

O VOTO FACULTATIVO E O FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHA ELEITORAL NO BRASIL: CORRUPÇÃO, CIDADANIA E DEMOCRACIA EM DEBATE¹.

JOSÉ VALENTE NETO

Aluno do 9º. período do Curso de Direito da Universidade de Fortaleza, ex-bolsista do CNPq/ PIBIC, sob a orientação do Prof. Dr. Martônio Mont'Alverne Barreto Lima, monitor de Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza, sob a orientação do Prof. Livre Docente, José Filomeno de Moraes Filho e assessor jurídico da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará².

Sumário: 1. Considerações preliminares; 2. O voto facultativo; 2.1. A cidadania; 2.2. A tese da (in)governabilidade; 2.3. O voto e o cidadão; 3. O financiamento público de campanhas eleitorais no Brasil; 3.1. A corrupção; 3.2. O porquê de um financiamento público de campanhas eleitorais; 4. A guisa de conclusão; 5. Referências bibliográficas.

“A corrupção, tal como ocorre com a violência, refinou-se, fez-se mais perspicaz e engenhosa, mais capciosa e traiçoeira no curso da História. Já não se tem mais o cabresto escancarado e gravoso nas eleições gerais, mas se mantêm as rédeas firmes da necessidade material sobre grupos inteiros de eleitores. A matreirice eleitoreira é, hoje, informatizada e fria, sem deixar de ser perversa e patrimonialista”³.

1. Considerações Preliminares.

Alguns dos acontecimentos históricos mais significativos

¹ A produção deste artigo deve-se, em grande parte, ao mérito da orientação do Prof. Dr. Martônio Mont'Alverne Barreto Lima e teve a excelente contribuição do Prof. Livre Docente em Ciência Política, José Filomeno de Moraes Filho, assim como a copiosa colaboração dos companheiros Jânio Pereira da Cunha, Francisca Valéria e Víctor Moraes.

³ Cf. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes: Justiça Eleitoral e Representação Democrática, in: VELLOSO, Carlos Mário da Silva, ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Organizadores): *Direito Eleitoral*, p. 378.

experimentados pelo mundo ocidental num passado recente dizem respeito aos processos de transição de regimes autoritários para regimes pluripartidários e representativos, verificados principalmente a partir do final da década de 70 e início dos anos 80, em países como Argentina, Espanha e Brasil. Neste último caso, o regime militar aqui instaurado foi responsável por uma verdadeira mutação institucional e por um retrocesso democrático cujos malévolos resultados ainda estamos, em toda a sua inteireza, por reparar.

De fato, se observarmos as condicionantes culturais que permeiam o nosso país, treze anos de democracia política são absolutamente insuficientes para desbotar as manchas herdadas do patrimonialismo colonial, do liberal-conservadorismo imperial e do coronelismo e clientelismo republicanos. Não há que se negar, todavia, avanços vividos pelo complexo institucional brasileiro, mormente com a criação da Justiça Eleitoral em 1932, responsável direta por “uma mudança de qualidade nas inúmeras tentativas de despolitizar a administração das eleições”⁴, a criação de direitos e benefícios sociais pelo trabalhismo varguista para a classe trabalhadora como a concessão de férias, salário mínimo, aposentadoria, previdência social e repouso remunerado⁵, assim como a participação das mulheres e dos analfabetos na orientação do poder político.

Entretanto, a história da nossa democracia remete-nos a constantes percalços, são geralmente patrocinados por mentes avessas aos seus ideais, como sucedeu com o advento do Estado Novo. Somente para se ter uma idéia dos efeitos perversos ocasionados por tal implementação e, por conseguinte, do atraso cultural vivido pelo Brasil,

“até 1945, questões como

⁴ Cf. SADEK, Maria Tereza Aina: *O Papel da Justiça Eleitoral na Consolidação da Democracia*, p. 77.

participação, igualdade e ampliação da cidadania colocavam-se como temas pertinentes apenas para uma pequena parcela da população, sobretudo aquela concentrada nos maiores centros urbanos. Dispersa pelas zonas rurais, vilas ou pequenas cidades, a grande maioria vivia a política sob o signo das grandes propriedades, que limitavam a participação política e restringiam os anseios de igualdade”⁶.

Com a implantação da República Populista (1945-1964), o Brasil passou a experimentar algumas reformas de cunho liberal, tais como a liberdade de expressão, com o restabelecimento dos direitos políticos e a introdução do pluralismo partidário. Contudo, a redemocratização do país não conseguiu satisfatoriamente abandonar os entulhos do “centralismo da administração varguista, preservando, em grande parte, o arcabouço institucional do regime deposto”⁷. De forma similar, a exemplo do que ocorreu com a transição para a Nova República em 1985, em que o projeto de mudança política não fora resultado de um amplo processo de conscientização popular, levado a cabo pelos diversos grupos

⁵ Embora essa legislação específica tenha implicado num importante avanço na seara dos direitos sociais, por outro lado provocou conseqüências danosas ao direito de cidadania do trabalhador brasileiro. Isto por que somente o trabalhador sindicalizado, com um contrato de trabalho devidamente formalizado teria acesso ao gozo dos benefícios sociais, o que consiste numa clara demonstração do controle estatal e das forças político-econômicas sobre os sindicatos e demais organizações representativas da multiplicidade de interesses existentes na sociedade. Com isso, ao salientar que o processo de afirmação da nossa cidadania transformou a carteira de trabalho em uma espécie de certidão de nascimento cívico das pessoas, Wanderley Guilherme dos Santos diz que no Brasil “são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei. A extensão de cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por extensão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade” (*Cidadania e Justiça*, p. 75). Ademais, é interessante observar, principalmente quando ocorre uma revista policial, o elevado grau de simbolismo que assumem os documentos oficiais, como a Carteira de Identidade, a qual, em circunstâncias não muito esporádicas, chegam a distinguir um cidadão de um marginal.

⁶ Cf. AVELAR, Lúcia: *O Segundo Eleitorado – Tendências do Voto Feminino no Brasil*, p. 15.

representativos da nossa sociedade, mas sim um empreendimento concebido pelos articuladores do regime castrense como forma de reorganizar suas bases de apoio e de reelaborar mecanismos de sobrevivência política, as vicissitudes não ocorreram a, substancialmente, mergulhar o país num profundo processo de reflexão e de reorientação dos rumos políticos até então adotados.

Como suscitado, a redemocratização fora, a bem da verdade, conseqüência de amoldações fisiológicas trazidas a lume pelas elites tecnoburocráticas que costumam ditar, nas sociedades pouco afeitas a regimes democráticos, as prioridades do Estado. Nesse sentido, pontificou Eli Diniz, ao defender a tese de que o pacto populista não levaria à institucionalização de um modelo espaçoso de participação, que “se o populismo possibilitou a incorporação das massas urbanas ao processo político, por outro lado atribuiu-lhes um papel subordinado. Se os sindicatos ampliaram sua força reivindicatória e sua capacidade de pressão, jamais chegaram a desenvolver um poder de barganha autônomo”⁸, eficaz o possível para oferecer contra-argumentos às propostas do jogo político-partidário e, por conseguinte, capaz de insurgir-se para a criação de uma dinâmica participativa.

A promulgação da Constituição Federal vigente trouxe a expectativa de que se daria um passo firme a caminho da verdadeira democratização das instituições e do regime político. No entanto, afundado num quadro social e econômico precariamente preservado, diagnosticado basicamente pelo crescente desequilíbrio fiscal, pela desordem nas contas públicas, pela elevada concentração de renda⁹, pelos altos índices de corrupção governamental e pela instabilidade monetária, o Brasil amarga

⁷ Cf. DINIZ, Eli: *Empresariado e Transição Política no Brasil – Problemas e Perspectivas*, in: FLEISCHER, David (Organizador): *Da Distensão à Abertura – As Eleições em 1982*, p. 162.

⁸ *Idem, ibidem*, p. 162.

⁹ “O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) calculam que a metade da fortuna das quatro pessoas mais ricas do mundo seria o suficiente para assegurar alimentação, educação, saúde e saneamento básico para todos os humanos”. (Cf. MELO NETO SEGUNDO, João Joaquim de: *A Revolução do Consumo. Jornal O Povo*, Fortaleza-Ce, 17 jul. 2001, p. 7).

patamares de subdesenvolvimento somente comparáveis a países do continente africano solapados pela miséria absoluta¹⁰, por altíssimas taxas de mortalidade infantil e por viver constantemente em regime de guerra civil. Há, aqui, um total descompasso entre a realidade socialmente considerada e o conteúdo textual do nosso diploma político mais importante. A complexidade que se instaura ao se falar sobre o princípio da igualdade, o da separação de poderes e o da dignidade da pessoa humana é algo patente, que desmerece maiores considerações. Sabemos, obviamente, que a nossa atual Constituição consiste num projeto de sociedade e, neste aspecto, pelo grau de abrangência social por ela alcançado, bem como pela presença de potente solução diluidora do autoritarismo estatal, através da ampliação dos poderes do Congresso Nacional frente ao ímpeto mandonista do Executivo legislador¹¹, somente aplausos devem ser destinados aos constituintes de 1986-87¹². Embora

¹⁰ Recente estudo elaborado por alguns organismos nacionais e internacionais, como o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), a Fundação Getúlio Vargas, a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial, indica índices alarmantes: 22 milhões de pessoas não possuem renda alguma ou percebem menos de R\$ 60,00 por mês; 34% da população brasileira, ou seja, 53 milhões de cidadãos é a quantidade de pobres em nosso país; somente entre o período compreendido de 1995-99, o número de pobres aumentou em 3,1 milhões de cidadãos. (Cf. MUNIZ, Valdélino: Fome e Pobreza no Brasil – Muitas Soluções, Pouca Ação. *Jornal O Povo*, Fortaleza-Ce, 29 jul. 2001, p. 17). Outro estudo, que elegeu como objeto de análise o mesmo tema, realizado pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostra que existem 50 milhões de miseráveis no Brasil vivendo com menos de R\$ 79,00 mensais. Isto é, praticamente um terço da nossa população vive abaixo da linha de pobreza. (*Jornal O Povo*, Fortaleza-Ce, 17 jul. 2001, p. 7).

¹¹ A tomada de decisões por instâncias enclausuradas fora do controle político fornecido pela Democracia Representativa é praxe na nossa República Presidencialista. Somente nos primeiros cinco meses do governo Fernando Henrique Cardoso foram editadas 989 Medidas Provisórias. Percuciente, a esse respeito, é a conclusão de Guillermo O'Donnell, que chega a definir o Brasil “como um caso de ‘democracia delegativa’, que se caracterizaria pela baixa densidade de suas instituições, pela hipertrofia da autoridade pessoal do presidente da República, ao lado da fragilidade dos partidos e do sistema representativo, incluindo o Poder Legislativo” (*Apud* DINIZ, Eli: Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90, *in*: DINIZ, Eli (Organizador): *O Desafio da Democracia na América Latina – Repensando as Relações Estado/Sociedade*, p. 173).

¹² Interessante anotar-se que tal façanha constitucional foi obtida mesmo com a reação de forças retrógradas que tentaram, a todo o custo, impedir um cabedal de reformas mormente nas áreas sociais e políticas. Paradigma da materialização desses comportamentos conservadores, o bloco denominado *Centrão*, formado principalmente por latifundiários defensores de um modelo econômico agro-exportador, foi um dos principais opositores ao retorno do país à Democracia, responsável, ademais, por imprimir aos debates da Assembléia Nacional Constituinte inúmeros *lobbies*, dentre os quais retaliações aos projetos de luta por uma reforma agrária justa e eficaz.

assim entendida, os fatos que norteiam a vida institucional brasileira na atualidade indicam uma tendência a que tal futuro não venha a se configurar, em vista da profusão de medidas e de avenças cujos teores não corroboram com a natureza da via constitucional em curso¹³.

Um dos reflexos deste cenário institucional, em boa medida desanimador, reside na proposta de reforma política em tramitação no Congresso Nacional, cujo relator é o Sen. Sérgio Machado (PSDB-Ce). Neste sentido, este artigo tem por propósito lançar especulações científicas sobre os argumentos elencados pelos grupos que a advogam e analisar o impacto que a possível aprovação dos pontos da reforma trarão para o funcionamento e para a consolidação da Democracia, focalizando nossas ponderações no voto facultativo e no financiamento público de campanha eleitoral.

2. O Voto Facultativo.

2.1. Cidadania.

No intuito de melhor precisar os efeitos da acomodação dos projetos de reformulação do sistema político brasileiro para a consolidação dos cânones democráticos, torna-se necessário se tecer alguns pormenores a respeito dos institutos que retratam a nossa cultura política, dentre os quais o instituto da cidadania. Por tal turno, consoante os estudiosos que se dedicam a essa área de

¹³ Um desses comportamentos anômalos que soam como cristalina tentação fascista, a pretexto de oferecer uma solução definitiva ao problema da deflagração de greves de policiais militares e civis em Estados como Pernambuco, Bahia, Piauí e Rio Grande do Norte, verifica-se com a iniciativa presidencial de, por intermédio da adoção de uma medida provisória, conceder às Forças Armadas poder de polícia, quando é inquestionável competência constitucional sua a defesa da Pátria, da integridade territorial e da soberania nacional. Assim, “além de esféricamente inconstitucional, esse enunciado ‘édito principesco’ teria o condão de promover injustificável e anacrônico retorno a uma época de triste memória, em que as Forças Armadas, retiradas de seu papel institucional, findaram por protagonizar trágica experiência autoritária” (Cf. PONTES FILHO, Valmir: Limitação e Causas. *Jornal O Povo*, Fortaleza-Ce, 31 jul. 2001, p. 7).

pesquisa, a cidadania pode ser investigada sob o parâmetro de três interpretações clássicas da tradição democrática ocidental.

A primeira versão resvala no conceito liberal de cidadania. Por este, o cenário público é suprimido ao máximo, ganhando projeção preponderante uma universalidade de direitos individuais em detrimento de um maior apreço aos direitos sociais. Com essa visão pretendeu-se, conforme assinala José Murilo de Carvalho, “livrar os indivíduos dos constrangimentos legais e institucionais a fim de poderem dedicar-se totalmente à vida civil, ao apetite aquisitivo da sociedade utilitária de mercado”¹⁴.

A posterior é aquela pertinente à construção de um humanismo cívico. O homem, ao passar a viver com seus pares sob um regime republicano, elege como preocupação central a ênfase no bem coletivo, naquele que não é de ninguém e ao mesmo tempo é de todos. Como se percebe, é uma postulação que se contrapõe à doutrina anterior, exatamente por priorizar o que nesta é desprezado, posto em planos intermediários por impulsos econômicos. Neste segundo caso, o da virtude cívica, correspondente à liberdade positiva ou liberdade dos antigos, no dizer de Norberto Bobbio¹⁵, o homem suplanta a qualificação isolada de indivíduo e assume a condição de cidadão, de membro da corporação estatal, responsável imediato, portanto, pela incumbência de governar a coletividade. Aqui, é o público que dimensiona o privado; lá, é o privado que direciona o público.

Por fim, a terceira consiste numa análise da cidadania por meio de um enfoque comunitário, o qual arregimenta porções teóricas dos dois outros conceitos, isto é, tanto daquele que encara a cidadania como uma titularidade de direitos, e apenas direitos,

¹⁴ Cf. CARVALHO, José Murilo de: Cidadania na Encruzilhada, in: BIGNOTTO, Newton (Organizador): *Pensar a República*, p. 105.

¹⁵ Ver BOBBIO, Norberto: *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, especialmente o capítulo nº. 05, pp. 269-297.

quanto do que invoca a noção de sociedade ou agremiação social para designar o agrupamento de pessoas interessadas na preservação, no custeio e no usufruto de bens de caráter coletivo. Por tal visão comunitária, conquanto o público se sobressaia frente ao privado, a comunidade ainda não alcança os níveis de cidadania resultantes do exercício de um humanismo calcado em bases republicanas, justamente por encontrar-se refém de uma concepção limitadora e exclusivista de virtude cívica, cuja propagação não surte efeitos além das linhas demarcatórias de cada comunidade e cujo teor não prima pela participação do cidadão nos destinos da vida pública¹⁶, provocando a apatia total ou, quando muito, uma participação passiva e descomprometida.

Lamentavelmente, lançando-se uma análise mesmo que superficial sobre a realidade na qual estamos inseridos, percebe-se a complexidade das questões que desafiam a consolidação da democracia social e econômica em nosso país. Não podemos olvidar que o tema da cidadania, compreendido em seu sentido mais amplo, constitui um dos dilemas da pós-modernidade, sendo imperioso, portanto, que abandonemos os dogmas iluministas de enxergar e de praticar a cidadania, qual seja, no comportamento puro e simples de sufragar um candidato num sistema representativo. Não, certamente não. O iluminismo já cumpriu seu papel histórico. Precisamos avançar, e somente se avança quando todos, nas mais variadas circunstâncias, estão munidos de consciência política para deliberar a respeito dos rumos a serem seguidos pela coletividade.

Num sistema democrático, a cidadania traz consigo a “idéia de que ela é o repositório da competição entre interesses divergentes”¹⁷. Vale lembrar, pois, que somente a cidadania

¹⁶ Exemplo clássico da consumação prática dessa corrente deu-se na Alemanha do período de 1933-45, quando Adolf Hitler e seu exército massificador, guiando-se pela ênfase na hegemonia e na pureza da raça ariana, espalharam o terror e demonstraram friamente até que ponto o homem é capaz de chegar.

¹⁷ Cf. REIS, Elisa: Cidadania: História, Teoria e Utopia, in: PANDOLFI, Dulce Chaves (Organizadora): *Cidadania, Justiça e Violência*, p. 17.

entendida sob a concepção do humanismo cívico ou da virtude republicana servirá como elemento essencial na construção de um Estado Social e Democrático de Direito. Como lecionam Luiz Werneck Viana e Maria Alice Rezende de Carvalho, ao escreverem que a democracia, além de ostentar a qualificação de representativa, deveria ser participativa, a “República, por isso mesmo, é um processo cujo curso somente pode ter seqüência a partir da iniciativa de atores que exerçam a representação institucional e extra-parlamentar dos diferentes grupos e interesses envolvidos nas disputas sobre recursos e valores na vida social”¹⁸. Desta forma, a verdadeira cidadania ocorre com a “admissão do conflito como elemento central da vida social e com a legitimidade da defesa de direitos e de expectativa de direitos por parte de todos os grupos sociais, desde que regulados por processos democráticos que concedam livres e iguais possibilidades de manifestação a todos”¹⁹. Nesse contexto, é a cidadania política ativamente participativa a virtude por excelência na contraposição ao universo utilitário-consumidor da sociedade de mercado, a qual, em prol do interesse individual, vilipendia o bem coletivo, o ativismo político e a destinação da esfera pública como palco de debates e de deliberações²⁰.

¹⁸ Cf. VIANA, Luiz Werneck, CARVALHO, Maria Alice Rezende de: República e Civilização Brasileira, in: BIGNOTTO, Newton: *Pensar a República*, p. 141.

¹⁹ *Idem, ibidem*, p. 140.

²⁰ São exemplificativos, no que concerne à problemática experimentada pela cultura política brasileira, os resultados da pesquisa de opinião pública baseada em amostra representativa da população da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, realizada em 1996. Com relação ao grau de conhecimento dos seus representantes, 21,1% dos moradores não souberam citar o nome do presidente da República, 34,9% o do governador do Rio de Janeiro e 37,1% o do prefeito da cidade onde moravam. No que pertine ao nível de envolvimento e de participação político-social, os índices indicam a existência de uma cultura súdita, cujos membros agem passivamente, e são, por isso mesmo, na maioria esmagadora das ocasiões, facilmente manipuláveis. Por tais, verificasse a precariedade do nível de associativismo dessa população, o que, com certeza, não tende a ser muito diferente da média nacional: somente 2,1% são filiados a partidos políticos, 5,5% a associações de moradores e 1,7% a associações de pais e estudantes. Outros dados reforçam ainda mais a debilidade da nossa cultura cívica: 41% acham que sonegar imposto é justificável em alguns casos, 70% não conversam sobre política e 68% não nutrem simpatia por partidos políticos. (Fonte: CPDOC-FGV/Iser, pesquisa ‘Lei, Justiça e Cidadania’, *Apud* PANDOLFI, Dulce Chaves (Organizadora): *Ob. cit.*, pp. 46-47).

Contudo, embora as estatísticas revelem a fragilidade da nossa cidadania como expressão maior de uma suposta preocupação cívica, inerente à condição de república democrática, não podemos desprezar os avanços já obtidos, fazendo

“tábula rasa do que, bem ou mal, já conseguimos em termos de parafernália representativa, eleições, partidos, congresso, e muito menos de coisas mais fundamentais como a liberdade de imprensa e de associação”²¹.

A despeito de uma real cidadania participativa, preocupada principalmente com as lutas por ideais de justiça social, experiências já existem no sentido de sua implementação. De um lado podemos apontar, como iniciativa promissora de movimentos surgidos da própria sociedade, a difusão de várias organizações não-governamentais, as pastorais das igrejas e outras associações civis, como, por exemplo, as associações de moradores e os conselhos de comunidade. No que pese a dificuldade de financiamento dos seus projetos pelo empresariado brasileiro, os quais giram em torno da capacitação de mão-de-obra e da participação em cursos, seminários e palestras, salvo raras exceções, em grande parte esses projetos têm obtido contribuições financeiras de governos estrangeiros e de organismos internacionais²². De outra face, vislumbram-se alguns comportamentos governamentais que, do ponto de vista democrático, contribuem sobremaneira para o aumento da maturidade política dos cidadãos. Neste lanço, programas como o do “Orçamento Participativo” funcionam

²¹ Cf. CARVALHO, José Murilo de: Cidadania na Encruzilhada, in: BIGNOTTO, Newton (Organizador): *Pensar a República*, p. 123.

²² Na cidade de Fortaleza existem vários trabalhos desenvolvidos pelas Organizações Não-Governamentais. Entre estas, podemos citar a “Fundação Brasil Cidadão”, a “Fundação Deusmar Queiroz” e a “Ceará Periferia”, além de outras que põem em prática projetos como o “Quatro Varas”.

perfeitamente como formas alternativas e viáveis de participação dos cidadãos na gestão de políticas públicas, mormente na elaboração do orçamento e no planejamento de obras²³. Trazendo mais transparência para o processo de tomada de decisões político-administrativas, este programa fornece vários elementos significativos para o aprimoramento de uma democracia participativa, cujo método, utilizado quase que exclusivamente pela população oriunda da periferia urbana, “constitui-se, em geral, numa mudança no processo de inserção política dessa parcela da população. Os canais de participação normalmente eram os das vias clientelistas ou estavam simplesmente fechados”²⁴, não contribuindo, decerto, para o amadurecimento do caráter educativo do processo democrático brasileiro.

2.2. A Tese da (In)governabilidade.

Outro questionamento bastante em voga tanto nos discursos políticos quanto no debate acadêmico é o concernente ao caráter de ingovernabilidade que desejam impingir à natureza das nossas instituições e ao complexo normativo que vigora em nosso país, principalmente em face da amplitude de direitos fundamentais albergados na Constituição Federal. Tais manifestações são reflexo direto do modelo de transição política adotado no Brasil a partir do início da década de 80 do século XX. Ocorre que, se por um lado esse processo obteve sucesso do ponto de vista de ter conseguido implantar um regime democrático, pelo menos no plano formal, com a promulgação de um excelente texto constitucional,

²³ Ver, para análise mais acurada MAGALHÃES, Inês, BARRETO, Luiz, TREVAS, Vicente (Organizadores): *Governo e Cidadania – Balanço e Reflexões sobre o Modo Petista de Governar*, São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2001.; GENRO, Tarso, SOUZA, Ubiratan de: *Orçamento Participativo – A Experiência de Porto Alegre*, São Paulo, Editora Perseu Abramo, 2001; PONT, Raul: *Democracia, Participação, Cidadania – Uma Visão de Esquerda*, Porto Alegre, Palmarinca Editora, 2000.

²⁴ Cf. GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf: *Participação Popular, Cultura Política e Ação Coletiva: Uma Análise do Orçamento Participativo em Porto Alegre*, in: BAQUERO, Marcello, CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira, GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Organizadores): *A Construção da Democracia na América Latina – Estabilidade Democrática, Processos Eleitorais, Cidadania e Cultura Política*, p. 209.

por outro viés, a construção de um novo cenário institucional não aconteceu concomitante a uma transformação político-institucional radical, como era de se esperar, uma vez que esta não foi responsável pelo rompimento definitivo com características marcantes do paradigma utilizado pelo Estado durante o período militar, entre as quais a hipertrofia do Poder Executivo frente ao Legislativo e a fragilidade do sistema eleitoral-partidário²⁵.

O nó górdio de toda celeuma decorrente desta questão está em estabelecer um modelo de racionalidade que encontre formas de convivência satisfatória entre a social democracia e a ordem capitalista existente no Brasil. Entretanto, tal ponto de convergência não está sendo buscado de modo a viabilizar a consolidação da Democracia, em virtude da frágil alegativa de que a explosão de demandas ocorrida com a Constituição trouxe uma sobrecarga excessiva à agenda governamental²⁶, a qual finda funcionando como óbice a uma administração eficaz por parte do Estado. Assim

²⁵ Criticando o sistema proporcional com lista aberta, assim se pronunciou Fábio Konder Comparato: “Há necessidade de se despersonalizar a disputa eleitoral, de forma a obrigar o eleitor, nos pleitos para a composição dos órgãos parlamentares de representação popular – Câmara dos Deputados, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores dos grandes municípios -, a escolher entre partidos e não entre candidatos. Todos sabem, com efeito, que a incoerência personalista entre nós chega a tal extremo, que o pior adversário de um candidato a cargo parlamentar vem a ser o seu companheiro de partido com o mesmo perfil ideológico. O que importa, pois, hoje, antes de mais nada, é construir um mínimo de coerência partidária” (Proposta de Reformulação do Sistema Eleitoral Brasileiro, in: *Estudos Eleitorais*, p. 91). Num outro enfoque, assim pondera Scott Mainwaring: “O sistema de representação proporcional com lista aberta estimula uma enorme despesa individual e a corrupção financeira nas campanhas. As evidências sugerem que o problema é particularmente agudo no Brasil. Entre os políticos brasileiros, há um amplo consenso acerca do dramático aumento nas despesas e na corrupção nos últimos anos, especialmente em 1986” (Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais, in: *Estudos Eleitorais*, pp. 352-353).

²⁶ Por exemplo, nesta linha reacionária de entendimento, afirmando contundentemente que a Constituição é a responsável pela ingovernabilidade do país, Manoel Gonçalves Ferreira Filho conclui: “E ainda se preocupa essencialmente com a igualdade, portanto, com a distribuição de riquezas, não com o desenvolvimento, portanto, com a criação de riquezas. Ora, sendo num país notoriamente pobre insuficientes os recursos disponíveis, a Constituição congela essa situação, em prejuízo dos carentes, que finge atender” (*Constituição e Governabilidade – Ensaio sobre a (In)governabilidade Brasileira*, p. 21). Creio ser esta afirmação desprovida de critério lógico-científico pois, até mesmo um adolescente de classe média hoje sabe que o Brasil é um país rico, proprietário da 9ª. economia mundial, possui bom potencial econômico, mas, todavia, tem absurdos índices de concentração de renda, inclusive se compararmos a região Nordeste com a região Sudeste ou Sul.

, o desafio crucial e determinante reside na problemática política surgida com a tensão contida na busca simultânea de eficiência administrativa com implantação de políticas públicas democráticas. Para tanto, como percucientemente pontua Fábio Wanderley Reis,

“este é o problema constitucional por excelência que qualquer Estado-nação deve enfrentar: o de como organizar o Estado de maneira a eventualmente ser capaz de acomodar institucionalmente a coexistência entre interesses múltiplos e projetos alternativos referidos às ações do próprio Estado”²⁷ .

Acontece que a busca do ideal democrático-constitucional não tem trégua, e sofre, a todo o instante, revides de setores conservadores da elite política e econômica brasileira²⁸. Vários planos de estabilização financeira, miséria, violência e corrupção fazem parte do passado e do cotidiano do nosso país. Não fosse o devassador projeto de reforma neoliberal²⁹ do Estado, que o Brasil assumiu claramente no governo de Collor de Melo, e vem desenvolvendo-o na “Era Fernando Henrique Cardoso”, certamente estaríamos em um nível de maturidade democrática bem mais elevado. Por tal programa, rebento de Thatcher, Reagan e Pinochet, seus propósitos essenciais podem ser resumidos, para privilegiar nossa discussão, nos seguintes pontos: 1. Eliminar ou reduzir os encargos sociais do Estado, considerados os responsáveis por sua crise fiscal; 2. Racionalizar e modernizar a administração pública, eliminando o excesso e a ociosidade de servidores³⁰; 3. Introduzir

²⁷ Cf. REIS, Fábio Wanderley: *Mercado e Utopia – Teoria Política e Sociedade Brasileira*, p. 352.

²⁸ “Na realidade, estamos sendo governados por uma Constituição que entra em eclipse toda vez que a lógica política ou o interesse político fundamental assim o exige. (...) São usos e costumes que vão se substituindo, segundo o jogo dos interesses e as necessidades ocasionais que surgem no país...” (Cf. REALE, Miguel: *Crise do Capitalismo e Crise do Estado*, p. 78).

²⁹ Conquanto o termo neoliberal seja eminentemente ideológico, podendo ser utilizado tanto por setores conservadores quanto por setores progressistas-democráticos da nossa sociedade, aqui utilizo-o com a conotação de programa político-econômico pautado na supressão das funções típicas estatais e na ampliação dos planos de privatização.

³⁰ Fruto deste propósito é a Emenda Constitucional nº. 19/98, a qual, para alguns juristas, acabou com o instituto da estabilidade dos servidores públicos. Ademais, neste mesmo contexto, podemos citar os Planos de Demissão (Exoneração) Voluntária.

reformas institucionais, entre elas a do voto facultativo, a do sistema eleitoral distrital misto e a da redução do número de partidos, através da cláusula de desempenho eleitoral. Em remate, esta foi, postergando direitos, uma das maneiras encontradas para conter a expansão da democracia e um aviso, péssimo por sinal, de que colapsos institucionais não estão de pronto afastados.

2.3. O Voto e o Cidadão.

Direito ou dever? facultativo ou obrigatório? Esta é uma das indagações mais polêmicas contida na Reforma Político-Eleitoral, exatamente por que envolve o nível e a capacidade de participação dos eleitores no destino do Estado. Do ponto de vista da consideração do voto como sendo um direito, calcado na liberdade de escolha, seus defensores alegam que, na realidade, ele tem sido utilizado, pois, eleição após eleição, os faltosos vêm sendo beneficiados com dispensas de pagamento das multas eleitorais. No outro sentido, fazer do voto um dever é, antes de tudo, uma questão de civismo, de consciência de responsabilidade dos cidadãos na participação no processo político de escolha dos seus representantes em razão do dogma iluminista da soberania popular.

O que se observa na opinião dos defensores do voto facultativo é a recorrência constante ao plano da idealidade, sem fazer nenhuma menção, praticamente, às circunstâncias que condicionam a vida institucional e o resultado de tal flexibilização do processo de escolha dos mandatários políticos para a Democracia. Em outras palavras, “essa é a única posição válida numa comunidade politicamente desenvolvida, onde o interesse pela coisa pública não precisa ser incentivado por textos legais, decorrendo naturalmente de uma educação política, da tradição, da cultura, enfim. Do mesmo modo que se admite o eleitor entusiasmado, participando de campanhas e de movimentos políticos, respeita-se o seu silêncio e o seu recolhimento quando certas eleições, seja pela deficiência dos candidatos, seja pelos

programas apresentados, não merecem o seu apoio e não despertam a sua motivação”³¹. Entendemos que, em sede de política, não há consenso e tal constatação é elemento estrutural do debate democrático, assumindo a neutralidade um posicionamento disfarçado do conservadorismo.

Além de defenderem a liberdade ao extremo, e neste sentido quero dizer sem nenhuma avaliação prudente no tocante aos seus efeitos para o desenvolvimento do nosso regime político, atestam ainda que

“o voto obrigatório apresenta inconvenientes óbvios. Desde logo, é o melhor aliado da utilização do poder econômico como recurso eleitoral. Com efeito, o eleitor que precisa ser ameaçado de sanções para votar, ou que precisa ser arrastado às urnas pelos candidatos, dado o escasso ou nenhum interesse em fazer *sponte propria*, demonstra de modo evidente que não valoriza o próprio voto e que não tem consciência alguma de sua importância. Daí que dele disporá, sem resistência ou constrangimento, em troca de benefícios ou comodidades materiais, os quais serão tanto mais facilmente ofertáveis quanto maiores forem os recursos econômicos que o candidato possa mobilizar para tal fim”³².

³¹ Cf. SOUZA, Suelly Alves de: *Curso de Introdução à Ciência Política – Voto e Representação Política*, p. 74.

³² Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de: Representatividade e Democracia, in: VELLOSO, Min. Carlos Mário da Silva, ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Organizadores): *Direito Eleitoral*, p. 43. Na mesma linha de raciocínio: “O voto facultativo é a escolha livre, a opção consciente por excelência. Ninguém vai à Seção Eleitoral para anular seu voto ou votar em branco. Já o voto obrigatório é um retrocesso democrático que só interessa aos mercadores da consciência, aos que aviltam a liberdade, valor maior do ser humano” (Cf. VIEIRA, Francisco Xavier Medeiros: *A Excelência do Voto Facultativo como Expressão da Cidadania*, in: *Resenha Eleitoral*, p. 12).

Em que pese tal entendimento, o problema histórico do abuso do poder econômico, assim como do abuso do poder político e da corrupção, não está intrinsecamente ligado à natureza do voto, mas sim à cultura política do nosso povo, cuja grande soma vive marginalizado nos porões da ignorância cívica. Muito pelo contrário, creio que o voto facultativo é quem facilita o dispêndio de recursos financeiros, uma vez que o eleitor não tem a obrigação de ir à seção eleitoral e, logicamente, se aliciado, vai exigir mais dinheiro para se locomover e para viciar o processo eleitoral.

O voto facultativo, juntamente com outros institutos presentes na reforma em pauta, é prejudicial ao nosso desenvolvimento como sociedade política democrática, e termina, no final de tudo, funcionando como mecanismo essencial do jogo de forças protagonizado pelo movimento neoliberal em detrimento do apreço aos valores mais sublimes consagrados na Constituição Federal, haja vista que o seu maior intento é esvaziar o conteúdo popular da política. Malgrado o importante direito à liberdade, devemos relativizá-lo no atual contexto pondo-o em choque com outros elementos estruturais do nosso arcabouço principiológico-constitucional, como o da soberania popular. Vale lembrar que,

“efetivamente, o voto facultativo induz o absenteísmo eleitoral crescente, a redução ‘voluntária’ crescente do contingente de eleitores, o arrefecimento da competição partidária e, enfim, a desmobilização política (...) Afastando do processo eleitoral os estratos sociais mais pobres, carentes de conhecimento contextual e de motivação política, para os quais é desproporcionalmente elevado o custo da informação capaz de assegurar racionalidade

e sentido ao voto”³³.

Com relação a este tópico, o Relatório peca pela hipocrisia desmedida, pois afirma, em tom grave, que a “questão do voto obrigatório, da obrigação de a pessoa participar, não serviu para promover a educação, ampliar a questão da democracia. A meu ver, o voto facultativo amplia essa questão da democracia, serve para a educação do cidadão e faz com que as pessoas compareçam, votem”³⁴. A par disso, “alega-se, para tanto, a existência de um pretenso artificialismo do desempenho cívico com a manutenção do voto obrigatório, (...) No limite, de acordo com tal visão, o voto facultativo traria transparência, eticidade, representatividade e eficácia ao subsistema eleitoral e partidário”³⁵.

Impende observar que a implantação do voto facultativo trará mais desvantagens do que vantagens. Não é, outrossim, a manutenção da obrigatoriedade que vai, por si só, conscientizar o cidadão do seu importante papel para a consolidação da democracia. A bem da verdade, em termos de verdadeiro exercício da cidadania, as classificações do voto como sendo um direito ou como sendo um dever carecem de justificativa razoável, visto que não somente votar, assim como participar criticamente de todo o desenrolar do mandato político dos representantes, será motivo de honra e de consciência cidadã, ao passo que a apatia política será motivo de vergonha e de desonra humilhante, devendo seu portador não ser considerado como um cidadão sereno, mas um cidadão inútil. Desta feita, com base no estágio político-institucional no qual vivemos, “altas taxas de abstencionismo têm o condão de provocar inegáveis reflexos sobre a legitimidade de uma democracia. Assim, e sobretudo nos casos das democracias denominadas frágeis, débeis ou delegativas, como é o caso brasileiro, a obrigatoriedade do voto

³³ Cf. TAVARES, José Antônio Giusti: *Reforma Política e Retrocesso Democrático – Agenda para Reformas Pontuais no Sistema Eleitoral e Partidário Brasileiro*, pp. 181-182.

³⁴ BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Reforma Político-Partidária. Relatório Final*, Brasília, DF, 1998, p. 68.

³⁵ Cf. MORAES FILHO, José Filomeno de: *A Construção Democrática*, p. 99.

tem evidente componente de pedagogia e socialização políticas, cuja potencialidade caberia às elites políticas democráticas aproveitar e não renegar”³⁶.

Semelhantemente, é sobretudo valiosa a lição de Florestan Fernandes, para quem,

“dado o enorme atraso cultural do país, os requisitos da cidadania não se difundem universalmente, por força da concentração social, racial e regional da riqueza, da educação e do poder. Vivemos, de fato, sob uma democracia restrita. (...) A obrigatoriedade do voto se impõe como arma de dois gumes e como ‘mal necessário’ (até que a democracia alcance dinamismo próprio). O voto obrigatório não se confunde com uma ‘escola de cidadania’. Os eleitores, tangidos pela obrigatoriedade, são na maioria semicidadãos ou pessoas destituídas de cidadania, ‘condicionadas’ para votar. Porém, o ato de votar, em si mesmo, e as campanhas eleitorais caem em sua percepção política, como atestam vários inquéritos de opinião. Tende a crescer a compreensão da importância da cidadania. São condições subjetivas e objetivas cruciais de olhar a democracia com realismo e de despregar-se da tradição política brasileira”³⁷.

Assim, sob a alegativa maior de que “obrigar a votar desvirtua o sentido da participação”³⁸, os defensores da facultatividade estão

³⁶ *Idem, ibidem*, p. 100.

³⁷ Apud DIRCEU, José, IANONI, Marcus: *Reforma Política – Instituições e Democracia no Brasil Atual*, pp. 36-37.

³⁸ Cf. SERRA, José: *Reforma Política no Brasil*, p. 28.

por cumprir a agenda da política neoliberal que se tornou hegemônica nos projetos das elites burocráticas e econômicas brasileiras. Não está dissociado de tal intento, também, a Reforma da Previdência e a Reforma Administrativa, como já tivemos oportunidade de registrar. Vale salientar que essa engenharia institucional, mais precisamente

“a combinação entre o voto facultativo – que reduz a participação política – e o sistema eleitoral distrital misto – que a paroquializa – reverte a expansão da democracia representativa e, ao fazê-lo, introduz as condições institucionais ótimas capazes de viabilizar um programa neoliberal de reformas que complete, em celeridade, em abrangência e em intensidade, com o do conservantismo britânico hoje agonizante, e que consiste em suprimir conquistas sociais consolidadas a duras penas e em desmontar o setor público da economia edificado com o sacrifício de sucessivas gerações”³⁹.

Não podemos nos alinhar a esta tese. Acreditar que o voto facultativo vai oferecer melhores condições de convivência com a Democracia e, ademais, que ele proporcionará a diminuição do abuso do poder econômico é ou testemunhar em prol da imbecilidade, achando que são tolos os advogados da obrigatoriedade como um dos únicos instrumentos equalizadores do sistema democrático brasileiro, ou querer fazer da democracia o palco institucionalizador da redução da participação política, da execução sumária de grande soma de partidos políticos e da legitimação da apatia e da defecção política, o que depõe contra a história e consiste num verdadeiro absurdo que o Direito e a Ciência Política devem abortar. Com efeito,

³⁹ Cf. TAVARES, José Antônio Giusti: *Ob. cit.*, p. 180.

“faz sentido obrigar alguém a votar? O ato que, em tese, expressa nossa liberdade não deveria ser plenamente livre? Não seria melhor que o ato de votar fosse um ato de amor? Seria. Mas aqui tocamos uma questão filosófica. Quando falamos em liberdade, ela inclui o direito de escolher não ser livre? À primeira vista, pode até parecer que sim. Mas, se consideramos a liberdade como um valor importante, a democracia como um valor em si, algumas conseqüências se seguirão. A primeira é que liberdade e democracia não são meios ou instrumentos, porém fins. A segunda é que, por isso mesmo, não se pode renunciar a elas. Se eu puder abrir mão da liberdade, ou se a maioria do povo puder votar o fim da democracia, será porque elas são de pequeno valor. Mas, se forem fins em si ou valores superiores, não se pode abrir mão delas. É nesse sentido que o voto, na democracia, não é somente um direito, mas também uma obrigação”⁴⁰.

3. O Financiamento Público de Campanha Eleitoral no Brasil.

3.1. A Corrupção.

Impressiona-nos os níveis de corrupção por que passa o Brasil, principalmente nestes últimos anos da história republicana. Cumpre observar, antes de tudo, que este tópico enfoca a corrupção no seu sentido mais amplo possível, numa tentativa de dimensionar a problemática gerada por seus efeitos e suas implicações no sistema político-partidário brasileiro na perspectiva do aperfeiçoamento da Democracia. Isto em virtude de que os escândalos envolvendo autoridades públicas dos estamentos mais importantes do Estado se propagam em progressão geométrica, imprimindo no seio social a idéia, lamentavelmente já bastante disseminada, de que os políticos não passam de cínicos, mentirosos e de falsos gestores da *res publica*.

⁴⁰ Cf. RIBEIRO, Renato Janine Apud DIRCEU, José, IANONI, Marcus: *Reforma Política – Instituições e Democracia no Brasil Atual*, pp. 35-36.

Sem dúvida, a corrupção é um dos maiores obstáculos para o desenvolvimento; é ela “uma escolha deliberada pelo caminho da facilidade, da cavilação fraudulenta, do uso de meios ilícitos para a obtenção de vantagens pessoais, do vício da contravenção e da escolha de trilhas obscuras para solapar o bem público...”⁴¹. Atuam seus impulsionadores roubando o orçamento público e usurpando as prioridades básicas da população brasileira. Desagrega o complexo institucional da Democracia, instabiliza a legitimidade estatal e põe em xeque a moral pública e o próprio futuro do país⁴². O descrédito permeia invariavelmente a mente de grande parte do povo, para quem se vislumbra a “...percepção de que a corrupção tem altos custos econômicos, sociais e políticos. Os cidadãos começam a reconhecer na corrupção um dos fatores responsáveis pela alocação ineficiente de recursos e pela deterioração da qualidade dos serviços públicos”⁴³. Desse modo, com a tendência à supremacia dos interesses das forças econômicas frente a uma resposta eficaz às demandas sociais, ganha contornos monumentais na cultura política o apreço a tudo o que se refere a *cosa nostra* e, numa proporcionalidade direta, o “malsinado hábito do ‘toma lá dá cá’ tenta prevalecer no exercício da representação popular”⁴⁴. É o difícil dilema que envolve a diferenciação do que seja público e do que seja privado, ou melhor, do que deva ser visto como de interesse público e o que deva ser tratado de forma particularizada, sem conotações de âmbito social.

É verdade que já obtivemos um progresso razoável,

⁴¹ Cf. AMORIM, Mirtes Mírian: Os Caminhos Tortuosos da Política. *Jornal O Povo*, Caderno Reflexões sobre Política e Voto Consciente, Fascículo 3, Fortaleza-Ce, 2 ago. 2000, p. 3.

⁴² Só para se ter uma imaginação do custo provocado pela corrupção, o Prof. Antônio Lisboa afirma que, em alguns setores do mercado os gastos com a corrupção entram na própria planilha de custos das empresas. “Na construção civil, por exemplo, os custos com a corrupção variam entre 10% e 15%, que é o que muitos empresários desembolsam para que seus projetos sejam aprovados sem exigências e com rapidez” (LISBOA, Antônio *Apud* LIMA, Déborah: Corrupção: Ameaça à Economia e ao Desenvolvimento Social. *Jornal O Povo*, Seção Política, Fortaleza-Ce, 21 maio. 2001, p. 19).

⁴³ Cf. SPECK, Bruno Wilhelm: Mensurando a Corrupção: Uma Revisão de Dados Provenientes de Pesquisas Empíricas, in: *Os Custos da Corrupção*, p. 31.

⁴⁴ Cf. HAMATI, Cecília Maria Marcondes: Poder Legislativo e Democracia, in: *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*, p. 12.

mormente se estabelecermos uma comparação com países da Europa ou mesmo com os Estados Unidos da América do Norte em critérios de quantidade de guerras e de confrontos armados motivados por divergências religiosas, étnicas ou de orientação sexual. Não é que não tenhamos pessoas que ainda adotam esses comportamentos deploráveis. Todavia, apesar da sua existência, sua prática não tem comumente culminado com os embates e as desavenças sanguinárias presentes, com certa constância, nestes países. Outrossim, no campo político propriamente dito, uma evolução se verifica. É uma falácia, por exemplo, dizer que existe atualmente algum órgão semelhante a uma Comissão de Verificação de Poderes, como ocorria no período da República Velha, ou que as eleições são geralmente viciadas por processos de fraude⁴⁵. Contudo, não podemos abandonar por completo a consideração de que o processo eleitoral ainda padece de sérios problemas, decorrentes, em sua maioria, da prática da corrupção. A esse respeito, vale sintetizar o pensamento de Cármen Lúcia Antunes Rocha, segundo a qual a

“representação faz-se preocupação permanente, tanto quanto mais rebuscadas e sutis são as maneiras de se influenciar o cidadão e direcionar o resultado de sua manifestação política. A corrupção, tal como ocorre com a violência, refinou-se, fez-se mais perspicaz e engenhosa, mais capciosa e traiçoeira no curso da História. Já não se tem o cabresto escancarado e gravoso nas eleições gerais, mas se mantêm as rédeas firmes da necessidade material sobre grupos inteiros de eleitores. A matreirice eleitoreira é, hoje, informatizada e fria, sem deixar de ser perversa e patrimonialista”⁴⁶.

⁴⁵ Conhecida é a anedota narrada por Victor Nunes Leal pela qual “conta-se que Pinheiro Machado respondera certa vez a um jovem correligionário de fidelidade duvidosa: ‘Menino, tu não serás reconhecido, por três razões. A terceira é que não foste eleito’”. (Cf. LEAL, Victor Nunes: *Coronelismo, Enxada e Voto*, p. 229).

⁴⁶ Cf. ROCHA, Cármen Lúcia Antunes: *Justiça Eleitoral e Representação Democrática*, in: VELLOSO, Carlos Mário da Silva, ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Organizadores): *Direito Eleitoral*, p. 378.

A corrupção encampa de várias formas através da política do clientelismo, cujo ingrediente fundamental são os ganhos compensatórios ou as chamadas taxas de intermediação. A obtenção desses valores ilícitos ocorre por meio de licitações públicas para fornecimento de bens e serviços ao governo maculadas pelo vício da fraude em prol de suas próprias empresas, ou empresas de amigos ou de contribuintes da sua campanha eleitoral, arrecadação ilegal de fundos, agilização de pagamentos, troca de recursos por apoio político, venda de contratos e de serviços, alienação de informações do governo a indivíduos e a empresas e concessões de empréstimos subsidiados, incentivos fiscais especiais e outros subsídios para empresas ‘amigas’.

Tal prática ficou notória quando do conhecimento da manipulação das verbas públicas no governo de Fernando Collor de Mello, assim como da utilização do excedente financeiro acumulado da campanha presidencial de 1989, na qual figurou como tesoureiro o Sr. Paulo César Farias. Em rápidas pinceladas, resume David Fleischer que

“esses ‘ganhos’ ou ‘contribuições’ podem vir antes ou depois da eleição do candidato, na forma de ‘adiantamentos’ para serviços a serem prestados após a eleição, ou na forma de ‘cobranças’ para tais serviços executados ao longo do mandato – ou ambos. Até a eleição do presidente Fernando Collor de Mello, em 1989, a corrupção no Brasil sempre existiu de uma forma mais descentralizada, com ‘cobranças’ de comissões em torno de 10% a 15%. No caso Collor – PC Farias, essas práticas mudaram radicalmente. Em primeiro lugar, as

contribuições para a campanha ‘collorida’ de 1989 eram todas centralizadas pelo Sr. Paulo César Farias, o tesoureiro-mor da campanha, e essas ‘contribuições’ eram escalonadas por faixas, de acordo com o nível de atendimento esperado junto ao novo governo, a partir de 1990. Porém, com a posse do presidente Collor, em 15 de março de 1990, os empresários foram surpreendidos com novas visitas do Sr. Paulo César Farias, com cobranças de até 40% de comissão para fazer qualquer negócio com o governo”⁴⁷.

Não se pretende, através deste tópico, descaracterizar as outras nações, principalmente do Ocidente, como imunes à corrupção. É óbvio que tal afirmação sucumbiria ao primeiro teste científico a que fosse submetida. O que se defende é que o fenômeno da corrupção na sociedade brasileira assume contornos espessos, transformando-se, inclusive, num problema político-administrativo crônico. Assim sendo, como atesta Robert A. Dahl, para governar bem um Estado, mais do que conhecimento, “exige também a honestidade sem corrupção, a resistência firme a todas as enormes tentações do poder, além de uma dedicação constante e inflexível ao bem público, mais do que aos benefícios de uma pessoa ou seu grupo”⁴⁸. Para se governar num regime democrático, deve-se, acima de tudo, se guiar por julgamentos éticos, em que a agenda diuturna das políticas públicas consista na consecução da justiça, da equanimidade, na probidade e do bem-estar social. No que tange às razões que porventura possam diagnosticar as causas da corrupção, assim as enumerou Giovanni Sartori:

⁴⁷ Cf. FLEISCHER, David: Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais, *in: Os Custos da Corrupção*, p. 81

“A primeira é o declínio da ética e, especialmente, da ética do ‘serviço público’. Uma segunda razão, muito importante, é simplesmente a abundância de dinheiro. E uma terceira, relacionada com a segunda, é que o custo da atividade política se tornou excessivo e ficou, em grande parte, fora de controle. O essencial é o seguinte: à medida que as inibições de natureza ética declinam, as tentações crescem e batem à nossa porta todo o tempo, em número assustador. O dinheiro da droga é apenas um exemplo dentre muitos. Muitos preços são controlados e precisam ser administrados (remédios, serviços de utilidade pública, etc.); produtos e serviços em número quase infinito exigem licenças, regulamentação, inspeções. As oportunidades que se abrem ao suborno e à extorsão são, igualmente, quase infinitas. Em parte, esse dinheiro sujo é necessário para custear as eleições; em parte, fica no bolso dos que concedem as permissões”⁴⁹.

Isto só vem a ratificar o caráter nefasto das regras, se é que existem regras, de financiamento das campanhas eleitorais brasileiras, fundamentalmente as referentes aos cargos ocupados pelo sistema eleitoral proporcional com lista aberta.

3.2. O Porquê de um Financiamento Público de Campanha Eleitoral.

⁴⁸ Cf. DAHL, Robert A. : *Sobre a Democracia*, p. 87.

⁴⁹ Cf. SARTORI, Giovanni: *Engenharia Constitucional – Como mudam as Constituições*, p. 160.

Outro tema em destaque da Reforma Política é o do financiamento público de campanha eleitoral. Conforme o entendimento do seu relator, “o financiamento público das campanhas eleitorais é o instrumento indispensável à garantia de independência e viabilidade dos candidatos e dos eleitos ante o poder econômico”⁵⁰. Indubitavelmente, como já vimos ao tratarmos dos mecanismos institucionalizadores da corrupção, é o abuso do poder econômico, tanto público quanto privado, que vicia em destaque o processo democrático de representação popular⁵¹.

A proposta em pauta, diferentemente das outras, com exceção da referente à fidelidade partidária, merece acolhida, uma vez que sua implantação significa, pelo menos em tese, a diminuição do recurso à compra de votos, do oferecimento de tíquetes de leite gratuito para gestantes ou materiais para construção de casas populares, “das concessões de rádio e televisão”⁵², enfim, quaisquer espécies de abuso do poder econômico. O financiamento público, de fato, se feito com seriedade e com responsabilidade, no sentido de realmente destinar o dinheiro público para evitar o financiamento privado e, conseqüentemente, as alianças de conveniências, consiste num verdadeiro instrumento no combate à corrupção e ao abuso do poder econômico, os quais, inclusive, situam-se como dois dos pressupostos para o aforamento da ação de impugnação de mandato eletivo⁵³.

⁵⁰ BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Reforma Político-Partidária. Relatório Final*, Brasília, DF, 1998, pp. 108-109.

⁵¹ “Qual meta precípua, faz-se mister certa legislação de partidos, que ponha termo à ação com que o poder econômico desvirtua o regime. As eleições se tornam continuamente caras e proibitivas. Cada legislatura assinala a presença de levas de milionários ignorantes e vorazes investidos no mandato representativo” (Cf. BONAVIDES, Paulo: *A Crise Política Brasileira*, p. 101).

⁵² Cf. GEDDES, Bárbara, RIBEIRO NETO, Artur: Fontes Institucionais de Corrupção no Brasil, in: ROSENN, Keith S., DOWNES, Richard (Organizadores): *Corrupção e Reforma Política no Brasil*, p. 50.

⁵³ Art. 14, § 10, da Constituição Federal: “O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas do abuso do poder econômico, corrupção ou fraude”.

A transparência na ação governamental é um dos primeiros indícios de que se sobrelevam os valores democráticos. No tema em questão a transparência é guindada a patamares de suma relevância, idealizada exatamente para obstruir a participação e a ingerência de interesses que não se relacionem intimamente com o espaço público. Seria ingenuidade, por exemplo, pensar que o empresário de um grande empreendimento do ramo da construção civil ‘doou’ duzentos mil reais para a campanha eleitoral de determinado candidato em face exclusivamente de acreditar no seu plano de governo e de considerá-lo conveniente para o progresso econômico e social. Ora, neste país, com pouquíssimas ressalvas, o empresariado desconhece o que significa uma matéria de cunho social e muito menos consegue distinguir uma política democrática de uma política voltada para o atendimento de interesses corporativos e personalistas, pois, como pontifica Delia Matilde Ferreira Rubio, “el objetivo central em esta matéria es, a nuestro juicio, el de lograr la mayor transparencia posible, para permitir a los ciudadanos saber quién o qué está detrás de cada partido o candidato”⁵⁴.

No tocante à transparência governamental, coube a Immanuel Kant a proeza de ter apresentado com nitidez o problema da publicidade do poder e de ter-lhe imprimido uma justificação ética. Elaborando a fórmula transcendental do direito público, baseada no fato de que são injustas todas as ações que se referem ao direito de outros homens, cujas máximas não se harmonizem com a publicidade, Kant ponderou:

“Este princípio não deve considerar-se apenas como *ético* (pertencente à doutrina da virtude), mas também como *jurídico* (concernente ao direito dos homens). Pois, uma máxima que eu não posso manifestar em *voz alta* sem que ao mesmo tempo se

⁵⁴ Cf. RUBIO, Delia Matilde Ferreira: Financiamento de Partidos Políticos, in: RUBIO, Delia Matilde Ferreira (Compiladora): *Financiamento de Partidos Políticos*, p. 7.

frustre a minha própria intenção, / que deve permanecer inteiramente *secreta* se quiser ser bem sucedida, e que eu não posso *confessar publicamente* sem provocar de modo inevitável a oposição de todos contra o meu propósito, uma máxima assim só pode obter a necessária e universal reação de todos contra mim, cognoscível *a priori*, pela injustiça com que a todos ameaça”⁵⁵.

Com esteio no mesmo raciocínio, concluiu Bobbio que:

“Conduzindo às lógicas conseqüências essa afirmação, descobre-se que são derrubadas as interdições tradicionais impostas como proteção dos *arcana imperii*. Para o homem que saiu da menoridade, o poder não tem, não deve mais ter, segredos. Para que o homem que chegou à maioria possa fazer uso público da própria razão, é necessário que ele tenha um conhecimento pleno das questões de Estado. Para que ele possa ter pleno conhecimento das questões de Estado, é necessário que o poder aja em público”⁵⁶.

A proposta tem por intuito capital extinguir o financiamento misto de campanha eleitoral no Brasil, haja vista que a legislação pertinente permite a participação de fundos financeiros privados ao lado dos públicos⁵⁷, o que contribui decisivamente, acreditamos,

⁵⁵ Cf. KANT, Emmanuel: *A Paz Perpétua e outros Opúsculos*, p. 165.

⁵⁶ Cf. BOBBIO, Norberto: *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, p. 406.

⁵⁷ “Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

II – doações 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.” (*Lei n.º 9096*, de 19 de setembro de 1995:

para a produção do caos institucional com a feitura de negócios públicos, que deveriam ser viabilizados para atender às demandas mais prementes da população, mas são executados, ou mesmo falseados, para satisfazer súplicas sorrateiras e particularistas em nome da lealdade, da gratidão e do apadrinhamento.

Com efeito, consoante se estabelece no artigo primeiro do Parecer nº. 201, de 2001, do Senado Federal⁵⁸, “Nos anos em que se realizarem eleições, as dotações orçamentárias de que trata o art. 38, inciso IV, da Lei nº. 9096, 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”. Infelizmente, não ficou consignado pelo relator o critério matemático-econômico que o levou a basear o financiamento público por esta cifra. Fundamental salientar, também, em conformidade com o parágrafo primeiro do artigo em comento, que os recursos orçamentários calculados na forma do **caput** serão aplicados exclusivamente no atendimento do disposto no inciso III, do art.44, da Lei dos Partidos Políticos, isto é, no alistamento e nas campanhas eleitorais.

Ademais, vozes protestam, embora com frágeis argumentos, em virtude da possibilidade de implantação no sistema político do financiamento público, afirmando, não raras vezes, que seria inescrupulosa tal reformulação uma vez que o Brasil não tem nem mesmo recursos suficientes para investir na saúde e na educação, como teria, assim, dinheiro para destinar ao custeio do processo eleitoral? Desconhecem, todavia, os números do rombo que a corrupção ocasiona principalmente para atuar como sustentáculo do financiamento privado das campanhas eleitorais. De acordo com as estimativas,

⁵⁸ BRASIL. Parecer nº. 201 referente à redação final do Projeto de Lei do Senado nº. 353, de 1999. Dispõe sobre o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais e estabelece critérios objetivos de distribuição dos recursos no âmbito dos partidos. Senado Federal, Secretaria Geral da Mesa, Brasília, DF, 25 abr. 2001. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/relatórios/Destaques/99353rf.htm> > Acesso em: 24 jul. 2001.

“o Brasil deixa de gerar renda no valor de R\$960 bilhões por ano devido aos desvios de dinheiro público e seus efeitos negativos para a produção. Na ponta do lápis, cada brasileiro deixa de incorporar em sua renda *per capita* uma quantia de R\$16,4 por dia, R\$ 6 mil por ano. Sem os recursos públicos descendo pelo ralo da corrupção, o Brasil poderia dobrar seu Produto Interno Bruto (PIB) num prazo de 15 a 20 anos”⁵⁹.

Desse modo, 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 ainda mais 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*.

Contudo, conquanto o propósito dessa mudança seja crucial para um revigoreamento das instituições político-democráticas brasileiras, o projeto, em meu entender, sucumbe em algumas incoerências, como se depreende da análise do nono artigo em confronto com o décimo. Por aquele, “O art. 39 da Lei nº. 9096 passa a vigorar acrescido do § 5º: Nos anos em que se realizarem eleições é vedado o recebimento de doações de que trata este artigo”. Por este, em um dos seus textos normativos, altera-se o dispositivo do artigo vinte e quatro da Lei nº. 9504, pelo qual “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”. Ora, o *caput* do artigo trinta e nove trata justamente sobre

⁵⁹ Cf. LIMA, Déborah: *Ob. cit.*, p. 19. A autora, infelizmente, não citou a fonte de obtenção destes dados. Aceito, todavia, estas informações como parâmetro.

o recebimento de fundos privados para o financiamento das campanhas eleitorais dos partidos políticos, o que entra em contradição com o amparo estatal no financiamento do sistema partidário. Assim, como solução interpretativa, dever-se-á entender como revogado o artigo trinta e nove, visto que, se público o financiamento, inadmissível é a licença de financiamento por parte de pessoas físicas ou jurídicas, sendo irrelevante qualquer delimitação temporal, seja em anos eleitorais, seja em seu interstício.

Outro dado a persistir como nocivo ao nosso progresso institucional reside no fato de que continuará a cargo do candidato fazer, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha, usando recursos repassados pelo comitê. Tal descabimento só vem a confirmar o desinteresse em de fato excomungar a influência do dinheiro na captação de sufrágios, uma vez que se torna bem mais embaraçoso o processo de fiscalização do uso da importância destinada ao financiamento do alistamento e das campanhas eleitorais. E, por outro viés, essa disposição legal redundará tão-somente na continuidade do enfraquecimento do sistema político em todas as suas facetas, a começar pela excessiva autonomia que o candidato tem frente ao partido político que o congrega.

Tanto quanto os que abominam a subvenção pública nesta matéria, há aqueles que preconizam a permanência do sistema misto, a exemplo do que se pratica também na República Federal da Alemanha, onde, “no caso de doações de até 6000 marcos anuais por pessoa os partidos têm direito a uma recompensa adicional: a título de financiamento federal parcial, cada partido recebe até DM 0,50 para cada marco recebido por meio dessas doações”⁶⁰. No Brasil, particularmente, além de propugnarmos pelo estabelecimento de um teto máximo compatível com a dotação

⁶⁰ Cf. NASSMACHER, Karl – Heinz: O Financiamento de Partidos na Alemanha Posto à Prova, in: *Os Custos da Corrupção*, p. 115.

orçamentária, e que não comprometa o investimento em setores primordiais como o da educação e da saúde, cremos que apenas o financiamento exclusivo por parte do Estado terá condições razoáveis de proporcionar o enfraquecimento da intensidade de medidas corruptas adotadas com certa freqüência pelos governos que até então assumiram o poder político da República Brasileira.

4. À Guisa de Conclusão.

são de muita valia as discussões que aqui tivemos oportunidade de registrar. Em primeiro lugar, por que o instituto do financiamento público é ferramenta essencial para uma tentativa de expurgar do cenário institucional a avareza e o oportunismo que teimam em desafiar os princípios político e jurídico-constitucionais consagrados no nosso Documento Político mais nobre. Além disso, em face de que pudemos esclarecer às pessoas menos avisadas dos prejuízos que podem acarretar a inclusão em nosso sistema do voto facultativo, cujo resultado mais desajustador para o complexo democrático ocorre com o esvaziamento da vontade popular, isto por que, mais uma vez, não é promissora e jamais foi acalentadora a cultura cívica do povo brasileiro.

Destas sugestões, com certeza, as únicas que não ofendem à queima roupa os ideais democráticos são a do financiamento público de campanha eleitoral e a da fidelidade partidária; pelo contrário, só têm elas a fornecer elementos fortificadores das bases de uma República Social e Democrática que prime pelo respeito ao que é do povo em si mesmo considerado e à valorização do ser humano como cidadão e não como rês de qualquer curral eleitoral manipulável à proporção que as forças político-econômicas destoam no poder.

Incorre em erro doloso quem diz que somente a inclusão do financiamento público vai restar para exterminar as manifestações

de corrupção e de abuso do poder econômico, dois dos males que o Brasil precisa incinerar em regime de urgência como condição básica para o aprimoramento de suas instituições e para a revitalização de seus poderes. Decerto, deve acompanhar essa proposta outra na qual se idealize um rigorosíssimo sistema de fiscalização orçamentária e da aplicação dos fundos públicos para o desencadeamento do processo eleitoral, através, principalmente, de operações conjuntas e deliberadas entre a Justiça Eleitoral, que precisa assumir seu papel constitucional de velar pela lisura e pela vontade democrática, a Receita Federal e o Ministério Público Estadual e Federal. Esta complementação se impõe como requisito indispensável, pois ou se inviabilizam os comportamentos delituosos através da impressão de um cerco racional e eficiente que puna coerentemente esses traidores da Nação, ou esse projeto servirá somente para as elucubrações fictícias e irreais de quem é comprometido com o regime político vigente, em contrapartida ao gozo sarcástico e demente daqueles que não passam de aves de rapina da dignidade humana e de personagens principais da miséria, da dor e do choro de milhares de crianças que não têm o que comer, onde estudar e no que pensar.

5. Referências Bibliográficas.

LIVROS

AVELAR, Lúcia (1989). *O Segundo Eleitorado – Tendências do Voto Feminino no Brasil*, Campinas-SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas.

BOBBIO, Norberto (2000). Valores Políticos, *in: Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*, pp. 269-320, org. por Michelangelo Bovero, trad. de Daniela Beccaccia Versiani, Rio de Janeiro: Campus.

BONAVIDES, Paulo (1978). *A Crise Política Brasileira*, 2ª. edição revista e aumentada, Rio de Janeiro: Forense.

DAHL, Robert A. (2001). *Sobre a Democracia*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.

DIRCEU, José e Marcus Ianoni (1999). *Reforma Política – Instituições e Democracia no Brasil Atual*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves (1995). *Constituição e Governabilidade – Ensaio sobre a (In)governabilidade Brasileira*, São Paulo: Saraiva.

GENRO, Tarso e Ubiratan de Souza (2001). *Orçamento Participativo – A Experiência de Porto Alegre*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

LEAL, Víctor Nunes (1975). *Coronelismo, Enxada e Voto*, São Paulo: Alfa-Omega.

KANT, Emmanuel (1988). *A Paz Perpétua e outros Opúsculos*, Textos Filosóficos, Lisboa: Edições 70, Vol. 18.

MAGALHÃES, Inês, Luiz Barreto e Vicente Trevas (Organizadores) (1999). *Governo e Cidadania – Balanço e Reflexões sobre o Modo Petista de Governar*, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

MORAES FILHO, José Filomeno de (1998). *A Construção Democrática*, Fortaleza: Universidade Federal do Ceará.

PONT, Raul (2000). *Democracia, Participação, Cidadania – Uma Visão de Esquerda*, Porto Alegre: Palmarinca Editora.

REALE, Miguel (2000). *Crise do Capitalismo e Crise do Estado*, Série Livre Pensar, São Paulo: Editora Senac.

SADEK, Maria Tereza Aina (1995). *A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil*, São Paulo: Coleção Pesquisas, n.º. 4, Konrad-Adenauer-Stiftung.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1979). *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro: Campus.

SARTORI, Giovanni (1996). *Engenharia Constitucional – Como mudam as Constituições*, Brasília: Editora Universidade de Brasília.

SERRA, José (1995). *Reforma Política no Brasil*, 3ª. edição revista e ampliada, São Paulo: Siciliano.

TAVARES, José Antônio Giusti (1998). *Reforma Política e*

Retrocesso Democrático: Agenda para Reformas Pontuais no Sistema Eleitoral e Partidário Brasileiro, Porto Alegre: Mercado Aberto.

ARTIGOS

CARVALHO, José Murilo de (2000). Cidadania na Encruzilhada, *in: Pensar a República*, pp. 105-130, org. por Newton Bignotto, Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais.

COMPARATO, Fábio Konder (1997). Proposta de Reformulação do Sistema Eleitoral Brasileiro, *in: Estudos Eleitorais*, vol. 1, nº. 3, set./dez., pp. 89-101, Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF: Serviço de Documentação e Informação.

DINIZ, Eli (1988). Empresariado e Transição Política no Brasil: Problemas e Perspectivas, *in: Da Distensão à Abertura – As Eleições de 1982*, pp. 159-184, org. por David Fleischer, Brasília: Editora da Universidade de Brasília.

_____ (1996). Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90, *in: O Desafio da Democracia na América Latina: Repensando as Relações Estado/Sociedade: Anais do Seminário Internacional*, pp. 162-189, org. por Eli Diniz, Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

FLEISCHER, David (2000). Reforma Política e Financiamento das Campanhas Eleitorais, *in: Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer, nº. 10, pp. 79-103, São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung.

GEDDES, Barbara e Artur Ribeiro Neto (2000). Fontes Institucionais da Corrupção no Brasil, *in: Corrupção e Reforma Política no Brasil – O Impacto do Impeachment de Collor*, pp. 47-79, tradução de Roberto Grey, org. por Keith S. Rosenn e Richard Downes, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (1998). Participação Popular, Cultura Política e Ação Coletiva: Uma Análise do Orçamento Participativo em Porto Alegre, *in: A Construção da Democracia*

na América Latina – Estabilidade Democrática, Processos Eleitorais, Cidadania e Cultura Política, pp. 190-211, org. por Marcello Baquero, Henrique Carlos de Oliveira de Castro e Rodrigo Stumpf González, Porto Alegre/Canoas: Ed. Universidade/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior.

HAMATI, Cecília Maria Marcondes (1997). Poder Legislativo e a Democracia, *in: Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*, vol. 11, nº. 38, abril./maio./jun., pp. 11-15, Tribunal Regional Eleitoral e Procuradoria Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, São Paulo: Imprensa Oficial.

MAINWARING, Scott (1997). Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais – O Brasil numa Perspectiva Comparativa, *in: Estudos Eleitorais*, vol. 1, nº. 2, maio./ago., pp. 335-381, Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF: Secretaria de Documentação e Informação.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de (1996). Representatividade e Democracia, *in: Direito Eleitoral*, pp. 41-53, coord. por Carlos Mário da Silva Velloso e Cármen Lúcia Antunes Rocha, Belo Horizonte: Del Rey.

NASSMACHER, Karl-Heinz (2000). O Financiamento de Partidos na Alemanha Posto à Prova, *in: Os Custos da Corrupção*, Cadernos Adenauer, nº. 10, pp. 105-127, São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung.

PANDOLFI, Dulce Chaves (1999). Percepção dos Direitos e Participação Social, *in: Cidadania, Justiça e Violência*, pp. 45-58, org. por Dulce Chaves Pandolfi, José Murilo de Carvalho, Leandro Piquet Carneiro e Mario Grynszpan, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

REIS, Elisa (1999). Cidadania: História, Teoria e Utopia, *in: Cidadania, Justiça e Violência*, pp. 11-17, org. por Dulce Chaves Pandolfi, José Murilo de Carvalho, Leandro Piquet Carneiro e Mário Grynszpan, Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

REIS, Fábio Wanderley (2000). Governabilidade, Instituições e Partidos, *in: Mercado e Utopia: Teoria Política e Sociedade Brasileira*, pp. 351-377, São Paulo: Editora da Universidade de