

# O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: A IGUALDADE DE CHANCES E A MELHORIA DA QUALIDADE DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA DEMOCRÁTICA

Jânio Pereira da Cunha\*  
Heyde Medeiros Costa Lima\*\*

“A história não caminha ao ritmo de nossa impaciência”.  
(Antonio Machado, poeta espanhol)<sup>1</sup>

“Quanto à riqueza, que nenhum cidadão seja assaz opulento para poder comprar o outro, e nenhum assaz pobre para ser obrigado a vender-se”. (Rousseau)<sup>2</sup>

1 Considerações iniciais. 2 O modelo de financiamento atual e seus problemas. 3 O financiamento público exclusivo e possíveis benefícios para a democracia representativa. 4 Considerações finais. Referências.

## RESUMO

O artigo tem por objeto o financiamento de campanhas eleitorais no Brasil. Nele se defende a implantação do custeio público exclusivo das eleições como um dos mecanismos a minorar a crise de representatividade política da democracia moderna. Sustenta-se, nesse sentido, a ideia de que o modelo de financiamento vigente, que permite a doação de dinheiro privado por pessoas físicas e jurídicas, desequilibra o jogo político-eleitoral, pois o poder econômico passa a ser determinante, em grande medida, dos resultados eleitorais. Ademais, as verbas privadas podem comprometer a autonomia e a autenticidade do mandato político, já que o representante popular pode ficar “refém” de seus financiadores, submetendo a perigo a proteção do proveito comum da sociedade em relação aos interesses privados de particulares. Postula-se ainda o custeio totalmente público das campanhas para garantir a igualdade mínima de chances entre os candidatos no processo eleitoral, bem como para blindar a interferência antirrepublicana dos financiadores no mandato

---

\* Doutorando e mestre em Direito Constitucional. Professor de Teoria Geral do Estado, Ciência Política e Direito Constitucional do Centro Universitário Christus (Unichristus) e de Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (Unifor). E-mail: janiopcunha@ig.com.br

\*\* Discente do Curso de Direito do Centro Universitário Christus (Unichristus). Bolsista do Programa de Iniciação Científica da Unichristus. E-mail: heyde\_lima@hotmail.com

representativo. Por fim, tem-se que o financiamento público será um passo importante para o aumento da legitimidade do processo eleitoral e do aprofundamento da qualidade da democracia representativa brasileira.

**Palavras-chave:** Financiamento público. Campanha eleitoral. Igualdade de chances. Melhoria da representação. Democracia.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988 constitui um marco na redemocratização do Brasil. Na medida em que rompeu formalmente com o regime autoritário implantado pelos militares em 1964, plasmando um sistema político de feição nitidamente democrática, já que traz a cidadania e a soberania popular como princípios fundamentais do Estado de Direito brasileiro.

No caso particular dos direitos políticos, a Constituição vigente, além de estender o sufrágio para os analfabetos e para os jovens de 16 a 18 anos, ampliou os instrumentos de participação política dos cidadãos, numa deferência à democracia participativa ou semidireta.

Nada obstante, se, de um lado, o direito ao sufrágio universal direto e de igual valor para todos se concretiza efetivamente, por outro, o direito de ser votado ou, melhor, de ser um representante político continua de concretude difícil, ainda que normativamente quase inexistam obstáculos para o exercício da cidadania passiva (capacidade eletiva) pelos nacionais.<sup>3</sup> É que fatores materiais, como desigualdade de renda e riquezas, assimetria de recursos políticos e institucionais, entre outros, constituem sérios elementos a limitar a participação razoavelmente igualitária e livre dos cidadãos no processo político decisório.

Na verdade, o direito de ser eleito representante popular, entre nós, nunca foi tarefa das mais simples, dado que o processo eleitoral é marcado, em grande medida, pela influência decisória do poder econômico, de tal sorte que aqueles candidatos mais aquinhoados, financeiramente falando, possuem maiores chances de alcançar êxito eleitoral.

E isso é assim pelo fato de que, ante o elevado custo de uma campanha eleitoral, os candidatos destituídos de recursos materiais para arcar com as despesas do processo político não podem disputar em pé de igualdade com os seus concorrentes.

Não bastasse o abuso de poder econômico, é de se registrar o fato de que o processo eleitoral no Brasil é historicamente marcado pela corrupção, em especial no tocante à utilização de recursos privados secretos e ilegais, conhecidos vulgarmente por caixa dois<sup>4</sup>, por parte de partidos e candidatos, seja para o custeio da propaganda eleitoral ou para a captação ilícita de votos.

Tal estado de coisas compromete não somente a lisura e a higidez do processo eleitoral, mas também o próprio instituto da representação política, já

que o ator político – eleito numa ambiência caracterizada pelo abuso de poder econômico e corrupção – ocupará um mandato ilicitamente conquistado.

É de se acrescentar a ideia de que o problema da interferência do dinheiro e da corrupção na escolha dos agentes eletivos resvala diretamente na legitimidade do exercício do mandato político, comprometendo, mais ainda, a imagem negativa dos políticos e das instituições representativas.<sup>5-6</sup>

É verdade que a rejeição à política e aos políticos exprime uma questão mais grave e complexa, relacionada à crise da representação política na atualidade. Realmente, a problemática do regime representativo decorre, principalmente, do fato de os cidadãos não se verem devidamente representados e, por conseguinte, exprimirem sérias reservas aos atores políticos e às instituições representativas (partidos, parlamento, governo).<sup>7</sup>

Em adição, o instituto da representação traz duas questões essenciais, a saber, qual o melhor procedimento de escolha dos representantes (sistema proporcional ou majoritário, financiamento privado ou público de campanhas) e como garantir que os mandatários exerçam os seus mandatos em prol da vontade dos mandantes e do interesse geral da coletividade.

Perante tais indagações, a centralidade do presente artigo é perquirir se a implantação do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais pode contribuir para garantir um processo eleitoral mais autêntico e igualitário e, por conseguinte, para assegurar a melhoria da qualidade da representação política e da democracia no Brasil.

Adite-se, por fim, a noção de que projetos de reforma político-eleitoral de há muito tramitam no Congresso Nacional, entretanto, ante a complexidade de alteração das normas e do jogo político-partidário, ainda não há acordo possível entre os parlamentares em relação aos pontos fundamentais da reforma, principalmente os referentes ao sistema distrital misto, à cláusula de desempenho, à lista partidária, às coligações partidárias e, em especial, ao financiamento totalmente público do processo eleitoral.<sup>8</sup>

## 2 O MODELO DE FINANCIAMENTO ATUAL E SEUS PROBLEMAS

O sistema de financiamento partidário e eleitoral no Brasil é misto. As verbas de custeio são provenientes de fontes públicas e privadas. Os recursos públicos financiam o acesso gratuito dos partidos ao rádio e à televisão. Além disso, há o fundo especial de assistência financeira aos partidos (fundo partidário), composto por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei. Já os recursos privados podem vir tanto de pessoas jurídicas como de pessoas físicas.

Destaque-se, a propósito, a ideia de que as eleições no Brasil são consideradas uma das mais dispendiosas do mundo, tanto que há pesquisas no sentido de que os gastos numa campanha presidencial no Brasil são, em termos

proporcionais, mais elevados do que nos Estados Unidos, um país com uma população e um PIB significativamente maiores do que o brasileiro.<sup>9</sup> E não se pode esquecer de que o processo eletivo é deveras exigente em termos financeiros, principalmente pela necessidade de utilização dos meios de comunicação coletiva e de todo o aparato de recursos humanos e técnicos para viabilizar a divulgação dos candidatos, partidos e dos programas.

Assim é que a temática “financiamento de campanhas” é fulcral no debate da reforma política, já que não se pode hoje falar em democracia eleitoral sem que o sistema eleitoral disponha de mecanismos financeiros para garantir um processo legítimo de escolha dos atores políticos.

Efetivamente, tem-se que o financiamento de campanhas vigente no Brasil é um dos elementos a contribuir ainda mais para a crise de representatividade política da jovial democracia nacional. É verdade, todavia, que o assunto de custeio de campanhas é um problema enfrentado por praticamente todos os países, vale dizer, “a relação entre dinheiro, campanhas eleitorais e partidos políticos atinge a todas as sociedades que formalmente aceitaram as regras da democracia”.<sup>10</sup>

De fato, a questão da qualidade da representação política liga-se ao nível de legitimidade do procedimento eleitoral de captação de sufrágio e da maneira como o ator político exerce o mandato eletivo, isto é, visando ou não ao interesse comum. É importante ter ciência de que o financiamento de campanhas talvez seja o fator mais determinante da lisura, da liberdade e da igualdade no processo eleitoral, assim como da autonomia e da autenticidade do exercício do mandato político.

A razão disso é o fato de que, se antes a preocupação se centrava no desvirtuamento da vontade real do eleitor pela violência, por coação e por fraudes eleitorais<sup>11</sup>, hoje, com a informatização das etapas do certame eleitoral, principalmente com a implantação da urna eletrônica, os problemas centrais da vida política e eleitoral brasileira passaram a ser o abuso de poder econômico e a corrupção.

É certo que nenhum sistema político logrou – e talvez jamais conseguirá – imunizar completamente o processo eletivo da influência do poder econômico e da corrupção, pois “a combinação política e dinheiro é sempre explosiva”<sup>12</sup>. No caso particular do Brasil, tem-se o agravante dos condicionantes históricos, intensamente desfavoráveis à contenção de tais problemas; dado que a patrimonialização do poder do Estado é uma herança ainda bastante presente na história política e institucional pátria e, em grande medida, determinante de comportamentos antirrepublicanos, como é o caso da ainda visível indiferenciação da esfera pública da privada.

Mais grave, entretanto, é o fato de que a presença de recursos privados na seara do espaço público do processo eleitoral destrói a igualdade de concorrência entre os candidatos, porquanto, aqui e alhures, é quase indubitável o fato

de que os mais ricos, a rigor, têm mais chances de serem eleitos – pois são mais votados! – do que os candidatos carentes de recursos financeiros.<sup>13</sup> Segundo o cientista político estadunidense Robert Dahl, “Esse é um problema, pois o sistema capitalista automaticamente gera a desigualdade econômica, que acaba criando a desigualdade política, e isso é de difícil solução”.<sup>14</sup> Na realidade, não se deve olvidar a lição sempre atual de Rousseau, na chave de leitura de Carlos Nelson Coutinho, em termos de que “existe uma incompatibilidade estrutural entre desigualdade e democracia”.<sup>15</sup>

Para David Samuels<sup>16</sup>, a evidente necessidade do dinheiro para o sucesso eleitoral na vida política produz mais efeitos negativos do que positivos para o regime democrático brasileiro, em especial para a competitividade dos concorrentes no certame eleitoral:

A importância do dinheiro para o sucesso eleitoral dos candidatos também tira o brilho de um sistema político que é formalmente muito competitivo, ao pender a balança em favor dos políticos que têm apoiadores abastados. O dinheiro aumenta a viabilidade dos candidatos no Brasil, mas a falta de dinheiro, do mesmo modo, limita severamente a competitividade de muitos candidatos. A contrapartida da pobreza de alguns candidatos é a opulência de outros.

De fato, o atual sistema eleitoral é deveras vulnerável à incidência do abuso de poder econômico e da corrupção, porquanto não há limite legal para os gastos eleitorais, devendo apenas o candidato não ultrapassar o valor dos recursos por ele mesmo fixado e informado à Justiça Eleitoral.

Ademais, a ausência de uma forte fiscalização e controle das contas eleitorais pelo Poder Público – uma “beatificação do ilícito”<sup>17</sup>, nas palavras do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Paulo Brossard – facilita sobremodo a ocorrência de caixa dois, isto é, utilização de recursos ocultos e ilegais de particulares e empresas no financiamento de campanhas.

Adunte-se a noção de que o caixa dois, “além de ser uma via de enriquecimento patrimonial, com as eventuais ‘sobras de campanhas’, (...) erode a própria ideia de representação”, já que “A quem afinal representa um parlamentar cuja campanha foi financiada por agentes ocultos?”<sup>18</sup>

Advirta-se, a propósito, acerca de que a junção entre dinheiro privado e política pode trazer um custo altíssimo para o interesse público. Tanto isso é verdade que já alertava o filósofo Rousseau: “Nada mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios políticos”.<sup>19</sup>

A questão da assimetria dos recursos econômicos no regime democrático e republicano é tão perene e perigoso na história humana que obriga a se transcrever a observação de Robert Dahl<sup>20</sup>:

[...] da Antiguidade até hoje, praticamente todos os defensores sensatos do governo democrático e republicano deram ênfase especial ao fato de que a democracia é ameaçada pelas desigualdades

nos recursos econômicos. Um dos axiomas da teoria republicana clássica, por exemplo, afirmava que o poder e a propriedade tendem a coincidir; e, portanto, para garantir a ampla distribuição do poder necessário para uma república, a propriedade deve necessariamente ser amplamente distribuída.

Seja adicionada, ainda, a ideia de que a influência da riqueza econômica, além de ser um recurso crucial para determinação do resultado eleitoral, com prejuízo irreparável para a autenticidade da representação, tende a produzir problemas gravíssimos para o exercício da representatividade pelo detentor de mandato, já que o eleito nessas condições ocupa um cargo político alcançado com recursos provenientes do setor privado, com todos os problemas e implicações daí decorrentes.

De fato, a benevolência e a generosidade dos financiadores de campanhas eleitorais não são fruto apenas das virtudes morais e republicanas da classe empresarial, mas, realisticamente, dos futuros benefícios, favores, privilégios que os eleitos podem garantir-lhe, como contratos de obras e serviços, nomeações para funções públicas em setores e atividades estratégicas, apadrinhamentos de parentes e amigos, facilidades de empréstimos e subsídios governamentais, influência nas políticas de governo, por exemplo, juros, tarifas, taxas de câmbio, entre outras vantagens e facilidades potencialmente fornecidas pelo Poder público.<sup>21</sup>

Na pertinente observação de Bruno Wilhelm Speck, essa prática de trocar “apoio financeiro à campanha por benefícios aos financiadores claramente viola os deveres de representação e tem um ônus para a sociedade”<sup>22</sup>. Estas doações que compram acesso ao poder ou a outras vantagens se caracterizam, conforme o sobredito autor, como improbidade administrativa.

Ainda que as notícias de jornais, pela natureza normalmente informativa, não sejam um referencial seguro no âmbito da pesquisa acadêmica, servem, pelo menos, como um indício razoável da enorme transitividade e acessibilidade dos financiadores privados com o Poder público, quando não revelam explicitamente esquemas de corrupção a beneficiar empresários e empresas doadoras de fundos para campanhas eleitorais.

Citem-se, a título meramente exemplificativo do “caráter incestuoso de certas relações entre financiados e financiadores”<sup>23</sup>, os casos selecionados pelo cientista político David Samuels:

[...] em 1994, Fernando Henrique Cardoso recebeu um apoio substancial das firmas de telecomunicações, que queriam que ele seguisse adiante com sua promessa de campanha de privatizar o setor. Vieram à tona também alegações de que as empresas que acabaram ganhando as grandes concessões do setor de telecomunicações foram aquelas que mais contribuíram para a vitória de FHC (Folha de S. Paulo, 8/10/1995; O Globo, 26/11/1998). Empresas de vários setores também efetuaram contribuições de campanha

para persuadir Fernando Henrique a quitar suas dívidas com o governo federal (Folha de São Paulo, 12/4/1998).<sup>24</sup>

Vê-se, daí, que o financiamento privado de eleições traz diversas consequências deveras graves e negativas para a representatividade política, eis que a atuação dos representantes populares pode receber a influência direta ou indireta de interesses particulares, submetendo a perigo a efetivação do interesse comum, que é a finalidade reitora da ideia de representatividade democrática.

Portanto, o financiamento privado de campanhas tem, no mínimo, a potencialidade de colocar as candidaturas financiadas por meio de recursos lícitos ou ilícitos na condição de “reféns dos grupos de interesse que as apoiem”, numa “forma de sequestro privado da coisa pública”. É plausível que “O custo social pode ser maior do que a economia no gasto público resultante do financiamento privado”, pois “Grupos de interesses cobrarão, depois, com forte ágio, o que pagaram”.<sup>25</sup> Esse perigo já era referido pelo filósofo Aristóteles: “O bom senso mostra que aqueles que compram os cargos vão procurar ter de volta o que lhes custou para alcançá-lo”.<sup>26</sup>

Não é demais ainda citar, acerca da questão em análise, a advertência atualíssima do filósofo Espinosa, na interpretação de Marilena Chauí, para quem as relações pessoais de subordinação das autoridades públicas podem submeter a risco a ideia de república:

[...] o único cuidado dos cidadãos é o de impedir que os postos de decisão sejam ocupados por indivíduos que tenham laços pessoais de dependência com outros, pois isso os levaria a dirigir a coisa pública sob a forma do favor [...]. Ou seja, o único risco na democracia é o da corrupção da *res publica* por relações privadas de favor e clientela.”

Nesse passo, destaque-se, mais uma vez, o argumento de que a presença ainda bastante profunda do patrimonialismo na cultura política brasileira é um elemento intenso a explicar, em grande medida, a instrumentalização do Poder público a favor de interesses particulares de pessoas e empresas, principalmente, no caso em estudo, dos financiadores eleitorais. Na verdade, o Estado brasileiro, na linha interpretativa de Raymundo Faoro, formou-se e evoluiu com características patrimoniais do Estado português, entre elas, a confusão entre a propriedade/interesses particulares e os bens/interesses públicos, sendo, com efeito, a coisa pública apropriada e gerida como se fosse um bem particular dos governantes e da burocracia patrimonial.<sup>27</sup>

Ainda na ordem de problemas do financiamento privado, há de ser salientado o fato de que os recursos particulares de empresas e pessoas físicas tendem a mercantilizar o sistema político eleitoral, na medida em que o eleitor, o voto e o mandato são vistos como mercadorias, logo, comercializáveis como qualquer bem, produto ou serviço, numa total inversão da ideia de cidadania e de sufrágio universal, como valores fundamentais inerentes à dignidade humana

e, por isso, inegociáveis; pois, na lição ética de Immanuel Kant, estão os valores protetivos da dignidade “acima de todo o preço”<sup>28</sup>.

Não bastasse tudo isso, é também razoável sustentar a noção de que a permissão de financiamento privado das eleições potencializa as chances de permanência no poder dos atores políticos detentores de mandato eletivo, uma vez que estes, pela força política, têm um elevado poder de atração de financiadores para suas campanhas, principalmente das empresas já contratadas pelo poder público. Em relação a essas corporações, diz Bruno Wilhelm Speck que a inexistência de legislação brasileira “quanto a contribuições por empresas que prestam serviços ou realizam obras para o estado é questionável, pois o risco de uma troca de favores entre o doador e o futuro governante é iminente”.<sup>29</sup>

### 3 O FINANCIAMENTO PÚBLICO EXCLUSIVO E POSSÍVEIS BENEFÍCIOS PARA A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Em razão da impossibilidade de superar os problemas do financiamento privado das eleições, em decorrência da incompatibilidade dos negócios particulares com os interesses comuns da sociedade,<sup>30</sup> defende-se a ideia de que somente a institucionalização do financiamento público exclusivo dos gastos de campanhas eleitorais, inclusive com a proibição total de doações de terceiros e dos próprios candidatos, pode minorar a crise de representatividade da democracia brasileira.

De fato, o financiamento público pode contribuir positivamente em múltiplos aspectos para o sistema eleitoral e político brasileiro, haja vista que tende a aumentar a legitimidade da representação política e melhorar a qualidade da democracia. Além disso, a permissão de uso apenas de fundos públicos é de longe mais compatível com os valores constitucionais do ordenamento jurídico brasileiro.

Veja-se que, com a implantação do financiamento público, se terá maior equilíbrio do volume de recursos entre partidos e candidatos, bem como um limite de gastos para o pagamento das despesas eleitorais. Com isso, garante-se, ao mesmo tempo, maior paridade financeira entre os candidatos e agremiações partidárias, assim como um controle mais efetivo da prestação de contas de campanha pela Justiça Eleitoral, já que fica mais fácil, com o teto de gastos, detectar eventual extrapolação abusiva do poder econômico, por meio de “sinais exteriores de riqueza” observáveis durante a campanha eleitoral.<sup>31</sup>

Com efeito, não se pode olvidar que o financiamento de campanhas, para ser procedimentalmente legítimo, exige que os recursos de origem exclusivamente pública sejam distribuídos de forma razoavelmente igualitária entre os candidatos e os partidos, de tal modo a evitar, ao máximo possível, a transmutação das desigualdades fáticas desses atores concorrentes, em desigualdades políticas.

Como se sabe, sob a perspectiva democrática, todos os candidatos e partidos devem receber a mesma consideração e respeito do poder público, de modo a garantir-lhes “oportunidade de participação política direta nas decisões de governo”<sup>32</sup>, em nome do princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei. Assim, o financiamento público de campanha é muito mais democrático do que o privado, dado que assegura “um nível de financiamento para todos os partidos, independentemente de os eleitores serem ricos ou pobres. Sob esse sistema, todos os partidos seriam dotados de uma base necessária para levar sua mensagem a todos os eleitores”<sup>33</sup>.

Presume-se também que o custeio público de campanhas tem o condão de ampliar o rol de candidatos – ante a existência de verbas para a divulgação do nome e programa do postulante e, conseqüentemente, de maior chance de vitória – com resultado positivo para a pluralização do debate político. Realmente, os cidadãos destituídos de dinheiro poderiam agora se apresentar ao crivo popular em condições reais e paritárias na disputa pelos cargos eletivos. Diferentemente, como hoje o poder econômico penetra a política de uma forma “tentacular e capilar, em todas as instâncias, [...] impede que o sistema político possa abrir brechas para aprofundar a soberania popular, uma exigência absolutamente inarredável do conceito de democracia.”<sup>34</sup>

No plano da rotatividade do poder, é razoável sustentar a ideia de que o financiamento público produzirá o aumento da expectativa de alternância no poder entre os atores políticos, na medida em que a garantia de condições econômicas mínimas para todos os candidatos concorre para a renovação dos quadros políticos, reduzindo a taxa de reeleição<sup>35</sup>, pela competitividade efetiva dos postulantes a cargos políticos. Nada mais saudável para a democracia do que a renovação periódica dos governantes, a fim de evitar a perpetuação no poder das mesmas autoridades e grupos políticos, com violação do princípio da alternância de poder entre a maioria e minoria e vice-versa.

O custeio público de campanhas é oportuno, igualmente, por trazer uma oportunidade ímpar de arrefecer a interferência ilegal, abusiva e perversa do poder econômico no certame eleitoral, tornando as eleições mais livres, competitivas e mais justas, já que é imperativo de um Estado de direito que as regras procedimentais do jogo político sejam acatadas para legitimidade formal do regime constitucional.

Não é só, no entanto.

Decerto, a razão mais importante – depois talvez da garantia da igualdade de oportunidades entre os candidatos, para justificar a utilização exclusiva de recursos públicos nas campanhas – reside na necessidade de obstar a influência predatória do poder de pessoas e grupos poderosos, em especial empresas, na condução dos negócios públicos, fato hoje não muito raro de acontecer pelas elevadas doações de recursos privados por pessoas físicas e jurídicas. Com isso, é razoável supor que haverá um nível menor de promiscuidade entre os atores políticos e os agentes privados, porquanto aqueles conquistarão seus mandatos eletivos sem auxílio

de fundos privados. Com efeito, ganhará o princípio republicano constitucional, num de seus principais requisitos, qual seja, o da supremacia do interesse público sobre os proveitos particulares. Não é demais salientar, à luz de Rousseau, que a “vontade particular, por sua própria natureza, tende às predileções, enquanto a vontade geral [interesse coletivo] propende para a igualdade.”<sup>36</sup>

Outra razão que milita a favor do financiamento público é a necessidade de fortalecimento dos partidos políticos, pois ele eliminaria a busca desenfreada dos candidatos “atrás de dinheiro dos interesses econômicos privados e forçaria os partidos a adotar táticas de campanha que acentuassem programas de políticas nacionais mais claros para o eleitorado.”<sup>37</sup>

Não bastasse toda a argumentação já declinada para justificar o financiamento público das eleições, tem-se ainda que esse sistema de custeio de campanhas é o que se harmoniza mais ao regime constitucional brasileiro, pois normativamente se visualiza a ideia de que a democracia é o princípio dos princípios da Constituição vigente, a qual elenca a soberania popular como vetor da sociedade e do Estado, de tal forma que a interferência indevida da corrupção e do poder econômico no direito do cidadão eleger livre e autonomamente os seus representantes implica vilipêndio da própria democracia.

Aduza-se, ademais, o argumento de que o financiamento público, pela fixação de teto máximo de despesas, possibilita uma fiscalização e um controle mais real e efetivo das contas de campanhas, ganhando, com isso, a imperativa transparência republicana. E ninguém explicitou com precisão e densidade a máxima do direito público moderno da visibilidade do poder do que Immanuel Kant, ao ponderar: “São injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens cujas máximas não se harmonizem com a publicidade.”<sup>38</sup>

Necessário se faz abrir aqui um parêntese para analisar duas das principais objeções dos críticos ao custeio público exclusivo de campanhas políticas.

A primeira é de que o financiamento público é inaceitável num país com sérias limitações financeiras e com profundos problemas sociais, como é o caso do Brasil, dado que recursos em tese de áreas vitais como a saúde, a educação, a segurança, a moradia seriam utilizados para pagamento de gastos de atividades de campanha. Diga-se, todavia, que esse argumento não reflete a questão na sua inteireza, já que a corrupção “não custa apenas [...] dinheiro, mas afeta diretamente a democracia, uma vez que mina a construção da autoridade democrática. A corrupção não tem apenas custos econômicos, mas também custos políticos muito caros”.<sup>39</sup>

De fato, se é inegável o volume de dinheiro do orçamento da União para custear o processo eleitoral, pensa-se que o custo financeiro disso ainda será inferior aos problemas que o financiamento privado enseja para o sistema político brasileiro, em especial para o processo eleitoral, a autonomia dos representantes parlamentares e governamentais, com prejuízo da legitimidade da representação política e, em última instância, da própria qualidade da democracia.

Portanto, não se pode reduzir o problema do financiamento de campanha ao volume de dinheiro público que deverá ser empregado, pois, como acertadamente asseverou Martonio Mont'Alverne Barreto Lima:

Não se está discutindo simplesmente um financiamento de partidos políticos. O que está em jogo é a qualidade da democracia brasileira. Como se sabe, democracia sempre custou muito caro, tanto em esforço abstrato como concreto. [...] Deve ser ponderado, porém, que o dilema consiste em arcar com este preço, ou com outro maior: o da ineficiência crônica de um sistema democrático a minar a confiança dos cidadãos em seu funcionamento, corroendo sua própria existência.<sup>40</sup>

A segunda objeção dos críticos ao financiamento público é a acusação de que ele não elimina os recursos ilegais das campanhas, pois o caixa dois continuará existindo, independentemente da proibição do uso de recursos privados.

Relativamente a essa objeção, é preciso deixar bem claro que, conquanto o financiamento público não elimine totalmente a utilização de fundos privados não declarados nas campanhas eleitorais, ele tende a colaborar para a sua redução, e isso, por si, já seria um motivo razoável para introduzi-lo no sistema eleitoral brasileiro. O objetivo, entretanto, principal do modelo de custeio público exclusivo não é ser um antídoto perfeito e infalível contra o uso de dinheiro oculto e ilícito nas campanhas eleitorais, mas justamente, como já registrado, garantir minimamente a igualdade de disputa entre os candidatos, de maneira tal que os cidadãos comuns, independentemente de sua condição socioeconômica e política, tenham chances de concorrer com adversários ricos e poderosos.

A esse respeito, a ponderação do cientista político Jairo Nicolau responde à altura aos mais céticos quanto à positividade do custeio público de campanhas:

[...] o financiamento público, acompanhado por rigoroso sistema de fiscalização e de severas punições, é a melhor opção que temos para sair do péssimo sistema de financiamento em vigor no país. *Os benefícios para a democracia brasileira compensam em muito as possíveis imperfeições. Até mesmo a pior delas, a continuidade residual do caixa dois.* Enfim, democracia se inventa na disputa democrática.<sup>41</sup> (Grifou-se)

Observe-se, por último, que a implantação do exclusivo custeio público das eleições é o modelo normativo mais adequado à proteção do direito político fundamental de elegibilidade, da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, bem como para assegurar a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do poder econômico, de acordo com o consagrado na Constituição Federal vigente, em seu § 9º, art. 14. Em termos similares, prevê o Código Eleitoral que serão coibidos e punidos a interferência do poder econômico e o desvio ou abuso de poder de autoridade, em desfavor da liberdade do voto (art. 237).

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise de representatividade da democracia moderna não é um problema exclusivo do Brasil. Ela tem dimensão global e ainda não recebeu nem aqui nem alhures uma resposta satisfatória dos estudiosos no sentido da superação do baixo ou ausente sentimento de representação dos cidadãos para com os seus representantes políticos.

No caso particular do Brasil, tem-se que um dos pontos centrais da crise de credibilidade do instituto da representação popular reside no financiamento das campanhas eleitorais por meio de recursos privados de empresas e pessoas físicas.

Ficou assentado que o financiamento das eleições com dinheiro privado implica consequências danosas para o processo eleitoral e para o exercício do mandato representativo. No primeiro caso, pelo fato de que o dinheiro privado compromete a igualdade de competição política entre os candidatos, uma vez que aqueles com maior poder de arrecadar e gastar recursos em prol de suas candidaturas têm mais chances de sair eleitoralmente vitoriosos do que os demais. De fato, parece não pairar nenhuma dúvida de que o maior ou menor volume de recursos de um candidato pode significar ou não o seu sucesso eleitoral. Enfim, é inegável a influência, em maior ou menor grau, do poder privado do dinheiro na determinação do resultado eleitoral.

No segundo caso, a influência do poder econômico nas eleições pode trazer prejuízos que transbordem o processo eleitoral, podendo afetar sobretudo o exercício autônomo do mandato eletivo daquele que teve a campanha financiada por meio de doações de particulares. Isso é, decerto, percebido pelas denúncias de escândalos políticos e administrativos na história política brasileira, provocados pela promiscuidade entre os proveitos da coletividade e os interesses privados – nem sempre angelicais e altruístas – dos financiadores, que tendem a cobrar um preço muito alto pelas doações por eles desembolsadas.

Pela gravidade de tais problemas para o regime representativo e democrático brasileiro, este estudo defende a implantação do financiamento exclusivamente público das campanhas eleitorais. De fato, há uma clara e talvez insuperável incompatibilidade entre dinheiro privado e república, pois esta, por natureza, deve buscar o respeito pleno e integral aos interesses comuns da coletividade, enquanto aquele tende a criar condições desiguais de poder político, com vistas à satisfação de interesses privados dos particulares.

Assim sendo, tem-se que o financiamento público constitui um mecanismo de redução da interferência do poder econômico e da corrupção no processo político, tornando a eleição mais competitiva, livre e aberta a atores políticos destituídos de riquezas materiais e, por conseguinte, impingindo ao processo eleitoral um grau maior de legitimidade popular, pois os cidadãos comuns podem disputar, em igualdade mínima de condições, o acesso ao comando do poder político.

Acresça-se a ideia de que a democratização do acesso aos postos de comando político, que pode advir da aprovação do financiamento público, é medida indispensável num Estado democrático de direito, mais ainda do capitalismo periférico como o brasileiro, já que o poder se configura um dos recursos mais importantes, em qualquer sociedade, para a distribuição dos demais bens sociais, como a riqueza, a renda, a educação, o conhecimento, as oportunidades.<sup>42</sup>

É certo que o financiamento público não pode ser visto como um remédio a superar, unilateral e definitivamente, a deturpação do instituto da representação política, mas como um dos pontos indispensáveis da reforma política ao aprofundamento da democracia representativa, em especial do nível de confiança dos cidadãos nos atores políticos e nas instituições eletivas.

É verdade também que o financiamento público não elimina a possibilidade de utilização ilícita e oculta de dinheiro nas campanhas eleitorais, porém isso não é justificativa para obstar a sua implantação, pois tais fundos (caixa dois) devem ser combatidos por meio de amplo e intensivo controle das contas de campanhas pelos órgãos responsáveis pela fiscalização das eleições, em especial a Justiça Eleitoral.

É importante deixar claro, pois, que o financiamento de campanha não deve ser visto apenas como uma mera questão de quantidade de recursos públicos, pois ela envolve um problema político mais sério e fundamental, que é a qualidade da legitimidade democrática da representação popular. De tal maneira, é razoável a conclusão de que, no resultado final, os benefícios e as vantagens da introdução do financiamento público exclusivo serão maiores do que as desvantagens decorrentes do valor financeiro a ser pago para o custeio das campanhas políticas.

## REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. In: FERREIRA, Roberto Leal (Trad.). **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BENEVIDES, Maria Victoria. Entrevista. **Revista Teoria e Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, n. 91, a. 24, mar./abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

CUNHA FILHO, Clayton Mendonça; COSTA JÚNIOR, Pedro Wilson de Oliveira da. O preço da democracia: caminhos para aperfeiçoar o sistema de financiamento de campanhas. In: VIANA, João Paulo Saraiva; SANTOS,

GILMAR dos (Orgs.). **O sistema político brasileiro**: continuidade ou reforma? Porto Velho: Eudfro, 2008. Disponível em: <[http://www.academia.edu/1474257/O\\_preco\\_da\\_Democracia\\_caminhos\\_para\\_aperfeicoar\\_o\\_sistema\\_de\\_financiamento\\_de\\_campanhas](http://www.academia.edu/1474257/O_preco_da_Democracia_caminhos_para_aperfeicoar_o_sistema_de_financiamento_de_campanhas)>. Acesso em: 10 fev.2013.

DAHL, Robert A. In: RIBIRO, Patrícia de Freitas (Trad.). **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

\_\_\_\_\_. O mito da maior democracia. Matéria de Flávia Pardini. **Revista Carta Capital**. 5/jun., 2002.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 13 ed. São Paulo: Globo, 1998, v. 1 e 2.

FERNANDES, Maria Cristina. A fila dupla não sai nos jornais. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

FLEISCHER, David. Reforma política no Brasil: uma história sem fim. **Revista do Curso de Direito**. Brasília (DF). Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal. Instituto de Ciências Sociais. v. 5, n. 1, jan./jun., 2004.

GUIMARÃES, Juez. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia da Letras. 26. ed. 1995.

IANONI, Marcus. Lista fechada e financiamento público funcionam? **Revista Teoria e Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. a. 24, n. 91, mar./abril, 2011.

KANT, Immanuel. In: MOURÃO, Artur (Trad.). **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 2009.

\_\_\_\_\_. In: QUINTELA, Paulo (Trad.). **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2009.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova fronteira, 1997.

LEMO, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Publica*. [online]. vol. 16, n. 2, 2010, p. 05. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762010000200004>>. Acesso em: 9 fev. 2013.

LESSA, Renato. **Presidencialismo de animação e outros ensaios sobre a política brasileira (1993-2006)**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. **Revista brasileira de direito eleitoral**. n. 17. Rio/São Paulo/Fortaleza: ABC Editora, 2005.

MORAES, Filomeno. **Contrapontos**: democracia, república e constituição no Brasil. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil**: do Império aos dias atuais. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

REIS, Bruno P. Wanderley. Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs, 2008.

REIS, Fábio Wanderley. Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

RENNÓ, Lucio R.; SMITH, Amy E.; LAYTON, Matthew L.; PEREIRA, Frederico Batista. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil**: uma visão da cidadania. São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOP, 2011.

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

ROUSSEAU, J.-J. In: DANESI, Antonio Pádua (Trad.). **O Contrato social**: princípios do direito político. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

SAMUELS, David. Financiamento de campanha no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNO, Lucio R. (Orgs.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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

SANTOS, Fabiano. A reforma política e suas ilusões. Opinião. **Folha de São Paulo**. 06.07.2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0607200510.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VALENTE NETO, José. O voto facultativo e o financiamento público de campanha eleitoral no Brasil: corrupção, cidadania e democracia em debate. **Themis**. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará. Fortaleza (CE), v. 3, n. 2, 2003.

VITA, Álvaro de. Democracia e justiça. In: VITA, Álvaro de; BORON, Atilio A. (Orgs.). **Teoria e filosofia política**: a recuperação dos clássicos no debate Latino-americano. São Paulo: Edusp/ Buenos Aires: Clacso, 2004.

- 1 Antonio Machado, poeta espanhol, citado por BENEVIDES, Maria Victoria. Nós, o povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p.116.
- 2 ROUSSEAU, J. J. In: DANESI, Antonio Pádua (Trad.). **O Contrato social**: princípios do direito político. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 63.
- 3 REIS, Fábio Wanderley. Engenharia e decantação. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 29. A Constituição vigente excluiu os analfabetos do direito de elegibilidade a cargos políticos (um verdadeiro preconceito antidemocrático do legislado constituinte!) e os brasileiros naturalizados, estes somente para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República.
- 4 A formação de caixa dois pelos candidatos e partidos é proveniente de verbas de “doadores que não querem ou não podem ser identificados, seja por doarem com dinheiro não-compatibilizado já nas próprias empresas como forma de evadir ao fisco, por doarem dinheiro proveniente de atividades econômicas ilegais (narcotráfico, prostituição ou jogo do bicho, por exemplo), ou por estarem interessado no favorecimento direto em contratos com o governo uma vez vencida a eleição” CUNHA FILHO, Clayton Mendonça; COSTA JÚNIOR, Pedro Wilson de Oliveira da. O preço da democracia: caminhos para aperfeiçoar o sistema de financiamento de campanhas. In: VIANA, João Paulo Saraiva; SANTOS, GILMAR dos (Orgs.). **O sistema político brasileiro**: continuidade ou reforma? Porto Velho: Eudfro, 2008. Disponível em: <[http://www.academia.edu/1474257/O\\_preco\\_da\\_Democracia\\_caminhos\\_para\\_aperfeiçoar\\_o\\_sistema\\_de\\_financiamento\\_de\\_campanhas](http://www.academia.edu/1474257/O_preco_da_Democracia_caminhos_para_aperfeiçoar_o_sistema_de_financiamento_de_campanhas)>. Acesso em: 10 fev.2013.
- 5 “A quantidade de escândalos que o Congresso já protagonizou explica a percepção [negativa], mas dificilmente essa imagem teria se cristalizado se a Casa não fosse mais aberta ao escrutínio da sociedade que as demais. Suas votações, as sessões de suas comissões e as emendas ao Orçamento são muito mais fiscalizadas pela imprensa que a aplicação das verbas do Judiciário.” (FERNANDES, Maria Cristina. A fila dupla não sai nos jornais. In: Leonardo Avritzer; Fernando Filgueiras (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 201.). Frise-se, também, que a ideia moralista e, por isso, conservadora de que a corrupção é uma questão simplesmente de personalidade e caráter individual – que pudesse ser resolvida com “choque ético” e pela mera substituição dos atores envolvidos – não reflete bem a complexidade dessa patologia, pois ela impregna o sistema político e institucional de forma difusa e em graus diferentes de profundidade, inclusive alcançado instituições políticas não eletivas, como é o caso do Judiciário.
- 6 Para Bruno P. Wanderley Reis, a generalização de que “todo político é ladrão” concorre para a deslegitimidade do regime democrático. Confira-se: “A naturalização do hábito de falar mal dos políticos talvez não seja o menor dos benefícios que a democracia terá trazido ao mundo moderno – e é frequente que a imagem dos parlamentares na opinião pública seja ainda pior que a dos governantes. O Brasil não tem sido exceção, mas receio que, nos últimos tempos, a banalização da ideia de que os políticos são um amontoado de bandidos tenha chagado a um ponto que arrisca comprometer gravemente a autoridade (no sentido arendtiano) do sistema.” (In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs, 2008, p. 57.).
- 7 “Regimes que não funcionam bem – que são ineficazes no combate à pobreza e desigualdade, que são corruptos e ineficazes na redução do crime e dos quais o cidadão comum não se sente representado – engendram cidadãos que apresentam baixos níveis de apoio ao regime político [...]” (RENNÓ, Lucio R.; SMITH, Amy E.; LAYTON, Matthew L.; PEREIRA, Frederico Batista. **Legitimidade e qualidade da democracia no Brasil**: uma visão da cidadania. São Paulo: Intermeios; Nashville: LAPOF, 2011. p. 29.).
- 8 Bruno P. Wanderley Reis sustenta que a inexistência de uma maioria parlamentar favorável à mudança no sistema eleitoral brasileiro explica-se por uma série de razões, em especial porque não interessaria ao Poder Executivo Federal direcionar esforços nessa direção, pelo fato de que, “sendo a reforma política matéria que inevitavelmente divide os partidos conforme suas respectivas (e legítimas) conveniências eleitorais – qualquer adesão ostensiva de um governo brasileiro a uma proposta específica de reforma arrisca estilhaçar sua base parlamentar.” (Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs, 2008, p. 79.).
- 9 SAMUELS, David. Financiamento de campanha no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio R. (Orgs.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 135-139.

- 10 LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto. A democracia da atualidade e seus limites: o financiamento público de campanhas eleitorais. In: **Revista brasileira de direito eleitoral**. n. 17. Rio/São Paulo/Fortaleza: ABC Editora, 2005, p. 122.
- 11 Para uma visão geral das fraudes e da corrupção no desvirtuamento do regime representativo brasileiro, ver a obra clássica de LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Nova fronteira, 1997, em especial o sexto capítulo, intitulado "Legislação Eleitoral". Ver, para um relato mais geral do processo de votação e suas respectivas fraudes eleitorais no Império e na República, o recente livro de NICOLAU, Jairo. **Eleições no Brasil: do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, especificamente as seguintes páginas: 4-44, 66-72, 86-87, 101-103, 116-118 e 133-136.
- 12 MORAES, Filomeno. **Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 123.
- 13 FLEISCHER, David. Reforma política no Brasil: uma história sem fim. **Revista do Curso de Direito**. Brasília (DF). Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal. Instituto de Ciências Sociais. vol. 5, n. 1, jan./jun., 2004. Uma pesquisa sobre os gastos nas eleições de 2002 e 2006 para o Senado Federal e para a Câmara dos Deputados levou à conclusão de que as contribuições financeiras afetam os resultados eleitorais, isto é, quanto maiores os recursos investidos, maior o número de votos conquistados pelos parlamentares. Para os autores desse estudo, "A primeira conclusão a que podemos chegar é que dinheiro importa para as campanhas: os eleitos gastam, em média, cinco vezes mais do que os não-eleitos". (LEMONS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**. [online]. vol. 16, n. 2, 2010, p. 05. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762010000200004>> Acesso em: 9 fev. 2013.).
- 14 DAHL, Robert. O mito da maior democracia. Matéria de Flávia Pardini. **Revista Carta Capital**. 5.jun., 2002, p. 70.
- 15 COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 39.
- 16 SAMUELS, David. Financiamento de campanhas e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o "Caixa um" e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 382-383.
- 17 REIS, Bruno P. Wanderley. Sistema eleitoral e financiamento de campanhas no Brasil: desventuras do Poder Legislativo sob um hiperpresidencialismo consociativo. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Aderaldo & Rothschild: Anpocs, 2008, p. 85.
- 18 LESSA, Renato. **Presidencialismo de animação e outros ensaios sobre a política brasileira (1993-2006)**. Rio de Janeiro: Vieira & Lent, 2006, p. 260.
- 19 ROUSSEAU, op. cit., p. 82.
- 20 DAHL, Robert A. In: RIBEIRO, Patrícia de Freitas (Trad.). **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 531.
- 21 SAMUELS, David. Financiamento de campanhas e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o "Caixa um" e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHÉ, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 372-376. Acrescenta o autor que "No Brasil, o maior volume do financiamento de campanha se produz 'visando a serviço', trocando o dinheiro por futuros 'serviços' governamentais." (p. 383).
- 22 SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Orgs.) **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 155.
- 23 MORAES, Filomeno. **Contrapontos: democracia, república e constituição no Brasil**. Fortaleza: Edições UFC, 2010, p. 50.
- 24 SAMUELS, 2003, op. cit., p. 382.
- 25 RIBEIRO, Renato Janine. Financiamento de campanha (público versus privado). In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 80.
- 26 ARISTÓTELES. op. cit., p. 300.
- 27 FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Globo, 1998, v. 1 e 2. A análise patrimonialista weberiana do Estado brasileiro já havia sido utilizada pelo sociólogo Sérgio Buarque de Holanda. Ver HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São

- Paulo: Companhia da Letras. 26 ed. 1995, p. 145-146. É importante ressaltar, nesta altura, que não se está aqui, ao defender a ideia de tradição patrimonialista do Estado brasileiro, advogando a tese de que a corrupção política é um fenômeno “natural” e, com efeito, insuperável da vida política e institucional do País. Não se pode, entretanto, negar o peso da formação social e política da sociedade e do poder no Brasil para um melhor entendimento da permanência enraizada da corrupção no País até os dias atuais. Aqui, ainda, é necessário desfazer a noção de que a corrupção política é mais elevada hoje no Brasil: “Esta noção baseia-se, de fato, em uma meia verdade: a percepção da corrupção é maior quando ela é mais combatida e exposta, não significando necessariamente que seja maior ou crescente. Uma situação de corrupção generalizada que não vem a público, por exemplo, em uma ditadura militar, pode ser percebida pela população como pouco corrupta. De modo inverso, um governo que estabeleça um trabalho sistemático de combate à corrupção enraizada historicamente nas várias estruturas do estado pode ser percebido automaticamente como mais corrupto.” (GUIMARÃES, Juarez. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 90).
- 28 KANT, Immanuel. In: QUINTELA, Paulo (Trad.). **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 82.
- 29 SPECK, op. cit., p. 156.
- 30 Alguns autores colocam em dúvida a viabilidade do financiamento público das campanhas, sob a perspectiva de que ele não resolve os problemas de custeio das eleições, como, por exemplo, o caixa dois, e, por isso, defendem, como solução para a corrupção, o fortalecimento do controle e da fiscalização das contas de campanhas de partidos e candidatos. Entre eles, citem-se os cientistas políticos David Fleischer, David Samuels e Fabiano Santos. Este, inclusive, afirma que “O financiamento público é antiliberal porque proíbe indivíduos, empresas e instituições privadas de apoiarem, por meio de recursos pecuniários, os partidos e candidatos de sua preferência. A pergunta é: por que seremos proibidos de doar dinheiro a uma agremiação se ela defenderá nossas opiniões e interesses no Parlamento?”. (A reforma política e suas ilusões. Opinião. **Folha de São Paulo**. 06.07.2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0607200510.htm>>. Acesso: 10 fev. 2013.).
- 31 REIS, op. cit., p. 73.
- 32 DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia de Freitas Ribeiro. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012, p. 513, 514, 515, 519 e 520.
- 33 SAMUELS, David. Financiamento de campanhas e eleições no Brasil: o que podemos aprender com o “Caixa um” e propostas de reforma. In: BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 384.
- 34 BENEVIDES, Maria Victoria. Entrevista. **Revista Teoria e Debate**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. n. 91, a. 24, mar./abr. 2011, p. 6.
- 35 Do ponto de vista da arrecadação, os candidatos à reeleição recebem mais recurso do que os novatos. Ver, para conferir essa asserção, o estudo já referido dos pesquisadores LEMOS, Leany Barreiro; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique. Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**. [online]. vol. 16, n. 2, 2010, p. 05. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762010000200004>>. Acesso em: 9 fev. 2013.
- 36 ROUSSEAU, op. cit., p. 34.
- 37 SAMUELS, 2003, op. cit., p. 384.
- 38 KANT, Immanuel. In: MOURÃO, Artur (Trad.). **A paz perpétua e outros opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 2009, p. 178.
- 39 GUIMARÃES, Juarez. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2011.p. 154-155.
- 40 LIMA, op. cit., p. 137. Confira-se, a esse respeito, a bem elaborada passagem de VALENTE NETO, José: “[...] o financiamento público tem é a virtude de tentar exterminar com o patrocínio de grupos empresariais, os quais geram compromissos em sua maioria escusos, que acabam encarecendo o orçamento público com a fecundação de favores e distorções que não se sucedem no campo da probidade administrativa e muito menos no da condução ética dos assuntos concernentes à res publica” (O voto facultativo e o financiamento público de campanha eleitoral no Brasil: corrupção, cidadania e democracia em debate. **Themis**. Revista da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceara. Fortaleza (CE), v. 3, n. 2, 2003, p. 222.).

- 41 NICOLAU, Jairo Apud IANONI, Marcus. Lista fechada e financiamento público funcionam? *Revista Teoria e Debate*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, a. 24, n. 91, mar./abril, 2011, p. 24.
- 42 DAHL, op. cit., p. 258. VITA, Álvaro de. Democracia e justiça. In: VITA, Álvaro de; BORON, Atilio A. (Orgs.). *Teoria e filosofia política: a recuperação dos clássicos no debate Latino-americano*. São Paulo: Edusp/ Buenos Aires: Clacso, 2004, p. 78.

## PUBLIC FUNDING OF ELECTION CAMPAIGNS: EQUAL CHANCES AND THE IMPROVEMENT OF THE QUALITY OF DEMOCRATIC POLITICAL REPRESENTATION

### ABSTRACT

The article focuses on the financing of electoral campaigns in Brazil. It supports the implementation of exclusive public funding of elections as one of the mechanisms to mitigate the crisis of political representation in modern democracy. It is argued in this sense that the current funding model, which allows for the donation of money by private individuals and corporations, unbalances the electoral political game because economic power becomes crucial in determining election results. In addition, private funding may compromise the autonomy and authenticity of the political mandate, as the popular representative can feel “hostage” to their funders, thus emphasizing the private interests of individuals over the protection of the common wellbeing. It is also proposed that fully public campaign funding ensures equality among the least likely candidates in the electoral process, and shields the interference of anti-republican funders in representative mandate. Finally, we have that public funding will be an important step towards increasing the legitimacy of the electoral process and deepening the quality of representative democracy in Brazil.

**Keywords:** Public funding. Electoral campaign. Equal chances. Improved representation. Democracy.