

FINANCIAMENTO PÚBLICO DE CAMPANHAS ELEITORAIS: RAZÕES E CENÁRIOS POSSÍVEIS

PUBLIC FUNDING OF ELECTORAL CAMPAIGNS: REASONS AND POSSIBLE SCENARIOS

Por Carlos David Carneiro Bichara¹

RESUMO: O presente trabalho tem como objetivo analisar a proposta de financiamento público exclusivo de campanhas, cuja implementação voltou a ser proposta pela Comissão Especial para a Reforma Política implementada pela Câmara dos Deputados em 2011. Buscamos analisar as principais críticas ao financiamento privado, as razões para a implementação do financiamento público exclusivo e as principais críticas a este modelo. Ao final, concluiu-se que as críticas ao modelo atual de financiamento no contexto brasileiro são procedentes no que concerne à desigualdade de recursos na competição eleitoral e ao favorecimento da relação promíscua entre o poder público e os entes privados. Por outro lado, concluiu-se também que a defesa do financiamento público exclusivo não consegue, ainda, responder de maneira satisfatória no que se refere à possível permanência da relação promíscua entre o público e o privado e à redução da competitividade eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Financiamento; Campanhas; Eleitorais.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the proposition of exclusive public financing of campaigns, that implementation was again proposed by a Special Committee on Political Reform implemented by the Brazilian Chamber of Deputies in 2011. We seek to analyze the main criticisms of private funding, the reasons for implementing the exclusive public funding and the main criticisms of this model as well. In the end, we concluded that the criticisms of the current model of financing in the Brazilian context are true, regarding the inequality of resources in electoral competition and the favoring of promiscuous relationship between the public and private entities. Moreover, it was also concluded that the defense of exclusive public funding can not still answer satisfactorily some criticisms, related with the possible permanence of promiscuous relationship between the public and private entities and the reduction of electoral competitiveness.

KEY WORDS: Democracy; Financing; Electoral; Campaigns.

1 - INTRODUÇÃO

¹ Mestrando em direito pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

A proposta de financiar as campanhas políticas com fundos exclusivamente públicos figura no cenário brasileiro desde a propositura do projeto de Lei 4593/2001 (BACKES, 2001, p.8). Desde então, os debates acerca das vantagens e desvantagens deste modelo vem se multiplicando entre nós, sem qualquer conclusão definitiva. Depois de tramitar sem êxito no Congresso Nacional, a proposta voltou a ganhar força após diversos escândalos envolvendo empresas interessadas em obter vantagens do erário público e políticos que supostamente tiveram suas campanhas financiadas por estas empresas, botando em evidência mais uma vez a relação promíscua entre o público e o privado na política brasileira.

No entanto, escândalos envolvendo o financiamento ilícito de campanhas eleitorais estão longe de ser privilégio brasileiro e tem emergido em diversos países do mundo (NASSMACHER, 2000, p. 116). De fato, e ao contrário do que poderia imaginar certo senso comum, são poucos os países que não tenham enfrentado escândalos vinculados ao sistema de financiamento político, seja em função da suspeita de recursos de origem ilícita, seja pela violação dos limites legais impostos ao financiamento ou mesmo, em casos mais graves, pela suspeita de que doações estivessem vinculadas a favores por parte dos representantes políticos (SPECK, 2005, p.123).

Assim, os problemas envolvendo financiamento de campanhas eleitorais, bem como discussões acerca da desigualdade de condições na disputa eleitoral e da necessidade de se promover condições mais equânimes de participação política, são levantadas em diversas partes do mundo, demonstrando que discussões em torno da subvenção pública dos partidos políticos, seja em um sistema misto ou exclusivo, não fazem parte de uma discussão anódina, mas estão relacionados a dilemas presentes em praticamente todas as democracias contemporâneas, vinculadas à própria discussão de qual arranjo poderia favorecer em maior medida a eficácia dos direitos políticos fundamentais.

No Brasil, em tempos recentes, a discussão acerca do financiamento de campanhas foi retomada no parlamento por ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que designou, em 2011, a criação de uma Comissão destinada a efetuar estudos e apresentar propostas em relação à Reforma Política, contando também com uma comissão análoga no Senado Federal. A proposta do financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais figurava entre os principais pontos do debate. Em ambas as comissões, a proposta recebeu parecer favorável.

Considerando as profundas alterações institucionais em caso de aprovação definitiva do modelo, é de se questionar quais seriam as consequências para o sistema político e eleitoral brasileiro, uma vez que discutir este tipo de arranjo institucional é, ao mesmo tempo, discutir

vantagens ou entraves à própria eficácia de direitos políticos fundamentais ligados a esta discussão².

Este trabalho visa, portanto, analisar brevemente a proposta de adoção do financiamento público exclusivo de campanhas, nos termos colocados pela proposta da Comissão de Reforma Política instituída em 2001 pela Câmara dos deputados, os argumentos que a sustentam e as principais objeções feitas à proposta. Ao final, far-se-á uma análise crítica cotejando os argumentos esboçados e sua aplicação no contexto brasileiro.

2 - AS RAZÕES CONTRA O FINANCIAMENTO PRIVADO

“Nossos políticos são uma desgraça e o dinheiro é a raiz do problema”. Com essa frase, o jurista norte-americano Ronald Dworkin intenta resumir o dilema entre a crise de representação do sistema político e o financiamento público das campanhas eleitorais (mostrando, como já foi dito, ser esta uma questão premente para a democracia não só no Brasil, mas em diversas partes do mundo). Mas o que esta frase teria e mente? Sem pretender esgotar as possíveis ênfases e pontos de vista a partir dos quais a questão pode ser abordada, trabalhar-se-á com três tipos centrais de críticas que se faz em relação ao financiamento privado das campanhas eleitorais³: 1) o desequilíbrio na competição eleitoral; 2) a subversão do princípio democrático da igualdade política; 3) A dependência dos candidatos eleitos dos seus financiadores.

Em relação à primeira crítica, referida à possível distorção na competição eleitoral pelo peso dos recursos financeiros em campanhas ou pela distribuição desses recursos entre os competidores, pode-se dizer que seu argumento principal tem sido apontar o encarecimento das campanhas eleitorais como um indicador do crescente desequilíbrio na competição eleitoral a partir da distribuição de recursos.

De fato, pesquisas têm mostrado que o custo das campanhas eleitorais encontra-se cada dia mais elevada. Em estudo realizado compreendendo o período de 1994 a 2002, David Samuels revela o aumento progressivo do valor das campanhas eleitorais em todos os níveis de disputa (SAMUELS, 2007, p.12), com a exceção da disputa para deputado federal, que

² A discussão sobre quais direitos fundamentais estariam em jogo será especificada a seguir.

³ Estes são, aliás, os critérios trabalhados em SPECK, Bruno Wilhelm. **O financiamento de campanhas eleitorais**. In: ANASTASIA, Fátima. AVRITZER, Leonardo (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 154-155.

teve uma oscilação negativa entre 1998 e 2002. O relatório final da Comissão de Reforma Política de 2011 também demonstra um crescimento exponencial do montante gasto nas campanhas eleitorais. Segundo dados apresentados ao TSE, o gasto, em milhões de reais, nos últimos três pleitos foi de:

Ano	Presidente	Senador	Deputado Federal
2002	94	74	191
2006	334	109	439
2010	590	387	926

Fonte: TSE

Além disso, o mesmo relatório afirma ainda que há uma relação direta entre os montantes empreendidos nas campanhas e o sucesso eleitoral. 369 dos eleitos para a Câmara dos Deputados estão entre os candidatos que mais gastaram, segundo as prestações de contas ao TSE. Os 513 eleitos gastaram em média doze vezes mais do que o restante dos candidatos não eleitos (em alguns estados, mais de trinta vezes mais). Se se considera o dinheiro empreendido como variável direta do sucesso, imagina-se que haja um preterimento de outras variáveis, tais quais as qualidades das propostas apresentadas e os compromissos com as demandas assumidas. Desde aí estar-se-ia, de fato, diante de um grave déficit democrático⁴.

Não por outro motivo, a segunda crítica ao financiamento privado, de certo modo relacionado à primeira, refere-se à subversão do princípio da igualdade dos cidadãos quanto à sua influência sobre a representação política. Aqui, o debate normativo faz-se inevitável. Até que ponto o princípio da igualdade entre os cidadãos, exigido em contextos democráticos, é solapado pelo poder econômico nas campanhas eleitorais? Teorias igualitárias da democracia, como a do já mencionado jurista Ronald Dworkin exige que esta compreenda uma dimensão de “igualdade de cidadania” (DWORKIN, 2005, p.493). Segundo esta dimensão, na democracia, os cidadãos, embora coletivamente soberanos, também são, como indivíduos, participantes das contendas que julgam coletivamente. E aí, a própria equidade entre os cidadãos exige que estes participem como iguais. Certamente, o fato de um cidadão possuir muito mais recursos que outro para influir nas decisões da comunidade interfere se sobremaneira na igualdade entre cidadãos requerida pelo ideal normativo democrático.

⁴ Este argumento poderia ser criticado da seguinte forma: angariar mais recursos também pode estar relacionado com a confiança dos eleitores e os atributos do candidato. No entanto, cotejando este dado com as demais informações colhidas, tais quais os interesses que muitos entes privados têm ao apoiar candidaturas, tal argumento sofre sérios prejuízos. Não deixa de ser, no entanto, uma “meia-verdade”.

Da mesma forma, o filósofo político John Rawls, ao deparar-se com a enorme desigualdade de recursos entre as forças políticas e mesmo a influência do poder econômico sobre estas forças, defendeu o mecanismo que para ele seria capaz de viabilizar o requisito da liberdade igual que deveria ser observada nas eleições. Rawls apostava no que ele chamava de “valor equitativo das liberdades políticas” (RAWLS, 2011, p.387). Este seria um mecanismo para regular a aplicação prática da liberdade igual devida aos cidadãos. Quando traduzido em arranjo institucional, o valor equitativo requereria que pelo menos parte das campanhas eleitorais fossem financiadas pelos cofres públicos e que a força do poder econômico nas eleições fosse drasticamente reduzida.

No entanto, teorias igualitárias como as de Dworkin e Rawls estão longe de obter consenso. A crítica a estas teorias vêm daqueles que acreditam que qualquer interferência ou instância redistributivista estatal tenderia ao arbítrio e ao próprio enfraquecimento da democracia⁵. Estaríamos aí, segundo Dworkin (DWORKIN, 2005, p.496-497) diante de uma “aposta democrática”, que acredita que a não interferência estatal é sempre o melhor caminho para se proteger os princípios democráticos.

Ora, tal abordagem não pode ser desprezada e, no entanto, é preciso ter-se em mente que ela descarta, de pronto, qualquer dimensão igualitária da democracia, o que, contraria as próprias escolhas políticas feitas pela República brasileira na Constituição de 88. No escopo deste artigo, o argumento constitucional serviria para rechaçar as teorias da “aposta democrática” em favor de outras que conservem a dimensão “igualitária da democracia”. No entanto, mais à frente, esboçarei ainda algumas preocupações relacionadas ao crescimento da interferência do poder estatal nas eleições, caros à esta escola.

Passando agora para a terceira crítica ao financiamento privado, que diz respeito à possível dependência dos candidatos eleitos em relação a seus financiadores, pode-se dizer que há de fato bases empíricas que dão vazão à preocupação esboçada.

A análise das fontes de fundos de campanha no Brasil apresenta fundamentadas razões para afirmar que os interesses das elites empresariais influenciam e muito nas eleições e no processo político. A literatura especializada, bem como uma série de denúncias que vêm à

⁵ Uma versão mais fundamentada das críticas às instâncias redistributivas, mesmo que para garantir a equidade na eficácia dos direitos políticos encontra-se desenvolvida em NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado e Utopia**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. Aqui, Nozick desenvolve a defesa de uma teoria “libertária da justiça” que defende que qualquer instância distributiva que onere uma propriedade legitimamente adquirida viola direitos fundamentais. Esta visão excluiria, de pronto, qualquer ação estatal que não fosse responsável somente por garantir a segurança dos cidadãos e proteger os contratos. Conforme argumento, para nossos intentos neste breve artigo, rechaçamos aqui esta leitura da justiça por esta não ser compatível com as próprias escolhas políticas feitas na Constituição de 88. No entanto, mais à frente, voltarei a esboçar algumas das preocupações reivindicadas por esta escola.

tona nos meios de comunicação, têm identificado como correntes as relações promíscuas estabelecidas entre o poder político e o poder econômico, tendo como moeda de troca 1) licitações públicas (para fornecimento de bens e serviços ao governo) viciadas em favor de suas próprias empresas, ou empresas de parentes ou “contribuintes” da sua campanha; 2) destinação de verbas públicas para entidades-fantasma, a título de doação; 3) concessão de empréstimos subsidiados, incentivos fiscais especiais e outros subsídios para empresas “amigas”; e 4) decisões de políticas públicas diversas que favorecem certos grupos (FLEISHER, 2000, p.80).

Mais uma vez, o estudo de David Samuels (SAMUELS, 2007, p. 17) mostra que os candidatos em todos os níveis recebem a maior parte do dinheiro de fontes empresariais. O apoio de empresas é mais evidente na disputa presidencial. Em 1994, por exemplo, foram 269 contribuições de mais de R\$ 100 mil na corrida presidencial. Mas não só: mesmo em campanhas para deputado federal, foram 215 doações empresariais de R\$ 100 mil ou mais em 1994. De fato, doações altas de empresas dominam todas as disputas. Na corrida para deputado em 2002, a média de doações de empresas foi de R\$ 13.200, ou cerca de quatro vezes a renda per capita anual no Brasil. Em 2002, 79% das contribuições das empresas eram neste valor ou mais altas (a média de contribuição de empresas foi de R\$ 5 mil). Embora a lei limite as contribuições de empresas a 2% da sua renda bruta, isso de fato quer dizer que não há limite para a doação por parte dessas empresas.

Segundo o mesmo estudo (SAMUELS, 2007, p.18), Três setores dominariam as contribuições financeiras para as campanhas: o financeiro (incluindo bancos), o de construção (dominado por empreiteiras e outras empresas de construção civil) e o da indústria pesada (por exemplo, aço e petroquímica). Mas uma revelação interessante é que candidatos a cargos diferentes receberam quantias relativamente diferenciadas segundo os setores da economia. Em relação aos candidatos aos governos estaduais, por exemplo, os candidatos a presidente receberam mais do setor financeiro. Ressalte-se aqui que o presidente é mais diretamente responsável por questões de política macroeconômica, como taxas de juros e câmbio, que afetam diretamente banqueiros e financistas. Em contraste, governadores têm pouca relevância para tais políticas.

Em relação à distribuição de contribuição aos candidatos a governador, no entanto, a estatística mais impressionante diz respeito ao dinheiro que vem de firmas de construção. As empreiteiras financiaram candidatos para todos os cargos, mas os candidatos a governador receberam bem mais, em termos relativos, de empresas deste setor. Além do mais, as contribuições de empreiteiras para candidatos a governador eram maiores que as feitas por

estas empresas a candidatos a senador ou deputado. Segundo Samuels, isso possivelmente ocorre porque as recompensas, para uma empreiteira, de ter um governador amigável são muito maiores do que se tivesse um deputado ou senador cordiais.

De fato, ainda que suspeitas, o montante das doações por si só não autorizaria a conclusão necessária de que estas tornam os políticos dependentes e favorecedores dos interesses escusos das grandes empresas. No entanto, a diferenciação por setor conforme a possibilidade de favorecimento por determinados agentes públicos e as reiteradas denúncias das relações promíscuas entre políticos e empresas, nos levam a questionar fortemente a relação estabelecida entre o poder econômico e o poder político.

Um outro aspecto a se levantar a partir da influência do poder econômico nas eleições é a existência do financiamento não contabilizado das campanhas eleitorais, o chamado “caixa dois”. Algumas pesquisas chegam a afirmar que a contabilidade do dinheiro na campanha (via o chamado “caixa um”) não chega a um décimo do total realmente gasto, e portanto, fora do esquema de monitoramento dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) (FLEISHER, 2005, p.21). Segundo seus críticos, o financiamento privado, tenderia a favorecer a prática do “caixa dois”, uma vez que para fazer frente aos vultosos investimentos necessários à campanha, os competidores tenderiam a buscar por todos os meios recursos para financiar suas participações no pleito. Críticas como estas têm em vista que em um cenário de financiamento público, as campanhas tenderiam a ser barateadas e haveria melhor fiscalização dos gastos empreendidos no curso da disputa. Como se verá adiante, geralmente o financiamento público exclusivo aparece como proposta associado a outros arranjos institucionais, tais quais o voto em lista.

Analizadas as razões que costumam presidir a crítica ao financiamento privado, quais sejam a do desequilíbrio na competição eleitoral, a subversão do princípio democrático da igualdade política e a dependência dos candidatos eleitos dos seus financiadores, parece haver fundamentadas razões para concluir que algo vai mal para a democracia e que os arranjos institucionais precisam ser alterados. Feito este diagnóstico, amparado nas bases empíricas aqui demonstradas, a única linha de raciocínio que permitiria de algum modo defender a permanência das coisas tal como estão seria a da já chamada “aposta democrática”, que acredita que qualquer interferência estatal ou de qualquer instância redistributivista só poderia ter como resultado o solapamento da democracia por burocracias oficiais e o prejuízo dela própria. Do contrário, só restaria reconhecer que necessitamos de profundas mudanças institucionais. Uma vez feito o diagnóstico do desequilíbrio na disputa, da subversão do

princípio da igualdade e da relação promíscua entre o público e o privado, no entanto, restaria saber se a profilaxia do financiamento público é de fato o melhor caminho.

3 - OS ARGUMENTOS A FAVOR DO FINANCIAMENTO PÚBLICO

Diante do diagnóstico anteriormente esboçado a defesa do financiamento público exclusivo é feita como decorrência quase necessária do problema do dinheiro nas campanhas eleitorais. Este seria, segundo o mesmo raciocínio, o arranjo capaz de cortar o mal pela raiz. Pode-se dizer que a defesa do financiamento público está calcada principalmente na 1) autonomia de formulação dos programas frente aos poderes econômicos; 2) equidade na disputa eleitoral; 3) facilidade de controle e transparência nos gastos.

No que diz respeito ao primeiro aspecto, nas palavras do próprio relatório da Comissão de Reforma Política da Câmara⁶, a adoção do modelo possibilitaria um financiamento livre de interesses outros que não sejam os legítimos interesses de representação política. O financiamento pelo Estado seria definido por critérios mais claros e transparentes, vinculados à força das agremiações junto à sociedade, e não dependente das decisões arbitrárias dos grandes financiadores privados. Diferentemente do modelo atual, os candidatos não ficariam na dependência dos doadores privados, nem precisariam arrecadar recursos crescentes porque seus concorrentes ampliaram seus gastos, num jogo sem limites.

Em segundo lugar, o financiamento público teria o condão de aumentar a participação política de setores hoje mal representados, possibilitando que se tornem competitivos candidatos que hoje não têm acesso a recursos. A redução da influência do poder econômico permite, assim, aumentar a representatividade do sistema político. No sistema proposto pela Comissão de Reforma Política da Câmara⁷, seria criado um Fundo de Financiamento das Campanhas Eleitorais, que distribuiria recursos orçamentários aos candidatos, segundo uma árvore de distribuição que define o montante de recursos para cada cargo em disputa, em cada Estado ou Município. Aliás, a criação de um fundo como este, uma vez permitindo contribuições privadas, seria um teste ao discurso de certos setores econômicos que, ao

⁶ A este respeito, cf. **Relatório final da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados**. Disponível em < <http://www.henriquefontana.com.br/projetos-deputado-federal-henrique-fontana/reforma-politica---relatorio-final>> Acesso em: 16 de Dezembro de 2011.

⁷ Ibid.

contribuir para as campanhas eleitorais, dizem estar contribuindo para a democracia. A seguir, os recursos seriam distribuídos entre os partidos, de acordo com o número de votos obtidos nas eleições anteriores, uma parte de forma igualitária e outra de acordo com a votação recebida, nas respectivas circunscrições.

Deveria ser sublinhado, aliás, que a proporção a ser definida de forma igualitária e a de acordo com a votação recebida são determinantes tanto para a crítica como para defesa de um modelo. Uma proporção que privilegie o número de votos recebidos poderia transformar o arranjo institucional em um sistema majoritarista e burocratizador que solaparia a própria pretensão do financiamento público de promover a equidade nas disputas eleitorais. De outro lado, uma proporção que privilegie em demasia a distribuição igualitária poderia diluir de forma não representativa os recursos públicos, além de favorecer legendas de aluguel e promover o prejuízo da governabilidade. Seria esta uma questão de encontrar a justa proporção ou uma própria aporia do modelo do financiamento público exclusivo?

No que diz respeito à transparência e à simplificação da fiscalização, os partidários do financiamento público defendem que os montantes devem ser definidos e distribuídos aos comitês financeiros dos candidatos em todo o País, de maneira transparente e pública. Segundo a proposta apresentada pela Comissão de Reforma Política da Câmara, antes do início das campanhas eleitorais, em 5 de julho, o Tribunal Superior Eleitoral divulgaria a relação completa de todos os valores que cabem aos partidos e coligações (nas majoritárias) ou federações (nas proporcionais) em cada eleição, e sua distribuição entre as campanhas para os diferentes cargos, em cada Estado ou Município e entre os partidos políticos. Além disso, ao longo da campanha, os comitês seriam obrigados a publicar seus gastos pela internet, em até no máximo quinze dias após sua realização. O financiamento exclusivo geraria, desse modo, campanhas mais baratas, com um teto de gastos claramente estabelecido e fiscalizável.

Vale lembrar que, geralmente, por necessidades intrínsecas a sua implementação institucional, o financiamento público é defendido em conjunto com o voto em lista, ou seja, o voto nas eleições proporcionais passa a ser no partido (ou federação) e não mais no candidato, o que facilitaria em grande medida a fiscalização das campanhas eleitorais pelo TSE.

Como se sabe, o Brasil atualmente combina o sistema de votação proporcional com o voto em lista aberta, arranjo este, aliás, muito criticado pelos especialistas e quase inexistente em outras partes do mundo. Além do Brasil, apenas Panamá e Finlândia usam esse sistema (FLEISHER, 2005, p.16). Entre seus inconvenientes, estariam a despolitização das eleições, que passariam a estar baseada em nomes e não em programas, o enfraquecimento dos partidos políticos, o incentivo da disputa intrapartidária, o encarecimento e dificuldade de fiscalização

dos gastos. Recentemente, a já citada Comissão de Reforma Política da Câmara inovou ao propor o voto misto, que consistiria em combinar o voto em lista com a preferência nominal pelos candidatos.

Defende-se por fim que, como todos terão conhecimento antecipado dos valores à disposição de cada campanha, será possível e viável que a população possa acompanhar a aplicação desses recursos pelas diversas candidaturas. Além disso, o sistema seria facilitado pelos montantes estarem concentrados nos próprios partidos e não mais nos candidatos. O aumento da transparência e da possibilidade de controle dos gastos, de fato, é patente.

4 - ENTRAVES E INCONVENIENTES: AS RAZÕES CONTRA O FINANCIAMENTO PÚBLICO

Se de um lado o financiamento público de campanhas é identificado com maior justiça e equidade na possibilidade de concorrer à cargos eletivos, por outro não raras são as críticas que se têm feito à proposta. 1) A primeira delas incide justamente na desconfiança de que, além de dispendiosa, o modelo seria inócuo para seus próprios propósitos. 2) alega-se ainda que o financiamento público poderia acarretar um déficit na competição eleitoral e tenderia a burocratizar as eleições. 3) Diz-se também que o financiamento privado não é um mal em si e pode ser a única forma de garantir uma competição eleitoral adequada. 4) Critica-se, por fim, o despejo de vultuosas somas para financiar partidos políticos, em detrimento de investimentos sociais, o que se agravaria ainda mais no caso de um país pobre como o Brasil.

A primeira crítica afirma que não cessaria o financiamento privado dos partidos eleitorais, que encontrariam nas mais variadas formas de burlar a lei, nem o caminho para continuar favorecendo interesses privados não confessos na condução das políticas públicas e decisões políticas.

Para tentar explicar a realidade do financiamento e tentativas de regulação, alguns autores usam fenômenos hidráulicos como ilustração: os recursos fluem naturalmente para os candidatos, abrindo brechas na lei ou descobrindo novos caminhos, cada vez que uma nova regra é estabelecida (SPECK, 2005, p.151). Segundo Bruno Wilhelm Speck, por exemplo, a proposta não muda nem a estrutura de controle na sua substância e nem as penalidades impostas aos transgressores. Portanto, nem do ponto de vista da prevenção, adequando a

norma às demandas do mercado de financiamento político, nem do ponto das sanções, o projeto interferiria sobre o fenômeno do caixa-dois⁸.

No que concerne à crítica do déficit na competição eleitoral, alega-se que como as normas de distribuição de recursos estariam ligados, dentre outros critérios, ao sucesso eleitoral em eleições prévias, o financiamento público exclusivo favoreceria a perpetuação dos mesmos partidos no poder, prejudicando a emergência de novas formas políticas e promovendo a burocratização das eleições. Segundo Délia Ferreira Rúbio (RUBIO, 2005, p.9), em distribuições baseadas no critério do sucesso eleitoral anterior é provável que o efeito de tal arranjo não seja a ampliação da participação ou a criação de um ambiente de competição aberto e plural, mas a consolidação dos partidos tradicionais e a manutenção do *status quo* do sistema partidário.

Teme-se ainda, que, uma vez que a distribuição de recursos públicos terá que seguir algum critério não igualitário, ou seja, nem todos os partidos receberão o mesmo montante, gerar-se-á um novo desequilíbrio eleitoral em prejuízo da igualdade, justamente um dos objetivos declarados do financiamento público exclusivo (RABAT, 2011, p.20). Não obstante, trabalhos como o de Mauro Macedo Campos, tendo em vista o PL 2679/2003, projetam na verdade um beneficiamento dos pequenos partidos, uma vez que todos receberiam igualitariamente um percentual do fundo partidário e que, pelos cálculos do referido PL, ainda haveria um percentual (14%) a ser distribuído igualmente entre os partidos com representantes na câmara (CAMPOS, 2004, p.44-45).

Diz-se também que a concentração de recursos eleitorais nas mãos de uma instância estatal, poderia tornar os competidores inteiramente dependentes do estado, com prováveis implicações negativas sobre o compromisso dos partidos com a sociedade civil (SPECK, 2005, p.156), preocupação já esboçada aqui pela concepção da “aposta democrática”. Teme-se que, com o financiamento público e a consequente perda do poder da sociedade de interferir nas finanças dos partidos, esta também perca influência na formulação final das propostas políticas. Este é, por exemplo, o argumento de Juan Rial (RIAL, 2005, p.104), que chega a falar, inclusive, em uma possível “ossificação dos partidos”, uma vez que estes ficariam dependentes unicamente de instâncias estatais, sem a maleabilidade necessária conferida pela oxigenação da sociedade.

É da própria possibilidade de déficit democrático com a adoção do financiamento público exclusivo, aliás, que vem a defesa de que o financiamento privado não seria um mal

⁸ Deve-se ter em conta, no entanto, que tal argumento é enfraquecido se novos mecanismos de fiscalização acompanharem a introdução do financiamento público exclusivo. Falar-se-á mais a este respeito adiante.

em si. O apoio financeiro de pessoas físicas, ou mesmo jurídicas, de pequeno volume seria uma entre várias outras manifestações do enraizamento social dos partidos políticos. Bani-lo completamente seria, talvez, um retrocesso em termos da democratização do sistema político brasileiro (SPECK, 2005, p.155). Márcio Nuno Rabat cita como exemplo o surgimento de um partido novo entre dois pleitos eleitorais. Ainda que ele surja com grande apoio popular e força política, teria direito, por qualquer critério possível de financiamento público, somente a uma pequena parcela de recursos dividida entre todas as agremiações. Assim, o financiamento público exclusivo de campanhas, seria quase fatal para os novos partidos políticos, o que provavelmente resultaria em estímulo à estagnação do quadro partidário (RABAT, 2011, p.20). A solução, mais uma vez, estaria na permissão das doações privadas para reestabelecer a dinamicidade da disputa, ainda que combinada com algum tipo de subvenção pública.

Por fim, questiona-se ainda que consideráveis somas sejam despendidas em campanhas eleitorais, em detrimento de outros investimentos possíveis com o dinheiro público. De fato, Renato Janine Ribeiro considera este um dos argumentos fundamentais daqueles que se opõe ao financiamento público (RIBEIRO, 2007, p.78). Considerando a má-imagem que os políticos têm no Brasil, realmente há consideráveis problemas de legitimidade política em redirecionar recursos que poderiam ser gastos com educação, saúde e segurança, para alimentar a atividade político-partidária. Da mesma forma, Délia Ferreira Rúbio também levanta o problema da legitimidade do financiamento público, ainda mais tendo em vista países subdesenvolvidos ou propensos a crises econômicas severas, com altos índices de pobreza e amplos setores da população com necessidades básicas insatisfeitas, em um momento de crise de confiança nos partidos políticos (RUBIO, 2005, p.9).

Mas será mesmo que o financiamento da atividade partidária oneraria de sobremaneira os cofres públicos? Hoje, estima-se que o financiamento público exclusivo custaria ao país algo da ordem de 966 milhões de reais. Este valor é obtido estipulando-se o valor 7 reais para cada um dos 138 milhões de eleitores⁹. De fato, tomado em valores brutos, trata-se de muito dinheiro. No entanto, esta soma corresponde a menos da metade do orçamento anual do Senado (em 2009, de 2,7 bilhões de reais¹⁰) e menos de 0,1% do orçamento geral da união, que em 2010 foi de 1,4 trilhões de reais¹¹. Parece-nos aqui tratar-se de um caso de decisão política a ser tomado pelos atores envolvidos.

⁹ FLEISHER, David. **Análise das perspectivas da Reforma política no Brasil, 2005-2006**. In: FLEISHER, David et all. **Reforma Política: agora vai?** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005P. 22

¹⁰ Disponível em http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado.

¹¹ Retirado de <http://www.divida-auditoriacidada.org.br>

Haveria terreno seguro para se caminhar aqui? Qual o efeito do financiamento público, experimentado em outros contextos? É o que passamos a ver a seguir.

5 - O FINANCIAMENTO PÚBLICO POSTO EM PROVA: O CASO ALEMÃO E OUTRAS EXPERIÊNCIAS

O modelo alemão, que analisaremos brevemente, não prevê o sistema de financiamento público exclusivo, mas uma forte subvenção de fundos públicos para financiar as campanhas eleitorais. Para os nossos propósitos de abordagem aproximativa, no entanto, é o suficiente, para mostrar algumas vantagens e desvantagens de um sistema de financiamento público mais consistente.

Segundo Délia Ferreira Rúbio (RUBIO, 2005, p.8-9), o financiamento público na Alemanha foi incorporado em 1959 com o objetivo principal de fazer com que os partidos, especialmente a União Demócrata Cristã e o Partido Demócrata Liberal, se tornassem independentes dos grupos de interesse que os financiavam. Ao mesmo tempo, permitiu ao Partido Social-Democrata estreitar o hiato que o separava daqueles partidos.

As bases legais para o financiamento das atividades partidárias na Alemanha continuam sendo o artigo 21, parágrafo 1, norma 3, da Constituição Federal, e a Lei Partidária de 24 de Julho de 1967. De acordo com a Corte Constitucional Federal, algumas regulamentações vigoram desde a nova versão da Lei Partidária, aprovada em 1994:

- 1) Os partidos recebem DM 1,00 (um marco) para cada voto, e DM 0,50 para cada marco contribuído e doado, desde que as contribuições sejam feitas por pessoas físicas e não passem de 6.000 marcos anuais por pessoas.
- 2) Em substituição ao montante-base, todos os partidos passam a receber DM 1,30 para cada um dos primeiros 5 milhões de votos.
- 3) O financiamento federal é proporcionalmente reduzido se a parcela legal de um partido corresponder a mais de 50% das receitas totais do partido (teto relativo); se a parcela legal devida a todos os partidos ultrapassar 230 milhões de marcos, o

financiamento federal também é restringido a esta soma, podendo ainda este valor ser elevado conforme a elevação dos custos necessários à atividade partidária.

- 4) Outra condição, ainda, para se ter direito aos recursos é que os partidos prestem contas de suas entradas e saídas dinheiro, uma vez que parte significativa dos recursos financeiros provém de caixas públicos. (NASSMACHER, 2000, p.107-109).

Se é verdade que boa parte da regulamentação em relação à fiscalização das finanças partidárias adveio da reforma de 1994, também é verdade que a forte subvenção pública não impediu que, no início de 2000, a opinião pública se deparasse com casos de “caixas dois”, contas-fantasma e contas no estrangeiro. Denúncias mostraram que um lobista da indústria armamentista doava mais de 1,1 milhão de marcos por eleição, de forma não contabilizada (“caixa dois”) ao ex-presidente da CDU (União Demócrata Cristã da Alemanha), numa quantia que teria chegado a um total de aproximadamente 12 milhões de marcos (desde 1989). As transferências à bancada da mesma agremiação chegaram ainda à 1,7 milhões de marcos.

Apesar das denúncias, Karl-Heinz Nassmacher enfatiza que desde 1994 uma série de reformas no que concerne à fiscalização das finanças partidárias vêm sendo implementadas, não havendo que se imaginar que fatos como esses iriam se repetir. Lembra o autor ainda, que, ao contrário de outros países da Europa, a Alemanha não passou por qualquer escândalo correspondente nas últimas décadas, sendo, portanto, de certo modo realista excluir a hipótese de que haja desvios sistemáticos em favor dos caixas dos partidos na política federal e estadual (NASSMACHER, 2000, p. 107).

Mais uma vez, Segundo Délia Ferreira Rúbio, o financiamento público não evitou, como era seu condão, denúncias de corrupção e financiamento ilícito de campanhas eleitorais também em outras partes do mundo. O efeito do financiamento público como antídoto contra a corrupção não teria, assim, corroboração empírica suficiente. De fato, episódios de corrupção associados ao financiamento da política verificam-se tanto em países que preveem o financiamento público quanto naqueles que não o contemplam. Casos como o do, já citado, chanceler alemão Helmut Kohl, ou dos “Amigos de Fox” no México e o dos que redundaram nos processos da operação Mãos Limpas (*Mani Pulite*) na Itália se deram em contextos de sistemas com financiamento público de partidos e campanhas (RUBIO, 2005, p.10).

No mesmo sentido, David Samuels aponta que a Itália, que tinha um sistema eleitoral muito parecido com o brasileiro, adotou o financiamento público de campanhas nos anos

1970, mas ele acabou sendo abandonado em 1993 por causa do grande aumento de corrupção. Lá, defende Samuels, os reformadores associaram o sistema de financiamento público a mais, e não menos, corrupção (SAMUELS, 2007, p.20). David Fleisher também aponta a notícia de escândalos envolvendo “caixinhas” de campanha envolvendo o Partido Socialista Francês e contribuições clandestinas ao Partido Socialista Obrero Espanhol, escândalo que, aliás, teria provocado a queda do gabinete do primeiro-ministro Felipe González e a antecipação das eleições parlamentares (FLEISHER, 2002, p.152).

6 - MUDANDO O FOCO: A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES

Como se viu, uma das críticas fundamentais ao financiamento público de campanhas é de que ele não eliminaria por si os focos de corrupção que teria por escopo combater, uma vez que o poder econômico sempre encontraria formas de fazer valer seus interesses eleitorais. De outro lado, os defensores do financiamento público exclusivo defendem que adoção do modelo, além de comportar as vantagens já enumeradas, ainda permitiria como nenhum outro a fiscalização e a transparência nas eleições.

Não raro, como visto anteriormente, o financiamento público de campanhas vem associado a outros arranjos institucionais que favoreceriam, segundo seus defensores, a fiscalização e a transparência nos gastos eleitorais. De fato, no Relatório da Comissão de Reforma Política de 2011, o financiamento público exclusivo aparece associado ao voto em lista, que passaria a concentrar o voto no partido e não mais no candidato. Alega-se que, com isso, as campanhas ficariam mais baratas e o controle por parte da justiça eleitoral seria mais eficaz.

Na verdade, vale ressaltar que nenhuma mudança institucional surtirá resultados satisfatórios se não vier, de fato, acompanhada do aprimoramento da fiscalização dos gastos de campanha e o combate à corrupção eleitoral. E longe de se imaginar que em nada se avançou nos últimos neste aspecto, estudos mostram que o modelo institucional brasileiro passou por diversas mudanças positivas¹² desde a implementação da justiça eleitoral até os

¹² A este respeito cf. BOHN, Simone Rodrigues da Silva; FLEISHER, David; WHITACKER, Francisco. **A fiscalização das eleições**. In: SPECK, Bruno Wilhelm. **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora Unicamp, 2002. p. 152.

dias de hoje. No entanto muitas ainda são as modificações a serem implementadas e sua necessidade encontra-se cada dia mais urgente.

Autores como David Fleisher (FLEISHER, 2000, p.79), colocam entre as principais reformas a serem realizadas a dotação de maiores poderes à Justiça Eleitoral. Segundo este autor, Muitas vezes os TREs constataam claramente excessos do poder econômico público e privado, mas não têm poderes legais para intervir e coibir os abusos.

Em um outro trabalho (BOHN; FLEISHER; WHITACKER, 2002 p.96), Fleisher e outros chegam a defender que sejam concedidos à Justiça Eleitoral poderes de investigação e a limitação das medidas liminares. Certamente, propostas como essas, apesar de sedutoras à primeira vista, precisariam lidar com uma série de questões envolvendo os direitos fundamentais e as limitações legais dos poderes. Uma outra proposta interessante, no entanto, é a quebra do sigilo bancário das campanhas para que se possa fiscalizar e monitorar o financiamento dos partidos em dados correntes e não apaneas ex-post-factu (FLEISHER, 2000, p. 96). Sem o aperfeiçoamento da fiscalização, quaisquer mudanças no sistema de financiamento de campanhas, seriam, de fato, inócuas.

7 - CONCLUSÕES

Conforme exposto, a defesa do financiamento público exclusivo de campanhas está pautada no diagnóstico que se faz das distorções geradas pela força do poder econômico nas disputas eleitorais. Nomeadamente, estas distorções estariam ligadas, como visto, ao desequilíbrio na competição eleitoral, à subversão do princípio democrático da igualdade política e a uma forte dependência dos candidatos eleitos em relação a seus financiadores.

Nossa primeira conclusão, principalmente depois de demonstrada a relação direta entre os recursos empreendidos e o sucesso eleitoral e à dependência dos candidatos em relação ao poder econômico, é que de fato o modelo atual representa uma séria distorção no que concerne à igualdade democrática e à própria transparência na relação entre os representantes e seus financiadores, o que nos leva ao menos a concluir pela necessidade de mudanças institucionais no sentido de reduzir a força do poder econômico e promover uma maior equidade política a partir de novos arranjos institucionais, que deveriam envolver, pelo menos, um maior dispêndio de recursos públicos.

Em segundo lugar, não nos pareceu que a simples adoção do financiamento público de campanhas seja a panaceia para os males que se propõe a resolver. A possibilidade da existência de relações promíscua entre o poder político e o poder econômico, como aqui demonstrado, de fato, não desaparece em contextos de financiamento público. Ao insistir em sua defesa poder-se-ia objetar, no entanto, que a mera possibilidade de ocorrer o “caixa dois” em contextos de financiamento público em nada se compara a um modelo onde a relação de dependência é quase certa pela necessidade de se tornar competitivo eleitoralmente. A própria possibilidade da autonomia, ainda mais com as facilidades de se fiscalizar os partidos políticos, por si só já representaria um avanço em relação ao modelo atual.

Em terceiro lugar, o ponto de vista segundo o qual o financiamento público poderia acarretar um déficit na competição eleitoral e tenderia a burocratizar as eleições parece ser, por outro lado, um dos argumentos mais fortes contra o financiamento público exclusivo. De fato, é difícil encontrar um critério que contemple tanto a representatividade eleitoral quanto condições mínimas para que toda a força política possa emergir, em condições equânimes, como força hegemônica. Uma defesa categórica do financiamento público exclusivo diante deste ponto deveria demonstrar um arranjo tal em que a todas as forças fossem garantidas condições mínimas de se fazer uma campanha competitiva. Isso de fato, não foi demonstrado ainda, pelo menos na literatura a que tivemos acesso.

Sobre este ponto, poder-se-ia levar em conta, por outro lado, que partidos pequenos já contam com dificuldades em angariar recursos e que a distribuição desigual de recursos públicos já vige no sistema atual no que concerne, por exemplo, ao tempo reservado na televisão ou à distribuição do fundo partidário. Não por outro motivo, o próprio Relatório Final da Comissão de Reforma Política da Câmara afirma que em uma simulação dos valores que seriam destinados aos partidos, segundo as regras do projeto, a distância relativa entre as agremiações seria reduzida no modelo de financiamento público¹³, o que não refuta, no entanto, a falta de competitividade e o surgimento de uma importante barreira para a emergência de novas forças políticas. Caso a defesa do financiamento público não consiga responder a esta crítica, uma solução interessante parece ser o sistema alemão dos *matching funds* esboçado anteriormente, que vincula as dotações de recursos públicos às doações privadas aos partidos¹⁴.

¹³ **Relatório final da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados.** Disponível em < <http://www.henriquefontana.com.br/projetos-deputado-federal-henrique-fontana/reforma-politica---relatorio-final>> Acesso em: 16 de Dezembro de 2011.

¹⁴ Para uma visão geral deste modelo cf. RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados.** Novos Estudos CEBRAP, n. 73. nov. 2005. p. 11.

Em relação à falta de prioridade ou de legitimidade para alocar vultosas somas para financiar partidos políticos, em detrimento de investimentos sociais, tem-se somente a reforçar que se trata de uma decisão política a ser feita. Como visto, o financiamento público exclusivo custaria aos cofres públicos algo da ordem de 966 milhões de reais. Se tomado em valores absolutos esta, de fato é uma soma elevada. No entanto, demonstrou-se que o valor corresponde a metade do orçamento anual do Senado (em 2009, de 2,7 bilhões de reais) e menos de 0,1% do orçamento geral da união, que em 2010 foi de 1,4 trilhões de reais. Trata-se de saber se vale à pena pagar o preço, se é que o modelo funciona, de se ter uma disputa mais equitativa, autônoma e com menos corrupção.

Uma maneira de angariar legitimidade frente a opinião pública seria, talvez, combinar a alocação de recursos para o financiamento público com uma reforma administrativa de ambas as Casas do Congresso Nacional (“cortar na própria carne”), sinalizando para a população um esforço de austeridade com os recursos públicos, e outras medidas mais econômicas tais quais como a realização de todas as eleições em um único ano.

De um modo geral, nossa conclusão é de que, de acordo com a literatura pesquisada, não existem razões categóricas para se adotar ou refutar o financiamento público exclusivo, sendo somente possível, a partir dos dados apresentados, enumerar argumentos e levantar cenários possíveis. O que se pode afirmar, sem sombra de dúvidas, é que de fato são verificadas fortes distorções na representação política ocasionadas pela força do poder econômico, com graves prejuízos para o princípio da igualdade requerido pelo ideal normativo democrático. Tal constatação serviria ao menos para recomendar um maior controle dos gastos eleitorais, novos arranjos (tais quais o voto em lista, com o estabelecimento de teto para as campanhas) e medidas de subvenção, cuja especificidade escapam ao objetivo do presente trabalho.

De acordo com nossas conclusões, o financiamento público exclusivo poderia ser defendido tão somente como uma aposta possível para promover a autonomia dos partidos frente ao poder econômico, disputas mais equitativas e o combate à corrupção eleitoral, sem, no entanto, ignorar os poderosos inconvenientes aos quais está associado.

No contexto do modelo constitucional brasileiro, que desde 46 parece optar por um tipo de consociativismo¹⁵, ou seja, um arranjo institucional caracterizado por uma constituição escrita, congresso bicameral e simétrico, organização federativa, multipartidarismo, acesso das minorias à representação, voto proporcional e com um renovado mecanismo de revisão

¹⁵ Para uma visão geral deste modelo cf. LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium Editora, 2005. p.115.

judicial a partir de 1988, resta saber se o financiamento público exclusivo continuaria favorecendo o modelo, ou faria o sistema pender para algum tipo de arranjo majoritário.

Se por um lado, a adoção do financiamento público exclusivo com o voto em lista tenderia a fortalecer os partidos em detrimento de candidaturas personalistas, promovendo assim o sistema proporcional, por outro o possível favorecimento dos partidos maiores poderia diminuir as chances de competição eleitoral, o que, mais uma vez, parece ser o calcanhar de Aquiles do financiamento público exclusivo. De qualquer modo, mais uma vez, apenas cenários podem ser traçados, sem que se, consiga, a partir de reflexões puramente teóricas, abarcar a totalidade das variáveis envolvidas e prever o comportamento dos atores interessados. Este aliás, parece ser o limite da discussão neste âmbito, sendo a política, sempre maior e mais complexa do que as ciências que se debruçam sobre ela.

8 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Relatório final da Comissão de Reforma Política da Câmara dos Deputados. Disponível em < <http://www.henriquefontana.com.br/projetos-deputado-federal-henrique-fontana/reforma-politica---relatorio-final>> Acesso em: 16 de Dezembro de 2011.

BACKES, Ana Luiza. **Legislação sobre Financiamento de Partidos e de Campanhas Eleitorais no Brasil, em Perspectiva.** Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2001.

BOHN, Simone Rodrigues da Silva; FLEISHER, David; WHITACKER, Francisco. **A fiscalização das eleições.** In: SPECK, Bruno Wilhelm. Caminhos da transparência. Campinas: Editora Unicamp, 2002.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Financiamento de campanhas eleitorais e accountability na América do Sul: Argentina, Brasil e Uruguai em perspectiva comparada.** Programa de Ciência Política da UFMG, 2004

DWORKIN, Ronald. **A Virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade.** São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FLEISHER, David. **Análise das perspectivas da Reforma política no Brasil, 2005-2006.** In: FLEISHER, David et all. **Reforma Política: agora vai?** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005

_____. **Reforma Política e financiamento de campanhas eleitorais.** In: HOFMEISTER, W. (Org.). **Os custos da Corrupção.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, p. 79-104, 2000.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula: dois séculos de política brasileira**. São Paulo: Augurium Editora, 2005.

NASSMACHER, Karl-Heinz. **O financiamento de partidos na Alemanha posto à prova**. In: SPECK, Bruno Wilhelm et all. **Os custos da Corrupção**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

NOZICK, Robert. **Anarquia, Estado, Utopia**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

RABAT, Márcio Nuno. **O Financiamento de campanhas eleitorais no Brasil e a proposta de financiamento público exclusivo**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2011.

RIAL, Juan. **O dinheiro e as organizações políticas: regulações e realidade na América Latina**. In: FLEISHER, David et all. **Reforma Política: agora vai?** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005

RIBEIRO, Renato Janine. **Financiamento de campanha (público versus privado)**. In: ANASTASIA, Fátima. AVRITZER, Leonardo (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007

RUBIO, Delia Ferreira. **Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados**. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 73. nov. 2005.

SAMUELS, David J. **Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma**. In: *Suffragium - Rev. do Trib. Reg. Eleit. do Ce, Fortaleza*. v.3.n.4, p.1-172 jan/jun, 2007.

SPECK, Bruno Whilhem. **Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

_____. **O financiamento de campanhas eleitorais**. In: ANASTASIA, Fátima. AVRITZER, Leonardo (org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.