

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO
E DOUTORADO ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DEMANDAS SOCIAIS E
POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL**

Ianaiê Simonelli da Silva

**A EFETIVAÇÃO DAS AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E
COMBATE À CORRUPÇÃO NO ATUAL SISTEMA ELEITORAL
BRASILEIRO**

Santa Cruz do Sul

2014

Ianaiê Simonelli da Silva

**A EFETIVAÇÃO DAS AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E
COMBATE À CORRUPÇÃO NO ATUAL SISTEMA ELEITORAL
BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação – Mestrado em Direito, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Gesta Leal

Santa Cruz do Sul

2014

Ianaiê Simonelli da Silva

**A EFETIVAÇÃO DAS AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E
COMBATE À CORRUPÇÃO NO ATUAL SISTEMA ELEITORAL
BRASILEIRO**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Doutor Rogério Gesta Leal
Professor Orientador

Dr. Ricardo Hermany
Professor Examinador - UNISC

Dr. Voltaire de Lima Moraes
Professor Examinador – PUC-RS

*Ao meu pai que em todos os momentos da minha vida me apoiou em todas as
minhas decisões.*

*À Kauana minha irmã, afilhada, filha, amiga e também a razão de me manter
firme nos dias menos fáceis.*

*À minha mãe, que sempre me estimulou a perseguir meus
sonhos, me amparou em todos os momentos cruciais da minha vida e que é
um exemplo pra mim: este trabalho também é seu!*

AGRADECIMENTOS

O mestrado para mim, muito mais do que a realização de um sonho e de um objetivo profissional, foi uma mudança de vida. Superei limites, obstáculos, medos e angústias e cresci, não apenas intelectualmente, mas, sobretudo, como pessoa, como ser humano.

Agradeço a Deus por ter me iluminado e me conduzido até aqui, dando-me força, capacidade, sabedoria, serenidade e discernimento.

À minha família, principalmente à minha mãe - minha melhor amiga, uma grande guerreira, que jamais esmoreceu diante dos desafios -, por todo o amor, carinho, compreensão e incentivo, e por todas as palavras de conforto a cada telefonema choroso ou momento de angústia. À minha irmã Kauana, pelo apoio e pelo estímulo em cada etapa desta jornada, por tantos gestos de carinho e pelo amor incondicional. Ao meu pai, que me ensinou a dar os primeiros passos na escola da vida, que me ensinou a ser honesta e sempre dar o melhor de mim.

Aos mestres, professores e amigos, que me auxiliaram e me deram apoio e incentivo em toda minha jornada acadêmica.

Ao meu orientador, professor Dr. Rogério Gesta Leal, que, para além da competência e sabedoria com a qual orientou a presente dissertação, foi também um amigo e conselheiro. Grande mestre na arte de ensinar e exemplo a ser seguido pela postura pessoal e profissional. Obrigada pelo apoio, incentivo, confiança e dedicação!

À Universidade de Santa Cruz do Sul, por todos esses anos de formação e qualidade de ensino e pelo apoio concedido aos meus estudos através do Programa BIPSS – Bolsas Institucionais para Programas de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul. Agradeço ainda ao PPGD - Mestrado e Doutorado da UNISC, por meio dos professores, funcionários e colegas, pelas influências na formação do meu convencimento jurídico.

Enfim, a todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização deste trabalho: MUITO OBRIGADA!

“O que me preocupa não é nem o grito dos corruptos, dos violentos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética...O que me preocupa é o silêncio dos bons.”

Martin Luther King

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo fazer uma análise acerca das ações e políticas públicas de prevenção e combate à corrupção no sistema eleitoral brasileiro contemporâneo, demonstrando sua eficácia ou não e, para tanto, verificar-se-á o tratamento dado a esses casos pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos Poderes de Estado do Rio Grande do Sul, considerando as possíveis fragilidades estruturais da democracia representativa e do sistema eleitoral, sopesando o fato de a corrupção tratar-se de uma patologia social com múltiplas matizes. Assim, considerando a corrupção um fenômeno com matizes sociais, filosóficas, políticas, culturais e institucionais, e que além disso contamina de forma impactante o sistema eleitoral brasileiro, o problema que se apresenta é se as ações e políticas públicas vigentes têm apresentado resultados satisfatórios a ponto de promover efeitos estancos às práticas corruptivas que atacam o atual sistema eleitoral brasileiro. O método de abordagem a ser utilizado no desenvolvimento da pesquisa será o hipotético dedutivo, fundamentado na leitura de doutrinadores, para que se possa a partir da construção textual responder a problemática central da pesquisa com uma das hipóteses previstas, qual seja, a possibilidade de haver efetivação de políticas públicas de prevenção e combate à corrupção eleitoral no Brasil, considerando o sistema atual da democracia representativa e a estrutura viciada do sistema político brasileiro com brechas para a corrupção eleitoral e para uma representação política que, em muitos casos, não atende às aspirações do povo brasileiro. Por fim, para alcançar este resultado, serão adotados os procedimentos técnicos de investigação, tais como, pesquisa bibliográfica, pesquisas e reflexões jurisprudenciais e doutrinárias, como livros, revistas especializadas sobre a temática, periódicos jurisprudenciais, entre outros, que permitem dar suporte ao texto para averiguar a efetivação das políticas públicas de prevenção e combate à corrupção no sistema eleitoral brasileiro, bem como se as discussões geradas pelos processos que envolvem crimes eleitorais, que tramitam na Justiça Eleitoral contribuem para o processo de prevenção e combate dessa patologia social.

Palavras-chave: Ações e Políticas Públicas, Corrupção, Prevenção e Combate, Sistema Eleitoral Brasileiro, Justiça Eleitoral.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo analizar acerca de las acciones y políticas públicas para prevenir y combatir la corrupción en el sistema electoral brasileño contemporáneo, demostrando su eficacia o no y, por lo tanto, será comprobar el manejo de estos casos por el Tribunal Superior electoral y de los Poderes del Estado de Río Grande do Sul, teniendo en cuenta las posibles deficiencias estructurales de la democracia representativa y el sistema electoral, que pesa el hecho de que la corrupción regálate una patología social con múltiples matices. Teniendo en cuenta la corrupción un fenómeno con matices sociales, filosóficos, políticos, culturales e institucionales, y también contaminar impactante del sistema electoral brasileño, el problema que se plantea es si las acciones y políticas públicas actuales han mostrado resultados satisfactorios apuntar a promover los efectos estancos a las prácticas corruptas que atacan el actual sistema electoral brasileño. El método de enfoque que se utilizará en la investigación será el hipotético deductivo, basado en la lectura de los académicos, para que podamos de la construcción textual responder al problema central de investigación con uno de los casos previstos, es decir, la posibilidad de la aplicación efectiva de las políticas públicas para prevenir y combatir la corrupción electoral en Brasil, teniendo en cuenta el actual sistema de la democracia representativa y la estructura adictos del sistema político brasileño con aspilleras para la corrupción electoral y la representación política que, en muchos casos, no se cumple con las aspiraciones el pueblo brasileño. Por último, para lograr este resultado se adoptarán los procedimientos técnicos de la investigación, como la literatura, la investigación y jurisprudencial y reflexiones doctrinales, tales como libros, revistas sobre el tema, revistas jurídicas caso, entre otros, que permiten apoyar el texto para determinar si hay políticas públicas eficaces para prevenir y combatir la corrupción en el sistema electoral brasileño, así como se las discusiones generadas por procesos relacionados con delitos electorales, procesados por el Tribunal Electoral de contribuir al proceso de prevención y lucha contra esta patología social.

Palabras clave: Acciones y Políticas Públicas, de Prevención y Lucha contra la Corrupción, Sistema Electoral Brasileño, Justicia Electoral.

LISTA DE ABREVIATURAS

CE Código Eleitoral

ADEP Ação Democrática Popular

CNBB Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

IBADE Instituto Brasileiro de Ação Democrática

LC Lei Complementar

MCCE Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

MVC Movimento do voto Consciente

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PCB Partido Comunista Brasileiro

PCdoB Partido Comunista do Brasil

PC FARIAS Paulo Cesar Farias

PDT Partido Democrático Trabalhista

PMDB Partido do Movimento Democrático do Brasil

PP Partido Progressista

PRN Partido da Reconstrução Nacional

PSDB Partido da Social Democracia Brasileira

PSTU Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PSOL Partido Socialismo e Liberdade

PT Partido dos Trabalhadores

PTB Partido Trabalhista Brasileiro

RESPE Recurso Especial

STF Supremo Tribunal Federal

STJ Superior Tribunal de Justiça

TRE-RS Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul

TRE-SC Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

TSE Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO POLÍTICO E SOCIAL	15
2.1 Fundamentos filosóficos e políticos da corrupção enquanto fenômeno social	16
2.2 A corrupção como problema cultural	26
2.3 A corrupção institucional do setor público e privado	36
3 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: UM PROBLEMA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?	44
3.1 Fragilidades da democracia representativa e suas repercussões no sistema eleitoral brasileiro	46
3.2 Funcionalidades e disfunções do sistema eleitoral brasileiro	57
3.3 Indicadores da corrupção eleitoral no Brasil: corrupção eleitoral no âmbito das relações partidárias e financiamento privado e público de campanhas	67
4 CORRUPÇÃO ELEITORAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE TEÓRICA, POLÍTICA E JURISPRUDENCIAL DE SUA INCIDÊNCIA E DE AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE	87
4.1 Aspectos recorrentes das patologias corruptivas eleitorais a partir da delimitação jurisprudencial especializada no Brasil: indicadores materiais	88
4.2 Ações e políticas públicas de prevenção e combate a corrupção eleitoral	99
4.2.1 O caso do movimento de combate à corrupção eleitoral	102
4.2.2 O Movimento do Voto Consciente	105
4.2.3 A experiência do Departamento Estadual de Gestão do Conhecimento para a Prevenção e a Repressão à Corrupção (DEGECOR), do Estado do Rio Grande do Sul: uma política de Estado	107
4.2.4 Ações institucionais da Justiça Eleitoral	109

4.2.5 A Lei Ficha Limpa enquanto política de Estado para enfrentamento da corrupção eleitoral	113
5 CONCLUSÃO	120
6 REFERÊNCIAS	131

1 INTRODUÇÃO

A corrupção não é um fenômeno que ocorre apenas no Brasil, ela é encontrada em todos os países do mundo, em alguns com mais intensidade que em outros. No Brasil, segundo historiadores, o fenômeno da corrupção está presente na sua história desde sua colonização. Esse mal vem prejudicando o desenvolvimento político, social e econômico do país, uma vez que atinge diretamente, investimentos públicos em diversos setores, tais como, saúde, educação, segurança, habitação, infraestrutura, dentre outros, por conseguinte, ferindo direitos fundamentais dos cidadãos.

Além da corrupção não ser um acontecimento isolado no Brasil, da mesma forma, não é uma particularidade única da esfera política. Essa patologia perpetrada no setor público, privado, instituições sindicais, religiosas, organizações sociais e até mesmo em termos de relações individuais e intergrupais. Esse mal está atrelado ao surgimento da humanidade, mais precisamente, ao aparecimento do lucro e da cobiça humana, logo, onde existe um grupo de pessoas, há a possibilidade do lucro, e, por conseguinte, existe a corrupção.

Assim, considerando-se a corrupção como um fenômeno com múltiplas matizes, quais sejam, sociais, filosóficas, políticas, culturais ou institucionais, e que além disso ela contamina de forma impactante o sistema eleitoral brasileiro, evidenciado pelo modelo democrático que se consolidou no Brasil, ao invés de apresentar-se como um ferramenta de controle da corrupção, acabou por fomentá-la.

Todavia, a hipótese que a pesquisa sustenta é que em nível de políticas públicas de prevenção e combate à corrupção no atual sistema eleitoral, não se tem atingido efeitos satisfatórios de inibição às práticas corruptivas na seara eleitoral, argumentando-se a possibilidade de combate à corrupção em duas formas de enfrentamento, a primeira volta-se a um princípio mais cultural, no sentido de reforçar o princípio da virtude cívica, incentivando à participação, abrandando a assimetria entre representantes e representados e, deste modo, diminuindo o *déficit* democrático. Já a outra forma, inserida em uma expectativa de soluções institucionais, aumentando a publicidade e transparência para que

haja um desencorajamento das práticas de corrupção, além de culpabilizar e criminalizar tais desvios.

O método de abordagem utilizado no desenvolvimento da pesquisa foi o hipotético dedutivo, fundamentado na leitura de doutrinadores, para que se possa a partir da construção textual, responder a problemática central da pesquisa com uma das hipóteses previstas, qual seja, a possibilidade de haver efetivação de políticas públicas de prevenção e combate à corrupção eleitoral no Brasil, considerando o sistema atual da democracia representativa e a estrutura viciada do sistema político brasileiro com brechas para a corrupção eleitoral e para uma representação política que, em muitos casos, não atende às aspirações do povo brasileiro.

Foram utilizados os procedimentos bibliográfico, jurisprudencial e histórico, isto é, para elaborar uma análise acerca do desenvolvimento do sistema eleitoral brasileiro e a posição brasileira frente aos instrumentos de prevenção e combate à corrupção, procedimentos esses que permitem o suporte necessário ao texto para averiguar se há efetivação das políticas públicas de prevenção e combate à corrupção no sistema eleitoral brasileiro e, a partir daí proceder-se-á a uma crítica sobre a democracia representativa por se tratar de um sistema falho e propenso à corrupção.

Nesse passo, a dissertação foi estruturada de forma que, no capítulo inicial, elaborou-se uma abordagem quanto aos fundamentos filosóficos e políticos da corrupção enquanto fenômeno social, para que em seguida, adentrasse ao tema da corrupção enquanto um problema cultural enraizado na sociedade brasileira, com um breve relato histórico desde o período colonial até os tempos atuais. Esse histórico é de suma importância, uma vez que na origem da história brasileira, existiu um conjunto de explorações, começando pela colonização portuguesa. Quando o Brasil passou a ser República teve-se a figura dos coronéis, grandes latifundiários, fazendeiros que detinham o domínio dos poderes políticos, econômicos e sociais e de sua região.

Assim, se pode perceber que a corrupção que aflige o Brasil ainda hoje, decorre, em sua maioria, das práticas existentes nos séculos passados, sendo que um reflexo da evolução cultural brasileira, que baseia-se em princípios como o do patrimonialismo, do clientelismo e do coronelismo. Princípios esses que transcorrem pela cultura brasileira, gerando afetividade, compadrio, laços

mantidos por relações desiguais, além de troca de favores e benefícios, sendo que essa cultura brasileira, em que o público se mistura com o privado, perpetua uma corrupção institucionalizada, minando, por conseguinte, as relações dos setores público e privado, que é outro ponto analisado neste capítulo inicial.

Destarte as relações estabelecidas no setor privado e que venham a imbricarem-se com o setor público, muitas vezes vêm infectadas por atos corruptivos oriundos de acordos estabelecidos no período pré-eleitoral, afetando o sistema eleitoral e a democracia, sendo que o Brasil vive, atualmente, um momento em que a corrupção dessa espécie parece se intensificar.

Tendo em vista a influência dessas relações no modelo democrático consolidado no Brasil, no segundo capítulo, passou-se a fazer uma abordagem acerca da democracia representativa, suas fragilidades e repercussões no sistema eleitoral brasileiro, as funcionalidades e disfunções desse sistema, bem como, os indicadores da corrupção eleitoral no Brasil, corrupção eleitoral no âmbito das relações partidárias e financiamento privado e público de campanhas. Ocorre que, o sistema eleitoral brasileiro tem sido apontado pela doutrina como uma das maiores causas da corrupção no país. Além disso, os limites postos pela democracia representativa fragilizam e produzem efeitos no sistema eleitoral.

Portanto, são trazidas à baila algumas das causas e consequências, que se entendem pertinentes ao debate da corrupção no sistema eleitoral brasileiro no sentido de verificar se se trata de um problema da democracia representativa, pontuando questões como, àquelas referente às democracias de massa que proporcionam aos eleitores o poder de escolha de seus representantes políticos, ainda que ela seja rotineira e minimizada, limitada, ao passo que gera um desempenho excessivo aos grandes partidos. Em decorrência disso, somado as suas próprias disfunções, o sistema eleitoral brasileiro se mostra muito propenso ao desenvolvimento de atos corruptivos que o contamina. Outrossim, a formatação do sistema eleitoral brasileiro propicia a corrupção afetando o sistema como um todo, permeando as relações partidárias em prol do alcance do poder, devido à pertinência desse tema pontuou-se alguns indicadores da corrupção eleitoral no Brasil no

âmbito das relações partidárias e financiamento privado e público de campanhas.

Na medida em que se desenvolveu a verificação de indicadores acerca da corrupção eleitoral, no terceiro capítulo, se construiu uma análise teórica, política e jurisprudencial da corrupção eleitoral no Brasil, elencando os aspectos recorrentes das patologias corruptivas a partir da delimitação jurisprudencial especializada do TSE e do TRE-RS, ressaltando os indicadores materiais, além de, ter identificado que a captação ilícita de sufrágio (compra de votos) é a prática mais recorrente nas Cortes.

Ademais, elencaram-se as ações e políticas públicas existentes no sentido de prevenir e/ou combater a corrupção eleitoral, considerando que essa patologia existe desde o princípio da formação da República Federativa e persiste até os dias atuais, se mostrando cada vez sórdida e maléfica à sociedade como um todo, uma vez que afronta princípios e direitos fundamentais consagrados na Constituição.

Dentre as ações e políticas relacionadas à prevenção e combate à corrupção eleitoral, se pode citar o movimento de combate à corrupção eleitoral – MCCE; o movimento do voto consciente; Campanha Eleições 2014; Campanha TRE-SC (2014) e a Lei Ficha Limpa, que é decorrente de uma mobilização organizada pela sociedade civil em conjunto com o MCCE, além das citadas abordou-se ainda uma política de Estado estabelecida no Rio Grande do Sul, cuja finalidade precípua é prevenir a expansão de atos corruptivos, que é concretizada por intermédio do Departamento Estadual de Gestão do Conhecimento para Prevenção e Repressão à Corrupção – DEGECOR.

Tem-se claro, afinal, que a temática é deveras complexa. Portanto, o presente trabalho, antes de ser conclusivo, pretende contribuir ao debate e ao progresso dos instrumentos de prevenção e controle da corrupção no atual sistema eleitoral brasileiro.

2 A CORRUPÇÃO COMO FENÔMENO POLÍTICO E SOCIAL

O fenômeno da corrupção é um tema de difícil compreensão e definição por abranger múltiplos campos do conhecimento, havendo inúmeros conceitos que esclarecem o que vem a ser esta prática. Em suma, a corrupção tanto pode sugerir a ideia de destruição como a de mera degradação, assumindo uma perspectiva natural, como evento efetivamente apurado na realidade fenomênica, ou meramente valorativa.

A corrupção, aqui tratada de modo geral, é uma relação social estabelecida entre duas pessoas ou dois grupos de pessoas (corruptos e corruptores), com o objetivo de transferir ilegalmente renda, da sociedade ou de fundo público, para a concretização de fins exclusivamente privados. Relação essa que abrange a troca de favores entre os grupos ou pessoas e comumente o pagamento dos corruptos com a utilização de propina ou de quaisquer outros tipos de incentivos, acondicionados pelas regras do jogo e, por conseguinte, pelo sistema de incentivos que delas insurgem.

Estudos sobre o assunto confirmam diversos indicativos de corrupção desde os primórdios do país demonstrando como foram perpetrados no decorrer dos anos e a maneira como foram decisivos na construção da administração pública brasileira.

As histórias que foram difundidas acerca da corrupção ocultam seu entendimento como um fenômeno eminentemente político, cujas implicações são sociais, políticas, econômicas, culturais e institucionais. Além disso, as imagens e versões morais e moralistas que ocasionam o desaparecimento ou a falta de percepção dos efeitos da desigualdade social no Brasil, bem como o emprego do Estado para e pelas elites.

Por ser este um tema tão complexo, a sociologia é de grande valia no auxílio da compreensão da corrupção enquanto fenômeno social a ser prevenido e combatido, sendo que a interlocução será conduzida, inicialmente, pela filosofia política clássica, chegando aos autores contemporâneos.

Em seguida, abordar-se-á a corrupção enquanto um problema cultural enraizado na sociedade brasileira, fazendo um breve relato histórico desde o período colonial até os tempos atuais. Por fim, far-se-á uma abordagem da corrupção institucional nos setores público e privado, trazendo questões

relacionadas entre corrupção e democracia, sendo que o Brasil vive atualmente um período em que a corrupção parece se intensificar, além de todos os últimos casos envolvendo o mau uso do dinheiro público fazem com que seja imprescindível fortalecer a democracia.

2.1 Fundamentos filosóficos e políticos da corrupção enquanto fenômeno social

Em termos práticos sabe-se que a corrupção é um dos principais fatores agravantes da desigualdade social pela qual desvia os recursos públicos, evitando que cheguem aos cidadãos. Além disso, a corrupção restringe o crescimento econômico, pois gera insegurança no setor empresarial e, por conseguinte, afasta novos investimentos e, ainda constitui formas de corrupção, como a concorrência desleal na esfera privado. A corrupção ainda agrava questões relacionadas à segurança pública do país, porquanto pode estar ligada a outros crimes como tráfico de influência, enriquecimento ilícito, tráfico de armas e drogas, lavagem de dinheiro, dentre outros.

Leal (2013) explica a dificuldade de sustentação de códigos morais de comportamentos individuais e sociais, devido à conquista de mínimos existenciais conquistados pela Civilização Contemporânea. Para ele, o problema é saber em que medida é possível defender a existência de uma moralidade pública e outra privada a fim de gerar possibilidades de controle de tratamento curativo e preventivo de atos de corrupção.

Ademais, desde os primórdios da civilização, o tema da corrupção é tratado pelos pensadores, cada um a seu tempo, que o considera como intrínseco às pessoas, aos governos e às sociedades.

Nesse contexto, em Aristóteles (1993), é possível observar que sempre há possibilidade para a corrupção e que a mesma retrocede para o fundo da cena deixando insurgir certo otimismo, conquistado pela adaptação da reflexão para o terreno da ação, no mundo conveniente dos homens, avesso às pretensões transcendentais da metafísica e a todo saber de caráter divino.

A corrupção sendo um fenômeno político e social afeta, inicialmente, as pessoas (corruptor e corrompido) que se alastra até contaminar os agentes políticos de um Estado, de uma cidade ou de uma instituição, o que para

Maquiavel (2007) é diferente, sendo que a corrupção do povo encontra sua origem na corrupção de seus governantes.

Ainda para o Renascentista, a considerar o seu tempo – século XV -, aquele povo que tem êxito em suas conquistas, acaba por relaxar e permite se degradar. A corrupção se refere primordialmente aos costumes do povo que, uma vez corrompidos, fazem com que as boas instituições não gerem mais bons efeitos, e, por conseguinte, as leis não sejam mais eficazes. Vai adiante e, conclusivamente, salienta que uma vez que o povo esteja corrompido parece não restar alternativa, a não ser a refundação do estado ou a reforma das instituições por um único homem incorruptível (Maquiavel, 2000).

O que não destoa de Thomas Hobbes (1993), teórico político do século XVII, cujas teorias analisam a natureza do homem e a necessidade de um governo, principalmente, quando ressalta que em virtude da natureza humana a sociedade não é buscada por si mesma, mas sim por que queremos auferir as vantagens que ela pode nos trazer.

Na construção teórica de Hobbes (2006), o Estado origina-se a partir da vontade dos homens de sair das condições precárias em que viviam em decorrência do estado de natureza, escapando da guerra em busca da paz. Deste modo, se faz necessário um poder comum, que seja apropriado para se defender a comunidade, afiançando-lhes paz e segurança satisfatórias. Para ele, a finalidade do Estado é o bem comum entre todos os indivíduos no qual o poder de seu representante é absoluto e soberano. Assim, com a criação do Estado, a liberdade do indivíduo se restringe às permissões (aparato legal – lei civil) do soberano, e o poder soberano é imprescindível para a garantia da paz social.

Para Hobbes (2006), a soberania é a alma do Leviatã, sendo que o Estado é fonte do direito, criando direitos ao promulgá-los. O que se deve ter cuidado nesse ponto é que a corrupção não deve ser reduzida à mera violação da legalidade.

No século XVIII, há ainda o problema da socialização do homem que de acordo com Hume (2000-2004) e Rousseau (1978) seria um pano de fundo da corrupção. Para os autores, o termo *socialização* indica a ideia de um processo, em que a sociedade é percebida como um ente formado no tempo. Tanto Hume (2000-2004) quanto Rousseau (1978) sugerem uma ruptura com a

tradição, uma vez que a sociedade abandona seus *status* em consequência de um conjunto de atos voluntários e intencionais, segundo as teorias corporativas medievais e, o resquício das quais ainda se sente no contratualismo moderno. E passa a ideia de um conjunto complexo de relações que se desenvolve, ao menos primeiramente, de uma série incalculável e pouco refletida de atos, que vão contraindo uma coerência e um padrão.

Para Rousseau (1978), se existe corrupção no homem, a mesma é produto da própria sociedade, uma vez que pretende, com sua tese, demonstrar que não há pecado original.

A tese de Rousseau (1978) demonstra radicalidade, sendo que de um lado responsabiliza a sociedade pela corrupção e não o ser humano individualizado; de outro, traz a questão da reforma social, com a devida responsabilização da sociedade, bem como de suas instituições políticas e a necessidade de transformação do contrato social.

Assim, Araújo (2008, p. 70-71) explica que,

[...] Rousseau é levado a descarregar na corrupção uma consequência bem mais politizante. Antes de entendê-la como certos atos com qualidades bem determinadas e imputáveis a certas pessoas, Rousseau se refere à corrupção como um modo de vida que envolve toda uma coletividade. De que se trata? Numa sentença, do gradual, no início quase imperceptível, abandono do controle da própria vida, a sua transferência para o alheio, identificável em figuras concretas como “proprietários”, “governantes” etc., na realidade apenas manifestações do processo de fundo anônimo da socialização. Enfim, a corrupção como a “compra e venda da liberdade”. Essa expressão geral, é claro, pode exibir variações em épocas e lugares distintos, inclusive a tradicional apropriação indébita do patrimônio público. A última, porém, só se eleva ao primeiro plano quando o próprio bem comum, a tradução da liberdade em termos coletivos, adquire a forma numerável da economia moderna, tornando-se então passível da compra e venda no sentido literal. Não sendo, portanto, um fenômeno circunstancial, mas algo muito bem fincado ao modo de vida, essa perspectiva acaba exigindo que a corrupção seja enfrentada à luz da forma social, e não principalmente através de um esquema qualquer – por mais engenhoso que seja – de contenção de um ser perverso, o corrupto, que é apenas a sombra do verdadeiro protagonista.

Apresenta dessa forma, uma conclusão clara, pois ao socializar-se o homem deixou as condições mais primitivas de sua existência em prol das coisas boas da vida civilizada, apesar de ter perdido sua liberdade natural.

Hume (2004) proporciona uma significação clássica para corrupção, no sentido de apropriação privada do bem público, assim, a corrupção trata-se de

um fenômeno que somente faz sentido com a situação crítica das instituições de governo (administração pública) e bem público, distinguindo-as de pessoas e bens privados.

Ainda no século XVIII, Alexis de Tocqueville (1997, p. 93-94) refere que a centralização administrativa seguida da ruína do poder aristocrático fora consequência da corrupção do princípio da reciprocidade entre a nobreza e a plebe, que era o traço caracterizador dos laços feudais. Ocorre que, com a derrocada dos feudos e a chegada do processo de centralização do Estado, os nobres que possuíam privilégios tiveram que deixar suas posições de mando para a penetração dos funcionários e agentes estatais.

Ao eclodir a Revolução Francesa, brotam os ideais de sua bandeira antevendo a possibilidade de sociedades democráticas, cujo princípio da igualdade de condições sociais, coloca, em tese, qualquer indivíduo acessível a todos os postos, posições e honrarias.

De acordo com as colocações de Jasmin (2008), a reivindicação do princípio da igualdade democrática, na Revolução Francesa, é que os representantes eleitos representem a vontade do conjunto de pessoas /cidadãos que os elegeram, e essa correspondência dependeria apenas dos eleitores se manterem ativos e exigentes para com seus representantes.

Para Tocqueville (2000, p. 391) “nesse sistema, os cidadãos saem um momento da dependência para indicar seu senhor e voltam a entrar nela.” Importa salientar que, para o autor, o princípio da igualdade social se mantém resguardado nesse modo de governo representativo, porém corromper-se-ia o princípio da liberdade, uma vez que estaria ausente da efetivação do dever ser da cidadania republicana. Com isso, o governo representativo se moveria para um despotismo igualmente no regime de servidão.

Philip Pettit (1999) parte do pressuposto de que nem todas as pessoas que ocupam o poder são corruptas, mas podem se corromper em determinado momento de suas vidas. Até por que se todas fossem corruptas, sugeriria dizer que as instituições republicanas não são capazes de lidar com a virtude dos cidadãos. Para o autor, o ponto principal é preservar o caráter virtuoso de determinados atores políticos bem como no controle ao vício de outros. Na concepção do autor, o problema deve ser abordado de forma institucional com a utilização de recursos sancionatórios (positivos e negativos) além de filtrar e

proteger as oportunidades apresentadas aos agentes públicos. O ponto forte da abordagem de Pettit (1999) está na constituição de organismos que afirmem o terreno das instituições utilizando um pouco da virtude dos cidadãos.

Já Charles Taylor (2000) entende que a corrupção está ligada diretamente à incompetência institucional no sentido de comportar a participação dos cidadãos na vida pública. Assim sendo, a corrupção afeta os cidadãos, entretanto, é na deficiência de seus vínculos com a sociedade que ela se mostra de modo concreto. Logo, sendo incapazes de participar, ou de adquirir uma função em uma instituição, os indivíduos perdem a identidade coletiva, enraizada nas sociedades fortes.

Importa ressaltar, que segundo Dahl (2001, p. 49) a participação efetiva fosse entendida como a associação de todos os membros que deveriam “ser tratados como se estivessem igualmente qualificados para poder participar do processo de tomar decisões sobre as políticas que a associação seguirá.”

Para o cientista político, Marco Aurélio Nogueira (2014), os partidos com o passar do tempo foram perdendo a capacidade de nortear seus militantes, sendo que, nesse contexto, quem possui condições de estimular a faceta ilustre da política são aqueles que se mantêm bem postos no jogo político, citam-se, as grandes lideranças, os intelectuais, os partidos. Entretanto, os partidos precisariam ser caminhos de cooptação de lideranças bem como intelectuais que pudessem operar como educadores cívicos.

Assim, percebe-se que é exatamente o que ocorre nas democracias atuais, pois não há um controle dos eleitores para com seus eleitos, em nível municipal até se conseguiria, porém os níveis estadual e federal restam prejudicados.

Nesse sentido, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 43) aduzem sobre a situação brasileira que:

A democratização brasileira trouxe um conjunto de novidades para a operação do sistema político no país. Foram ampliados os direitos, em especial aqueles relacionados à participação política, tanto no que se refere à composição do eleitorado, ampliado com a participação dos analfabetos, quanto no que diz respeito às formas de participação dos cidadãos na democracia. Também foram recuperadas as prerrogativas do Judiciário no interior da estrutura do Estado brasileiro e, por fim, foram ampliados os papéis e as diferentes formas de relação entre sociedade civil e governo. [...] Se tomarmos como parâmetro o número de participantes nas eleições, o

funcionamento das estruturas de divisão de poderes e a influência e o controle da sociedade civil sobre o sistema político, Constituição brasileira de 1988. No entanto, ao mesmo tempo em que é possível perceber uma melhoria significativa no funcionamento da democracia brasileira, um fenômeno de magnitude gravíssima se coloca como desafio: a corrupção.

Mesmo com a democratização, o Brasil continua sofrendo com formas diversificadas de corrupção dentre as quais se pode citar o “patrimonialismo”, que nas palavras de Souza (2008, p. 81):

[...] O conceito central da sociologia e da ciência política brasileira, desde a publicação de *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque em 1936 até hoje, é o de “patrimonialismo”, retirado, supostamente, da obra weberiana. Essa noção é a pedra fundamental das ciências sociais brasileiras, por que ela é o núcleo da concepção dominante, ainda hoje na academia e fora dela, de como o Brasil contemporâneo percebe a si próprio. Como essa concepção percebe o Brasil contemporâneo como “pré-moderno” o conceito weberiano de patrimonialismo, que é um dos subtipos de dominação política tradicional “pré-moderna”, é o instrumento fundamental para toda a forma dominante de como o Brasil e seus problemas são compreendidos.

Apesar da importância do empenho de uma sociedade em eliminar, ou diminuir ao máximo, a corrupção, não a tornará uma sociedade justa.

Até por que se a estrutura social estiver fundamentada na injustiça, violência e desigualdade, nem mesmo o fim do desvio de recursos públicos seria capaz de acabar com a miséria, uma vez que não é somente a corrupção que causa o mau funcionamento da administração pública (MOREL, 2012).

Ribeiro (2000) faz uma análise da linguagem corrente no Brasil, atualmente, e verifica uma oposição entre os termos sociedade e social. Conforme sua análise, isso acontece, particularmente, no uso por parte de empresários, políticos e jornalistas, para passar por uma distinção profissional. Mas ocorre ainda, por parte dos setores mais à direita, caracterizando politicamente, que se sobrepõe à primeira. Nos últimos anos, o discurso tanto dos governantes quanto dos economistas foi no sentido de "a sociedade" designar o conjunto daqueles que detêm o poder econômico, na medida em que "social" remete, a uma política que busca diminuir a miséria. Portanto, "a sociedade" é ativa, comanda, funciona por si mesma, sem tutela do Estado, correspondendo, na linguagem marxista, ao que se titulariam de classes dominantes.

O lema "tudo pelo social" que deveria servir para exprimir a finalidade de amparar aos pobres, por meio de ministérios e agências que amortizariam a miséria absoluta, apenas transmitira uma imagem de franco fisiologismo e clientelismo, política essa que jamais deixou de ser assistencial, paternalista, opondo-se ao que se entende por cidadania.

Com isso, é possível ter uma ideia de distância entre a sociedade e o social, esse, que por sua vez, lembra as carências e o socorro, que sem extingui-las, apenas as atenua. Logo, o Estado paternalista ao adiar a solução para a miséria, mantém uma hierarquia na sociedade como se fosse ordenada pela natureza, como sendo o placar habitual do jogo das relações sociais de mercado. Pode ser esta a explicação de os órgãos estatais atrelados à assistência ou à caridade serem considerados nada sérios, corporativistas, ou corruptos (RIBEIRO, 2000).

Entre a sociedade e o social, há ainda uma batalha interminável, sendo que cada uma refere-se a meios sociais distintos, diferentes pessoas, havendo distinção também no processo produtivo, no acesso a bens, ao mercado e ao mundo dos direitos, uma vez que o social é visto como algo que está relacionado ao carente já a sociedade está associada à eficiência.

Por esse motivo há uma distância entre ambos que se manifestam quase intransponível. Vai além de uma questão de semântica ou gramatical. O fato é que, é impossível o ser objeto da ação social tornar-se parte integrante e eficaz da sociedade. Eis a diferença entre o social e a sociedade, o social, facilmente ludibriado pela mídia, é algo que não poderá se tornar sociedade, que em muitas vezes é a mídia disfarçada.

Ocorre que esta divergência exibida fora criada pela mídia, por conservadores, políticos, porém não há, atualmente, argumentos que sustentem a chamada "sociedade", como bem indaga Ribeiro (2000, p. 22),

Por que aceitar tão facilmente que a forma por excelência de manifestar-se a voz coletiva seja a da economia, que as vozes a considerar sejam as dos "agentes econômicos"? por que aceitar que se exclua o mundo da política, com seu pressuposto democrático da igualdade? e por que, na economia, supor que só tenha racionalidade para agir quem detém o capital?

Na atual sociedade democrática o tracejo do espaço público se dá pelos discursos conflituosos que o cruzam e o compõem, incluindo aqueles que

abordam a política, a economia e a sociedade. Discurso esse, que para Renato Janine Ribeiro, imprime a afirmação de que *a sociedade é ativa enquanto economia, e passiva enquanto vida social*. E ainda, temas como saúde, educação, habitação, transporte coletivo, são remetidos à carência e à passividade, a ponto de serem taxados ao estampilho do fisiologismo e do clientelismo, colocando os profissionais dessas áreas sob suspeita.

Ribeiro (2000, p. 24) explica que:

A cisão entre o social e a sociedade, essa subordinação da vida social à econômica, cresce no discurso. Hoje está mais forte até do que no regime militar. Não estranha então a desconfiança de muitos ante o discurso que a imprensa e a área econômica – quer no empresariado quer no governo – reiteraram ao longo da década de 1990, segundo o qual a privatização das empresas estatais ineficientes seria o primeiro passo para o resgate da dívida social. Elas foram privatizadas, e o débito social só aumentou. O problema é que, antes mesmo de se proceder à privatização de uma estatal ou outra, o discurso dominante em nossa imprensa já tinha privatizado “a sociedade”.

Assim, em uma sociedade onde impere a corrupção dificilmente conservar-se-á a sua margem, uma vez que a tendência é corromper as relações sociais, afetando tanto a sociedade quanto o Estado pois afetam as estruturas de poder formal e as relações da sociedade de modo geral (RIBEIRO, 2000).

Segundo Bignotto (2008, p. 103) o fato é que sob a mira da política, “a afirmação da inevitabilidade da corrupção e da possibilidade da regeneração em função do caráter circular do tempo significa que todas as formas políticas morrem e estão submetidas a uma lei da qual não podem escapar por suas próprias forças”.

Ribeiro (2000) entende que para conhecer o fenômeno da corrupção é preciso fazer uma análise antropológica combinada com política, uma vez que os costumes na corrupção vão além de uma simples descrição, com isso apresenta duas teses, quais sejam:

[...] a corrupção não se pode examinar apenas do ponto de vista de uma *cultura da corrupção*, e que o olhar antropológico é insuficiente, se não se fizer político, para explicar o que são os costumes corruptos. A segunda é que a corrupção só constitui problema para os Estados democráticos (que aqui mais ou menos identifiquei aos republicanos) – em um grande problema, talvez o maior de todos. Por que a república moderna, exigindo pouco de nós, tolera mais em seu

seio uma corrupção que, contudo, continua sendo seu veneno específico. Se a corrupção não ameaça a ditadura, mas, ao contrário, até a alimenta, quando ministrada à democracia ela pode ser fatal. E ao mesmo tempo essa corrupção é quase nutrida pela vida social de baixo custo, que é a condição para existir a nossa democracia. (RIBEIRO, 2000, p. 175).

Para o filósofo, “discutir a corrupção é tema de uma *antropologia política*: aqui estamos na charneira em que os costumes e a política se exigem um ao outro” (RIBEIRO, 2000, p. 165).

Fernando Filgueiras (2011) acredita que as causas da corrupção estão na manutenção de um padrão tradicional e personalista de se fazer política no Brasil, e é preciso compreender que o enfrentamento da corrupção é um processo, que começou com a democratização em 1988, e que demanda a construção de instituições sólidas.

A corrupção suscita efeitos imediatos em diversos setores da vida civil, principalmente, no produtivo, uma vez que restringem a efetividade de políticas públicas voltadas ao mercado, promovendo performances clandestinas e irregulares pelo setor de produção, originando aumento da economia informal com todos os riscos e violações de direitos que acarreta (LEAL, 2013).

Segundo Filgueiras (2011), antes de qualquer coisa a corrupção é um problema político, que desmoraliza a legitimidade bem como a qualidade da democracia, carecendo mais que mudanças na máquina administrativa do Estado. A concepção de público deve estar acima da eficiência da gestão pública, constituindo-se esta, uma ação político-moral da coisa pública, a fim de que as instituições possam compreender o que é ou deve ser público no Brasil.

Importante salientar que a atitude da sociedade deve estar em harmonia com a ética e moral, pois a deficiência dessas qualidades ou virtudes, tornou-se sinônimos de corrupção. Um questionamento cabível, nesse contexto, é se a corrupção é tão detestável, por que existem pessoas que a praticam?

No Brasil, sofremos de uma situação que se pode chamar de remédios midiáticos, uma vez que nos casos em que há repercussão muito grande de problemas sociais, apenas são tomadas providências quando viram noticiário de horários nobres de canais abertos, entretanto, passado certo tempo, acabam sendo esquecidos, assim é o caso da corrupção social.

Um fato bem comum é fazer associações da corrupção entre o poder e a elite, contudo, não há distinção entre a corrupção e o “jeitinho”, uma vez que

quem desvia centavos ou um milhão, comete o mesmo crime e sofre da mesma falta de princípios éticos e morais e, não é, simplesmente, se corromper a esmo. Com isso, no decorrer dos anos a situação do “jeitinho” e da corrupção foram se alastrando e agravando problemas de diversas ordens no país.

Atualmente, se exhibe no cenário brasileiro uma crise social de maneira constante, sugerindo determinadas ponderações a respeito do problema da ética na seara social, sendo que das causas é uma inversão de valores que sobrevém de diversas maneiras, dentre as quais, cita-se, o “jeitinho brasileiro”.

Assim, é possível compreender a corrupção como um círculo vicioso penalizador do país, cujos impactos são percebidos nos indicadores sociais. Nesse caso, a educação é tida como elemento principal na formação intelectual da sociedade, portanto, se houvesse maiores investimentos na formação resultaria de fato em uma premissa expressiva no controle e combate da corrupção.

Gonçalves (2001, p. 11) relaciona a economia com a corrupção no Brasil, e explica que “é muito comum associarmos a corrupção, em qualquer país, à existência de desigualdade econômica e política. A corrupção poderia ser até mesmo uma ‘causa’ da desigualdade; se não a causa, pelo menos um fator do problema”.

Nessa conjuntura, o indivíduo que logra o sistema comete a chamada corrupção passiva, exemplos simples são possíveis citar, furar a fila para ser recebido antes, simular ser gestante ou exibir alguma deficiência para entrar na vaga preferencial, além do “jeitinho” de arrumar as coisas por “baixo do pano”, ou ainda, uma conversa com o guarda objetivando a não aplicação de uma multa, que lhe era devida.

Ocorre que com essas distorções os prejudicados são a sociedade e setores inteiros da economia, posto que o livre arbítrio por vezes não seja o melhor caminho. Não havendo ética em atitudes pequenas do cotidiano, como esperar essa ética daqueles que detém o poder?

Ao se aceitar a corrupção há um prejuízo muito grande em setores essenciais da sociedade, o que impede o desenvolvimento moral, social, cultural de uma nação, com isso mantém-se a incerteza, se a corrupção é uma dificuldade na formação da conduta do ser humano ou um fenômeno social.

O mal da corrupção está enraizado na cultura brasileira, como bem considerou DaMatta (1986) quando explicou o famoso “jeitinho brasileiro”¹ como uma forma de driblar a demasiada regulamentação, por vezes criadora de proibições apartadas da realidade social.

Habib (1994) explica que a prática do jeitinho brasileiro, é nada mais nada menos que uma modalidade de descumprimento da lei e de corrupção, já institucionalizada no Brasil, como forma de se contornar a intransigência e a impessoalidade de algumas normas, até mesmo da própria lei, quando há algum tipo de interesse, fato esse que ecoa na administração pública brasileira, instituindo um ambiente facilitador do desrespeito aos princípios que necessitam confirmar a ação do agente a serviço do Estado.

As práticas corruptivas tornaram-se tão corriqueiras na sociedade brasileira que algumas pessoas avaliam que os casos de apadrinhamento, proteção, nepotismo, favorecimento étnico e religioso, são normais, tamanha é a institucionalização dessa prática, que é considerada um problema também cultural da nossa sociedade, e justamente por isso a importância de tratar do assunto no item seguinte.

2.2 A corrupção como problema cultural

A problemática da corrupção é um tema recorrente que acontece há muito tempo no Brasil, que teve início no período da colonização portuguesa e continua até os tempos atuais numa constante acentuação. Com as modificações estruturais do país, a proclamação da independência em 1822 e a instauração do Brasil República, foram surgindo outras formas de corrupção,

¹ O “jeito” é um modo e um estilo de realizar. Mas que modo é esse? É lógico que ele indica algo importante. É, sobretudo, um modo simpático, desesperado ou humano de relacionar o impessoal com o pessoal; nos casos — ou no caso — de permitir juntar um problema pessoal (atraso, falta de dinheiro, ignorância das leis por falta de divulgação, confusão legal, ambigüidade do texto da lei, má vontade do agente da norma ou do usuário, injustiça da própria lei, feita para uma dada situação, mas aplicada universalmente etc.) com um problema impessoal. Em geral, o jeito é um modo pacífico e até mesmo legítimo de resolver tais problemas, provocando essa junção inteiramente casuística da lei com a pessoa que a está utilizando. O processo é simples e até mesmo tocante. [...] A verdade é que a invocação da relação pessoal, da regionalidade, do gosto, da religião e de outros fatores externos àquela situação poderá provocar uma resolução satisfatória ou menos injusta. Essa é a forma típica do “jeitinho”, e há pessoas especialistas nela. Uma de suas primeiras regras é não usar o argumento igualmente autoritário, o que também pode ocorrer, mas que leva a um reforço da má vontade do funcionário. (DAMATTA, 1986, p. 83-85).

dentre as quais se têm a corrupção eleitoral, que é um capítulo particular na história do Brasil.

Faoro (1987), ao apresentar a organização administrativa do Brasil Colônia, salienta que os vícios revelados nos funcionários portugueses se ocultam na incoerência entre os regimentos, leis, provisões e a conduta jurídica, com as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza, dessa forma, pode se dizer que a corrupção administrativa brasileira é uma herança do Período Colonial e desde então assola o país.

Essa questão, inclusive, é produzida pela opinião pública que reconhece a corrupção no Brasil como algo peculiar de seu povo e um fator que dificulta o desenvolvimento do país. Assim, o Brasil está passando por um estágio de democratização, porém se depara com um dos maiores desafios para a ampliação da legitimidade e da qualidade da democracia, a corrupção de seus agentes públicos e de suas instituições (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011).

A formação do Estado Brasileiro, desde suas origens nas raízes do Império Português, vem sendo debatida por uma vasta parcela da teoria política pátria como decorrência de um processo histórico em que se constata uma intensa tendência em ponderar nosso desenvolvimento como fruto de uma solidificada ordem patrimonial.

O “patrimonialismo” advém de uma matriz teórica reformada a insurgência da utilização dos conceitos de Max Weber e que via de regra tende a unificar, como ideia basilar, o tratamento da coisa pública pela autoridade como se privada fosse, o que fomenta diversas contendas na doutrina brasileira.

Contudo como bem salienta Faoro (2001), os conceitos por ele tratados sobre patrimonialismo, estamento, feudalismo entre outros não seguem, embora seu próximo parentesco, a linha de pensamento de Max Weber, assim sob o ponto de vista conceitual é imprescindível perquirir o fenômeno de forma a compreender o tratamento da doutrina nacional para com tais conceitos, a fim de aclarar suas particularidades mais expressivas.

Nesse sentido, o “patrimonialismo brasileiro”, enquanto uma prática social não faz diferença entre a esfera pública e a privada na vida política, adquirindo no contexto pátrio diversas interpretações.

Souza (2008, p. 82-83) sobre esse tema contextualiza e explica que:

[...] Não se compreende, no entanto, o uso do conceito de “patrimonialismo” entre nós se não o cotejamos com seu “irmão gêmeo”, a noção de “personalismo”. Ainda que o “pai” da ideia de “personalismo” tenha sido Gilberto Freyre, quem a sistematizou e a ligou umbilicalmente à noção de patrimonialismo foi o “filho rebelde” de Freyre: Sérgio Buarque de Holanda. Em Sérgio Buarque temos, também, a montagem do arcabouço completo da interpretação do Brasil contemporâneo como “pré-moderno”, que influenciará praticamente todos os grandes intérpretes as singularidade brasileira no século 20, sejam eles “personalistas”, como Roberto DaMatta, ou “patrimonialistas”, como Raymundo Faoro. [...] Enquanto o pioneiro protestante americano seria movido por interesses racionais que permitiriam a construção de instituições modernas como mercado capitalista competitivo e Estado racional centralizado, o “homem cordial” seria dominado por emoções que não controla.

Para o referido autor, na prática uma das principais implicações do mencionado descontrole temperamental seria uma visão quase peculiar do interesse próprio, ou em outras palavras, um interesse próprio mal entendido, uma vez que não haveria a possibilidade de atingir interesses coletivos de qualquer natureza. Assim, demonstra-se a relação entre a noção de personalismo, enquanto atributo das relações intersubjetivas entre nós, e a noção de patrimonialismo, abrangida como uma “espécie de ‘materialização institucional’, do personalismo” (SOUZA, 2008, p. 83). Então para o autor, à medida que o personalismo seria uma representação do homem cordial tanto na esfera privada quanto na pública, o patrimonialismo seria a representação do homem cordial como elemento de um hipotético “estamento” estatal.

Sérgio Buarque de Holanda (1995) traz uma contribuição muito importante acerca do assunto, qual seja a característica essencial do “homem cordial”² brasileiro que, em sua precária vida pública, era predisposto a não considerar a fundamental diferença entre seu interesse privado e a dimensão da esfera coletiva que o cingia.

Holanda (1995, p. 145/146) já dizia que,

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário “patrimonial” do puro burocrata, conforme a definição de Max Weber.

² O “homem cordial” não pressupõe bondade, mas somente o predomínio dos comportamentos de aparência afetiva, inclusive suas manifestações externas, não necessariamente sinceras nem profundas, que se opõem aos ritualismos da polidez. O “homem cordial” é visceralmente inadequado às relações impessoais que decorrem da posição e da função do indivíduo, e não da sua marca pessoal e familiar, das afinidades nascidas na intimidade dos grupos primários. (HOLANDA, 1995, p. 17).

Para o funcionário “patrimonial”, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.

Para Holanda (1995), a relação travada entre o Estado e a sociedade assenta-se exatamente, para que aquele possa existir, superadas as relações privadas, ambicionando-se a constituição de um ambiente marcado precisamente pelo sobrepujamento de tais vínculos particularistas bem como pela elevação de um covil de predominância de feições coletivas, públicas por excelência.

Nessa mesma linha, Faoro (2001) traz importantíssima contribuição para o tema, explicando que para as moléstias do Estado e da Nação brasileiras pode ser mais manifestamente descoberta ao nos inclinarmos sobre o caráter peculiar de nossa formação histórica, especialmente, sobre nosso passado colonial.

Assim, Faoro (2001) sopesa a estrutura de poder patrimonialista contraída do Estado Português por nossos ancestrais, tendo sido este completamente importado em sua estrutura administrativa à colônia no período pós-descobrimento, o que em seguida fora reforçado pela transmigração da Coroa Portuguesa no século XIX. Para Faoro (2001), esse exemplo institucional se transformou historicamente em protótipo para se estruturar a Independência, em seguida o Império e, por fim, a República do Brasil. Logo, o patrimonialismo seria a qualidade mais marcante do desenvolvimento do Estado brasileiro.

Souza (2008, p. 84-85) faz uma observação com relação à obra de Faoro,

[...] No decorrer do livro de Faoro, o conceito de patrimonialismo perde crescentemente qualquer vínculo concreto, passando a ser substitutivo da mera noção de intervenção do Estado, seja quando este é furiosamente tributário e dilapidador, por ocasião da exploração das minas no século 18, seja quando o mesmo é benignamente interventor, quando D. João Cria, no início do século 19, as precondições para o desenvolvimento do comércio e da economia monetária, quadruplicando a receita estatal e introduzindo inúmeras melhorias públicas. [...] O que dizer do empresariado brasileiro, especialmente o paulista, que foi, no caso brasileiro, o

principal beneficiário do processo de industrialização brasileiro financiado pelo Estado interventor desde Vargas? Ele também é parte do “estamento” estatal? Deveria ser, pois foi quem econômica e socialmente mais ganhou com o suposto “Estado patrimonial” brasileiro.

Completa explicando que o conhecimento sobre o patrimonialismo tanto simplifica quanto distorce a realidade da sociedade sob distintas maneiras, e ao mesmo tempo expõe um único sentido, pois o que simplifica e idealiza o mercado e subjetiviza e democratiza o Estado. Portanto, o mercado gerador de riquezas é o mesmo que produz, concomitantemente, desigualdades infinitas, já o Estado consegue operar as mais distintas formas, estando amarrado às relações políticas que estiverem no comando do poder de Estado (SOUZA, 2008).

De acordo com Filgueiras (2006), o Brasil ainda passa por uma visão culturalista, discutida, sobretudo, pela antropologia, a partir da qual a corrupção nasce de uma extensão da esfera pública à esfera privada em virtude de modelos de cultura que avizinham o indivíduo à pessoa. De tal modo, que a esfera pública é permeada por relações pessoais que instigam a consignação de autoridades de modo direta e equilibrada ao conjunto de relações pessoais que o indivíduo possui na sociedade.

Em vista disso, Bezerra (1995) coloca que a corrupção emana da vivência de relações pessoais dos componentes da burocracia Estatal, provocando receitas ilícitas com os recursos públicos. Assim, para o autor, as relações pessoais no Brasil, constituem-se em práticas disseminadas e, socialmente, institucionalizadas no dia a dia, não sendo, por conseguinte, arguidas ou combatidas. Conforme observação do autor, as tramas de contravenção aparecem relacionadas às redes de relações pessoais, tais como parentesco e amizade.

Segundo ressalta Ramos (2004) na política, a corrupção associa-se à perseguição de objetivos privados em prejuízo do interesse geral. As decisões políticas são tomadas, considerando em primeiro lugar, os interesses de alguns grupos, ou ainda, interesses particulares, recebendo roupagem de interesse público.

Observou Darcy Ribeiro (1995, p. 256) que na formação do Brasil, “houve uma imbricação entre as esferas de poder estatal e privado, ainda que

ocasionalmente uma tenha se sobreposto à outra", advertindo que a falta de tradição de impessoalidade no serviço público, pode beneficiar o conflito entre as duas searas, causando facilidades à perpetração da corrupção administrativa.

Para Figueiredo (2008, p. 210) se faz necessário interpretar o fenômeno da corrupção no período colonial, sob um enquadramento com diretrizes gerais para que marquem a cultura política acerca das práticas administrativas bem como da dinâmica da colonização mercantilista da América de Portugal. Assim, diz-se que "fora desses quadros a compreensão das condutas de funcionários régios e moradores tende a aparecer cercada por anacronismo, simplificação e teleologia".

Segundo o entendimento de Figueiredo (2008, p. 210), a corrupção mostra-se como um desenvolvimento natural "numa palavra, e para sintetizar o panorama da sociedade colonial: incoerência e instabilidade no povoamento; pobreza e miséria na economia; dissolução nos costumes; inércia e corrupção nos dirigentes leigos e eclesiásticos".

É sabido que no Brasil colonial, a corrupção transpassava os mais distintos níveis do funcionalismo público. Naquele período, a corrupção alcançava desde o governador, ocorrendo com os ouvidores, tabeliães e oficiais de justiça, e chegava até o funcionário mais baixo da Câmara, que era o fiscal de assuntos habituais.

Melo (2008) explica que em Portugal havia uma espécie de recrutamento de governadores, magistrados e outros funcionários que a coroa não levaria em consideração às irregularidades cometidas por seus agentes, caso aprovadas duas condições tácitas, uma era sobre não conspirar contra as receitas régias; e a outra era com relação a agirem com descrição. Não havendo essa conivência implícita, não seriam recrutados para as classes da nobreza e da burocracia metropolitanas, uma vez que o agraciado, "só prestaria a servir fora do Reino na expectativa de fazer o pé de meia que lhe garantiria uma existência tranquila após o regresso à Portugal" (MELLO, 2008, p. 219).

Em Pernambuco, especificamente em Olinda e Recife, na época eram cidades portuárias, estavam mais suscetíveis ao agraciamento e favorecimento, de acordo com os mandos dos superiores, em especial dos

governadores, superintendentes, ademais, mesmo com a proibição do tráfico de escravos, o governo brasileiro conservou-se complacente e cúmplice com os traficantes que transgrediam a lei. Assim, Mello (2008, p.228) expõe que:

Ainda outras fontes de ganho ilícito reportavam-se à competência dos governadores como superintendentes das fortificações, o que lhes rendia comissões de empreiteiros; ao controle que exerciam sobre a partida dos navios que fundeavam no Recife, inclusive a autorização a embarcações estrangeiras para ancorarem; à responsabilidade pelo suprimento de farinha de mandioca e de carne ao Recife e a Olinda, em violação da jurisprudência das câmaras municipais; e ao poder de desterrar vassallos da coroa para outras partes do ultramar, sem mencionar as inúmeras finezas que podia fazer em esferas que, em princípio, escapavam à sua jurisdição, mas não à sua influência.

De tal modo, Schwarcz (2008, p. 228) explica que “se o conceito de corrupção está vinculado ao ato de ‘corromper’, e à ação de ‘subornar’, o fato é que pela primeira vez o regime seria caracterizado por esse tipo de prática.” Não poderia ser o pior momento para tal ocorrência, pois o Rei e todo seu governo despontavam suas fragilidades e, uma cadeia de casos começava a brotar na imprensa, causando muito escândalo e alvoroço.

Importa ressaltar o quão interessante é refletir na especificidade da noção de corrupção no Brasil Império, inicialmente com o ataque ao imperador, que para eles seria o mesmo que atacar o Estado, ou ainda no fato de o imperador fazer acordos simples com seus súditos, não de D. Pedro estivesse isento às tentações, contudo, é neste instante, que elas se tornam compartilhadas. E, assim, criticando o imperador, estar-se-ia atacando o sistema e sua idoneidade (SCHWARCZ, 2008).

Como se pode perceber, as acusações de corrupção apontadas ao Império e à Primeira República não se referiam, sobretudo, ao sistema imperial e, não havia por parte dos republicanos acusações a D. Pedro II de gerenciar uma administração corrupta ou mesmo de ele ser corrupto.

Na República Velha, os revolucionários chamavam os políticos de carcomidos, não insinuavam que eram ladrões, as críticas eram para o sistema republicano, assim era com o Império. Em ambos os casos, “a acusação era dirigida ao sistema, não às pessoas, corruptos eram os sistemas, monárquico ou republicano, por serem, na visão dos acusadores, despóticos, oligárquicos, e não promoverem o bem público” (CARVALHO, 2008, p. 238).

De 1954, com a queda do primeiro governo de Vargas, pra cá foi uma série de escândalos e situações de corrupção que envolveu políticos, instituições e sociedade. Vargas, em 1954, foi obrigado a deixar o Catete sob a acusação de ter criado lá um mar de lama³, o que culminou no seu suicídio em agosto do referido ano.

Em 1955, com a vitória de Juscelino Kubitschek, conhecido como JK, o Brasil entrava em outro patamar seu governo fora marcado pelo *slogam* 50 anos em 5, com 31 metas divididas em energia, transporte, alimentação, indústria de base, educação e a mudança da capital para o interior, ou seja, a capital do Brasil deixaria de ser o Rio de Janeiro e passaria a ser Brasília, com uma obra monumental no meio do cerrado brasileiro.

Conforme bem explana Carvalho (2008, p. 239-240):

A ditadura militar agravou a situação, pois à proteção do arbítrio dos governantes acrescentou um grande crescimento da máquina estatal. Outro fator agravante foi a construção de Brasília. A nova capital liberou congressistas e executivos do controle das ruas, ampliando a sensação e a realidade da impunidade. Brasília tornou-se uma corte corrupta e corruptora. A oportunidade de corrupção transforma-se em mais corrupção quando há impunidade. A impunidade foi grande nas duas ditaduras e persiste na democracia, graças à ineficiência dos sistemas policial e judiciário.

O plano de desenvolvimento de Juscelino aliado à realização de inúmeras grandes obras, incluindo Brasília, municiou os opositores com argumentos de atos corruptivos, deixando seu governo prejudicado, pois além do crescimento do país houve um aumento considerável da dívida do Brasil nesse período.

O Brasil foi submerso pelo golpe militar de 1964 com a desculpa de “salvar o Brasil” em nome da luta contra a subversão e contra a corrupção. Entretanto, a ditadura militar teve seu fim sob as acusações de corrupção, despotismo, desrespeito para com a coisa pública, por sinal as mesmas acusações dos sistemas anteriores. Inclusive, a informação histórica que se tem é que o sistema militar foi o mais corrupto da história do Brasil (CARVALHO, 2008).

Em 1979, com o término da ditadura militar, a aprovação da Lei de Anistia, o fim do bipartidarismo, a sociedade civil mobiliza-se em prol do

³Cunhou-se, na época, para representar a sensação de que o governo estava tomado pela corrupção, a expressão “mar de lama”, que seria usada em contextos semelhantes no futuro, sobretudo durante a gestão do presidente João Goulart CARVALHO, 2008, p. 243-244).

movimento “Diretas Já”⁴, quase cinco anos depois foi apresentada a Emenda Dante de Oliveira, que propunha o restabelecimento das eleições diretas para presidente da República, sendo rejeitada pelo Congresso Nacional.

A última eleição pelo Colégio Eleitoral se deu em 1985, o candidato da oposição, Tancredo Neves venceu o candidato da situação, Paulo Maluf, porém, Tancredo Neves não tomou posse, pois veio a falecer em abril de 1985. O vice-presidente, José Sarney assumiu a presidência, iniciando um período conhecido como Nova República.

Tanto nesse primeiro governo após a ditadura militar quanto os subsequentes foram marcados por casos e escândalos de corrupção envolvendo grupos políticos abalizaram a história do Brasil.

A dúvida é: se a palavra não mudou, o que teria mudado desde o período colonial até hoje? E como explicar essa ascensão desenfreada?

Para Carvalho (2008, p. 240-241) mudaram algumas percepções, por exemplo, o sentido da corrupção, não foi o tamanho da mesma que mudou o na política, mas a reação para com os atos corruptivos além da mudança de atitudes diante da corrupção, assim, nesse sentido exhibe que:

Mudou ainda a reação à corrupção. Reagem contra a corrupção os que dela não se beneficiam e que, ao mesmo tempo, dispõem de recursos para identifica-la e combata-la. Vale dizer que a reação à corrupção varia na razão direta do tamanho da classe média. Esta classe é a que está mais cercada pela lei em função de sua inserção profissional. É sobre ela que recai grande parcela dos impostos. É ela que menos se beneficia de políticas sociais. Também depende menos do poder privado e do poder do Estado, exceto a pequena parcela absorvida pela máquina estatal. [...] São muito diversificadas as atitudes diante da corrupção. Há os moralistas, que a julgam sinal da degradação dos costumes. Há os céticos fatalistas, para quem ela sempre está no DNA do brasileiro.

⁴**Diretas Já** foi um dos movimentos de maior participação popular, da [história](#) do Brasil. Teve início em 1983, no [governo de João Batista Figueiredo](#) e propunha eleições diretas para o cargo de Presidente da República. A campanha ganhou o apoio dos partidos PMDB e PDS, e em pouco tempo, a simpatia da população, que foi às ruas para pedir a volta das eleições diretas. Sob o [Regime Militar](#) desde 1964, a última eleição direta para presidente fora em 1960. A Ditadura já estava com seus dias contados. [Inflação](#) alta, dívida externa exorbitante, desemprego, expunham a crise do sistema. Os militares, ainda no poder, pregavam uma transição democrática lenta, ao passo que perdiam o apoio da sociedade, que insatisfeita, queria o fim do regime o mais rápido possível. Em 1984, haveria eleição para a presidência, mas seria realizada de modo indireto, através do Colégio Eleitoral. Para que tal eleição transcorresse pelo voto popular, ou seja, de forma direta, era necessária a aprovação da emenda constitucional proposta pelo deputado Dante de Oliveira (PMDB – [Mato Grosso](#)). Duarte, Lidiane. Disponível em: INFOESCOLA: <http://www.infoescola.com/historia/diretas-ja/>. Acesso em: 02 mai. 2014.

Segundo o entendimento de Ribeiro (2009) é preciso impedir que a repulsa às corrupções culturais, ou microcorrupções, leve a sociedade a ignorar a grande corrupção, ou macrocorrupção, o que de certa forma já acontece, se levar em consideração a desconfiança das pessoas nas instituições. Para o filósofo, atualmente as pessoas de modo geral estão mais atentas à corrupção pequena, ao pequeno ato, um pedido de favor, corromper um guarda, transgredir a lei ou ainda, o bem comum com o intuito de conseguir uma vantagem pessoal.

Acredita-se que no Brasil existe uma visão particularmente cultural estudada, sobretudo, pela antropologia, que entende que a corrupção tem origem em uma extensão da esfera pública à esfera privada devido a modelos de cultura que avizinham o indivíduo à pessoa. Note-se que a esfera pública é constituída por relações pessoais inseridas em instituições com certa autoridade, proporcionalmente, ao conjunto das relações que possui na sociedade.

Desse modo, para Bezerra (1995), a corrupção deriva da existência de relações pessoais dos integrantes da Administração Pública e isso inclui seus referidos órgãos, ocasionando rendimentos ilegítimos com recursos públicos. Ainda de acordo com o autor, no Brasil, a utilização das relações pessoais para esse fim são práticas disseminadas e socialmente institucionalizadas no dia a dia, o que dificulta o questionamento e combate. Ressalta ainda que as tramas de contravenção relacionam-se às redes de relações pessoais, sem muito esforço surgem diversos exemplos, caso Collor, envolvendo seu amigo PC Farias e seu irmão, o caso do Mensalão, que além de amizade a rede fazia parte do mesmo partido, o caso da família Sarney no Maranhão, dentre outros.

Relações pessoais que se misturam à Administração Pública com a finalidade de receber benefício próprio e, essa situação não é recente, desde a colonização portuguesa se nota uma padrinhagem, um chamamento dos seus a cargos e funções públicas, ou ainda, ao recebimento de lotes de terra e benfeitorias.

Portanto, pode-se dizer que boa parcela do fenômeno da corrupção no Brasil relaciona-se com o problema das instituições, que acabam favorecendo o individualismo/personalismo, bem como as práticas de clientelismo e

patronagem, assim passa-se à abordagem da corrupção institucional dos setores público e privado.

2.3 A corrupção institucional do setor público e privado

O Brasil, no decorrer de seus anos, teve um sistema político frágil, desencadeando no cenário atual, cujo sistema institucional demonstra uma deterioração generalizada, perpassando o cenário de crise.

De acordo com Dahl (2001, p. 49-50), pode-se identificar critérios que caracterizem a democracia como: “participação efetiva [...] igualdade de voto [...] entendimento esclarecido [...] exercer o controle do programa de planejamento [...] inclusão dos adultos”. Ademais Dahl (2001, p. 58) explica que a democracia apresenta algumas consequências desejáveis, quais sejam “evita a tirania; direitos essenciais; liberdade geral; autodeterminação; autonomia moral; desenvolvimento humano; proteção dos interesses pessoais essenciais; igualdade política; a busca pela paz; a prosperidade.” E, ainda, as características de uma democracia em grande escala são “funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações; cidadania inclusiva” (DAHL, 2001, p. 99).

A corrupção vista sob a perspectiva institucional compreende, dentre outras, a origem das conveniências que os arcabouços legais e administrativos proporcionam para a prática de ilícitos. As lacunas legislativas, ou os regulamentos frouxos e a desorganização do setor administrativo, com processos sem controles, deram e dão margem a atos de corrupção. Com a finalidade de enfrentar a corrupção sob esse aspecto a concentração na prevenção, por meio da identificação das fragilidades e circunstâncias institucionais ou gerenciais que permitem a ocorrência de delitos corruptivos. Esses aspectos elucidam a origem da corrupção, enquanto resultado de desvios morais e éticos dos indivíduos ou ainda das vulnerabilidades institucionais, que se complementam e estabelecem que o problema seja enfrentado em sua forma integral (FRIEDRICH; SILVA, 2014).

Como é sabido, o processo de democratização no Brasil fora dirigido e tutelado pelas elites para que pudessem manter seu poder por meio da

modificação, essa permanência de atores vinculados ao regime ditatorial, manteve a situação vigente à época. A sociedade civil desejava uma redemocratização, com eleições livres e a retomada do poder por seus representantes, porém teve de aceitar a derrota da emenda Dante de Oliveira⁵, além da nomeação do presidente civil por meio do colégio eleitoral. O Brasil conquistou a democracia, porém, o processo de tomadas de decisão permaneceu separado das pressões da sociedade.

De acordo com Lima Júnior (1993) pode-se perceber claramente os impactos sobre a institucionalização da democracia, inclusive, assinala uma deficiência do sistema representativo, que, em suma, denota que as escolhas feitas pelos cidadãos por meio do voto não são correspondentes às políticas públicas efetivadas. O que acontece, para o autor, é um distanciamento do sistema partidário-eleitoral em relação ao sistema partidário-parlamentar.

Conforme o entendimento de Scott Mainwaring (1991) o sistema partidário no Brasil é anêmico, o que torna individualmente os políticos em agentes de representação. A Assembleia Constituinte seguiu a tática de não fortalecer os partidos durante o período de transição e, ainda nesse período, a Emenda Constitucional nº 25, de 1985⁶ consentiu que os políticos trocassem de partidos sem qualquer restrição, além de seguir o sistema eleitoral de lista

⁵Emenda Constitucional Dante de Oliveira - Em 1984, o deputado federal Dante de Oliveira (PMDB-MT) enviou uma proposta de emenda para que fosse restabelecido o direito de eleições diretas. A Primeira Emenda Constitucional nº 5 de 1983 ficou conhecida com Emenda Constitucional Dante de Oliveira e foi o primeiro passo para que findasse o governo autoritário do Regime Militar (1964-1985). [...] A Emenda Dante de Oliveira transformou-se em um dos maiores movimentos políticos para acabar com a repressão da Ditadura. Conhecido como “Diretas Já”, o movimento representava a aprovação popular da emenda: segundo dados do Ibope da época, mais de 80% dos brasileiros eram a favor da emenda. [...] Decidiu-se, então, que as eleições presidenciais fossem realizadas sem consulta popular, dando prosseguimento ao governo ditatorial. [...] Em votação no Colégio Eleitoral no dia 15 de janeiro de 1985, o candidato do PMDB Tancredo Neves saiu vitorioso. Fontes: <http://educacao.uol.com.br/biografias/ult1789u729.jhtm>; http://pt.wikipedia.org/wiki/Emenda_Constitucional_Dante_de_Oliveira - Escrito por: [Tiago Ferreira da Silva](#), disponível em: <http://www.infoescola.com/historia-do-brasil/emenda-constitucional-dante-de-oliveira/> - Acesso em: 01/03/2014

⁶Art. 152. É livre a criação de Partidos Políticos. Sua organização e funcionamento resguardarão a Soberania Nacional, o regime democrático, o pluralismo partidário e os direitos fundamentais da pessoa humana, observados os seguintes princípios: I - é assegurado ao cidadão o direito de associar-se livremente a Partido Político; II - é vedada a utilização pelos Partidos Políticos de organização paramilitar; III - é proibida a subordinação dos Partidos Políticos a entidade ou Governo estrangeiros; IV - o Partido Político adquirirá personalidade jurídica mediante registro dos seus Estatutos no Tribunal Superior Eleitoral; V - a atuação dos Partidos Políticos deverá ser permanente e de âmbito nacional, sem prejuízo das funções deliberativas dos órgãos estaduais e municipais.” Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm>; Acesso em: 01/03/2014.

aberta, criando a possibilidade de candidatos lutarem com seus colegas de partido por um cargo eletivo, sendo que os cidadãos poderiam votar nos candidatos de forma individualizada, o que gerou uma falta de vínculo entre os políticos e seus partidos.

Todas essas ações conduziram a uma transição que refletiu numa institucionalização débil, induzindo o sistema ao particularismo. A consequência desse particularismo é uma série de problemas no âmbito coletivo, uma vez que instituições fracas não conseguem empregar sanções claras e eficazes aos políticos e, isso gera mais corrupção.

Importante ressaltar, nesse contexto, que a apreciação do fenômeno da corrupção deve relacionar-se à forma institucional estabelecida na política brasileira de atuar convenientemente às práticas corruptivas, içando o personalismo por sobre os valores e normas republicanas.

Como bem salienta Filgueiras (2011), o tamanho da corrupção institucional no país associa-se ao baixo índice de institucionalização de organismos de *accountability*⁷ em razão de uma transição por transação praticada a partir da crise do regime ditatorial, uma vez que durante esse período os atores do regime autoritário continuaram nas estruturas de poder da democracia inaugurada. Adverte que fatores culturais e internacionais, devem ser elementos complementadores dessa análise institucional, sendo que os primeiros estão relacionados aos baixos índices de participação cívica e também os baixos vínculos de sociabilidade, e, os segundos, estão subordinados ao fenômeno da corrupção diante da emergência da globalização, bem como dos paraísos fiscais.

Com a expansão democrática a partir de 1985, o quadro institucional brasileiro passou a produzir algumas reações como, maior escolaridade, redução da pobreza, eleitores mais atentos, indivíduos menos dependentes de favores dos governantes, soma-se a essas reações um fortalecimento da consciência dos cidadãos bem como dos contribuintes no sentido de exigir transparência na utilização de dinheiro público por parte do Estado. Paralelamente, aumenta a pressão para que haja reformas políticas, no

⁷*Accountability* é uma palavra inglesa, que não tem tradução literal para o português. De modo semântico, a *accountability* se refere à capacidade de autoridades e governos prestarem contas de seus atos perante a autoridade da sociedade civil.

sistema policial e judiciário, com o intuito de evitar que houvesse desvios de recursos públicos, além de punir culpados por tais atos (CARVALHO, 2008).

A operação do sistema político brasileiro já passou por algumas modificações desde a democratização, dentre as quais se podem citar a ampliação dos direitos referentes à participação política, a recuperação das prerrogativas do Judiciário, bem como o aumento das formas de relação entre sociedade civil e governo (AVRITZER, 2011).

Além disso, inculcaram-se ao cotidiano da democracia brasileira formas híbridas de participação na política, e ainda, por intermédio do Judiciário e Ministério Público passou a existir um controle público sobre as ações do governo. Todo esse aparato de ações mostra um novo período da democracia do Brasil, porém ao passo que se percebe tais melhorias surgem um desafio a se vencer, a corrupção, que é um fenômeno muito grave que assola nosso sistema político (AVRITZER, 2011).

Importa destacar aqui, de acordo com Araújo (2002, p. 06) a conceituação de governabilidade e governança, possui relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho, assim, o autor explica que:

Em uma definição genérica, podemos dizer que a governabilidade refere-se às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado [...] governança pode ser entendida como a outra face de um mesmo processo, ou seja, como os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade. Em geral, entende-se a governança como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Esta capacidade pode ser decomposta analiticamente em financeira, gerencial e técnica, todas importantes para a consecução das metas coletivas definidas que compõem o programa de um determinado governo, legitimado pelas urnas.

Desse modo, conforme o entendimento de Bueno (2009) estruturas de governança podem fazer com que as sociedades que as utilizam podem se tornar mais predispostas a expor a corrupção.

De acordo com Filgueiras (2008), no século XX as pesquisas sobre a corrupção foram organizadas a partir de duas agendas, uma diz respeito à teoria da modernização, nascida no contexto pós Segunda Guerra Mundial, e a outra, pós queda do Muro de Berlin quando as Ciências políticas deixaram de tratar o mundo a partir de duas grandes dicotomias.

Assim, a teoria da modernização que aborda os procedimentos de mutação social, conforme a constituição de instituições, levando em consideração “as grandes dicotomias como rural e urbano, não-industrializado e industrializado, subdesenvolvidas e desenvolvidas. De um modo geral, a corrupção está relacionada, de acordo com essa teoria, ao subdesenvolvimento” (FILGUEIRAS, 2008, p. 355).

Para essa teoria, a corrupção correlaciona-se com processos de mudança social, simulando períodos de disfunções das instituições políticas, e isso modifica de acordo com a importância da tradição em tais processos. Logo, a mudança social simula etapas onde acontece um problema de institucionalização, com isso, as organizações políticas podem instituir conjunturas adequadas para um “comportamento de autoridades públicas que se desviam das normas aceitas a fim de servir a interesses particulares”. (HUNTINGTON, 1975, p. 72).

Filgueiras (2008, p. 355) completa a explanação, referindo que:

A corrupção representa momentos de mau funcionamento das organizações do sistema político, que criam sistemas de incentivo para que esse tipo de comportamento se torne comum na política. Estes momentos de mau funcionamento do sistema institucional da política estão associados ao fato de as organizações do sistema serem pouco adaptáveis às mudanças, simples, sujeitas à captura por parte da burocracia do Estado e pouco coesas. Quando isso ocorre segundo Huntington, ocorre a corrupção na política.

A segunda abordagem que se tornou hegemônica desde a década de 90, é trazida por Rose-Ackerman (1999), que adota premissas da escolha racional bem como do novo institucionalismo, e, chama a atenção, para a urgência de reformas institucionais, com o objetivo de consolidar tanto o mercado quanto a democracia. Tais reformas partem do pressuposto da existência de regras fixas que correlacionem público e privado. De tal modo que as reformas institucionais caminhem para a restrição dos sistemas de incentivo à corrupção, e que minimizem a função das burocracias estatais no desenvolvimento.

Para Anechiarico (1996), as reformas devem partir da necessidade de haver diminuição no papel das burocracias, e assim consigam minimizar os monopólios e restringir tanto a cobrança de suborno quanto de propina. Sob o prisma das reformas institucionalismo que tange ao combate da corrupção, a

mudança deve ocorrer entre os sistemas de incentivo e de eficiência burocrática.

No entendimento de Rose-Ackerman (1999) não são cabíveis as reformas institucionais para que reforcem as burocracias, sendo que nesse sentido as reformas apenas resultariam em maiores discricionariedade e incentivo ao pagamento de propina e de suborno, ampliando, desse modo, as práticas de corrupção.

Destarte, consoante a inteligência da Ciência Política, a dimensão institucional da corrupção no Brasil relaciona-se com a transição por transação praticada doravante à crise do regime militar. Como assinalam os múltiplos críticos da democratização, a transição se caracteriza pela estabilidade de atores do *establishment* autoritário nos arcações de poder da democracia estabelecida (Filgueiras, 2006).

Segundo o entendimento de Dahl (2001), a democracia é um meio de ajudar a evitar o governo de autocratas, cruéis e corruptos, além de garantir aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não concedem e não podem conceder logo, a democracia não é somente um processo de governar.

De acordo com Bobbio (2000), a democracia é caracterizada pela composição ajustada de um conjunto de regras fundamentais que constituem aquelas pessoas autorizadas a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos, democracia representativa. A essas regras o autor denominou como universais processuais, assim:

[...] todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos [...]; o voto de todo o cidadão deve ter igual peso; todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para votar [...]; devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções [...]; seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica [...]; nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria [...] (BOBBIO, 2000, p. 427).

Para Bobbio (1997), a liberdade política deve ser premissa essencial na tomada de decisões, bem como afirma que a regra da maioria deve ser aproveitada tanto nas eleições dos governantes quanto na tomada de decisões por colegiados.

Bobbio (1997, p. 13) sustenta que à medida que a liberdade é um valor para os indivíduos compreendidos de forma isolada, a igualdade é um valor para os indivíduos compreendidos de forma coletiva: "[...] o conceito e o valor da igualdade pressupõem, para sua aplicação, a presença de uma pluralidade de entes, cabendo estabelecer que tipo de relação existe entre eles [...]".

Então, no entendimento de Bobbio (1986) a democracia é constituída por elementos, quais sejam, a atribuição de um grande número de cidadãos de participar direta ou indiretamente da tomada de decisões coletivas; existência de regras de procedimento como a da maioria; e a necessidade que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder selecionar entre uma e outra. O autor esclarece que a democracia surgiu a partir de uma concepção individualista da sociedade, desta forma, qualquer configuração de sociedade e, especialmente, a sociedade política, é uma decorrência camuflada da deliberação das pessoas.

Para Touraine (1993, p. 35) a democracia assenta-se no reconhecimento da liberdade individual e coletiva por meio das instituições sócias, e a liberdade individual e coletiva não pode permanecer sem a livre eleição dos governantes pelos governados e sem a capacidade que o maior número possível de pessoas tem para participar da concepção e modificação das instituições sociais.

Nesse sentido, Touraine (1996, p. 26) explica que a definição de uma democracia é “[...] o respeito pelos projetos individuais e coletivos, que combinam a afirmação de uma liberdade pessoal com o direito de identificação com uma coletividade social, nacional ou religiosa particular [...]” e que se sustenta especialmente numa cultura política.

De tal modo, que o surgimento de uma cultura democrática apenas se dá caso a sociedade política seja idealizada sob a forma de construção institucional, sendo que o objetivo basilar deve fazer um ajuste entre a liberdade individual e coletiva “com a unidade da atividade econômica e das regras jurídicas” (TOURAINÉ, 1996, p. 29).

O autor explica ainda que atualmente tamanho é o individualismo do sujeito que as instituições estão em estado de decomposição, uma vez que se tornou um ser guiado por seus interesses ou pela satisfação de suas próprias

necessidades, deixando o coletivo de lado. E justamente para que não haja essa deterioração é que deve haver um esforço para combinar unidade e diversidade, liberdade e integração na construção da cultura democrática, reconhecendo o indivíduo como parte integrante de coletividades econômicas e culturais (TOURAINÉ, 1996).

Touraine (1996, p. 30) defende a ideia de que nas sociedades modernas a democracia consiste na tentativa de combinar “a liberdade privada e a integração social ou entre o sujeito e a razão; é algo completamente diferente de conceber a democracia como um atributo da modernização econômica”, e alerta que a democracia, enquanto um sistema político que honra liberdades fundamentais, está ameaçada.

Para Hirst (1992), não se trata de uma afronta declarada à democracia representativa, mas, uma indagação referente à capacidade de desempenhar a incumbência que lhe foi imposta, qual seja, de supervisionar, limitar e controlar o grande governo.

Dada a importância dessas questões, a abordagem do próximo capítulo que dar-se-á acerca da democracia representativa, suas fragilidades e repercussões no sistema eleitoral brasileiro, as funcionalidades e disfunções desse sistema, bem como, os indicadores da corrupção eleitoral no Brasil: corrupção eleitoral no âmbito das relações partidárias e financiamento privado e público de campanhas.

3 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA CORRUPÇÃO NO SISTEMA ELEITORAL BRASILEIRO: UM PROBLEMA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA?

Atualmente existem estudos buscando as prováveis causas da corrupção no sistema eleitoral brasileiro, que podem ser inúmeras, até por que existem muitas falhas nos mecanismos de controle institucional do Estado.

De acordo com Comparato (2006), o mecanismo da representação popular instituíra na realidade um aberto impedimento à soberania do povo, servindo para disfarçar sob uma aparência democrática a solidificação do sistema oligárquico, ou seja, o regime de soberania dos ricos. Porém, para Comparato (2006), a pior democracia ainda é melhor que a melhor das ditaduras, contudo o autor percebe que as falhas existentes no sistema democrático resultam na conjuntura atual do Brasil, assim, a democracia seria apenas uma espécie de disfarce de dominação de camadas elitistas.

O que se pode extrair do conjunto doutrinário é que a democracia brasileira foi, desde a colonização, um refúgio de elites que pensavam em detrimento das classes excluídas da população. Com a Proclamação da República, surge a esperança de mudanças, porém, logo fora abolida, uma vez que os velhos nomes do Império continuavam no poder, dando continuidade ao Império porém utilizando o nome de democracia republicana.

Assim para Takayanagi (2007), as eleições eram a efetivação da ilusão democrática representativa, já que mesmo com o voto, somente uma apoucada parcela da população poderia ir às urnas, sendo que o próprio sistema eleitoral era excludente e restrito permitindo o direito ao voto somente aos grandes fazendeiros, oligarcas, “coronéis”.

O autor explica que na chamada Era Vargas, ocorreram mudanças imponentes na economia como, por exemplo, a entrada do Brasil na participação no setor secundário, o investimento na indústria de base, ocasionando crescimento até então estancado pela predominância do padrão agrário-exportador. Além disso, houve o fortalecimento das classes médias e pobres pela geração de empregos e pela promulgação de leis, protegendo os trabalhadores urbanos. Não obstante pudesse parecer que a sociedade trilhava no caminho certo, tudo mudou com a inauguração da ditadura de Vargas.

Takayanagi (2007, p. 1115) com relação à Era Vargas elucida que:

O “Plano Cohen” fora uma farsa para abalar a consciência nacional e estar mais receptível a uma repressão em favor de uma reconstrução democrática. Para Getúlio garantir o poder e a repressão, foram adotadas medidas paternalistas, a fim de camuflar suas atitudes autoritárias e receber aplausos do povo urbano enganado. Sabe-se que Getúlio Vargas não era um civil qualquer; ele fazia parte de um rol de oligarquias dissidentes às oligarquias cafeiras, logo sua natureza elitista. Portanto, suas atitudes benevolentes ao povo foram para camuflar a população e ganhar prestígio de uma camada que se fortalecia cada vez mais.

A democracia representativa, nesse momento, embora ter se alterado em determinados setores da sociedade, como por exemplo, no consentimento do voto às mulheres e analfabetos produzindo, um golpe no patriarcalismo, fora visivelmente desmantelada por meios ilícitos, contudo abonado pelos iludidos da população (TAKAYANAGI, 2007).

Em seguida, na Segunda República, se deu a volta da democracia representada por partidos políticos heterogêneos, de ideologias diversas. Nessa ocasião, as alianças partidárias elitistas dominaram o panorama político outra vez escolhendo seus representantes para defender interesses pessoais (TAKAYANAGI, 2007).

Com o advento da Ditadura Militar, a democracia no País foi suprimida e extinguiu qualquer sinal de representação popular, sendo que a repressão e a inauguração de um bipartidarismo transformaram as ideias democráticas em nada e os revolucionários foram perseguidos e repreendidos e até mesmo executados.

Segundo Takayanagi (2007, p. 1115) decorridas duas décadas, “o Brasil renascera com ideais e propostas vincadas nos Direitos Humanos, no Bem-Estar e a nova Constituição Federal, de 1988”, com a implantação de ideologias protegidas pela redemocratização fundamentada na representação política efetiva que os partidos políticos brasileiros gozariam de liberdade e autonomia para a defesa dos interesses da população.

O que se vê no Brasil ainda hoje, todavia, é uma cultura política frágil, sendo que o próprio sistema eleitoral brasileiro é apontado como uma das maiores causas da corrupção no país. Além disso, os limites postos pela democracia representativa fragilizam e produzem efeitos no sistema eleitoral.

3.1 Fragilidades da democracia representativa e suas repercussões no sistema eleitoral brasileiro

O Brasil, no presente momento, vive em um modelo de democracia representativa em que a sociedade transmite a um representante o direito de representá-lo, bem como de tomar as decisões que melhor favoreça os interesses da população de modo geral. Esse sistema representativo no decorrer dos anos passou a receber inúmeras críticas, que podem ser confirmadas pelo considerável volume de denúncias relacionadas à administração pública, que ao contrário de administrar em benefício do povo agem em prol de interesse próprio ou de pequenos grupos.

De acordo com Manfredini (2008, p. 25):

[...] o que tem se vivenciado no Brasil é a crise desse modelo. Os representantes já não representam o povo; este, por sua vez, já não se interessa pelos assuntos políticos. O número de partidos cresce, mas as ideologias continuam as mesmas, e, o poder legislativo ainda não logrou sua independência, continua a operar com preponderância do executivo.

Por esse motivo que a democracia representativa tornou-se mira de críticas, justamente, pelas constantes notícias de corrupção, descaso político, além da indiferença da própria população.

Como elucida Manfredini (2008, p. 80) “na democracia representativa presume-se que a vontade representativa é a mesma vontade popular. O povo delega parte de sua soberania aos representantes eleitos, para legislarem em seu nome e respeitando a sua vontade”, e a consequência disso é “a existência de uma relação de confiança entre representantes e representados”.

Assim, tem-se o modelo representativo como aquele cujo poder é delegado a um representante e este tem o papel de trabalhar em benefício de toda a população. Neste diapasão, o voto revela-se um importante instrumento da participação popular, entretanto, pela deficiência de comprometimento de governantes, vem perdendo a credibilidade por boa parte da população, em que pese ainda assim ser o meio capaz de modificar a realidade social e política do país.

Conforme esclarece Bonavides (2006, p. 294) tal modelo tem, hoje, como principais bases:

A soberania popular, o sufrágio universal, a observância constitucional, o princípio da separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei, a manifesta adesão ao princípio da fraternidade social, a representação como base das instituições políticas, limitação de prerrogativas dos governantes, Estado de Direito, temporariedade dos mandatos eletivos, direitos e possibilidades de representação, bem como das minorias nacionais, onde estas porventura existirem.

Hirst (1992, p. 30) assinala determinados limites da democracia representativa, porém, antes de entrar diretamente no tema, destaca que para ele “a democracia representativa é uma ferramenta tão poderosa de legitimação das ações do governo que nenhum político sério, mesmo que tenha acabado de perder uma eleição, a interrogaria.” Assim segundo o autor, [...] “a democracia é um bem inquestionável e a democracia representativa é identificada com a democracia.” (HIRST, 1992, p. 30). Então questionar-se-ia, como seria possível pensar em uma participação de amplas massas da população a respeito de seus destinos?

Ressalta-se que Bobbio (1997), firmou que somente em pequenas comunidades haveria possibilidade de praticar a democracia direta, nessa situação, apenas restaria aceitar a existência de limites na democracia representativa. Por conseguinte, esses limites repercutiriam no sistema eleitoral, assunto que se passa a analisar.

As fragilidades da democracia representativa repercutem no sistema eleitoral brasileiro que apresenta problemas desde sempre. Assim, para Wolkmer (1999, p. 57) “a crise da representação vem acompanhada de uma crise maior da própria política expressa pela perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos, na administração estatal, no legislativo e no poder judiciário.”

Igualmente, para o autor essa crise pode ser interpretada de duas maneiras, uma delas é que a democracia atual não é de fato representativa, “mas uma delegação engendrada e manipulada por lideranças de tradição caudilhosa.” (WOLKMER, 1999, p. 58). E a outra tenta fazer associação com o enfraquecimento do “sistema representativo a um fenômeno estrutural mais abrangente de características universais que escapa a uma apreciação interna.” (WOLKMER, 1999, p. 58).

No entendimento de Wolkmer (1999, p. 58) a crise do sistema representativo propulsiona a modificação para outro padrão de Estado, bem como para outro regime de democracia representativa e, diferencia seis causas explicativas para a crise do sistema representativo, quais sejam:

[...] (a) nos sucessivos descumprimentos dos programas; (b) no fenômeno da corrupção da classe política; (c) no declínio de vastos setores sociais; (d) na complexidade das demandas e na especialização técnica; (e) na crise dos grandes discursos de legitimação e, finalmente, (f) na influência dos meios de comunicação.

O autor explica que referente aos sucessivos descumprimentos dos programas há um desapontamento com a política, e isso, além da perda de valores dos políticos, faz com que aumente a distância entre as promessas e as decisões políticas. Sobre fenômeno da corrupção da classe política e da impunidade Wolkmer (1999, 1999, p. 58) elucida que:

[...] A corrupção que toma conta da classe política atravessa os detentores do poder, favorecendo a emergência de uma ética do “vale tudo”, da irresponsabilidade e da hipocrisia. A corrupção presente no legislativo e no executivo se arrasta ao âmbito do poder judiciário, tornando-se um espaço subserviente aos “donos do poder” e as grandes elites econômicas. Tal poder tem-se mostrado sensível à impunidade, bem como tolerante e conivente com certas irregularidades praticadas não só pela classe política mas também pelos membros da própria administração da justiça.

Segundo Hirst (1992, p. 36), os limites da democracia representativa podem ser analisados quando, “com ou sem representação proporcional, os eleitores jamais poderão escolher decisões ou políticas, só pessoas e partidos.” Além disso, para o autor apresenta outra limitação no sentido de que a democracia moderna transforma-se, em um modo de poder desempenhado por políticos profissionais e funcionários públicos sobre o povo, sendo que há apenas a troca periódica desses governantes pelo mecanismo de eleição.

Para essa situação, Bobbio (1997, p. 46) considera que uma vez que “não há um mandato imperativo e os parlamentares são livres em suas decisões, eles se desligam dos seus representados”. Apesar disso, o problema discutido por Hirst (1992) está inserido nas limitações que o sistema de representativo proporciona aos cidadãos, mesmo apontando os limites do sistema; para o autor “mais vale um sistema muito falho de governo representativo que o melhor governo autocrático” (HIRST, 1992, p. 36).

Nesse sentido, a democracia não é só mais uma forma de governo popular, sendo que “ela só pode ser um conjunto de mecanismos políticos destinados a assegurar os benefícios da disputa política e da influência e escrutínio público” (HIRST, 1992, p. 36).

O autor argumenta ainda que, como o controle e a fiscalização pública sobre o governo permanecem adstritos ao século XIX bem como o grande governo não pode ser dirigido em nosso nome, se faz necessário repensar a doutrina e a estrutura da democracia. E, segue alegando que “a democracia representativa tem a virtude limitada por tolerar que alguns dos principais responsáveis pela tomada de decisões e pela iniciativa política no Estado sejam trocados periodicamente ou ameaçados de troca” (HIRST, 1992, p. 39).

No entanto, para o autor esse fato não deveria se superestimar como forma de controle, primeiro por que o sistema coloca os líderes no auge da máquina administrativa completamente hierarquizada, ainda que sua competência de controle inclusive é limitada. E depois, por que os partidos podem fazer uso de suas colocações no governo em troca de poder, permanecendo por anos no governo, propondo políticas que os mantêm em suas posições.

Explica ainda que a democracia representativa passou por três momentos, primeiramente, foi ameaçada, como instituição, pelo fascismo e pelo stalinismo; bem como corpo de ideias, pelo fascismo e pelo marxismo-leninismo. Em seguida, no decorrer da década de 1960, foi repulsada por movimentos estudantis em nome da democracia participativa direta. E, por último, passadas duas décadas, a democracia representativa se viu incontestada e fortalecida na maioria dos países, até mesmo na Europa oriental.

De acordo com a análise de Hirst (1992, p. 39-40), quanto à realidade britânica, argumenta que a democracia representativa apresenta dois grandes problemas, quais sejam, o baixo envolvimento popular nas decisões políticas e a limitada prestação de contas dos governos aos cidadãos. Ocorre que, de um lado as democracias de massa legitimam a autoridade política; de outro, não beneficiam o protagonismo popular e o controle social.

Em decorrência desses aspectos o autor destaca: a) a tendência da democracia representativa se transformar em um despotismo eletivo, onde os

políticos abusam ao máximo as probabilidades apresentadas pela administração para alcançar objetivos particulares; b) a emergência, juntamente com o despotismo político, do poder não fiscalizável da burocracia; c) a limitada dispersão de informações politicamente proeminentes; e d) a difícil condução de modificações políticas devido à resistência administrativa e à pluralidade de visões e interesses intragoverno (HIRST, 1992, p. 40).

Assim para o autor, nas democracias de massa, como a representação não pode ser suplantada, deve ser suplementada. De tal modo defende que a apatia social e a hegemonia dos grandes partidos podem ser diminuídas por meio da representação de interesses, da descentralização estatal e da delegação de responsabilidades à sociedade civil.

Para o autor, a representação organizada de interesses ocasionaria o fortalecimento da democracia expandindo a alcance popular sobre os governos, de modo que a aproximação entre sociedade e Estado poderia receber estímulos pela consolidação de redes público-privadas de proposição e persuasão política.

Ainda sob o entendimento do autor, a centralização estatal obsta a prestação de contas para o cidadão ao concentrar informações e poder administrativo e ao estabelecer barreiras à intervenção social nas decisões políticas. Para reverter esse quadro, denominada pelo autor “pluralização do Estado”, versa sobre a conferência de autonomia às autoridades funcionais locais, enfraquecendo o desempenho do governo central e o volume de assuntos em jogo nas eleições nacionais. Assim, tem-se que a delegação de papéis à sociedade civil organizada, ou ‘socialismo associativo’, completa o processo anterior transferindo afazeres de organização social e econômica para associações autogovernadas e associações voluntárias de cidadãos.

O autor ao mesmo passo que destaca a importância da democracia traz à baila a crítica de que não se trata de um ataque frontal à democracia representativa, todavia, um questionamento quanto à capacidade de desempenhar a tarefa que lhe foi atribuída, qual seja, de supervisionar, limitar e controlar o grande governo. Nesse sentido, ressalta “que mecanismos corporativos de consulta e negociação são um suplemento vital para a democracia representativa na era do grande governo e dos interesses sociais organizados.” (HIRST, 1992, p. 30).

Assim, a defesa do autor vai no sentido de adotar esses mecanismos corporativos semi-institucionalizados articulados ao Estado gradativamente pluralista (produto da crescente diversidade social e de maior deliberação): a representação corporativa dos interesses organizados pode fortalecer a democracia, com intento de aumentar a influência popular sobre o governo.

Assim, como expõe Anastasia e Santana (2008, p. 365), todas as vezes que as regras do jogo não estabelecessem as condições necessárias à prática da responsividade e da responsabilidade política o exercício do poder público restaria ameaçado. As autoras relacionam a responsividade e a responsabilidade às capacidades dos distintos atores políticos inteirados nas democracias representativas, citando tais capacidades, quais sejam:

- 1) Capacidades dos cidadãos de vocalizarem suas demandas e de inscreverem na agenda pública;
- 2) Capacidades dos representantes eleitos de traduzirem tais demandas em políticas públicas;
- 3) Capacidades da burocracia pública⁸ de traduzir tais políticas em resultados concretos;
- 4) Capacidade dos governados de reconstituir a cadeia causal que liga demandas a políticas e essas aos resultados e de atribuir responsabilidades aos governantes por seus atos e por suas omissões.

Ressaltam que onde houver um atrofiamento dessas capacidades as possibilidades de corrupção aumentarão, logo o déficit democrático decorre da corrupção da ordem política, que ocasiona maior déficit democrático, e, assim, produzindo mais corrupção na ordem política.

O caso dos cartões corporativos foi mais um dos tantos casos de corrupção ocorridos no Brasil desde a redemocratização de Collor a Lula, os quais Leal (2013, p. 143) cita alguns protagonizados no cenário brasileiro nos anos 2000, quais sejam:

Ainda no ano de 2000 não se pode esquecer os seguintes eventos: Escândalo da Quebra do Sítio do Painel do Senado (envolvendo os presidentes do Senado, Antônio Carlos Magalhães e Jader Barbalho); Caso Celso Daniel, Caso Lunus (ou Caso Roseana Sarney), Operação Anaconda, Escândalo do Propinoduto, Escândalo dos Bingos (ou Caso Waldomiro Diniz), Caso Kroll, Escândalo dos Correios (também conhecido como Caso Maurício Marinho), Escândalo do Mensalão, Máfia do Lixo, Escândalo da

⁸ A possibilidade de autonomização das burocracias públicas, facultando-lhes agir em nome de seus próprios interesses, é um dos fatores que propicia a prática da corrupção. A superposição de responsabilidades em diferentes organismos do governo, regras obscuras e falta de coordenação política e gerencial do Estado levam a uma grande discricionariedade dos funcionários públicos. (ANASTASIA; SANTANA, 2008, p. 365).

Brasil Telecom, Escândalo das Sanguessugas (inicialmente conhecida como Operação Sanguessuga e Escândalo das Ambulâncias), Operação Hurricane (também conhecida Operação Furacão), Operação Navalha, Caso Renan Calheiros ou Renangate, Caso Joaquim Roriz (ou Operação Aquarela), Escândalo do Corinthians (ou caso MSI), Caso de Fraudes em Exames da OAB, dentre outras.

Diante desse contexto, questiona-se por que há tanta corrupção no Brasil? É uma questão cultural? Social? Estrutural? Organizacional? Ou será uma questão de politização partidária das instituições públicas? Por que tantos escândalos de corrupção?

Para Bobbio (1997) escândalo é toda corrupção que vem à tona, portanto, se há escândalos de corrupção, isto denota que o sistema político é robusto e não frágil, ou ainda, a corrupção pode ter uma estrutura conectada com o processo decisório, pois, de acordo com Sartori (1994), as decisões políticas determinam riscos externos que são prejudiciais àqueles subordinados a essas decisões, e, nesse contexto, que a corrupção significaria um dos riscos que comprometem negativamente uma operação, bem como os resultados dos sistemas políticos.

Outra questão que surge é por que corromper o princípio que determina a ordem política? Bobbio (1997) explica que a democracia define-se como o conjunto de regras de um jogo que constituem o exercício do poder público, sendo responsivo ao interesse público, bem como responsável diante o próprio jogo.

Leal (2013a) estabelece uma ponderação referente às condições e probabilidades da Democracia contemporânea, envolvendo, principalmente, os aspectos político e jurídico trabalhados por Dworkin (2002), examinando com isso, em que medida esses elementos podem ser aplicados à realidade brasileira atual.

Assim, conforme entendimento de Leal (2013), o modelo de Democracia Representativa tonificado na Idade Moderna com instâncias estatais e político-partidárias, foi perdendo sua tônica de veiculação das demandas sociais na seara das políticas públicas; considerando que os partidos políticos no desempenho de sua finalidade precípua, de representação, deveriam administrar os interesses públicos diante do Poder Executivo. Porém, o que se percebe cada vez mais definido é um legislativo legislando os interesses de poucos, quando não os seus próprios interesses.

Do mesmo modo, a Democracia Representativa vai perdendo sua força e eficácia, dando espaço para outra forma de democracia, a Participativa, esta, por sua vez, surge com alguns déficits, que Leal (2013a, p. 12) aclara como sendo deficiências na “forma, quantidade e qualidade da participação, haja vista os níveis de cooptação ideológica, burocrática e econômica dos atores participantes em relação a interesses mais privados do que públicos”.

Perante esses modelos frágeis de democracia – representativa e participativa – o autor assinala “o surgimento da matriz da Democracia Deliberativa, que começa a ser mais bem teorizada a partir da década de 1980, com pressupostos epistêmicos e metodológicos diferenciados” (LEAL, 2013a, p. 12).

Outro ponto relevante destacado por Lima Moraes (2005) é o pacto federativo, segundo ele, o pacto federativo precisa ser remodelado uma vez que no seu entendimento há uma nociva dependência financeira dos governos estaduais e municipais para com o poder central, fator esse que favorece a corrupção e gera insegurança coletiva.

Melo (2008, p. 373) posiciona-se taxativamente ao afirmar que, “as democracias contemporâneas são arranjos representativos”, sendo que a representação foi a “solução encontrada” para compor a democracia nas sociedades, levando-se em consideração o grau de complexidade atual das questões em discussão, inviabilizando a participação de todos os cidadãos das decisões coletivas.

Com isso, a opção foi pela “escolha de um corpo de representantes em eleições justas, livres e periódicas” (MELO, 2008, p. 373), portanto, a noção contemporânea de democracia assentada com o sistema de eleições firmou-se como sua pedra fundamental, assim, o sistema de representação norteou o tradicional procedimento dos eleitores a fazer uso de urnas para confirmar, de modo livre (ainda que em tese), por meio do sufrágio, sua condição de igualdade diante do Estado (PIZZORNO, 1975 *apud* MELO, 2008).

Para Melo (2008) o eleitor pode escolher seu representante logo que identifique as propostas dos candidatos com seus próprios interesses, transferindo a tal candidato a tarefa e responsabilidade de representá-lo. Destarte, os interesses e as pretensões dos cidadãos estariam decodificados

no processo decisório de alteração de votos na eleição de seus representantes na ocupação de cargos de governo, tanto no Executivo quanto no Legislativo.

Assim, Bobbio (1997, p. 123) faz uma comparação que merece ser trazida ao contexto,

[...] o líder político pode ser comparado a um empresário cujo rendimento é o poder, cujo poder se mede por votos, cujos votos dependem da sua capacidade de satisfazer interesses de eleitores e cuja capacidade de responder às solicitações dos eleitores depende dos recursos públicos de que pode dispor. Ao interesse do cidadão eleitor de obter favores do estado corresponde o interesse do político eleito ou a ser eleito de concedê-los.

Corroborando com Melo (2008, p. 373) ao dispor que, “tal processo pode apresentar problemas que ameacem corromper o corpo político constituído, comprometendo sua legitimidade e diminuindo sua capacidade de oferecer à coletividade os resultados esperados”, sendo que a corrupção eleitoral pode ser percebida como o conjunto de fenômenos capazes de distorcer o processo de composição do corpo democrático de representantes sempre constituiu problema às democracias.

Para Leal (2013, p. 101-102), as condutas corruptivas, como a compra de votos, que os transforma em verdadeiras mercadorias persuadindo os eleitores na escolha de candidatos ou ainda abstendo-se de votar, “constitui histórica intervenção ilícita à integridade do processo eleitoral, sem falar nas questões de abuso do poder econômico relacionado ao financiamento privado de campanhas, falseamento da contagem de votos”, portanto, é competência do Estado constituir uma estrutura eficaz a fim de assegurar o processo eleitoral tanto para candidatos quanto para eleitores.

Inúmeras atitudes podem ser listadas como práticas corruptivas no processo eleitoral, apesar disso as mais comuns, conforme Taylor (2006) *apud* Melo (2008) pode-se citar o emprego da máquina pública em benefício de determinado candidato; o financiamento de campanha tendo em vista vantagens em longo prazo na esfera administrativa ou legislativo além da compra de votos.

Melo (2008) elucida que alguns tipos de comportamentos podem ser identificados para beneficiar um candidato, dentre os quais cita a cessão de bens ou imóveis públicos; a distribuição gratuita de bens ou serviços custeados

pelo poder público; a utilização de materiais ou serviços e a cessão de servidor público para comitês de campanha, dentre outras.

De acordo com Holanda (1995, p. 18) “a democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido”. Para o autor, o padrão protestante se amoldaria melhor no país, uma vez que para ele a ética protestante ou “espírito protestante”⁹ traria bons frutos e não a degradação encontrada em muitas regiões do Brasil.

Nicolau (2001, p. 14) expõe duas patologias dos sistemas representativos, sendo que a primeira, denomina-se *gerrymander* caracterizando-se pela manipulação das fronteiras dos distritos eleitorais, com o intuito de favorecer ou prejudicar candidatos ou partidos; a segunda é a alocação desproporcional das cadeiras de um Parlamento:

[...] Os legislativos são em geral compostos por representantes de vários distritos eleitorais. Quando o percentual de eleitores de cada distrito não é igual ao percentual de representantes (cadeiras) desses distritos no Parlamento, produzem-se distorções de dois tipos. A primeira é a violação do princípio de que todos os eleitores devem ter votos com mesmo valor; a segunda é a sub-representação dos partidos que têm voto concentrado nos distritos que perdem cadeiras e a sub-representação dos partidos que concentram votação nos distritos que ganham cadeiras.

De acordo com o Código Eleitoral Brasileiro, o país adota o sistema proporcional, com lista aberta de candidatos, sendo facultado o voto na legenda, e aqui uma crítica, pois essa sub-representação é vista como uma das distorções de Estado de eleitorado preponderantemente rural, menos populosos, em prejuízo das representações de Estados, e, portanto, distritos eleitorais, mais populosos e de eleitorado preponderantemente urbano. Destarte, de nada adianta uma sobre-representação de estados onde a população é mínima.

Para representar o Estado, têm-se os senadores, como bem explana o artigo 46, da Constituição Federal: “O Senado Federal compõe-se de

⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque. Raízes do Brasil. São Paulo. Companhia das Letras, 26ª ed. 1995. Capítulo 6 - *NOVOS TEMPOS* (pp. 153-167) Então o autor explica o termo: [...] Podem-se acolher com reservas as tendências, de que não se acha imune o grande sociólogo, para acentuar em demasia, na explanação de determinados fenômenos, o significado das influências puramente morais ou intelectuais em detrimento de outros fatores porventura mais decisivos. No caso, o da influência do “espírito protestante” na formação da mentalidade capitalista em prejuízo de movimentos econômicos, cujo efeito se fez sentir em particular nos países nórdicos onde vingaria a pregação protestante, principalmente calvinista.

representantes dos Estados e do Distrito Federal [...]”, assim sendo, sub-representar áreas onde se tem o maior percentual da população do país é denegar a representação popular, arrancar do povo o direito de ser representado de forma igualitária.

Ocorre que a principal implicação dessa não-proporcionalidade é dar pesos distintos aos votos dos eleitores de diferentes estados, violando o princípio democrático de que todos os cidadãos tenham votos com valores iguais, demonstrado na máxima um homem, um voto (NICOLAU, 1991).

Segundo ressalta Nicolau (1991), a desproporção na alocação das cadeiras não suscita efeito exclusivamente na questão federativa mas também na representação partidária, haja vista que partidos com votações significativas em estados sobre representados tenderão a ser sobre representados, enquanto partidos com alta votação em estados sub-representados a tendência será perder cadeiras, sopesando que nos sobre representados faz-se imperativo um número menor de votos para obter uma cadeira.

Portanto, o sistema de representação política vigente no país tem sido responsável pelo enfraquecimento dos partidos políticos, em decorrência disso, se deve duas questões explícitas: 1) o enfraquecimento em virtude da alocação desproporcional das cadeiras da Câmara dos Deputados entre os estados-membros, e, 2) em razão da disputa entre candidatos de um mesmo partido (NICOLAU, 1991).

No que tange ao enfraquecimento dos partidos em virtude da alocação desproporcional das cadeiras da Câmara entre os entes federativos, salienta-se que o fato da sobre representação de alguns entes e da sub-representação de outros, referente à população de cada um deles, origina uma desproporção também na representatividade dos partidos (NICOLAU, 1991).

As fragilidades da democracia representativa e suas repercussões no sistema eleitoral brasileiro ora apresentadas entende-se desencadear ainda em funcionalidades e disfunções do sistema eleitoral brasileiro, e por conseguinte, podem gerar condutas tipificadas como crimes, assunto que passa a ser tratado.

3.2 Funcionalidades e disfunções do sistema eleitoral

Na atual conjuntura democrática que se encontra o Brasil, o sistema eleitoral é o pilar fundamental dos processos de escolhas dos representantes populares que irão gerir o Estado, sendo o responsável pelo resultado das eleições. Esta representação feita por candidatos incluídos em uma estrutura partidária é o resultado da legitimação ofertada pelas democracias representativas, e, por conseguinte, forma os governos.

O Sistema eleitoral brasileiro¹⁰ é compreendido como o conjunto de sistemas eleitorais utilizados no Brasil para eleger representantes e governantes. O sistema atual é definido pela Constituição de 1988 e pelo Código Eleitoral (lei 4.737 de 1965), além de ser regulado pelo Tribunal Superior Eleitoral - TSE no que lhe for delegado pela lei. Na Constituição já são definidos três sistemas eleitorais distintos, que são detalhados no Código Eleitoral: eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados, reproduzido nos legislativos das esferas estadual e municipal, eleições majoritárias com um ou dois eleitos para o Senado Federal e eleições majoritárias em dois turnos para presidente e demais chefes do executivo nas outras esferas. A Constituição define ainda no artigo 14 que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos", princípio que pauta os três sistemas eleitorais no país.

Neste sentido, destaca-se o conceito de sistema eleitoral por Tavares (1994, p. 17):

Construtos técnico-institucional-legais instrumentalmente subordinados, de um lado, à realização de uma concepção particular da representação política e, de outro, à consecução de propósitos estratégicos específicos, concernentes ao sistema partidário, à competição partidária pela representação parlamentar e pelo governo, à constituição, ao funcionamento, à coerência, à coesão, à estabilidade, à continuidade e à alternância dos governos, ao consenso público e à integração do sistema político.

¹⁰ No Glossário do Tribunal Superior Eleitoral é possível encontrar conceitos para termos e expressões relacionadas ao Direito Eleitoral: "A expressão "sistema eleitoral" designa o modo, os instrumentos e os mecanismos empregados nos países de organização política democrática para constituir seus poderes Executivo e Legislativo. A base de um sistema eleitoral são as *circunscrições eleitorais* — que compreendem todo o país, estado ou província, um município ou um distrito." SISTEMA eleitoral. In: FARHAT, Saíd. **Dicionário parlamentar e político**: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Peirópolis, 1996. p. 910-912.

Nicolau (2008, p. 10) estabelece que o “sistema eleitoral é o conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos”.

O Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965) traz em seu artigo 2º que todo o poder emana do povo e será exercido por meio do voto direto e secreto ao candidato indicado por partido nacional que escolher, dessa forma, o sistema eleitoral brasileiro consente a livre preferência dos governantes pelos eleitores e o voto, ainda que obrigatório, é secreto e, em tese, livre.

O sistema eleitoral majoritário¹¹ é usado, no Brasil, para eleger o chefe do executivo de todas as esferas (presidente, governador e prefeito), e também para as eleições ao Senado Federal. Nas eleições presidenciais o sistema empregado é de maioria absoluta, onde o eleito precisa obter mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos válidos, desconsiderados os brancos e nulos, para ser eleito. Para garantir a obtenção dessa maioria num sistema pluripartidário, a eleição se realiza em dois turnos. O primeiro disputado pela totalidade dos candidatos, e o segundo disputado apenas pelos dois candidatos melhores colocados no primeiro pleito. O segundo turno só se realiza caso nenhum candidato atinja a maioria absoluta no primeiro turno da eleição. Este sistema é utilizado também nas eleições para governador e prefeito das cidades com mais de 200.000 (duzentos mil) eleitores. Caso persistir o empate, é levado em consideração a idade dos candidatos, e o mais velho é eleito.

¹¹No Glossário do Tribunal Superior Eleitoral é possível encontrar conceitos para termos e expressões relacionadas ao Direito Eleitoral: Sistema Eleitoral Majoritário: É aquele no qual considera-se eleito o candidato que receber, na respectiva circunscrição – país, estado, município –, a maioria absoluta ou relativa, conforme o caso, dos votos válidos (descontados os nulos e os em branco). No Brasil, exige-se a maioria absoluta dos votos para a eleição do presidente da República, dos governadores dos estados e do Distrito Federal e dos prefeitos dos municípios com mais de 200.000 eleitores. Caso nenhum candidato alcance a maioria absoluta dos votos na primeira votação, realiza-se um segundo turno entre os dois mais votados no primeiro. Para a eleição dos senadores da República e dos prefeitos dos municípios com menos de 200.000 eleitores exige-se apenas a maioria relativa dos votos, não havendo possibilidade de segundo turno. SISTEMA eleitoral majoritário. In: FARHAT, Saïd. **Dicionário parlamentar e político**: o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Peirópolis, 1996. p. 913-914.

Tal sistema vem delineado e caracterizado pela legislação (Código Eleitoral - Lei nº 4.737/1965) como sendo um sistema majoritário para eleições para presidente, governador, prefeito e senador. Em se tratando de deputados federais, estaduais, distritais e vereadores, o sistema utilizado atualmente é o proporcional com lista aberta.

Marilena Chauí (1993, p. 298) arrola as práticas políticas tradicionais a uma tipologia dos partidos políticos no Brasil:

No partido clientelista prevalece a representação de estilo medieval e conservador. Isto é, a representação é praticada sob a forma de favor e com exclusão dos representados (...) Nos partidos populistas encontramos a mescla do estilo conservador e do iluminista, onde os representados são considerados imaturos, e vigora a idéia de que o partido representa a razão, a vontade geral e a verdade, ao mesmo tempo em que sua relação com os representados só pode ser de tutela. Nos partidos vanguardistas ocorrem dois fenômenos curiosos: (...) o partido designa seus representados como agentes de transformação; porém, por outro lado, e contraditoriamente, tais partidos definem seus representados e seus sujeitos como incapazes de realizar a tarefa histórica a que estão destinados e substituem o sujeito histórico por uma vanguarda que o representa, age em seu lugar e o educa.

Deste modo, denota-se um partido ligado à denominada democracia representativa que, conforme Montesquieu (1962), edifica-se na impossibilidade de todos os cidadãos de um Estado debaterem suas questões públicas, tanto em virtude da quantidade de legitimados para tal atividade, quanto em razão da complexidade das matérias em discussão, bem como na possibilidade dos cidadãos elegerem dentre as pessoas de sua confiança que poderiam os representar diante tais questões.

Cuida-se, então, da representação enquanto instrumento produzido com a finalidade de promover a democracia e que passou a ser tomada como indispensável a ela (RAMOS, 1990); na elaboração da democracia constitucional, restou incontestável que às assembleias parlamentares foi assegurado lugar como instrumento imprescindível ao arranjo da representação política da sociedade (CALIMAN, 2005).

Com esse desígnio, nasceram os partidos políticos, para que pudessem representar os mais distintos interesses sociais, ponderados com a ampliação do sufrágio, no desempenho do poder político, tendo uma estrutura

ideologicamente organizada para a sociedade em geral, recorrendo a um programa partidário definido, que os diferenciasses entre si (MONTEIRO, 2008).

Entretanto, com o passar dos anos os partidos foram se modificando e sua estrutura foi sendo moldada de forma particular, se preparando para um objetivo maior, o exercício do poder e, por esse motivo, os partidos formataram uma estrutura complexa, composta por elementos de base e de articulação, contando com membros em vários níveis de participação, bem como, com dirigentes que são fundamentais na tomada de decisões, confundindo-se, muitas vezes, com o próprio partido, acarretando o que parte da doutrina chama de personalização do poder político (MONTEIRO, 2008).

Monica Herman Salem Caggiano (1994, p. 132) atenta para o surgimento "fatores poluentes", que para a autora são:

[...] práticas contaminadoras que se inserem no seguimento da patologia eleitoral, configurando um quadro de anormalidade e excepcionalidade que, a seu turno, é merecedor de tratamento apropriado, com vistas ao saneamento do processo eleitoral, a sua preservação como operação apta a indigitar os governantes e momento de participação - pelo voto - dos cidadãos no polo diretivo dos negócios públicos.

Esses fatores contribuem para a degeneração partidária e, um primeiro fator poluente, refere-se à representação dentro dos próprios partidos políticos, assim, Ramos (1990, p. 10), ao tratar da representação política no sistema democrático, sustenta que "registrou-se, desde cedo, na sociologia dos partidos políticos, a tendência acentuadamente oligárquica que domina as suas estruturas internas".

De acordo com Monteiro (2008) o acontecimento do fenômeno da oligarquização do cerne estrutural dos partidos políticos, não depende de ideologia e, soma-se ao monopólio dos partidos para as candidaturas, que, ainda que não tenha previsão legal, ocorre na prática devido às grandes quantias investidas em uma campanha eleitoral que tenha o mínimo de possibilidade de ser exitosa, ocasiona, conseqüentemente, uma oligarquização da própria democracia. A esse fato Bobbio (1997, p. 26) refere-se a uma das "promessas não cumpridas" pela democracia, a persistência das oligarquias.

Ocorre que em um sistema eleitoral brasileiro este fator se manifesta, na Convenção partidária, quando há a eleição interna dos candidatos dos partidos

para disputar o pleito, de um lado, dos cargos do Executivo, independente de qual ente da Federação, em que o partido coloca à disposição um nome, ajustado com outro para o cargo de vice, ou então apoiar um nome de outro partido, e, de outro lado, os cargos que irão ocupar cadeiras no Legislativo, considerando-se as bases territoriais, para que não haja divisão de votos entre dois ou mais candidatos, facilitando a eleição de algum outro nome, mesmo que do partido, porém de outra base, que atinja um coeficiente maior de votos dentro da lista (MONTEIRO, 2008).

Ressalta-se que além dessa competição interna ventilada pelo autor, é preciso considerar ainda a forma como se distribuirá o tempo dos candidatos nas propagandas eleitorais nos meios de comunicação de massa, bem como, os recursos de campanha, que muitas vezes, há benefício de um ou de outro candidato, agravando a assinalada convergência partidária. O efeito disso, é muito grave e prejudicial ao sistema eleitoral, uma vez que gera a impossibilidade de elegibilidade, com oportunidades legítimas de sucesso, de todo e qualquer cidadão.

Duverger (1970, p. 188) explica que:

[...] a direção dos partidos tende naturalmente a assumir uma forma oligárquica. Uma verdadeira 'classe de chefes' ali se constitui, uma casta mais ou menos fechada, um 'círculo interior' de difícil acesso (...). O regime eleitoral do Estado parece ter certa influência sobre o caráter oligárquico das direções partidárias e da formação dos 'círculos interiores'. Na medida em que nenhum candidato tem possibilidade de ser eleitos sem a concordância dos comitês do partido, seus dirigentes desempenham papel essencial na seleção dos futuros deputados, que são designados pelo 'círculo interior'.

Para Caggiano (1994) um segundo fator poluente, do mesmo modo degenerativo do sistema eleitoral-partidário, quando praticado exorbitantemente, denomina a doutrina de personalização do exercício do poder político, do que decorre a sua espetacularização.

Segundo ressalta Ramos (2004, p. 88) na política, "a corrupção está associada à persecução de objetivos privados em detrimento do interesse geral." As decisões políticas são tomadas, considerando em primeiro lugar, os interesses de alguns grupos, ou ainda, interesses particulares, recebendo roupagem de interesse público. Contudo, o uso do exercício do poder político com a finalidade de aquisição de vantagens pessoais, comumente, vantagens

pecuniárias, em peculiar desvio de poder, não se apresenta como única forma de aparição do fenômeno da corrupção a manifestação do fenômeno da corrupção pode se dar por intermédio da utilização de meios ilícitos para a obtenção de fins lícitos.

Na prática eleitoral-partidária a mais corriqueira é o uso de recurso para a obtenção do poder, seja quando se utiliza do poder para lograr proveito financeiro com presença diuturna nos meios de informação. Entretanto, esta implica no exercício do poder político por aquele que almeja aliciar vantagens indevidas, em típico desvio de poder. Todavia, a corrupção eleitoral se enquadra no ato que envolver uma retribuição material – essencialmente de dinheiro – o instrumento ou móvel da conduta indevida (FERREIRA FILHO, 2001, p. 214), uma vez que o intuito do processo eleitoral é a apuração da vontade geral, revelada pelo voto, indicativa de determinados candidatos para a ocupação de determinados cargos públicos, legitimando a aquisição do poder político. Logo, a corrupção no processo eleitoral constitui-se no emprego de meios ilícitos, como compra de votos e fraude na contabilização, para a conquista de um fim lícito, que é a obtenção do poder político.

O fato é que existem inúmeras formas de desviar a livre escolha política, dentre as quais se podem citar a compra desenfreada de votos que é viabilizada pelos vultosos financiamentos partidários quando, obviamente, este não é, pelo ordenamento vigente, unicamente público, contudo a conduta ilícita é a compra de votos em si, não o financiamento.

No sistema eleitoral-partidário a corrupção carece de cuidado distinto devido a seus efeitos sociais. Conforme o ensinamento de Horta (2004, p. 121),

[...] a corrupção é uma consequência, cuja causa primeira reside na ruptura de valores, operada no domínio da conduta humana. A autonomia da Política, no seu desvinculamento da Ética e da Religião, conduziu, em seu longo percurso histórico, ao enfraquecimento da consciência ética, que as formas de organização política aprofundaram, promovendo a separação entre a Ética e a Política.

As motivações para o eleitor divulgar o seu voto variam de acordo com condicionamentos abstratos ou não. Vontade essa que pode ser expressa por meio de projetos ou plataformas políticas, para beneficiar uma comunidade, um grupo ou da sociedade como um todo (REIS, 2006).

No Direito, o termo “corrupção eleitoral” é empregado para determinar o tipo de crime eleitoral previsto no artigo 299 do Código Eleitoral brasileiro: “Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita”. São essencialmente duas as formas de corrupção eleitoral: a *compra de voto* e o *uso da máquina administrativa*.

A compra e venda de votos, conforme Speck (2003) é uma maneira de conduta largamente utilizada por candidatos de todas as partes do mundo. No caso do Brasil, denúncias veiculadas pela imprensa, casos investigados pela Justiça Eleitoral e iniciativas da sociedade civil no combate ao “fenômeno” são proeminências de que esta prática é um fator relevante para boa parte dos eleitores na hora de definir do seu voto.

Ocorre que o atual sistema eleitoral brasileiro permite o acontecimento desses episódios devido a toda sua formatação, apresenta-se como defuncionalidades da democracia representativa assim Speck (2003) explica que as eleições estão restritas à competição pelos votos dos eleitores, sendo que na democracia representativa, o método de comunicação entre candidatos e eleitores abrange recursos consideráveis, do mesmo modo a concorrência eleitoral passa a ser ainda uma corrida pelo apoio material à campanha para prover este pleito.

Com o passar dos anos os Partidos Políticos vem atravessando momento de perda de suas características de identidade ideológica¹² que os fundou e os distinguem como partidos de “esquerda”, “direita”, “centro”. Tal identificação pode ser definida como a “auto-localização no contínuo direita-esquerda” (SINGER, 2000; CARREIRÃO, 2006; 2007).

Essa perda de identidade ideológica vem acontecendo desde o final do século XX, de acordo com Sell (2006, p. 164):

[...] a queda do muro de Berlim não eliminou as diferenças ideológicas, mas enfraqueceu muito a importância das ideologias na

¹² Com relação à perda de identidade dos partidos políticos no país, importa destacar que no Brasil a tipologia direita/centro/esquerda não se aplica de forma similar à Europa. Os maiores partidos do período da Monarquia, da Velha República, da Era Vargas e do período populista, da ditadura pós-64 e do período da redemocratização da década de 1980 não eram tipicamente liberais ou socialistas, à exceção de alguns partidos ideológicos (PCB, PCdoB, PT, etc).

definição da vida política, incluindo-se aí os partidos políticos. Não são apenas os partidos que abandonaram suas ideologias. São elas que entraram em declínio.

Para Carreirão (2007) um exemplo contemporâneo que possibilita ter a ideia de como as Ideologias Políticas tem-se debilitado no decorrer do tempo são as coligações perpetradas em campanhas eleitorais que na maior parte das vezes estabelecem apenas mais um elemento para que um partido abandone sua origem ideológica e inclusive suas bandeiras de luta, com isso, o discurso ideológico torna-se um composto de entendimentos de diversas correntes de partidos distintos. E, por conseguinte, uma maior complexidade de identificação ideológico-partidária pelos eleitores.

Entre as ideologias que ajudaram a moldar a história do mundo moderno, tem-se segundo os postulados de Sell (2006, p. 53), o Anarquismo, Absolutismo, Liberalismo, Socialismo, Comunismo, Social-democracia, Nacionalismo, Nazismo, Fascismo, Stalinismo, Trotskismo, Maoísmo, Integralismo, Democracia cristã, Pacifismo, Conservadorismo, Populismo dentre outras. No quadro abaixo temos algumas dessas ideologias políticas para melhor compreensão.

Esse quadro representa as ideologias na primeira modernidade:

Quadro 1 – Ideologias na primeira Modernidade (SELL, 2006, p.53):

Ideologias na primeira Modernidade			
Tipos	Ideologias	Modelo de economia	Modelo de Estado
DIREITA	Conservadorismo		Estado centralizado
	Neoliberalismo	Capitalismo de livre mercado	Estado mínimo
CENTRO	Social-democracia	Capitalismo regulado pelo Estado	Estado de Bem-Estar Social
ESQUERDA	Socialismo/Comunismo	Substituição do capitalismo pelo comunismo	Estado planejador
	Anarquismo		Sociedade sem Estado

Figura 1: Tipos de ideologias referente à primeira modernidade/Fonte: (SELL, 2006, p. 53)

Após os governos de Lula tornou-se comum que partidos de esquerda ou direita constituam “elos partidários” por meio de um multipartidarismo, esse é o entendimento de Carreirão (2006, p. 138).

Este diagnóstico aponta como alguns dos seus indícios a ocorrência de coligações eleitorais ou coalizões [...] “esdrúxulas”, que envolvem simultaneamente partidos, formalmente situados, à direita e à

esquerda do espectro ideológico, e a alta taxa de migração de políticos entre partidos.

O que se percebe atualmente é a ocorrência de alianças estratégicas galgando um objetivo comum: eleger o maior número de candidatos por partido e com menor coeficiente eleitoral tendo um membro representante na esfera do Estado. Pertinente a esse fato, existe consenso na literatura de que a finalidade mais geral das coligações é expandir as chances eleitorais dos partidos, além disso, a decisão estratégica sobre coligações é adotada com base num cálculo de custos e benefícios eleitorais (SOUZA, 1976; LIMA JÚNIOR, 1983; SANTOS, 1987; FIGUEIREDO, 1994; NICOLAU, 1994 e 1996).

Para o Professor, Costa (2014) o encontro entre Lula e Fernando Haddad com Paulo Maluf (PP) se deu para “selar” uma aliança para as eleições municipais de São Paulo. Essa reunião/encontro, foi amplamente divulgada na mídia, notadamente a anti-petista, ocasionando constrangimentos e descontentamentos dentro do próprio PT, afinal de contas para o partido, Maluf era a personificação do pior que havia na política brasileira.

Argumentos a favor dessa e de outras alianças feitas pelo PT (e outros partidos, também vitoriosos nas eleições) não faltam, mas um deles é que, sem as alianças, o partido estaria isolado e seguramente não teria êxito na eleição. Especificamente, falando no caso de São Paulo, Lula atuou dentro da dialética que o elegeu, isto é, com o pragmatismo que o diferenciou após as eleições de 2002 além do que, em São Paulo, Maluf já havia apoiado o PT no segundo turno das eleições de 2004 para a prefeitura quando Marta Suplicy foi candidata e o PP, partido de Maluf, foi de sua base de apoio. Outrossim, o PT por diversas vezes fez alianças e coligações até mesmo com o PSDB - foram aliados em centenas de cidades nas eleições municipais de 2008 e 2012. E mais, estiveram juntos, a exemplo, na larga aliança (25 partidos) objetivando a reeleição do prefeito de Belo Horizonte, Marcio Lacerda (PSB) em 2008 (COSTA, 2014).

Como 2014 foi ano eleitoral foram retomadas as discussões a respeito das coligações, tanto no pleito federal, com o atual governo almejando não tão somente manter, mas expandir sua base de apoio, como nos pleitos regionais, onde também se caracterizam alianças de ocasião, ratificadas pelo

oportunismo fortuito, sem um projeto comum o que ilustra, outra vez a maneira como se formam as coligações partidárias no Brasil, uma das graves patologias do sistema partidário e eleitoral (COSTA, 2014).

O que se percebe com facilidade nesse modelo de sistema é que adversários de ontem se transformam em aliados de hoje e aliados de ontem em adversários de hoje. Não existe o mínimo de coerência nas alianças e coligações, com exceção não dos pequenos partidos ideológicos de esquerda (PSOL e PSTU), ademais as convenções partidárias servem exclusivamente para endossar aquilo que os “donos” das legendas determinam com bastante antecedência em ajustes de bastidores.

Krause (2005) estudiosa das coligações eleitorais no país utilizando dados de diversas eleições demonstra que, em grande medida, a política nacional é refém dos acordos e conflitos entre os chefes partidários nos estados, seguindo uma lógica própria, como por exemplo, partidos que são da base aliada no plano federal, são adversários no plano regional. Com isso, o que prepondera é o pragmatismo, cujo único desígnio é o de vencer as eleições, sem importar com quem se faz alianças.

Para Scott Mainwaring (2001) o problema principal do sistema partidário no Brasil está no sistema de representação que combina um sistema eleitoral de listas abertas com ampla liberdade de coligações, determinando um resultado perverso, qual seja, uma enorme permuta de votos de um determinado partido a outro desvirtuando a representação, de forma que, o eleitor vota num candidato que pode não ser eleito e ajuda a eleger outro, de outro partido, na mesma coligação, como ocorrido com frequência.

De acordo com Lessa (1992), a maneira como são arrançadas as alianças e coligações no Brasil são absolutamente injustificáveis e nada saudáveis para a imagem pública dos partidos.

Na opinião de Costa (2014) as coligações, se são fundamentais para os partidos, inclusive os grandes, ampliando o tempo no horário “gratuito” de rádio e televisão, colaboram para a fragmentação partidária e acarreta implicações para a governabilidade porquanto, com composições tão amplas e desiguais, é difícil ter um programa coeso e consistente apresentando consenso nas “bases aliadas”. Se a finalidade de uma reforma política for o fortalecimento dos partidos, é imprescindível buscar alternativas para aperfeiçoar o sistema

proporcional vigente no país e, nesse sentido, se mantidas às possibilidades de coligações, que haja ao menos lógica programática e ideológica entre os partidos e permanência das coligações após as eleições.

O fato é que a atual formatação do sistema eleitoral brasileiro permite, tanto funcionalidades quanto disfunções, e estas acarretam uma série de problemas e, quiçá, a corrupção seja a pior delas, uma vez que afeta todo o sistema e permeia as relações partidárias em virtude da promessa do alcance do poder. Devido à importância desse tema é que se passa ao estudo dos Indicadores da corrupção eleitoral no Brasil.

3.3 Indicadores da corrupção eleitoral no Brasil: corrupção eleitoral no âmbito das relações partidárias e financiamento privado e público de campanhas

Nesse tópico, especialmente, importa destacar que desde a redemocratização do Brasil se têm notícias de inúmeros casos de corrupção envolvendo compra de votos tanto de parlamentares – relações públicas –, para a aprovação de projetos que eram interessantes ao governo quanto de cidadãos, além das relações privadas, como, por exemplo, a doação de valores por uma empresa a um candidato, a prefeito, vereador ou ainda em nível estadual ou federal ficando o mesmo no compromisso de “pagar o favor”.

No Brasil, se adotou um sistema misto de financiamento de campanhas eleitorais, sendo admitida a utilização tanto de recursos públicos quanto de recursos privados pelos candidatos.

Conforme determina o artigo 79 da Lei n. 9.504/97, o financiamento de campanhas eleitorais com recursos públicos deveria ser disciplinado por lei específica. Não obstante esta norma ainda não exista, o Tesouro Nacional tem dois fundamentais mecanismos por meio dos quais monitora as despesas de campanhas eleitorais, o Fundo Partidário e a propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão.

No tocante ao financiamento fundamentalmente privado de campanhas, os recursos podem proceder das seguintes fontes: recursos próprios do candidato; contribuições e doações de pessoas físicas; contribuições e doações de pessoas jurídicas; doações de outros candidatos, partidos políticos

ou comitês financeiros e receitas decorrentes da comercialização de bens ou da realização de eventos (TSE).

Garcia (2004) salienta que os desvios comportamentais dos gestores do patrimônio público, nomeadamente daqueles que ascenderam ao poder por meio de um mandato político, são meros desdobramentos de alianças que antecederam à própria investidura do agente. Certamente, ninguém desconhece que o resultado de um procedimento eletivo não se encontra excepcionalmente vinculado às qualidades intrínsecas dos candidatos vitoriosos. O êxito nas eleições, é reflexo do poder econômico, consentindo o planejamento de uma estratégia adequada de campanha, com a possibilidade de que seja conseguida maior parcela do eleitorado. Receita essa que advém de financiamentos, diretos ou indiretos, de natureza pública ou privada.

O dinheiro público é introduzido em atividades político-partidárias utilizando os expedientes de liberação de verbas orçamentárias, de celebração de convênios às vésperas do pleito, fazendo que o administrador favorecido afigure maior popularidade, que reverterá para si, caso seja candidato à reeleição, ou para a legenda partidária a que pertença, alcançando os candidatos apoiados por esta (GARCIA, 2004).

Dworkin (2002) abordando o financiamento privado, elucida que a imoralidade adquire perspectivas ainda maiores. Receitas que em regra são de origem duvidosa, não consolidam um singelo ato de bondade ou um abjurado ato de manifestação de consciência política. Ao contrário, podem ser idealizadas como o pagamento devido por algum dos sujeitos inserido em uma relação contratual de natureza sinalagmática, competindo ao outro, ao ser eleito, cumprir sua parte no acordo, que comumente incidirá na contratação de pessoas sugeridas pelos cooperadores para a ocupação de cargos em comissão, na contratação de obras e serviços sem a realização licitação, ou ainda com a consumação desta, simplesmente para preencher um requisito meramente formal, porém com o resultado previamente acertado¹³.

¹³Fenômeno esse que, certamente, não é setorial. Dworkin (*Sovereign Virtue, The Theory and Practice of Equality*, 4ª tiragem, London: Harvard University Press, 2002, p. 351), ao discorrer sobre "política americana e o século que termina", não hesitou em afirmar que "nossos políticos são uma vergonha, e o dinheiro é a raiz do problema. Nossos políticos precisam, angariam e gastam mais e mais dinheiro em cada ciclo de eleições".

Com relação ao financiamento político e a corrupção administrativa, especificamente, onde o financiamento político relaciona-se a benefícios ilegais por parte do representante financiado, existem paralelos inequívocos com esquemas de suborno. Assim, em ambos os cenários servidores públicos abusam de sua função pública beneficiando empresas privadas, gerando um dano ao setor público corporificando-se em diversas modalidades. É possível citar algumas delas: obras, bens e serviços; licenças e autorizações para a prestação de serviços públicos; impostos, taxas e tributos, além dos processos de fiscalização. Afora do conhecimento procedimento que advém no período de coligações e se traduz num verdadeiro loteamento de cargos pelos partidos que integrarão determinadas coligações (SPECK, 2012).

Importa destacar neste ponto que de acordo com Cãnfora (2007), a questão da influência do poder econômico, que se mostra fator relativamente irrelevante em uma disputa eleitoral, apresentando-se como um problema ainda não ajustado nas democracias. Assim, se o uso do poder econômico não está apartado pela legislação eleitoral, o seu abuso denegre a legitimidade da disputa e acrescenta influências impróprias à representação (AMADO, 1999).

Niess (1996) alude que a intervenção do poder econômico no pleito eleitoral não é condenada pelo ordenamento jurídico, uma vez que é regulada. Porém, a má influência é coibida, sua interferência demasiada, capaz de interferir na normalidade bem como na legitimidade da eleição.

De acordo com Speck (2012) o assunto central das democracias mundiais tem sido o financiamento político de campanhas eleitorais. Essa questão de recursos para custear partidos políticos e campanhas eleitorais, exclusivamente, passa a ter relevância no momento em que as eleições são decisivas pois tem o dever de decidir a respeito da alocação do poder político, quando a disputa por esse poder passa pela competição entre diversos partidos políticos e quando eleitores possuem liberdade para executar uma escolha entre diversas alternativas. Os recursos de campanha somente são necessários se há partidários e simpatizantes para se mobilizarem e cidadãos transformados em eleitores com programas, promessas ou benefícios.

Salgado (2010, p. 288) alude que “os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado que desempenham importante função pública na democracia brasileira”. De modo que, conforme previsão constitucional detêm o

monopólio para a indicação de candidatos a cargos eletivos, a partir de uma triagem em seus próprios quadros, além de serem destinatários de garantias e vedações afixadas constitucionalmente.

Speck (2012) faz um breve resumo do sistema político brasileiro, bem como, dos processos eleitorais desde o Brasil Império (1822-1889) e da República Velha (1889-1930), salientando que nesse período, as eleições eram confirmadas por acordos anteriores entre membros de uma fração ínfima da elite política, e a necessidade de financiamento era limitada, além disso, o sistema representativo servia apenas para cumprir função simplesmente simbólica.

O autor destaca ainda que o “processo de industrialização e urbanização serviu para libertar os eleitores dos currais eleitorais, expondo-os aos modernos meios de comunicação e à mobilização de massa” (SPECK, 2012, p. 50-51). Segundo ele, a partir da década de 50 é que os recursos movimentados para estimular campanhas na rua receberam destaque na política nacional. E, já na fase final da República Populista (1945-1964), os partidos arrastaram a querela eleitoral para as ruas, apostando nas campanhas de mobilização no período de eleições. Nesse período de profissionalização, sendo que o levantamento de recursos para o financiamento de campanhas tornara-se um tema de grande debate.

O financiamento público aos partidos é garantia constitucional e legítima, bem como o direito de antena, que se explica em face da impossibilidade da manutenção dos partidos exclusivamente com as contribuições dos filiados e da impropriedade de sua dependência financeira de fontes privadas, podendo consentir que interesses particulares persuadam sua atuação (SALGADO, 2010).

Ressalta-se que na história política do Brasil se tem notícia de que o primeiro escândalo atrelando o financiamento de campanhas ao conceito da corrupção é datado precisamente desse período. Esse caso fora escrito e divulgado minuciosamente em dois livros, um foi “IBAD - A Sigla da Corrupção”, escrito pelo ex-deputado Eloy Dutra (PTB), que conduziu uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para terminar com a quadrilha, Ivan Hasslocher, por meio da Ação Democrática Popular (Adep), escolheu e apoiou cerca de 250 (duzentos e cinquenta) candidatos a deputado federal, 600

(seiscentos) deputados estaduais, 8 (oito) candidatos a governadores e inúmeros candidatos ao senado. De acordo com o relatório da CPI, um candidato federal recebia CR\$ 1 milhão e 600 mil, um deputado estadual CR\$ 800 mil. O grupo ADEP/IBADE/Promotion gastou 1 bilhão e 40 milhões de cruzeiros, nos 150 dias que antecederam as eleições de 1962. De acordo com informações do livro de Dutra (1963) o dinheiro vinha do *The Royal Bank of Canadá*, e a *Promotion* tinha conta no *Bank of Boston* e no *The National City Bank of New York*¹⁴. Ocorre que, o clima era propiciado pela guerra fria, e a tática da linha anticomunista era reprimir as políticas reformistas do governo de João Goulart (SPECK, 2012).

Speck (2012), elucida ainda que o governo militar trouxe o banimento da eleição direta para presidente, governantes e prefeitos das cidades de maior destaque, além de limitar a liberdade de associação determinando o bipartidarismo forçado e reduziu o papel do Legislativo, ainda eleito com voto popular. Os poderes do Congresso e das Assembleias Legislativas nos estados foram reduzidos e, por conseguinte, enfraqueceu a importância das eleições. Ocorre que, no período da ditadura militar no Brasil, as eleições, conquanto importantes sob o ponto de vista da ininterruptão institucional do regime, não eram o cerne do sistema político. E, para tanto, resguardaram-se das imprevisibilidades das urnas, retirando a disputa pela distribuição do poder.

Assim, em janeiro de 1985, Tancredo Neves fora eleito primeiro presidente civil do país após os duros nos de regime militar, porém não chegou assumir, vindo a falecer, oficialmente, dia 21 de abril do mesmo ano. Com isso, o então vice-presidente, José Sarney assumiu a Presidência da República.

Esse governo fora marcado por diversos planos econômicos, por altos índices inflacionários, além de escândalos envolvendo ministros do governo suspeitos de oferecer benefícios a cidades cujos deputados eram a favor do mandato presidencial de 5 (cinco) anos, fato esse, que era do interesse do então presidente. A partir de inúmeras denúncias fora instaurada a CPI da Corrupção para apuração de irregularidades ou não no governo de Sarney (DIMENSTEIN, 1987).

¹⁴Esse caso do Ibad foi investigado por uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) e está amplamente documentado em dois livros: DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981, e em DUTRA, Eloy. *Ibad: sigla da corrupção*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

Vinte e cinco anos após o começo do regime militar foram realizadas as primeiras eleições diretas para a Presidência da República. No pleito, três candidatos sobressaíram-se na disputa: Fernando Collor de Mello, do Partido da Renovação Nacional (PRN); Leonel Brizola do Partido Democrático Brasileiro (PDT) e Luís Inácio “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), culminando na vitória de Fernando Collor de Mello, em segundo turno. No seu discurso de campanha eleitoral prometeu abolir com os marajás, contudo, acabou sendo expulso do poder exatamente por fazer o que assegurou combater, novamente, o Brasil encarara outra crise envolvendo corrupção nos mais elevados cargos de governo. (BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2014).

De acordo com Sallum (2011, p. 164) e uma corrente de analistas o fato que desencadeou o impeachment do então presidente Fernando Collor não foi a corrupção como tal, mas o impeachment poderia ter ocorrido devido a uma combinação de aspectos, que o autor cita como por exemplo, “características pessoais do presidente, o modo como exerceu a Presidência, as disputas político-institucionais, a fragmentação partidária, o desgaste de Fernando Collor junto à opinião pública, a mobilização da sociedade civil”.

No que se refere à rede interligada entre corrupção eleitoral e o financiamento de campanhas, Melo (2008) ressalta que é mais difícil especificar, uma vez que todas as democracias contemporâneas consentem inúmeros graus de uso de recursos privados em campanhas, bem como o recebimento de doações de terceiros. Todavia, seria tolice acreditar que essas doações realizem-se sem interesses, sendo que os mais corriqueiros aludem à influência nos mandatos, tendo em vista benefícios na aplicação de políticas públicas pontuais, ou na efetivação de serviços, ou ainda na aprovação de leis e decretos com intuito de favorecer os interessados.

Pinto Ferreira (1992, p. 175-176) concorda com o financiamento dos partidos pelo fundo partidário com a finalidade de afiançar manutenção às agremiações partidárias e “vedar a arrecadação de dinheiro em fontes inidôneas, o que é comum no Brasil, com os ‘banqueiros de bicho’, ‘caixinhas’, ‘lideranças ricas’, permitindo a formação de oligarquias dominantes”.

A divisão do fundo partidário deve ser perpetrada sob critérios razoáveis, de prioridade constituídos pela representação política, sem ofender ao princípio

constitucional da máxima igualdade na disputa eleitoral, nem ao princípio constitucional da necessária participação das minorias nas instituições políticas e no debate público (SALGADO, 2010).

Para Salgado (2010) uma proposta para emancipar os partidos e os candidatos das enlaças do poder econômico, existente na eterna reforma política, é o financiamento público exclusivo das campanhas eleitorais. Cujo intento é acrescer a contribuição financeira da União possibilitando que a disputa eleitoral se realize tão-somente com dinheiro público.

Como bem destaca, Melo (2008) além das práticas corruptivas citadas até então, no sistema eleitoral, existe ainda repasses ilegais para a formação do caixa dois¹⁵. A permissão de doação de consideráveis quantias origina dependência dos candidatos a seus fornecedores, causando prejuízos à representação, restando a autonomia comprometida. Ao mesmo tempo, a compra de votos pode provocar diversas interpretações, ainda que as democracias contemporâneas estruturaram-se no princípio da representação enquanto relação de confiança entre representantes e representados, em suma é o que Bobbio (1997) chamou de “a revanche dos interesses”, uma grande ocorrência de negociação de votos.

Ely (2010, p. 72) sustenta que:

Do mesmo modo, consideramos com segurança que nossa sociedade não acredita na existência de um conjunto de valores objetivos, ou princípios morais universalmente válidos, passíveis de serem descobertos, e úteis (do ponto de vista pragmático) para afastar as decisões dos nossos representantes eleitos.

Assim, Ely (2010) sustenta que também o princípio instrumental da isonomia ou da igual proteção perante a lei não pode ser subtraído do exame Justiça Constitucional, especialmente, quando estiver em jogo a igualdade de

¹⁵Caixa 2 é o caixa onde fica o dinheiro desviado, não contabilizado, e muito menos declarado aos órgãos de fiscalização responsáveis. O superfaturamento nas compras, o subfaturamento de vendas, a não contabilização das mercadorias vendidas e de parte dos produtos fabricados. Deixar de declarar um valor, ou declarar um valor menor é crime de sonegação fiscal, previsto na Lei 8.137/1990: Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas: I – omitir informação, ou prestar declaração falsa às autoridades fazendárias; II – fraudar a fiscalização tributária, inserindo elementos inexatos, ou omitindo operação de qualquer natureza, em documento ou livro exigido pela lei fiscal; Pena – reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. Em: <<http://www.infoescola.com/economia/caixa-2/>>, por Thais Pacievitch, acesso em: 02 fev. 2013.

participação política por meio do voto e, para tanto o eleitor deve estar livre de qualquer mácula para escolher seus representantes.

Speck (2003, p.156) esclarece que existem três dimensões consideráveis para diferenciar a compra de voto de outras ocorrências de voto negociado, quais sejam:

[...] a primeira delas refere-se ao número de eleitores envolvidos nas transações de troca. A negociação individual com eleitores é complementada pelas transações com grupos e organizações, como moradores de uma mesma rua, igrejas ou clubes. A segunda dimensão refere-se ao objeto da troca. Além de benefícios materiais, como bens e dinheiro, o apoio eleitoral a um candidato poderá ser negociado em função de compensações não materiais como empregos, favores administrativos e influência política através de cargos. A origem de grande parte destes benefícios não se encontra mais nos recursos privados do candidato, mas sim no abuso de recursos do poder público. A terceira dimensão refere-se ao momento de compensação. Há um contínuo, abrangendo vantagens imediatas até trocas envolvendo compromissos futuros.

O autor ainda acrescenta que o estabelecimento de uma negociação relacionada a essas dimensões opera impacto acerca da caracterização da compra de votos, então, quanto mais individualizada, material e imediata a negociação, mais manifesta estará a compra de votos (SPECK, 2003, p. 156).

De acordo com Bacelar (2011) o financiamento de campanha é o meio que os partidos políticos têm para angariar recursos que serão usados na campanha política. Essa matéria tem previsão na Lei 9.504, de 1997 e apresenta inúmeras divergências e controvérsias no mundo inteiro, e tem sido repetidamente discutido, sobretudo porque interfere diretamente na democracia, no abuso do poder econômico, no princípio da igualdade, na liberdade de voto. O tema reparte opiniões, uma vez que, uns defendem a adoção de financiamento privado de campanhas eleitorais, enquanto outros defendem o financiamento público como sendo a melhor alternativa, do mesmo modo como há ainda aqueles que defendem o financiamento misto, adotado pelo Brasil e por outros países.

No Brasil, por exemplo, o financiamento de campanha é utilizado da seguinte maneira: “as doações podem ser provenientes de recursos próprios (do candidato); de pessoas físicas, com limite de 10% do valor que declarou de patrimônio no ano anterior no Imposto de Renda; e de pessoas jurídicas, com limite de 2%, correspondente à declaração do ano anterior”, esclareceu o juiz

Marco Antonio Martin Vargas, assessor da Presidência do Tribunal Regional Eleitoras (TRE) de São Paulo, sendo que os comitês são os responsáveis por angariar esses recursos.

Como explica Caggiano (1980, p. 92), o problema estaria no “tratamento legal conferido à questão, ainda no intuito de coibir que a irregular utilização do dinheiro e os abusos a que se conduz o incontido desejo de galgar os degraus do poder possam solapar as bases da democracia”. Quiçá uma das soluções dos problemas decorrentes do financiamento eleitoral reside no controle dos gastos de campanha, evitando os gastos que não são contabilizados, prática trivial em matéria eleitoral-partidária; por isso da importância da transparência em quanto se recebe, em quanto e em que se gasta, o que dificilmente acontece.

Salienta a autora a vinculação que passa a existir entre o partido, cujos membros eventualmente passam a exercer o poder político, e o financiador de sua campanha, ocasionando a “maciça intervenção financeira dos ‘lobbies’ nas campanhas político-partidárias” (CAGGIANO, 1980, p. 44), uma vez que tal “apoio” será cobrado, futuramente, quando do exercício do poder político, que acolherá os interesses desses grupos, em detrimento do interesse público. Entretanto, o financiamento, em si, não é ilícito; o que é ilícito é o desvio de poder ulteriormente exercido.

O fato é que existem inúmeras formas de desviar a livre escolha política, dentre as quais se podem citar a compra desenfreada de votos que é viabilizada pelos vultosos financiamentos partidários quando, obviamente, este não é, pelo ordenamento vigente, unicamente público, contudo a conduta ilícita é a compra de votos em si, não o financiamento.

No que tange ao financiamento público de campanhas, Speck (2012, p. 10), explica que “o Estado financia diretamente, desde 1995, os partidos políticos, mas não as campanhas eleitorais.” Assim, os recursos reservados aos partidos chegam à soma de 200 (duzentos) milhões de reais por ano, adotando como embasamento a média de recursos reservados entre os anos de 1996-2005. Prossegue explanando a forma de rateio, que ocorre entre todos os partidos de acordo com um pacto de dois critérios. Então, a parte maior dos recursos 95% (noventa e cinco por cento) é distribuída dentre os partidos conforme seu sucesso eleitoral nas últimas eleições – essa porcentagem de

votos é referente às últimas eleições para a Câmara dos Deputados, e o restante 5% (cinco por cento) é rateado igualmente entre todos os partidos políticos, aqueles com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral.

A transação ocorre da seguinte maneira, os recursos são transferidos para os diretórios nacionais de cada partido, sendo que a lei determina que 20% (vinte por cento) do total dos recursos do fundo partidário deverá ser reservado à constituição de quadros partidários. Assim, pode haver a distribuição do restante do recurso entre os diretórios nacionais, estaduais e municipais, também no limite nas campanhas eleitorais. O estatuto de cada partido deverá definir quais os critérios de distribuição de recursos, sendo que possuem ampla liberdade para tal, contanto que seja observada a reserva dos 20% (vinte por cento), destinados à formação de quadros. O fato é os recursos públicos constituem-se em uma fonte extraordinária para os diretórios nacionais, responsáveis por cerca de 75% (setenta e cinco por cento) das entradas declaradas dos partidos entre 1996 e 2005 (SPECK, 2012).

No que diz respeito ao financiamento privado de campanhas, o legislador brasileiro modificou de forma radical as regras de financiamento para doações da esfera privada, possibilitando doações políticas por empresas privadas, mantendo algumas limitações pontuais já existentes às pessoas jurídicas. Deste modo, o legislador optou por manter as vedações aos sindicatos e organizações representando o setor privado, assim como a entidades estrangeiras e empresas dependentes de licenças ou permissões do Estado ou auferem recursos do Poder Público. Em seguida, estariam vedadas doações por entidades beneficentes e religiosas, de utilidade pública, esportivas que ganhem recursos públicos (SPECK, 2012).

Quanto às alterações legislativas referentes ao limite de gastos para os candidatos, não houve mudanças significativas, de modo que o legislador não instituiu um teto aos gastos em campanha, medida essa que deixaria a competição eleitoral mais equitativa.

Assim, no entendimento de Speck (2012, p. 6),

[...] Os parlamentares deram continuidade a um sistema de autorregulação herdado do passado, em que os próprios partidos definiriam tetos para as campanhas de seus candidatos. Em relação aos recursos privados, não há nenhum mecanismo tornando as campanhas equilibradas em função dos recursos disponíveis. A regra

mais importante, que limita os gastos indiretamente, foi herdada do governo militar. A proibição de compra de espaço publicitário no rádio e na TV (em combinação com o horário eleitoral gratuito) continuaria em vigor. Com a regra, a propaganda nos meios eletrônicos de comunicação, que representa um dos itens mais caros das campanhas em outros países, foi retirada do mercado e colocada sob tutela da regulação pública.

Para o autor, conclusivamente, não obstante as reformas abrangentes do sistema de financiamento da política, referente ao quesito de igualdade da competição eleitoral, não teve grandes inovações nos anos 1990.

Com relação aos subsídios públicos diretos e indiretos a partidos e indiretos a campanhas eleitorais Campos (2009) elucida que, a legislação manteve o apoio aos partidos pelo horário eleitoral gratuito. Porém, no que tange ao tempo total da propaganda e repartição entre partidos, o horário eleitoral gratuito seria um dos fundamentais recursos de propaganda aos partidos e candidatos.

Ocorre que, além do financiamento indireto, desde 1995 os partidos políticos passaram a receber recursos expressivos do Estado, isso se dá através de um fundo partidário distribuído a cada ano entre as distintas legendas, de modo que os diretórios nacionais dos partidos aufeririam recursos para o custeio de uma parcela da estrutura partidária. Convencionalmente, anos antes já houvera a instalação do fundo, porém apenas então recebeu recursos apreciáveis, na faixa de R\$ 0,35 (trinta e cinco centavos de real) por eleitor, estando subordinados ao reajuste inflacionário. O fundo partidário serviria para garantir aos partidos políticos financiamento público capaz de custear parte expressiva dos gastos anuais dos diretórios nacionais. Logo, os partidos permaneceriam rematando tais recursos estatais por meio de contribuições de filiados e doações privadas de empresas e indivíduos (SPECK, 2012).

Em contrapartida, as eleições persistiriam sendo financiadas, sobretudo, pelos recursos privados, advindos de pessoas e empresas, completadas em quantia menor com os recursos próprios dos candidatos bem como dos partidos políticos. Ademais, a lei não deva o uso do fundo partidário em eleições, todavia o volume dos recursos resta quase que irrelevante na disputa eleitoral. De outra banda, o horário eleitoral gratuito simula uma contribuição

indireta significativa às campanhas eleitorais, contendo um papel crucial enquanto um recurso de campanha aos distintos competidores (SPECK, 2012).

Assim sendo, como bem ressalta Leal (2013) a cadeia de negócios eleitorais ilegítimos origina vinculações ameaçadoras que desestruturam a gestão dos interesses comunitários, já que gera desdobramentos corruptivos incomensuráveis, como por exemplo, obrigações ilícitas dos eleitos com relação a seus financiadores ou negociantes de votos, abrangendo vantagens públicas, ou ainda “favorecimentos financeiros, acesso diferenciado às instâncias governamentais e mesmo a cargos e funções institucionais, o que pode interferir até na racionalidade e eficiência da Administração” (LEAL, 2013, p. 102).

Evidentemente, existe uma intensa necessidade de desenvolvimento de ações para enfrentar a corrupção eleitoral, entretanto, do contrário que supõe o senso comum, tal necessidade não é ética ou moral, mas institucional, de dar credibilidade bem como legitimidade às eleições, com o desígnio de haver anuência de suas implicações (LEAL, 2013).

Outra mudança trazida pela legislação é com relação à prestação de contas e à divulgação pública de dados de financiamento, Speck (2012, p. 7) leciona,

[...] Antes do período de reformas nos anos 1990, os partidos prestavam contas de forma sumária sobre suas finanças. Ademais, a informação ficava limitada à justiça eleitoral. O acesso público não estava previsto em lei. As mudanças introduzidas pelo legislador durante os anos 1990 e sua regulamentação pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mudariam radicalmente o quadro. Com as novas regras, tanto os partidos como os candidatos deveriam prestar contas sobre sua contabilidade anual e eleitoral. A nova legislação recebeu um aperfeiçoamento significativo com as sucessivas regulações pelo TSE, que padronizou e informatizou as prestações de contas, permitindo maior agilidade na fiscalização e maior acesso público às informações. Desde 2002, há registros eletrônicos completos e publicamente acessíveis sobre doações e gastos nas eleições. Essas informações têm sido usadas tanto pelos órgãos públicos de fiscalização como pela mídia e organizações sociais empenhados na fiscalização das contas eleitorais.

Seguindo com o entendimento do autor, conforme aclara que existem suposições da existência de contabilidade ocultada que estaria fora das prestações de contas, popularmente chamadas de “caixa dois”. Dificilmente é possível avaliar a quantidade de movimentações não declaradas. Entretanto,

tem-se conhecimento quanto ao grande volume de recursos movimentados nas campanhas, o que permite importantes informações a respeito do modelo do financiamento de campanhas no país.

Resta a dúvida com relação à competição política no Brasil, a mesma é demasiadamente cara? (SPECK, 2012, p. 56).

A resposta a essa pergunta simples é difícil. Por um lado, por colocar problemas metodológicos a respeito da mensuração do volume de financiamento, por outro, devido ao caráter normativo da pergunta. Em primeiro lugar, vamos nos dedicar à avaliação do volume total do financiamento político no Brasil, hoje. O exercício começa com uma definição do que constitui o financiamento político para, em seguida, propor uma estimativa dos valores envolvidos.

Em um primeiro momento simplificando sua definição, o financiamento político compreende todos os recursos movimentados por partidos políticos e candidatos durante e fora das campanhas eleitorais. Discute-se, por conseguinte, do financiamento da competição política.

E por isso, a importância de se trazer à baila, algumas especificações, primeiramente, quanto aos recursos financeiros, e, tanto analistas como legisladores afirmam que, em certos casos, os recursos não monetários devem ser do mesmo modo contabilizados, evitando assim, distorções nas estimativas, bem como, manipulações na prestação de contas (SPECK, 2012).

O autor ressalta que um dos desafios na identificação dos recursos movimentados na campanha eleitoral diz respeito a recursos gastos por outros atores. Notadamente, em países cuja legislação restringe as ostentações financeiras movimentadas pelos candidatos, assim, o processo político pode sofrer influência de terceiros que não são nem candidatos nem partidos políticos.

A Lei eleitoral 9.504/1997, no caso do Brasil, dispõe sobre a inclusão de bens e serviços doados a campanhas na prestação de contas por intermédio de uma estimativa do seu valor em dinheiro. A intenção do legislador foi limitar o financiamento de campanhas por eleitores, sem registro pelas autoridades eleitorais e sem vínculo com o candidato, restringindo-o a um valor fixo baixo. Na verdade, o financiamento avulso não desempenha função significativa na disputa por votos no Brasil.

Speck (2012, p. 57) questiona, “Dentro dessa definição legal, qual seria o volume total do financiamento político no Brasil, atualmente?”, e responde:

O modelo de financiamento político em vigor no Brasil prevê o financiamento de partidos políticos a partir das seguintes fontes: as contribuições dos filiados dos partidos, com valores diferenciados para ocupantes de cargos públicos comissionados; as doações de pessoas físicas e de pessoas jurídicas; os recursos gerados com atividades econômicas dos partidos; e os subsídios públicos diretos e indiretos. A gestão de recursos dentro do partido inclui também repasses de recursos entre os diferentes diretórios nacionais, estaduais e municipais. No caso do financiamento das campanhas eleitorais, as fontes de recursos permitidas incluem recursos próprios dos candidatos, doações de pessoas físicas e jurídicas, recursos provenientes de eventos de comercialização na campanha, recursos repassados pelos partidos políticos, e finalmente repasses de outras candidaturas. (SPECK, 2012, p. 57).

No entendimento de Melo (2008, p. 374) o enfrentamento da corrupção eleitoral passa a ser possível no Brasil a partir da composição da Justiça Eleitoral, enquanto “dotada de autonomia face aos poderes político e econômico, com recursos suficientes para organizar e poderes necessários para regulamentar os processos eleitorais”. Não obstante tenha instituído um grande avanço, não impediu o uso de condutas ilegais, com a utilização de recursos vultuosos para auferir algum tipo de vantagem em decorrência da participação em um processo eleitoral.

As atribuições da Justiça Eleitoral brasileira são tanto de caráter administrativo, quanto jurisdicional. Distinto de outras seções do Poder Judiciário, dentre suas competências estão a de baixar regulamentos, resoluções, “em tese, pode-se afirmar que a Justiça Eleitoral tem potencialmente a possibilidade de legislar sempre que se verificam vazios na legislação ou dúvidas quanto à sua interpretação” (SADEK, 1995, p. 39).

John Hart Ely (2010, p. 139-140) explica que,

Praticamente todos concordam que é tarefa importantíssima dos tribunais o controle das restrições às liberdades de expressão, de imprensa e de associação política. [...] Essa teoria é correta: ela advoga que direitos como esses, quer sejam explicitamente mencionados, quer não, devem de todo modo ser protegidos – e muito bem protegidos, porque são cruciais para o funcionamento de um processo democrático eficaz e aberto.

De acordo com Marchetti (2008) no decorrer dos anos, surgiu a necessidade de se progredir e melhorar no que compete ao controle e combate

à corrupção eleitoral, sendo que as soluções descobertas expressaram na grande maioria, institucionais, aludindo, a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, com a instituição de cabines indevassáveis e envelopes oficiais; a cédula única utilizada desde 1955; a urna eletrônica; o aprimoramento da legislação na década de 90, com a Lei nº 9.504/1997 alterada pela Lei nº 9.840/1999.

A partir desse momento, a Lei nº 9.840/1999 que previu no artigo 41, a cassação do diploma para o caso do candidato “doar, oferecer, prometer, ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública”. Já no artigo 73, previu a aplicação da mesma pena para os casos onde o candidato tenha obtido benefício com a máquina pública.

Nos anos 2000, com a entrada em vigor da Lei nº 11.300/2006 passou a regular as questões sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais dispondo no artigo 22, cassação do diploma haja a comprovação de pagamento de gastos de campanha com recursos não declarados, bem como, o artigo 39, que proíbe a distribuição de brindes tais como chaveiros, bonés, camisetas, calendários, e o artigo 28, determinando que os partidos durante a campanha devem divulgar relatórios na Internet contendo os recursos recebidos e empregados.

Entretanto, no período entre 2000 e 2007, a vigência dessas leis causaram alguns efeitos nas candidaturas, segundo Melo (2008, p. 377), “foram cassados 623 políticos no Brasil, 508 dos quais prefeitos ou vices”, no entendimento do autor, esses dados mostram um acréscimo linear no número de cassações. Embora que a lei tenha tido alguns aprimoramentos e a Justiça Eleitoral esteja mais capacitada estruturalmente, aumentando sua capacidade de controle, ainda prosseguem algumas dificuldades de caráter institucional impedindo que ela opere de modo mais eficiente e eficaz, assim, a adoção do sistema de lista aberta; o amplo número de partidos e de candidatos nas eleições, dificulta a fiscalização, gerando uma falta à “Justiça Eleitoral, recursos técnicos, materiais e humanos para dar conta de suas atribuições” (MELO, 2008, p. 378).

Ressaltam-se ainda com relação aos recursos arrecadados pelos candidatos e quem os financia que há uma séria preocupação com a 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.

Fleischer (2000a) analisa as fontes de fundos de campanha no Brasil e expõe fundamentadas razões para garantir que os interesses das elites empresariais têm muita influência nas eleições e no processo político. A literatura especializada, e ainda uma série de denúncias que vêm à tona nos meios de comunicação, identificam como correntes aquelas relações promíscuas instituídas entre o poder político e o poder econômico, cuja moeda de troca podem ser: licitações públicas viciadas em favor de suas próprias empresas, ou empresas de parentes ou “contribuintes” da sua campanha; destinação de verbas públicas para entidades-fantasma, a título de doação; doação de empréstimos subsidiados, incentivos fiscais especiais além de outros subsídios para empresas “amigas”; e deliberações de políticas públicas distintas que beneficiam determinados grupos.

O estudo de David Samuels (2007, p. 18) expõe que os candidatos em todos os níveis auferem a maior parte do dinheiro de fontes empresariais. Esse apoio de empresas é mais manifesto 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.

De acordo com esse mesmo estudo (SAMUELS, 2007, p.18), o autor apresenta três setores que dominariam as contribuições financeiras para as campanhas: “o financeiro (inclusive os bancos), o de construção (dominado por empreiteiras e outras empresas de construção civil) e o da indústria pesada (aço e petroquímica).” Entretanto, uma manifestação importante é que candidatos a cargos diversos ganharam quantias relativamente diferenciadas conforme as esferas da economia. Quanto aos candidatos aos governos estaduais, a exemplo, os candidatos a presidente ganharam mais do setor financeiro. Importa ressaltar, que o presidente é mais diretamente responsável

por demandas de política macroeconômica, como taxas de juros e câmbio, que comprometem diretamente banqueiros e financistas. Em contrapartida, governadores apresentam pouca proeminência para tais políticas.

No que tange ao abuso na utilização de recursos públicos para promover a reeleição muitas condutas são alistadas como ilícitas, principalmente na Lei das Eleições, via de regra, sem expressa alusão legal como abuso do poder político, porém, que, em virtude da gravidade dos fatos, por dissimularem a igualdade entre os candidatos, tem auferido adjacências particulares em razão das interpretações jurisprudenciais do TSE.

A Lei 9.504/1997 tipificou “condutas vedadas aos agentes públicos em campanhas eleitorais”, em seus artigos 73, 74, 75 e 77, conferindo sanções. Essas condutas em especial, podem caracterizar abuso do poder político.

Para que haja a caracterização do abuso do poder político induz “gravidade” dos fatos, na forma do art. 22, XVI, da Lei Complementar nº 64/1990, na esfera da Ação de Investigação Judicial Eleitoral, ou seja, “para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam”.

Por exemplo, além do rol das condutas vedadas aos agentes públicos, quanto à “propaganda eleitoral em geral”, a Lei das Eleições antecipa punição de multa a algumas condutas (§ 3º do art. 36, § 1º do art. 37 e § 8º do art. 39), e a outras multa e detenção, como crime (§ 5º do art. 39 e art.40), mas não prevê expressamente o que são condutas tendentes à desequilibrar a igualdade entre os candidatos.

Com relação ao uso da Internet, a Lei das Eleições prevê punição com multa a algumas condutas (§ 2º do art. 57-C, § 2º do art. 57-D, § 2º do art. 57-E, § único do art. 57-G, e art. 57-H), e não preveem expressamente quais são as condutas tendentes à desequilibrar a igualdade entre os candidatos. Ainda, no tocante ao “direito de resposta”, a Lei das Eleições prevê punição de multa a algumas condutas (§ 8º do art. 58), sem prever expressamente o que são condutas tendentes à desequilibrar a igualdade entre os candidatos.

Speck (2012) elucida que os ocupantes de cargos públicos têm diversas possibilidades para sacar recursos públicos do Estado com a intenção de influenciar o processo eleitoral. Além disso, podem fazer uso unilateral do

Estado a serviço do partido no poder, o que para o erário é muito caro e desequilibra o jogo eleitoral e, tais formas de suggestionar o processo eleitoral não acontecem com os financiadores privados. Para o autor, os eleitores são também suscetíveis ao uso politizado da administração pública que utiliza seu poder para a troca votos garantindo, no período eleitoral, acesso a serviços de saúde, educação dentre outros. Um ponto interessante frisado pelo autor é que nos países em que os funcionários públicos não possuem estabilidade, os governos comumente os pressionam a colaborar financeiramente para as campanhas do governo, sendo que as doações são descontadas na própria folha de pagamento. Ainda que essas manipulações não envolvam o setor privado, prejudicam o patrimônio bem como a credibilidade do setor público, objetivando a benefícios políticos.

Além disso, os governos ainda utilizam seu controle sobre a máquina pública para aparelhar o setor privado no financiamento de campanhas. Desse modo, as empresas são repetidamente abordadas para fazer doações aos candidatos do governo, proporcionando contratos lucrativos ou chantageando com represálias quando houver recusa. De modo que o que diferencia esses casos e a compra de favores por empresas doadoras é justamente a relação de força entre agente público e privado. Ao passo que no primeiro caso, o doador condiciona seu apoio ao favor, no segundo, o agente público pressiona empresas a fazer doações, ameaçando-as de perseguição com medidas administrativas. Ocorre que, a troca de doações por benefícios se iguala em ambos os casos, sendo que o que os diferencia é a relação de forças entre a classe política e o setor privado (SPECK, 2012).

Para Santana¹⁶ (2013), pelo menos metade dos casos de corrupção tem relação com financiamento de campanhas eleitorais, sendo que coordenou todas as grandes operações de combate contra fraudes em licitações, superfaturamento de contratos e contratação de ONGs de fachada desde 2011. Ele explica que há uma união de esforços entre Polícia Federal, TSE e o Ministério Público Eleitoral, os três atores da persecução penal em matéria eleitoral, discutindo sugestões, alterações administrativas na Justiça Eleitoral para facilitar a investigação do crime eleitoral, até mesmo uma mudança na

¹⁶Oslain Santana é diretor de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal, terceiro na hierarquia da instituição e tradicionalmente avesso a declarações públicas.

legislação. Cita por exemplo, o cadastramento todos os cabos eleitorais, que todo pagamento de despesa, toda movimentação de um candidato tenha uma conta única. Todo pagamento tem que sair por aquela conta. Que se possa facilitar auditorias. São propostas que podem dificultar a prática do crime eleitoral, corrupção ou caixa dois de campanha. Também, no campo legislativo, está sendo discutida no Congresso a proposta da reforma eleitoral tocante ao financiamento. Uma proposta bem coerente foi colocar um limite para doação só de pessoa física e parte do financiamento por recursos públicos. Para ele, seria muito mais barato para a União o gasto com financiamento, que com o desvio de recursos públicos nas fraudes em contratos da administração pública nas três esferas para financiamento de campanha.

Essa força tarefa permite à Justiça Eleitoral colocar uma série de regras para dificultar a prática de crimes, para deixar as eleições mais transparentes. O que vejo aqui é que, se não houver mudanças, continuará havendo desvio para financiamento de campanha.

Com o passar dos anos, segundo Marchetti (2008) foram sendo realizados progressos e melhorias no que tange ao controle e combate à corrupção eleitoral, sendo que as soluções descobertas significaram em sua maioria, institucionais, citando, a criação da Justiça Eleitoral, em 1932, com a inauguração de cabines indevassáveis e envelopes oficiais; a cédula única utilizada a partir de 1955; a urna eletrônica, em 1996; o aprimoramento da legislação na década de 90, com a Lei nº 9.504/1997 alterada pela Lei nº 9.840/1999.

A Lei nº 9.840/1999 que prevê em seu artigo 41, a cassação do diploma para o caso do candidato “doar, oferecer, prometer, ou entregar ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública”. No artigo 73, prevê a aplicação da mesma pena nos casos em que o candidato tenha se beneficiado com a máquina pública.

Atualmente, a Lei nº 11.300/2006 que dispõe sobre propaganda, financiamento e prestação de contas das despesas com campanhas eleitorais preveem seu artigo 22, cassação do diploma haja a comprovação de pagamento de gastos de campanha com recursos não declarados, além disso, o artigo 39, proíbe a distribuição de brindes tais como chaveiros, bonés,

camisetas, calendários, e o artigo 28, determina que os partidos devem durante a campanha, divulgar relatórios na Internet contendo os recursos recebidos e empregados.

Para suprir ou ao menos minimizar as carências da Justiça Eleitoral a sociedade civil organizada constituiu uma rede composta por 51 (cinquenta e uma) entidades nacionais de diversos segmentos para elaborar movimentos com a finalidade de apoiar e fortalecer políticas e ações no controle e combate à corrupção.

Assim, tanto o Poder Judiciário quanto Executivo, Ministério Público e órgãos da sociedade civil vêm promovendo ações e políticas públicas de prevenção e combate à corrupção eleitoral no Brasil, tema esse de extrema relevância que será abordado no capítulo terceiro.

4 CORRUPÇÃO ELEITORAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE TEÓRICA, POLÍTICA E JURISPRUDENCIAL DE SUA INCIDÊNCIA E DE AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENÇÃO E COMBATE

A corrupção está presente na sociedade contemporânea, ou melhor, continua a estar presente na mesma, por isso a necessidade de se verificar a existência de ações e políticas públicas que visem prevenir e ou combater esse fenômeno que corrói a sociedade como um todo.

A Justiça Eleitoral, diante de suas competências de manutenção do sistema democrático e da quantidade de casos de crimes eleitorais, ao apreciá-los, o faz de modo meramente legal, sem uma reflexão axiológica, deixando de contribuir no sentido de prevenir e combater a corrupção eleitoral, devido a importância da função da Justiça Eleitoral ao elaborar essa apreciação dos crimes eleitorais se atendeu imprescindível fazer uma análise dos julgados da referida Corte, verificando se os julgamentos apreciavam itens como, o princípio da moralidade, a lisura do processo eleitoral, questões referentes aos direitos fundamentais, exercício do sufrágio (por meio do voto). Nesse sentido, não aprecia as consequências da corrupção face ao impacto no eleitorado, na sociedade, nem mesmo seus efeitos no atual sistema democrático consolidado no país e na sociedade enquanto.

Assim, pretende-se nesse capítulo averiguar tanto no Tribunal Superior Eleitoral quanto no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, dentre os crimes constantes na legislação brasileira, aqueles de maior ocorrência na jurisprudência de ambos os tribunais e analisar os elementos deste tipo penal, para os fins específicos de demonstrar, a partir da análise jurisprudencial, a ocorrência de uma mudança no contexto social, no período compreendido entre 2010 e 2014.

Assim, a análise jurisprudencial é de suma importância para a pesquisa pois servirá de norte para a identificação da existência ou não de ações e/ou políticas que visem prevenir e combater do fenômeno da corrupção no atual sistema eleitoral brasileiro atuando contra os crimes mais comuns, apontando a partir desta análise, se as ações e políticas estão sendo direcionadas a combater essa casuística, tendo em conta a recorrência de atos ilícitos com tamanha intensidade e danosidade social e institucional.

4.1 Aspectos recorrentes das patologias corruptivas eleitorais a partir da delimitação jurisprudencial especializada no Brasil: indicadores materiais

Percebe-se que grande parte dos atos e dos casos de corrupção nasce com o processo eleitoral. É nesse momento que os políticos necessitam fazer alianças, buscando apoio de empresas, que oferecem seus serviços, apoio ao Estado e de pessoas, que trocarão, venderão os seus votos para participar do feudo de empregos instalado após as eleições devido ao apoio na eleição, que oferecerão algum tipo de serviço superfaturado, auferindo altos lucros, fomentando a corrupção.

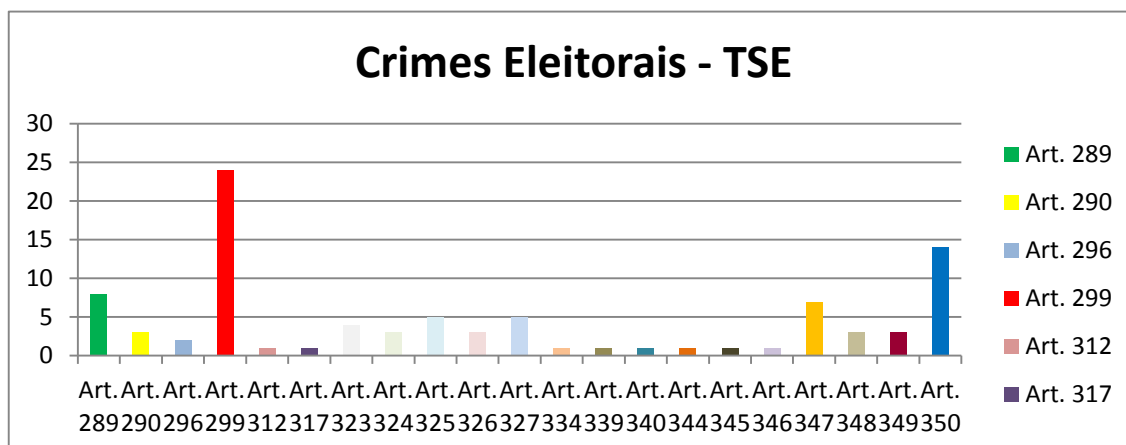
As campanhas brasileiras são extremamente dispendiosas. Os candidatos a qualquer cargo político gastam uma quantia ostensiva de dinheiro para se eleger na expectativa de conseguir, durante o mandato, ganhos compensatórios muito superiores aos gastos com a campanha.

Assim, sentiu-se a necessidade de verificar como os tribunais do Brasil tratam a questão dos crimes eleitorais, bem como, fazer a verificação das condutas que originam os crimes e demais particularidades a serem apresentadas.

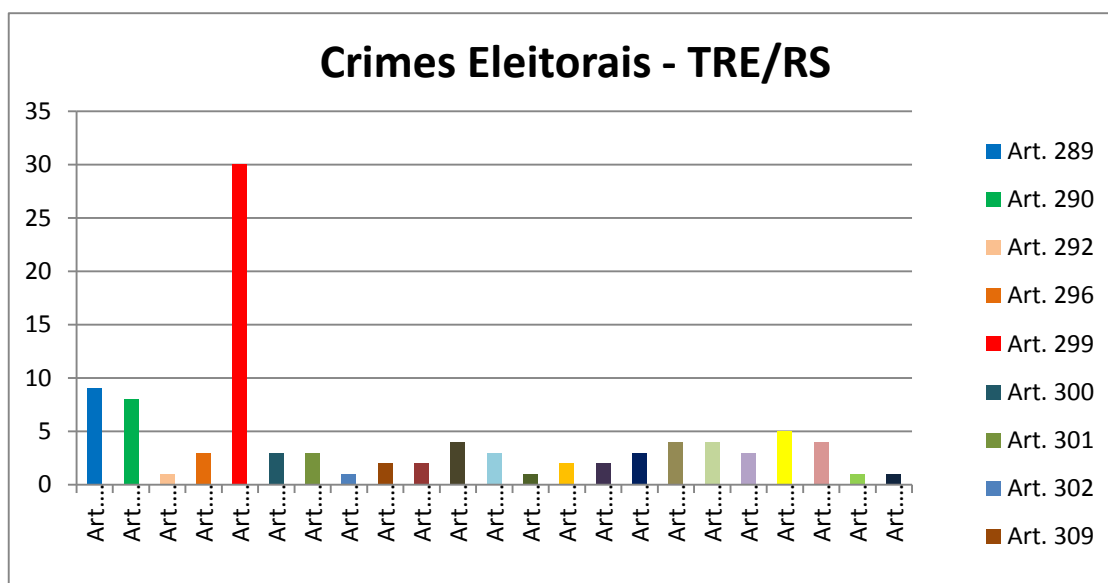
A pesquisa foi elaborada no Tribunal Superior Eleitoral e no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul seguindo os mesmos critérios, uma vez que se entendeu a mais adequada dentro dos parâmetros de pesquisa dentro do site para o fim que se propunha na presente dissertação.

Para encontrar os acórdãos, acessou-se o site do TSE (<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>) Jurisprudência → Inteiro Teor, sendo que no campo da Consulta Livre foi utilizado cada um dos artigos dispostos na parte dos crimes eleitorais do Código Penal, e depois o artigo 41-A da Lei das Eleições. No campo da “classe” utilizou-se “RESPE” – Recurso Especial Eleitoral. Na data da decisão ficou estabelecido 10/07/2010 (início do período eleitoral) até 07/11/2014.

Como resultado dessa pesquisa no TSE foram encontrados cento e vinte e sete acórdãos, dentre os quais foram detectados doze tipos penais, sendo que o crime que mais teve ocorrência foi o descrito no artigo 299 do Código Eleitoral – captação ilícita de sufrágio, como se pode observar no gráfico a seguir:



Já no TRE-RS (<http://www.tre-rs.jus.br/index.php?nodo=8823>) o acesso se deu da seguinte forma: Jurisprudência → Acórdãos do TRE/RS → Acórdãos (cópias com assinatura), sendo que no campo da Consulta Livre fora utilizado cada um dos artigos dispostos na parte dos crimes eleitorais do Código Penal, e depois o artigo 41-A da Lei das Eleições. No campo da “classe” foi utilizado “RE” – Recurso Eleitoral, modalidade prevista para tribunais regionais. Na data da decisão ficou estabelecido 10/07/2010 (início do período eleitoral) até 07/11/2014. Nesta pesquisa obteve-se como resultado de busca 108 (cento e oito) acórdãos tratando dos crimes eleitorais previstos no Código Eleitoral, sendo que desse total encontrou-se 23 (vinte e três) tipos penais. Desses vinte e três tipos penais, o crime mais recorrente foi o descrito no artigo 299 do Código Eleitoral, captação ilícita de sufrágio, como demonstra o gráfico abaixo:



Diante desse resultado entende-se importante reproduzir o conteúdo desse dispositivo:

Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:
Pena - reclusão até quatro anos e pagamento de cinco a quinze dias-multa.

Importa ressaltar que a captação ilícita de sufrágio está disposta em duas legislações brasileira, quais sejam, a descrita no Código Eleitoral e em 1999 com o advento da Lei nº 9.840/1999 fora acrescentado o artigo 41-A na Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97). Devido a essa situação entendeu-se necessária uma busca na jurisprudência tanto do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul, parâmetros da pesquisa referentes aos crimes eleitorais.

Além disso, a introdução do artigo 41-A da Lei das Eleições no ordenamento jurídico brasileiro representou um importante instrumento moralizador dos pleitos eleitorais visando inibir as práticas corruptivas descritas no dispositivo legal em comento.

Nessa pesquisa obteve-se o resultado de setenta e seis acórdãos com o tipo penal descrito no artigo 41-A da Lei Eleitoral no TSE e cento e setenta e cinco acórdãos no TRE-RS. O conteúdo do artigo 41-A da Lei Eleitoral dispõe que:

Art. 41-A - Ressalvado o disposto no art. 26 e seus incisos, constitui captação de sufrágio, vedada por esta Lei, o candidato doar, oferecer, prometer, ou entregar, ao eleitor, com o fim de obter-lhe o voto, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, inclusive emprego ou função pública, desde o registro da candidatura até o dia da eleição, inclusive, sob pena de multa de mil a cinqüenta mil Ufir, e cassação do registro ou do diploma, observado o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990.

§ 1º Para a caracterização da conduta ilícita, é desnecessário o pedido explícito de votos, bastando a evidência do dolo, consistente no especial fim de agir.

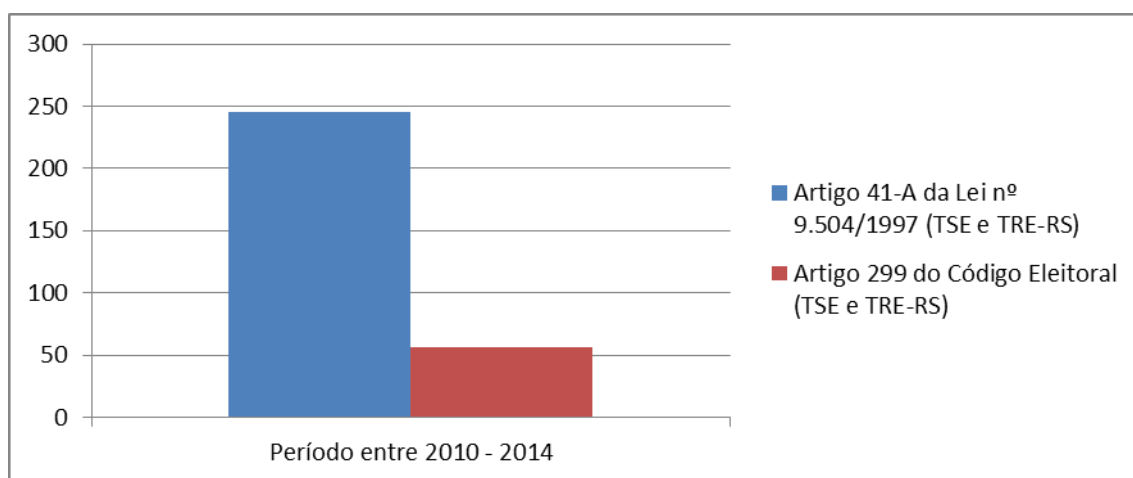
§ 2º As sanções previstas no caput aplicam-se contra quem praticar atos de violência ou grave ameaça a pessoa, com o fim de obter-lhe o voto.

§ 3º A representação contra as condutas vedadas no caput poderá ser ajuizada até a data da diplomação.

§ 4º O prazo de recurso contra decisões proferidas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial. (BRASIL. Lei nº 9.504/97. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm. Acesso em 30.01.2013).

A partir da análise dos julgados constatou-se que existem mais acórdãos decorrentes do crime tipificado no artigo 41-A da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) do que acórdãos decorrentes do artigo 299 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65). Assim, o gráfico a seguir demonstra o resultado comparado entre os acórdãos contendo o artigo 41-A da Lei nº 9.504/1997 (TSE e TRE-RS) com os acórdãos contendo o artigo 299 do Código Eleitoral (TSE e TRE-RS) no período compreendido entre 2010 – 2014:



No que tange a análise proposta alhures para esse trabalho, a pesquisa refere que no Tribunal Superior Eleitoral foram encontrados 70 (setenta) acórdãos abarcando o artigo 41-A da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) envolvendo prefeitos e vereadores de diversos estados do país. Com relação aos resultados dos processos de cassação 32 (trinta e dois) foram condenados, 27 (vinte e sete) absolvidos e 11 (onze) estão em andamento. Dos 70 (setenta) processos, 53 (cinquenta e três) envolveram prefeitos e vices e 17 (dezessete) envolveram vereadores.

Outro ponto a se destacar a partir dos acórdãos se dá no que tange ao tempo de duração dos processos em seu trâmite total, sendo que dos 70 (setenta) acórdãos que tramitaram no Tribunal Superior Eleitoral 44 (quarenta e quatro) acórdãos referiam-se ao pleito de 2008 e 26 (vinte e seis) ao pleito de 2012, àqueles que tiveram início em 2008 foram julgados no período entre

2011 e 2014. No que se refere aos processos iniciados em 2012 percebeu-se uma evolução relacionados aos de 2008.

De acordo com os resultados do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul onde se analisou 170 (cento e setenta) acórdãos ocorreram 19 (dezenove) condenações, 107 (cento e sete) absolvições e 44 (quarenta e quatro) processos estão em andamento. Além disso, destaca-se que 118 (cento e dezoito) processos envolveram prefeitos e vices e 83 (oitenta e três) envolveram vereadores, sendo que 161 (cento e sessenta e um) referem-se ao pleito de 2012 e 9 (nove) ao pleito de 2008.

Com relação às argumentações dos Ministros (TSE) e dos Desembargadores (TRE-RS) no que tange às provas para a condenação do candidato tanto no caso do artigo 299 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) quanto no artigo 41-A da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) para que um candidato seja acusado de captação ilícita de sufrágio é imprescindível que haja provas de que ele agiu de forma a participar do ilícito ou, ao menos, de que deu sua anuência para tal. Isso porque não é possível a retirada de um direito subjetivo do candidato - o de tomar posse, caso seja eleito - a partir de uma decisão judicial que tem como base apenas uma presunção de que o candidato tivesse conhecimento da prática.

Para fins de estudo da presente dissertação ressalta-se a importância de realizar uma abordagem sobre a captação ilícita de sufrágio descrita no artigo 41-A da Lei das Eleições, já que ela constitui a infração mais recorrente na jurisprudência analisada dos Tribunais, bem como se deve considerar que a prática desse crime destrói a efetivação da cidadania ferindo direitos fundamentais do cidadão e está prevista em duas legislações brasileira sob dois enfoques, quais sejam cível e criminal.

Como se se pode perceber, a infração civil da captação ilícita de sufrágio corresponde ao crime de corrupção eleitoral, previsto no art. 299 do Código Eleitoral. Logo, as práticas referidas em ambos os dispositivos (doar, oferecer e prometer), além de serem criminosas, agora passaram a configurar também infração eleitoral cível, punidas rigorosamente com multa e cassação de registro ou do diploma.

Assim, salienta-se a importância de se estabelecer as diferenças existentes entre o crime de compra de votos do art. 299 do Código Eleitoral; a

conduta administrativo-eleitoral ilícita denominada captação ilícita de sufrágio, prevista no art. 41-A da Lei 9.504/97.

De acordo com o entendimento de Coneglian (2004) o crime do art. 299 previsto no Código Eleitoral (Lei n.º 4.737/65) tem um espectro mais vasto que a conduta prevista no art. 41-A da Lei das Eleições; entretanto, possui pouca eficácia, considerando que o crime do art. 299 tramita pelo rito ordinário da Justiça Eleitoral, já as condutas do art. 41-A da Lei das Eleições, pelo procedimento da investigação judicial eleitoral. A intenção do legislador ao introduzir na Lei n.º 9.840/99 esse dispositivo no ordenamento jurídico brasileiro foi proporcionar eficácia ao crime de compra de votos previsto no art. 299 do Código Eleitoral.

A redação de ambos os dispositivos é muito semelhante, porém isso não significa que a disciplina da captação ilícita de sufrágio tenha revogado o crime da compra de votos, podendo, inclusive, a conduta de "dar, oferecer, prometer ou entregar, ao eleitor, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, com finalidade de obter-lhe o voto" ser tipificada tanto como crime eleitoral (art. 299, Lei 4.737/65) quanto como infração eleitoral (art. 41-A, Lei 9.504/97). Em tal caso, o agente pode ser processado na esfera criminal eleitoral e, no campo da representação pelo rito da investigação judicial eleitoral (CONEGLIAN, 2004, p. 117-119).

Coneglian (2004) ressalta ainda, que quiçá o único ganho expressivo, e ambicionado pelo legislador, tenha sido com relação ao tempo de duração do processo, uma vez que o rito da investigação judicial eleitoral manifesta-se mais eficiente que o rito ordinário. Contudo, no que se refere aos sujeitos destinatários das normas, o art. 41-A da Lei das Eleições considera como agente do ilícito tão somente o candidato comprador, não prevendo punição alguma ao eleitor que vendeu o voto, ao contrário do art. 299 do Código Eleitoral, que pune da mesma forma comprador (corruptor) e vendedor (corrompido).

Ambos os artigos apresentam diferenciação com relação ao tempo de caracterização da conduta. Na captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da Lei nº 9.504/97 - LE), a conduta só é considerada ilícita se acontecer entre o registro da candidatura e o dia da eleição, sendo que na compra de voto (art. 299 da

Lei nº 4.737/65 - CE), o crime pode ser configurado mesmo antes do registro, até o dia da eleição (Coneglian, 2004).

Outrossim, a ofensa ao art. 41-A da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) pode ser caracterizada como infração eleitoral sendo passível de sanção pecuniária e de cassação de registro ou diploma do candidato. Já o art. 299 do Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65) estabelece crime, sendo punido com pena de reclusão de quatro até anos e cinco a quinze dias-multa (CONEGLIAN, 2004).

Há ainda um terceiro fator levado em consideração quando da aplicação da Lei das Eleições e que permeia os artigos 299 do CE e 41-A da LE, que é o abuso do poder econômico, sendo que o mesmo se diferencia dos demais por diversos fatores. Um dos fatores se dá em razão de constituir-se num motivo de inelegibilidade. De tal modo que, se o candidato for condenado por incurso no delito de abuso do poder econômico, terá o registro de candidatura ou o diploma cassado, permanecendo inelegível o candidato até as eleições que se realizarem por 3 (três) anos seguintes àquela que foi condenado, conforme dispõe o artigo 1º, inciso I, *alínea* “d” da Lei Complementar nº 64/90 (CASTRO, 2004).

É preciso considerar ainda, entre a captação ilícita de sufrágio (art. 41-A da LE), o crime do art. 299 do CE e o abuso do poder econômico que, naqueles, não se faz necessária à comprovação da potencialidade da conduta em influir no resultado do pleito, já que o bem jurídico que se pretende tutelar é a liberdade de escolha do eleitor. Agora, quando se está diante de abuso de poder econômico, imprescindível a demonstração de que a conduta teve potencialidade em interferir no resultado do certame, considerando-se que o bem jurídico resguardado é a normalidade e legitimidade das eleições (CASTRO, 2004).

De acordo com Gomes (2009) houve muitas discussões se, para a caracterização da captação ilícita de sufrágio e, conseqüentemente, para a imposição das sanções decorrentes dessa prática, seria imprescindível demonstrar que a ação do candidato ocasionou lesão ao processo eleitoral de modo a alterar o resultado da eleição, caso não tivesse advindo à doação, entrega ou a promessa de bem ou vantagem de qualquer natureza. Em síntese, se da conduta ilícita derivaria potencialidade nociva capaz a afetar o resultado da eleição.

De acordo com o entendimento majoritário do TSE, para aplicação do 41-A da Lei 9.504/97, não é necessária a prova da potencialidade lesiva, ou ainda a prova do nexó causal entre a conduta praticada e o resultado das eleições, como é possível verificar no seguinte julgado:

NÃO É NECESSÁRIA A AFERIÇÃO DA POTENCIALIDADE DE O FATO DESEQUILIBRAR A DISPUTA ELEITORAL. Ademais, para que ocorra a violação da norma do art. 41-A, não se torna necessário que o ato de compra de votos tenha sido praticado diretamente pelo próprio candidato, é suficiente que, sendo evidente o benefício, do ato haja participado de qualquer forma o candidato ou com ele consentido. TSE- Recurso especial, acórdão 21264 – 27.4..2004, relator Ministro Carlos Velloso, Jur. do TSE: temas selecionados, vol. 12, p. 18, Secretaria da Gestão da Informação, Brasília, 2007).

Segundo esse entendimento do Tribunal Superior Eleitoral é possível se verificar, por conseguinte, que não existe exigência de que a conduta levada a cabo tenha o condão de prejudicar o resultado do pleito, quando se trata de captação ilícita de sufrágio, bastando apenas sua ocorrência para a caracterização da infração (GOMES, 2009).

Com relação à caracterização da conduta da infração do artigo 41-A da Lei das Eleições, o Tribunal Superior Eleitoral entende faz-se necessário, que ela parta do próprio candidato, de terceiro a seu mando, ou de terceiro por vontade própria, mas com anuência do próprio candidato (direta, indireta e presumida), como classifica o Min. Ricardo Levandowski:

Com efeito, para fins de caracterização do art. 41-A da Lei 9.504, é imprescindível que o candidato tenha tido algum grau de participação, que poderá ser de três espécies: [i] direta, quando ele próprio realiza a doação, o oferecimento ou a promessa de entrega ao eleitor de bem ou vantagem com a finalidade de obter-lhe o voto; [ii] indireta, quando atua por intermédio de terceiros na concretização do ato vedado; ou [iii] presumida, quando dele tem ciência ou lhe dá anuência inequívoca.(BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RO 1539. rel. designado Min. Henrique Neves da Silva. Julgamento: 23.11.2010. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral: 04.02.2011, p. 42).

Com isso, facilita-se a percepção de que só há a punição quando existe ligação do candidato com a conduta ilícita, de outra forma, não é possível estabelecer a ligação entre os sujeitos ativo e passivo do processo. Garantia

essa que é muito importante, posto que não é possível exigir que o candidato tenha conhecimento e, por conseguinte, tenha controle de tudo àquilo que é feito durante o período de campanha.

Destarte, é importante destacar que a participação presumida, em que o candidato não atua diretamente, mas aprova a atuação com vistas à obtenção de votos de forma ilícita, não é a mesma coisa que a presunção, quando se assume que o candidato tem responsabilidade sobre todos os atos que lhe possam trazer benefícios nas urnas. Este entendimento não é aceito pelo TSE, enquanto aquela o é (GOMES, 2006).

Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral entende que para que um candidato seja acusado de captação ilícita de sufrágio, é imprescindível que se tenha provas de que ele agiu de forma a participar do ilícito ou, ao menos, de que deu sua anuência para tal. Essa precaução é necessária para não haver a amputação de um direito subjetivo do candidato, o de tomar posse, caso seja eleito, com base em uma decisão judicial que tem como fundamentação tão somente uma presunção de que o candidato tivesse ciência da prática.

Então, nesse sentido que o TSE, pacificou o entendimento de que deve haver prova robusta de pelo menos uma das condutas demonstradas no art. 41-A, da finalidade de obtenção de voto e da participação ou anuência do candidato. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. RESPE 36335. rel. Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior. Julgamento: 15.02.2011. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral: 21.03.2011).

Destaca-se ainda que, o Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento que para que ocorra a captação ilícita de sufrágio, a vantagem oferecida não pode ser coletiva, mas aquela que visa cooptar um eleitor determinado. Se essa vantagem extrapolar esse círculo de pessoas determinadas, não existirá captação ilícita, na qual não é necessário o potencial risco de mudança de resultado das eleições. Além disso, não cabe acusação do ilícito quando o privilégio, ainda que prometido a um conjunto determinado de pessoas, acabe as beneficiando enquanto um coletivo de pessoas, enquanto uma comunidade em geral. Nesse sentido, cabe o acórdão nº 19.176 do TSE de relatoria do Min. Sepúlveda Pertence:

II – Captação ilícita de sufrágios (Lei nº 9.504/97, art. 41-A): não-caracterização. Não configura a captação ilícita de sufrágios, objeto do art. 41-A da Lei nº 9.504/97, o fato, documentado no ‘protocolo de intenções’ questionado no caso, firmado entre os representantes de diversas igrejas de determinado município – travestidos de membros do conselho ético de um partido político – e certos candidatos a prefeito e vice-prefeito que formalmente se comprometem, se eleitos, ao atendimento de reivindicações imputadas à ‘comunidade evangélica’ e explicitadas no instrumento, entre elas, a doação de um imóvel do patrimônio municipal, se não voltadas as promessas a satisfazer interesses individuais privados (*Informativo TSE – Ano IV – nº 05*, 04 a 10 de março de 2002, p.07 *et seq.*)

Ademais, ao final da análise dos acórdãos percebeu-se que na prática do ato de captação ilícita de sufrágio algumas condutas se destacaram, dentre as quais se pode citar: a distribuição de cestas básicas, medicamentos, material escolar, bolsas de estudo, empregos, serviços médicos, odontológicos e jurídicos, ameaça de rompimento no recebimento de bolsa família, sendo que a conduta mais recorrente foi o ato de dar dinheiro em troca do voto, daí se tratar a captação ilícita de sufrágio como sinônimo de compra de votos.

De mais a mais, o artigo 41-A da Lei das Eleições parte da premissa de que o convencimento dos eleitores não pode ser feito por meio de técnicas e formas que quebrem o equilíbrio da disputa entre os candidatos e que viciem a vontade livre e soberana dos cidadãos votantes. Deste modo, são repelidos pelo ordenamento jurídico o uso abusivo do poder econômico ou político, o uso indevido dos meios de comunicação social, além de outras condutas que a legislação considera ilícitas (GOMES, 2009).

Como já destacado anteriormente, a captação ilícita de sufrágio adveio na legislação pátria com o advento da Lei 9.840, de 28 de setembro de 1999, por meio da qual se instaurou o artigo 41-A na Lei 9.504/97, que é a lei que trata das normas gerais das eleições no Brasil.

Conforme frisa Gomes (2009), com efeito, o projeto de lei que culminou a inserção deste dispositivo na legislação brasileira decorreu do lançamento de um projeto de combate à corrupção eleitoral, movido pela Comissão Brasileira de Justiça e Paz da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil em todo o território brasileiro, uma vez que havia um diagnóstico das graves deformidades que comprometem a democracia no país, sobretudo haja vista a

vulnerabilidade da população mais carente e que, por esse motivo, fica mais adstrita às abordagens de compra de votos.

Essa problemática fora detectada em todas as regiões do Brasil, visto que os questionários disseminados pelas Dioceses e outras organizações evidenciaram que a compra de votos era uma atividade trivial nas eleições, sendo que a Comissão Brasileira de Justiça e Paz resolveu usar a iniciativa popular de lei, nos moldes do artigo 61, parágrafo 2º, da Constituição Federal, que prevê a subscrição “por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído, pelo menos, por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”, para a criação de uma norma que coibisse tais práticas nefastas ao processo eleitoral (GOMES, 2009).

Entretanto, embora se tenha obtido um número além do necessário de subscritores, as assinaturas lançadas não autorizavam a efetiva verificação a respeito de sua validade, amargando, de tal modo, de vício formal o projeto de iniciativa popular de lei, razão pela qual se deliberou a tramitação do mesmo como projeto de iniciativa parlamentar, resultando, ao cabo, na Lei n. 9.840/99, que, em seu cerne, determinou a infração eleitoral batizada por captação ilícita de sufrágio (GOMES, 2009).

O fato é que a proibição da captação ilícita de sufrágio tem papel ímpar na luta por participação política do povo e na consolidação da democracia brasileira, pois que demonstra o exercício do poder pelo povo de maneira direta e, para muito além disso, coibir essa prática que existe no Brasil desde a sua colonização, o que a tornou uma cultura nefasta para a sociedade e para a democracia no país.

Portanto, após demonstrar-se pela via jurisprudencial a evidência de fatos como a recorrência de compra votos, lentidão de julgamentos de processos de cassação de políticos corruptos, importa destacar o que há de políticas públicas específicas e ações objetivando minimizar ou combater essa patologia que vem desde os primórdios do Estado Brasileiro impregnando o sistema eleitoral e a sociedade.

4.2 Ações e políticas públicas de prevenção e combate a corrupção eleitoral

Num primeiro momento importa destacar alguns aspectos cruciais para o tema que se enfrenta por ora, assim, Comparato (1997) entende que as políticas públicas são programas de ação governamental, seguindo a posição Dworkin (1989), onde a política (*policy*), replicada à noção de princípio, indica aquela espécie de padrão de conduta (*standard*) que distingue uma meta a alcançar, ou uma melhora nas condições econômicas, políticas ou sociais da sociedade, embora existam metas negativas, por acarretarem no amparo de determinada característica da sociedade em oposição a uma transformação agressiva.

Salienta-se a importância de a apreciação das políticas públicas partir de sua conceituação. Assim, o conceito ministrado por Schmidt (2008, p. 2311), configura decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental. Sua função é reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializar os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião, as intenções do governo no planejamento de programas e atividades. Destaca ainda, a necessidade de distinção entre governo e Estado, posto que enquanto o governo é contingente, o Estado é permanente.

Distinção essa um tanto difícil em decorrência da estreita relação entre as três dimensões da política, nos âmbitos institucional (*polity*), dos processos (*politics*) e material (*policy*). O problema da corrupção abrange especialmente a *politics* e a *policy*, ao passo que se nota a relevância dos processos entre forças políticas e sociais na dimensão das relações de poder, na tomada de decisão, na atuação dos partidos políticos e do resultado do jogo político (*politics*); concretizado nas ações, programas e atividades que visam à resolução dos problemas sociais e a efetivação dos direitos (*policy*) (SCHMIDT, 2008).

Destarte, Bucci (2002, p. 259), existe certa adjacência entre as definições de política pública e de plano, conquanto a primeira, possa consistir num programa de ação governamental conduzido por instrumento jurídico diverso do plano. Entretanto, a autora faz a diferenciação entre ambos, afirmando que,

A política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. [...] A política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. Há, no entanto, um paralelo evidente entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento.

Nesse sentido, Bucci (2002, p. 241) traz a definição de políticas públicas como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

De tal forma que, as políticas públicas podem ser apreendidas como o conjunto de planos e programas de ações governamentais direcionadas à intervenção no domínio social, por meio dos quais são delineadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, mormente na solidificação dos desígnios e direitos fundamentais dispostos na Constituição.

Compete distinguir ainda, política pública de Estado e política de governo, uma vez que enquanto esta guarda profunda relação com um mandato eletivo, aquela, no mais das vezes, pode atravessar vários mandatos. É necessário concordar, por outro lado, que o cenário político brasileiro evidencia comumente a confusão entre ambas as categorias. A cada eleição, sobretudo quando sobrevém alternância de partidos, a maioria das políticas públicas fomentadas pela gestão anterior é recusada pela gestão que assume o governo (BUCCI, 2002).

Axiomático, que a apreciação jurídica das políticas públicas baliza intensamente o desenvolvimento do Direito como um todo, seguindo a solidificação do Estado democrático de direito, o Estado constitucional regulado pela defesa dos direitos de liberdade e pela implantação dos direitos sociais. Por isso que, a função precípua da Administração Pública no Estado constitucional de direito, é a consolidação dos direitos fundamentais positivos, por meio de políticas públicas geridas no seio do Poder Legislativo ou pela própria Administração, políticas estas norteadas pelos princípios e regras dispostos na Constituição (BUCCI, 2002).

A corrupção é um fenômeno que alcança todos os Estados Nacionais, a todas as comunidades e também a cada indivíduo. Além disso, é um fenômeno com múltiplas matizes, quais sejam, social, filosófica, política, cultural e

institucional que se arquiteta a partir de deformidades nas relações econômicas, sociais e políticas tanto entre países quanto instituições e pessoas. Deriva, essencialmente, da distribuição desigual de renda, das vulnerabilidades organizacionais das instituições, da exorbitância da burocracia, da carência na governança além da baixa legitimação das representações políticas, das disparidades de oportunidades políticas, econômicas e sociais (Brasil, 2007). Ademais prejudica inúmeras ações e políticas públicas nos mais variados setores, haja vista que os recursos desviados em virtude de atos corruptivos na maioria das vezes poderiam ser destinados a programas sociais.

À vista disso, o Brasil vem expandindo e consolidando suas políticas de prevenção e combate à corrupção. Inúmeras dessas políticas vêm sendo desenvolvidas por meio da Controladoria-Geral da União (CGU), que, desde a sua criação por meio da Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, atua como órgão fundamental das funções de controle interno, correição e ouvidoria no Poder Executivo do Governo Federal Brasileiro. Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União – CGU desenvolve ações voltadas à ampliação da transparência e à prevenção da corrupção (Brasil, 2007).

Em que pese à função da CGU seja de suma importância para o aumento de mecanismos que auxiliem a prevenção e o combate da corrupção no Brasil, essas ações se dão de forma genérica, não atingindo, especificamente, a seara eleitoral, que se vislumbra como a porta de entrada para os mais distintos meios de corrupção envolvendo a administração pública, fundamentalmente, atos corruptivos envolvendo a contratação pública.

Assim, salienta-se que a pesquisa evidenciou que poucas políticas públicas foram levadas a cabo, especialmente, relacionadas à corrupção enraizada no sistema eleitoral, o que se evidenciou foram ações específicas desenvolvidas por movimentos fomentados e mantidos pela sociedade civil, além de ações jurisdicionais desenvolvidas pelos Tribunais Eleitorais.

Dentre as ações e políticas relacionadas à prevenção e combate à corrupção eleitoral se pode citar, o movimento de combate à corrupção eleitoral – MCCE; o movimento do voto consciente; o Departamento Estadual de Gestão do Conhecimento para Prevenção e Repressão à Corrupção – DEGECOR, no Rio Grande do Sul; Campanha Eleições 2014; Campanha TRE-

SC e a Lei da Ficha Limpa, que é decorrente de uma mobilização organizada pela sociedade civil em conjunto com o MCCE.

Ressalta-se ainda que desde no ano de 2013, após as manifestações de rua surgiram no país uma série de ações e movimentos com o objetivo de enfrentar a corrupção, sendo que estão em curso debates e propostas de Reforma Política. Essa manifestação foi seguida de uma mobilização da Presidência da República em favor de um plebiscito, não endossado pelo Congresso Nacional. Em 2014 foi elaborado um plebiscito por movimentos populares sobre o tema, com amplo apoio. Ademais, após as manifestações de rua criou-se um movimento nacional com mais de cem entidades, intitulado *Coalizão Democrática pela Reforma Política e Eleições Limpas*, integrada pela CNBB e OAB, que apresentou à sociedade, em outubro de 2013, um projeto de lei de iniciativa popular, além de uma cartilha e um manifesto. Porém, optou-se por não incorporar a esse texto, por se tratar de uma ação com pouco tempo de estrutura dentro do sistema.

Diante disso, passa-se a tecer considerações acerca desses movimentos e ações específicas dos órgãos públicos, ao mesmo tempo em que se vai constituindo uma crítica sobre se são ou não suficientes para dar conta das recorrências corruptivas eleitorais, anteriormente identificadas, exemplificativamente, pela casuística dos tribunais.

4.2.1 O caso do movimento de combate à corrupção eleitoral¹⁷

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE foi constituído em 2002 durante o período eleitoral, porém desde a Campanha da Fraternidade de 1996, que teve por tema "Fraternidade e Política", a Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP), órgão que mantém vínculo com a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), difundiu o Projeto "Combatendo a corrupção eleitoral", em fevereiro de 1997.

Desde então, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE expandiu sua atuação e, atualmente, funciona de modo constante com ações em todo o Brasil.

¹⁷Todas as informações contidas nesse item foram retiradas da *homepage* do Movimento Contra a Corrupção Eleitoral – MCCE (2012, <<http://www.mcce.org.br/site/index.php>>).

Além disso, no ano de 2006 ocorreu a criação da Secretaria Executiva do Comitê Nacional do MCCE, sendo que em abril de 2007, a Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (SE-MCCE), Organização não governamental (ONG), sem fins lucrativos, fora oficializada.

No presente momento, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE é uma organização da sociedade civil formado pela integração de 50 (cinquenta) entidades nacionais de diferentes segmentos, desenvolvendo uma rede com movimentos, organizações sociais, organizações religiosas e entidades da sociedade civil.

Dentre as diversas atividades que a ONG se propõe, é possível citar sua efetiva participação na mobilização da sociedade brasileira em favor da aprovação das duas exclusivas leis de iniciativa popular anticorrupção no Brasil: a Lei nº 9.840/99 conhecida como “Lei da Compra de Votos”, que permite a cassação de registros e diplomas eleitorais pela prática da compra de votos ou do uso eleitoral da máquina administrativa. E, ainda, foi um dos responsáveis pela campanha que desencadeou a aprovação da Lei Complementar nº 135/2010, popularmente chamada como “Lei da Ficha Limpa”.

Outra campanha coordenada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE em 2010 foi a “Corrupção Eleitoral e Saúde Voto não tem preço. Saúde é seu direito!” visava explicar aos eleitores sobre serviços de saúde garantidos por lei e que não podem nem devem ser trocados por voto.

Recentemente, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral - MCCE vem trabalhando com um projeto para a Reforma do Sistema Político Brasileiro que se deriva de mais uma iniciativa popular que o movimento coordena.

O Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE está organizado com uma estrutura que começa pela Secretaria Executiva do Comitê Nacional em Brasília, cuja finalidade apoiar e fortalecer políticas e ações da ONG; Diretoria colegiada do MCCE; Comitê Nacional, que acompanha a criação e a manutenção dos trabalhos dos Comitês estaduais, municipais e locais do MCCE.

Ademais, o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral possui eixos de atuação, quais sejam: fiscalização, visando assegurar o cumprimento da Lei

9.840/1999 e da LC 135/2010 (Ficha Limpa); educação com intuito de colaborar com a concretização de uma consciência dos eleitores de que “voto não tem preço, tem consequências”; monitoramento que visa acompanhar ações do Congresso Nacional relacionadas à Lei 9.840/1999 e à LC 135/2010, como forma de controle social do orçamento público e da administração pública, com o objetivo de impedir desvio de recursos com fins eleitorais bem como fazer o acompanhamento das ações de seus candidatos.

Sobre o controle social Hermany e Frantz (2014, p. 468) explicam que,

[...] o controle social se produz com a participação do cidadão na gestão pública, especialmente, [...] na fiscalização, no monitoramento, no controle das ações da administração pública e no acompanhamento das políticas, sendo um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania.

Ao encontro a esse entendimento, o Movimento possui três desafios, que são: acelerar o julgamento dos processos; fazer com que a Lei 9.840/1999 e a LC 135/2010 com a finalidade de expandir suas aplicações e acompanhamentos e, por fim, articular a ação por eleições limpas tentando combater todas, ou quase todas, as formas de corrupção.

No ano de 2009, o MCCE realizou uma pesquisa¹⁸ com intuito de identificar quantos políticos foram cassados por corrupção eleitoral no período entre 2000 a 2009, para verificar se após as medidas introduzidas na legislação eleitoral pela Lei nº 9.840/99, geravam efeitos concretos para àqueles políticos que haviam cometido ilícitos de cunho eleitoral.

De acordo com o relatório da pesquisa o número de sentenças de cassação em primeiro grau considerando todas as zonas eleitorais em 2000 foi de 162, em 2004 foi de 388 e em 2008 foi de 343, em todo território nacional, sendo que a região sul corresponde a 19,24% desses casos.

Com relação às chapas de prefeitos cassadas, após julgamento dos recursos, também a nível nacional no ano de 2000 foram 40, em 2004 foram 71 e em 2008 foram 119. O resultado ao final dos três pleitos foi um total de 667 prefeitos, vices e vereadores cassados.

¹⁸ O relatório da pesquisa está disponível no *site* do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral: <<http://mcce.org.br/site/pdf/RelatorioSintese.pdf>> . Acesso em: 05 nov. 2014.

O que se pode concluir com a promulgação dessas leis que pretendem aperfeiçoar os mecanismos de controle e combate à corrupção eleitoral no Brasil é que as mesmas produziram efeitos, até por que o resultado do relatório demonstrou um crescimento linear no número de políticos cassados. Porém importa destacar que, o número de prefeitos cassados somente em 2008 (119 cassações) e, considerando que o Brasil possui ao todo 5570 (cinco mil quinhentos e setenta) municípios tem-se um índice de 2,15% de cassações.

Logo, constata-se que, ou o índice de corrupção eleitoral é muito baixo nos municípios do território nacional, o que destoaria da realidade brasileira atual tendo em vista a quantidade de notícias relacionadas a processos de cassação, investigação judicial e afastamento de políticos de seus mandatos; ou, os mecanismos existentes não estão cumprindo a sua finalidade precípua.

4.2.2 O Movimento do Voto Consciente¹⁹

De acordo com os registros do Movimento do Voto Consciente (2014, <http://www.votoconsciente.org.br/>) em meio ao processo de discussão da atual Constituição, precisamente em 1987, um grupo de pessoas descontentes com a direção para que se encaminhava a política brasileira resolveu modificar a indignação e angústia por uma ação efetiva, passando a verificar o que faziam os políticos eleitos para resolver os complexos problemas coletivos.

Esse grupo de pessoas acreditava na importância do voto consciente na necessidade de cobrar e acompanhar o trabalho dos representantes políticos, eleitos pelos cidadãos, foi à Câmara Municipal de São Paulo para dar início ao acompanhamento diário das atividades dos vereadores. Eram, exclusivamente, cidadãos que queriam ter conhecimento quanto aos projetos em pauta, as propostas e soluções para os problemas da cidade. Deparou-se com a falta de hábito do debate democrático em plenário, nem todos os vereadores compareciam em todas as sessões, poucos compareciam a todas as votações, e poucos debatiam os projetos nas comissões de estudos (2014, <http://www.votoconsciente.org.br/>).

¹⁹ Todas as informações contidas nesse item foram retiradas da *homepage* do Movimento Voto Consciente – MVC. (2014, < <http://www.votoconsciente.org.br/>>)

Assim surgiu o Movimento Voto Consciente que atualmente está organizada em forma de OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) com o objetivo de aprimorar a participação política da população, e está permanentemente recebendo os demais cidadãos que estejam dispostos a introduzir-se na ação pelo aperfeiçoamento da política no Brasil. Sua presença foi marcada pela discussão e elaboração da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que está vigente até hoje. Além disso, a ação do Movimento Voto Consciente passou a acompanhar os deputados estaduais na Assembleia Legislativa de São Paulo e, atualmente, ainda de forma modesta, possuem diversos núcleos e parcerias com outras entidades em todo território nacional.

O movimento desenvolve ações de modo a ampliar a educação política, já que a mesma é uma das carências na formação dos cidadãos brasileiros, sendo que para tanto foram criados cursos de política cuja iniciativa é inteiramente suprapartidária, acontece em uma extensa rede de organizações do terceiro setor, empresas, órgãos públicos e instituições de educação. Para essas ações não há um padrão único. Em termos gerais, os cursos são ministrados por mestres e doutores em ciência política, a maioria formada pela USP, e coordenados pelo professor Humberto Dantas, ressalta-se que esses cursos estão concentrados em São Paulo.

O movimento elaborou o programa de educação política em empresas para que as mesmas fizessem a inclusão da política nas pautas de responsabilidade social. Os indicadores empregados para aferir a eficiência de empresas de capital aberto interrogam as organizações com relação ao quanto elas estimulam, de forma suprapartidária, o envolvimento de seus colaboradores com reflexões políticas em anos eleitorais. Em seguida vieram os relatórios de responsabilidade social de consagradas organizações sugerindo ações no âmbito da política. O movimento pode assessorar as organizações no desenvolvimento de diversas ações suprapartidárias.

De acordo com informações do movimento, no decorrer dos últimos anos programas foram desenvolvidos com inúmeros parceiros, dentre eles escolas, faculdades, bancos, indústrias e toda uma sorte de entidades, em que a atuação desse órgão ocorrer de forma mais efetiva no estado de São Paulo.

A partir da pesquisa elaborada sobre o Movimento do Voto Consciente é possível perceber que esse órgão tem finalidade voltada para educação, informação, orientação, fiscalização de políticos, dos cidadãos, de modo geral, para que os mesmos tenham condições de elaborar uma análise crítica com relação ao candidato que receberá seu voto, uma vez que, o movimento busca, informá-los e sensibilizá-los sobre a importância do exercício do direito do voto e da participação política.

4.2.3 A experiência do Departamento Estadual de Gestão do Conhecimento para a Prevenção e a Repressão à Corrupção (DEGECOR), do Estado do Rio Grande do Sul: uma política de Estado

Conforme já salientado, a corrupção eleitoral, muitas vezes, ocorre também pelo envolvimento de funcionários públicos na facilitação de documentos a aliados políticos, assim, o Rio Grande do Sul foi o pioneiro na criação de um órgão que tem por objetivo organizar o conhecimento na Administração Pública Estadual para se ter ampla condição de enfrentar a corrupção. Esse mecanismo público é inédito pois alcança a todos os bancos de dados do Poder Executivo, de modo unificado, transitando por todos os campos da administração angariando informações, documentos e expedientes que possam subsidiar a prevenção ou a repressão de desvio de conduta de agentes públicos, por conseguinte, seus efeitos refletem em possíveis atos corruptivos ocorridos no período eleitoral (RIO GRANDE DO SUL, 2013).

A criação do Departamento Estadual de Gestão do Conhecimento para a Prevenção e a Repressão à Corrupção (DEGECOR) está vinculada à Secretaria da Segurança Pública, criou cuja finalidade precípua constitui-se na investigação de irregularidades na estrutura do Estado.

Assim, o Departamento recebe, analisa e encaminha denúncias aos setores adequados para investigação, correção e/ou punição. Com acesso às informações da administração estadual (secretarias, órgãos, empresas e demais instituições vinculadas ao Executivo), a equipe do DEGECOR transita internamente pela administração pública utilizando-se de avançados equipamentos de tecnologia da informação. Ao departamento compete dentre outras atribuições, detectar processos administrativos que saiam do curso da

normalidade, como uma compra ou aquisição que ultrapasse os preços de mercado vigente (2012, < <http://www.rs.gov.br/conteudo/191860/departamento-de-gestao-do-conhecimento-para-prevencao-e-repressao-a-corrupcao-degecor>>).

Durante o ano de 2013 o departamento registrou 307 (trezentos e sete) denúncias. De acordo com informações do departamento, o número é praticamente o triplo do constatado no ano anterior, quando foram apresentadas 116 (cento e dezesseis) acusações ao departamento. A conduta de policiais civis e militares lidera o ranking de reclamações, com 251 (81%) denúncias registradas em 2013 (Costa, 2013).

De acordo com o delegado titular do departamento, delegado Jerônimo Pereira²⁰ (2014)

A finalidade é caminhar por dentro da máquina pública recolhendo expedientes, documentos, informações que apontem para algum tipo de ilícito e desvio de conduta de servidores. E nós recebemos denúncias de vários setores da sociedade através de telefones de denúncias, de e-mail, de cartas.

Atualmente, o DEGECOR conta com 12 (doze) servidores, mas o governo projeta dobrar, até junho, o número de funcionários, além de criar uma equipe especializada na análise dos bancos de dados do Estado (RADIO GAÚCHA, 2014).

Um dos primeiros e mais importantes dos resultados apresentados pelo departamento foi a Operação Kilowatt, deflagrada no dia 09 de janeiro, sendo que a investigação do caso começou no início de 2012, mas foi a denúncia de um empresário ao DEGECOR, em meados daquele ano, que conduziu a apuração que resultou na prisão de oito pessoas (RADIO GAÚCHA, 2014).

O DEGECOR trabalha, paralelamente, ao departamento sendo que fora criado um fórum constante com representantes de todos os organismos do Estado, que se reúne até duas vezes por mês para avaliar eventuais falhas e desvios internos, recomendando novas metodologias de controle e, está sendo

²⁰ Jerônimo José Pereira é Delegado da Polícia Civil e Diretor da Secretaria de Segurança Pública/RS. A entrevista foi ao ar em 10 jan. 2014 e pode ser lida na página da Rádio Gaúcha. Disponível em: <<http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/denuncias-de-corrupcao-recebidas-pelo-estado-quase-triplicaram-em-2013-65862.html>>. Acesso em: mar. 2014.

moldado um sistema unificado de sindicâncias e processos administrativos e disciplinares (Costa, 2013).

A missão do DEGECOR é de iniciar investigações sobre corrupção que envolva qualquer dos 152.598 (cento e cinquenta e dois mil, quinhentos e noventa e oito) funcionários da administração direta do Estado, possuindo acesso irrestrito a bancos de dados de secretarias como Segurança, Saúde e Educação e das companhias (públicas e privadas) de energia elétrica e da Corsan.

A criação do Departamento Estadual de Gestão do Conhecimento para a Prevenção e a Repressão à Corrupção (DEGECOR) é um avanço na luta da prevenção e combate à corrupção no Estado Rio Grande do Sul, uma vez que é um mecanismo público que em sua estrutura consente o acesso a todos os bancos de dados do Poder Executivo, promovendo o trabalho de prevenção e/ou repressão de desvios de condutas de agentes públicos.

De acordo com Pereira (2013) diretor do Departamento é imprescindível que o Estado adquira a cultura de analisar e estudar como combater a corrupção a começar pelos processos de investigação que já finalizados na justiça, pois o diretor entende que esse material ao ser analisado poderia servir como base de criação de novos mecanismos de controle.

4.2.4 Ações institucionais da Justiça Eleitoral²¹

Ao longo da história da Justiça Eleitoral brasileira, ela passou por várias transformações, sendo que sua fase moderna teve início em 24 de fevereiro de 1932, quando da edição do Decreto nº 21.076, que instituiu o então Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, atualmente denominado Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A Justiça Eleitoral desde sua criação e, principalmente, com o advento da Constituição Federal de 1988 passou por alguns avanços que são dignos de destaque, a começar pela redemocratização do Brasil e a consolidação

²¹ Todas as informações contidas neste item foram retiradas do *site* do Tribunal Superior Eleitoral, disponível em: < <http://www.tse.jus.br/>> e do *site* do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Disponível em: < <http://www.tre-sc.jus.br/site/index.html>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

democrática que se passa a cada eleição, é possível perceber um crescente progresso institucional do papel da Justiça Eleitoral (OLIVEIRA, 2012).

De acordo com a estrutura judiciária disposta na Constituição Federal compete à Justiça Eleitoral conduzir as eleições no Brasil, bem como garantir a legitimidade do processo eleitoral e o livre exercício do direito de votar e ser votado, com a finalidade maior de garantir e fortalecer o regime democrático (OLIVEIRA, 2014).

E para tanto, eis que advém a temática da educação bem como o papel da Justiça Eleitoral a ser exercido pelas escolas judiciárias eleitorais, sendo que para o desenvolvimento de uma educação cidadã no Brasil, é indispensável que haja uma participação mais efetiva e colaboração da Justiça Eleitoral para se aproximar da sociedade e conscientizar a população do exercício do voto limpo, livre e consciente (TSE, 2014).

Compete ainda à Justiça Eleitoral fomentar um ininterrupto processo de aprimoramento educacional para o voto, além de intensificar o estímulo da educação para a cidadania, mediante a elaboração de projetos institucionais e sociais que incluam a aproximação com o eleitor e cuide da pedagogia e da relevância do voto consciente para o cidadão e também para a sociedade (TSE, 2014).

A Justiça Eleitoral é criada com o jargão de guardiã da democracia e, dentre suas competências, estão previstas ações de esclarecimento ao eleitor, que se dá mediante a elaboração de campanhas educativas exibidas nos meios de comunicação em massa, versando sobre as condições em que se desenvolve uma campanha eleitoral e, fundamentalmente, como sua participação consciente faz diferença para o exercício da cidadania.

Em 2012, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) lançou a campanha “Voto Limpo”, com o tema “Valorize seu voto, vote pela sua cidade, vote limpo”, que foi veiculada no rádio e na televisão. A ação tinha o objetivo de estimular a participação dos eleitores no pleito daquele ano, destacando a importância da liberdade de escolha do eleitor para votar em candidatos ficha limpa. Além disso, aproveitou para reforçar os objetivos da Lei Ficha Limpa alertando os eleitores para a importância de se pesquisar o passado dos políticos e conhecer as propostas de cada um deles e valorizar, assim, os candidatos bem-intencionados (TSE, 2012).

Nas eleições gerais de 2014 o TSE criou a Campanha Alistamento Jovem Eleitor com o *slogan* “#vempraurna”, sendo que a iniciativa busca incentivar os cidadãos de 16 e 17 anos, para os quais o voto é facultativo, a procurar um cartório eleitoral para tirar seu título e, deste modo, participar ativamente do pleito de 2014.

Outro objetivo da campanha é fortalecer a cidadania, instigando a participação do eleitor jovem na política nacional, inicialmente por intermédio do voto consciente, em candidatos com a ficha limpa e, posteriormente, com ações de fiscalização da atuação de seus representantes. Ademais, a iniciativa procura evitar a formação de filas nos cartórios no fechamento do cadastro eleitoral (TSE, 2014).

O Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, nas eleições de 2014 promoveu uma campanha cujo *slogan* foi “Sou cidadão: digo não à corrupção”, visando o combate à corrupção e mais transparência nos financiamentos e gastos das campanhas eleitorais.

A campanha se deu por meio da parceria entre entidades públicas e privadas, sendo que a ação ambiciona dar transparência ao financiamento das campanhas eleitorais, aos gastos nelas realizados e combater a corrupção eleitoral. A proposta busca ainda responder aos anseios da sociedade além de diminuir a influência do poder econômico nas eleições, garantindo igualdade de condições entre os concorrentes aos cargos eletivos (TRE-SC, 2014).

Com a intenção de o objetivo se tornar realidade, o projeto foi idealizado em quatro ações primordiais: 1) colaboração entre entidades públicas e privadas para a transparência e o combate à corrupção; 2) orientação a doadores e fornecedores de serviços sobre a forma de doar e prestar serviços corretamente nas eleições de 2014; 3) extensa divulgação e participação direta do eleitor na fiscalização; e, por fim, 4) analisar a regularidade das prestações de contas (TRE-SC, 2014).

Ao se inteirar da ação, entidades e movimentos sociais reconhecem que a transparência no emprego dos recursos nas campanhas eleitorais vai ao encontro do interesse público de combate à corrupção, cujo compromisso é sensibilizar pessoas físicas e jurídicas. A campanha esperava como resultado uma melhor apresentação dos candidatos em termos de representatividade e

igualdade de oportunidades; bem como, na apreciação das prestações de contas, menor índice de reprovações e suspensões (TRE-SC, 2014).

Para Baasch Luz (2014) é indispensável que se chegue a um equilíbrio, persistindo na busca de condições que garantam igualdade entre os competidores, independente de suas posições sociais, políticas ou ideológicas, correndo-se o risco de a intervenção do poder econômico no financiamento das campanhas eleitorais afete bruscamente o resultado e a legitimidade das eleições (TRE-SC, 2014).

Durante o lançamento da campanha, a coordenadora de Controle Interno do TRE-SC, Denise Goulart Schlickmann (2014), especificou as ações relativas às orientações tanto para doadores quanto para fornecedores de campanha, sobre o sistema de informações da Justiça Eleitoral e sobre as notas fiscais eletrônicas.

Conforme já destacado, a Justiça Eleitoral foi criada em intersecção com o Poder Judiciário brasileiro e colocada como instituição independente para realizar a governança eleitoral bem como assegurar a lisura no resultado do processo. Além disso, ao passo que a consciência política aumenta, os eleitores passam a criar condições para aperfeiçoar a disputa político-partidária.

Exatamente isso que sucedeu com o movimento que resultou na Lei Ficha Limpa, embora tivesse seu trâmite ameaçado pelo Congresso Nacional, o então Projeto de Lei foi sancionado. E, o fator principal para a concretização de todo o processo da Ficha Limpa foi a intensa pressão popular e da imprensa nacional.

Diante da importância da Lei Ficha Limpa na luta contra a corrupção remontando um longo trajeto percorrido pela sociedade civil para alterar o exercício dos direitos políticos de (in)elegibilidade, estabelecido na Constituição, far-se-á uma abordagem da referida lei enquanto uma política de enfrentamento da corrupção eleitoral no Brasil.

4.2.5 A Lei Ficha Limpa enquanto política de Estado para enfrentamento da corrupção eleitoral

A Lei da Ficha Limpa passou a vigorar no dia 7 de junho de 2010, momento em que fora publicada no Diário Oficial da União, entretanto, apenas passou a ser aplicada nas eleições municipais do pleito de 2012. O objetivo precípua desse projeto visa a melhoria do perfil dos candidatos a cargos eletivos no Brasil. Para o TSE, a lei seria aplicável às eleições gerais daquele ano, quando analisou o primeiro caso versando sobre indeferimento de registro de candidatura com base na inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF) determinou que a lei não poderia ser aplicada nas eleições gerais de 2010, uma vez que desrespeitaria o artigo 16 da Constituição Federal (princípio da anualidade eleitoral), cujo conteúdo do dispositivo determina que “a lei que alterar o processo eleitoral não poderá ser aplicada à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência”. Depois de transcorridos dois anos do julgamento, em fevereiro de 2012, a Lei da Ficha Limpa foi declarada constitucional pelo STF (TSE, 2014).

No ano de sua constitucionalidade, a Lei da Ficha Limpa impossibilitou que pelo menos 868 (oitocentos e sessenta e oito) candidatos a prefeitos, vice-prefeitos e vereadores fossem candidatos naquele pleito. A Justiça Eleitoral julgou inúmeros processos atinentes a candidatos assinalados como inelegíveis de acordo com o disposto na nova lei. De acordo com informação do TSE, dos 7.781 (sete mil setecentos e oitenta e um) processos sobre registros de candidatura que chegaram no referido Tribunal sobre as eleições de 2012, 3.366 (três mil trezentos e sessenta e seis) recursos versavam sobre a Lei da Ficha Limpa, o que corresponde a 43% do total (TSE, 2014).

A inelegibilidade que trata a Lei da Ficha Limpa alcança àqueles candidatos que tiverem condenação pelos seguintes crimes: contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; contra o meio ambiente e a saúde pública; eleitorais para os quais a lei determine a pena de prisão; de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; de lavagem ou ocultação de

bens, direitos e valores; de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; de redução à condição análoga à de escravo; contra a vida e a dignidade sexual; e delitos praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando, conforme disposto no artigo 1º, inciso, I, *alínea* “e”, 1 a 10 da referida lei.

A Lei da Ficha Limpa ainda no artigo 1º, inciso I, inclui no rol dos inelegíveis os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure improbidade administrativa. Estão na mesma condição aqueles detentores de cargos públicos que beneficiarem a si ou a terceiros pelo abuso do poder econômico ou político.

Ainda no que tange ao rol dos inelegíveis estão incluídos na condição de inelegíveis os que forem condenados por corrupção eleitoral, compra de votos, doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, ou seja, àqueles que forem condenados pelas infrações descritas no artigo 299 do Código Eleitoral e no artigo 41-A da Lei das Eleições.

Ressalta-se ainda que os políticos que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento da representação ou a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da constituição estadual, da lei orgânica do Distrito Federal ou da lei orgânica do município também são considerados inelegíveis. Assim como, àqueles que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, por ato intencional de improbidade administrativa que cause lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

Igualmente, serão considerados inelegíveis para fins da legislação em comento, os que forem excluídos do exercício da profissão, em decorrência de infração ético-profissional, e os que forem condenados em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade.

Além dos já citados, a lei abrange aqueles que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais. Por fim, são inelegíveis os magistrados e os membros do Ministério

Público que forem aposentados compulsoriamente por sanção, os que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar.

A Lei da Ficha Limpa estabelece respeitáveis conquistas ao saneamento dos costumes políticos do Brasil, visando proteger a moralidade e a probidade Administrativa no exercício de mandatos públicos, segundo determina o §9º do artigo 14 da Constituição Federal, resultado de proeminente instrumento de democracia direta bem como uma importante política de prevenção da corrupção eleitoral.

É possível perceber que a falta de moralidade e de probidade administrativa alcança limites avassaladores, uma vez que colabora para a deterioração das estruturas sociais, econômicas e morais, retardando o desenvolvimento do país em diversos aspectos, causando um maior número de problemas sociais como fome, miséria, violência, e, por conseguinte, originando um *déficit* em setores como educação, saúde, segurança entre outros (CAVALCANTE JUNIOR, 2010a).

De acordo com Cavalcante Junior (2010a, p. 13):

A corrupção administrativa está umbilicalmente ligada à corrupção eleitoral. Um é causa e efeito do outro. Constituem em uma grave doença a ser extirpada de nosso país, pois é certo, como já se disse que OU O BRASIL ACABA A CORRUPÇÃO OU A CORRUPÇÃO ACABA O PAÍS. A Lei Complementar 135/2010 é um importante passo nesse sentido, sendo um clarão de esperança por dias melhores a todos.

Indubitavelmente, que uma modificação decisiva dos costumes políticos apenas será possível com uma intensa reforma política, que seja capaz de construir um sistema onde sejam privilegiados projetos e ideias, a meritocracia, a participação dos cidadãos, o fortalecimento de partidos políticos, a diminuição da influência indevida do poder econômico e da máquina administrativa. De tal modo que, a lei ficha limpa é uma conquista da sociedade brasileira, sobretudo por instigar a organização e mobilização da cidadania rumo a expressivas e fundamentais conquistas para “republicanizar” o Brasil, abrangendo o povo legitimamente como autor e destinatário das definições da Nação (CAVALCANTE JUNIOR, 2010a).

Diversos políticos já tiveram suas candidaturas impedidas devido a aplicação da Lei Ficha Limpa, candidatos que são considerado “ficha-suja” após sofrer condenação em segunda instância pela prática de alguma das ações descritas no artigo 1º, inciso I da referida lei (LIMA, 2014).

De acordo com dados do TSE na primeira vez em que a Lei Ficha Limpa foi aplicada em uma eleição geral, no pleito das eleições de 2014 foram cerca de 240 (duzentos e quarenta) candidaturas a menos, num total de 20.500 (vinte mil e quinhentas) candidaturas, ou seja, 1,16% (um virgula dezesseis por cento).

Em pese o índice de impedimentos de candidatura seja baixo, importa salientar que a Lei da Ficha Limpa incentiva o voto consciente do eleitor, mostrando o quão relevante é conhecer o histórico dos candidatos, fundamentado em seu comportamento e ações. A lei tem gerado o afastamento pela Justiça Eleitoral de inúmeros prefeitos e vice-prefeitos e de convocação da maioria das novas eleições marcadas para o preenchimento dessas vagas, bem como, como se verificou nas eleições gerais de 2014 foi responsável pelo impedimento de diversos candidatos com histórico de vida política pregressa como é o caso de Jader Barbalho, Paulo Maluf, José Roberto Arruda, entre outros (TSE, 2014).

Para Márton Reis (2014, <http://www.bbc.co.uk/>), um dos idealizadores da norma, em entrevista ao canal BBC Brasil em Londres, disse que “a Lei da Ficha Limpa foi um primeiro passo importante, mas o Brasil ainda precisa fazer uma reforma política mais ampla”. Sendo que no entendimento de Reis (2014) a Lei da Ficha Limpa é o ponto de partida para as transformações que ainda precisam acontecer no Brasil, e salienta que o próximo passo deve ser uma reforma política.

Contudo, a lei ficha limpa se consagrou em uma vitória da sociedade brasileira, sobretudo referente à tentativa de resgatar a moralidade e a probidade administrativa no quadro eleitoral bem como instigar a organização e mobilização da cidadania em direção a relevantes e essenciais conquistas na luta contra a corrupção eleitoral no Brasil.

Importa ainda salientar que, em que pese, a Lei da Ficha Limpa tenha sido sancionada em 2010, somente passou a produzir efeitos em 2012, após diversas reviravoltas, com votações adiadas e sob forte pressão da sociedade,

o Supremo Tribunal Federal decidiu aprovar a Lei Complementar nº 135/2010, tornando-a válida para eleições do mesmo ano. Com essa decisão candidatos com a ficha suja tornaram-se suscetíveis ao controle da Justiça Eleitoral.

Em que pese, atualmente, exista no Brasil um número considerável de ações e políticas que visem à diminuição da corrupção eleitoral, a política eleitoral brasileira ainda mostra-se muito distante de um nível mínimo de corrupção. Para que essa situação negativa comece a mudar, é indispensável que num primeiro momento se consiga uma maior celeridade nos julgamentos, tornando assim mais eficaz os mecanismos trazidos à cena eleitoral pela Lei 9.840/99.

Embora que, diante da jurisprudência analisada é possível afirmar que desde a entrada em vigor da Lei nº.9840/99, que incluiu o artigo 41-A na Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições) alcançou-se certa contribuição à consolidação da democracia no país, de forma a refletir, na sociedade brasileira em todos os sentidos, afinal, essa norma é resultado da soberania popular, do amadurecimento da sociedade civil, e das instituições nacionais.

Assim, no que tange aos meios e estratégias de controle da corrupção política conforme Peruzzotti (2008, p. 479) controlar a corrupção é uma tarefa difícil, “dadas as dificuldades que existem para detectar este tipo de prática”. De acordo com Barboza Filho (2008), o fenômeno da corrupção tem causado perturbação no meio acadêmico e para as organizações de alguns países que padecem com sua incidência, constantemente, identificadas na recorrente avalanche de escândalos. Tal perturbação tem suscitado um conjunto de propostas anti-corrupção. Seguindo essa linha, o Judiciário passou a ter papel destacado, conjecturado como uma instituição fundamental para o combate da corrupção, recebendo uma série de atributos e poderes. Conforme a concepção do autor, esses atributos e poderes abrangem autonomia, integridade e eficácia.

Com relação à autonomia alcançada pelo Poder Judiciário, significa dizer que os juízes conquistaram sua independência no que concerne aos outros poderes e forças; assim, a probidade diz respeito ao compromisso dos juízes com o Direito, caso contrário, poderia transformar-se em uma influente e autônoma instituição corrompida e corruptora, e, finalmente, prejudicada mais ainda estaria à eficácia, que envolve a desburocratização dos processos,

celeridade nas decisões, transparência no funcionamento do Judiciário, abertura às demandas da sociedade e a disseminação da cultura de respeito à lei (BARBOZA FILHO, 2008).

Consequentemente, para o autor, a pressuposição de que um Judiciário estruturado nesses três eixos amortizaria a corrupção a níveis aceitáveis, até por que se tinha uma perspectiva de que o Judiciário brasileiro, com o julgamento do caso “mensalão”, demonstraria o seu poder independente desafiando a mediocridade corrupta e leniente e comprovaria há conteúdo reflexivo e ético para sustentar e aprofundar o regime democrático (BARBOZA FILHO, 2008).

De modo que, Habermas (1997) passa a ideia de Judiciário independente está ligada à experiência das sociedades pós-tradicionais, em que o direito supre o costume ou o princípio teológico como embasamento da organização social.

Cumprir destacar, que outro mecanismo importante no combate a atos corruptivos foi a criação do Ministério Público, instituído pela Constituição Federal com as atribuições de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis (Art. 127, CF/88), que vem atuando no país com afincos de dismantelar quadrilhas e combater esquemas de corrupção dentro da Administração Pública. Ademais, com a vigência do artigo 41-A da Lei das Eleições, o Ministério Público é um dos legitimados ativos para mover a ação de investigação judicial eleitoral.

Entretanto, diversas ações do Ministério Público visando o combate à improbidade administrativa não restaram exitosas, devido a um conjunto de elementos individuais ou combinadas, os quais se podem citar: entendimento contrário do Judiciário e sua morosidade, falta de legitimidade do Ministério Público para intentar esse tipo de ação. Apesar disso, apresentaram impactos positivos por trazer este tipo de crime ao judiciário, quanto antes era ou não analisados âmbito político. Por conseguinte, se alcançou uma importante conquista, porquanto se pode “romper a inércia da dita corrupção institucionalizada justamente por que o Ministério Público escolheu um dos lados dessa história para atacar” (ARANTES, 2000, p, 89).

Por conseguinte, é imprescindível que seja ampliada a aplicação e o acompanhamento da Lei Ficha Limpa, efetivando e concretizando-a como um

mecanismo promissor na luta contra a corrupção eleitoral, patologia que insufla a sociedade brasileira em pleno século XXI. Portanto, salienta-se que ao sistematizar a luta contra a corrupção eleitoral significa dar um passo contra todas as outras formas de corrupção.

5 CONCLUSÃO

Conforme já exposto em linhas iniciais, o presente trabalho não teve a pretensão de esgotar o assunto acerca da temática proposta ou de apresentar respostas definitivas aos problemas suscitados, nem mesmo poderia ter feito isso, haja vista os inúmeros aspectos envolvidos e a grandeza que o tema encerra juntamente com suas múltiplas implicações. Tem-se, portanto, a consciência de que pode ter havido questões que ficaram sem uma discussão mais pormenorizada, pois se buscou analisar de forma mais detida apenas aqueles aspectos essenciais para a compreensão do tema proposto.

O que se pretendeu com a presente investigação foi demonstrar se as ações e políticas públicas vigentes têm apresentado resultados satisfatórios a ponto de promover efeitos estanques às práticas corruptivas que atacam o atual sistema eleitoral brasileiro e que além disso ela contamina de forma impactante o sistema eleitoral brasileiro, até por que, o modelo democrático que se consolidou no Brasil, ao invés de apresentar-se como um ferramenta de controle da corrupção, acabou por fomentá-la.

Foi nesta perspectiva, pois, que se buscou analisar os casos de crimes eleitorais apreciados pela Justiça Eleitoral, haja vista ser ela a guardiã da democracia, ressaltando que sua criação ocorreu face à necessidade de se avançar e aprimorar no que compete ao controle e combate à corrupção eleitoral, sendo que as soluções descobertas expressaram na grande maioria, institucionais, além disso, a Justiça Eleitoral tem potencialmente a possibilidade de suprir as lacunas da lei sempre que se verificam vazios na legislação, e com isso concretizaria a manutenção da ordem democrática.

Como suporte capaz de alicerçar a temática em estudo e com o intuito de demonstrar que a corrupção é um fenômeno com múltiplas matizes, foram abordadas as perspectivas filosóficas, políticas, culturais e institucionais e social, verificando os marcos conceituais e aos seus indicadores, além de identificar as fragilidades da democracia representativa e suas repercussões no sistema eleitoral brasileiro e na Justiça Eleitoral.

Assim, partindo-se da análise dos fundamentos filosóficos e políticos da corrupção enquanto fenômeno, proporcionados pela filosofia política clássica, num período em que a corrupção deixa de ser vista como um processo natural

que atinge as coletividades e passa a ser encarada como um vício moral, imputável a indivíduos, até um contexto atual, em que a filosofia política contemporânea a vê como um risco à vida republicana. Com isso, buscou-se evidenciar a longa trajetória percorrida por estes fundamentos com o propósito de superar a concepção de uma dimensão meramente axiológica.

Verificou-se, nesse sentido que, com a evolução do Estado e suas transformações, e, principalmente com o aumento da burocratização, foram também se transformando e aumentando as práticas de burla ao sistema, até se tornarem condutas corriqueiras na sociedade brasileira, criando uma cadeia patológica corruptiva que vem desde as práticas de patrimonialismo, de clientelismo, de coronelismo até os casos atuais de apadrinhamento, proteção, nepotismo, favorecimento étnico e religioso, sendo que foram absorvidas a tal ponto pela sociedade brasileira que se tornou uma doença social, sendo institucionalizada, chegando a ser considerada por uma corrente da sociologia e da antropologia, um problema também cultural da sociedade brasileira, determinando assim, um novo contexto na abordagem dessa patologia.

A corrupção, no Brasil, sopesada como problema cultural demonstra que dada a frequência de determinadas práticas, anteriormente citadas, foram consideradas pela sociedade, no decorrer dos anos, pequenos e permissivos deslizes, contribuindo para a aceitação da corrupção política no Brasil. Ademais, essa naturalização da corrupção, em decorrência de sua caracterização e estruturação, provoca a disseminação de relações públicas e privadas contaminadas por atos de corrupção, o que contribui para a institucionalização dessa patologia.

Desde a sua formatação inicial, o Brasil apresentou um sistema político instável, deflagrado no cenário atual, cujo sistema institucional evidencia um desgaste generalizado. Nesse sentido, a corrupção examinada sob a perspectiva institucional abrange, fundamentalmente, o princípio das oportunidades que as estruturas legais e administrativas acarretam a prática de inúmeros ilícitos refletidos na sociedade e no sistema democrático. Lacunas legislativas, ou os regulamentos anêmicos e a falta de organização do setor administrativo, com processos sem controles, permanecem, atualmente, ocasionando atos de corrupção.

Assim, fatores como a burocratização administrativa e relações pessoais que se confundem à Administração Pública, visando auferir qualquer tipo de benefício próprio relacionam-se, diretamente, com o problema institucional existente no Brasil, uma vez que favorecem o individualismo/personalismo, bem como as práticas de clientelismo e patronagem, de modo a fomentar a corrupção institucional com implicações nos setores público e privado.

Com efeito, a corrupção ponderada sob esse aspecto evidencia uma concentração na prevenção por meio da identificação das fragilidades e circunstâncias institucionais ou gerenciais, uma vez que se apresentam como lacunas permissivas à ocorrência de delitos corruptivos, de modo a elucidar a origem da corrupção, enquanto resultado de desvios morais e éticos dos indivíduos ou ainda das vulnerabilidades institucionais, que se complementam e estabelecem que o problema seja enfrentado em sua forma integral.

A democracia afigura-se como tema-ponte a interligar as causas e consequências da corrupção no sistema eleitoral brasileiro com as garantidas concretizadas no decorrer dos anos em prol da sociedade brasileira, objetivo precípua do Estado Democrático de Direito. Daí ser possível afirmar que se concretizou no Brasil foi uma cultura política vulnerável, tornando o próprio sistema eleitoral brasileiro alvo de críticas, sendo considerado o principal fator da corrupção política no país.

Verificou-se, nesse sentido, que o modo pelo qual se estabeleceu a democracia brasileira, nos seus diversos períodos de instauração foi, desde a colonização, um albergue das elites que discorriam em detrimento das classes excluídas da população. Em que pese, com a Proclamação da República tenha nascido expectativa de mudanças, fora eliminada de imediato, posto que antigos nomes do Império se mantinham no poder, conservando o Império todavia a nominavam de democracia republicana e o processo eleitoral mantinha-se contaminado pelas fraudes que sustentavam as elites no poder.

Na Era Vargas, ainda que o novo regime político se apresentou instável, ocorreram avanços significativos para a democracia, dentre os quais, se destaca a criação da Justiça Eleitoral, o advento do voto feminino, bem como a entrada em vigor do primeiro código eleitoral brasileiro, fatos ocorridos em 1932. Sendo que com o advento da nova legislação eleitoral, fora instituído um novo sistema eleitoral, que compreendia perspectivas dos sistemas

proporcional e majoritário, cuja pretensão, outra vez, voltava-se à representação das minorias.

Entretanto, apesar de manifesta importância conferida à democracia todos os avanços democráticos retrocederam, outra vez por intermédio da decisão de um único homem, Getúlio Vargas, que em 1937, instituiu um regime autocrático, colocou um ponto final na democracia, fundando o chamado Estado Novo, que determinou a suspensão das eleições no Brasil (1937-1945), extinguiu a existência dos partidos políticos bem como a Justiça Eleitoral. Assim, a democracia somente volta a ressurgir no Brasil com o declínio do Estado Novo, em 1945.

No período transcorrido entre 1946 e 1964, chamado de redemocratização, o Brasil retomou princípios democráticos e sociais inaugurados pela Constituição de 1934 e extinguidos pelo Estado-Novo, sendo que voltaram a existir partidos políticos e eleições para presidente da república de forma direta, com a consagração do sufrágio universal. Porém, ressalta-se que ainda que este período tenha sido democrático, o fator instabilidade política era evidente no país.

Tanto que, com o golpe militar, novamente a democracia do Brasil foi suprimida, exterminando-se qualquer vestígio de representação popular, de modo que a repressão e a inauguração de um bipartidarismo transformaram os ideais democráticos em nada e os revolucionários foram perseguidos e repreendidos e até mesmo executados. Enfim, esse foi um período em que a sociedade passou pelas mais distintas formas de violação dos direitos humanos.

Outrossim, passadas duas décadas de violação dos mais distintos direitos, o Brasil, outra vez, atingiu a redemocratização, voltou à cena com ideais e propostas firmes no que tange aos Direitos Humanos, ao Bem-Estar, sendo que, a Constituição Federal, de 1988, implementou as ideologias protegidas pela redemocratização, motivada na representação política efetiva que os partidos políticos brasileiros teriam de liberdade e autonomia com a finalidade de defender os interesses da população.

Todavia, um dos mais amplos e expressivos obstáculos ao pleno e efetivo dessa democracia, fundada na representação, consiste no fato de que a democracia contemporânea brasileira não é de fato a forma de melhor traduzir

a diversidade de interesses envolvidos, fazendo-se questionar sua representatividade. Sob esta perspectiva, não passa de um poder armado e manipulado por algumas poucas lideranças de tradição tupiniquim. Assim, a crise da representação escolta a crise da própria política explícita na perda de eficácia e confiabilidade nos partidos políticos e dos políticos, na administração estatal, no Legislativo, e, até mesmo, no Poder Judiciário.

Crise essa decorrente de pequenos e permissivos deslizes, levar vantagem, de ser esperto, de sempre dar um “jeitinho”, ocasionando descumprimentos dos programas e, por conseguinte, um desapontamento da sociedade com a política, provocando, além da perda de valores dos políticos, aumento da distância entre as promessas e as decisões políticas. É claro que há de se considerar as permanentes transformações que marcam a sociedade globalizada, cada vez mais complexa e multifacetada, o que propicia alterações no epicentro axiológico da própria sociedade, repercutindo no sistema eleitoral brasileiro. Soma-se a isso, o histórico de instabilidade vivenciada pelo Brasil desde os primórdios de formação.

Ademais, na atual circunstância democrática vivenciada pelo país, o sistema eleitoral é a pilastra principal dos processos de eleição dos representantes escolhidos pela sociedade que irão governar o Estado, sendo o responsável pelo resultado das eleições. Portanto, a representação perpetrada por candidatos abrangidos em uma estrutura partidária é o produto da legitimação ofertada pelas democracias representativas, e, conseqüentemente, forma os governos. Todos esses fatores colaboram, indubitavelmente, à configuração da realidade que se alastra no atual sistema eleitoral brasileiro.

Diante dessas técnicas infectadas que estão inseridas no seguimento da patologia eleitoral, representam um conjunto de anomalia e, excepcionalidade, tem-se que merece tratamento apropriado, objetivando, de fato à concretização do princípio da lisura do processo eleitoral, a sua prevenção como operação capaz a apontar os governantes e momento de participação, pelo voto, dos cidadãos no polo diretivo dos negócios públicos. Daí decorre o fato de que as eleições restringem-se à competição pelos votos dos eleitores, aliás, na democracia representativa, tem-se que o método de concessão entre candidatos e eleitores compreende a utilização de recursos consideráveis,

igualmente, a concorrência eleitoral passa, de mais a mais, a ser ainda uma competição pelo apoio material à campanha para municiar o pleito.

Verifica-se, destarte, que a representação política no sistema democrático, assinalou, prematuramente, na sociologia dos partidos políticos, certa tendência exacerbadamente oligárquica que ainda sobrepuja as suas estruturas internas. De maneira que a configuração do atual sistema eleitoral brasileiro consente a ocorrência de tais acontecimentos, porquanto, toda sua formatação, aduz-se como desfuncionalidades da democracia representativa, sendo que esse quadro faz com o sistema seja menos eficiente.

Entende-se que a perda do epicentro axiológico e da ideologia partidária em troca da busca incessante pelo poder transformou a política nacional em refém dos acordos e conflitos entre os chefes partidários nos estados, seguindo uma lógica própria, como por exemplo, partidos que são da base aliada no plano federal, são adversários no plano regional. Com isso, o que prepondera é o pragmatismo, cujo único desígnio é o de vencer as eleições, sem importar com quem se faz alianças. Nesse jogo, quem detém o poder econômico, quem possui a melhor condição financeira, vence, porque atinge um maior número de eleitores e, aprova dessa afirmação, decorre do alto número de incidência de processos de cassação de mandato eletivo em virtude de condenação em cometimento do ilícito eleitoral, conhecido como compra de votos (captação ilícita de sufrágio).

No Brasil, a captação ilícita de sufrágio é uma prática recorrente desde os primórdios do sistema eleitoral, conforme já explanado nos capítulos anteriores. O chamado voto de cabresto é um sistema clássico de controle de poder político mediante o abuso de autoridade, compra de votos ou uso indevido da máquina pública. Este mecanismo conforme evidenciou a pesquisa jurisprudencial ainda é muito recorrente no Brasil, possuindo como característica principal, o coronelismo.

Partindo destes delineamentos, a pesquisa evidenciou a existência, como uma prática comum, o estabelecimento de uma negociação relacionada ao número de eleitores envolvidos nas negociações de troca, sendo que o objeto da troca pode ser identificado como, benefícios materiais que compreende tanto a doação de bens como de dinheiro, ou ainda o apoio eleitoral a determinado candidato negociado em razão de contrapartidas não materiais

como empregos, favores administrativos e influência política por meio de cargos. Importante ressaltar que a derivação de boa parte destes benefícios estava concentrada no abuso de recursos do poder público, quando do momento da contrapartida, havendo uma sucessão que compreende regalias contíguas inclusive barganha abrangendo compromissos futuros. Essa negociata causa conflito no que tange à caracterização da compra de votos, a vista disso, na medida em que a negociação foi mais individualizada, material e imediata, mais demonstrou a manifestação de compra de votos.

Foi nesse sentido, portanto, que se buscou investigar a corrupção eleitoral no Brasil, a partir de uma análise teórica, política e jurisprudencial de sua incidência e das ações e políticas públicas existentes capazes de prevenir e/ou combatê-la, bem como, o tratamento dado pela Justiça Eleitoral, tendo por base os julgamentos compreendidos no período entre 2010 e 2014, especificamente, naquelas decisões em que se trataram de captação ilícita de sufrágio disposta no artigo 299 do Código Eleitoral caracterizada como corrupção eleitoral, tipificada como crime eleitoral e, a captação ilícita de sufrágio disposta no artigo 41-A da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições), caracterizada como compra de votos, enquadrando-se na classificação de ilícito civil, dados os seus efeitos de cassação do mandato ou do registro.

Verificou-se, sob as perspectiva teórica, política e jurisprudencial que a incidência da corrupção eleitoral no Brasil está retratada na prática da cultura da captação ilícita de sufrágio, técnica essa que surgiu junto com o descobrimento do Brasil, veio com os funcionários do rei de Portugal, atravessou os diversos períodos do país, sem que tivesse conquistado um percentual considerável de diminuição de atos corruptivos desse tipo.

Atualmente, ainda perante a presença de um passado de fraudes eleitorais, incorporadas à cultura brasileira, a sociedade está mais atenta e apoderada das ações em prol da transparência e honestidade na política. Ainda que pouco e lentamente, o Brasil avançou no desenvolvimento de uma maior participação social na democracia. Porém, os mecanismos de participação advindos com a Constituição Federal de 1988, deveriam ser mais explorados, no sentido de concretizá-los e ampliá-los, visando um maior controle social no processo eleitoral de modo geral.

A mobilização que resultou na Lei 9.840/99 do projeto de Lei Ficha Limpa, que inseriu na Lei nº. 9504/97, Lei das Eleições, a captação ilícita de sufrágio, demonstrou claramente a insatisfação da sociedade para com as práticas ilícitas ocorridas no período eleitoral, que repercutiam nos altos índices de corrupção, bem como o desespero nacional pelo fim da corrupção no país.

Mesmo que a Lei Ficha Limpa tenha inserido mecanismos visando o combate à corrupção eleitoral no Brasil, a corrupção na disputa eleitoral concretizada pela compra de votos ainda é um problema do país, todavia, o processo eleitoral ainda apresenta outros problemas gritantes, como as fraudes eleitorais, fato que vem se transformando ao longo dos anos. Ressalta-se, porém, que a legislação pátria registrou inúmeras tentativas de acompanhar essa transformação, no sentido de incrementar o controle e a confiabilidade no processo eleitoral, e nesses procedimentos a Justiça Eleitoral tem se mostrado de suma importância para regular as etapas do processo eleitoral.

Outro problema do sistema eleitoral brasileiro é a presença ainda muito forte é da corrupção na administração do processo eleitoral. No Brasil, a legislação eleitoral tem escopo nacional, uma vez que a regra é de homogeneidade do processo eleitoral em todas as unidades da Federação, porém, no que tange às ações realizadas pelos TRE'S e pelo TSE apresentam-se distintamente. Ademais, ainda que a legislação brasileira sopesse o abuso do poder econômico, elemento danoso ao processo eleitoral, não provê os tribunais eleitorais com mecanismos suficientes e hábeis com intuito de restringir e penalizar de forma eficiente tais abusos.

Cita-se ainda, a questão da corrupção do representante que as vincula diretamente aos demais tipos de corrupção que atinge o processo eleitoral brasileiro, formando uma cadeia corruptiva. Esses representantes eleitos se deparam com uma teia de grupos de interesses, que dependendo do caso, podem conduzir a consumação de práticas corruptivas, e esse emaranhado de tramas relaciona-se diretamente com os recursos dispendiosos gastos nas campanhas eleitorais, até por que, nem mesmo com a obrigatoriedade da apresentação de prestação de contas acabaram-se os problemas decorrentes das fraudes e sonegação nessa prestação.

Com efeito, as condutas democráticas resultaram na ampliação do papel prenotado à Justiça Eleitoral, que passou a ser chamada a imiscuir-se em

questões cada vez mais complexas, intrincadas, sequer arquitetadas previamente. Outrossim, nos últimos tempos, uma contínua crise de representatividade, legitimidade e funcionalidade nas três esferas da Administração Pública, que tem nutrido a ampliação das funções do Judiciário, conjecturando-se como uma instituição fundamental para o combate da corrupção, incorporou uma série de atributos e poderes que abrangem autonomia, integridade e eficácia.

Com relação à autonomia alcançada pelo Poder Judiciário, pode-se dizer que os juízes conquistaram sua independência no que concerne aos outros poderes e forças; assim, a probidade diz respeito ao compromisso dos juízes com o Direito, ou então, poderia transformar-se em uma influente e autônoma instituição corrompida e corruptora, e, por consequência, a eficácia das ações de prevenção e combate à corrupção eleitoral restaria mais prejudicada ainda. Dentre as ações há de se considerar a desburocratização dos processos, celeridade nas decisões, transparência no funcionamento do Judiciário, abertura às demandas da sociedade e a disseminação da cultura de respeito à lei.

Não obstante a lei tenha sido aprimorada e a Justiça Eleitoral esteja provida de mecanismos que acrescem sua competência de controle, ainda existem alguns problemas de cunho institucional impedindo que a mesma atue com uma dinâmica mais célere e eficiente, dentre as quais se podem citar: a adoção do sistema de lista aberta, o grande número de partidos e de candidatos em cada eleição, dificultando a fiscalização, por que na Justiça Eleitoral, assim como em todo Poder Judiciário, há ainda a falta de recursos técnicos, materiais e humanos para dar conta de suas competências.

Assim, a par de todos os aspectos analisados, conclui-se que restou evidente que poucas ações e políticas públicas foram levadas a cabo, além disso, as ações e políticas públicas encontradas enquanto soluções institucionais para controlar a corrupção eleitoral, fazendo com que ela se mantenha em níveis toleráveis à supervivência da democracia, por meio da desaprovação dos resultados eleitorais conseguidos de modo ilícito, são, categoricamente, importantes, porém não são capazes de dar conta da demanda e alta sofisticação de mecanismos corruptivos existentes, a prova disso é o aumento de casos, escândalos, notícias, processos, cassações,

enfim, situações que demonstram insuficiência dos recursos institucionais sopesados nesse âmbito, e, por conseguinte, não estão sendo capazes de estancar atos corruptivos intrínsecos do sistema eleitoral brasileiro, evidenciando certa ineficácia, diante da situação fática em que se encontra o país atualmente.

Ademais, todas as dificuldades e fatores mencionados até o presente momento formam um conjunto de elementos que formam a cultura brasileira diante do sistema eleitoral e da administração pública como um todo, tornando um tanto imaginária a ideia de que seja possível implantar uma nova cultura, com a difusão de normas legitimamente democráticas e cívicas, mediante uma reforma moral ou ideológica ou ainda de uma espécie que convertesse a coletividade.

Em vista disso, ainda há no Brasil a necessidade de se desenvolver ações para enfrentar a corrupção eleitoral e que essa necessidade advém de uma imprescindibilidade ética ou moral em abolir algo nada elogiável na sociedade, a patologia da corrupção arraigada nos costumes culturais do povo brasileiro. Aliás, ela decorre da obrigação institucional de conferir credibilidade e legitimidade às eleições, com o propósito de que todos acolham seus resultados por meio de suas ações, campanhas e/ou política públicas.

Por isso, é inevitável integrá-las com opções de cunho social, cultural, política e educacional, de modo a observar os mecanismos estabelecidos pela nova Lei Eleitoral, uma vez que ao que ficou demonstrado não estão sendo compreendidos ou usados pelos cidadãos, por aquelas pessoas não abrangidas no pleito como instrumento efetivo de combate à corrupção.

Portanto, sugere-se que outras estratégias e mecanismos de controle social devem ser adotadas, vinculadas a um conjunto às iniciativas diretamente relacionadas à estrutura institucional. Sendo que tais soluções devem ser de cunho social (emancipação dos cidadãos, superando a pobreza e desigualdade social, reduzindo a vulnerabilidade das massas às investidas ilícitas de bens e serviços por parte de candidatos e cabos eleitorais em troca de votos), econômico (delimitação de fronteiras mais nítidas da relação público/privado reprimindo a intervenção do poder econômico sobre às eleições almejando benefícios futuros), cultural (fomentar o capital social, formando uma consciência de associação social, movimentos sociais, interesse dos indivíduos

em intervir nas questões políticas do país, estimulando a participação, instigando o comprometimento dos cidadãos, de maneira a ultrapassar a individualidade existente atualmente), educacional (aumentar o grau de escolaridade, formando sujeitos críticos, pensantes, participativos que sejam capazes e esteja dispostos a formar conceitos e opinião própria sobre questões políticas do país, além de incluir o tema da corrupção política e eleitoral no currículo escolar) e, por fim, político (elaboração de uma reforma política que disponha-se a enfraquecer o personalismo e clientelismo paternalista na política brasileira, restringindo ainda a magnitude do pleito eleitoral, quiçá na diminuição de partidos e candidatos, para que se facilite a fiscalização pela Justiça Eleitoral).

Em última análise, é de se ressaltar que a corrupção eleitoral, assim como a corrupção em qualquer âmbito, não é estática. Ela se altera assim como se modifica o comportamento humano em razão de uma infinidade de fatores que o influenciam. Por conseguinte, os métodos e instrumentos de prevenção e combate a ela devem ser ininterruptamente atualizados e adaptados às transformações e progressos da sociedade com propósito de melhor controlá-la. Portanto, para que seja possível avançar em direção a um sistema eleitoral justo que deveras cumpra seu papel, imprescindível que se ultrapasse a crença de que a corrupção é um fato natural nas variadas relações sociais.

6 REFERÊNCIAS

- ABREU, Daniel B. *Ficha Limpa: decisões do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e Judicialização da Política*. 2012. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- ADVERSE, Helton. Maquiavel. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- ALMEIDA, Roberto Moreira de. *Curso de Direito Eleitoral*. 5. ed. Salvador: Editora JusPODIVM. 2011.
- AMADO, Gilberto. *Eleição e representação*. Brasília: Senado Federal, 1999 [1931].
- ANECHIARICO, Franck; JACOBS, James. *The pursuit of absolute integrity*. How corruption control makes government ineffective. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.
- ARAÚJO, Cícero. Rousseau e Hume. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília: ENAP, 2002.
- ARISTOTE. *Les politiques*. Paris: G. F-Flammarion, 1993.
- ARISTÓTELES. *A política*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.). *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, Sistema Político e Corrupção. In: AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (Org.) *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 43-62.
- BARDHAN, Pranab. The economists approach, to the problem of corruption. *World Development*, Berkeley, California (United States). v. 34, n. 2, 2006.
- BAVA, Silvio Caccia. Mais além da corrupção. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/editorial.php?edicao=66>>. Acesso em 30 mar. 2013.
- BEM, Leonardo Schmitt de; CUNHA, Mariana Garcia. *Direito Penal Eleitoral*. 2. ed. São Paulo: Conceito Editorial. 2011.
- BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um Estudo Sobre Poder Público e Relações Pessoais no Brasil*, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- BIBLIOTECA DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

BIGNOTTO, Newton. Republicanismo. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 14a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. *Ciência Política*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BRASIL, Assis. *Democracia representativa: do voto a do modo de votar*. 4. ed. Rio de Janeiro: [s.n.], 1931. 422 p.

BRASIL. Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997. In: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Código eleitoral anotado e legislação complementar. 7. ed. Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2006. Art. 12, p. 266.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Comissão Europeia. Seminário Brasil-Europa de prevenção da corrupção: textos de referência/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão – Brasília: MP, 2007.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *RESPE 36335*. Rel. Min. Aldir Guimarães PASSARINHO JUNIOR. Julgamento: 15.02.2011. Diário da Justiça Eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral: 21.03.2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUENO, Newton Paulo. Corrupção: teoria, evidências empíricas e sugestões de medidas para reduzir seus níveis no Brasil - uma análise institucional. In: *Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União*. - Ano IV, n.º 6, Setembro/2009. Brasília: CGU, 2009.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais*, in *Revista de direito constitucional e internacional*. São Paulo, ano 10, nº 41, out/dez de 2002.

_____. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri, Manole, 2004.

_____. *Finanças partidárias*. São Paulo, Faculdade de Direito da USP, Dissertação de Mestrado, 1980.

_____. Legalidade, legitimidade e corrupção em campanhas eleitorais, in *Revista trimestral de direito público*. São Paulo, nº 7, 1994, p.131-141.

_____. Partidos políticos na Constituição de 1988, in *Revista de direito público*. São Paulo, ano 23, nº 94, abr/jun de 1990, p.141-145.

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato parlamentar aquisição e perda antecipada*. São Paulo, Atlas, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatório final da CPI do Ibad* (Projeto de Resolução nº 35, de 1963, parecer do relator e declarações de voto). Brasília: Diário do Congresso Nacional, 14 de dezembro de 1963, seção I, p. 9937-63 (disponível também em <<http://www.camara.gov.br>>; Acesso em: 16 fev. 2013.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política e ordem jurídica: os clientes da democracia liberal*. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, 1987).

CAMPOS, Mauro Macedo. *Democracia, partidos e eleições: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil*. Tese de Doutorado. UFMG, 2009.

CÂNFORA, Luciano. *Crítica da retórica democrática*. Tradução: Valéria Silva. São Paulo: Estação Liberdade, 2007 [2002].

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.

CARREIRÃO, Y. S. *Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina*. Opinião Pública, Campinas, vol. 12, nº 1, Abril/Maio, 2006, p. 136-163.

_____. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, nº 2, Novembro, 2007, p. 307-339.

CARVALHO, José Murilo de. *Passado, presente e futuro da corrupção brasileira*. In: AVRITZER, Leonardo e tal. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CASTRO, Edson de Resende. *Teoria e prática do direito eleitoral*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004, p. 248.

CAVALCANTE JUNIOR, Ophir; FURTADO COELHO, Marcos Vinicius. *Ficha limpa: a vitória da sociedade: comentários à Lei Complementar 135/2010*. 2ª Triagem. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2010a.

_____. *Ficha Limpa: Legítima e Constitucional*. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/eleicoes/ficha+limpa+legitima+e+constitucional/n1237781544228.html>>. Acessado em 23 nov. 2013.

CHAUÍ, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

COMPARATO, Fabio Konder. *Ética: direito, moral e religião no mundo moderno*. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

CONEGLIAN, Olivar. *Propaganda eleitoral: de acordo com o Código Eleitoral e com a Lei 9.504/97, modificada pelas Leis 9.840/99, 10.408/02 e 10.740/03*. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2004, p. 117.

COSTA, Homero de Oliveira. *Sobre alianças e coligações partidárias*. In: *Carta Potiguar*. Rio Grande do Norte, 2014. Disponível em: <<http://www.cartapotiguar.com.br/2014/03/12/sobre-aliancas-e-coligacoes-partidarias/>>. Acesso em: 06 de mai. 2014.

COSTA, José Luís. *Órgão da Segurança Pública amplia combate à corrupção*. Porto Alegre. *Zero Hora*, 2013. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2013/07/orgao-da-seguranca-publica-amplia-combate-a-corrupcao-4217097.html>>. Acesso em ago. 2013.

DELGADO, Daniel García. *Estado Nación y Globalización*. Buenos Aires: Ariel, 1998.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado – ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 3. ed., 1981.

DUTRA, Eloy. *Ibad: sigla da corrupção*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1963.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.

DUARTE, Lidiane. *Diretas Já*. Disponível em: INFOESCOLA: <<http://www.infoescola.com/historia/diretas-ja/>>. Acesso em: 02 mai. 2014.

DWORKIN, Ronald. *Sovereign Virtue, The Theory and Practice of Equality*. 4. Tiragem. London: Harvard University Press, 2002.

_____. *Los derechos en serio*. Traducción de Marta Guastavino. 2. ed. Barcelona: Ariel Derecho, 1989.

ELY, John Hart. *Democracia e desconfiança: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes: 2010.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo: Globo, 3ed. rev. 2001.

FERRAZ JUNIOR, Vitor Emanuel Marchetti. *Poder Judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais*. 2008. F.37. Tese (doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político, in *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro, nº 185, jul/set de 1991, p.1-18.

_____. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FERREIRA, Pinto. *Código eleitoral comentado*. São Paulo: Saraiva. 3.ed. 1991. Pg. 159.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

FIGUEIREDO, Marcus. Competição Eleitoral: eleições casadas, resultados solteiros. *Monitor Público*, v. 2, p. 22, 1994.

_____. A lei de ferro da competição eleitoral: a aritmética eleitoral. *Cadernos de Conjuntura*, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 50, jul. 1994.

FILGUEIRAS, Fernando. *A Corrupção no Brasil e as Instituições Políticas*. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/ACBIP.pdf>> Universidade Federal de Juiz de Fora - (Centro - Estratégia Contemporânea/No âmbito brasileiro - 09-Mar-2006)

FLEISCHER, David. Além de Collorgate: Perspectivas de Consolidação Democrática no Brasil Via Reformas Políticas, in: Keith Rosenn & Richard Downes (orgs.), *Corrupção e Reforma Política no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

_____. Análise das perspectivas da Reforma política no Brasil, 2005-2006. In: FLEISCHER, 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, 2000a.

- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 6. ed. 1986.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2. ed., São Paulo, Alfa-Ômega, 1974.
- GARCIA, Emerson. A corrupção. Uma visão jurídico-sociológica. *Revista da EMERJ*, v. 7, n. 26, 2004
- GOMES, Luiz Flávio. *Por que existe tanta corrupção no Brasil?* Disponível em <<http://www.lfg.com.br>> 09 jul. 2009.
- GOMES, Suzana de Camargo. *Crimes Eleitorais*. 2ª ed. Revista, atualizada e ampliada, São Paulo, RT. 2006.
- _____. Captação ilícita de sufrágio. In: COSTA, Daniel Castro Gomes da (Org.). *Temas atuais de direito eleitoral: estudos em homenagem ao Ministro José Augusto Delgado*. São Paulo: Pillares, 2009.
- GONÇALVES, Marcos Fernandes. *A economia política da corrupção no Brasil*. São Paulo: Senac, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. 236 p. (Biblioteca tempo universitário. Série estudos alemães; 84).
- HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. Controle social enquanto estratégia de combate às patologias corruptivas: uma interconexão entre a subsidiariedade horizontal e as audiências públicas eletrônicas. In: DELPIAZZO, Carlos E.; LEAL, Rogerio Gesta (coords.). *Ética pública y patologías corruptivas*. Montevideo, 2014.
- HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1993.
- HOBBS, Thomas. *De Cive*. Elementos filosóficos a respeito do cidadão. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.
- _____. *Leviatã*. Ed. Martin Claret, São Paulo, 2006.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo. Companhia das Letras, 26. ed. 1995.
- HORTA, Raul Machado. Improbidade e corrupção, in *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro, nº 236, abr/jun de 2004, p.121-128.
- _____. Política, ética e controle da improbidade, in *O Regime democrático e a questão da corrupção política*. Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva . coordenadores. São Paulo, Atlas, 2004, p.96-100.
- HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: EDUSP; Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.
- HUME, David. *Tratado da natureza humana*. Livro III, Parte II. Tradução de Déborah Danowski. São Paulo: Editora Unesp/Imprensa Oficial de São Paulo, 2000.
- _____. *Ensaio morais, políticos e literários*. Tradução de Luciano Trigo. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

HUNGRIA, Néelson. *Comentários ao Código Penal*. 7ª. Ed. Rio de Janeiro. Forense, 1990

JASMIN, Marcelo Santos. Tocqueville. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luis Felipe (Org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2010. 383 p. ISBN 978-85-7504-146-8

LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre estado, administração pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.

_____. O controle da Administração Pública no Brasil em face de sua necessária transparência. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP*, v. 01, p. 29-46, 2012.

LESSA, Renato. Presidencialismo com Representação Proporcional ou de como Evitar a Escolha Trágica entre Governabilidade e Representação. *Agenda de Políticas Públicas*, nº 2, IUPERJ, pp. 25-45, 1992.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil*, São Paulo: Loyola, 1993.

_____. *Partidos políticos brasileiros – 45 a 64*. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMA MORAES, Voltaire de. Semana do Ministério Público em Cachoeira do Sul. Disponível em: <http://www.amprs.org.br/mobile/noticia/2085>. Acesso em: 23 dez. 2014.

LIMA, Wilson. *Lei da Ficha Limpa deu resultados, mas ainda é vista com ressalvas*. Brasília: IG. 2014. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2014-09-21/lei-da-ficha-limpa-deu-resultados-mas-ainda-e-vista-com-ressalvas.html>> Acesso em 30 set. 2014.

LOSURDO, Domenico. *Democracia ou bonapartismo: triunfo e decadência do sufrágio universal*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Editora Unesp, 2004, 376p.

MAINWARING, Scott. Sistema Eleitoral Brasileiro, in: *Novos Estudos, CEBRAP*, nº 29, 1991.

_____. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto/Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MANFREDINI, KARLA M. *Democracia Representativa Brasileira: O Voto Distrital Puro Em Questão*. Florianópolis, 2008.

MAQUIAVEL, Nicolau. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. Tradução de M. F. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MEZZETTI, Luca. Consolidamento della democrazia e ruollo della corruzione. In: Zilveti, Fernando Aurelio; Lopes, Silvia (Coord.) *O Regime democrático e a questão da corrupção política*. São Paulo, Atlas, 2004, p.33-69.

MICHELS, Robert. *Os partidos políticos*. São Paulo, Senzala, 19...

MELO, Carlos Ranulfo. Corrupção Eleitoral. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010.

MONTEIRO, Marco Antonio Corrêa. *Os partidos políticos e o fenômeno da corrupção eleitoral*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/10927/os-partidos-politicos-e-o-fenomeno-da-corrupcao-eleitoral>>. Acesso em: Mai. 2014.

MONTESQUIEU, Charles Louis Secondat, Baron de la Brade et de. *Do Espírito das leis*. São Paulo, Difusão europeia do livro, 1962.

MOREL, Marco. *Corrupção, mostra sua cara*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2012.

MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL – MCCE. Disponível em: <<http://www.mcce.org.br/site/index.php>> Acesso em: jul. 2013.

_____. Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. LEI 9.840/99. COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL: UMA EXPERIÊNCIA DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL. Disponível em: <WWW.mcce.com.br>. Acesso em 09/11/2013.

MOVIMENTO VOTO CONSCIENTE – MVC. Disponível em: <<http://www.votoconsciente.org.br>> . Acesso em: jan. 2014.

NICOLAU, Jairo. *O sistema partidário brasileiro (1945-1994): um estudo sobre as razões da desproporcionalidade*. Tese de Doutorado, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1995.

_____. *Multipartidarismo e democracia – um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)* (1ª ed). Rio de Janeiro: FGV, 1996.

_____. *Sistemas eleitorais: uma introdução* (1ª ed). Rio de Janeiro: FGV, 1999.

_____. *Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2012, 176 páginas.

_____. Breves comentários sobre as eleições de 1994 e o quadro partidário. *Cadernos de Conjuntura*, Rio de Janeiro, IUPERJ, n. 50, julho 1994.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O baixo nível reflete a desqualificação dos partidos. *Revista Época*. Editora Globo. São Paulo, 2014.

NORONHA, E. Magalhães. *Direito Penal*. V. 4. São Paulo. Saraiva, 1986.

NISS, Pedro Henrique Távora. *Ação de impugnação de mandato eletivo*. Bauru: Edipro, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. *Contrapontos: Autoritarismo e Democratização*, Rio de Janeiro: Revan, 1986.

OSÓRIO, Joaquim Luís. *Partidos políticos no Rio Grande do Sul: período republicano*. Porto Alegre: Assembléia Legislativa/RS, 1992. 229 p. (Memória política do Rio Grande do Sul).

OLIVEIRA, Daniel Carvalho. Justiça Eleitoral e educação para a cidadania. *Revista Eletrônica Ano II - Nº 5, Revistas da EJE*, 2012. Disponível em:

<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-ano-ii-no-5/justica-eleitoral-e-educacao-para-a-cidadania> Acesso em: 20 ago. 2014.

PETTIT, Phillip. *Republicanism*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

PINTO FERREIRA, Luiz. *Comentários à Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. São Paulo: Saraiva, 1992.

PONTE. Antônio Carlos da. *Crimes Eleitorais*. São Paulo. Saraiva, 2008.

RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 10.ed. Rio de Janeiro: Ímpetus, 2010.

RAMOS, Elival da Silva. Ética e política, in *O Regime democrático e a questão da corrupção política*. Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva – coordenadores. São Paulo, Atlas, 2004, p. 87-95.

_____. Representação e democracia, in *Cadernos de direito constitucional e eleitoral*. São Paulo, ano 3, nº 9, março de 1990, p.7-10.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. 2. ed., São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 256.

REIS, Márton. *Após Ficha Limpa, precisamos de reforma política*. Da BBC Brasil em Londres. 2014. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/10/141003_marlon_reis_lab> Acesso em: 30 out. 2014.

RIBEIRO, Renato Janine. *A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *Ações de combate à corrupção e transparência na gestão do Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <www.cdes.rs.gov.br/biblioteca/download/cda/1202/cdv/1>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. O processo eleitoral como instrumento para a democracia. *RESENHA ELEITORAL - Nova Série*, v.5, n.1 (jan./jun. 1998).

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and government*. Causes, consequences, and reform. New York: Cambridge University Press, 1999.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens e Do contrato social*. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1978 (Coleção OS Pensadores).

SADEK, Maria Tereza. *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SALGADO, Eneida Desiree. *Princípios constitucionais eleitorais*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SALLUM JR, B.; CASARÕES, G. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 82, p. 163-200, 2011.

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.

SANTANA, Oslain. Financiamento público de campanha não é solução. Entrevista concedida ao repórter Rodrigo Constantino. *Revista Veja*. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/rodrigo-constantino/corruptao/financiamento-publico-de-campanha-nao-e-solucao/>. Acesso em: 20 mai. 2014.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Regresso: máscaras institucionais do liberalismo oligárquico*. Rio de Janeiro: Opera Nostra Editora, 1994.

_____. *Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira*. São Paulo: Vértice, 1987.

SEREJO, Lourival. *Programa de Direito Eleitoral de acordo com a Lei 11.300/2006*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SOUZA, Jessé. Weber. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloísa Maria Murgel (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

SCHMITT, Rogério; KRAUSE, Silvana (Org.). *Partidos políticos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2005.

SELL, Carlos Eduardo. *Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

SINGER, André. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: EDUSP: FAPESP, 2000. 203p ISBN 8531405246

SOUZA, M. C. C. *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

SPECK, Bruno Wilhelm. A Compra de votos: uma aproximação empírica. *Opinião Pública*, Campinas-SP, v. IX, n. 1, p. 148-169, 2003.

_____. Bruno Wilhelm. O financiamento político e a corrupção no Brasil. In: Rita de Cássia Bason (Org.). *Temas de corrupção política*. [s. l.]: Balão Editorial, 2012. p. 49-97.

SUNDFELD, Carlos Ari e al. *Controle de constitucionalidade e judicialização: o STF frente à sociedade e aos poderes*. Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

TAKAYANAGI, Fabiano Yuji. A democracia representativa no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 102 p. 1095-1122 jan./dez. 2007.

TAYLOR, Charles. *Argumentos filosóficos*. São Paulo: Loyola, 2000.

TAVARES, José Antônio Giusti. *Sistemas eleitorais nas democracias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracia na América: sentimentos e opiniões: de uma profusão de sentimentos e opiniões que o estado social democrático fez nascer entre os americanos*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. *O antigo regime e a revolução*. Tradução de Yvonne Jean. 4ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997, 212p.

TRE-SC, Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. *Sou Cidadão. Digo não à Corrupção*. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/partidos/prestacao-de-contas-partidarias/campanha-eleitoral/eleicoes-2014/campanha/index.html>> Acesso em: 10 set. 2014.

TSE, Tribunal Superior Eleitoral. *Lei da Ficha Limpa completa quatro anos e será aplicada pela primeira vez em eleições gerais*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/noticias-tse/2014/Julho/lei-da-ficha-limpa-completa-quatro-anos-e-sera-aplicada-pela-primeira-vez-em-eleicoes-gerais>> Acesso em: 30 jul. 2014.

WOLKMER, Antônio Carlos. Insuficiências da democracia representativa e novos paradigmas de prática política. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, n.12 , p.55-66, jul./dez. 1999.