

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 era vazada em 91 artigos e mais oito das Disposições Transitórias e, por isso, caracteriza-se como a mais concisa das seis Constituições da República.

Em 1889 foi instituído o Governo Provisório, pelo Dec. n.º I/1889, que era chefiado pelo Marechal DEODORO DA FONSECA, alagoano, herói do Paraguai, e teve como subchefe, em princípio, RUI BARBOSA, baiano (1849-1923), advogado e jornalista, também Ministro da Fazenda.<sup>95</sup>

O Governo Provisório dissolveu em breve prazo as duas Casas da Assembléia Geral, o Conselho de Estado, as Assembléias Provinciais, conservando, entretanto, o Supremo Tribunal de Justiça e as Relações ou Tribunais existentes nas províncias, pois o Judiciário se mostrou dócil e adesista.

Havia em 1889, três grandes partidos nacionais, o Liberal, o Conservador e o Republicano que, todavia, não tinham organização interna, como os de hoje, nem havia legislação que os regulassem. Desapareceram os dois primeiros e famosos partidos monárquicos sem que houvesse qualquer ato expresso dos vencedores nesse sentido.

Muitos políticos do velho regime aderiram ao novo e outros

---

<sup>93</sup> Obra fundamental ao conhecimento da Carta de 1891 é *A Constituição Republicana*, de Agenor de Roure.

<sup>94</sup> FAGUNDES, M. Seabra. *A Legitimidade do Poder Político na Experiência Brasileira*, p. 16.

<sup>95</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891*, p. 21.

se recolheram à vida particular, encerrando as respectivas carreiras políticas.

No curso de 1890, a cisão era notória entre os republicanos, como assinala FELISBERTO FREIRE, responsabilizando-se por parte as dificuldades do novo regime aquele tempo.<sup>96</sup>

As facções se multiplicaram. Não mais a dos "adesistas" e a dos "históricos". Os republicanos anteriores a 15-11-1889 formavam contingentes de origem diversa:

- a) os juristas e profissionais de carreiras liberais, que vinham do Manifesto de 1870 e dos Clubes Republicanos;
- b) os militares;
- c) os positivistas, muitos dos quais também militares;
- d) os adesistas de véspera.

E ainda há a contar os saudosistas da Monarquia, que tentaram, ou, pelo menos, desejaram - acredita-se - a restauração, ou hostilizaram a República na imprensa interna e, depois da censura e da repressão, na estrangeira, logo em dezembro de 1889, quando os exilados se manifestaram na Europa e constituíram os "cortesãos da desgraça". Ainda alimentaram esperanças de reestruturação pelo menos até o fim do Governo do Presidente PRUDENTE DE MORAIS.

A inexistência de novos partidos políticos prolongou-se até 1946. O desaparecimento dos velhos partidos sem que outros se formassem, a despeito de algumas tentativas, não só prejudicou a coordenação e orientação da política, segundo os grandes ideais e interesses da Nação, mas é responsável pelos partidos estaduais indiferentes aos problemas do País e apenas embrenhados na disputa do mando local, quase sempre à sombra do Governo Federal por meio de ação *manu militari*, como o bombardeio da Bahia em 1912.

Sob esse ponto de vista, as práticas constitucionais e políticas desceram de nível a partir da República, se comparadas com as do Império depois de 1840.

#### 4.2.1 A Emenda Constitucional de 1926

O movimento revisionista de RUI BARBOSA e outros, há vários anos, buscava corrigir os defeitos da Constituição de 1891, no sentido de sua melhoria em prol da democracia e do liberalismo.

Por ironia da história, o primeiro Presidente revisionista,

---

<sup>96</sup> FREIRE, Felisberto Firmo de Oliveira. *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal*.

ARTHUR BERNARDES, tomou a iniciativa de executar a reforma, exatamente na contra mão do movimento revisionista, empreendendo por traço fundamental o ímpeto centralizador, impondo limitações à autonomia dos Estados, fortalecendo a União e ampliando os casos de intervenção federal.

#### 4.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1934<sup>97</sup>

Conforme os ensinamentos de PINTO FERREIRA:

"Vitorioso o movimento, uma Junta Governativa Militar, pelo Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, formalizou a transferência do poder para um Governo Provisório, chefiado por GETÚLIO VARGAS. A nova ordem somente veio a institucionalizar-se, tardiamente, com o advento da Constituição de 16 de julho de 1934, cuja necessidade fora 'dramaticamente' acentuada pela Revolução Constitucionalista de São Paulo, em 1932."<sup>98</sup>

Para BARROSO:

"A Constituição de 1934, influenciada pela Constituição de Weimar, de 1919, e pelo corporativismo, continha inovações e virtudes. Dedicou um título à Ordem Econômica e Social, iniciando a era da intervenção estatal. Criou a Justiça do Trabalho e o salário-mínimo. Em uma fórmula de compromisso entre capital e trabalho, delineou o arcabouço formal de uma democracia social, que não se consumou."<sup>99</sup>

Prevaleceu na Constituição a idéia da representação classista. A Câmara dos Deputados compor-se-ia de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais (art. 23).<sup>100</sup>

Disponha, ainda, que os deputados das profissões seriam eleitos na forma da lei ordinária por um sufrágio indireto das associações profissionais, reunidas nos seguintes grupos: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos (art. 23, §3º).

Teve o grande mérito de criar, no seio da Constituição – porquanto já

<sup>97</sup> Obra indispensável ao conhecimento da Constituição de 1934 é *Em Torno da Constituição*, de João Mangabeira, editada naquele ano pela Cia. Editora Nacional.

<sup>98</sup> FERREIRA, Pinto. *Princípios do Direito Constitucional Moderno*, p. 112.

<sup>99</sup> BARROSO, Luis Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas*, p. 18.

<sup>100</sup> POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*, p. 51.

havia sido criada pelo Código Eleitoral (Decreto n.º 21.076/32) – a Justiça Eleitoral como órgão do poder Judiciário (art. 63, d).<sup>101</sup>

#### 4.4 A CONSTITUIÇÃO DE 1937<sup>102</sup>

Ao outorgar a Constituição de 10 de novembro de 1937, VARGAS dizia atender "as legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem resultantes da crescente agravamento dos dissídios partidários".<sup>103</sup>

Muitos dos biógrafos do Ditador, no entanto, lhe atribuem a maior parcela de responsabilidade no agravamento daqueles dissídios, com a manipulação, por ele, a partir de 1934, da ameaça "subversiva" para reunir, em suas mãos, os poderes autoritários que a Constituição de 1934 respaldou.

Pela primeira vez, havia surgido no Brasil partidos de âmbito nacional e de profunda conotação ideológica, a repetir o quadro europeu, na repercussão, aqui, do conflito entre o comunismo e o nazi-fascismo.

O desenvolvimento político inglês havia, há tempos, mostrado como os partidos, aceitando as linhas gerais do arcabouço institucional do Estado, apresentavam maior área de consenso que de dissensão. Acostumaram-se os dirigentes e a opinião pública na Grã-Bretanha a ver os oponentes políticos como adversários eventuais, meros defensores de *policies* divergentes, nunca como inimigos irreconciliáveis, a serem destruídos.

Mas a consolidação do comunismo na União Soviética e sua expansão, a partir da década de 30 e o crescimento do nazi-fascismo no continente europeu, transmudaram esse quadro. Ambos os movimentos reservaram aos partidos o papel excepcional de propagadores da doutrina, de máquinas ideológicas aguerridas e, no caso do fascismo, exasperou-se a agremiação na função de milícia atuante, de agrupamento militar. E em um caso e outro, desejou-se para o partido, como "único", a exclusividade da ação na cena política.

A tais agremiações talvez se devesse melhor reservar a expressão de "facções", que, nos tempos iniciais, tanto serviu para injuriar os partidos.<sup>104</sup>

Não surpreende que a Constituição de 1937 não se refira a

<sup>101</sup> CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*, p. 22.

<sup>102</sup> Obras fundamentais ao conhecimento da Constituição de 1937 são *A Constituição de 1937*, de Araújo Castro, e *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*, de Pontes de Miranda.

<sup>103</sup> COSTA PORTO, Walter. *Constituições Brasileiras: 1937*, p. 29.

<sup>104</sup> MADINSON, James. *O Federalismo*.

partidos. Nem a Constituição que a precedeu – a de 1934 – nem a de 1891 (emendada em 1926) – faziam qualquer menção a eles.

Só muito recentemente, em verdade, é que o direito positivo começou a abrigar disposições sobre a organização e o funcionamento dessas organizações, o mais das vezes numa visão restritiva, a aparar-lhe excessos, a vedar o registro de partidos confessionais, a proibir uniformes e militarização.

Se hoje é numeroso e mesmo casuístico esse disciplinamento, os primeiros momentos da vida partidária encontraram, mesmo, a suspeição dos dirigentes e da opinião pública nos Estados. E até a crônica política não lhes reservava atenção, limitando-se os estudiosos ao exame dos ramos formais de governo.

Mas surpreende que em sua ação política, VARGAS não tenha procurado se apoiar, no Estado Novo – como o modelo europeu lhe sugeria – em qualquer base partidária.

Segundo LAMONIER:

"Já se mostrou como a história dos partidos no Brasil – um percurso de descontinuidade – foi marcada pelas intrmissões estatais. Nas sete formações partidárias que o Brasil já teve, mostram Bolívar Lamonier e Rachel Meneguello – com o 2º Reinado, como a 1ª República, com a 2ª República, com a redemocratização, de 1946 até 1964, com a Emenda Constitucional n.º 5/69, com a reforma partidária de 1979 e com a reestruturação trazida pela Emenda n.º 25/85 – “com exceção da última e, parcialmente, da penúltima, as passagens de um sistema a outros sempre foram mediados pela intervenção coercitiva do Poder Central.”<sup>105</sup>

Com o golpe de 37, houve o único hiato nessa trajetória partidária. E transformando, por decreto de 30 de novembro daquele ano, os partidos políticos em sociedades culturais ou beneficentes, VARGAS não cuidou de reanimá-los.

Em entrevista coletiva à imprensa, em 1945, DULLES descreveria o nazi-fascismo como sistema “caracterizado por um partido único, oficial e pelo poder absoluto do Estado sobre a vida econômica e espiritual dos indivíduos, com preconceito racial e repúdio da religião”. Segundo VARGAS, “nada disto tinha acontecido no Estado Novo”.<sup>106</sup>

A Primeira República encontrara sua maior mancha na

<sup>105</sup> LAMONIER, Bolívar e MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática*, p. 21.

<sup>106</sup> DULLES, John W. F. *Getúlio Vargas – Biografia Política*, p. 275.

manipulação dos pleitos, que serviam ao jogo fácil das oligarquias. Os processos fraudulentos que, no Império, haviam merecido a declaração patética de FRANCISCO BELISÁRIO SOARES DE SOUZA - "Tudo tornou-se artificial nas eleições"<sup>107</sup>- se prolongaram com o novo regime: tinham início na qualificação, com parcialidade, dos votantes, e no disputar das mesas eleitorais, e seu coroamento na verificação e no reconhecimento, em cada uma das Câmaras, dos poderes de seus membros.

#### 4.5 A CONSTITUIÇÃO DE 1946<sup>108</sup>

A Constituição promulgada em 18 de setembro de 1946 foi contemporânea de uma fecunda época de construção constitucional em todo mundo. Com o fim da Segunda Guerra, diversos Estados tornaram-se independentes, elaborando seus estatutos fundamentais. Outros tantos, findos os regimes ditatoriais, reordenavam suas instituições. Conforme notícia AFONSO ARINOS, entre 1946 e 1949, vinte e um países editaram novas Constituições, sem contar a América Latina, onde oito Estados inauguraram novas Leis básicas ou reformaram a fundo as existentes.<sup>109</sup>

Uma das grandes inovações da Constituição de 1946 sem dúvida foi a implantação do sistema de representação proporcional, dando mais sensibilidade à representação popular, permitindo ter uma voz, pelo menos, qualquer grupo de opinião pública. Mas favorece a multiplicação dos partidos, o que enfraquece tanto o Governo quanto às oposições.<sup>110</sup>

Esse fato foi observado na França e na Itália, suscitando em ambos a instabilidade dos gabinetes. Ocorreu, igualmente, no Brasil, onde existiam 14 partidos políticos em 1964. Nenhum Presidente, à exceção de DUTRA, foi eleito por maioria absoluta. Os pequenos partidos salvo exceções honrosas do intransigente Partido Libertador (parlamentarista), tendiam à barganha com o partido mais numeroso, do Governo.

Outro defeito dos partidos nacionais criados a partir de 1945 era a tirania das cúpulas sobre todas as seções regionais. Uma

---

<sup>107</sup> SOARES DE SOUZA, Francisco Belisário. *O Sistema Eleitoral no Império*, p. 6.

<sup>108</sup> Obras fundamentais ao conhecimento da Constituição de 1946 são *A Constituição Brasileira de 1946*, de José Duarte e os *Comentários à Constituição de 1946*, de Pontes de Miranda.

<sup>109</sup> MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *As Constituições Brasileiras*, p. 171.

<sup>110</sup> BALEEIRO, Aliomar e SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições Brasileiras: 1946*, p. 21.

oligarquia (quando não um chefe único) de cada Estado decidia ilimitadamente das Seções Municipais e, por esse meio, das representações no Diretório Nacional e nas Convenções. Nunca se achou uma fórmula ou método para que as direções estaduais e a nacional refletissem a vontade das centenas de Seções Municipais de cada Estado. Alguns partidos pequenos tinham "donos" e vendiam até inscrições para candidaturas ao Congresso.

Até 1946, as elites mandavam e as massas ou obedeciam ou permaneciam indiferentes, senão "bestificadas", segundo a expressão célebre de ARISTIDES LOBO em 1889. Em parte, porque prevalecia a maioria de analfabetos e miseráveis, no sentido econômico; em parte, porque os processos eleitorais anteriores ao Código de 1923 não permitiam a expressão das aspirações e interesses daquelas massas, graças à violência e à fraude.

Pela primeira vez, as eleições de 1945, apesar do voto mercenário nas zonas rurais, revelaram o peso do proletariado e das classes submédias. Isso veio produzir o aparecimento dos líderes populistas, o primeiro dos quais foi VARGAS, que capitalizou os frutos da legislação trabalhista. O segundo, naturalmente, foi PRESTES, aureolado pelas passagens heróicas de 1924 e 1926, pela chefia do PC e pela longa prisão de 10 anos de 1935-1945.

Os dois concorreram na disputa das massas de 1945 e uniram-se em 1947 entre si e com ADEMAR DE BARROS que antes derrotara naquele ano, PSD e UDN, elegendo-se Governador em São Paulo.

Revelou-se um líder eficaz, por isso mesmo violentamente combatido em São Paulo pelo PSD e pela UDN.

O populismo cedo degenerou em demagogia pura e simples. Multiplicaram-se os projetos, leis e decretos executivos para capacitação das categorias profissionais numerosas. Essa demagogia, depois do banimento do PC, coube quase que exclusivamente ao PTB, fortalecido pela posse do Ministério do Trabalho graças às barganhas com o PSD, que teve quase todos os Presidentes da República.

#### 4.6 A CONSTITUIÇÃO DE 1967<sup>111</sup>

A Constituição de 1967 integrou de maneira precisa os partidos políticos no sistema constitucional, não somente de maneira formal, mas ainda como reformulação do sistema partidário.<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> Obra fundamental à compreensão da Constituição de 1967 são os *Comentários à Constituição Brasileira*, de Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

<sup>112</sup> CAVALCANTI, Themístocles Brandão *et al.* *Constituições Brasileiras: 1967*, p. 33.

Os partidos políticos ganharam espaço próprio no texto constitucional de 1967, qual seja, Título II, Capítulo III, em seu art. 152, determinando este, ser livre a criação de partidos políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a soberania nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios:

- I. é assegurado ao cidadão o direito de associar-se livremente a partido político;
- II. é vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar;
- III. é proibido a subordinação dos partidos políticos a entidade ou Governo estrangeiros;
- IV. o partido político adquirirá personalidade jurídica mediante registro dos seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral;
- V. a atuação dos partidos políticos deverá ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais.

De acordo com o preceito contido no §1º do acima citado artigo, não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles.

De acordo com o texto constitucional de 1967, os eleitos por partido que não obtivessem os percentuais exigidos pelo §1º, do art. 152, terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos partidos remanescentes.

Finalmente, seu §3º determinava que, resguardados os princípios previstos no *caput* do art. 152, lei federal estabelecerá normas sobre a criação, fusão, incorporação, extinção e fiscalização dos partidos políticos e poderá dispor sobre regras gerais para a sua organização e funcionamento.

Os partidos políticos submetiam-se a dupla fiscalização financeira, exercida por órgãos estatais. Competia à Justiça Eleitoral exercer fiscalização sobre os atos de gestão financeira e sobre o movimento financeiro dos partidos, aí abrangidos o recebimento, depósito, aplicação de recursos e respectiva escrituração contábil. A ação fiscalizadora da Justiça Eleitoral, contudo, não subtrai as agremiações partidárias do controle sobre elas exercido pelo Tribunal de Contas da União, referente à aplicação dos

recursos oriundos do Fundo Partidário.<sup>113</sup>

#### 4.6.1 A Emenda Constitucional de 1969<sup>114</sup>

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, que entrou em vigor em 30 de outubro de 1969, não apresentou alterações substanciais em relação à Constituição de 1946 e a de 1967.

Os partidos políticos permaneceram em espaço próprio no texto constitucional de 1967, emendado em 1969, qual seja, Título II, Capítulo III, em seu art. 152, determinando este, que “a organização, funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão reguladas em lei federal, observados os seguintes princípios:

- I. regime representativo e democrático, baseado na pluralidade de Partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem;
- II. personalidade jurídica, mediante registro dos estatutos;
- III. atuação permanente, dentro de programa aprovado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e sem vinculação, de qualquer natureza, com a ação de Governos, entidades ou Partidos estrangeiros;
- IV. fiscalização financeira;
- V. disciplina partidária;
- VI. âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas, dos diretórios locais;
- VII. exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles;
- VIII. proibição de coligações partidárias.

O parágrafo único do acima citado artigo prescreveu que "perderá o mandato no Senado Federal, na Câmara dos Deputados, nas Assembléias Legislativas e nas Câmaras Municipais quem, por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o Partido sob cuja legenda foi eleito". A perda do mandato será decretada pela Justiça Eleitoral, mediante representação do Partido, assegurado o direito de ampla defesa.

---

<sup>113</sup> MELO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*, p. 318.

<sup>114</sup> CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: 1967. p. 74-75.

#### 4.7 A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Carta de 1988 mantém e amplia as diretrizes das Constituições anteriores, relativa aos direitos fundamentais, objeto de título próprio, que se desdobra em capítulos dedicados sucessivamente aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, aos Direitos Sociais, da Nacionalidade, dos Direitos Políticos e dos Partidos Políticos.<sup>115</sup>

É livre a formação de partidos políticos, de caráter nacional, segundo os requisitos que a lei estabelecer.

A Justiça Eleitoral, órgão integrante do Poder Judiciário, supervisiona e coordena o processo eleitoral e a existência e funcionamento dos partidos políticos, que perante ele devem-se registrar.

O princípio da pluralidade partidária, amplamente garantido no processo de restauração democrática, de que a nova Constituição representa o ápice, vem facilitando a dispersão de correntes partidárias.

Permanece a proibição do recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes, ficando os mesmos obrigados a prestarem suas contas à Justiça Eleitoral.

É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidária.

Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral e terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.<sup>116</sup>

A vigente Constituição definiu-os como pessoa jurídica de direito privado, ao teor do art. 17, §2º. Adquirem personalidade na forma da lei civil porque são pessoas jurídicas de direito privado, devendo, pois, registrar-se no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, segundo o disposto na Lei dos Registros Públicos<sup>117</sup>, depois disso é que seus estatutos serão levados a registro no TSE.

Têm os partidos políticos direito a recursos do fundo partidário para a realização de qualquer serviço, trabalho ou empreendimento da agremiação, e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei (art. 17, §3º).<sup>118</sup>

No Brasil, com o fim compulsório do bipartidarismo, em dezembro de 1979, a Arena e o MDB foram extintos por uma lei que

---

<sup>115</sup> TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras: 1988*, p. 28-29.

<sup>116</sup> MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*, p. 259.

<sup>117</sup> BRASÍLIA. Lei n.º 6.015. Art. 114.

<sup>118</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional Didático*, p. 260.

deu um prazo de 180 dias para a organização de novos partidos. O resultado foi que o País saltou para uma situação em que, de 1982 a 1994, nada menos que 68 partidos apareceram na cena política. Desses, 23 figuravam, em 1995, como partidos devidamente legalizados e só 18 tinham representantes no Congresso. Apenas 8 alcançaram a marca de 5% dos votos nas eleições de 1994. Hoje, 27 partidos têm registro no TSE.

Na verdade, no Brasil, a democracia competitiva só foi efetivamente exercida no período 1946/64 – época da UDN, do PSD e do PTB – e no período pós-1985. Partidos políticos precisam de tempo para sua maturação. Durante a transição democrática, o País chegou a ter grandes partidos que não participaram de nenhuma eleição, como o caso do extinto PP, que atuou em 1980/81 e depois foi incorporado ao PMDB. Após a redemocratização, poucos foram os partidos que conseguiram alcançar algum grau de inserção social. A maioria das legendas não tem qualquer identidade e só tem vida nas campanhas eleitorais. Há também o caso dos "partidos relâmpagos", criados para dar sustentação a projetos políticos individuais, como o PRN, fundado por COLLOR, em 1989, e o PRS de HÉLIO GARCIA, em 1990.

A fragmentação partidária no Brasil só não leva à polarização, que em outros países costuma ser sinônimo de crise e instabilidade, devido à ausência de divisões ideológicas sérias entre os partidos. O que se vê no País são arremedos de partidos com registro provisório, criados sob o argumento da liberdade de expressão e organização.

Na opinião dos estudiosos, é preciso tornar a criação de partidos algo mais sério, dificultando a proliferação de legendas que acabam servindo a outros propósitos que não o de serem agremiações políticas representativas de interesses existentes no seio da sociedade. A Lei nº 9.096, de 1995, prevê a cláusula de desempenho – para que um partido possa ter representação no Congresso – a partir das eleições de 2010, mas há quem defenda que a vigência desse dispositivo poderia ser antecipada já para o pleito de 2002.

A legislação partidária no Brasil é considerada rigorosa e minuciosa com relação às exigências para que um partido consiga registro definitivo e, ao mesmo tempo, excessivamente liberal no tocante ao acesso dos partidos ao Parlamento e aos recursos políticos, como fundo partidário e programas na TV. Mas, na prática, as exigências estabelecidas pela legislação têm sido, muitas vezes, simplesmente ignoradas. O exemplo das eleições de 1982 é significativo. Naquele ano, a legislação exigia que, para ter representação na Câmara dos Deputados, um partido necessitava obter 5% (cinco por cento) dos votos, distribuídos por nove Estados, com o

mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles. Se fosse aplicada, a lei deixaria de fora do Congresso partidos como o PDT, o PTB e o PT, e o País voltaria ao bipartidarismo. Mais uma vez, prevaleceu o "jeitinho" brasileiro.

É preciso criar barreiras que impeçam a proliferação de pequenos partidos. Diversas democracias adotam a chamada cláusula de exclusão ou cláusula de barreira, estabelecendo o limite mínimo de votos – que pode ser nacional ou regional – que um partido precisa alcançar para ter direito a representação parlamentar. O exemplo mais conhecido é o da Alemanha, onde, para ter acesso à Câmara dos Deputados (Bundestag), a legenda precisa receber, pelo menos, 5% (cinco por cento) dos votos. Na Grécia, esse patamar é ainda maior: 17% (dezessete por cento) para os partidos e 30% (trinta por cento) para as coligações. Atualmente, no Brasil, o único instrumento que funciona como uma espécie de cláusula de exclusão é o quociente partidário, que impede que um candidato, mesmo que bem votado, seja eleito caso seu partido ou coligação não alcance determinada quantidade de votos.

As eleições de 1998 deixaram uma lição que vem sendo repetida há anos, mas, até hoje, não foi bem assimilada pela elite política do País. É a necessidade de se promover uma ampla reforma política, capaz de fortalecer as instituições democráticas e reforçar a importância do exercício da cidadania e a legitimidade dos mandatos conquistados pelo voto.

Cientistas políticos e sociólogos são unânimes ao enxergar, no atual quadro partidário, marcado pela proliferação de legendas, e na ausência de uma legislação eleitoral duradoura, um risco à estabilização da democracia brasileira.

O primeiro passo para que a reforma política fosse feita democraticamente e contribuiu-se para o fortalecimento das instituições políticas seria fazer com que o debate extrapola-se as paredes do Congresso e das Casas Legislativas, o que infelizmente não foi feito.

Certamente, não passa pela cabeça da imensa maioria dos eleitores que, em outros países democráticos, a escolha dos representantes do povo possa acontecer mediante procedimentos completamente diferentes daqueles adotados no Brasil. Quem sabe, por exemplo, que em Israel e na Holanda os parlamentares, ao invés de representar um estado ou distrito, representam todo o país? Ou que na maioria das democracias o eleitor não escolhe candidatos individuais, mas vota em listas previamente preparadas pelos partidos? Ou que na França os deputados são eleitos em dois turnos e na Alemanha um partido só poderá ter representantes no Parlamento se receber, pelo menos, 5% do total dos votos? Ou, ainda, que na Suíça um eleitor pode

votar em vários nomes de diferentes partidos ou dar dois votos no mesmo candidato? Ou que na Itália uma parte dos votos é apurada nos estados e outra nacionalmente? Ou que na Inglaterra apenas o candidato majoritário de cada distrito é eleito?

Como se vê, democracia não é algo que dependa de uma fórmula específica. Há uma grande variedade de modos de se determinar a preferência eleitoral e a vontade dos cidadãos, transformando-as em poder parlamentar. E cada um deles leva a um resultado diferente. A opção por um ou outro modelo é reflexo da estrutura social, do grau de maturidade do eleitorado, do interesse pelo processo político e, claro, dos conflitos entre as diversas facções da elite política do País. Há seis anos, o Senado constituiu uma comissão para estudar a reforma política, que já tem alguns projetos prontos e privilegiam alguns itens da pauta.

## 5. FINANCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO DE PARTIDO POLÍTICO, CAMPANHAS E CANDIDATOS: LEI Nº 9.504/97 E A REALIDADE BRASILEIRA

Rompendo firme tradição do ordenamento jurídico brasileiro, o Congresso Nacional houve por bem editar lei geral permanente para as eleições destinadas ao preenchimento de cargos dos Poderes Executivo e Legislativo nos três planos da Federação.

A Lei n.º 9.504/97 estabelece normas para a realização das eleições e, de forma mais específica, dispõe sobre a *Arrecadação e Aplicação de Recursos nas Campanhas Eleitorais* em seus arts. 17 a 27. Dispõe sobre *Prestação de Contas* em seus arts. 28 a 32. Dispõe, ainda, sobre o *financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos* em seu art. 79 e, finalmente, sobre *doações de pessoas jurídicas* em seu art. 81.

Num tal contexto, o financiamento de campanhas aparece ligado a uma das mais delicadas questões do Direito Eleitoral moderno, vale dizer a necessidade crescente, sobretudo em países capitalistas, da contenção de abusos do poder econômico como forma de preservação da legitimidade dos pleitos eleitorais.

O sistema brasileiro de financiamento dos gastos eleitorais, dos mais complexos de que se tem notícia, pode ser decomposto, resumidamente, em 6 (seis) fontes de recursos financeiros, quais sejam:

- a) pessoas físicas até o limite de 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano imediatamente anterior à eleição;
- b) recursos próprios do candidato até o máximo valor de gastos arbitrado pela respectiva agremiação partidária;
- c) doações e contribuições de pessoas jurídicas até o limite de 2% (dois por cento) do faturamento bruto auferido no ano anterior à eleição;
- d) gastos de eleitores em favor de seus candidatos preferidos até o limite de 1000 (hum mil) UFIR, não sujeitos a contabilização desde que não reembolsados;
- e) valores do fundo partidário;
- f) recursos próprios de cada partido político.

Não existe, pois, no Brasil, o financiamento público direto de campanhas.

Existe, de outro ângulo, a possibilidade de partidos e candidatos terem acesso aos meios de comunicação, o que não deixa de

caracterizar, de alguma forma, espécie de financiamento de gastos de campanha.

Permite-se, no regime da Lei nº 9.504/97, além da propaganda intra-partidária, a propaganda eleitoral mediante *outdoors*, a propaganda eleitoral na imprensa escrita e, aquela que nos interessa mais de perto em se tratando da abordagem do tema do abuso, a propaganda eleitoral no rádio e na televisão, de longe a mais propícia a penetração da grande massa social.

A propaganda eleitoral no rádio e na televisão, em especial, restringe-se ao horário gratuito definido em lei, sendo vedada a veiculação de propaganda paga.

O direito de acesso gratuito ao rádio e à televisão, explicitamente assegurado pela Constituição Federal (art. 17, §3º), é regra tradicional da legislação eleitoral. A par disso, representa tema polêmico em essência, agrupando junto de si defensores assíduos e ferrenhos opositores.

As despesas da campanha eleitoral são realizadas sob a responsabilidade solidária dos partidos e de seus candidatos.

Juntamente com o pedido de registro dos respectivos candidatos, os partidos e coligações comunicarão à Justiça Eleitoral os valores máximos de gastos que farão por candidatura em cada eleição em que concorrerem. No caso de coligação, cada partido dela integrante fixará o seu valor máximo de gastos.

É bem de se ver, pois, que a lei deixa à discricção da agremiação partidária ou da coligação por ela integrada os limites máximos de gastos de seus candidatos para cada uma das eleições.

Releva frisar, desde logo, que por disposição expressa da lei, a extrapolação dos limites de gastos antes referidos sujeita o responsável ao pagamento de multa no valor de 5 (cinco) a 10 (dez) vezes o valor do excesso.

No prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contados da escolha dos respectivos candidatos em convenção, o partido constituirá comitês financeiros, com a finalidade de arrecadar recursos e aplicá-los nas campanhas eleitorais. Os comitês financeiros serão registrados, até 5 (cinco) dias de sua constituição, nos órgãos da Justiça Eleitoral aos quais compete fazer o registro dos candidatos.

Enfatize-se que o comitê não é da coligação, mas sim de cada partido dela integrante, sendo suas funções básicas, a arrecadação e a aplicação de recursos.

O candidato a cargo eletivo tem o dever de levar a efeito, por si

ou por interposta pessoa, a administração financeira de sua campanha, utilizando-se de recursos financeiros repassados pelo comitê, inclusive os relacionados à cota do Fundo de Participação, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma antes mencionada.

O candidato é, ainda, o único responsável pela fidelidade das informações financeiras e contábeis prestadas em seu nome, devendo assinar a prestação de contas sozinho ou em conjunto com o responsável por ele designado.

É terminantemente vedado a partidos e candidatos a percepção direta ou mesmo indireta de doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, desde que procedentes de:

- a) entidade ou governo estrangeiro;
- b) órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;
- c) concessionário ou permissionário de serviço público;
- d) entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;
- e) entidade de utilidade pública;
- f) entidade de classe ou sindical;
- g) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior.

O partido que descumprir as normas referentes à arrecadação e aplicação de recursos antes referidas perderá o direito ao recebimento da cota do Fundo Partidário do ano seguinte, sem prejuízo de responderem os candidatos beneficiados por abuso do poder econômico. Duas, portanto, são as conseqüências: a) para o partido, a perda de dinheiro para o ano seguinte; e b) para o candidato, a caracterização do abuso do poder econômico, prática suficiente à imposição de duras sanções.

São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados no texto legal, dentre outros:

- a) confecção de material impresso de qualquer natureza ou tamanho;
- b) propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;
- c) aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;
- d) despesas com transporte ou deslocamento de pessoal a

- serviço das candidaturas;
- e) correspondência e despesas postais;
  - f) despesas de instalação, organização e funcionamento de comitês e serviços necessários às eleições;
  - g) remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;
  - h) montagem e operação de carros de som, propaganda e assemelhados;
  - i) produção ou patrocínio de espetáculos ou eventos promocionais de candidatura;
  - j) produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;
  - k) pagamento de cachê de artistas ou animadores de eventos relacionados a campanha eleitoral;
  - l) realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;
  - m) confecção, aquisição e distribuição de camisetas, chaveiros e outros brindes de campanha;
  - n) aluguel de bens particulares para veiculação, por qualquer meio, de propaganda eleitoral;
  - o) custos com a criação e inclusão de sítios na internet;
  - p) multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.

Lembre-se, no particular, que qualquer eleitor pode realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a 1000 (mil) UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

Tal possibilidade faz com que toda estrutura de moralidade construída pela lei, visando controlar a legalidade da receita e despesa dos comitês partidários, caia por terra.

Assim, os candidatos encontraram nessa faculdade um meio de burla da legislação, atribuindo aos gastos pessoalmente realizados pelos eleitores certos gastos não computados, criando o mau vazo da legalização, ainda que indireta, de recursos recebidos *por fora*, sem contabilização.

Não havendo contabilização, algumas conseqüências são sentidas:

- a) tais doações não se sujeitam ao limite máximo de gastos;
- b) servirão, a quem interessar possa, como forma de maquiagem de determinados financiamentos inconfessáveis, os quais

poderão criar uma rede de doadores laranjas, todos eles contribuindo com valores não contabilizados;

- c) tornam a fiscalização da Justiça Eleitoral um certo faz-de-conta, pois a demonstração dos gastos e da receita vem comprometida pela verba que ingressou por fora, como gastos realizados por terceiros em favor do candidato, e pelos gastos realizados à revelia de controle.

Dentre os instrumentos necessários à fiscalização e ao controle do cumprimento das leis e atos normativos relativos ao financiamento eleitoral, podem ser mencionados mecanismos de controle prévio da arrecadação de divisas e, de outra banda, o controle via prestação de contas.

Sob a rubrica dos mecanismos de controle prévio, pode ser mencionada a obrigatoriedade de abertura, pelos candidatos e também pelos partidos, de contas bancárias específicas para o registro financeiro das campanhas. Tal exigência, no entanto, não alcança os casos de candidatura para Prefeito e Vereador em Municípios onde não haja agência bancária ou, pelo menos, 1000 (mil) eleitores.

De outro lado, impende ressaltar que somente a partir do registro dos comitês financeiros nos órgãos competentes da Justiça Eleitoral é que as pessoas físicas podem fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro.

Se o candidato receber alguma doação, resta claro que já não mais poderá utilizar recursos próprios equivalentes ao valor máximo de gastos para disputa do cargo ao qual concorre. Deverá, assim, utilizar recursos próprios que, somados ao valor da doação, não ultrapassem o teto antes fixado.

Ademais, a doação a candidato específico ou a partido deverá ser feita mediante recibo, em formulário impresso segundo modelo oficial. Do recibo constarão a quantia doada, em moeda corrente e em UFIR, o nome e endereço completo e o CGC ou CPF do doador. Os recibos serão numerados em série, sua emissão controlada mediante demonstrativo e os utilizados relacionados também em formulário específico.

A doação de quantia acima dos limites legais fixados (no caso da pessoa física, por exemplo, de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição) sujeita o infrator ao pagamento de multa no valor de 5 (cinco) a 10 (dez) vezes a quantia em excesso.

As doações feitas diretamente nas contas de partidos e candidatos devem ser efetuadas por meio de cheques cruzados e nominais.

Estas, pois, algumas das manifestações dos mecanismos prévios de fiscalização e controle do financiamento.

O controle via prestação de contas, por sua vez, é feito tanto pelos comitês financeiros quanto pela Justiça Eleitoral.

Para os candidatos às chefias dos Executivos e ao Senado Federal, ou seja, eleitos por meio de eleições majoritárias, a prestação será feita por intermédio dos comitês financeiros, devendo dela constar, obrigatoriamente, os extratos das contas bancárias referentes à movimentação dos recursos financeiros usados na campanha e a relação dos cheques recebidos, com a indicação dos respectivos números, valores e emitentes.

No caso dos candidatos às eleições proporcionais (deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores), as contas serão prestadas pelo comitê financeiro ou pelo próprio candidato, de acordo com os modelos da lei.

As prestações de contas dos comitês financeiros e dos candidatos, corretamente formalizadas e apresentadas, devem permitir a fácil compreensão das informações, bem como a identificação de documentos e transações efetuadas. Devem conter ainda a conciliação bancária, quando for o caso, e a relação analítica das obrigações a pagar, devidamente assinada pelo tesoureiro, quando se tratar de prestação de contas de comitê financeiro, ou pelo candidato.

Os comitês financeiros e os candidatos devem manter escrituração da movimentação financeira ocorrida, de forma a permitir a aferição da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas, com documentação que comprove a entrada e a saída de recursos ou de bens recebidos e aplicados. As receitas auferidas em recursos estimáveis em dinheiro devem ser acompanhadas de notas explicativas e as despesas realizadas devem ser acobertadas por documentação fiscal original ou cópias.

Ao receberem as prestações de contas e demais informações dos candidatos às eleições majoritárias e dos candidatos às eleições proporcionais que optarem por prestar contas por seu intermédio, os comitês deverão fazer um exame preliminar de adequação. Ato contínuo, resumirão as informações e as remeterão à Justiça Eleitoral até o trigésimo dia posterior à realização das eleições ou do segundo turno, se o caso. Aplica-se também o prazo de 30 (trinta) dias aos candidatos às eleições proporcionais que optarem pela prestação de contas diretamente à Justiça Eleitoral.

A inobservância do prazo para encaminhamento das prestações de contas impede a diplomação dos eleitos, enquanto perdurar o

atraso.

À Justiça Eleitoral compete o exame da prestação de contas, decidindo pela sua regularidade, sendo certo que erros formais e materiais devidamente corrigidos não autorizam a rejeição e tampouco a cominação de sanções a candidatos e partidos.

Sustenta-se, doutrinária e jurisprudencialmente, de igual modo, que a rejeição das contas relativas à campanha eleitoral, por si só, não autoriza a cassação do diploma.

Inúmeras insuficiências normativas, estruturais e porque não culturais, de outro ângulo, contribuem para a sofisticação da problemática.

É possível sustentar, diante da normatividade específica de há pouco mencionada, que não há limite máximo para os gastos eleitorais, exigindo a lei, pura e simplesmente, que com o pedido de registro de candidatura, venha a mera comunicação dos valores máximos por candidatura em cada eleição.

Não há, igualmente, limites de gastos para doações ao fundo de recursos de cada partido político para dispêndio em campanhas eleitorais.

Inexistem, de outro lado, limites para grupos econômicos. Cada pessoa jurídica é considerada isoladamente no que diz respeito ao teto legal.

Vale lembrar, ainda, que a Emenda Constitucional nº 6, de 1995, alterou o art. 171 da Constituição da República, que estabelecia nítida diferença entre empresa brasileira e empresa de capital nacional, passou a permitir, em consequência, enquanto não sobrevier nova disciplina da matéria, a doação para campanhas por empresas transnacionais, desde que as mesmas mantenham filiais regularmente instaladas no país.

Ademais, a doação levada a efeito por qualquer pessoa física ou jurídica, via depósito bancário diretamente à conta do fundo partidário para que o partido decida livremente pelo ato, escapa ileso dos limites fixados o regime da lei geral das eleições.

A verdade incontestável é uma só: pelo texto legal, o limite real de gastos é aquele ditado soberana e livremente por cada partido para seus candidatos.

Ao lado da insuficiência normativa aludida, quiçá proposital, é de ser anotada a frágil estrutura da Justiça Eleitoral para dar resposta eficiente aos numerosos processos de prestação de contas, com o que podem passar desapercibidos eventuais imprecisões não detectadas ou mesmo camufladas pelos comitês ou pelos próprios candidatos.

Por fim, merece registro a idéia de que parcela considerável da

população brasileira, vitimada pela miséria, na esperança de dar alguma resposta imediata às suas dificuldades, consentem e suportam campanhas menos comprometidas com a ética e a lisura que servem de norte à eleição ideal. Demais disso, comprova-se a preferência popular por campanhas pomposas, suntuosas e de gala.

Se assim é, poucos sustentam com ênfase a plena adequação e a subsistência perene do sistema brasileiro de financiamento de campanhas, onde se entremostra cristalina a sua inaptidão para a contenção do maléfico abuso do poder econômico. Em verdade, o atual modelo brasileiro não tem logrado proteger eficazmente os valores maiores de normalidade e legitimidade das eleições. Na prática, não vem sendo possível preservar a lisura eleitoral.

Segundo RONALD A. KUNTZ, em excelente e volumoso trabalho,

"O mercado eleitoral brasileiro apresenta características distintas de qualquer outra, uma vez que é cercado de altos riscos, infestado de 'picaretas', leigos e 'charlatães', calotes, fornecedores oportunistas, tudo isso regido por uma legislação inadequada e ultrapassada que acaba levando todos - candidatos, partidos e fornecedores - a agir na clandestinidade e na ilegalidade, sob os olhos complacentes de uma justiça eleitoral despreparada."<sup>119</sup>

Um dos aspectos mais complexos das eleições reside na questão dos financiamentos de campanha, em razão da influência ineliminável do poder econômico, cuja mais proeminente consequência é a quebra do equilíbrio eleitoral, bem como, com a incestuosa relação de políticos com empresas, ou seguimentos empresariais.

O fato é que a legislação brasileira ainda não foi suficientemente aperfeiçoada para garantir a transparência do financiamento, que continua a ser privado, pelo menos do ponto de vista dos custos diretos em que incorrem candidatos e partidos. A principal questão tem ficado sem resposta clara: quem financia o que, para quem.

Em suma, estamos longe de uma legislação séria sobre a regulamentação dos financiamentos de campanha, pois todos encontrarão, por meio dos esgotos legais, atalhos para a burla do ordenamento jurídico.

Em razão disso, o legislador tem buscado formas alternativas de financiamento de partidos, campanhas e candidatos, a exemplo da recente aprovação, pelo Senado Federal, do Projeto de Lei nº 353, de 1999, de autoria do Senador SÉRGIO MACHADO, sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais, que será objeto de estudo no próximo capítulo.

---

<sup>119</sup> KUNTZ, Ronald A. *Marketing Político: Manual de Campanha Eleitoral*, p. 13.

## 6. REFORMA POLÍTICO-PARTIDÁRIA E FINANCIAMENTO PÚBLICO DE PARTIDO POLÍTICO, CAMPANHA E CANDIDATOS<sup>120</sup>

Defendemos que para democratizar a economia é preciso aprofundar a democracia com uma ampla reforma política.

O Brasil precisa criar as bases institucionais de uma política democrática que promova a cidadania e o engajamento político de todos os cidadãos para a solução dos impasses políticos.

A política continua corrompida pelo dinheiro. E a solução é assegurar bases de financiamento público das campanhas eleitorais e transparência dos financiamentos privados.

Em 19 de abril de 1995, a partir da aprovação do Requerimento n.º 518, foi constituída a Comissão Temporária Interna no Senado Federal, com o objetivo de realizar um amplo debate com a finalidade de propor um modelo de legislação político-partidária permanente, estabelecendo uma agenda básica de discussão. A Comissão foi designada em 2 de junho de 1995 e instalada em 21 de junho de 1995, sendo eleitos Presidente o saudoso Senador HUMBERTO LUCENA (*in memoria*) e Vice-Presidente o então Senador JOSÉ ROBERTO ARRUDA.

Para bem se desincumbir de sua missão, ouviu os depoimentos de personalidades ligadas ao tema, tais como: o Vice-Presidente da República MARCO MACIEL; o então Ministro da Justiça, NELSON JOBIM, hoje com assento na Presidência do Tribunal Superior Eleitoral; o então Presidente do TSE, Ministro CARLOS MÁRIO VELOSO; o ex-Prefeito de São Paulo, PAULO MALUF; o então Governador de São Paulo MÁRIO COVAS (*in memoria*), ANTÔNIO BRITO e CRISTÓVAM BUARQUE; e o Deputado JOÃO ALMEIDA.

Com a finalidade de pautar os debates internos da Comissão, foi realizada a análise dos vários projetos em tramitação, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, sobre os temas da referida agenda básica, bem como as propostas do Tribunal Superior Eleitoral.

Nos debates e depoimentos realizados, a Comissão diagnosticou que o principal problema é a fragilidade da vida partidária brasileira. A

---

<sup>120</sup> Relatório Final da Comissão Temporária Interna do Senado Federal, encarregada de estudar a reforma político partidária. Relator: Senador Sérgio Machado - Redação final do Projeto de Lei do Senado n.º 353, de 1999, que dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais (segue à deliberação da Câmara dos Deputados).

nossa legislação tem conduzido, sempre, ao enfraquecimento dos partidos políticos e ao reforço da atuação individual. Isso pode ser verificado a partir do nosso sistema eleitoral, proporcional com listas abertas, que, conforme asseverou o então Ministro JOBIM, além do Brasil, só é praticado na Finlândia. Tal sistema incentiva a disputa no seio dos partidos, dificultando, sobremaneira, a coesão partidária.

Hoje o Estado brasileiro, o setor público do País vive algumas impotências, decorrentes em grande parte do fato de que o aparato político-partidário dificilmente conseguirá viabilizar organização de maiorias e expressão da maioria organizada e uma gestão da coisa pública condizente com as necessidades do País.

Qualquer período pós-eleitoral é um período em que a fragilidade das instituições permanentes, especialmente os partidos, se encarrega de fazer com que a maioria organizada na eleição tenha a duração de um, dois ou três meses. É um espetáculo curioso deste País. Em qualquer país do mundo, o grande produto decorrente da eleição é a definição de uma maioria e dos compromissos dessa maioria com um determinado programa de ação em relação à população.

De fato, a fragilização da vida partidária e a excessiva personalização do voto conduziram, também, à multiplicação dos partidos, mais uma vez, ajudada pela nossa legislação, que não estabelece restrições ao funcionamento de partidos sem expressão política nacional, nem incentiva a permanência e o crescimento partidários. Ressalte-se, entretanto, que este quadro sofreu, já, alguma alteração com a aprovação da nova Lei dos Partidos Políticos, de nº 9.096/95, cujos efeitos só serão sentidos no futuro.

Como tentativa de equacionar o problema, devemos buscar condições viáveis para o fortalecimento dos partidos. Acreditamos que este fortalecimento resultará na estabilidade política, consolidação das instituições democráticas, e garantia da governabilidade, na medida em que permite o estabelecimento de canais de manifestação da vontade popular facilmente identificáveis.

Neste sentido, foram apresentadas as seguintes medidas que se traduzem em proposições legislativas listadas em seqüência:

- 1) Sistema Eleitoral; Proibição de Coligações nas Eleições Proporcionais;
- 2) Fidelidade Partidária;
- 3) Desempenho Eleitoral para Conceito de Partido Nacional;
- 4) Prazos de Domicílio Eleitoral e Filiação Partidária para o Registro de Candidatos;
- 5) Duração do Mandato dos Senadores;

- 6) Datas de Posses e Segundo Turno;
- 7) Voto Facultativo;
- 8) Divulgação de Pesquisas Eleitorais;
- 9) Imunidade Parlamentar;
- 10) Número Mínimo e Máximo de Vereadores;
- 11) Suplentes de Senadores;
- 12) Financiamento de Campanhas.

Em virtude da proposta do presente trabalho, examinaremos apenas as proposições apresentadas em relação ao Financiamento de Campanhas, citando em anexo as medidas relacionadas aos demais tópicos.

## 6.1 FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

O financiamento partidário e das campanhas eleitorais é uma questão fundamental, que precisa ser corajosamente enfrentada.

Ao abordar o assunto, o Ministro VELLOSO, então Presidente do TSE, deixou consignado nos anais do Senado que:

"Finalmente, minhas senhoras e meus senhores, nós achamos que as campanhas político-eleitorais, no que tange aos seus financiamentos, é preciso, é necessário que repensemos. O princípio da igualdade é repetido um sem-número de vezes na Constituição. E por que é repetido um sem-número de vezes na Constituição? Porque não há igualdade, porque não há democracia, e porque não há república sem igualdade. É possível uma república que não seja democrática? É possível distinguir a democracia da república justamente aí. Numa democracia manda o povo, a maioria popular; numa república, o elemento fundamental não é este, é o interesse público, é estarem os governantes voltados para a *res publica*, para o interesse público. É por isso que muitas vezes há uma república que não é democrática.

Entretanto, não haverá nem democracia nem república sem a igualdade. Esta é inerente à democracia e à república. De modo que é por isso mesmo que a Constituição várias vezes proclama o princípio da igualdade. Penso que o abuso do poder econômico, justamente, realizando o desequilíbrio entre os candidatos, torna irreal o princípio isonômico, assim tornando ilegítima a pugna eleitoral.

Achamos mesmo que os financiadores poderiam ter até uma compreensão maior por parte do Estado, porque esses financiadores acabam prestando um serviço, desde que sejam identificados, a fim de não pretenderem depois um retorno e a fim de que o dinheiro sujo não

participe da campanha. Então, quem sabe um sistema de ressarcimentos fiscais, de incentivos fiscais, nesta hora, não seria adequado?"

Concordamos, pois, com a tese esposada pelo Ministro VELLOSO. É necessário dar maior visibilidade à questão do financiamento partidário e das campanhas eleitorais. Deve-se evitar a norma hipócrita. É fundamental para a democracia que exista o financiamento das campanhas políticas, mas, também, que a sociedade saiba quem financiou quem e com quanto. Entendemos ser conveniente discutir agora uma proposta de financiamento público das campanhas eleitorais.

Entendemos, todavia, ser recomendável estabelecer critérios objetivos de distribuição dos recursos entre a direção nacional e as regionais dos partidos, a fim de que haja a garantia de que um mínimo de recursos chegue a todos os municípios brasileiros, viabilizando as diversas campanhas.

Destarte, a opinião majoritária tanto da Comissão quanto em todos os foros onde o tema é debatido, é no sentido de que o financiamento público das campanhas eleitorais é o instrumento indispensável à garantia de independência e viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante ao poder econômico.

Aliás, é digno de destaque que mesmo quando da discussão de outras matérias, o debate sobre a implantação do financiamento público das campanhas aflorava, o que denota a sua relevância, sobretudo como salvaguarda do princípio isonômico.

É um Projeto de Lei que, em tese, teria mais condições de ser aprovado, ao contrário de outras matérias como o voto distrital misto e outros que requerem emenda constitucional, mas nós sabemos que até em função da proibição, carregada de farisaísmo de alguns ou da própria cultura que se tentará passar, o problema da cultura da população e a forma como esse assunto acabará sendo abordado pelos meios de comunicação que poderão ferir de morte o Projeto, discutindo sobre o momento de corte do orçamento, no momento em que não tem recursos para a saúde, para a educação, como vai destinar milhões para fazer eleição? Sabemos que, infelizmente, e já vimos sinais disso, talvez seja esta a forma que vai balizar a discussão desse assunto. Por isso é importante que haja uma convicção e um empenho profundo de todas as lideranças políticas deste País no sentido de que este assunto venha a ser passado para a população de forma bastante esclarecedora, didática, no sentido de que é um assunto realmente importante para o fortalecimento da democracia, senão poderá, a depender da forma como o assunto venha a ser tratado, debatido ou abordado, acabar

sendo destruído sob fortes argumentos de que, talvez, a democracia, ou o fortalecimento dos partidos, ou o fortalecimento do Congresso não mereça ser dada tanta importância e não merecia recursos da União no sentido de viabilizá-los.

A Comissão aprovou, por unanimidade, a proposta do relator, que é retratada no Projeto de Lei n.º 353, de 1999 em anexo.<sup>121</sup>

Em relação ao financiamento da campanha eleitoral, IVES GANDRA, sugere, para estimulá-lo, "a utilização da técnica das despesas dedutíveis para efeito de cálculo do imposto tributável pelas empresas ou abatimentos dos rendimentos brutos das pessoas físicas".<sup>122</sup>

CELSON ANTÔNIO BANDEIRA DE MELO e ANTÔNIO CARLOS MENDES, entendem que o financiamento das atividades partidárias e das campanhas eleitorais devem ter origem, exclusivamente, em recursos privados, com benefício fiscal aos contribuintes doadores, ficando o financiamento dos partidos com dinheiro público, expressamente, vedado.<sup>123</sup>

EGÍDIO FERREIRA LIMA, em virtude das posições anteriores, se insurge, contra a tese de que as campanhas devam ser financiadas, tão-somente, "com recursos privados, embora estimulados com bonificações aos doadores".<sup>124</sup>

E continua, "o processo eleitoral é matéria de alto e relevante interesse público. Por ele se apura a cidadania e se faz a democracia. É importante, pois, que seja financiado pelo Estado, pela sociedade. Será a maneira única e eficaz de minorar a influência de abuso do poder econômico. As democracias se fizeram pela contribuição financeira do Estado e, na proporção em que se aperfeiçoam, mais dispensa a interferência financeira do setor privado, no jogo eleitoral".

Não achamos de bom alvitre a liberação do eleitor para promover gastos, até determinado limite, com o seu candidato ou com o seu partido, como fez a Lei n.º 9.504/97. A franquia é perigosa e pode levar a gastos sem limites por candidato, ou partido, bastando, para isso, que o interessado destaque determinado grupo de militantes e abasteça de recursos cada um dos seus integrantes. Por esse expediente, os limites individuais ou do partido são rompidos. A novidade veio do direito americano e mesmo lá é vista com grande reserva.

---

<sup>121</sup> Vide, <http://www.senado.gov.br/web/relatorios/Destaques/99353rf.htm>.

<sup>122</sup> BRASIL. TSE. *Relatório da Subcomissão da Campanha Eleitoral*, p. 03.

<sup>123</sup> BRASIL. TSE. *Relatório da Subcomissão da Campanha Eleitoral*, p. 04.

<sup>124</sup> BRASIL. TSE. *Relatório da Subcomissão da Campanha Eleitoral*, p. 09.

Na mesma linha, sugerimos a obrigatoriedade da prestação de contas, pelo candidato à Justiça e não, tão-somente, ao partido.

Consideramos da mais alta importância a constituição de auditorias próprias e específicas junto à Justiça Eleitoral. Sem elas não será possível um eficaz exame das contas dos candidatos e dos partidos, bem como a fiscalização dos respectivos gastos.

Por oportuno, é bom que comecemos a exorcizar o preconceito contra os gastos públicos com o processo político e eleitoral, pois, essa participação além de se conter nos limites internos da economia do País, reduz as influências do poder econômico e aprimora os instrumentos institucionais.

Admitido que seja o financiamento público dos partidos, impõe-se ainda discutir vários problemas, senão vejamos:

- a) Qual destinatário do financiamento? Se se optar pelo "modelo norte-americano", o financiamento reverterá a favor do candidato; se o modelo escolhido for o "europeu" as subvenções financeiras destinar-se-ão aos partidos; se aderir a um critério misto (Canadá) as subvenções financeiras beneficiarão simultaneamente os partidos e os candidatos;
- b) o que é que se deve financiar? Trata-se agora de saber se o financiamento se deve limitar às campanhas eleitorais ou se a institucionalização do financiamento público se deve alargar às atividades normais dos partidos. Neste último sentido pode argumentar-se com o fato de o cumprimento das funções constitucionalmente atribuídas aos partidos não se limitar aos períodos eleitorais (assim na Itália, Áustria, Espanha, Portugal);
- c) quais, dentre os partidos e candidatos, devem se beneficiar das subvenções financeiras? A questão reconduz-se à escolha de um critério seletivo dos beneficiários do financiamento. Um dos critérios possíveis é o da representação parlamentar, segundo o qual só os partidos com representação parlamentar podem se beneficiar do financiamento público. A repartição far-se-á tendo em conta o número de mandatos ou número de votos. Este critério – eis aqui a objeção principal – pode conduzir à rigidificação e petrificação do sistema partidário. Outro critério toma como base, para a atribuição de subvenções, o número de votos obtidos, financiando-se os candidatos ou partidos que tenham obtido uma determinada percentagem de votos. Em alguns países, utiliza-se um critério misto: representação parlamentar e percentagem de votos. Isto conduz ao financiamento dos partidos com representação parlamentar,

distribuindo uma parte igual por todos os grupos com formação parlamentar, e outra parte em função do número de votos obtidos por cada um deles;

- d) a que níveis se devem financiar os partidos? Nacional, regional, local ou a todos conjuntamente? Um sistema de financiamento público municipal existe na Alemanha e na Suécia, propiciando-se com isso uma relativa independência das organizações locais partidárias relativamente aos esquemas organizatórios nacionais;
- e) o financiamento público implica a proibição de outras fontes de financiamento? Em algumas legislações existem medidas restritivas (exs.: nos Estados Unidos os candidatos presidenciais que optem pelas subvenções públicas devem renunciar aos subsídios privados e limitar os seus gastos às subvenções públicas; na Itália proibem-se as doações provenientes dos órgãos da administração, de pessoas públicas e de sociedades com participação pública em percentagem superior a 20%).

É de ponderar se as diferenciações estabelecidas para o financiamento dos partidos não correrão o risco de transformarem uma igualdade de oportunidades gradativas, cujos limites não são precisos, numa "cláusula de diferenciação" que viola ostensivamente o princípio da igualdade.<sup>125</sup>

## 6.2 FUNDO PARTIDÁRIO: FORTALECIMENTO DO SISTEMA DEMOCRÁTICO

Atualmente, um dos principais instrumentos legais de financiamento dos partidos é definido pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, que instituiu o Fundo Especial de Assistência. Esse fundo é composto por diversas receitas:

- a) dotações orçamentárias da União segundo o número de eleitores;
- b) doações de pessoas físicas e jurídicas;
- c) recursos financeiros permanentes ou eventuais destinados por lei;
- d) produto de multas e penalidades aplicadas pela Justiça Eleitoral.

Os recursos do Fundo Partidário são distribuídos de duas formas. Primeiro, somente os partidos que tenham seus estatutos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral recebem um por cento dividido em partes iguais. Os demais 99% são divididos, proporcionalmente, aos partidos que possuem bancadas nas Casas Legislativas. Os partidos podem aplicar esses

---

<sup>125</sup> Sobre todos estes problemas consultar, por ex. GAMBINO, *Partiti Politici e forma di governo: finanziamento pubblico, trasformazione del partito*, Napoli, 1977.

recursos na manutenção das sedes e serviços, pagamento de pessoal, propaganda doutrinária e política, alistamento em campanhas eleitorais e criação e manutenção de instituto de pesquisa.

Pela tabela, podemos conferir o montante destinado aos partidos nos últimos cinco anos:

TABELA 01

PARTIDO	2000	2001	2002	2003	2004
PAN	3.369,27	9.176,55	1.217,25	15.107,24	3.191,02
PC do B	302.763,26	363.148,55	364.993,20	807.280,81	825.427,88
PCB	16.648,65	8.549,46	7.248,32	34.499,00	38.899,85
PCO	16.648,65	10.580,19	9.816,00	3.219,32	6.532,06
PDT	4.522.100,47	5.411.937,01	5.379.574,48	6.632.641,91	6.445.256,47
PFL	13.773.976,73	16.482.577,28	16.375.207,58	17.529.369,79	16.683.723,60
PL	557.729,93	668.237,41	668.014,96	5.219.231,45	6.437.182,06
PMDB	12.082.572,42	14.455.081,44	14.361.448,64	17.281.802,47	16.742.921,80
PMN	16.648,65	20.788,50	24.952,76	37.561,35	30.757,99
PPB	9.032.502,65	10.809.008,75	10.740.079,30	10.389.992,20	9.812.616,31
PPS	12.089,24	14.153,10	24.952,76	1.034.153,66	1.077.122,95
PRONA	16.648,65	20.788,50	24.952,76	37.561,35	42.625,97
PRP	16.648,65	20.788,50	24.952,76	24.003,61	-
PRTB	16.648,65	20.788,50	17.704,44	37.561,35	17.303,77
PSB	722.533,67	916.068,90	914.167,32	6.305.010,02	6.636.864,23
PSC	16.648,65	20.788,50	3.741,93	11.877,86	17.180,33
PSDB	13.961.015,99	16.706.385,32	16.597.499,27	18.661.290,26	17.946.703,09
PSDC	16.648,65	20.788,50	24.952,76	37.561,35	42.625,97
PSL	16.648,65	11.983,83	5.052,82	3.219,32	3.186,08
PHS	16.648,65	20.788,50	24.952,76	37.561,35	34.901,98
PSTU	1.906,97	20.788,50	24.952,76	27.222,93	7.254,98
PT	10.504.774,37	12.531.738,74	12.411.907,58	22.949.148,72	23.030.514,33
PT do B	0,00	5.348,43	19.982,48	-	9.925,35
PTB	4.514.562,54	5.402.917,24	5.370.615,86	6.663.893,18	6.306.638,35
PTC	-	20.788,50	19.756,56	37.561,35	32.179,97
PTN	0,00	3.571,09	5.052,82	-	6.396,50
PV	16.648,65	20.788,50	24.952,76	37.561,35	255.650,63
TOTAL	70.224.978,61	84.072.166,15	83.527.578,64	113.868.008,82	112.695.091,80

Fonte: CEOF/SA/TSE - Valores em reais.

Desde a instituição do Fundo, os quatro maiores partidos concentram em média 70% dos recursos. Aliás, são essas bancadas que

também recebem as maiores doações de pessoas jurídicas e físicas para suas campanhas eleitorais, o que configura um quadro de concentração dos recursos e que afeta diretamente a democratização do sistema. As formas de financiamento definidas em lei são incipientes, para dizer no mínimo. Nossos parlamentares ainda não tomaram decisões corajosas nessa questão, como ocorre em outros países, conducentes à transparência da origem e do emprego de recursos pecuniários, ou valorizáveis em dinheiro, empregados pelos partidos e candidatos em suas campanhas.

Dessa forma, é perfeitamente compreensível, que aos principais beneficiários de um sistema, que se baseia no subterfúgio, não interesse o financiamento público de campanhas e dos partidos é um requisito fundamental para que o abuso de poder econômico não ocorra tão freqüentemente nos processos eleitorais. As condições de disputa precisam ser igualadas, sob pena de continuarmos a ter pleitos comprometidos.

Com as propostas da reforma, as pequenas legendas ficariam excluídas do programa eleitoral gratuito e não teriam direito ao fundo partidário - para isso, precisariam obter pelo menos 5% da votação nacional; e no mínimo 2% em nove Estados. Essa exigência valeria também para os partidos obterem financiamento público de campanha, o dinheiro das empresas e das pessoas físicas seria substituído pelos recursos do fundo partidário, de tal forma que, teoricamente, os candidatos apenas devessem satisfação aos seus eleitores, não a interesses privados.

TABELA 02

FUNDO PARTIDÁRIO		
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA/2005		
R\$ 110.530.140,00		
PARTIDO	VALOR R\$	%
PC do B	331.392,33	0,30
PCO	3.877,82	0,00
PDT	2.594.280,91	2,35
PFL	6.681.568,00	6,05
PL	2.590.966,24	2,34
PMDB	6.737.453,80	6,10
PMN	14.362,40	0,01
PPB	3.949.107,83	3,57
PPS	445.095,62	0,40
PRONA	18.240,22	0,02
PSB	2.671.372,59	2,42
PSC	18.240,22	0,02
PSDB	7.221.784,36	6,53
PSDC	18.240,22	0,02
PHS	18.240,22	0,02
PSTU	14.362,40	0,01

PT	9.267.210,01	8,38
PTB	2.606.263,44	2,36
PV	224.136,59	0,20
TOTAL	45.426.195,22	41,10

Fonte: CEOF/SA/TSE - meses de janeiro a 25/05/2005.

### 6.3 ELEIÇÃO DE 2002: REFORMA POLÍTICA DISFARÇADA

As eleições de 2002 tiveram o efeito de uma reforma política para os partidos médios e pequenos. Muitos enfrentaram enormes dificuldades para continuar a existir.

Basicamente, essa reforma eleitoral afetará de maneira pesada os partidos médios e nanicos. Já as grandes siglas ficarão com o espólio deixado pelos pequenos. Essa herança virá na forma de mais dinheiro (fundo partidário), mais tempo de TV e menos problemas com a atuação das microagremiações no Congresso (pois elas ficarão quase sem estrutura).

Por que e como isso vai acontecer? Simples, está tudo na Lei nº 9.096, aprovada em 1995 e com algumas atualizações nos anos seguintes.

Há três aspectos que devem castigar as siglas médias, pequenas e nanicas:

- a) o funcionamento parlamentar no Congresso ficará mais restrito;
- b) o tempo de TV vai minguar;
- c) o dinheiro do fundo partidário ficará reduzido.

Vamos por partes. Primeiro, o funcionamento parlamentar. Trata-se da tal estrutura de liderança que os nanicos volta e meia conseguem. Ganham sala, direito de contratar assessores etc. É uma festa. Um grupo de cerca de 15 partidecos faz miséria com essas facilidades dentro do Congresso Nacional.

Para ilustrar o que pode acontecer, é didático verificar como se deram os partidos na eleição para prefeitos de 2000.

Apenas 7 (sete) partidos conseguiram passar dos 5% dos votos válidos em 2000. Foram cinco partidos governistas (PSDB, PMDB, PFL, PPB e PTB) e dois de oposição (PT e PDT).

Mas isso não é tudo. Deve acabar também a farra na TV para os partidos nanicos. Eis abaixo o detalhamento do que vai acontecer:

- a) eleger pelo menos um representante;
- b) obter 5% dos votos apurados no país;
- c) os 5% dos votos obtidos têm de estar distribuídos por, no

mínimo, um terço dos Estados (9 unidades da Federação), com um mínimo de 2% em cada um deles.

Se não cumprirem os itens acima, os partidos irão receber só um programa de 2 minutos por semestre, em rede nacional.

Se cumprirem os itens acima, os partidos recebem:

- a) 1 programa de 20 minutos em cadeia nacional por semestre;
- b) 1 programa de 20 minutos em cadeia estadual por semestre;
- c) 40 minutos por semestre para inserções de 30 segundos ou de 1 minuto em rede nacional;
- d) 40 minutos por semestre para inserções de 30 segundos ou de 1 minuto em rede estadual.<sup>126</sup>

Como se observa, a situação ficará brava para os nanicos. Só terão 2 minutos por semestre em rede nacional.

O pior mesmo deve ser o racionamento de dinheiro público para os partidos políticos pequenos. No momento, quem fica numa espécie de faixa intermediária recebe uma boa parcela do Fundo Partidário.

Esse fundo é formado por uma dotação equivalente a R\$ 0,35 para cada eleitor registrado no país, mais a receita das multas aplicadas pela Justiça Eleitoral. Em 2004, os partidos receberam um total de R\$ 112,695 milhões.

Os partidos médios ficaram com aproximadamente 30% desses R\$ 112,695 milhões em 2004. Se não atingirem o desempenho estipulado pela lei, ficarão com apenas 1% do Fundo Partidário, dividido igualmente entre todos os nanicos.

Os partidos que elegem representantes em pelo menos cinco Estados e obtêm 1% (um por cento) dos votos apurados no país, recebem do Fundo Partidário:

- a) direito de participar da distribuição de 29% do total arrecadado para o Fundo Partidário. Esses 29% significaram em 2004 um montante de R\$ 32,681 milhões;
- b) direito de receber dos 29% do Fundo Partidário uma parcela proporcional ao número de votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados.

Após as reformas propostas, deverão eleger pelo menos um representante; obter 5% (cinco por cento) dos votos apurados no país, distribuídos por, no mínimo, um terço dos Estados, ou seja, nove unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos

---

<sup>126</sup> Fonte: Lei n.º 9.906, de 1995.

votos em cada um deles, se não cumprem tais requisitos, os partidos recebem apenas a participação em 1% do Fundo Partidário, dividido igualmente entre todos os partidos que não cumpriram o determinado pela lei 9.906.

Se cumprirem os itens acima, os partidos recebem o direito de participar da distribuição de 99% do Fundo Partidário. Em 2004, esses 99% representaram R\$ 111,5 milhões.

O direito de receber sua parte dos 99% do Fundo Partidário é de maneira proporcional aos votos obtidos para a última eleição para a Câmara dos Deputados.<sup>127</sup>

Em 2004, os nove grandes partidos (PT, PSDB, PMDB, PFL, PPB, PSB, PDT, PL e PTB) ficaram com R\$ 110,042 milhões, ou seja, 97,6% do total de R\$ 112,695 milhões. Já é muita coisa. Mas a participação subirá para 99%.

O Plenário do Senado aprovou projeto do então senador SÉRGIO MACHADO (PSDB-CE) exigindo o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e fixando critérios de distribuição dos recursos dentro dos partidos. Ficou decidido que, em anos eleitorais, a dotação orçamentária do Fundo Partidário terá por base o valor de R\$ 7,00 por eleitor alistado pela Justiça Eleitoral. A matéria agora vai à deliberação da Câmara.

Pelo projeto, fica vedado a partido e candidato receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, proveniente de pessoa física ou jurídica.

O Plenário decidiu também que os recursos do Fundo Partidário serão distribuídos aos diretórios nacionais dos partidos na seguinte proporcionalidade: 1%, em parcelas iguais, para todos os partidos existentes; 99% para os partidos com representação na Câmara dos Deputados, na proporção de suas bancadas.

A matéria aprovada dispõe ainda que os recursos recebidos pelos partidos para o financiamento das campanhas serão distribuídos entre as diversas eleições e candidatos, segundo critérios definidos pelo diretório nacional, ouvidas as executivas regionais.

A maioria dos senadores, contudo, considerou que a matéria abre caminho para acabar com a corrupção no processo eleitoral. O senador PAULO HARTUNG (PPS-ES), por exemplo, disse que a iniciativa propiciará a igualdade de oportunidades entre os candidatos, estimulando a emergência do novo.

---

<sup>127</sup> Fonte: Lei n.º 9.906, de 1995.

Falando da necessidade de o Brasil fazer mudanças institucionais profundas, SÉRGIO MACHADO admitiu que o projeto que normatiza o financiamento público das campanhas não é o ideal, mas disse que as regras vigentes sobre esse assunto são de envergonhar.

Ele afirmou que o texto aprovado dará igualdade de condições entre os partidos. No entender de SÉRGIO MACHADO, o que existe hoje no Brasil é o financiamento subterrâneo dos candidatos.

## 7. O MÉTODO COMPARATIVO

### 7.1 COMPARAÇÃO E MÉTODO COMPARATIVO

Estamos assim nos referindo ao comparatismo como ciência e como método, respectivamente.

A comparação dos direitos tem sua origem em tempos remotos, em que era feita, primeiramente, por LICURGO e SÓLON. Da mesma forma, PLATÃO em sua obra "As Leis", utiliza comparações e ARISTÓTELES chega a comparar Constituições.

CONSTATINESCO afirma que:

"La comparaison est une opération de l'esprit par laquelle sont réunis dans une confrontation méthodique les objets à comparer, afin que leurs rapports soient précisés. En cela elle constitue un processus général que n'est pas propre à la pensée scientifique mais appartient à l'esprit humain tout court."<sup>128</sup>

Certamente, quando CONSTATINESCO fez tal afirmação, não imaginou os mal-entendidos que surgiriam. Isto porque, frequentemente se confunde comparação com método comparativo.

Apesar de, no decorrer de sua obra, o autor citado, tentar explicar a diferença entre comparação e método comparativo, acaba por concluir que, no domínio jurídico, os resultados são espetaculares e ambíguos.

Pessoalmente, consideramos que o problema está em mais um engano, que é o de se confundir método com metodologia.

Parte daí nosso entendimento de que a relação entre Constituição e realidade constitucional é algo passível de comparação através de um método que será estudado pela metodologia constitucional.

A ciência do direito constitucional será, portanto, pesquisada pelo método comparativo e pelo método fenomenológico, uma vez que tais métodos, além de não se oporem, apresentam níveis satisfatórios de uniformidade, havendo aí maior ganho quanto a esforços e resultados.

Uma vez que a "Ciência do Direito constitucional é completada ou auxiliada pela História do Direito constitucional comparado"<sup>129</sup>, não temos como ignorar a dialética existente entre fato e norma e também não podemos ignorar a utilidade do uso do método fenomenológico em conjunto com o método comparativo.

---

<sup>128</sup> CONSTATINESCO, Léontin-Jean. *Traité de droit comparé*, p. 22.

<sup>129</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, p. 31.

## 7.2 ELEMENTOS DO MÉTODO COMPARATIVO

É ainda CONSTATINESCO<sup>130</sup> que nos ensina sobre a existência de quatro elementos essenciais ao método comparativo.

O primeiro elemento compreende a necessidade de se fazer uma comparação sistemática e racional, excluindo a simples informação, mesmo que esta seja de natureza comparativa.

O segundo elemento está na precisão ou imprecisão dos termos que queremos comparar. Isto porque não temos como comparar ou mesmo interpretar uma regra ou uma instituição cujos termos carecem de precisão.

A terceira observação está na impossibilidade de comparação quando não existem particularidades jurídicas que possam instrumentalizar a comparação.

O quarto e último elemento é a limitação de ordens jurídicas comparáveis. Para uma comparação que observe todas as exigências metodológicas e científicas, existe a necessidade de se fazer uma seleção criteriosa dos termos a comparar em cada ordem jurídica.

Com o intuito de facilitar o estudo do Direito comparado, RENÉ DAVID agrupou as diferentes legislações em cinco famílias distintas, não levando em conta somente o teor e conteúdo das regras de Direito, pois estas podem mudar de acordo com o entendimento do legislador, e sim elementos mais fundamentais e estáveis (como as técnicas que servem de raciocínio usado para os interpretar), pois os sistemas que cada Direito constitui subsistem, tendo em vista que estão ligados a cada civilização e ao modo de pensar. São estes elementos constantes que tornam possível o estudo de uma ciência do Direito e o agrupamento dos Estados em famílias.<sup>131</sup>

A um sistema jurídico estão ligados, obrigatoriamente, componentes econômicos, culturais e políticos, senão mesmo religiosos e antropológicos.

## 7.3 UNIDADE DO MÉTODO COMPARATIVO

Pode-se dizer que o objetivo primordial do direito comparado é a universalização da ciência jurídica, contando com a unidade na busca da elaboração de um novo direito internacional que responda às exigências do mundo moderno.

HERNANDEZ GIL ensina que:

---

<sup>130</sup> CONSTATINESCO, Léontin-Jean. *Traité de droit comparé*, p. 24.

<sup>131</sup> DAVI, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*, p. 16/17.

"...dentro de la tendencia de desbordamiento, si no del derecho positivo, sí de un derecho positivo, aparece la investigación comparatista. Desde hace ya muchos decenios esta es una tónica muy generalizada en el campo de las disciplinas jurídicas. Los nacionalismos, los movimientos codificadores colocados al servicio de aquéllos, la erección de la ley en casi única fuente de derecho y el entendimiento de la actividad jurídica como un proceso predominantemente lógico son algunas de las causas que trajeron como consecuencia un empequeñecimiento – en lo cuantitativo y en lo cualitativo del derecho, de su significado y de la ciencia a él consagrada. El positivismo, con su empeño de acotar estrictamente lo jurídico, estableció demasiadas fronteras a la investigación; de un lado, las fronteras territoriales, por entender el derecho en estricta función del Estado que lo impone; de outro lado, las fronteras de la filosofía con su contenido metafísico y moral; tampoco contaba la realidad social, que solía considerarse como factor determinante de la norma o, a lo sumo, como contenido de la misma, pero no como fin trascendente para su interpretación y aplicación, y ocasiones hasta la propia historia representaba un más allá ante cual el jurista propiamente dicho había de detenerse para dar paso a otros especialistas. Denominador común de las corrientes a través de las cuales se há superado esa situación es el ensinamiento de la realidad jurídica, la no identificación de ésta com un ordenamiento determinado y el asignar a la ciencia del derecho un cometido superior al estrictamente descriptivo y sistematizador del mismo. No hay duda que donde tal ensanchamiento cobra un significado más estrictamente literal es en la investigación comparativa. Esta sempre tiene como presupuesto una ampliación de la zona de la experiencia jurídica."<sup>132</sup>

Acreditamos que a unidade do método comparativo se traduz pela realidade jurídica que nada mais é do que o reflexo do “espírito da época” em que vivemos.

A origem comum e a análoga estrutura dos Direitos a que se ligam um sistema, além da similitude existente quanto à origem das fontes admitidas por eles, traçam a unidade do método comparativo.

Isto porque a origem remota, ou mesmo histórica dos Direitos é parte essencial ao seu perfeito estudo, não deixando dúvidas quanto às concepções provenientes das fontes e dos princípios que regem estas fontes.

---

<sup>132</sup> HERNANDEZ GIL, Antonio. *Metodologia de la ciencia del derecho*, p. 379/380.

A identidade dos direitos não precisa ser absoluta, pois sabemos que podem ocorrer instituições e conceitos originais e próprios a um determinado Direito. Assim, o que se espera é a unidade quanto ao tratamento a ser dado pelo direito comparado a toda fonte criadora proveniente da norma.

## 8. O FINANCIAMENTO DE PARTIDO POLÍTICO, CAMPANHAS E CANDIDATOS NO DIREITO COMPARADO

### 8.1 INGLATERRA<sup>133</sup>

#### 8.1.1 Regras existentes

Atualmente a Inglaterra possui um sistema misto de financiamento público e privado de partidos e de campanhas eleitorais, embora, os elementos públicos do financiamento sejam menores que em muitos países vizinhos.

Os estágios do financiamento político na Inglaterra que conduziu ao presente modelo podem ser resumidos a seguir:

##### a) Era Aristocrática:

Até 1882 os candidatos para a Câmara dos Comuns confiaram para o seu financiamento largamente no patrocínio dos aristocratas cujas fortunas e influência política derivavam de extensas posses de terras.

Durante este período, as campanhas dos candidatos foram extremamente caras porque a compra de voto é o que prevalecia. Os candidatos eram obrigados a levantar o dinheiro do próprio bolso ou dos financiamentos da aristocracia. Os candidatos também foram obrigados a dividir entre eles os custos da administração eleitoral.

Em 1883, foram introduzidos limites nos gastos permitidos em campanha para candidatos ao parlamento. Estes limites individuais permanecem até os dias atuais como uma pedra fundamental do sistema britânico de controle do financiamento político e os referidos limites tornaram-se um modelo para muitas ex-colônias. Em cada circunstância o limite varia de acordo com o número de eleitores.

##### b) Era Plutocrática:

Do final do século 19 até a Segunda Guerra Mundial, ricos homens de negócios fundaram o partido conservador e o partido liberal. O emergente partido dos trabalhadores obteve seus fundos por

---

<sup>133</sup> A respeito do tema, consultar trabalho apresentado no *Seminário internacional sobre dinero y contienda político-eleitoral: retos para la democracia*, realizado no México nos dias 5, 6 e 7 de junho de 2001, organizado pelo Instituto Federal Electoral (Michael Pinto-Duschinsky, Presidente del Comité de Investigación sobre Financiamiento y Corrupción Política de la Asociación Internacional de Ciencia Política - tradução livre de Ubirajara Coelho Neto). In: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/seminario/PONENCIAS/MP-GB.HTML>.

meio dos sindicatos.

Logo antes do começo da Primeira Guerra Mundial, o primeiro elemento do financiamento público entrou no sistema assim que os membros do Parlamento começaram a receber salários. Ao final da Primeira Guerra Mundial, o estado assumiu também responsabilidade por registro eleitoral e administração. Logo antes do começo da Segunda Guerra Mundial, modestos fundos públicos foram introduzidos para o líder da oposição.

c) Era Pós-guerra:

Depois da Segunda Guerra Mundial, o Partido Liberal continuou seu declínio na mesma forma do período entre guerras. Por volta de 1951, havia um sistema bipartidário com suporte de voto baseado em uma considerável extensão na aliança de classes. Os principais partidos obtiveram seus recursos em nível nacional, predominantemente de pagamentos institucionais: contribuições empresariais chegaram até os conservadores e contribuições sindicais ao partido trabalhista. Em nível local, e especialmente no Partido Conservador, o dinheiro vinha em grande parte dos membros do partido. O número de membros alcançou níveis recordes durante os anos cinquenta e decresceram depois.

d) Era Atual:

Em 1967, o Governo trabalhista apresentou legislação obrigando as companhias a declararem suas doações ao financiamento político. Desde então, embora não apenas como um resultado legal, houve um declínio nas contribuições financeiras das campanhas para o Partido Conservador. Houve um declínio paralelo, entretanto menos severo, na quantia de dinheiro levantada pelos membros do partido na esfera distrital.

Com a redução dos impostos para os muito ricos, o que ocorreu após a eleição de 1979 de um governo Conservador com MARGARET THATCHER, houve um aparente ressurgimento do padrão plutocrático do financiamento político. O Escritório Central Conservador veio a depender de dinheiro em grandes quantias de um número pequeno de multi-milionários.

Em relação ao partido trabalhista, as mudanças foram mais graduais. Doações sindicais ainda são vitais, entretanto não tanto como no passado. Presentes em grandes quantias de um número pequeno de partidários multi-milionário se tornaram uma característica do financiamento do novo partido trabalhista.

Os democratas liberais ficaram mais populares desde os anos setenta, mas tiveram seu financiamento reduzido em virtude da falta de apoio tanto do empresariado como dos sindicatos.

O processo de transformação foi gradual e atingiu o seu apogeu na década de oitenta.

No início dos anos noventa, os conservadores foram alvo de uma campanha da imprensa nacional alegando que o mesmo estava recebendo financiamento secreto oriundo de corrupção política e de entidades estrangeiras. As acusações de corrupção nunca foram provadas. O mais importante caso de provável influência por parte de um grande doador não envolveu os conservadores, mas o recentemente eleito governo trabalhista encabeçado por TONY BLAIR. Porém, a inquietação pública combinada com o compromisso de uma cautelosa reforma no manifesto do partido trabalhista sobre as eleições gerais de 1997, produziram uma maior observância em questões referentes ao financiamento dos partidos políticos pelo respeitado, *Committ Tee on Standards in Public Life*. O novo sistema incluiu certos subsídios, mas as mudanças principais envolveram a introdução de regulamentos.

Ainda não está claro se este sistema que entrou recentemente em vigor, irá criar novos problemas. Alguns conselheiros do governo trabalhista esperam e tem esperança que novas regras sobre o procedimento de doações e sobre as doações corporativas dificultarão para os partidos especialmente o conservador levantar dinheiro para financiarem suas campanhas. Se isto acontecer, haverá então pressão para um sistema de financiamento público mais extenso.

Em comparação com a maioria dos outros países da Europa ocidental, a Inglaterra tem sido lenta na criação de um sistema de financiamento público de campanha. Anterior ao *Ato de 2000* que trata de partidos políticos, de eleições e *referendum*, não havia nenhum fundo público direto para as organizações partidárias extraparlamentares. Até esta nova lei é cuidadosa sobre a controvérsia de usar dinheiro de impostos para o benefício da máquina partidária. Isto gira em torno de 2.8 milhões de dólares americanos para serem divididos entre os partidos.

Porém, há um número importante de fontes adicionais de dinheiro público que efetivamente são formas de financiamento público dos partidos, embora elas não sejam oficialmente listadas como tal.

Desde 1969, membros da Câmara dos Comuns receberam cada vez mais generosas facilidades, assim como ajudas financeiras para empregar assistentes de pesquisa e assistentes administrativos. Embora formalmente pretendesse ajudar aos membros do Parlamento a levar

adiante seus deveres, o sistema de ajuda lhes permitiu usar uma porção considerável destas ajudas para o que na prática são funções político-partidária. Por exemplo, alguns membros do Parlamento alocam alguns membros de pesquisa ou secretários nos seus distritos eleitorais. Estes assistentes financiados publicamente tem de levar adiante algumas das funções previamente preenchidas pelos agentes permanentes empregados pelas organizações partidárias destes distritos eleitorais.

Desde 1975, existe o financiamento em espécie aos partidos de oposição na Câmara dos Comuns. Embora pretendesse permitir aos partidos de oposição levar adiante o policiamento e outras funções dentro do parlamento, essas contribuições indubitavelmente operaram como uma forma de subsídio indireto as atividades extra parlamentares dos partidos de oposição. O montante destas contribuições foram recentemente aumentados como recomendado pelo Comitê de Padrões em Vida Pública em seu 5º Relatório publicado em 1998 sobre o financiamento dos Partidos Políticos no Reino Unido.<sup>134</sup>

O partido que atualmente se encontre no governo usa os fundos públicos para empregar um número crescente de conselheiros especiais para o 1º ministro e os outros ministros. Estes conselheiros não são apontados de acordo com as regras normais para os demais servidores civis e tem funções políticas específicas.

O Parlamento europeu como também as assembleias regionais recentemente criadas na Escócia, na Irlanda do norte e País de Gales, todas criaram trabalhos para assistentes políticos e para grupos partidários.

Até o ano de 2000, as mais importantes regulamentações sobre fundos privados eram:

- a) limites sobre os gastos das doações permitidas em campanha pelos candidatos ao parlamento e aos governos locais;
- b) regulamentos relativos aos fundos políticos sindicais;
- c) relativas às doações políticas feitas por corporações;
- d) Sobre este sistema, as regulamentações sobre as doações sindicais eram mais complexas e restritas do que aquelas para as doações de muitas companhias.

As novas leis impõem outras restrições em doações privadas e corporativas.

As Companhias devem obter o consentimento dos seus acionistas

---

<sup>134</sup>Vide:<http://www.officialdocuments.co.uk/document/cm40/4057/4057.htm>.

antes de fazer doações políticas.

As doações devem ser publicadas se excederem 7.000 dólares anuais se forem para um partido nacional ou de 1400 dólares para um partido distrital.

Existem restrições parciais para doações políticas estrangeiras.

Regras sobre a propaganda política foram estabelecidas a muito tempo na Inglaterra. Estas regras representaram um importante papel tanto na limitação dos gastos em campanha, quanto assegurando um elemento significativo na justiça entre os partidos políticos. As citadas regras foram sujeitas a pequenos ajustes no famoso *Ato de 2000*.

Os principais partidos políticos recebem uma parcela igual em relação ao tempo de propaganda política, enquanto partidos menores recebem uma parcela maior do que aquela que teriam direito proporcionalmente aos votos na eleição passada. Regras sobre a distribuição do tempo da propaganda também se aplicam aos boletins de jornal.

Propaganda política paga na televisão e no rádio foi banida.

Os limites de gastos, que eram aplicados previamente a candidatos individuais foram estendidos a gastos de campanha por organizações nacionais partidárias e por organizações regionais envolvidas em campanhas para o parlamento escocês e para as assembléias na Irlanda do Norte e País de Gales. As organizações nacionais partidárias são limitadas para um orçamento de campanha equivalente a 28 milhões de dólares. Isto se aplica para os gastos de campanha durante o ano antes da apuração dos votos.

Aqueles grupos que gastam dinheiro em atividades fazendo propaganda eleitoral independente também estão sujeitos a enquadrarem-se naquelas regulações referentes a abertura das contas (publicidade) e também aos limites nacionais de gastos para uma eleição geral de aproximadamente 1,4 milhão de dólares. Não há nada para prevenir que tais grupos façam campanha pró ou contra os partidos políticos.

No âmbito distrital, esses grupos lobistas devem gastar até 700 dólares, em relação a cada distrito eleitoral. Anteriormente, este gasto era limitado a 7 dólares por distrito eleitoral.

Existem ainda outras regras relativas ao financiamento de *referenduns*.

### 8.1.2 Mecanismos garantidores das normas legais

O país tem tradicionalmente confiado em candidatos parlamentares derrotados e seus partidos para iniciar ações judiciais contra seus oponentes. Candidatos vitoriosos condenados por gastarem além dos limites permitidos perdem suas cadeiras na Câmara dos Comuns e seus agentes eleitorais são passíveis de prisão. Na realidade, os principais partidos relutam em iniciar ações legais contra seus oponentes em um determinado distrito eleitoral por medo de ações retaliatórias contra seus próprios candidatos em outros distritos. O efetivo pacto de não agressão entre o partido conservador e o partido trabalhista significou a quase inexistência de ações judiciais pelos gastos além do permitido nas campanhas. Especialmente em período eleitoral esses limites legais foram regulamentemente ignorados.

Dois mudanças fundamentais foram introduzidas em 2000: a) uma comissão eleitoral foi criada; e, b) os limites de gastos foram introduzidos para organizações partidárias nacionais.

Essas reformas significaram a introdução de novas penalidades para a quebra dos limites de gastos nacionais. A penalidade aplicada para um determinado candidato que venha a exceder os limites de gastos eleitorais – para seu distrito eleitoral – é equivalente a perda da sua cadeira na Câmara dos Comuns, e não de todas as cadeiras do respectivo partido, pois, seria draconiano derrubar todo um partido político.

Apenas futuramente poderemos diagnosticar os efeitos benéficos ou não das novas regras implementadas. O verdadeiro teste para o novo sistema possivelmente ocorrerá durante o *referendum* que tratará do abandono da utilização da libra esterlina em favor do Euro.

A comissão eleitoral é responsável somente pela execução dos limites de gastos recentemente introduzidos aos partidos políticos nacional e regional.

A execução de limites sobre os gastos de campanha por candidatos individuais irá permanecer na responsabilidade local. De acordo com experiências passadas, nem as autoridades locais eleitorais nem as forças policiais locais são ativas na investigação de possíveis descumprimentos dos limites de gastos por candidatos.

### 8.1.3 Vantagens e desvantagens do sistema inglês

Existem opiniões diversas entre partidários de diferentes partidos políticos sobre a fiscalização em relação ao financiamento dos partidos políticos. Então, é difícil ser objetivo sobre quais características são positivas ou negativas no novo sistema Inglês. As observações seguintes são então preliminares e pessoais:

a) problemas de execução: as novas regras parecem não sanar o

- problema da falta de execução dos limites de gastos permitidos aos candidatos;
- b) problemas de limites de gastos: o Ato de 2000 introduziu duas mudanças relativas aos limites de gastos;
  - c) limites de gastos por candidatos parlamentares: a principal característica do sistema de regulação do fundo político na Inglaterra estabelecido em 1883, é o limite permitido aos gastos por candidatos por eleição a Câmara dos Comuns. Existem limites similares para candidatos para outros cargos eletivos. Embora os limites tenham sido pouco definidos, preveniram a explosão de custos individuais de campanhas legislativas, por exemplo, nos Estados Unidos. Uma das principais razões do funcionamento satisfatório do sistema de limites foi uma proibição completa nos gastos de campanhas locais feitas por lobies;
  - d) em nível nacional: os novos limites de gastos por partidos políticos criarão outras dificuldades. É uma prática comum para as organizações partidárias começarem suas campanhas publicitárias um ano antes da data esperada das eleições. Com as novas regras, será impossível para eles saberem se gastarão acima dos limites previstos no ano seguinte. Considerando que é o primeiro-ministro quem escolhe a data da eleição, o partido governista terá uma vantagem significativa perante os partidos da oposição em relação ao planejamento dos seus gastos de campanha.

Por sua vez, os limites nacionais praticamente não surtirão efeito, considerando que existem várias formas diferentes do financiamento efetivado por parte dos grupos lobistas. No passado, os sindicatos contribuíram substancialmente para a eleição do partido trabalhista. De acordo com o novo sistema, se um sindicato supõe ou é informado que o partido trabalhista irá gastar além do seu limite permitido, aquele sindicato poderá gastar até 1.4 milhão de dólares em sua campanha em favor do partido trabalhista. Partidários do partido conservador também poderão fazer o mesmo.

Sucessivos governos têm feito uso crescente de espaços destinados a informações públicas governamentais dentro de ministérios para realizarem suas propagandas partidárias.

Enquanto o Governo trabalhista seguiu quase todas as recomendações do Comitê sobre os Padrões da Vida Pública, rejeitou uma recomendação específica, baseada na experiência do Canadá oferecendo créditos tributários como uma maneira desejável de

arrecadação de recursos.

Independentemente da oposição do Governo, maioria dos membros da Câmara dos Lordes votou para incluir benefícios tributários em doações pequenas no *Ato de 2000*.

Qualquer tentativa para controlar doações estrangeiras é precedida da definição do que venha a ser estrangeira. Na Inglaterra, isto criou duas anomalias. Primeiro, o *Ato de 2000* contém uma concessão para aqueles que desejam argumentar que o norte da Irlanda do Norte deveria ser tratado como parte de um estado irlandês unido. Doações políticas feitas à Irlanda do Norte pela Irlanda do Sul (EIRE) não são consideradas doações estrangeiras. Segundo há concessões para certas doações vindas de países membros da União europeia. Estas concessões foram requeridas pela lei europeia para a qual lei britânica é agora obrigada a aderir.

## 8.2 FRANÇA<sup>135</sup>

A França (não tem uma conta dos partidos) a Constituição preceitua que os partidos políticos e grupos devem contribuir para o exercício do sufrágio. Eles serão formados e levarão suas atividades livremente, devendo respeitar os princípios da soberania nacional e da democracia. Desde a legislação de março de 1988, eles passaram a ter personalidade jurídica.

De acordo com os últimos levantamentos (1999) quase 52% do financiamento vinha de fundo público, 25% de suas despesas vieram das contribuições dos seus filiados (11% são contribuições dos membros do partido e 14% dos candidatos eleitos).

A França tem um aparato legal bem definido a respeito desta matéria desde 1988. As regras principais introduzidas nesta data ainda não foram questionadas desde aquele ano. Elas dizem respeito à abertura das contas, ao controle e eventuais sanções aplicadas. Por questões didáticas, abordaremos o presente assunto em três ângulos diferentes:

- a) financiamento dos partidos políticos;
- b) transparência das suas finanças;

---

<sup>135</sup> A respeito do tema, consultar trabalho apresentado no *Seminário internacional sobre dinero y contienda político-eleitoral: retos para la democracia*, realizado no México nos dias 5, 6 e 7 de junho de 2001, organizado pelo Instituto Federal Electoral (Yves Marie Doublet, Presidente de la Comisión Jurídica de la Asamblea Nacional de Francia - tradução livre de Ubirajara Coelho Neto). In: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/seminario/PONENCIAS/YMD-II.HTML>.

c) eficiência dos controles das finanças.

### 8.2.1 Financiamento dos partidos políticos

Existem fundos públicos e privados. Todas as doações devem passar através das vistas de uma associação de fundos ou de um agente financeiro. Tais procedimentos foram importados do Canadá Francês. A criação de tal associação deve ser aprovada pelo Comitê de Fundos Políticos e pelos Comitês de Campanhas. Para ter essa aprovação a associação de fundos deve obrigatoriamente determinar seu campo de aplicação e abrir uma conta bancária para receber as doações para os partidos.

Desde 1995 somente doações de pessoas físicas são permitidas. O limite é de 6.800 dólares. O agente financeiro da associação de fundos emite um recibo ao doador por sua doação. Cada doação acima de 136 dólares deve ser paga em cheque. As doações vindas de um estado estrangeiro ou de uma pessoa (física ou jurídica) são proibidas. O financiamento público é garantido de duas formas: a força do voto na Assembléia Nacional e o número de cadeiras parlamentares.

O fundo público arrecada um limite de 71,5 milhões de dólares. Em relação à força de voto, os partidos devem indicar candidatos em 50 departamentos e os subsídios são proporcionais ao número de votos.

Existem as contribuições em espécie vindas de fontes paralelas ou de empresas locais. O total de doações por indivíduos é limitado e as doações de pessoas legais, exceto aquelas vindas dos partidos (permitidas) são proibidas. Mais, não existe limites na contribuição dos membros dos respectivos partidos e o *status* do partido permite facilitar as contribuições de pessoas legais.

Por sua vez, não existe maneira de controlar e evitar que partidos pequenos se beneficiem de subsídios públicos. Em 1990 o parlamento votou uma condição para permitir o acesso dos partidos ao fundo público, qual seja, votação superior a 5% do parlamento.

O conselho constitucional, por considerar tal determinação um obstáculo para o surgimento e crescimento de novos partidos, julgou tal previsão legal inconstitucional.

As contas dos partidos devem incluir as suas próprias contas, todas as contas das organizações das quais ele venha a ter qualquer tipo de vínculo. Essas contas devem incluir uma folha de balanço dos lucros de dividendos financeiro anuais e notas técnicas. As notas técnicas, que devem ser anexadas as contas, são: a lista das associações de fundos e a lista dos agentes de fundo do partido local. Essas contas

são certificadas por dois contadores oficiais.

Os procedimentos para se estabelecer essas contas foram especificados por diretrizes do Conselho Nacional de Contas. As contas após seu fechamento, ao final do ano, depois da respectiva certificação serão apresentadas nas contas da campanha e no Comitê de Fundo Político. É uma autoridade administrativa composta por três membros do Conselho de Estado, tres membros da Suprema Corte e tres membros da Auditoria Estatal. Cada membro é indicado pelo presidente da respectiva entidade de representação.

A informação relacionada aos vários canais de fundos dos partidos não é sempre compreensível. Organizações partidárias locais podem ser autônomas sem qualquer informação para a liderança dos partidos. Até 1995 as contas das federações do partido comunista não estavam incluídas nas contas nacionais do partido. Oficialmente a abrangência das contas dos partidos é muito limitada em virtude da distinção dos partidos em relação aos grupos parlamentares, as associações, aos centros de treinamento, a fundação do partido, mas sabemos que na realidade os partidos possuem relações muito estreitas com essas estruturas que estão em sua esfera de influência.

Outro grande problema é representado pelos benefícios em espécie, que nunca são oficialmente contabilizados, mas, muitas companhias e corpos locais colocam empregados ou sistema informatizado, por exemplo, a serviço do partido.

Os contadores oficiais não têm titularidade para informar a liderança do partido sobre os fatos que poderiam comprometer a sua continuidade. Tais regras de sigilo existem na lei comercial. Os documentos depositados pelos candidatos não precisam de fiadores. Então isso habilita ao comitê verificar a origem do dinheiro com o qual o partido foi financiado.

Os poderes do comitê são muito limitados. Ele tem simplesmente que publicar as contas de maneira simples e levantar a lista dos partidos aptos ao financiamento. Não tem poderes para dar seqüência a investigações, apenas publicidade das respectivas contas.

As sanções podem ser administrativas, financeiras e/ou penais.

Na sanção administrativa, o recebimento de fundos pode ser cancelado pelas contas das campanhas e pelo Comitê de Fundo Político que é um órgão administrativo. O recebimento de fundos pode ser cancelado pelo comitê se a associação descumprir suas obrigações legais relacionadas às condições do acordo de recebimento e ao recebimento das doações. O mesmo ocorre com os agentes financeiros. Seu recebimento pode ser cancelado. Mais de duzentos e trinta

cancelamentos já foram registrados. Se as contas da campanha e os comitês de fundo político considerarem que o partido não depositou devidamente suas contas, o comitê transferirá o exercício do controle ao escritório de contas estatais.

Na sanção financeira, quando o comitê notifica que o partido não apresentou suas contas satisfatoriamente, o mesmo não está capacitado a receber fundos públicos no ano seguinte.

Na sanção penal, existem duas penalidades, a primeira consiste na punição aplicável a pessoa que deu ou recebeu doações de forma ilegal, a essas pessoas existe uma pena de 4.164 dólares, além disso, recebem uma condenação prisional de um ano ou uma das duas condenações. Essa penalidade aplica-se ao caso de se ultrapassar o limite das doações permitidas legalmente: quando as doações são feitas por pessoas legais; quando o máximo permitido em dinheiro for excedido; quando o dinheiro recebido pelo partido tiver origem internacional.

As pessoas que violarem as regras concernentes às doações podem ser impedidas de contratar com a administração durante cinco anos.

Em relação às sanções administrativas a inaplicabilidade é flagrante. Em relação às sanções financeiras, também são ineficientes em virtude de 80% dos partidos que deveriam depositar suas contas não recebem qualquer fundo público.

Em relação às sanções penais, as lideranças partidárias que eventualmente descumprem a lei, raramente serão processadas e condenadas por violação financeira das respectivas contas, com raríssimas exceções. Eles são normalmente condenados por receberem troca de favores de acordo com a lei penal.

Assim o foi, por exemplo, para os líderes do partido central, para o partido comunista e para o partido socialista. Mais ainda, em 1993, com a reforma do código penal, a responsabilidade penal da pessoa física foi estendida para a pessoa jurídica não se aplicando aos partidos.

Acreditamos que a idéia principal do satisfatório financiamento partidário é feito pelas regras que dizem respeito ao controle e as sanções, desta forma, existem pontos positivos na legislação francesa. O ponto mais positivo é a existência de um corpo de controle. A fraqueza da legislação francesa é a falta de poder desse corpo de controle em aplicar as sanções e o fato das sanções serem inapropriadas.

Atualmente a penalidade não está relacionada à infração da transparência das contas do partido, mas depende na incerteza da descoberta de uma quebra de confiança em uma ocasional investigação judicial.

Apenas as investigações de um juiz parecem ser mais eficientes, mesmo se nós tivermos o exemplo Alemão. A sanção mais eficaz para os políticos seria provavelmente a inelegibilidade por um certo período.

### 8.2.2 Corrupção: desafio para a sociedade francesa

Corrupção é geralmente definida como o abuso do poder público para fins privados. Esta definição ignora corrupção interna das corporações e mostra a corrupção como se a mesma fosse situada no cruzamento dos setores público e privado. É uma definição que poderia ser útil em níveis diferentes, como foi estabelecido no programa global contra corrupção começado pelas nações unidas. Existe ainda o nível das ruas, que coloca o cidadão face a face com o agente público. Há um nível de negócios, que diz respeito aos tomadores de decisões públicas, sejam eles votados ou nomeados através de um concurso público. Existe no final um alto nível político e financeiro, que toca o aparato estatal, mas, se o estado pode tolerar isto e perder a confiança de seus cidadãos pode o estado ser um cúmplice, pois tolerar é encorajar, na medida que tudo isso no final quer dizer utilizar os fundos públicos para a expansão econômica do país. O estado torna-se então o próprio instigador e organizador da corrupção. Isso é verdade especialmente quando grupos mafiosos tomam o controle do estado.

Se a corrupção tem muitas faces, então nós devemos fazer um modelo de estado mais relativo enquanto encararmos a corrupção. Se nós enxergarmos como uma análise como é classificado pela Transparência Internacional em seu índice relacionado á corrupção, que mede a vulnerabilidade dos estados a sucumbirem à corrupção, o que nós provamos? Os dois estados do planeta que são aparentemente os menos corruptos, com exceção do Canadá e da Inglaterra, são os estados pequenos que alcançaram um alto nível de desenvolvimento. A maior parte deles são fortemente impregnados pela religião protestante (luterana). Ainda é muito difícil para chegarmos a conclusões baseadas em fatos não debatidos. Tomaremos três destes fatos indefinidos:

- a) quanto menor o seu território, teoricamente seria mais fácil manter o controle interno, proporcionando uma maior transparência;
- b) a democracia: não há uma relação direta entre a presença de uma democracia avançada e a não existência de corrupção, se nós tomarmos como exemplo o caso de Singapura, 6º lugar na lista dos estados menos corrompidos, mas que também não pode ser considerado um modelo de democracia;
- c) estado de direito: é inegável que quanto mais forte um estado, menor a corrupção se torna, e existem inúmeros exemplos

disto, mas essa regra nem sempre poderá ser considerada válida, quando encontramos a Alemanha colocada em 17º lugar da lista.

Esses vários exemplos mostram que as únicas certezas que nós podemos ter, especialmente no caso dos países escandinavos e de Singapura, é que o critério de tamanho pequeno e controle social, que logicamente favorece a um bom governo, e finalmente que a corrupção é um dos pontos negativos da ausência de um bom governo.

A existência de regulamentação para o financiamento da vida política nunca protegeu os estados de escândalos políticos financeiros.

França, Itália e Espanha implementaram suas regulamentações, mas nunca alcançaram os resultados obtidos pela Inglaterra, mesmo esta não tendo uma regulação sobre a matéria até o ano passado. A Inglaterra não teve nenhum escândalo como aconteceram naqueles países.

O financiamento público da vida política não protege os estados nem de escândalos políticos tão pouco de escândalos financeiros.

Na França, 50% dos recursos partidários são de origem pública, mas o dinheiro alocado para eleição de candidatos que representa 15% do total. Isso não elimina escândalos. Quanto maior uma crise moral é percebida pela opinião pública dentro dos partidos, mais os recursos privados decrescem e a distância da opinião pública cresce.

Para completar este quadro, nós poderíamos adicionar que a proibição sobre as contribuições para candidatos vindas de corporações, como é praticado na Bélgica e na França, acaba por não ser uma boa idéia, pois favorece doações clandestinas.

Todas as legislações sobre o financiamento da vida política compartilham uma fraqueza de mecanismos de controle no pior cenário, tal controle é exercido por um corpo político, e no melhor cenário, exercido por um corpo que depende do poder político, com raríssimas exceções. Essa fraqueza pode ser explicada pelo fato que essa regulamentação foi estruturada pelos mesmos partidos políticos, que tomaram todas as precauções possíveis para evitar a imposição sobre eles mesmos de mecanismos de controle que poderiam ser rigorosos demais.

### 8.3 ALEMANHA<sup>136</sup>

No sistema alemão, para impedir que poderes financeiros anônimos comandem a atividade dos partidos, o artigo 21, alínea 1,

---

<sup>136</sup> A respeito do tema, consultar Konrad Hesse. *Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, p. 150 e ss.

frase 4, la Lei Fundamental, prescreve que os partidos devem prestar contas publicamente da procedência e emprego dos seus meios, assim como dos seus bens. Tão unívoco é o sentido dessa prescrição quanto difícil é de realizá-la. Prescindindo totalmente das numerosas possibilidades de uma ilusão, uma indicação nominal do patrocinador deve levar as doações aos partidos, em grande medida, ao esgotamento; ela prejudica, por conseguinte, aqueles partidos que, para o seu financiamento, dependem predominantemente de doações. Se, ao contrário, se renuncia a uma indicação nominal e se é prestada contas somente sobre a composição por cotas dos meios (ganhos de contribuições, doações, bens e assim por diante), então uma tal prestação de contas sobre sua "procedência", exatamente, não é capaz de dar explicações sobre as fontes financeiras.

O limite mais antigo de 40.000 marcos alemães infringia, como o Tribunal Constitucional Federal comprovou, a Lei Fundamental. O §25, alínea 2, da Lei dos Partidos, prescreve, doravante, em doações anualmente superiores a 20.000 marcos alemães a indicação do nome e do endereço do doador, assim como da importância total da doação no relatório da prestação de contas. Determinadas doações (por exemplo, de fundações públicas ou associações reconhecidas como de utilidade pública) estão excluídas da autorização dos partidos para a aceitação (§25 alínea 1; comparar §23, alínea 2). Com isso deve, sobretudo, ser impedida uma ilusão da obrigação da indicação nominal de doadores.

O relatório da prestação de contas deve ser examinado por um contabilista ou uma sociedade de contabilistas, assim como pelo presidente do Parlamento Federal, conforme o §29 a 31 (§23, alínea 2 e 3). O presidente do Parlamento Federal tem de informar o Parlamento Federal anualmente sobre o desenvolvimento das finanças partidárias, assim como sobre os relatórios das prestações de contas dos partidos. Seu relatório é distribuído como impresso do Parlamento Federal (§23, alínea 5). Enquanto um relatório de prestação de contas regular não é apresentado, meios estatais não poderão ser fixados e pagos (§ 23, alínea 4).

As dificuldades crescentes, de reunir os meios necessários para a atividade dos partidos, aumentaram sensivelmente a atualidade da questão sobre um financiamento dos partidos com créditos orçamentários estatais, indireto ou direto.

A problemática jurídico-constitucional dessa questão é uma tal de liberdade partidária (externa) e da igualdade de oportunidades dos partidos políticos. Um financiamento com créditos orçamentários estatais é capaz de tornar os partidos mais independentes da influência de patrocinadores privados e, nisso, também conduzir a uma aproximação maior a uma igualdade de oportunidades efetiva. Por

outro lado, um financiamento estatal pode pôr em dúvida o caráter dos partidos, por causa da sua tarefa, indispensável, como formações livres, não-estatais e conduzir a uma remoção das relações de força política; o mandamento da igualdade de oportunidades deixa, na questão da chave de distribuição, nascer dificuldades consideráveis e o financiamento com outras fontes continua subsistindo do mesmo modo como o apoio por outras organizações e instituições, de modo que a desigualdade de oportunidade efetiva não é totalmente eliminada.

O Tribunal Constitucional Federal corrigiu, na sentença de 19.7.1966, sua jurisprudência anterior no sentido que um financiamento da atividade geral dos partidos com créditos orçamentários estatais é incompatível com o artigo 20, alínea 2, 21, da Lei Fundamental, que, todavia, os custos necessários de uma campanha eleitoral adequada podem ser restituídos aos partidos.

Dessa decisão partiu a regulamentação do financiamento partidário estatal direto pelo §18 e seguintes da Lei dos Partidos alemã. Segundo este, as custas da campanha eleitoral dos partidos foram fixadas com um preço global de 5 marcos alemães para cada eleitor na eleição para o Parlamento Federal. A soma total deve ser distribuída, fundamentalmente, àqueles partidos que após o resultado eleitoral definitivo receberam pelo menos 0,5% (meio por cento) dos segundos votos válidos dados na circunscrição eleitoral; critério da distribuição foi a relação dos segundos votos que couberam aos partidos na circunscrição. Regulações correspondentes poderiam ser adotadas pelos estados para eleições à assembléia estadual.

A 6ª Lei Modificadora para a Lei dos Partidos, de 31.1.1994 (BGB1 I S. 142) efetuou um afastamento fundamental do reembolso das custas da campanha eleitoral e substituiu a regulação, até agora, por um sistema de financiamento parcial estatal geral da atividade dos partidos políticos (§18, alínea 1). Idéias fundamentais e conteúdo da nova regulação, em grande parte, estão inseridas na sentença do Tribunal Constitucional Federal de 9 de abril de 1992. Nela, o tribunal abandonou sua concepção jurídica até agora, desde há muito não mais correspondente à realidade por ele mesmo admitida, do financiamento dos partidos estatal, que a Lei Fundamental somente permite o reembolso das custas necessárias de uma campanha eleitoral adequada: a cooperação dos partidos na formação da vontade política do povo não se restringe à participação da eleição direta. Jurídico-constitucionalmente é admissível, por isso, também um financiamento estatal da atividade que cabe geralmente aos partidos segundo a Lei Fundamental.

Todavia, permite o princípio da liberdade estatal, ao lado do

autofinanciamento preferencial dos partidos, somente um financiamento parcial com meios estatais. A liberdade estatal dos partidos, pressuposta pela Lei Fundamental, pede não só a garantia de sua independência do estado, mas também que os partidos conservem seu caráter como grupos formados livremente, radicantes no âmbito sócio-político, que não só politicamente, mas também econômica e organizacionalmente, permaneçam dependentes da aprovação e apoio dos cidadãos.

Desta forma, o tribunal desenvolveu medidas, as quais devem garantir aos partidos em relação a sua função mediadora, sejam dotados adequadamente e que a decisão sobre a extensão, assim como a distribuição de prestações estatais aos partidos políticos, em princípio, permaneça junto do próprio cidadão. Nisso ele estabeleceu as subvenções estatais em relação aos meios próprios dos partidos e expressou que o volume total das receitas correntes de fontes estatais não deve ultrapassar a soma das receitas mesmo obtidas dos partidos (limite superior relativo).

Finalmente, teve-se em conta o princípio da igualdade dos partidos e da neutralidade estatal diante da concorrência dos partidos por ter determinado como critério da distribuição de meios aos partidos individuais seu sucesso eleitoral, o número de membros e a extensão das doações. Essa concepção do financiamento parcial da atividade, que cabe aos partidos segundo a Lei Fundamental, e os critérios determinantes estão incorporados no §18 e seguintes da Lei dos Partidos.

Os partidos recebem, anualmente, um marco alemão para cada segundo voto válido dado para sua lista em eleições para a Europa, para o Parlamento Federal e para as assembleias estaduais (§18, alínea 3, número 1). O mesmo vale, quando no estado uma lista para um partido não foi admitida, para cada voto válido dado em um distrito ou seção eleitoral (alínea 3, número 2). Até 5 milhões de votos válidos obtidos, segundo isso, a quantia mencionada aumenta para 1,30 marco alemão por voto (alínea 3, frase 2). Junta-se a isso 0,5 marco alemão para cada marco que os partidos receberem como quota de membro ou doação legalmente obtida; nisso, no entanto, são consideradas somente doações de até 6.000 marcos alemães por pessoa natural (§18, alínea 3, fase 1, número 3).

Apenas terão direito aos benefícios acima descritos os partidos que, após o resultado eleitoral definitivo da última eleição, cada vez, para a Europa ou para o Parlamento Federal, alcançarem pelo menos 0,5% (meio por cento) dos votos válidos, ou, de uma eleição para a assembleia estadual, 1,0% (um por cento), no distrito ou seção eleitoral,

10% (dez por cento). Isso não vale para partidos de minorias nacionais (§18, alínea 4). Aos partidos titulares de um direito devem, a pedido, ser concedidos pagamentos parciais (§20).

#### 8.4 AS PERSPECTIVAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA EUROPA<sup>137</sup>

O financiamento político na Europa é contrastado com o financiamento político nos Estados Unidos mostrando-se a importância dos partidos políticos na Europa e dos candidatos individuais na América do norte.

A semelhança entre a América do norte e a Europa ocidental em relação aos fundos políticos não serão encontradas no sistema de financiamento político, mas sim, no mais geral nível do próprio sistema político. É importante notar que eleições livres, mídia livre uma administração bem estabelecida e a regra da lei são quase auto evidentes em ambos os lados do oceano pacífico.

Os sistemas europeus para fundos políticos são bastante distintos. Enquanto de um lado a Inglaterra sempre foi relutante em introduzir fundos públicos (os partidos britânicos dependem em grande parte de contribuições de corporações e dos sindicatos), a situação alemã por outro lado é conhecida por seu benevolente nível de subsídios estatais aos partidos. Embora alguns países mal tenham regras formais prescrevendo a transparência do financiamento político (Suécia), outros possuem legislações detalhadas nesta matéria (Inglaterra). Também a quantidade de financiamento varia, bem como, a grande diferença entre os diversos sistemas eleitorais de um país para o outro.

Mesmo assim, algumas tendências podem ser observadas:

- a) uma crescente importância de subvenção estatal aos partidos políticos e/ou candidatos através das últimas três décadas;
- b) um chamado geral para uma maior transparência do financiamento político;
- c) perspectivas em relação ao desenvolvimento das políticas

---

<sup>137</sup> A respeito do tema, consultar trabalho apresentado no *Seminário internacional sobre dinero y contienda político-eleitoral: retos para la democracia*, realizado no México nos dias 5, 6 e 7 de junho de 2001, organizado pelo Instituto Federal Electoral (Ruud Koole, Professor Associado em Ciência Política de la Universidad de Leiden de Holanda - tradução livre de Ubirajara Coelho Neto). In: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/seminario/PONENCIAS/RK-III.HTML>.

financeiras;

- d) em virtude da significativa redução de filiados nos partidos políticos o estado surge como o salvador dos financiamentos partidários em diversos países. Até a Inglaterra introduziu recentemente subsídio estatal aos partidos.

Muitos fundos estatais são alocados de acordo com o número de cadeiras no parlamento nacional; algumas vezes o número de votos é usado como um critério para a distribuição. Alguns países fixam a soma total por lei. Apenas alguns países europeus concedem subsídios gerais para serem gastos com autonomia pelos partidos, é o caso da Alemanha e da Suécia. Em muitos países os subsídios estatais não buscam claramente um ou mais propósito específico, como a Itália, a França e a Espanha dão dinheiro estatal tanto para despesas de campanha quanto para atividades de rotina realizadas pelos partidos. A lei holandesa descreve uma lista de atividades rotineiras para utilização dos subsídios estatais explicitamente excluindo-se gastos de campanha, enquanto a nova lei da Inglaterra menciona somente o objeto de fiscalização do processo de financiamento.

O financiamento estatal é democraticamente controlado, o que implementa tanto a legitimidade do financiamento político, quanto condições equânimes para os partidos e candidatos. Entretanto, possíveis perigos ao financiamento estatal precisam ser também mencionados. Quando os partidos dependem pesadamente do estado, eles podem acabar por se tornar órgãos semi-estatais, perdendo as suas raízes na sociedade civil. Subsídios aos partidos podem levar a intervenção estatal nos assuntos internos do partido. E o sistema partidário arrisca de se petrificar, pois os partidos tornar-se-ão apáticos para as demandas das suas bases ideológicas.

É difícil provar quaisquer dessas alegações, sejam elas pró ou contra o financiamento do estado aos partidos. Desde o começo de 1990, sentimentos antipartidários cresceram em todos os países europeus, mais esquemas de financiamento estatal foram introduzidos bem antes. Sistemas partidários na Itália, Espanha, Alemanha, Suécia e França para se tornarem apáticos, enquanto o financiamento estatal perdurou em larga escala. A filiação partidária na Suécia e Alemanha continuou bem estável por um longo período, não atrapalhando a existência de grandes subsídios estatais neste mesmo período.

Muito depende dos princípios que informam a alocação dos subsídios estatais. O financiamento público requer uma justa distribuição, assim como incentivos para pequenas doações, com o objetivo de prevenir possíveis perigos inerentes ao financiamento estatal.

Uma tendência sobre legislações mais detalhadas a respeito da

transparência do financiamento político pode ser observada. Escândalos quase sempre estão na origem de novas legislações. Quase todos os países europeus conheceu escândalos financeiros recentemente, nos quais partidos políticos e/ou políticos estavam envolvidos. As reações dos políticos a esses escândalos foram diferentes. A França, por exemplo, proibiu todas as doações de corporações privadas a partir dos políticos em 1995, enquanto ao mesmo tempo, aumentou os subsídios estatais consideravelmente. O número de processos legais contra políticos por razões de transações financeiras ilegais, mesmo se o dinheiro envolvido não estivessem sendo depositadas em suas respectivas contas pessoais, mas sim para os cofres do partido, aumentou. Mas a reação mais comum aos escândalos é um apelo para maior transparência. A nova lei na Inglaterra é o resultado direto de alegações de financiamentos políticos ilegais, contra tanto o partido conservador quanto contra o partido trabalhista.

Cada país europeu reagiu diferentemente ao chamado para uma maior transparência. Culturas políticas específicas introduziram leis diferentes para a transparência dos seus respectivos fundos políticos.

O paralelo entre as regras legais e sua verdadeira efetividade ainda são um grande problema em muitos países europeus. É muito importante lembrarmos que a maioria dos países europeus do ocidente tiveram a oportunidade para o desenvolvimento dos seus respectivos sistemas partidários e fundos de campanha em épocas passadas em que os padrões relativos à democracia moderna – essa transparência do fundo público – ainda nem existia.

Ainda, democracias européias estabelecidas continuam a ter problemas com a efetividade das regras sobre fundos públicos que eles próprios introduziram. Mais ainda, regras sobre financiamento partidário são controladas por funcionários dentro da administração pública ou por um comitê especial dentro do parlamento nacional. Em ambos os casos, o perigo dos partidos políticos governantes tendam a dominar o processo eleitoral no financiamento político é flagrante.

A Inglaterra, seguindo o exemplo da Comissão de Eleição Federal dos Estados Unidos, recentemente decidiu também introduzir uma agência independente: a Comissão Eleitoral. Na França, a Comissão Nacional das contas de Campanha nos Financiamentos Políticos (CCFP – Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques), fundada em 1990. A comissão deve ser considerada um passo nesta direção, mais seus poderes ainda são bem limitados. Na Alemanha, alguns observadores sugeriram a introdução de uma agência independente, mas o quadro geral na Europa é ainda relutante de escrutínio estrutural através dos fundos políticos. Em várias ocasiões os sistemas judiciais intervieram no escrutínio de

partidos e candidatos. O impacto das ações judiciais pode ser enorme, mas continua limitado a casos individuais, como agentes especiais iriam fazer.

Partidos políticos estão sempre precisando de mais dinheiro. Não há nada de novo a respeito disto. Mas esta precisão tornou-se maior, devido à diminuição dos recursos tradicionais por um lado, menos afiliados nos partidos, e o aumento dos custos das campanhas atuais. O aumento nos subsídios estatais foi a resposta mais significativa a estes desenvolvimentos.

O acesso a mídia é essencial para a vitória nas eleições, especialmente o acesso a televisão. Muitos partidos europeus dependem em larga escala da publicidade gratuita em seus esforços para conseguir votos. Vários países oferecem aos partidos políticos tempo gratuito, na maioria das vezes relacionados ao número de cadeiras no parlamento; outras vezes nada tendo a ver com sua relativa força, e alguns países explicitamente proíbem partidos e candidatos, de comprarem tempo para comerciais políticos em um esforço para impedir os gastos políticos e para garantir um certo grau de equidade no acesso a mídia. Não existe consenso na Europa a respeito do modelo ideal. A ênfase inglesa na liberdade de expressão no financiamento político é difícil de conciliar-se com a visão mais continental europeia cujos princípios da equidade e igualdade de oportunidades são maiores.

A regulação comum sobre o financiamento político dentro da União Europeia, entretanto, é muito improvável de ocorrer. Somente um esquema financeiro europeu comum para as federações europeias de partidos políticos (estão intimamente ligadas aos grupos parlamentares dentro do parlamento europeu) irá provavelmente ser introduzida em curto prazo.

## 8.5 ESTADOS UNIDOS<sup>138</sup>

Os Estados Unidos não possuem um sistema eleitoral unitário, mas cinquenta sistemas eleitorais separados representando os estados federados. Para eleições locais e estatais existem cinquenta códigos eleitorais distintos. Enquanto estes sistemas compartilham muitas

---

<sup>138</sup> A respeito do tema, consultar trabalho apresentado no *Seminário internacional sobre dinero y contienda político-eleitoral: retos para la democracia*, realizado no México nos dias 5, 6 e 7 de junho de 2001, organizado pelo Instituto Federal Electoral (David Mason, Vicepresidente de la Comisión Federal de Elecciones de los Estados Unidos - tradução livre de Ubirajara Coelho Neto). In: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/seminario/PONENCIAS/DM.HTML>.

semelhanças, eles também permitem significativas diferenças em questões incluindo a existência ou não da pluralidade ou majoritariedade nas eleições individuais, o acesso por pequenos partidos e candidatos independentes às urnas, e se o voto por partido é encorajado ou feito de maneira quase impossível. Novamente, sujeitos apenas a algumas amplas garantias constitucionais, os estados manejam seus próprios sistemas para o registro de votos, qualificando partidos e candidatos, reunindo e contando os votos.

Enquanto o sistema eleitoral americano é centrado no estado como uma matéria constitucional, na prática as eleições correm e são administradas em nível local, pelos governos municipais e dos condados.

Em muitos estados, por exemplo, eleitores registram-se junto ao seu governo local e o governo do estado não pode sequer ter acesso a essas listas locais de registro, entretanto, tais listas locais são utilizadas nas eleições locais, estaduais e nacionais.

Oficiais locais são responsáveis por todo processo eleitoral em suas jurisdições: desde o estabelecimento dos distritos eleitorais, da segurança das eleições, levantamento de pessoal e gerenciamento dos locais de votação, até aquisição de urnas eletrônicas, em quase todos os estados, exceção feita apenas a dois estados, a organização e sorteio dos nomes nas cédulas, a contagem de votos, resolução dos conflitos e certificação dos resultados. É claro, que esses oficiais locais operam sobre variadas diretrizes e requerimentos nacionais e regionais, mas eles geralmente trabalham, são pagos e recebem seus orçamentos dos governos locais. Então, a administração de uma eleição pode variar significativamente mesmo dentro de um mesmo estado, e os oficiais de eleição estatal, que são formalmente responsáveis pelo processo deve ter pouco controle direito sobre ele.

A fiscalização financeira é exercida pela Comissão Federal de Eleições. Ela regula o financiamento para eleições do Congresso e administra o sistema de financiamento público das eleições presidenciais, exercendo a seu ver uma tentativa de combater a corrupção.

Considerando o sistema de financiamento de campanha nos Estados Unidos, relembremos que os estados detem controle completo sobre todos os aspectos de suas próprias eleições, sejam elas, estaduais ou locais. Pois, as regras que se aplicam ao financiamento federal de campanha não podem ser aplicadas ao financiamento estadual ou local de campanhas.

Cada um dos cinquenta estados federados tem suas próprias regras de financiamento de campanha, assim como as possui, a maior parte das grandes cidades no que respeito às eleições municipais.

Alguns estados exigem apenas as publicações das contribuições feitas para as campanhas.

Outros estados já possuem restrições detalhadas sobre o limite e as origens das fontes das contribuições de campanha, frequentemente proibindo contribuições vindas de corporações ou sindicatos. Muitos estados possuem vários esquemas de financiamento público interno, mas o sistema de financiamento de campanha federal, com exceção da eleição presidencial, é composto majoritariamente de financiamento privado.

Os partidos políticos operam em nível local, estadual e nacional, com comitês de partidos locais promovendo candidatos presidenciais e comitês de partidos nacionais regularmente envolvidos em eleições estaduais.

Em virtude de tais fatos, e pelas leis de financiamentos estaduais serem mais brandas, utiliza-se frequentemente as quantias arrecadadas no âmbito estadual para as campanhas nacionais. O Congresso pretende resolver tal problema, estendendo as regras de financiamento de campanha federal para que elas cubram estas atividades mistas que influenciam tanto eleições federais quanto estaduais.

Legisladores e magistrados têm encarado também restrições porque suas cortes federais têm interpretado suas proibições constitucionais contra a regulamentação da liberdade de expressão como proibindo a maioria das regulamentações sobre os gastos dos candidatos e partidos políticos.

Em geral, os estados e o governo federal devem limitar razoavelmente os recursos e limites das contribuições dos candidatos e dos partidos políticos, mas não podem limitar o total de gastos feitos pelos candidatos, partidos e indivíduos se eles escolherem por disseminar mensagens eleitoreiras ao bel prazer.

Uma significativa exceção é que candidatos que aceitem fundos públicos de campanha podem ser obrigados a limitarem os gastos, mas o financiamento público deve permanecer condicional, permitindo aos candidatos a negação da aceitação dos fundos públicos e ao invés, a coleta de contribuições privadas sem os limites de gastos.

Dentro desta estrutura constitucional nossa lei federal limita as contribuições individuais para candidatos federais em 1.000 dólares por eleição, com limites separados para eleições primárias e gerais. Nenhum indivíduo pode contribuir com mais de 25.000 dólares por ano em total de candidatos, partidos e outros grupos políticos. Partidos políticos possuem limites maiores no que diz respeito às contribuições que eles devem receber e fazer, e são ilimitados em gastos diretos ao menos que este seja feito em uma direção específica ou aprovação de

candidatos individuais. Associações políticas diferentes de partidos, ou seja, grupos de membros individuais de sindicatos, empregados de corporações ou grupos compartilhando interesses profissionais ou ideológicos, podem receber e fazer contribuições de no máximo 5.000 dólares por eleição.

Candidatos presidenciais coletam contribuições privadas para as campanhas primárias, e podem receber fundos governamentais se eles concordarem em limitar seu gasto total. Os candidatos presidenciais dos partidos democrata e republicano, escolhidos como tal nas prévias partidárias, podem receber gratificações desde que concordem em limitar os seus gastos a aproximadamente 70 milhões por candidato (eleições de 2000). Partidos menores podem receber fundos proporcionais se eles alcançarem percentagens estabelecidas de votos.

Candidatos e partidos devem informar periodicamente suas contribuições e gastos a Comissão Federal de Eleições. A Comissão pode impor multas aos candidatos e partidos que prestem intempestivamente ou deixem de prestar tais informações. Tais informações atualmente devem ser prestadas por meio eletrônico, exceção feita apenas aos partidos menores. A Comissão Eleitoral emprega investigadores e auditores para revisarem os relatórios sobre financiamento de campanha ou para investigarem quaisquer irregularidades que apareçam nos relatórios ou em resposta a reclamações protocoladas junto à Comissão.

Os membros da Comissão são nomeados pelo presidente e confirmados através de votos pelo Senado para mandato de seis anos, não permitida recondução, com mandatos expirando aos pares de dois em dois anos.

A Presidência da referida comissão é exercida por todos os seis membros, com mandatos anuais.

A Comissão é tecnicamente parte do poder executivo federal, mas, operacionalmente é independente de supervisão pelo presidente ou qualquer outro oficial executivo. Membros podem ser removidos dos seus mandatos apenas por conduta contrária ao interesse público.

A Comissão de Eleição Federal exercita a execução dos poderes civis, podendo enviar violações mais graves ao Departamento de Justiça para eventual acusação criminal.

Além de tais competências, cabe também à Comissão promover campanhas educativas aos partidos sobre as determinações legais.

Em alguns estados a administração e execução das leis do financiamento de campanha são conduzidas pela mesma agência que administra as eleições. Em muitos estados, entretanto, as leis de financiamento de campanha são executadas por agências separadas.

A regulação do financiamento de campanha é uma forma primordial da luta contra a corrupção das regras básicas de eleição. As leis de financiamento são refinadas ferramentas porque elas não são geralmente usadas para prevenir atos que são corruptos por si própria, mas, ao contrário regulam ações que poderão tornar-se corruptas ou parecerem corruptas se totalmente irregulares. Contribuições de campanha são geralmente legais por si mesmas embora a fonte, a origem e o manuseio destas sejam regulados por diversas maneiras. Regras de financiamento existem para auxiliar cidadãos no exercício do autogoverno, primariamente ao limitar oportunidades de se buscar ou conseguir favores impróprios após as eleições em troca de largas contribuições privadas às campanhas.

Existe uma corrente entre alguns doutrinadores americanos acreditando que as regras do financiamento de campanha deveriam ser usadas para enaltecendo a posição dos menores partidos políticos e dos candidatos menos populares, ou buscar balancear as influências políticas entre os vários interesses ou setores da sociedade.

O essencial em relação às regras do financiamento de campanha é identificar seus propósitos e objetivos. Uma grande consideração no desenvolvimento das regras de financiamento de campanha é evitar eventuais corrupções em relação aos processos eleitorais.

Se nós encararmos as regras de financiamento de campanha como espécies normativas de prevenção da corrupção, é natural concluir que nós não deveríamos concentrar toda atenção no potencial da corrupção através dos financiamentos privados das campanhas eleitorais enquanto ignoramos o potencial de corrupção do próprio governo.

Enquanto é verdade que entidades privadas podem corromper ou ser corrompida por um governo, financiamentos privados também possuem o potencial para ser uma significativa oposição a um mau governo. Regras de financiamento de campanhas demasiadamente rígidas podem ser usadas eficientemente por governos para obstruir a oposição, enquanto o governo fica livre. A esse respeito o princípio dos Estados Unidos em limitar as contribuições políticas seja qual for sua fonte, privada ou pública, mas não limita o total de gastos a candidatos e partidos.

Finalmente, em relação às restrições ao financiamento de campanha podemos justificar que as mesmas são necessárias para evitar a influência das fortunas de grandes grupos e indivíduos.

## 9. DINHEIRO E POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA<sup>139</sup>

O nosso objetivo é analisar, a partir de uma perspectiva comparada, as características jurídicas e práticas da equação "dinheiro-política" na América Latina. Com o propósito de facilitar o estudo comparado de um tema tão complexo, abordaremos a matéria a partir de sete pontos principais:

- a) democratização, dinheiro e política;
- b) as características fundamentais do financiamento da política;
- c) os sistemas de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais;
- d) o acesso dos partidos políticos aos meios de comunicação;
- e) os mecanismos e as instituições de controle;
- f) o regime de sanções;
- g) considerações finais e recomendações.

Inicialmente, é preciso salientar que o esforço para realizar um estudo comparado sobre o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais na América Latina enfrenta uma série de limitações tanto metodológicas como práticas.

São muitos, todavia, os vazios de conhecimento das variáveis relacionadas ao financiamento como: contribuições estrangeiras, fortunas ou riquezas pessoais, reorientação dos fluxos de dinheiro devido à regulamentação, fundos secretos, influência dos grupos de poder, assim como a falta de informação - especialmente quantitativa - sobre as contribuições e os gastos dos partidos políticos.

Especificamente no caso de América Latina, o estudo comparado sobre o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais tropeça em barreiras geradas em grande parte pelo fato de ser um tema relativamente novo dentro da agenda política da região. Com efeito, apenas recentemente a maior parte dos países contemplados neste estudo, traçou, como parte do processo de aprofundamento da democracia, bem como, em virtude da multiplicação de escândalos de

---

<sup>139</sup> A respeito do tema, consultar trabalho apresentado no *Seminário internacional sobre dinero y contienda político-eleitoral: retos para la democracia*, realizado no México nos dias 5, 6 e 7 de junho de 2001, organizado pelo Instituto Federal Electoral (Daniel Zovatto, Executivo Sênior do Instituto Internacional para a Democracia e assistência eleitoral - tradução livre de Ubirajara Coelho Neto). In: <http://www.ife.org.mx/wwwcai/seminario/PONENCIAS/DZ.HTML>.

corrupção, a necessidade de reformas político-eleitorais tendentes a garantir uma maior transparência e igualdade no financiamento da política.

Apesar da existência de regulamentação na maior parte dos países da região que impõem aos partidos a obrigação de informarem suas finanças – hoje em dia nem os partidos nem os órgãos de controle contam com a experiência necessária neste âmbito, que garantam que os dados descritos sejam exatos e confiáveis. A isto se soma a agravante dos regimes de sanções que em alguns casos são inexistentes e em outros não se aplicam, o que conduz a um quase inexistente compromisso por parte dos partidos para prestarem informações precisas.

Naqueles casos em que se conta com informações sobre a matéria, esta muitas vezes se compõem de dados heterogêneos e dispersos que dificultam a comparação.

Não obstante as limitações acima descritas, a ausência de trabalhos comparados vêm sendo parcialmente suprida com alguns estudos pioneiros em relação à matéria, que são bastante limitados a um enfoque de Direito Eleitoral, dando um primeiro passo em relação à análise da regulamentação sobre o financiamento na região.

Dentro desta linha e com o objetivo de aprofundar a análise do presente tema, o estudo que hora apresentamos contém uma análise comparada das principais características, tanto formais quanto materiais, dos sistemas de financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais em dezoito países da América Latina.

## 9.1 DEMOCRATIZAÇÃO, DINHEIRO E POLÍTICA

O estabelecimento ou restabelecimento da democracia na América Latina, com a única exceção de Cuba, bem como, a conseqüente reabilitação dos processos eleitorais como elemento central da competência do poder político levou os partidos a recuperar seu papel de atores principais da cena política.

Este processo tem permitido às organizações partidárias uma progressiva legitimação como entidades autônomas, dotadas de personalidade jurídica plena mediante sua constitucionalização, e com funções de caráter geral e interesse coletivo.

Desta forma, a necessidade não só de manter aparatos partidários em funcionamento permanente, bem como, levar a cabo campanhas eleitorais cada vez mais onerosas, tem colocado os partidos frente ao problema de ter que arrecadar grandes quantias, sem indagar muitas vezes a sua origem, inclusive, fechando os olhos diante do óbvio

em relação a sua procedência. Tem-se aberto assim, paulatinamente, a porta do financiamento ilegal, o predomínio cada vez maior de fortes grupos econômicos, ao tráfico de influências e ao flagelo do narco-financiamento.

Frente a este complexo cenário, e em forma similar ao ocorrido na Europa continental, na grande maioria dos países latinoamericanos se introduziu por lei, durante as últimas décadas, distintas modalidades da figura da subvenção pública destinadas a ajudar os partidos políticos a fazer frente a seus gastos com propagandas eleitorais e partidárias e, em certos casos, a suas atividades permanentes. Junto a estas normas, foram elaboradas também outras tendentes a regular as contribuições de origem privada, introduzindo-se mecanismos para exercer um maior controle público sobre as transações financeiras dos partidos políticos.

Sem embargo, pesa a estas medidas, a independência partidária em relação aos interesses particulares se encontram atualmente amenizada como conseqüência da crescente necessidade que tem os partidos políticos de contar cada vez com maiores somas de dinheiro. Desta maneira, o tema do "financiamento político", vem atingindo uma crescente importância, semelhante a outras regiões do mundo. Tal fato se deve, entre outras razões, pela proliferação de escândalos que demonstram as práticas ilegais de arrecadação e contribuição, contrárias aos fundamentos de uma doutrina democrática e que evidenciam, ao mesmo tempo, as graves deficiências que existem atualmente em relação aos mecanismos de controle previstos nas diferentes legislações eleitorais de financiamento político nos países da região.

TABELA 03

		→ Direto	
	→ Público		
		→ Indireto	
Financiamento (origem)			→ Origem
		→ Com limite	
	→ Privado		→ Limite
		→ Sem limite	
Financiamento (destino)		→ Campanhas Eleitorais	
		→ Partidos Políticos (ordinário)	
		→ Atividades de Capacitação	

Sobre a base destes elementos, esta matéria vem constituindo na

atualidade em uma das questões centrais da agenda política da região, não só por seus efeitos negativos (tráfico de influência, narco-política, corrupção), mas também como condição *sine qua non* - junto a importante questão do acesso aos meios de comunicação - para a celebração de processos eleitorais verdadeiramente competitivos.

Este tema está estreitamente relacionado com o desencanto democrático de nossos dias. Os escândalos contínuos de corrupção por um lado, cumulado com o problema do narco-financiamento, não fazem outra coisa senão aprofundar o sentimento de repúdio que grandes setores sentem atualmente a respeito da política e dos políticos, gerando inclusive em alguns países condições que afetam a estabilidade e governabilidade política.

O desconhecimento público em relação ao funcionamento dos partidos em geral e especificamente seu comportamento financeiro, enche de suspeitas as atividades partidárias e o processo democrático. Dita suspeita provém não só dos escândalos de corrupção revelados e comprovados, mas também da corrupção aparente, originada pela falta de transparência a respeito da totalidade dos fundos adquiridos e utilizados, assim como pelas acusações entre os mesmos partidos e candidatos mediante as quais se atribuem uns aos outros o manejo e a origem duvidosa de seus fundos.

Em todos os países da região, constatamos a péssima imagem que os cidadãos tem dos partidos políticos e de seus dirigentes, a quem intitulam de corruptos, sem transparência, perseguindo unicamente seus próprios interesses, e descumprindo, na maioria dos casos, as promessas feitas durante a campanha eleitoral.

Tais fatos geram várias conseqüências negativas para a legitimidade do sistema democrático na região.

Em primeiro lugar, a perda progressiva do prestígio da política, a qual passa a estar sempre sob suspeita, conjugada a um incremento marcado da antipolítica e a conseqüente aparição de "*outsiders*".

Em segundo lugar, um grande desinteresse pela política, em especial por parte dos jovens, o que se traduz, entre outras conseqüências, em um aumento dos votos em branco e votos nulos, uma diminuição na identificação e filiação partidária, assim como no incremento do abstencionismo (Colômbia, El Salvador, Guatemala, Haiti e Venezuela, para citar alguns dos casos mais recentes).

E, finalmente, o distanciamento cada vez maior entre os cidadãos e a política, repercutindo em uma perda progressiva da confiança e respeito das principais instituições da democracia representativa;

fenômeno que se não for corrigido a tempo, pode afetar a legitimidade da democracia representativa.

## 9.2 AS CARACTERÍSTICAS DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA

Os sistemas de financiamento assumem formas distintas em cada país por sua interrelação com fatores formais, políticos e culturais - como o grau de fortalecimento de suas instituições e uma cultura política de maior ou menor tradição democrática - a existência de importantes semelhanças no financiamento da política na América Latina nos permite elaborar um mapa das características formais e reais mais relevantes de ditos sistemas.

### 9.2.1 Características formais

Entre as características formais mais relevantes encontramos:

- a) em relação ao tipo de financiamento, predomina em toda a região (salvo na Venezuela) o sistema de financiamento misto, é dizer que os partidos políticos recebem tanto fundos públicos como privados para financiar suas campanhas eleitorais e/ou para custear os seus gastos ordinários;
- b) a maioria dos países conta dentro do financiamento público com subvenções diretas (em dinheiro ou bônus) ou indiretas (serviços, benefícios tributários, capacitação, etc.);
- c) os métodos de distribuição do financiamento público direto na região são fundamentalmente de quatro tipos: equitativo (partes iguais), proporcional à força eleitoral, um método combinado em que uma parte se distribui equitativamente entre todos os partidos e a outra de acordo com a força eleitoral e outro método combinado em que uma parte se distribui proporcional à força eleitoral e outra de acordo com a representação parlamentar; sem embargo, predomina a fórmula da força eleitoral, seguida pela fórmula híbrida que combina a força eleitoral e a distribuição por partes iguais;
- d) na maior parte dos países se prevê algum tipo de barreira legal para ter acesso ao financiamento público. Estas referem-se especificamente a que os candidatos ao subsídio mencionado obtenham uma percentagem mínima de votos ou que contem com representação parlamentar;
- e) em relação ao desembolso do financiamento público não existe um padrão homogêneo, pois em alguns países este se realiza depois das eleições (reembolso), em outros na etapa

prévia às eleições, e em um terceiro grupo de países o desembolso se divide em uma parcela anterior e outra posterior às eleições;

- f) a maior parte dos países estabelece proibições a alguns tipos de contribuições privadas, predominando as proibições a doações de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros; a algum tipo de contribuição não individual e as contribuições anônimas;
- g) na maioria dos países existem limites às contribuições, especificamente as contribuições estrangeiras e em menor quantidade as contribuições de pessoas jurídicas;
- h) na maioria dos países se outorga aos partidos políticos acesso gratuito aos meios de comunicação estatal, privado ou a ambos, predominando o acesso gratuito aos meios de comunicação do Estado durante as campanhas eleitorais;
- i) em todos os países existe algum órgão encarregado do controle e da fiscalização do financiamento dos partidos, tarefa que tem sido exercida na maioria dos casos pelos órgãos eleitorais.

Finalmente, na maior parte dos países existe a previsão de sanções em caso de inobservância da legislação sobre o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. Entre estes prevalece, por um lado, as penas pecuniárias e, por outro as que eliminam o registro partidário ou a redução ou suspensão dos fundos estatais para os partidos que tenham violado a lei.

### 9.2.2 Características reais

Sem embargo, se desejamos ter uma visão integral do sistema de financiamento político em nível regional não podemos nos limitar a elaborar unicamente um mapa de suas características formais, devendo esta ser complementada com a caracterização da estrutura do financiamento real.

Em primeiro lugar, em ralação aos níveis dos gastos eleitorais dos partidos, bem como, o seu destino devemos assinalar que apesar de não dispor de dados quantitativos globais definitivos a respeito, é possível afirmar que existe uma tendência ao aumento dos gastos devido a vários fatores, senão vejamos:

- a) o crescimento da sociedade e a necessidade dos partidos políticos de levar sua mensagem a milhões de eleitores obriga os partidos a investir grandes somas de dinheiro nos meios de comunicação. Especialmente a televisão tem adquirido uma

importância crescente nas campanhas eleitorais latinoamericanas dado ao acesso cada vez maior da população a este meio de comunicação. A cobertura dos sinais de televisão em amplos territórios, assim como a possibilidade de que os eleitores se beneficiem com um aparato deste tipo, o transformou no meio ideal para transmitir a mensagem política dos candidatos na região;

- b) segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997, a América Latina e o Caribe são regiões em vias de desenvolvimento onde existe um maior número de televisores por cada mil habitantes. Por exemplo, enquanto nesta região se conta com 200 televisores por cada 1000 habitantes, na África Sub-Saara (a região com menor acesso) se dispõe apenas de 25 aparelhos por cada mil habitantes, é dizer apenas 12% do total de televisores na América Latina;
- c) o total de televisores por habitante na América Latina alcança atualmente um pouco menos da metade do total de televisores existentes nos países industrializados (500 por 1000 habitantes). Entretanto, mesmo com a dita diferença é significativa, a tendência na América Latina em direção ao aumento da quantidade de aparelhos. Tal fato se confirma ao observar que na região o número de televisores por mil habitantes cresceu entre 1986 e 1996 em 74.5%, porém nos países industrializados o crescimento durante o mesmo período foi de apenas 4.8%;
- d) diante da idéia generalizada de que as eleições atualmente se ganham ou se perdem na televisão, o modo de fazer campanha na região se assemelha crescentemente ao modelo norte-americano, aonde a mercadotecnia eleitoral, as pesquisas, os assessores de imagem e especialistas em produção se convertem em fatores decisivos para convencer o eleitorado. Todos os aspectos acima descritos determinam campanhas altamente onerosas, como por exemplo, a presidencial de 1999 na Argentina, quando os dois candidatos presidenciais majoritários destinaram entre janeiro e outubro daquele ano, cerca de 90 milhões de dólares em anúncios publicitários e meios audiovisuais;
- e) o México, por sua vez, apresenta um dos níveis regionais mais altos de gastos em campanhas eleitorais. Comparando os gastos totais dos partidos políticos nas eleições gerais de 1994 no México, aproximadamente 45 milhões de dólares, com os

gastos totais dos partidos políticos nas eleições gerais de 1996 nos Estados Unidos, aproximadamente 1 bilhão de dólares, podemos observar que o gasto por eleitor no México foi de aproximadamente 0,8 dólares, muito mais que o gasto por eleitor nos Estados Unidos de aproximadamente 0,2 dólares. Enquanto este valor representa 0,00067% da paridade do poder aquisitivo norte-americano, os gastos no México representam 0,01% da paridade do poder aquisitivo do país, o que implica na relação gasto por eleitor/paridade do poder aquisitivo no México quase 15 vezes mais alto que nos Estados Unidos.

Em segundo lugar, em relação a origem das contribuições, na América Latina como na Europa e Estados Unidos, os partidos vêm sofrendo uma diminuição significativa das contribuições dos filiados, enquanto que um maior volume de contribuições são recebidas das grandes corporações. Paralelamente, o dinheiro proveniente do crime organizado e de atividades ilícitas como o narcotráfico se presume que tenha um peso relevante no financiamento das campanhas em vários países da região. Esta modalidade de financiamento se caracteriza pela dificuldade em ser detectada devido as suas hábeis e variadas formas. Sua influência pode ser medida em virtude dos escândalos frequentemente ocorridos em diferentes países. Apresentamos alguns exemplos na página seguinte, senão vejamos:

TABELA 04

INFLUÊNCIA DO CRIME ORGANIZADO NARCO-FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS	
PAÍS	DESTAQUES
Bolívia	<p>Destaque para o caso “drogas, mentiras e vídeos”. Enquanto a Bolívia se preparava para as eleições gerais de 1989, vieram a tona uma série de vídeos e fotografias que comprometiam a reputação de membros dos partidos políticos bolivianos mais importantes por seus supostos vínculos com o narcotráfico. Em particular, um dos políticos mais importantes que posava junto a Isaac “Oso” Chavarría (considerado o líder do narcotráfico boliviano) era o candidato do Movimento de Esquerda Revolucionária (MIR), Jaime Paz Zamora, que foi eleito Presidente da Nação. Surgiram acusações de que Chavarría havia contribuído com 100.000 dólares para a campanha do MIR.</p> <p>Presumidamente, depois das eleições as principais figuras do MIR continuaram sua relação com Chavarría e em 1991, o Presidente Paz Zamora nomeou o Coronel Faustino Rico Toro - conhecido por ter um forte vínculo com o tráfico de drogas - para comandar a Força Especial de Luta contra o Narcotráfico (FELCN). Tal fato gerou a</p>

	<p>suspensão de ajuda americana a Bolívia, levando Rico Toro a renunciar ao seu cargo. Alega-se também, que subseqüentes ministros do interior e comandantes da FELCN estiveram ligados também com a indústria da droga.</p> <p>Durante o governo seguinte, o Presidente Sánchez de Lozada iniciou as investigações dos supostos laços do Ex-Presidente Paz Zamora e diversos membros do MIR com o narcotráfico. Mesmo assim, o governo norte-americano cancelou ao Ex-Presidente seu visto de entrada nos Estados Unidos.</p>
Colômbia	<p>Em 1994, pouco depois do candidato do Partido liberal, Ernesto Samper, ser eleito Presidente da República, o candidato do Partido Conservador, Andrés Pastrana manifestou publicamente a existência de uns filmes que vinculavam Samper com o Cartel de Cali.</p> <p>Aparentemente parte de sua campanha havia sido financiada com dinheiro proveniente do narcotráfico.</p> <p>Este suposto caso de narco-financiamento provocou uma séria crise política que incluiu uma denúncia do Fiscal Geral da Nação contra o Presidente recém eleito. Assim mesmo, se iniciou investigação contra Samper na Câmara de Representantes. Não obstante, dita Câmara arquivou posteriormente o processo de acusação, bloqueando com isso o julgamento de Samper no Senado. Esta medida gerou o descontentamento de diversos setores da sociedade colombiana que interpretaram a decisão como resultado das pressões governamentais. Dentro desta crise, devemos assinalar os seguintes fatos: o julgamento e condenação do Ministro da Defesa e antigo gerente de campanha de Samper, Fernando Botero, assim como de seu tesoureiro de campanha, Santiago Medina; o processo contra dois ex-ministros anteriormente ocupantes de altos cargos na estrutura da campanha; o processo contencioso administrativo iniciado pelo Conselho Eleitoral com a finalidade de obter a devolução das quantias recebidas ilegalmente; a prisão de vários congressistas acusados de receber dinheiro do narcotráfico; e finalmente a expulsão do Partido Liberal de alguns de seus mais altos membros por parte do Tribunal de Ética do partido.</p>
Panamá	<p>O Presidente Pérez Balladares admitiu que 50.000 dólares provenientes do narcotráfico havia ingressado em sua campanha.</p>
Venezuela	<p>Devemos mencionar os seguintes casos: o de Genaro Scaletta e a conexão Ítalo-Canadense. Em 1988 foram sentenciados vários indivíduos envolvidos com o narcotráfico por tentarem influenciar líderes social-cristãos.</p> <p>O caso Adolfo Ramírez Torres: trata-se do Ex-Governador do Distrito Federal que assumiu o cargo de Ministro das Relações Interiores. Foi preso em 1991 ao vincular-se com narcotraficantes colombianos.</p> <p>O caso William Fajardo (líder do Partido Social Democrata): foi</p>

	sentenciado a vários anos de prisão por seu envolvimento com o narco-financiamento das campanhas regionais de 1989.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Os exemplos anteriores são apenas relacionados a alguns dos países com maior evidência da interferência do narco-financiamento das campanhas eleitorais. Em alguns casos, como na Colômbia, a crise política produzida por tais escândalos vem adquirindo dimensões preocupantes para a democracia, o que constitui em uma grave demonstração do que pode derivar-se em virtude de tal fenômeno.

Porém não podemos afirmar que o narco-financiamento é um problema generalizado na região. Muitos países vêm sendo afetados por diversos escândalos comprovados através de provas substanciais que evidenciam a influência do dinheiro proveniente da droga na política da região.

Em terceiro lugar, cabe assinalar que a estrutura do financiamento real na região dista significativamente do esquema normativo, especificamente no que diz respeito aos mecanismos de controle e aplicação de sanções. Consideramos que - entre outros fatores - tanto o presidencialismo, os sistemas de partidos como a cultura política tem influenciado de maneira importante na falta de aplicabilidade das regulamentações em questão.

Particularmente nos países latinoamericanos o presidencialismo tem uma influência direta sobre as finanças partidárias. Tal fato repercute na estrutura de ingressos dos partidos e candidatos, especificamente em relação ao destino das contribuições de origem privada, representando em geral a maior parte dos fundos de financiamento das campanhas.

A prioridade das eleições presidenciais nestes sistemas favorece a canalização das contribuições privadas diretamente aos candidatos presidenciais, ante ao interesse dos doadores em adquirir uma maior influência sobre aqueles que disputam o cargo que concentra o maior poder governamental. Apesar da existência do financiamento público dos partidos, que procura evitar ou reduzir a ingerência de interesses particulares na tomada de decisões e definição de políticas governamentais, o clientelismo e o corporativismo continuam presentes na prática política destes países.

Por outro lado, os sistemas de partidos exercem assim mesmo um papel fundamental na forma em que ditas forças financiam suas campanhas eleitorais e seu funcionamento permanente. Não podemos falar em um único sistema de partidos na região, pois os mesmos apresentam uma grande diversidade de um país para outro, entretanto, existe um elemento aglutinador representado, tanto nas organizações

tradicionais, quanto nas novas forças partidárias surgidas como alternativa, destaca-se um elevado nível de personalismo que impede o desenvolvimento dos partidos político.

Neste sentido, a tradição político-cultural latinoamericana tendente em reunir os cidadãos em torno de um caudilho não só deixou vestígios no funcionamento dos partidos, como também, especificamente em relação ao seu financiamento, canalizou as contribuições privadas particularmente com fins eleitorais. Especialmente na América Latina, a vontade do doador em colaborar com um partido está quase sempre determinada por vínculos de amizade ou por interesses comuns com seu candidato, muitas vezes a margem da doutrina ideológica das forças políticas.

De tal forma, grande parte das contribuições são feitas diretamente aos candidatos e não a estrutura partidária, gerando com isto sérios obstáculos para se exercer o devido controle das finanças eleitorais e permanentes dos partidos. Em virtude de tais fatos, a tarefa do controle é bastante difícil especialmente em virtude das evidências de que na maior parte dos países as regulamentações relacionadas com a fiscalização do financiamento e o regime de sanções se baseiam fundamentalmente na responsabilidade dos partidos (ou dos encarregados das finanças) e, em menor incidência, na responsabilidade individual de seus candidatos ou colaboradores mais próximos.

Salvo exceções e longe de assumir um rol de verdadeiros mecanismos de representação dos interesses dos cidadãos ou de negociação e canalização das demandas sociais, os partidos políticos da região tendem historicamente a funcionar como instrumentos para a distribuição do poder entre as elites dirigentes.

A instabilidade política gerada por constantes golpes de Estado, a presença sistemática de regimes ditatoriais, e o controle do voto são alguns dos fatores histórico-políticos que deixaram uma profunda influência negativa nos partidos políticos latinoamericanos.

Assim, a deficiência estrutural e organizacional de muitos partidos da região, bem como, seu funcionamento como meras máquinas eleitorais, são elementos que influenciam na forma em que se aplicam os fundos partidários.

Neste sentido, a baixa atividade de muitos partidos em períodos não eleitorais e sua postura instrumental para a política (sua orientação estritamente eleitoral) explica porque os investimentos mais importantes dos partidos na região se realizam fundamentalmente em atividades relacionadas estritamente com as eleições e não em suas atividades ordinárias ou de educação e fortalecimento democrático. Por

estas razões foram regulamentadas ou está em discussão em diversos países uma nova forma de financiamento público dirigida as atividades não eleitorais dos partidos, entre elas, a educação, a capacitação e a investigação, tudo com a finalidade de fortalecer a estas organizações estrutural, ideológica e administrativamente.

Finalmente, o grau de aprofundamento dos valores democráticos tanto nos líderes como nos cidadãos em geral resulta crucial para a aplicabilidade de um marco formal que defina as regras do jogo político e, em particular, sobre o financiamento dos partidos. Pelas características próprias do desenvolvimento institucional da região, tanto a prestação de contas por parte das autoridades, como a fiscalização da prática política por parte dos cidadãos, constitui hábitos de uma cultura democrática que só poderá enraizar-se através do aprendizado sistemático e da participação. Porém, a sociedade civil tem iniciado em alguns países da região um trabalho mais ativo de controle do financiamento da política, obviamente aonde é possível. Ainda falta um verdadeiro compromisso dos políticos (candidatos ou partidos), por respeitar as regulamentações e por informar devidamente aos cidadãos sobre seus movimentos financeiros.

### 9.3 OS SISTEMAS DE FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS CAMPANHAS ELEITORIAS

#### 9.3.1 Financiamento público, privado e misto

Todo sistema de financiamento deve escolher entre três cenários principais:

- a) apenas financiamento público;
- b) apenas financiamento privado;
- c) um sistema misto, resultado da combinação das duas primeiras opções.

Na América Latina de forma similar a muitos regimes políticos da Europa continental, se optou por um financiamento público como uma maneira de evitar ou diminuir a incidência de interesses particulares e poderes fácticos no desempenho das funções partidárias.

Assim, o objetivo que se persegue com isto, por um lado é representado pela necessidade em obter condições mais equitativas durante a competição eleitoral entre os diversos atores políticos, ao mesmo tempo em que uma maior transparência em matéria de financiamento, orientada a mitigar os altos níveis de corrupção política gerados pela busca insaciável de fundos que permita aos grupos partidários arcar com seus gastos eleitorais e seu funcionamento

ordinário.

Outra razão importante para a introdução do financiamento público na América Latina, similar a Europa continental, tem sido a convicção de que os partidos políticos exercem um papel transcendental nos sistemas democráticos representativos, pelo qual o Estado deve assegurar que os mesmos disponham de apoio e de recursos necessários para seu funcionamento ordinário e/ou eleitoral, e para sua institucionalização e fortalecimento democrático.

Com o intuito meramente informativo e comparativo, demonstraremos na próxima página o momento da introdução do financiamento público dos partidos políticos e/ou das campanhas eleitorais na América Latina, senão vejamos:

TABELA 05

INTRODUÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E/OU DAS CAMPANHAS ELEITORAIS NA AMÉRICA LATINA	
PAÍS	ANO
Uruguai	1928
Costa Rica	1949
Argentina	1961
Venezuela	1973 a 1999
Nicarágua	1974
México	1977
Equador	1978
Bolívia	1979
Honduras	1981
El Salvador	1983
Guatemala	1985
Colômbia	1985
Chile	1988 (indireto)
Paraguai	1990
Peru	1991 (indireto)
Brasil	1995
Panamá	1997
República Dominicana	1997

A declaração anterior coincide, com a natureza jurídica que os partidos políticos tem hoje na maioria das legislações da região. Desta forma, na América Latina a doutrina majoritária se inclina em favor da tese que caracteriza os partidos políticos como associações privadas pelo que cumprem funções públicas de interesse geral, devendo, portanto ser sujeitos passivos de financiamento público.

Não obstante, vale a pena tomar conhecimento sobre o risco que

se corre ao sustentar o sistema de financiamento em grandes aportes públicos, como a estatização, burocratização e petrificação dos partidos (é dizer a dependência econômica crônica por parte destes dos recursos estatais e a conseqüente perda do contato com a sociedade), o qual repercute em uma perda natural de sua liberdade, em sua conveniência ao *status quo* e em seu afastamento da delicada realidade social. Outro tipo de risco que pode surgir com um financiamento estatal excessivo, é que a dependência exclusiva dos fundos públicos provoque o afastamento do aparato central do partido de suas bases e reduza a necessidade dos partidos de ter que aumentar a quantidade de membros partidários.

Mesmo assinalando alguns dos efeitos negativos gerados por um financiamento basicamente público, é preciso considerar que um sistema unicamente privado de financiamento também permite a influência demasiada de determinados indivíduos e corporações (legais e ilegais) sobre os partidos e os poderes públicos, frente ao desespero das agremiações partidárias e dos candidatos pela obtenção de recursos financeiros sem importar muitas vezes a origem das respectivas fontes.

Esta tendência negativa se fortifica devido ao fato de que as pequenas e regulares contribuições dos seus respectivos membros representam hoje em dia um papel menor no financiamento dos partidos políticos latinoamericanos. De toda maneira, cabe apontar em favor do financiamento privado que ao captar os recursos em sua maioria diretamente dos cidadãos deveria ser visto, em princípio, como uma prova do enraizamento dos partidos na sociedade dentro da qual estes operam, sempre e quando existam limites as contribuições individuais, mecanismos de controle efetivos e outras garantias para evitar o abuso e o excesso de desigualdade.

Ademais, a necessidade de receber dinheiro pode ter efeitos colaterais, pois isto constitui em um poderoso incentivo para recrutar novos membros. Mesmo assim, as atividades de busca de fundos tem o efeito de criar redes de simpatizantes que, em tempos de campanha, estarão mais preparados para cumprir tarefas políticas.

### 9.3.2 A fórmula predominante na América Latina: o sistema de financiamento misto

A análise comparada da legislação eleitoral dos países latinoamericanos mostra que a totalidade de seus ordenamentos eleitorais regula o tema do financiamento dos partidos, em termos, modalidades e graus de intensidade variados. Assim, enquanto alguns ordenamentos contam com normas detalhadas em matéria de financiamento (Brasil, Equador e México), outros países se caracterizam

por contar com regulamentações gerais e escassas (Chile, Peru e Uruguai).

Em relação ao sistema de financiamento, a totalidade dos países estudados, com exceção da Venezuela, contam com sistemas mistos donde convergem fundos de caráter público e privado, porém existem diferenças importantes com referência ao tipo de financiamento predominante. Em alguns casos prevalecem os fundos públicos sobre os privados (México, por exemplo), em outros países predomina o financiamento do tipo privado (Chile e Peru, países que contam unicamente com financiamento público indireto).

Uma análise das últimas reformas eleitorais (aprovadas ou em processo) evidencia que não existe uma tendência clara em favor ou contra o financiamento público. Assim, por exemplo, a última reforma mexicana de 1996 manteve o sistema de financiamento misto fortemente apoiado pelos fundos públicos (90% público e 10% privado para a totalidade dos partidos, não obstante, ditas forças podem receber contribuições de seus membros ativos, ou adicionar aos recursos privados, fundos provenientes de outras atividades sem contar com limites claramente estabelecidos).

Nesta mesma direção parece marchar a Colômbia, país que abatido pelos últimos escândalos de narco-financiamento quer dar um passo mais adiante que o México, estabelecendo que a totalidade do financiamento das campanhas presidencial e do Congresso seja exclusivamente do Estado.

Em sentido contrário marcha a Venezuela, donde a raiz da Constituição Bolivariana de 1999 proibiu todo tipo de financiamento público, tanto direto quanto indireto. Nesse mesmo sentido Chile e Peru contam unicamente com um financiamento público muito reduzido e apenas do tipo indireto.

Resumindo, existe um crescente debate regional acerca da prevalência do financiamento público sobre o privado e vice-versa com o intuito de garantir uma maior transparência quanto a origem e o destino dos fundos partidários, assim como para reduzir a probabilidade de que os partidos políticos recorram ao financiamento irregular para o desenvolvimento de suas atividades ordinárias e de campanha.

Sem embargo, os escândalos de corrupção e a conseqüente perda da credibilidade dos partidos políticos tem gerado entre os cidadãos certa aversão em relação a idéia de destinar maiores fundos públicos aos partidos políticos, pois, por um lado existem dúvidas a respeito do

uso adequado dos recursos e, por outro, a população demanda uma pronta e maior atenção as prioridades do tipo socioeconômica.

### 9.3.3 Quanto de fundos públicos e quanto de fundos privados

Em nossa opinião, toda legislação deve buscar um balanceamento em matéria de financiamento dirigido a evitar, por um lado, a excessiva dependência dos partidos em relação ao Estado e sua conseqüente petrificação e afastamento da sociedade e, por outro lado, a impedir a influência excessiva de indivíduos ou corporações sobre os partidos ou candidatos financiados, assim como o fenômeno do financiamento ilegal e do narco-financiamento.

Porém, não existe um sistema de financiamento ideal, pois cada sistema deve responder as particularidades do ordenamento político de cada Estado, a seu sistema eleitoral, a realidade político-partidária, e ao nível de sua cultura política.

Pronunciamos-nos a favor da tendência hoje majoritária na América Latina de manter um sistema de financiamento misto devendo cada país, em função de sua situação particular, determinar a percentagem da fórmula dinheiro público/privado.

O financiamento público, obviamente não exclusivo, também não é um remédio mágico para todos os males, corretamente empregado é provado ser, em certos países, um instrumento positivo para que os partidos abandonem ou reduzam a prática oficiosa das comissões e vislumbre uma menor dependência de pessoas corruptas. Para compensar os efeitos burocratizadores do financiamento público valeria a pena estabelecer algum sistema de competição, em virtude do qual uma porcentagem da ajuda estaria condicionada a capitalização de recursos por seu próprio esforço, dando prioridade àqueles fundos resultantes de numerosas e pequenas contribuições em lugar de poucas e grandes somas de dinheiro chegando inclusive, com a finalidade de desestimular estas últimas, e descartar a possibilidade de competição nos casos de aportes econômicos elevados.

Também nos parece necessário estabelecer critérios claros que ajustem o limite global de financiamento público a realidade econômico-financeira dos países como se faz na Costa Rica, onde se assinala parâmetros tais como o comportamento geral da economia, o crescimento da produção e a situação das finanças públicas.

Do contrário em épocas de escassez poderia suscitar o descontentamento dos cidadãos ao perceberem que as subvenções aos partidos não sofrem os ajustes correspondentes ao resto da coletividade. É recomendável também que o compromisso de

financiamento público se cumpra seriamente por parte do Estado nos termos estabelecidos, entre outras coisas, para que não se dê aos partidos excusas para não cumprir as normas de financiamento.

### 9.3.4 Os tipos de financiamento público na América Latina: direto, indireto e misto

O financiamento estatal aos partidos políticos é outorgado mediante três modalidades principais:

- a) financiamento público direto: mediante a entrega do dinheiro, bônus ou empréstimo;
- b) financiamento indireto: através de facilidades em relação a serviços, infra-estrutura, acesso aos meios de comunicação, etc.;
- c) financiamento misto: contempla os dois tipos de apoio mencionados.

Na América Latina existem duas categorias principais de países em relação ao tipo de financiamento público. Em primeiro lugar, a grande maioria dos países dispõe de um sistema de financiamento público misto (direto e indireto): Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Uruguai. Em segundo lugar, apenas dois países (Chile e Peru) contam unicamente com financiamento público indireto. Em terceiro lugar se encontra a Venezuela, país que como já vimos, não conta com financiamento público direto nem indireto. Dentro dos países estudados, não se encontra nenhum baseado exclusivamente no financiamento público direto.

TABELA 06

PAÍSES COM FINANCIAMENTO PÚBLICO		
PAÍSES	FINANCIAMENTO PÚBLICO DIRETO	FINANCIAMENTO PÚBLICO INDIRETO
Argentina	x	x
Bolívia	x	x
Brasil	x	x
Chile		x
Colômbia	x	x
Costa Rica	x	x
El Salvador	x	x
Equador	x	x
Guatemala	x	x
Honduras	x	x
México	x	x

Nicarágua	x	x
Panamá	x	x
Paraguai	x	x
Peru		x
R. Dominicana	x	x
Uruguai	x	x
Venezuela		

O financiamento público direto tem três usos principais:

- a) a subvenção dos gastos da campanha eleitoral;
- b) a operação permanente dos partidos políticos;
- c) a investigação e fortalecimento institucional.

A tendência majoritária presente nas últimas reformas e/ou projetos de reforma em discussão se dirige ao financiamento tanto dos gastos de campanha eleitorais quanto dos gastos ordinários de funcionamento dos partidos políticos.

Dentre os quinze países que possuem financiamento público direto, onze deles contempla o uso dos fundos públicos tanto com fins eleitorais quanto em operação permanente dos partidos (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai e República Dominicana). Os quatro Estados restantes limitam o uso do financiamento público direto unicamente para a campanha eleitoral (Costa Rica, Honduras, Nicarágua e Uruguai). Nenhum país da região prevê o uso de fundos públicos para financiar as atividades ordinárias dos partidos políticos.

TABELA 07

PAÍSES	ELEITORAL PARTIDÁRIO	ELEITORAL	PARTIDÁRIO	CAPACITAÇÃO INVESTIGAÇÃO
Argentina	x			x
Bolívia	x			x
Brasil	x			x
Chile				
Colômbia	x			x
Costa Rica		x		
El Salvador	x			x
Equador	x			
Guatemala	x			
Honduras		x		
México	x			x
Nicarágua		x		
Panamá	x			x
Paraguai	x			

Peru				
R. Dominicana	x			
Uruguai		x		
Venezuela				

Outra tendência importante na região, a qual vemos como sendo muito positiva, é representada pela introdução do financiamento público para a investigação, o desenvolvimento institucional e das instituições partidárias e a realização de campanhas de educação cívica e de trabalhos de formação e capacitação dos seus quadros. Tal é o caso da Argentina, Bolívia, Brasil, El Salvador, México e Panamá. O estabelecimento desta modalidade é imprescindível para o fortalecimento democrático dos partidos e para assegurar o funcionamento permanente dos mesmos, através de incentivos que lhes permitam desfazer as características de meras máquinas eleitorais.

Em alguns países a legislação estabelece uma barreira legal, é dizer, se fixa um percentual mínimo de votos sobre o total emitido ou pelo menos, um mínimo de representantes no parlamento, para que um partido tenha direito a receber o financiamento público. Doze dos quinze países cuja legislação prevê o financiamento público direto para os partidos (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e Uruguai) contam com algum tipo de barreira legal.

TABELA 08

FINANCIAMENTO PÚBLICO DIRETO PARA CAMPANHA: BARREIRA LEGAL E CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO		
PAÍSES	BARREIRA LEGAL	CRITÉRIOS DE FIXAÇÃO
Argentina	Partidos reconhecidos que tenham participado da última eleição de Deputados Nacionais	Por força eleitoral
Bolívia	Partidos que tenham obtido um mínimo de 3% do total de votos válidos em nível nacional na eleição geral anterior	Por força eleitoral
Brasil	Proporcional ao número de votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados	Por força eleitoral
Chile		Por força eleitoral
Colômbia	5% do total dos votos válidos. Para a reposição dos	Por força eleitoral

	gastos das eleições parlamentares, os partidos devem alcançar pelo menos um terço dos votos.	
Costa Rica	Partidos que obtenham pelo menos 4% dos votos válidos em escala nacional ou partidos inscritos em escala provincial que obtenham no mínimo esse mesmo percentual na respectiva província ou eleja pelo menos um deputado.	Por força eleitoral
El Salvador		Por força eleitoral
Equador	Partidos que tenham recebido pelo menos o cociente de 1004 dos votos nas eleições pluripessoais.	Misto (por força eleitoral/por igual)
Guatemala	Partidos que obtenham pelo menos 4% do total de votos válidos emitidos nas eleições gerais.	Por força eleitoral
Honduras		Por força eleitoral
México	2% do total de votos válidos emitidos.	Misto (por força eleitoral/por igual)
Nicarágua	4% do total dos votos válidos emitidos	Por força eleitoral
Panamá	5% dos votos válidos de qualquer das três eleições: para presidente, legisladores e corregedores.	Misto (por força eleitoral/por igual)
Paraguai		Misto (por força eleitoral/representação parlamentar)
Peru		
R. Dominicana	Só podem receber financiamento aqueles que tenham aprovado candidaturas independentes e os que tenham participado das duas últimas eleições	Misto (por força eleitoral/por igual)

	gerais.	
Uruguai	Haver comparecido nas eleições internas e primárias e alcançado o número mínimo de votos superior a 500. (mínimo imprescindível para cobrir o cociente de representação)	Por força eleitoral
Venezuela		

Além do grupo de países que dispõem de algum tipo de barreira legal, existe uma categoria em que a única condição para receber o financiamento público é que as forças políticas que participam dos processos eleitorais se encontrem devidamente organizadas e registradas, com total independência do nível de votação que tenham obtido ou obtenham (El Salvador, Honduras, Paraguai e Uruguai).

Voltando aos países que estabelecem algum tipo de barreira, sete deles condicionam para o recebimento do financiamento estatal um percentual mínimo de votos que oscila na maioria dos casos entre 2 e 5% do total de votos válidos emitidos nas eleições gerais ou nas legislativas (Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicarágua e Panamá). No caso da República Dominicana, não se determina como requisito haver obtido representação parlamentar ou percentual mínimo de votos, mas sim, haver participado das últimas eleições nacionais e eleito candidato independente.

### 9.3.5 Cálculo para dotação do financiamento público direito na América Latina

Em primeiro lugar uma fórmula regida pela força eleitoral, ou seja, em virtude do número de votos obtidos pelos partidos nas eleições nacionais gerais ou nas eleições presidenciais, parlamentares ou municipais. Em segundo lugar, a distribuição dos fundos por partes iguais entre todos os partidos. Em terceiro lugar uma fórmula mista que combina a distribuição dos fundos por partes iguais entre todos os partidos e pela força eleitoral. Finalmente uma fórmula mista em que uma parte do financiamento se outorga de acordo com a força eleitoral e a outra de acordo com a força parlamentar.

Na América Latina predomina o critério de distribuição proporcional a força eleitoral de cada partido (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Uruguai); seguido pela fórmula mista (Bolívia, Equador, México, Panamá, Paraguai e a República Dominicana), aonde uma parcela é

repartida por igual entre todos os partidos políticos e a outra, proporcional a força eleitoral ou uma parte distribuída de acordo com a força eleitoral e a outra de acordo com a representação parlamentar (Paraguai). Dentre os países restantes, Chile e Peru não destinam, de maneira direta, fundos públicos ao financiamento das atividades eleitorais e na Venezuela, como já vimos, está proibido o financiamento público.

A opção de distribuição segundo a força eleitoral em geral tem sido considerada como uma forma de repasse mais justa que a opção representada pela força parlamentar, visto que ao não se estabelecer como requisito a obtenção de força parlamentar se permite a um maior número de partidos anuir a ajuda estatal. Sem embargo, quando se exige (*a priori* ou *a posteriori*) uma percentagem mínima de votos, altera o caráter comparativamente mais justo e equitativo, pois, da mesma forma que no caso da distribuição segundo a força parlamentar, se exclui do repasse aqueles partidos de pequena votação, e em alguns casos se limita a participação de novas agremiações partidárias. Dos nove países que contam com uma modalidade de distribuição por força eleitoral, cinco estabelecem como limite para a obtenção da contribuição estatal um mínimo de votos (Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Nicarágua e Uruguai).

### 9.3.6 O momento do desembolso

O momento designado em cada país para concessão do financiamento público aos partidos, não só propicia ou restringe a participação eleitoral de certos partidos, mas também geram importante consequência em relação ao grau de liberdade ou dependência dos partidos frente ao dinheiro.

Desta forma, se a entrega do subsídio se efetiva uma vez celebrada as eleições, desfavorece aqueles partidos recentemente criados, com menos recursos financeiros ou com menor capacidade de crédito. Não obstante, o subsídio posterior, ou seja, o reembolso, pode ter efeitos positivos em relação ao controle dos gastos eleitorais.

De certa forma este último sistema contribui ao exercício de uma maior pressão sobre as organizações partidárias para que contabilizem de maneira detalhada e transparente seus ingressos de origem privada e seus custos reais de propagandas.

Ademais, serve de incentivo para que os partidos adquiram o costume de fazer uma contabilidade contínua e detalhada sobre os subsídios estatais e os gastos com estes fundos cobertos.

TABELA 09

MOMENTO DO DESEMBOLSO DO DINHEIRO PÚBLICO DIRETO COM FINS ELEITORAIS					
PAÍSES	PRÉVIO	POSTERIOR	PRÉVIO POSTERIOR	OUTROS	FACILIDADES NOVOS PARTIDOS
Argentina	x				x
Bolívia			x		
Brasil				x	
Chile					
Colômbia		x			
Costa Rica		x			
El Salvador			x		
Equador		x			
Guatemala			x		
Honduras			x		
México				x	x
Nicarágua		x			
Panamá			x		
Paraguai		x			
Peru					
R. Dominicana	x				
Uruguai		x			
Venezuela					

Uma análise comparada da legislação eleitoral permite identificar diversos momentos de entrega dos fundos na região. Um primeiro grupo de países (Colômbia, Costa Rica, Equador, Nicarágua, Paraguai e Uruguai) contam com um sistema de reposição posterior (reembolso) a eleição e, por este, o cálculo é feito com base nos resultados eleitorais alcançados na eleição imediatamente anterior.

Uma segunda categoria de países (Argentina e República Dominicana) conta com um sistema de subvenção prévia às eleições, calculada com base na votação anterior (ou nas duas últimas eleições gerais no caso da República Dominicana). Quando não se prevê um sistema especial para incluir os novos ou pequenos partidos, o que ocorre em alguns países (Argentina e México), corre o risco de colocar em situação de desvantagem os referidos partidos que participam do processo pela primeira vez.

Um terceiro grupo de países (Bolívia, El Salvador, Guatemala, Honduras e Panamá) distribuem uma parte do total dos fundos antes das eleições e outra depois. Em alguns casos, a distribuição é fundamentalmente efetivada depois da eleição, não obstante exista a

possibilidade de que os partidos recebam um adiantamento do total a que tem direito.

A quarta categoria (Brasil e México) é aquela em que se estabelecem modalidades *ad hoc*. Assim, por exemplo, o Tesouro Nacional deposita mensalmente os duodécimos do fundo partidário no Banco do Brasil. No México, o Código Federal das Instituições Eleitorais não contém previsão expressa sobre a distribuição mensal do financiamento público direto para a campanha eleitoral. Por este motivo, o Instituto Federal Eleitoral decidiu que a distribuição dos fundos para a campanha das eleições gerais de 2 de julho de 2000 fosse feita em seis pagamentos mensais durante os primeiros seis meses de respectivo ano.

### 9.3.7 O financiamento público indireto

O financiamento público aos partidos políticos na região não se restringe ao subsídio em dinheiro, bônus ou créditos. Existem diversos tipos de apoio indireto e de benefícios em espécie aos quais tem direito os partidos políticos.

Quase na totalidade dos países da América Latina se contempla o financiamento indireto como um apoio estatal complementar mediante serviços, infra-estrutura, incentivos e apoio em espécie para as atividades partidárias.

Em virtude do caráter próprio das campanhas políticas atuais, baseadas fundamentalmente no manejo da imagem dos candidatos e na difusão das suas mensagens políticas por todos os cantos do país, assim como pela importância cada vez maior da televisão como fator determinante na comunicação dos candidatos com os eleitores, o apoio mais importante dentro do financiamento público indireto é representado pelo acesso gratuito dos partidos políticos aos meios de comunicação estatais ou privados. O presente tema, em virtude da sua grande importância será individualmente abordado mais adiante.

TABELA 10

FINANCIAMENTO PÚBLICO INDIRETO						
PAÍSES	ACESSO COMU M	ISENÇÕES	INCENTIVOS DVULGAÇÃO	USO EDIFÍCIOS PÚBLICOS	VOTO	TRANSP.
Argentina	x	x		x		
Bolívia	x	x				
Brasil	x	x		x		x
Chile	x	x				
Colômbia	x		x		x	x
Costa Rica	x	x				x

El Salvador	x				x	x
Equador		x			x	
Guatemala	x		x			
Honduras		x	x		x	x
México	x	x	x		x	
Nicarágua	x	x				
Panamá	x	x	x			x
Paraguai	x	x			x	x
Peru	x	x	x		x	
R. Dominicana	x					
Uruguai	x					
Venezuela						

O financiamento público indireto compreende além do acesso aos meios de comunicação, outros elementos fundamentais para o funcionamento partidário e para a campanha eleitoral, senão vejamos:

- a) benefícios tributários;
- b) transporte;
- c) apoio para a divulgação (imprensa, tarifas postais preferencialmente a isenção das mesmas, etc.);
- d) subvenções para grupos parlamentares;
- e) incentivos para a participação eleitoral;
- f) outros (uso gratuito de imóveis e infra-estrutura do Estado).

Na América Latina, não existe apenas um padrão de financiamento público indireto. Uma das modalidades de apoio estatal indireto mais importante na região é representado pelos benefícios tributários outorgados aos partidos políticos (Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Chile, Equador, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Peru), dentre os quais isenções para a importação de veículos, material para a campanha eleitoral ou funcionamento ordinário dos partidos; em outros se estabelecem isenções tributárias referentes ao patrimônio e as atividades econômicas dos partidos políticos. Em alguns países existe a previsão da compensação fiscal das doações recebidas pelos partidos.

Existe também uma tendência no estabelecimento de subvenções para o transporte gratuito durante o processo eleitoral. Este é o caso da Colômbia, Costa Rica, El Salvador (porém não existe norma a respeito), Brasil, Honduras, Panamá e Paraguai. Em alguns países existe a possibilidade dos partidos fazerem uso gratuito de imóveis do Estado para reuniões etc. (Argentina, Brasil, Equador e México). Outra tendência, porém menos comum que as anteriores, é o apoio à

divulgação partidária, possibilitando o envio postal preferencial e gratuito da correspondência durante a campanha eleitoral, ou especificamente para a correspondência dirigida aos órgãos eleitorais (Colômbia, Guatemala, Honduras, México e Panamá).

### 9.3.8 O financiamento privado

Existem cinco modalidades principais de financiamento privado:

- a) contribuições dos filiados;
- b) doações individuais;
- c) doações de grupos de interesse ou instituições econômicas (empresas, corporações, associações, sindicatos, união de comerciantes);
- d) créditos;
- e) atividades do partido que gerem algum tipo de utilidade.

O termo "contribuição" pode se referir a diferentes tipos de doações ou doadores: a) uma pequena soma em dinheiro doado por um indivíduo que apóia determinado partido ou candidato; e, b) uma doação maior realizada por indivíduos; por uma corporação; ou por um grupo de interesse, com o poder de abrir espaços e influenciar na tomada de decisões, bem como, obter favores específicos, tais como contratos públicos, licenças e outros. Esta diversidade de modalidades demonstra a necessidade em se estabelecer a diferença entre contribuições que são reflexo de uma simples "participação no financiamento dos partidos", daquelas que perseguem a "compra de acesso ou influência". A introdução de proibições tem como objetivo fundamental diminuir ou eliminar eventuais influências negativas no processo de financiamento de campanha, partido ou candidato.

Na América Latina, os níveis de corrupção ligados à forma em que os partidos financiam suas campanhas eleitorais, assim como os escândalos em virtude da vinculação das agremiações partidárias e candidatos com dinheiro proveniente de atividades ilícitas, particularmente do narcotráfico, têm conduzido na introdução de proibições e limites das contribuições de caráter privado.

A maior parte dos países da região prevê em suas legislações eleitorais algum tipo de proibição aos aportes ou contribuições privadas. Dos dezoito países estudados, quatorze deles contemplam proibições diversas (Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana e Venezuela). Apenas Colômbia, Panamá, Peru e Uruguai não apresentam nenhum tipo de proibição.

Dentre os quatorze países com proibições, a sua maioria (12 países) apresenta proibições a doações de governos, instituições ou indivíduos estrangeiros. Outra proibição em comum (11 países) refere-se a algum tipo de contribuição individual, de corporações, associações profissionais, sindicatos ou grupos religiosos (Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana e Venezuela).

Assim mesmo, em seis países são proibidas as contribuições anônimas excetuadas àquelas realizadas através de coletas populares (Argentina, Bolívia, Honduras, México, Nicarágua e Venezuela). A incorporação deste tipo de proibição é em parte resultado da necessidade de tentar evitar a presença de fundos provenientes de atividades ilegais, fundamentalmente do narcotráfico, na atividade político-partidária da região.

TABELA 11

PROIBIÇÕES DE CONTRIBUIÇÕES PRIVADAS					
PAÍSES	ESTRANG	ORGANIZ.	PESSOAS	CONT.	ANÔNIMA
	.	POLÍTICAS	JURÍDICAS	DO ESTADO	
Argentina	x	x		x	x
Bolívia	x	x			x
Brasil	x	x	x	x	
Chile	x				
Colômbia			x		
Costa Rica	x		x		
El Salvador					
Equador	x			x	
Guatemala					
Honduras	x	x		x	x
México	x	x		x	x
Nicarágua	x	x		x	x
Panamá					
Paraguai	x	x	x	x	
Peru					
R. Dominicana	x	x		x	
Uruguai					
Venezuela	x	x		x	x

Paralelamente, e com o fim de evitar, por uma parte, grandes desequilíbrios entre os cofres dos partidos e de diminuir, por outra, a magnitude das contribuições "plutocráticas" e a conseguinte influência dos "fat cats" ou de instituições e grupos de interesse no poder público e nas políticas públicas, se evidencia na América Latina uma tendência na introdução de limites para as contribuições privadas.

TABELA 12

LIMITES E IMPEDIMENTOS DAS CONTRIBUIÇÕES PRIVADAS		
PAÍSES	LIMITES	IMPEDIMENTOS
Argentina	x	
Bolívia	x	x
Brasil	x	x
Chile	x	x
Colômbia		x
Costa Rica	x	x
El Salvador		
Equador	x	
Guatemala	x	
Honduras	x	
México	x	x
Nicarágua	x	
Panamá		
Paraguai	x	x
Peru		
R. Dominicana	x	
Uruguai		
Venezuela	x	

Os limites por tipo de fonte ou origem são muito comuns. Treze países o estabelecem (Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Chile, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana e Venezuela). A maioria dos limites se destinam a determinar um teto para as contribuições individuais (Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, México e Paraguai). Sem embargo, objetivam também, porém em menor quantidade de países, limites para as contribuições de pessoas jurídicas (Brasil, Colômbia, Costa Rica e Paraguai).

Outros países contemplam limites aos aportes dos eleitores e simpatizantes dos partidos e candidatos (Brasil e México). Finalmente, objetivam estabelecer limites aos aportes provenientes dos candidatos a eleições populares, como é o caso da Colômbia onde nenhum candidato poderá ultrapassar o limite estabelecido pelo Conselho Nacional Eleitoral.

De igual forma, em alguns países como Chile e México existem determinados requisitos para efetuar doações específicas. No Chile, por exemplo, as doações que superem um valor específico, devem contar com uma autorização judicial. Em outros países, como é o caso do México, as contribuições em dinheiro devem ser feitas mediante recibos

contendo os dados do doador e do recebedor, e o valor em espécie deverá disponibilizado mediante um contrato, de acordo com as determinações legais.

Apesar de seus benefícios, a introdução de limites pode gerar efeitos colaterais. Necessitamos conhecê-los com a finalidade de refletirmos acerca das possibilidades preventivas:

- a) os grupos ou indivíduos que possuem algum tipo de proibição ou limite para participar diretamente no financiamento dos partidos, em geral, tendem em buscar mecanismos para evitar essas barreiras apoiando os partidos e candidatos através de algum tipo de financiamento indireto ou de gastos independentes, os quais são de difícil constatação pelos órgãos de controle ou por outros partidos;
- b) os limites conduzem em geral ao estabelecimento de mecanismos e praticas "patologicamente criativas" que permitem o seu descumprimento;
- c) os limites dirigidos a diminuição da influência de interesses específicos sobre as decisões governamentais conduzem ao incremento da influência de novos interesses em detrimento de outros, impedindo a garantia de uma maior independência dos poderes públicos na definição e implementação de suas políticas.

Desta forma, concordamos com a introdução de limites para as contribuições privadas, reconhecendo as dificuldades para o exercício de um controle efetivo de tais práticas, pois na América Latina grande parte do dinheiro utilizado pelos partidos e candidatos nas campanhas eleitorais é de origem desconhecida. Podemos citar como exemplo o caso da Venezuela, onde na eleição de 1973, mais de 84% dos fundos utilizados na campanha eram de origem desconhecida, na de 1978, mais de 88% dos fundos eram de origem desconhecida, na eleição de 1988 se conhecia a origem de apenas 17% dos fundos de campanha e na de 1993 apenas 23% da totalidade de tais fundos eram de origem conhecida.

TABELA 13

LIMITES AS CONTRIBUIÇÕES PRIVADAS		
PAÍSES	LIMITE AO TAMANHO DAS CONTRIBUIÇÕES	MÁXIMO PERMITIDO
Bolívia	x	10% do pressuposto anual da organização política (não se conhece o pressuposto dos partidos oficialmente).
Brasil	x	As doações e contribuições de pessoas jurídicas têm um limite de 2% do

		faturamento bruto do ano anterior ao da eleição. Qualquer eleitor poderá realizar gastos até o valor equivalente a 1.000 UFIR em apoio ao candidato de sua preferência. Contribuições individuais: 10% dos rendimentos brutos do partido no ano pré-eleitoral.
Chile	x	Autorização requerida para doações que excedam 30 Unidades Tributárias Mensais (UTM).
Colômbia	x	O limite é estabelecido pelo Conselho Nacional Eleitoral.
Costa Rica	x	Contribuições de pessoas físicas ou jurídicas: 45 vezes o salário mínimo mensal por ano.
México	x	O total de doações de simpatizantes não deve exceder a 10% do total de financiamento público para todos os partidos para os gastos ordinários.
Paraguai	x	5.000 salários mínimos diários, sejam de pessoas físicas ou jurídicas.
México	x	O total de doações de simpatizantes não deve exceder a 10% do total de financiamento público para todos os partidos para os gastos ordinários.

Em virtude da experiência positiva de alguns países, somos partidários da necessidade de uma ampla publicidade em relação às doações. Todo candidato tem interesse em conhecer o real financiamento dos demais candidatos, possibilitando um maior controle de eventuais irregularidades. Ademais, o exame crítico por parte dos cidadãos permite revelar os truques utilizados para praticar infrações em matéria de financiamento.

Vários países da região proíbem os aportes de pessoas jurídicas, as contribuições anônimas, assim como todo tipo de contribuições proveniente do estrangeiro. Cabe destacar a respeito desta última, a proibição inclusive daquelas contribuições destinadas a orientar as atividades de formação, capacitação ou educação dos partidos, visto que a experiência comparada demonstra que estas abrem uma porta perigosa que obstaculiza o exercício de um controle adequado sobre as mesmas. É de se notar, sem embargo, as dificuldades para aplicar estas disposições no contexto da atual globalização.

#### 9.4 O ACESSO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AOS MEIOS DE

## COMUNICAÇÃO

Em relação ao acesso dos partidos políticos aos meios de comunicação, cabe distinguir segundo se trate da televisão, do rádio ou da imprensa escrita. No caso da televisão, existem seis modalidades principais:

- a) faixa diária e gratuita, como ocorre no Brasil e Chile;
- b) sistema misto, onde existe um acesso público gratuito, predominando a modalidade de contratação publicitária sem limite aos meios privados, tal como ocorre na Argentina;
- c) acesso plural e permanente, gratuito e/ou pago com limite tanto para fins eleitorais como para a divulgação de seus programas e ponto de vista em relação aos assuntos de interesse nacional, tal como ocorre na Colômbia e México;
- d) acesso pago sem limites, por exemplo, na Guatemala e Honduras;
- e) acesso pago e com limites máximos, como na Costa Rica, Equador e Bolívia;
- f) acesso impreciso e sem controle, como no caso do Peru.

A maioria dos países confere aos partidos espaços gratuitos nos meios de comunicação, sobre tudo na televisão pública, em geral limitado ao período da campanha eleitoral. Dos dezoito países estudados, em quinze deles o Estado oferece acesso gratuito aos meios de comunicação estatal, privado ou ambos (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai).

Brasil e Chile proíbem na televisão a propaganda eleitoral comercial, garantindo-se em compensação uma faixa diária de publicidade gratuita durante a campanha eleitoral. Por sua vez, o rádio tem na maioria dos países um regime similar ao da televisão. Em relação à imprensa escrita, em todos os países é garantido acesso pago, prevalecendo a fórmula que autoriza a publicação de propaganda eleitoral sem limite.

A modalidade majoritária na região é a que outorga acesso gratuito aos meios de caráter estatal, fundamentalmente ao rádio e a televisão, seguida por aquela que oferece acesso gratuito aos meios de comunicação privados e públicos.

Outra tendência na região é a outorga deste tipo de financiamento indireto exclusivamente para fins de propaganda eleitoral, sendo que o Brasil, Colômbia e México são os únicos países da região onde a legislação eleitoral especifica tal acesso como sendo de

caráter permanente.

Devemos também analisar o método de distribuição dos tempos, espaços ou frequência aos meios de comunicação, assim como as condições para a concessão de tais benefícios.

Não existe uma tendência uniforme a respeito destes aspectos, em alguns casos sequer se especifica quais são os partidos, movimentos ou candidatos elegíveis ou o método de repartição. Na maior parte dos países o método de distribuição é por igual entre os partidos (Argentina, Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai); ou se aplica um método combinado (Colômbia, Chile e México). No caso específico do Brasil a distribuição é regida pela força eleitoral.

No México uma porção dos espaços adquiridos pelo Instituto Federal Eleitoral é distribuída por igual entre os partidos com representação parlamentar, outro tipo de acesso gratuito aos meios é fornecido gratuitamente pelo Estado, beneficiando amplamente as forças partidárias que não possuem representação parlamentar, produzindo-se com isto um maior equilíbrio.

TABELA 14

ACESSO AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO			
PAÍSES	PROIBIÇÃO DE PROPAGANDA	ACESSO GRATUITO	FÓRMULA DE DISTRIBUIÇÃO DO TEMPO
Argentina		x	Igual entre os partidos, confederações ou coalisões com listas de candidatos reconhecidas oficialmente.
Bolívia		x	Igual entre partidos e coalisões e seus candidatos.
Brasil	x*	x	1/3 por igual entre todos os partidos com candidatos legalmente inscritos, e 2/3 dividido proporcionalmente ao número de representantes de cada partido na Câmara dos Deputados.
Chile	x**	x	Eleições Presidenciais: por igual entre candidatos; Eleições parlamentares: proporcional ao número de votos nas eleições anteriores. Existem previsões especiais para os novos partidos.

Colômbia		x	Uma parte igual e outra proporcional ao número da bancada no Congresso.
Costa Rica		x	Por igual entre os partidos.
El Salvador		x	Por igual entre os partidos.
Guatemala		x	Por igual entre os partidos.
México		x	Uma parte proporcional à representação legislativa; outra parte por igual entre os partidos com representação; 4% do total dos tempos para os novos partidos.
Nicarágua		x	Por igual entre os partidos.
Panamá		x	Por igual entre os partidos.
Paraguai		x	Por igual entre os partidos.
Peru		x	Por igual entre os partidos.
R. Dominicana		x	Por igual entre os partidos.
Uruguai		x	Por igual entre candidatos presidenciais.

*\*exceção da imprensa escrita.*

*\*\* na televisão privada, cinematógrafos e autofalantes fixos ou móveis.*

O tema referente aos meios de comunicação está ligado a dois princípios democráticos-eleitorais básicos representados pela equidade e o direito a informação. Por um lado, todos os partidos devem ter a oportunidade de apresentar através dos meios de comunicação, seus candidatos, plataformas e programas eleitorais aos eleitores. Por outro, os eleitores devem ter a possibilidade de obter informações adequadas acerca das opções eleitorais e das propostas, como uma base mínima para realizar uma escolha consciente.

Em síntese, a relação dos meios de comunicação (em particular a televisão) com o financiamento da política é uma relação de caráter complexo e bastante contraditório. Por um lado, os meios exercem um papel central na fiscalização e na conduta dos funcionários públicos e dos políticos. Por outro lado, os meios eletrônicos, em especial a televisão, são a causa principal da atual necessidade de grandes quantias em dinheiro para que os partidos possam levar a frente suas campanhas eleitorais. Tal é o caso, por exemplo, da Argentina, onde os dois candidatos mais importantes gastaram durante o último mês da campanha presidencial de 1999 cerca de 30 milhões de dólares em anúncios publicitários nos meios de comunicação, dos quais grande parte foi para a campanha televisiva.

Em virtude de tais fatos, é de suma importância o fortalecimento da tendência atual dirigida a controlar os grandes gastos eleitorais, em

especial as iniciativas destinadas a:

- a) redução na duração das campanhas;
- b) limitação dos gastos;
- c) facilitar via recursos públicos um acesso equitativo de todos os partidos aos meios de comunicação (tanto públicos como privados);
- d) propiciar um manejo profissional, pluralista e objetivo no tratamento das notícias políticas e eleitorais;
- e) impedir a concentração da propriedade dos meios de comunicação.

## 9.5 OS MECANISMOS E AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE

### 9.5.1 A prestação de contas dos partidos políticos

Em quase todos os países em estudo (17 do total de 18), existem dispositivos legais obrigando a prestação de contas. O único país que não conta com este tipo de procedimento é o Uruguai.

Em alguns países, a prestação de contas é vinculada especificamente ao financiamento público. Na América Latina existe uma tendência ao estabelecimento de procedimentos que compreendam tanto a prestação de contas relativa as subvenções públicas quanto aos ingressos de caráter privado e aos movimentos financeiros dos partidos realizados sobre a base de tais contribuições.

Na Guatemala e no Panamá a prestação de contas está ligada estritamente ao financiamento público. No primeiro caso, os partidos estão obrigados a prestar contas fundamentalmente acerca dos gastos e destino dos fundos estatais. No segundo caso, os partidos devem fazer uma justificação dos gastos eleitorais com a finalidade de ter direito a subvenção estatal pós-eleição. Nos demais países devem submeter à consideração do órgão de controle dos movimentos financeiros realizados a partir dos fundos públicos e privados.

TABELA 15

PRESTAÇÃO DE CONTAS					
PAÍSES	PARTID O	CANDIDAT O	DOADOR	PUBLICIDADE	ENTES DE CONTROLE
Argentina	x			x	Juízes Federais
Bolívia	x		x	x	Órgão Eleitoral
Brasil	x	x	x	x	Órgão

					Eleitoral
Chile	x			x	Órgão Eleitoral
Colômbia	x	x*	x	x	Órgão Eleitoral
Costa Rica	x				Órgão Eleitoral Contadoria Geral
El Salvador	x				Contadoria Geral
Equador	x			x	Órgão Eleitoral
Guatemala	x				Órgão Eleitoral
Honduras	x	x**			Órgão Eleitoral
México	x			x	Órgão Eleitoral
Nicarágua	x			x	Órgão Eleitoral Contadoria Geral Ministério da Fazenda e Crédito Procuradoria Eleitoral
Panamá	x				Órgão Eleitoral
Paraguai	x	x			Órgão Eleitoral
Peru	x			x	Órgão Eleitoral
R. Dominicana	x				Órgão Eleitoral
Uruguai					Órgão Eleitoral
Venezuela	x				Órgão Eleitoral

\* *Candidatos Presidenciais e Parlamentares.*

\*\* *Candidatos independentes.*

As modalidades de prestação de contas são diversas. Elas vão desde comprovações de gasto (Costa Rica e Nicarágua); contabilidade de ingressos e egressos firmados por contadores colegiados ou não

(Argentina, Brasil, Costa Rica, Equador, Honduras e Venezuela); balanços financeiros; registros contábeis de ingressos, bens e/ou espécies; (Bolívia e Paraguai); livros de ingressos e egressos, de inventários e de balanços (Chile); informes públicos de ingressos e egressos (Colômbia); informes da origem, quantia e emprego de toda modalidade de financiamento (México); estados de patrimônio e contas de ingressos e egressos certificados por contador colegiado (Honduras e Venezuela); lista de doações privadas (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Nicarágua e Paraguai); e balanços e estados de resultados auditados por firma qualificada, segundo regulamento de contratação de firmas de auditoria independente (Bolívia).

Em todos os casos, a tarefa da prestação de contas recai fundamentalmente nos partidos políticos, sendo poucos os países em que a legislação eleitoral envolve os candidatos ou doadores neste procedimento. Apenas em três países se especifica a prestação de contas direta dos doadores (Bolívia, Brasil e Colômbia).

No caso da Bolívia, as doações realizadas por empresas privadas nacionais devem constar na contabilidade da própria empresa. No Brasil as doações de pessoas físicas ou jurídicas devem ser efetuadas, mediante depósitos bancários, diretamente na conta do fundo partidário e as doações em recursos financeiros devem obrigatoriamente ser efetuadas por cheque cruzado em nome do partido político ou por depósito bancário diretamente na conta do partido. Esta documentação aparecerá dentro dos informes contábeis que os partidos apresentam perante a Justiça Eleitoral, que determinará por sua vez se as doações excederam os limites previamente estabelecidos (2% do faturamento bruto do ano anterior a eleição). Na Colômbia, as doações efetuadas por pessoas jurídicas devem contar com uma autorização da metade + 1 dos membros da junta diretiva, junta de sócios ou de acionistas.

Em poucos países se contempla a prestação de contas por parte do candidato. No caso do Brasil, o procedimento de prestação de contas se dirige aos candidatos dos partidos políticos que disputam cargos do Executivo, do Senado Federal e de Deputado Federal ou Estadual. Sem embargo, tal prestação deve ser feita perante os órgãos financeiros dos próprios partidos e não perante órgãos de controle externo, mediante apresentação de extratos de suas contas bancárias e relação de cheques. Na Colômbia a legislação se refere a prestação de contas dos partidos e em Honduras dos candidatos independentes. No Paraguai a prestação de contas dos candidatos é feita perante os Tribunais Eleitorais.

A prestação de contas é uma das armas mais efetivas para controlar os movimentos financeiros dos partidos e candidatos e para evitar ou ao menos reduzir os excessos no financiamento das campanhas e a influência de aportes ilícitos. Não obstante, tal procedimento muitas vezes gera uma grande quantidade de informações que nem os órgãos de controle, os meios de comunicação, ou os eleitores são capazes de assimilar em tempo hábil.

Na América Latina não é muito comum que os candidatos eleitos (ou que tenham assumido o cargo) sejam efetivamente sancionados ou removidos de seu mandato caso as informações obtidas mediante a prestação de contas demonstre algum tipo de irregularidade em relação às normas que regem o financiamento dos partidos e das campanhas.

O controle do financiamento dos partidos na região se reduz em geral a fiscalização realizada pelas instituições do próprio Estado. Na maioria dos países, os cidadãos têm pouco conhecimento da procedência das contribuições outorgadas aos partidos e da forma com que as forças políticas manejam seus fundos.

Em nove dos dezoito países estudados existe algum tipo de disposição a respeito da abertura das informações aos cidadãos através da publicação dos balanços financeiros (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Nicarágua, e Peru). Não obstante, a publicação se limita na maioria dos casos aos boletins, ou diários oficiais, de pequena circulação popular.

Desta forma, se impõe na região a necessidade em se buscar novos mecanismos para que os partidos e candidatos tornem públicos e transparentes seus movimentos financeiros, a administração de seus recursos, assim como a origem e o destino dos fundos com os quais financiam suas atividades. Somente com este tipo de informação, os eleitores estarão capacitados a emitir um voto consciente.

### 9.5.2 Órgãos de controle

Em geral, a legislação eleitoral de todos os países da região estabelece algum órgão encarregado da tarefa do controle e da fiscalização do financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

Na maior parte dos casos (14) o trabalho de controle e supervisão dos movimentos econômicos dos partidos políticos recai sobre os órgãos eleitorais (Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela). Em El Salvador, esta responsabilidade recai na competência da Contadoria da República. Na Costa Rica, tanto a

instituição eleitoral quanto a Contadoria da República se responsabilizam pelo trabalho. Finalmente, estão os casos da Argentina e da Nicarágua. Na Argentina a tarefa da supervisão é levada a cabo pelos Juizes Federais com competência eleitoral e na Nicarágua esta tarefa é exercida por uma combinação de diferentes órgãos: a Contadoria Geral, o Órgão Eleitoral, o Ministério da Fazenda e Crédito e a Procuradoria Eleitoral.

Existem ainda instâncias de controle interno dos partidos políticos em dez dos dezoito países estudados, cujas tarefas diferem entre uns e outros (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guatemala, México, Paraguai e Venezuela). As funções destas instâncias vão desde administração dos recursos partidários, controle do manejo das contas, aprovação dos balanços ou contabilidades partidárias, auditoria interna até prestação de contas ou apresentação de informações aos órgãos externos de controle.

Contar com uma autoridade independente e profissional capaz de controlar eficazmente o uso do dinheiro na política é essencial para fortalecer a necessária transparência em matéria de financiamento político.

Apoiamos a tendência existente na região de outorgar tal responsabilidade aos órgãos eleitorais. Sem embargo, vale a pena fazer duas advertências, a primeira, em relação à importância em fortalecer as competências e os recursos econômicos, humanos e técnicos destes órgãos, em especial as faculdades para a revisão das informações apresentadas pelos partidos, possibilitando a investigação da origem e do destino dos recursos financeiros das organizações políticas, a segunda, a possibilidade de contemplar outro tipo de órgão de controle naqueles países onde a integração dos organismos eleitorais está excessivamente partidarizada.

TABELA 16

ÓRGÃOS DE CONTROLE	
PAÍS	ENTES DE CONTROLE
Argentina	Juizes Federais/Jurisdição Eleitoral
Bolívia	Órgão Eleitoral
Brasil	Órgão Eleitoral
Chile	Órgão Eleitoral
Colômbia	Órgão Eleitoral
Costa Rica	Órgão Eleitoral/ Contadoria Geral
El Salvador	Contadoria Geral
Equador	Órgão Eleitoral
Guatemala	Órgão Eleitoral
Honduras	Órgão Eleitoral

México	Órgão Eleitoral
Nicarágua	Contadoria Geral, Órgão Eleitoral, Ministério da Fazenda e Crédito e Procuradoria Eleitoral
Panamá	Órgão Eleitoral
Paraguai	Órgão Eleitoral
Peru	Órgão Eleitoral
R. Dominicana	Órgão Eleitoral
Uruguai	Órgão Eleitoral

Outra tendência vigente em um considerável número de países da região passa pelo fortalecimento dos procedimentos e mecanismos de supervisão, com o objetivo de proporcionar um controle idôneo tanto dos ingressos financeiros quanto do uso destes recursos por parte dos partidos.

A título de exemplo, destacaremos as principais medidas adotadas pela reforma mexicana de 1996, a saber:

- a) fazer da fiscalização dos partidos políticos uma atividade permanente e não conjuntural;
- b) regulamentação quanto à obrigatoriedade dos partidos políticos em relação à apresentação das informações tanto acerca de seus ingressos como de seus gastos;
- c) estabelecer a obrigação de levar a frente verdadeiras auditorias em matéria de verificação e controle dos recursos financeiros, com todo o rigor técnico necessário e não se limitar a simples exames superficiais e complacentes como ocorre em um considerável número de países.

É precisamente através da fiscalização dos gastos que se pode conhecer o percentual dos investimentos partidários nos meios de comunicação em cada campanha eleitoral. No México, por meio desta fiscalização descobriu-se que em 1994 os partidos canalizaram 25 % de suas finanças ao pagamento de espaços nos meios de comunicação; em 1997 este percentual representou 50% do total de seus fundos.

Importa destacar que para lograr tais objetivos é importante que os partidos contem com um sistema contábil uniforme.

Diversas reformas atualmente em processo de discussão incluem outras modificações, sempre dentro da tendência de fortalecer os mecanismos de fiscalização. Neste sentido cabe mencionar as seguintes:

- a) a conveniência em tornar homogêneo os processos e regularizar a periodicidade da apresentação das informações;
- b) fazer das auditorias um exercício permanente e não

- conjuntural, devendo ser, na medida do possível, intervenções preventivas e não simples constatação do ilícito;
- c) dar maior publicidade aos resultados das auditorias assim como aos informes apresentados pelos partidos, os quais devem ficar disponíveis para consultas pelos próprios partidos, pelos meios de comunicação, pelos cidadãos, etc. Neste sentido, as informações dos partidos devem ser auditadas e publicadas antes das eleições e não vários meses depois;
  - d) melhorar a qualidade dos registros de aportes, tornando-os mais claros;
  - e) estabelecer no interior dos partidos os "Conselhos de Controle Ético", o manejo dos recursos através do sistema financeiro e não mediante transações em efetivo, assim como a figura do "Mandatário Único Financeiro" como responsável exclusivo pelo manejo dos respectivos recursos.

## 9.6 O REGIME DE SANÇÕES

Na América Latina, a maioria dos países conta com um regime de sanções aplicáveis aqueles que descumprem as normas sobre o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. Não obstante, o estabelecimento formal das sanções não tem sido acompanhado de uma verdadeira aplicação das mesmas. Entre as razões da falta de aplicação das penas podemos citar a debilidade institucional e técnica dos órgãos encarregados de fazer cumprir as disposições em relação a presente matéria, a falta de independência de determinados órgãos eleitorais e judiciais em relação ao governo ou partidos políticos, assim como a corrupção e as práticas de suborno a funcionários destas instituições.

A análise das sanções estabelecidas nos países da região, mostra a existência de duas categorias de sanções predominantes. Por um lado, as sanções pecuniárias ou multas e por outro, porém com menor intensidade, penas tais como o cancelamento do registro do partido e a redução ou suspensão dos fundos estatais.

Apenas na Nicarágua é previsto o impedimento àqueles candidatos eleitos em assumir o cargo público quando comprovado eventual descumprimento às disposições eleitorais sobre o financiamento. Ainda com menor frequência os casos em que a sanção impõe a remoção dos candidatos eleitos quando já tenham sido diplomados no cargo.

Em três países não existe qualquer previsão de sanção por transgressão às disposições legais relacionadas especificamente com o

financiamento, entre eles, El Salvador, Peru e Uruguai. Em dois países, ou seja, Guatemala e República Dominicana, praticamente não existem penas, salvo o estabelecimento de sanções, no primeiro caso, aos meios de comunicação que eventualmente cobrem dos partidos políticos tarifas diferentes das comerciais; no segundo caso, prisão correccional de três meses a um ano e multa a quem descumprir as obrigações dispostas na lei eleitoral.

Na América Latina existe uma tendência na introdução dentro do regime de sanções de meios mais rigorosos contra o descumprimento da lei eleitoral ou partidária, como a privação da liberdade. Em quatro dos quinze países que prevêem algum tipo de sanção vinculada ao financiamento da política, existe a previsão da privação da liberdade (Costa Rica, México, Paraguai e Venezuela).

O endurecimento das penas resulta imprescindível para o fortalecimento das instâncias encarregadas da fiscalização em relação ao financiamento, do contrário a impunidade daqueles que recebem ou outorgam dinheiro para as campanhas de forma ilegal será a regra, não permitindo a efetiva transparência e equidade de um processo eleitoral democrático.

Uma observação final a respeito do presente tema é que na América Latina as penas foram introduzidas fundamentalmente para serem aplicadas em relação aos partidos políticos (responsáveis, tesoureiro, etc.). Porém, existe atualmente uma tendência na definição de sanções aplicáveis aos candidatos e/ou aos doadores (Argentina, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai e Venezuela). Esta tarefa de incrementar a responsabilidade dos candidatos ou doadores ante a lei é de suma importância, sobre tudo se recordarmos que grande parte das contribuições privadas se dirigem diretamente aos candidatos ou seus colaboradores mais próximos.

## 10. CONCLUSÃO

A importância dos partidos políticos para a democracia contribui para explicar a tendência do financiamento público nas democracias contemporâneas. Entendemos que os partidos políticos são organismos vitais dos sistemas de representação plural e, conseqüentemente, entidades de autêntico interesse público, cuja existência merece ser sustentada com capitais públicos, não existindo soluções mágicas nem verdades absolutas em matéria eleitoral.

Não podemos examinar o sistema de financiamento apenas em função dos objetivos perseguidos pelo esforço reformador ou em relação aos efeitos desejados sobre o sistema político e partidário, senão também em relação ao grau de eficiência das normas e dos seus efeitos indesejados ou maléficis, evitando cometer o erro de levar a frente inovações em abstrato, baseadas em modelos supostamente ideais.

Mais que qualquer outro fator, a competição entre os partidos com recursos equilibrados, sejam políticos, humanos ou econômicos é que propicia a verdadeira democracia.

Os financiamentos dos partidos propiciaram incertezas e crise em muitas democracias do mundo: governos enterrados por escândalos, proveniente de operações financeiras criminosas, presidentes ou primeiros ministros que lutam para evitar a ação da justiça, ministros afastados por sofrerem acusações, partidos na iminência do desaparecimento, e o caos em determinados sistemas políticos em virtude do aparecimento de diversos ilícitos financeiros.

Toda reforma em torno do presente tema deve ter como norte, maiores e melhores níveis de transparência, tanto em relação aos aportes financeiros contabilizados como em relação aos gastos dos partidos ou dos candidatos. Em efeito, a transparência e a publicidade são aspectos essenciais na luta contra a corrupção política.

Se a lei pretende ser efetiva em matéria de transparência deve ser geral e aplicável a todos e não unicamente aos partidos ou candidatos, pois do contrário existem caminhos alternativos e indiretos para escapar do controle. Não será apenas mediante regulamentação que se poderá erradicar o desvio patológico do financiamento e suas nefastas conseqüências para a ética na administração pública.

O sistema de controle deve ser produto de uma combinação de marcos legais efetivos, com o fortalecimento organizacional e técnico das instituições, e a atitude vigilante da sociedade civil e dos meios de comunicação comprometidos com o controle e a sanção dos abusos.

Devido a combinação de múltiplos fatores (normas inadequadas,

ineficácia dos órgãos de controle e do regime de sanções, práticas políticas favoráveis a transgressão) o financiamento público mais que um substitutivo do privado, tem funcionado como suplemento do mesmo.

Somos da opinião de que toda proposta de reforma em matéria de financiamento político deveria girar, entre outros, em torno de sete objetivos centrais, a saber: a) redução da influência do dinheiro mediante a diminuição de seu impacto (encurtar campanhas, fixar limites aos gastos e ampliar a possibilidade das contribuições individuais); b) melhoria do uso do dinheiro revertendo-o em atividades mais produtivas para a democracia e não simplesmente investindo-o quase exclusivamente em propaganda e em campanhas negativas; c) acabar ou ao menos diminuir os atuais níveis de tráfico de influência e corrupção política; d) implementar a publicidade e transparência tanto em relação à origem quanto em relação ao uso do dinheiro; e) promover condições mais equitativas na competição eleitoral, especialmente em relação ao acesso aos meios de comunicação; f) fortalecer os órgãos e mecanismos de controle; e, g) endurecer e tornar eficaz o regime de sanções.

Porém, obviamente, as reformas legais e institucionais serão pouco efetivas se as mesmas não forem acompanhadas da necessária mudança na maneira de se fazer política, é dizer, na atitude, nos valores mesmo no comportamento dos políticos, para deixar de lado, de uma vez por todas o modelo de "políticos de negócio". Daí, precisamente, a importância de que se imponha a obrigação da efetiva prestação de contas pelo candidato. Acreditamos que é este um instrumento da maior importância não só para combater a corrupção, senão para exercer um maior controle institucional, interpartidário e da opinião pública sobre os candidatos e os partidos.

Pelas razões que sustentam o financiamento público aos partidos, necessário se faz, a transparência da origem dos recursos, de garantir a independência dos partidos, de contar com maior equidade na competição e de evitar a tentação de recorrer a fontes ilegítimas de financiamento.

A principal intenção é eliminar ao máximo os riscos de que os partidos possam se tornar prisioneiros de grandes agentes do mercado, ou, inclusive, de grupos de interesse que operem as margens da legalidade.

O propósito é que o financiamento público garanta um nível de recursos suficientes para que a competição eleitoral se torne em uma competição com oportunidades iguais e reais de diferentes partidos e candidatos conquistarem governos ou espaços de representação

parlamentar e não um ritual com ganhadores e perdedores predeterminados.

Ademais, o financiamento público se outorga com a intenção de possibilitar que as operações financeiras dos partidos, seus ingressos e seus egressos, corram por via transparente e conhecida.

A idéia é que por tratar-se de recursos dos contribuintes, os princípios da transparência e de controle podem ser garantidos de uma maneira mais efetiva.

Podemos assinalar algumas vantagens e algumas suas deficiências em relação ao financiamento público, senão vejamos:

Existe um fato inegável: as dificuldades financeiras dos partidos para sustentar-se e consolidar-se a partir apenas das contribuições exclusivas de seus militantes são enormes. Por isto sua sobrevivência não depende apenas da sua capacidade de filiação, impossibilitando em um curto prazo que os sistemas pluralistas alcancem e mantenham um equilíbrio razoavelmente equitativo e competitivo sem a intervenção de um sistema institucional que elimine as excessivas deformações herdadas por condições de inexistência, cancelamento ou congelamento da vida partidária. Apenas isto justificaria um apoio estatal com recursos públicos para as atividades dos partidos.

Entretanto, o financiamento público exclusivo não oculta um grave problema estrutural, pois, cria uma absoluta dependência dos partidos aos recursos públicos fazendo com que os mesmos não tenham estímulo, incentivo suficiente ou a necessidade em fortalecer seu financiamento com as cotas de seus militantes ou com as doações de seus simpatizantes que, em última instância, também ajuda a demonstrar a capacidade de organização dos partidos e seu nível de presença entre os cidadãos.

Outro tipo de risco que pode surgir com um financiamento estatal excessivo, é que a dependência exclusiva dos fundos públicos provoque o afastamento do aparato central dos partidos de suas bases e reduza a necessidade dos partidos de ter que aumentar a quantidade de membros partidários.

Não obstante, vale a pena lembrar o risco que se corre ao sustentar o sistema de financiamento em grandes aportes públicos, como a estatização, burocratização e petrificação dos partidos (é dizer a dependência econômica crônica por parte destes dos recursos estatais e a conseqüente perda do contato com a sociedade), o qual repercute em uma perda natural de sua liberdade, em sua conveniência ao *status quo* e em seu afastamento da delicada realidade social.

Sem embargos, os escândalos de corrupção e a conseqüente

perda da credibilidade dos partidos políticos tem gerado entre os cidadãos uma certa averção em relação à idéia de destinar maiores fundos públicos aos partidos políticos, pois, por um lado existem dúvidas a respeito do uso adequado dos recursos e, por outro, a população demanda uma pronta e maior atenção às prioridades do tipo sócio-econômicas.

Mesmo assinalando alguns efeitos negativos gerados por um financiamento basicamente público, é preciso considerar que um sistema unicamente privado de financiamento também permite a influência demasiada de determinados indivíduos e corporações (legais e ilegais) sobre os partidos e os poderes públicos, frente ao desespero das agremiações partidárias e dos candidatos pela obtenção de recursos financeiros sem importar muitas vezes a origem das respectivas fontes.

O financiamento privado é um recurso legítimo que tem como principal virtude induzir os partidos políticos a se aproximarem do contato da sociedade, entendendo-se que o mesmo estimula uma maior sensibilidade dos partidos políticos a vontade do eleitorado porque este pode retirar-lhes não só o voto senão seus aportes financeiros a qualquer momento.

Entretanto, o modelo de financiamento por vias particulares proporciona um grande risco que o sistema de financiamento público objetiva minorar ou evitar: que os recursos privados desequilibrem as condições da competição e que no seu extremo exista a ingerência de determinados grupos de interesse que possam corroer o próprio sistema partidário.

Por isso, para combinar o lado virtuoso do financiamento privado com a proteção da saúde da democracia, as legislações devem regular tanto as fontes de recursos privados como os limites que se podem aportar.

A fiscalização deve ser exercida por um órgão totalmente independente, pois caso tal fato não ocorra, o mecanismo fiscalizador poderá atuar de maneira facciosa, interferindo na real fiscalização e conseqüente sanção de eventuais atos delituosos cometidos. Ademais, a autoridade encarregada da fiscalização deve contar com os recursos legais, econômicos, técnicos, humanos e profissionais para proporcionar um sistema eficaz, que tenha a capacidade de impor e fazer cumprir as sanções cabíveis.

É fácil de constatar que a relação entre dinheiro e disputa político-eleitoral é mais complexa no âmbito dos recursos que tem origem particular, de forma que no financiamento privado se encontram as maiores dificuldades em matéria de controle na atividade

de fiscalização eleitoral.

Podemos afirmar que o controle dos gastos e ingressos é um tema aberto, difícil de resolver normativamente de maneira definitiva.

Nossa época demanda uma maior vinculação ética com a política, como objetivo vital para a saúde e o futuro da democracia, o financiamento da política exerce um papel fundamental. Ou fazemos algo, rápido e na direção correta ou do contrário a democracia deixará de ser "o governo do povo, pelo povo e para o povo", se é que já foi algum dia, para converter-se no "governo do dinheiro, pelo dinheiro, e para o dinheiro".

Estamos longe de uma legislação séria sobre a regulamentação do financiamento político-partidário, pois todos encontrarão, por meio dos esgotos legais, atalhos para a burla do ordenamento jurídico.

Que o dinheiro na política tenha um manejo transparente e que propicie uma competição aberta e livre, sem contrapesos, conveniente a todos os partidos e aos regimes que lhes dão sustento.

## ANEXO

### QUADRO COMPARATIVO DOS PROJETOS DE REFORMA POLÍTICO-PARTIDÁRIA

# 1. SISTEMA ELEITORAL, PROIBIÇÃO DE COLIGAÇÃO NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998
	<i>Dá nova redação aos arts. 45 e 56 da Constituição Federal, instituindo o sistema eleitoral misto para as eleições para a Câmara dos Deputados, vedando a coligação partidária nas eleições legislativas e dispondo sobre a suplência dos Deputados</i>
	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
	Art. 1º Os artigos 45 e 56 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:
Art. 45 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.	"Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, por sistema eleitoral misto, na forma da lei, observados os seguintes preceitos:
	I - a representação de cada Estado e do Distrito Federal será composta cinquenta por cento, ou o número inteiro maior mais próximo, de nomes eleitos em distritos uninominais e completando-se com os nomes constantes de listas partidárias;
	II - apurada a eleição, para a qual o eleitor terá dois votos desvinculados, um para o candidato de seu distrito eleitoral e outro para o partido de sua preferência, será calculado o total de lugares destinados a cada partido, com base no princípio da proporcionalidade, considerado apenas o voto no partido;
	III - deduzidos do total de lugares destinados a cada partido os representantes eleitos nos distritos, os demais lugares serão preenchidos pelos

	candidatos eleitos pelas respectivas legendas partidárias;
	IV - se o partido eleger nos distritos representantes em número superior ao definido pelo princípio da proporcionalidade, a diferença será acrescida ao número total de Deputados; e
	V - é vedada a coligação partidária.
§ 1º - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.	§ 1 Ressalvada a hipótese do inciso IV, o número total de Deputados não será superior a quinhentos e treze e a representação por Estado e pelo Distrito Federal será estabelecida por lei complementar, proporcionalmente ao eleitorado, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.
§ 2º - Cada Território elegerá quatro Deputados.	§ 2º Cada Território elegerá dois Deputados, pelo sistema proporcional.
	§ 3º A ordem de precedência dos candidatos da lista partidária, a que se refere o inciso I, corresponderá à ordem decrescente dos votos por eles obtidos na Convenção Regional, em escrutínio secreto."
Art. 56 - Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:	"Art. 56. .... .....
	§ 1º Nos casos de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença com duração superior a cento e vinte dias, será convocado o suplente.
	§ 2º Os suplentes dos Deputados Federais, mesmo os eleitos pelo sistema distrital, serão aqueles constantes das listas partidárias, observada a ordem de precedência.
	§ 3º Ocorrendo vaga de Deputado Federal eleito pelo sistema distrital, far-se-á a substituição:

I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;	I - faltando sessenta dias, ou mais, para a realização de eleição regular, o substituto para cumprir o restante do mandato do titular será eleito na referida eleição, devendo o suplente assumir a cadeira até a posse do substituto eleito; ou
II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.	II - faltando menos de sessenta dias para a realização de eleição regular, o suplente deverá assumir a cadeira até o final do mandato.
§ 1º - O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.	§ 4º No caso de vaga de Deputado Federal eleito pelo sistema proporcional, o suplente assumirá até o final do mandato.
§ 2º - Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.	
§ 3º - Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.	§ 5º Na hipótese do inciso I do <i>caput</i> , o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato."
	Art. 2º O sistema eleitoral previsto nesta emenda será adotado a partir da eleição do ano de 2006, inclusive.
	Art. 3º O disposto no § 2º do art. 45, com a nova redação dada por esta emenda, tem efeito imediato.
	Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

## 2. FIDELIDADE PARTIDÁRIA

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº, DE 1998
	<i>Dá nova redação aos arts. 17 e 55 da Constituição Federal, que tratam da fidelidade partidária, prevendo a perda do cargo eletivo nas hipóteses do ocupante deixar o partido pelo qual foi eleito e de grave violação da disciplina partidária, e do meio como se efetivará a sanção.</i>
	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
	Art. 1º São acrescentados os seguintes § § 5º a 7º no art. 17 da Constituição Federal:
Art. 17 - É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:	“Art. 17 - ..... .....
	§ 5º Perderá automaticamente o mandato o membro do Poder Legislativo que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político.
	§ 6º Poderá, ainda, perder o mandato o membro do Poder Legislativo ou o chefe do Poder Executivo que, na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, caracterizada pela desobediência às decisões aprovadas em convenção, assegurada ampla defesa.
	§ 7º O pedido de decretação de perda do mandato em face do disposto no

	parágrafo anterior será processado e julgado pelo Tribunal Superior Eleitoral, quando se tratar de cargo eletivo federal, e pelo Tribunal Regional Eleitoral, no âmbito de sua jurisdição, quando se tratar de cargos eletivos estaduais e municipais."
	Art. 2º O art. 55 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
Art. 55 - Perderá o mandato o Deputado ou Senador: .....	"Art. 55..... .....
	VII - que deixar o partido sob cuja legenda foi eleito, salvo no caso de fusão ou incorporação ou para participar, como fundador, da constituição de novo partido político.
	VIII - que, na forma da lei e do estatuto do partido, cometer violação grave da disciplina partidária, assegurada ampla defesa.
§ 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.	§ 3.º Nos casos previstos nos incisos III e IV, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.
§ 4º - A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.	§ 4.º Nos casos previstos nos incisos V, VII e VIII, recebida a comunicação, respectivamente, do trânsito em julgado da decisão ou da Executiva Nacional do Partido, acompanhada de documento comprobatório, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, no prazo máximo de cinco sessões ordinárias ou extraordinárias.
	§ 5.º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda de mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º."

	Art. 3º Esta emenda entra em vigor na data da sua publicação.
--	---------------------------------------------------------------

### 3. DESEMPENHO ELEITORAL PARA CONCEITO DE PARTIDO NACIONAL

LEI N.º 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995	PROJETO DE LEI DO SENADO N.º , DE 1998
<i>Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3o, inciso V, da Constituição Federal.</i>	<i>Altera a redação dos arts. 41 e 48 da Lei nº 9.096/95, revoga o art. 57 da mesma Lei e dá outras providências, a fim de vedar o acesso aos recursos do fundo partidário e ao tempo de rádio e televisão aos partidos que não tenham caráter nacional.</i>
	O Congresso Nacional decreta:
	Art. 1º Os arts. 41 e 48 da Lei 9.096, de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:
Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1o do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:	"Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados."
I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;	
II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.	
Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.	"Art. 48. O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atender ao disposto no art. 13 não tem direito ao acesso gratuito ao rádio e à televisão."
	Art. 2º Esta lei entra em vigor na data

	da sua publicação, com efeitos a partir da primeira legislatura que se seguir à sua aprovação.
Art. 57. No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte: .....	Art. 3º Revoga-se o art. 57 da Lei 9.096, de 1995.

#### 4. PRAZOS DE DOMICÍLIO ELEITORAL E FILIAÇÃO PARTIDÁRIA PARA O REGISTRO DE CANDIDATOS

<p>LEI Nº 9.504/97 LEI Nº 4.737/65 LEI Nº 9.096/95</p>	<p style="text-align: center;">PROJETO DE LEI DO SENADO Nº, DE 1997</p>
	<p><i>Altera o art. 9º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, o art. 88 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 e o art. 18 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, fixando os prazos mínimos de domicílio eleitoral e filiação partidária para o registro de candidato às eleições.</i></p>
	<p>O Congresso Nacional decreta:</p>
	<p>Art. 1º O art. 9º da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:</p>
<p>Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.</p>	<p>"Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, dois anos antes do pleito.</p>
<p>Parágrafo único. Havendo fusão ou incorporação de partidos após o prazo estipulado no <i>caput</i>, será considerada, para efeito de filiação partidária, a data de filiação do candidato ao partido de origem.</p>	
	<p>Art. 2º O parágrafo único do art. 88 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, passa a vigorar com a seguinte redação:</p>
<p>Art. 88. Não é permitido o registro de candidato embora para cargos diferentes, por mais de uma circunscrição ou para mais de um cargo na mesma circunscrição.</p>	<p>"Art. 88 .....</p>
<p>Parágrafo único. Nas eleições realizadas pelo sistema proporcional o candidato deverá ser filiado ao partido, na circunscrição em que concorrer, pelo tempo que for fixado nos respectivos estatutos.</p>	<p>Parágrafo único. Só será registrado candidato com domicílio eleitoral na circunscrição exigida para o cargo há, pelo menos, dois anos."</p>

	Art. 3º Dê-se a seguinte redação ao art. 18 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995:
Art. 18. Para concorrer a cargo eletivo, o eleitor deverá estar filiado ao respectivo partido pelo menos um ano antes da data fixada para as eleições, majoritárias ou proporcionais.	"Art. 18 Para concorrer a cargo eletivo, majoritário ou proporcional, o eleitor deverá estar filiado ao partido pelo prazo de:
	I - um ano em caso de primeira filiação; ou
	II - dois anos para quem já foi filiado a outro partido político, salvo caso de fusão, incorporação ou, para participar, como fundador, de novo partido político."
	Art. 3º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

## 5. DURAÇÃO DO MANDATO DOS SENADORES

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N <sup>o</sup> , DE 1998
	<i>Altera a redação dos §§ 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> do art. 46 da Constituição Federal, fixando o mandato de senador em 6 anos, com renovação de 1/3 a cada dois anos.</i>
	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3 <sup>o</sup> da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
	Art. 1 <sup>o</sup> Os §§ 1 <sup>o</sup> e 2 <sup>o</sup> do art. 46 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
Art. 46 - O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário.	"Art.46..... .....
§ 1 <sup>o</sup> - Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos.	§ 1 <sup>o</sup> Cada Estado e o Distrito Federal elegerá três Senadores, com mandato de seis anos.
§ 2 <sup>o</sup> - A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços.	§ 2 <sup>o</sup> A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de dois em dois anos em sua terça parte."
	Art. 2 <sup>o</sup> . Os mandatos dos Senadores mais votados em cada Estado e no Distrito Federal nas eleições de 2002 terminarão em 02 de janeiro de 2009 e os mandatos dos segundos Senadores mais votados em 02 de janeiro de 2007.
	Art. 3 <sup>o</sup> Os mandatos dos Senadores eleitos em 2006 terminarão em 02 de janeiro de 2013.
	Art. 4 <sup>o</sup> . Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data da sua promulgação

## 6. DATAS DE POSSES E SEGUNDO TURNO

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 45, DE 1999 (Do Senador Sérgio Machado e Outros)
	<i>Altera o § 1º do art. 27; o caput do art. 28; os incisos II e III do art. 29; o § 2º do art. 32; o caput, os §§ 2º e 4º, o inciso III do § 3º e o inciso I do § 6º do art. 57; os §§ 2º, 3º e 4º do art. 77; e o art. 82, todos da Constituição Federal, fixando calendário de eleições e posses em todos os níveis; alterando a sistemática do segundo turno das eleições, permanecendo apenas para as eleições presidenciais.</i>
	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
	Art. 1º Os dispositivos da Constituição Federal abaixo enumerados passam a vigorar com as seguintes alterações:
Art. 27 - O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.	"Art. 27. ..... .....
§ 1º - Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.	§ 1º Os Deputados Estaduais tomarão posse no dia 2 de janeiro do ano seguinte ao da eleição, para o cumprimento de um mandato de quatro anos, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas." .....
Art. 28 - A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no	"Art. 28. A eleição do Governador de Estado e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos,

<p>primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77. (Art. 28 com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 04.06.97).</p>	<p>realizar-se-á no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá no dia 4 de janeiro do ano seguinte ao da eleição, observado o disposto no § 1º do art. 77."</p> <p>.....</p>
<p>Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: .....</p>	<p>"Art. 29..... .....</p>
<p>II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77 no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; (Inciso II com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 04.06.97).</p>	<p>II - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, observado o disposto no § 1º do art. 77.;"</p>
<p>III - posse do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 1º de janeiro do ano subsequente ao da eleição;</p>	<p>III - posse dos Vereadores no dia 2 de janeiro e do Prefeito e do Vice-Prefeito no dia 04 de janeiro do ano seguinte ao da eleição."</p>
<p>Art. 32 - O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. .....</p>	<p>"Art. 32..... .....</p>
<p>§ 2º - A eleição do Governador e do Vice-Governador, observadas as regras do art. 77, e dos Deputados Distritais</p>	<p>§ 2º A eleição do Governador e do Vice-Governador do Distrito Federal, para mandato de quatro anos,</p>

coincidirá com a dos Governadores e Deputados Estaduais, para mandato de igual duração.	realizar-se-á no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá no dia 4 de janeiro do ano seguinte ao da eleição, observado o disposto no § 1º do art. 77."
Art. 57 - O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. .....	"Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro, exceto quando se tratar da primeira sessão legislativa da legislatura que terá início, impreterivelmente, no dia 6 de janeiro do ano seguinte ao da eleição. .....
§ 3º - Além de outros casos previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para: .....	§ 3º .....
III - receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República; .....	III - no dia 6 de janeiro do ano seguinte ao da eleição, para receber o compromisso e empossar o Presidente e o Vice-Presidente da República; .....
§ 4º - Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. .....	§ 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, no primeiro ano da legislatura, nos dias 2 a 5 de janeiro do ano seguinte ao da eleição, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. .....
§ 6º - A convocação extraordinária do Congresso Nacional far-se-á:	§ 6º .....
I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso	I - pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal e de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio;"

e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República;	
Art. 77 - A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. <i>(Art. 77 com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 04.06.97).</i>	"Art. 77..... .....
§ 2º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.	§ 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver votos, não computados os em branco e os nulos, que representem qualquer uma das seguintes alternativas:
	I - quarenta e cinco por cento; ou
	II - pelo menos quarenta por cento e diferença igual ou superior a quinze pontos percentuais em relação ao segundo colocado, cumulativamente.
§ 3º - Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.	§ 3º Se nenhum candidato atingir a votação prevista no parágrafo anterior, far-se-á nova eleição, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos.
§ 4º - Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação.	§ 4.º Se, após o primeiro turno e antes da diplomação, ocorrer desistência, impedimento legal ou morte de candidato a Presidente ou Presidente eleito, será convocada nova eleição para 45 dias após o fato."
Art. 82 - O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição. <i>(Art. 82 com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 04.06.97).</i>	"Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos. Parágrafo Único. A posse ocorrerá no dia 6 de janeiro do ano seguinte ao da eleição".
	Art. 2º Os mandatos dos agentes

	políticos <i>eleitos em 2002</i> <i>terminarão nas seguintes datas:</i>
	I - os do Presidente e do Vice-Presidente da República em 5 de janeiro de 2007;
	II - os dos Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal em 3 de janeiro de 2007;
	III - os dos Deputados Federais, Distritais e Estaduais em 1º de janeiro de 2007;
	§ 1º Os mandatos dos Senadores eleitos em 2002 terão início em 1º de fevereiro de 2003 e <i>terminarão em 1º de janeiro de 2009 e 1º de janeiro de 2007, respectivamente, para os mais votados e os segundos mais votados.</i>
	§ 2º Os mandatos dos Vereadores eleitos no ano 2000 <i>terminarão em 1º de janeiro de 2005 e os dos Prefeitos e Vice-Prefeitos em 3 de janeiro de 2005.</i>
	Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

## 7. VOTO FACULTATIVO

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° , DE 1998
	<i>Dá nova redação ao art. 14 da Constituição Federal, instituindo o voto facultativo.</i>
	Art. 1º O caput e o § 1º do art. 14 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:
Art. 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: .....	"Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto facultativo, direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: .....
§ 1º - O alistamento eleitoral e o voto são:	§ 1º O alistamento eleitoral é:
<i>I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;</i>	<i>I - obrigatório para os maiores de dezoito anos;</i>
II - facultativos para: .....	II - facultativo para:" .....
	Art. 2º Esta Emenda Constitucional entrará em vigor na data da sua publicação.

## 8. DIVULGAÇÃO DE PESQUISAS ELEITORAIS

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998
	<i>Acrescenta inciso III ao § 3º do art. 220 da Constituição Federal, a fim de permitir que a lei possa impor restrições à divulgação de pesquisas eleitorais.</i>
	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
	Art. 1º É acrescentado o seguinte inciso III no § 3º do art. 220 da Constituição Federal:
Art. 220 - A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição. .....	"Art. 220..... .....
§ 3º - Compete à lei federal: .....	§ 3º Compete à lei federal: .....
	III - estabelecer restrições à divulgação de pesquisas eleitorais, a fim de preservar a vontade do eleitor".
	Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação.

## 9. IMUNIDADE PARLAMENTAR

<p>CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988</p>	<p>PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 610-A DE 1998 (Redação Final do Senado Federal encaminhada à Câmara dos Deputados)</p>
	<p><i>Altera dispositivos que menciona da Constituição Federal, referente à imunidade parlamentar.</i></p>
	<p>As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:</p>
	<p>Art. 1º O art. 53 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:</p>
<p>Art. 53 - Os Deputados e Senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.</p>	<p>"Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente por suas opiniões, palavras e votos. (NR)</p>
<p>§ 1º - Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Casa.</p>	<p>§ 1º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. (NR)</p>
	<p>§ 1-A. Deputados e Senadores não poderão ser processados criminalmente, sem licença de sua Casa, por atos praticados após a diplomação.</p>
<p>§ 2º - O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato.</p>	<p>§ 2º O Supremo Tribunal Federal, recebida a denúncia após defesa preliminar, solicitará à Casa respectiva licença para instaurar ação penal, tendo-se como concedida a solicitação se, no prazo de cento e vinte dias, contados do recebimento, não houver deliberação. (NR)</p>
<p>§ 3º - No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a</p>	<p>§ 3º No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos serão remetidos, dentro de vinte e quatro horas, à Casa respectiva, para que, pelo voto secreto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (NR)</p>

formação de culpa.	
	§ 3º-A. Independe de licença a abertura de inquérito contra membro do Congresso Nacional, devendo a autoridade competente tomar todas as medidas pertinentes perante o Supremo Tribunal Federal.
§ 4º - Os Deputados e Senadores serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.	§ 4º Deputados e Senadores somente serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. (NR)
§ 5º - Os Deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.	§ 5º Os deputados e Senadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.
§ 6º - A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.	§ 6º A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva.
§ 7º - As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos, praticados fora do recinto do Congresso, que sejam incompatíveis com a execução da medida.	§ 7º As imunidades de Deputados e Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida."
	Art. 2º Acrescente-se ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias o seguinte artigo:
	"Art. Nenhum pedido de licença para processar Deputado ou Senador, ainda que se encontre sob apreciação da respectiva Casa do Congresso Nacional, poderá ser excluído dos procedimentos e prazos estabelecidos no § 2º do art. 53 desta Constituição."

## 10. NÚMERO MÍNIMO E MÁXIMO DE VEREADORES

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998
	<i>Dá nova redação ao art. 29 da Constituição Federal estabelecendo os números mínimo e máximo de vereadores, proporcional ao número de eleitores.</i>
	As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60, da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
	Artigo único. O art. 29 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:
	"Art. 29. .... .....
	IV - número de Vereadores proporcional ao eleitorado do Município, observados os seguintes limites:
	a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até seiscentos mil eleitores;
	b) mínimo de vinte e dois e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de seiscentos mil eleitores até três milhões de eleitores;
	c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de três milhões de eleitores; .....
	XV - O afastamento compulsório do Prefeito, para fins de apuração de responsabilidade, pelo prazo máximo de 180 dias, bem como o seu julgamento, devem ser aprovados pelo voto nominal de dois terços dos membros da Câmara Municipal."

## 11. SUPLENTE DE SENADORES

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 1998
	<i>Altera a redação do art. 56 da Constituição Federal, para disciplinar a substituição do Senador na hipótese de vacância.</i>
	O Congresso Nacional decreta:
	Art. 1º - Modifica o art. 56, alterando os §§ 1º e 2º e incluindo novos §§ 3º e 4º.
Art. 56 - Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:	"Art. 56. .... .....
§ 1º - O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias.	§ 1º O suplente de Deputado Federal será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias. O suplente de Senador será convocado nos casos de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença com duração superior a cento e vinte dias, observando-se o disposto no § 3º no caso de vaga.
§ 2º - Ocorrendo vaga e não havendo suplente, far-se-á eleição para preenchê-la se faltarem mais de quinze meses para o término do mandato.	§ 2º Os suplentes dos Deputados Federais são aqueles constantes das listas partidárias, observada a ordem de precedência.
§ 3º - Na hipótese do inciso I, o Deputado ou Senador poderá optar pela remuneração do mandato.	§ 3º Ocorrendo vaga de Senador far-se-á a substituição:
	I - faltando sessenta dias, ou mais, para a realização de eleição regular, o substituto para cumprir o restante do mandato do titular será eleito no primeiro pleito que se seguir à <i>vacância</i> , devendo o suplente assumir a cadeira até a posse do substituto eleito;
	II - no penúltimo biênio do mandato e faltando menos de sessenta dias para a realização de eleição regular, o suplente deverá assumir a cadeira até o final do mandato.
	§ 4º Na hipótese do inciso I do caput, o Deputado ou Senador poderá optar pela

	remuneração do mandato.
	Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data da sua publicação, preservados os direitos dos atuais suplentes de senadores, até o final dos mandatos para os quais foram eleitos.

## 12. FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS

<p>LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997 LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995</p>	<p>REDAÇÃO FINAL DO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 353, DE 1999</p>
	<p><i>Dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e estabelece critérios objetivos de distribuição dos recursos no âmbito dos partidos.</i></p>
	<p>O Congresso Nacional decreta:</p>
<p>Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: ..... IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. .....</p>	<p>Art. 1º Nos anos em que se realizarem eleições, as dotações orçamentárias de que trata o art. 38, inciso IV, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, terão como base o valor de R\$ 7,00 (sete reais), por eleitor alistado pela Justiça Eleitoral até 31 de dezembro do ano anterior.</p>
<p>Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados: ..... III - no alistamento e campanhas eleitorais; .....</p>	<p>§ 1º Os recursos orçamentários calculados na forma do <i>caput</i> deste artigo serão aplicados exclusivamente no atendimento do disposto no art. 44, inciso III, da Lei nº 9.096, de 1995.</p>
	<p>§ 2º A previsão orçamentária dos recursos mencionados no § 1º deverá ser consignada, no anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.</p>
	<p>Art. 2º Os recursos de que trata esta Lei serão distribuídos, na sua totalidade, aos diretórios nacionais dos partidos políticos, observado o seguinte:</p>
	<p>I - um por cento, em parcelas iguais, para todos os partidos políticos existentes;</p>
	<p>II - noventa e nove por cento para os partidos políticos com representação na Câmara dos Deputados, na proporção</p>

	de suas bancadas.
	Art. 3º Nas eleições estaduais e federais, os diretórios nacionais dos partidos políticos reservarão trinta por cento dos recursos para a sua administração direta e distribuirão os setenta por cento restantes aos diretórios regionais, sendo:
	I - metade na proporção do número de eleitores de cada Estado, do Distrito Federal e de cada Território; e
	II - metade na proporção das bancadas estaduais, do Distrito Federal e dos Territórios que o partido político elegeu para a Câmara dos Deputados.
	Art. 4º Nas eleições municipais, os diretórios nacionais dos partidos políticos reservarão dez por cento dos recursos para a sua administração direta e distribuirão os noventa por cento restantes aos diretórios regionais, conforme critérios estabelecidos nos incisos I e II do art. 3º.
	Parágrafo único. Dos recursos recebidos pelos diretórios regionais, dez por cento serão reservados para a sua administração direta e os noventa por cento restantes serão distribuídos aos diretórios municipais, sendo:
	I - metade na proporção do número de eleitores existentes no Município; e
	II - metade na proporção do número de vereadores eleitos pelo partido político no <i>Município, em relação ao total de vereadores eleitos pelo partido político no Estado.</i>
	Art. 5º Em todos os casos de proporcionalidade partidária de que trata esta Lei, será considerada a filiação partidária pela qual o parlamentar foi eleito nas últimas eleições.
	Parágrafo único. Havendo fusão ou incorporação de partidos políticos, aplica-se a regra estabelecida no <i>caput</i>

	deste artigo.
Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios: I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.	<i>Art. 6º Não se aplicam aos recursos regulamentados por esta Lei os critérios de distribuição do art. 41 da Lei nº 9.096, de 1995.</i>
	Art. 7º Os recursos mencionados no art. 6º serão depositados em conta especial nas instituições financeiras federais, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o dia 20 de cada mês, em quatro parcelas mensais, iguais e sucessivas, a partir de maio, e não serão objeto de contingenciamento, sob pena de crime de responsabilidade.
	§ 1º Dentro de quinze dias, a contar da data do depósito a que se refere o <i>caput</i> deste artigo, o Tribunal distribuirá os recursos aos diretórios nacionais dos partidos.
	§ 2º Os recursos recebidos pelos partidos para o financiamento das campanhas serão distribuídos entre as diversas eleições e candidatos segundo critérios definidos pelo diretório nacional, ouvidas as executivas regionais.
	Art. 8º A prestação de contas da aplicação dos recursos financeiros nas campanhas eleitorais será feita em conformidade com a legislação em vigor.
	§ 1º É vedado o pagamento de multas eleitorais com recursos oriundos do

	financiamento público de que trata esta Lei, ainda que a título de sobras de campanha.
	§ 2º A infringência da vedação determinada pelo § 1º implica desvio de finalidade, sujeitando os responsáveis à responsabilização civil e penal.
	Art. 9º O art. 39 da Lei nº 9.096, de 1995, passa a vigorar acrescido do seguinte § 5º:
Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.	"Art. 39. .... ....."
	"§ 5º Nos anos em que se realizarem eleições, é vedado o recebimento de doações de que trata este artigo." (AC)
	Art. 10. Os arts. 20 e 24 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:
Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas ou jurídicas, na forma estabelecida nesta Lei.	"Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeiras de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê, na forma da lei." (NR)
Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:	"Art. 24. É vedado a partido e candidato receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, proveniente de pessoa física ou jurídica." (NR)
	Art. 11. O Tribunal Superior Eleitoral baixará, dentro de sessenta dias, instruções para execução do disposto nesta Lei.
	Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
Art. 23. A partir do registro dos comitês	Art. 13. Revogam-se o art. 23, o inciso

financeiros, pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.

.....  
 Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei, dentre outros:

.....  
 XVI - multas aplicadas aos partidos ou candidatos por infração do disposto na legislação eleitoral.

.....  
 Art. 27. Qualquer eleitor poderá realizar gastos, em apoio a candidato de sua preferência, até a quantia equivalente a um mil UFIR, não sujeitos a contabilização, desde que não reembolsados.

.....  
*Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.*

XVI do art. 26, o art. 27 e o art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

## BIBLIOGRAFIA

ALCÂNTARA, Lúcio. *Reforma Política e Partidária*. Revista da Fundação Milton Campos, Brasília, n.11, p.65-120, abr./jul.1999.

AMADO, Gilberto. *Eleição e Representação*. Brasília: Senado Federal, 1999.

ANDERSON, Christopher J. *Parties, party systems, and satisfaction with democratic performance in the new europe*. Political Studies, London, v. 46, n.3, p.572-588, 1998.

ANDRADE, Darcy Bessone de Oliveira. *Idéias Políticas*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

ARAGÃO, Murillo. *Grupos de Pressão no Congresso Nacional*. São Paulo: Maltese, 1994.

BADIA, F. *Partidos - Grupos de Pressão*. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

BALEEIRO, Aliomar e SOBRINHO, Barbosa Lima. *Constituições Brasileiras: 1946*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1891*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

BAPTISTA, Eduardo Correia. *A Soberania Popular em Direito Constitucional. Perspectivas Constitucionais - Nos 20 anos da Constituição de 1976*. Organização: Jorge Miranda. v. 1, Coimbra: Almedina, 1996.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Regimes Políticos*. São Paulo: Resenha Universitária, 1977.

\_\_\_\_\_. *Sistema Eleitoral e Partidário*. Estudos Eleitorais, Brasília, v.1, n.3, p.77-88, set./dez. 1997.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral dos Partidos Políticos*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, s/d.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- \_\_\_\_\_. *A Constituição Aberta*. 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Política e Constituição: os caminhos da democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Direitos Políticos e Partidos Políticos*. 2ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1977.
- BRASIL, Joaquim Francisco de Assis. *A Democracia Representativa na República: antologia*. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1998.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Relatório da Subcomissão da Campanha Eleitoral – Propaganda, Pesquisa, Programa Gratuito e Recursos Financeiros*. Presidente: Ministro Pádua Ribeiro, 1995.
- BRASIL. Lei n.º 6.015, de 31.12.1973. *Dispõe sobre os Registros Públicos e dá outras providências*. Brasília: DOU, 2 de janeiro de 1974.
- CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional*. v. 1, 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Sistemas Eleitorais X Representação Política*. São Paulo: Tese de Doutorado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1997.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e Democracia*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.
- CÂNDIDO, Joel J. *Direito Eleitoral Brasileiro*. 8ª ed., rev. e atual., Bauru, SP: Edipro, 2000.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1991.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1997.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Reforma política: prioridades e perspectivas para a nação brasileira*. Parcerias Estratégicas, Brasília, n.6, p.5-20, mar. 1999.
- CARVALHO, Orlando. *Os Partidos Políticos e a legitimação do processo político brasileiro*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, n.º 64, out./dez., 1979.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional Didático*. 6ª ed., rev. e atual., Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

CARVALHO, Lúcia Cunha de. *Como Elaborar a Monografia de Final de Curso de Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1941.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão *et al.* *Constituições Brasileiras: 1967*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

CHAUÍ, Marilena. *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática, 1994.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *Temas de Direito Constitucional*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

CÓDIGO ELEITORAL. Organizadora: Norma Murad; Coordenadora: Sandra Julien Miranda. São Paulo: Rideel, 2000.

COELHO NETO, Ubirajara. *Estado Constitucional e Partidos políticos*. (Monografia de Mestrado). Faculdade de Direito da UFMG, 1998.

COMPARATO, Fábio Konder *et al.* *Brasil Sociedade Democrática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

CONSTATINESCO, Léontin-Jean. *Traité de droit comparé*. v. 2, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1994.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Organizada por Juarez de Oliveira e Ana Claudia Ferreira de Oliveira. 7ª ed., São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: 1967 - v. VIa. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral: Teoria da inelegibilidade - Direito Processual Eleitoral e Comentário à Lei Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

COSTA PORTO, Walter. *Constituições Brasileiras: 1937*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

CUNHA, Fernando Whitaker da. *Direito Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1990.

D'ANTENA, Antonio. *Il Principio Democratico nel Sistema dei Principi Costituzionali. Perspectivas Constitucionais - Nos 20 anos da Constituição de 1976*. organização: Jorge Miranda. v.1, Coimbra: Almedina, 1996.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

\_\_\_\_\_. *O Renascer do Direito*. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

DAVI, René. *Os Grandes Sistemas do Direito Comparado*. trad. Herminio A. Carvalho, 3ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1996.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. v. 2, São Paulo: Saraiva, 1998.

DIRCEU, José. *Reforma política, instituições e democracia no Brasil atual*. Brasília: Fundação Perseu Abramo, 1999.

DUARTE, José. *A Constituição Brasileira de 1946*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947.

DULLES, John W. F. *Getúlio Vargas – Biografia Política*. Rio de Janeiro: Editora Renes, s/d.

DUVERGER, Maurice. *Introdução à Política*. Lisboa: *Estúdios Cor*, 1972, Tradução de Mário Delgado.

\_\_\_\_\_. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1970.

FAGUNDES, M. Seabra. *A Legitimidade do Poder Político na Experiência Brasileira*. Recife: Publicação da OAB, Seção de Pernambuco, 1982.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira*. 5ª ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 1984.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva, 1993.

\_\_\_\_\_. *Os Partidos Políticos nas Constituições Democráticas*. Belo Horizonte: Universidade de Minas Gerais - edição da Revista brasileira de estudos políticos, 1966.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. *A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996.

\_\_\_\_\_. *Princípios do Direito Constitucional*. v. I, 5ª ed., São Paulo: Ed. RT, 1971.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *As Constituições Brasileiras. Teoria da Constituição. As Constituições do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

\_\_\_\_\_. *Presidencialismo ou Parlamentarismo*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999.

FREIRE, Felisberto Firmo de Oliveira. *As Constituições dos Estados e a Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1898.

FREIRE, Roberto. *Tópicos para uma discussão sobre partidos políticos e reforma política*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.

FRIEDRICH, Carls J. *Gobierno Constitucional Y Democracia*. Madrid: Instituto de Estudos Políticos, 1975.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1998.

HAURIOU, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona: Editora Ariel, Traducción Castellana de José Antonio Gonzales, 1980.

HENRIQUE, Antônio e MEDEIROS, João Bosco. Monografia no Curso de Direito: trabalho de conclusão de curso: metodologia e técnicas de pesquisa, de escolha do assunto à apresentação gráfica. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 2000.

HERAS, Jorge Xifras. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª ed., Tomo II, Barcelona: Casa Editorial, 1957.

HERNANDEZ GIL, Antonio. *Metodologia de la ciencia del derecho*. v. 3, Madrid, 1973.

HESSE, Konrad. *Grundzuge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HORTA, Raul Machado Horta. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LAMONIER, Bolivar e MENEGUELLO, Rachel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática. O Caso Brasileiro*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

LASSALLE, Ferdinand. *O que é a Constituição? Essência da Constituição*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.

LIMA, Oliveira. *O Movimento da Independência - O Império Brasileiro (1821-1889)*. 2ª ed., São Paulo: Melhoramentos.

MACHADO, Sérgio. *Reforma político-partidária: relatório final da comissão temporária interna encarregada de estudar a reforma político-partidária*. Brasília: Senado Federal, 1998.

MACIEL, Marco. *Grupos de Pressão e Lobby*. Brasília: Senado Federal, 1984.

\_\_\_\_\_. *Reforma política*. Revista da Fundação Milton Campos, Brasília, n.11, p.143-182, abr./jul. 1999.

MADINSON, James. *O Federalismo*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1984.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros. *Poder Municipal: paradigmas para o estado constitucional Brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. 23ª ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 1995.

MANGABEIRA, João in BEMFICA, Francisco Vani. *Curso de Teoria do Estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

MANGABEIRA, João. *Em Torno da Constituição*. Rio de Janeiro: Cia. Editora Nacional, 1934.

MELO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. v. 1, 3ª ed., Coimbra Editora Ltda, 1985.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição Federal de 10 de novembro de 1937*. Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1960.

MONTORO, Franco. *A indispensável reforma política*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1998.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 10ª ed., São Paulo: Atlas, 2001.

MULLER, Friedrich. *Quem é o Povo? A Questão Fundamental da Democracia*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1998.

NASCIMENTO, Tubinambá Miguel Castro do. *Comentários à Constituição Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

NATALE, Hugo E. Alvarez. *Contribucion al Estudio de los Grupos de Interes*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1976.

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. *Manual da Monografia Jurídica*. 2ª ed., rev. e ampl., São Paulo: Saraiva, 1999.

NUNES, Pedro. *Dicionário de Tecnologia Jurídica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1993.

NUSDEO, Fábio. *O Direito Econômico e os Grupos de Pressão*. Revista de Direito Mercantil, nº 31- 1978.

PAIM, Antonio. *Argumentos em defesa da reforma política*. Carta Mensal,

Rio de Janeiro, v.45, n.530, p.45-52, maio 1999.

PASQUINO, Gianfranco. *Grupos de Pressão*. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; *Dicionário de Política*. 6ª ed., Brasília: UnB, 1994.

PIMENTA BUENO, José Antonio. *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*. Brasília: Senado Federal, 1978.

POLETTI, Ronaldo. *Constituições Brasileiras: 1934*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

POSSA, Jorge. *Reforma política deve ser primeiro passo para mudanças*. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n.24, p.4-13, out./dez. 1998.

REALE JR, Miguel. *Casos de Direito Constitucional*. São Paulo: RT, 1992.

REINER, Lúcio. *Reforma Política*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995. (Série Estudos da Assessoria Legislativa; 198).

RIBEIRO, Fávila. *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

ROSENFELD, Denis L. *O que é Democracia*. 3ª ed., São Paulo: Ed. Brasiliense, 1990.

ROURE, Agenor de. *A Constituição Republicana*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918-1920.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O Contrato Social*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1995. Tradução Antônio de P. Machado.

SALDANHA, Nelson. *Histórias das Idéias Políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

SANTOS, Mário Augusto. *Associação Comercial da Bahia na Primeira República. Um Grupo de Pressão*. 2ª ed., Salvador: ACB, 1991.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Tradução de Waltensir Dutra, Brasília: Ed. Brasileira, 1982.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. *Perspectivas do Direito Público*. Coordenação: Carmem Lúcia Antunes Rocha, Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

SOARES DE SOUZA, Francisco Belisário. *O Sistema Eleitoral no Império*. Brasília: Senado Federal e Universidade de Brasília, 1979.

TÁCITO, Caio. *Constituições Brasileiras: 1988*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

TEIXEIRA, Osires. *O papel dos partidos políticos no aprimoramento das instituições políticas*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 14 (56): 45:70, out./dez., 1977.

TEMER, Michel. *Constituição e Política*. São Paulo: Malheiros, 1994.

VERGOTTINI, Giuseppe de. *Diritto Costituzionale Comparato*. Padova: Cedam, 1981.

VIRGA, Pietro. *Libertà Giuridica e Diritti Fondamentali*. Milão: Dott. A. Giuffrè, 1947.

KUNTZ, Ronald A. *Marketing Político: Manual de Campanha Eleitoral*. 2ª ed., São Paulo: Glogal Editora, 1988.

# ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO	18
2.1	CONCEITO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO	22
2.2	DEMOCRACIA E O PRINCÍPIO DA IGUALDADE	23
2.3	O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO	27
2.4	DEMOCRACIA E REFORMA POLÍTICO-PARTIDÁRIA	31
3.	ESTADO CONSTITUCIONAL E PARTIDOS POLÍTICOS	36
3.1	CONCEITO DE PARTIDO POLÍTICO	37
3.2	REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E DEMOCRÁTICA	39
3.3	SISTEMAS PARTIDÁRIOS	41
3.3.1	SISTEMA DE PARTIDO ÚNICO	42
3.3.2	SISTEMA BIPARTIDÁRIO E PLURIPARTIDÁRIO	42
3.4	STATUS JURÍDICO DO PARTIDO POLÍTICO	43
3.5	CRISE NO SISTEMA REPRESENTATIVO	46
3.5.1	DISTANCIAMENTO DO PARLAMENTAR DO SEU PARTIDO	50
3.5.2	ENFRAQUECIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS	54
3.5.3	GRUPOS DE PRESSÃO	57
3.5.4	LIGAÇÕES ENTRE GRUPOS DE PRESSÃO E PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	59
3.5.5	REGULAMENTAÇÃO E CONTROLE DOS GRUPOS DE PRESSÃO	60
4.	EVOLUÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	62
4.1	A CONSTITUIÇÃO DE 1824	63
4.2	A CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891	67
4.2.1A	EMENDA CONSTITUCIONAL DE 1926	69
4.3	A CONSTITUIÇÃO DE 1934	69
4.4	A CONSTITUIÇÃO DE 1937	70
4.5	A CONSTITUIÇÃO DE 1946	72
4.6	A CONSTITUIÇÃO DE 1967	74
4.6.1	A EMENDA CONSTITUCIONAL DE 1969	75
4.7	A CONSTITUIÇÃO DE 1988	76
5.	FINANCIAMENTO E FISCALIZAÇÃO CAMPANHAS	80
6.	REFORMA POLÍTICO-PARTIDÁRIA E FINANCIAMENTO PÚBLICO	88
6.1	FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	90
6.2	FUNDO PARTIDÁRIO: FORTALECIMENTO DO SISTEMA DEMOCRÁTICO	94
6.3	ELEIÇÃO DE 2002: REFORMA POLÍTICA DISFARÇADA	97
7.	O MÉTODO COMPARATIVO	100
7.1	COMPARAÇÃO E MÉTODO COMPARATIVO	100
7.2	ELEMENTOS DO MÉTODO COMPARATIVO	101
7.3	UNIDADE DO MÉTODO COMPARATIVO	101
8.	O FINANCIAMENTO NO DIREITO COMPARADO	103
8.1	INGLATERRA	103
8.1.1	REGRAS EXISTENTES	103
8.1.2	MECANISMOS GARANTIDORES DAS NORMAS LEGAIS	107
8.1.3	VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SISTEMA INGLÊS	108
8.2	FRANÇA	110
8.2.1	FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS	110
8.2.2	CORRUPÇÃO: DESAFIO PARA A SOCIEDADE FRANCESA	113
8.3	ALEMANHA	115
8.4	AS PERSPECTIVAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA EUROPA	118



9.	DINHEIRO E POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA	126
9.1	DEMOCRATIZAÇÃO, DINHEIRO E POLÍTICA	127
9.2	AS CARACTERÍSTICAS DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA	129
9.2.1	CARACTERÍSTICAS FORMAIS	130
9.2.2	CARACTERÍSTICAS REAIS	131
9.3	OS SISTEMAS DE FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DAS CAMPANHAS ELEITORAIS	137
9.3.1	FINANCIAMENTO PÚBLICO, PRIVADO E MISTO	137
9.3.2A	FÓRMULA PREDOMINANTE NA AMÉRICA LATINA: O SISTEMA DE FINANCIAMENTO MISTO	139
9.3.3	QUANTO DE FUNDOS PÚBLICOS E QUANTO DE FUNDOS PRIVADOS	140
9.3.4	OS TIPOS DE FINANCIAMENTO PÚBLICO NA AMÉRICA LATINA: DIRETO, INDIRETO E MISTO	141
9.3.5	CÁLCULO PARA DOTAÇÃO DO FINANCIAMENTO PÚBLICO DIRETO NA AMÉRICA LATINA	146
9.3.6	O MOMENTO DO DESEMBOLSO	146
9.3.7	O FINANCIAMENTO PÚBLICO INDIRETO	148
9.3.8	FINANCIAMENTO PRIVADO	150
9.4	O ACESSO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO	155
9.5	OS MECANISMOS E AS INSTITUIÇÕES DE CONTROLE	158
9.5.1A	PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS	158
9.5.2	ÓRGÃOS DE CONTROLE	161
9.6	O REGIME DE SANÇÕES	164
10.	O ACESSO DOS PARTIDOS POLÍTICOS AOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO	166
	ANEXO	171
	BIBLIOGRAFIA	199
	ÍNDICE	206