

# A DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO FRENTE À QUESTÃO DA IGUALDADE DE ACESSO À DISPUTA DEMOCRÁTICA<sup>1</sup>

## THE DISTRIBUTION OF THE PARTISAN FUND AND THE ISSUE OF EQUAL ACCESS TO DEMOCRATIC DISPUTE

ALINE RIBEIRO PEREIRA<sup>2</sup>

ROOSEVELT ARRAES<sup>3</sup>

### RESUMO

Objetiva analisar a forma de distribuição do Fundo Partidário no Brasil. O modelo adotado no país foi analisado por meio da legislação, da doutrina e da jurisprudência referentes ao tema, de modo a verificar se a medida garante a igualdade de acesso a todos os candidatos nas disputas para cargos eleitorais. Primeiramente, abordaram-se os estudos de Norberto Bobbio sobre a igualdade. Após isto, explanou-se o princípio da igualdade à luz da Constituição Federal de 1988, adentrando-se na questão do direito à igualdade política, ao Estado e à democracia. A abordagem da Teoria de Dworkin se fez indispensável para a conclusão final. A explicação do que é o Fundo Partidário e como se dá sua distribuição sequencia o trabalho. Observa-se que há anos os mesmos grupos políticos se perpetuam no poder, fato que não reflete um Estado democrático de direito ideal. Verificou-se que os que possuem maior poder aquisitivo têm mais chances de acesso a cargos políticos, ferindo o princípio da igualdade.

**Palavras-chave:** Eleições. Fundo Partidário. Distribuição. Princípio da igualdade.

### ABSTRACT

The present article aims to analyze the distribution of the party fund in Brazil. Through legislation, doctrine and jurisprudence related to the subject, an analysis was made of the model adopted in the country and whether or not it guarantees equal access for all candidates in disputes for electoral positions. First, Norberto Bobbio's studies on equality were discussed. Afterwards, an explanation of the principle of equality was made in light of the Federal Constitution of 1988, entering into the issue of the right to political equality, State and Democracy. The approach of the Dworkin Theory, became indispensable to arrive at the final conclusion. The explanation of what the partisan fund is and how its distribution occurs sequentially the work. It is observed that for years the same political groups have perpetuated themselves in power, a fact that does not reflect an ideal Democratic State of Right. It is verified that those who have a greater purchasing power have greater chances of access to political positions, violating the principle of equality.

---

<sup>1</sup> Artigo recebido em 26 de setembro de 2017 e aprovado para publicação em 3 de novembro de 2017.

<sup>2</sup> Acadêmica em Direito no Centro Universitário Curitiba.

<sup>3</sup> Professor e advogado. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba (2002), especialista em Ética (2004), mestre (2006) e doutorando (2014) em Filosofia Jurídica e Política pela PUC/PR.

**Keywords:** Elections. Party fund. Distribution. Principle of equality.

## 1 Introdução

A distribuição do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário –, uma das formas mais importantes de financiamento de campanha eleitoral, frente à questão da igualdade de acesso à disputa democrática gera discussão de significativa relevância no cenário político atual, pois, além de o dinheiro público estar envolvido, há um grande debate sobre uma possível violação ao princípio fundamental da igualdade; essa é a principal questão a ser abordada aqui. Tal discussão tem grande relevância diante do cenário político atual, porque o que se observa, eleição após eleição, é a perpetuação no poder dos mesmos grupos políticos, sendo estes detentores de maior poder econômico. Essa situação, além de ferir o princípio constitucional da igualdade, não reflete um Estado democrático de direito ideal, que todos, principalmente o governo, deveriam procurar alcançar.

Nosso principal objetivo é responder à seguinte pergunta: existe igualdade de acesso às disputas eleitorais, considerando-se a forma de distribuição dos recursos advindos do Fundo Partidário? Se não, o que poderia ser feito para que fosse possível alcançá-la? Quais são as políticas públicas ou os modelos legislativos adequados a serem aplicados em tal caso? Todas essas questões serão analisadas e respondidas no decorrer deste trabalho.

Na primeira parte, será feita uma análise da igualdade (segundo Norberto Bobbio), além da forma com a qual ela estabelece o conceito de pessoa humana e o do homem como ser social; abordar-se-ão as quatro formas de igualdade mencionadas pelo autor. Adiante, será discutido o princípio da igualdade à luz da Constituição Federal de 1988. O enfoque do trabalho é a questão do direito à igualdade política em relação ao Estado, à democracia e ao próprio Direito.

Na segunda parte, faz-se uma necessária abordagem legislativa acerca da matéria, conceituando-se financiamento de campanha como a maneira de se obterem recursos para viabilizar determinado objeto – nesse caso, as campanhas eleitorais. Por fim, valer-se-á da Teoria da Igualdade de Ronald Dworkin para que uma conclusão a respeito da problemática abordada seja possível, levando em consideração todos os aspectos mencionados.

## 2 Da igualdade

### 2.1 A igualdade segundo Bobbio

A igualdade, para Norberto Bobbio, é um valor que determina o conceito de pessoa humana. Indica uma relação formal, que pode ser preenchida por diversos conteúdos; assinala que o homem enquanto ser social deve estar em equivalência com seus semelhantes. Em suma, a igualdade é um fundamento da democracia, tanto que suas principais características, o sufrágio universal e o processo político eleitoral – sobre o qual se discorrerá mais adiante –, são aplicações do princípio da igualdade, pois visam alcançar a equidade entre indivíduos de uma sociedade no que se refere aos direitos políticos. O sufrágio universal e o processo político eleitoral tornam mais iguais os cidadãos de um Estado democrático.

Torna-se necessário responder às seguintes perguntas: igualdade entre quem? Em quê? Trata-se de um valor para o homem como ser pertencente à humanidade, ou seja, entre seres que se relacionam. Para conceituá-la, faz necessário identificar de que tipo é essa relação.

O conceito e o valor de igualdade são, em diversas situações, empregados como sinônimos do conceito e do valor de justiça. Entretanto, os termos não devem ser confundidos; a justiça é um ideal e a igualdade é um fato, como afirma Bobbio. Existem duas situações relevantes para que a igualdade esteja ou não presente: a primeira é quando se está diante de uma situação de dar ou fazer – há, aqui, um problema de equivalência das coisas, porque a segunda consiste num problema: “atribuir vantagens ou desvantagens, benefícios ou ônus, direitos ou deveres” (BOBBIO, 2000, p. 17); sob este aspecto, a equiparação de pessoas torna-se um problema. Todavia, há duas situações de justiça: a redistributiva, igualdade entre o que se dá ou faz e o que se recebe, que institui a igualdade social; e a atributiva, forma que exige equalização nas relações entre os indivíduos, como o mesmo estado jurídico para operários e empregados. Muitos são os casos típicos desse modo de justiça, sendo impossível enumerar todos, e, como no que o autor chama de regra da justiça: deve-se tratar os iguais de maneira igual e os desiguais de maneira desigual.

Aqui se discute o modo pelo qual o princípio da justiça deve ser aplicado: essa regra também pode ser chamada de justiça formal, porquanto exige emprego de tratamento igual. Em suma, o respeito a essa regra é a aplicação da lei em qualquer hipótese, sendo imparcial em relação aos destinatários.

No debate político, a igualdade constitui valor fundamental. Uma das máximas políticas é que “todos os homens são (ou nascem) iguais” (BOBBIO, 2000, p. 23). O ponto

principal dessa afirmação é a abrangência da igualdade para todos: independentemente de sua natureza, todos devem ser considerados e tratados como iguais em respeito à natureza humana.

A partir de agora, serão abordadas quatro formas de igualdade. A primeira delas é a *igualdade perante a lei* (ou formal), o pilar do Estado liberal. É a única universalmente acolhida, independentemente do tipo de Constituição, mas não deixa de ser genérica. Essa concepção parte da ideia de que todos os homens são iguais perante a lei, que é igual para todos. O alvo dessa afirmação é o Estado de estamentos, no qual os cidadãos são divididos em classes. Há uma hierarquia, em que os superiores têm os bônus e os inferiores arcam com os ônus. Logo, pretende-se excluir toda forma de discriminação abusiva, ou seja, aquela que não é justificada. É a chamada isonomia.

A *igualdade de oportunidade*, é o pilar do Estado democrático. Neste modelo, a regra da justiça é aplicada em um ambiente de disputa em que somente um dos concorrentes poderá conquistar o objetivo final. Esse conceito de democracia considera a vida social como uma competição, devido aos atuais conflitos da sociedade. Ela possui duas direções: uma exige que o ponto de partida seja igual para todos os membros da sociedade e a outra exige sua inclusão em situações econômicas e de grande relevância. Seu objetivo é fazer com que todos os membros de determinada sociedade tenham condições de participar da competição pela vida. A desigualdade só é aceita como instrumento para alcançar a equidade, corrigindo desequilíbrios anteriores.

A terceira forma de igualdade a ser abordada é a *igualdade real, substancial ou de fato*. Neste aspecto, vários são os questionamentos acerca de como se alcançará uma sociedade mais justa e igualitária. É preciso determinar a natureza dos bens, sua forma de distribuição (se em partes iguais ou em proporção) e como é sua relação com os homens. Nota-se que alguns princípios são mais igualitários do que outros: o princípio “a cada um segundo a necessidade” é considerado o mais igualitário, porquanto estabelece que os homens são mais iguais em relação às suas necessidades do que às suas capacidades. Diante disso, conclui-se que o caráter igualitário está na forma de distribuição dos bens materiais.

O último meio de igualdade a ser abordado é a *igualdade jurídica*. Primeiramente, faz-se necessário diferenciar alguns conceitos: igualdade dos direitos significa que todos os cidadãos gozam dos direitos fundamentais garantidos pelas Constituições modernas, o que não significa que eles sejam assegurados de fato. O alvo desse tipo de igualdade é aquela sociedade em que nem todos os membros são pessoas jurídicas – a escravagista. Nessa concepção, o sujeito é dotado de capacidade jurídica; a igualdade está ligada ao princípio da

dignidade da pessoa humana, que é a base da atual Constituição brasileira. Dessa forma, fadados de humanidade, todos os indivíduos devem ter tratamento igualitário, afinal são sujeitos de direito.

Ocorre que, ao se analisar a história do Brasil, tendo como principal ponto de referência as Constituições já vigentes, percebe-se que a isonomia não foi efetivada, pois, apesar de estar sempre presente na essência das Cartas Magnas brasileiras, a igualdade apresentava-se de acordo com o momento histórico de cada época. Na Constituição de 1824, o princípio coexistia com a legalidade da escravidão, e na de 1891, apesar de formalmente serem extintos, os privilégios da monarquia, na prática, foram mantidos. A Constituição de 1946 consolidou o princípio da igualdade, entretanto apenas na promulgada em 1988 o trouxe como valor supremo de uma sociedade sem discriminação.

Observa-se, nesse contexto, que a igualdade jurídica defende a equidade entre as classes sociais, convivendo-se, portanto, com a separação dos desiguais. Desse modo, há um tratamento igualitário apenas para os equiparados dentro de uma categoria, o que acaba por limitar a igualdade perante a lei.

Nesse aspecto, o princípio deve ser interpretado segundo Seabara Fagundes, de maneira mais abrangente:

Ao elaborar a lei, deve reger, com iguais disposições – os mesmos ônus e as mesmas vantagens – situações idênticas, e, reciprocamente, distinguir, na repartição de encargos e benefícios, as situações que sejam entre si distintas, de sorte a quinhó-las ou gravá-las em proporção às suas diversidades (FAGUNDES, 1995).

Isso quer dizer que as diferenças existentes entre os grupos sociais devem ser levadas em consideração. O excerto “todos são iguais perante a lei” não significa que todos os indivíduos devem ser tratados de forma absolutamente igual; é preciso levar em consideração características, circunstâncias e situação das pessoas. Aqueles que possuem características consideradas essenciais a uma determinada norma estão em situações idênticas; já os que não dispõem de alguma delas são desiguais, devendo a lei, por conseguinte, tratá-las de forma desigual, porque somente assim a igualdade de fato será alcançada. Percebe-se que aqui não há uma interpretação negativa do tratamento desigual aplicado.

Em suma, enquanto a igualdade jurídica formal se volta para concepção absoluta de que todos são iguais perante lei e por isso devem ter tratamentos idênticos, a igualdade jurídica, que é a equidade substancial (igualdade nos direitos), leva em consideração os

aspectos individuais das pessoas, ou seja: para que recebam tratamento igual, as pessoas precisam estar em condições iguais, e é essa concepção que deve ser levada adiante.

As quatro formas de igualdade antes mencionadas serão utilizadas como premissa para a análise do problema discutido neste trabalho.

## 2.2 O princípio da igualdade na Constituição Federal de 1988

Estabelece a Constituição brasileira que todos são iguais perante a lei, como bem se pode verificar no *caput* de seu art. 5º:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Pode-se dizer que a Carta Magna legitimou o princípio da igualdade, permitindo que todos os cidadãos tenham o direito de ser tratados de maneira idêntica pela lei. Nas palavras de Alexandre de Moraes (2014, p. 35), “uma igualdade de aptidão, uma igualdade de possibilidades virtuais”. A ideia fundamental indica que todos são iguais juridicamente, sem distinção de nenhuma natureza. O princípio da isonomia tem duplo objetivo, quais sejam: assegurar garantia individual e impedir favoritismos. Não é em vão que tal princípio está previsto no Título II da Constituição, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” – o direito à igualdade é fundamental.

É imprescindível ter em mente que a equidade a ser alcançada não deve ser apenas a formal, garantida pela Constituição Federal – essencialmente, é a igualdade material, ou seja, aquela presente na sociedade em si, pois, como bem salienta Pedro Lenza, “no Estado Social ativo, efetivador de direitos humanos, imagina-se uma igualdade mais real perante os bens da vida, diversa daquela apenas formalizada em face da lei” (LENZA, 2014, p. 1072).

Entende-se que a aplicação do princípio abrange todos os particulares, incluindo o aplicador da lei, o próprio legislador e, conseqüentemente, a legislação. Como bem sustentou Francisco Campos, “por mais discricionários que possam ser os critérios da política legislativa, encontra no princípio da igualdade a primeira e mais fundamental de suas limitações” (CAMPOS, 1956). É o que Alexandre de Moraes preceitua como “tríplice finalidade limitadora do princípio da igualdade” (MORAES, 2014, p. 36).

Em dadas situações, torna-se necessário que a própria lei estabeleça um critério discriminatório para que a igualdade possa ser alcançada, desde que, é claro, esta

desigualdade não gere inconstitucionalidade. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “qualquer elemento residente nas coisas, pessoas ou situações podem ser escolhidos pela lei como fator discriminatório”<sup>4</sup>; entretanto, é necessário que haja uma relação lógica entre a diferença existente no objeto, pessoa ou situação e a desigualdade no tratamento, visto que, afinal, tal diferença foi o motivo para este tratamento. Nesta ótica, José Jairo Gomes ressalta:

O princípio da isonomia ou da igualdade impõe que a todos os residentes no território brasileiro deve ser deferido o mesmo tratamento, não se admitindo discriminação de espécie alguma – a menos que o tratamento diferenciado reste plenamente justificado, quando será objetivamente razoável conceder a uns o que a outros se nega (GOMES, 2016, p. 73).

Valendo-se ainda do estudo de Bandeira de Mello sobre o princípio da igualdade, o autor aponta três fatores a serem observados para a verificação da existência ou não de uma violação ao conceito nas hipóteses em que um tratamento desigual se torna necessário. O primeiro diz respeito ao fator de discriminação escolhido pela lei; o segundo faz referência à “correlação lógica abstrata existente entre o fator erigido em critério de *discrímen* e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado” (MELLO, 2014, p. 21); e, por fim, é preciso que exista concordância com os interesses constitucionais então juridicizados.

Por fim, assim como Alexandre de Moraes fez em sua obra, é de suma importância citar o entendimento de San Tiago Dantas sobre o princípio da igualdade:

Quanto mais progredirem e se organizarem as coletividades, maior é o grau de diferenciação a que atinge seu sistema legislativo. A lei raramente colhe no mesmo comando todos os indivíduos, quase sempre atende a diferenças de sexo, de profissão, de atividade, de situação econômica, de posição jurídica, de direito anterior; raramente regula do mesmo modo a situação de todos os bens, quase sempre se distingue conforme a natureza, a utilidade, a raridade, a intensidade de valia que ofereceu a todos; raramente qualifica de um modo único as múltiplas ocorrências de um mesmo fato, quase sempre os distingue conforme as circunstâncias em que se produzem, ou conforme a repercussão que têm no interesse geral. Todas essas situações, inspiradas no agrupamento natural e racional dos indivíduos e dos fatos, são essenciais ao processo legislativo, e não ferem o princípio da igualdade. Servem, porém, para indicar a necessidade de uma construção teórica, que permita distinguir as leis arbitrárias das leis conforme o direito, e eleve até esta alta triagem a tarefa do órgão do Poder Judiciário (DANTAS, 1953).

O excerto torna-se indispensável por ser a forma como doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) vêm interpretando o princípio da igualdade. Em suma, é dizer que as desigualdades estão presentes na coletividade, mas devem ser usadas para que se possa atingir o direito fundamental da igualdade que a Magna Carta tanto preza.

## 2.3 Do direito à igualdade política

Para José Jairo Gomes, Direito Político “é o ramo do Direito Público cujo objeto são os princípios e as normas que regulam a organização e o funcionamento do Estado e do governo, disciplinando o exercício e o acesso ao poder estatal” (GOMES, 2016, p. 4). Nessa linha, direitos políticos ou cívicos podem ser definidos como os deveres e os direitos inerentes à cidadania, englobando o direito de participar direta ou indiretamente do governo e da forma de organização do Estado, ou seja: de participar do processo político.

O capítulo IV da Magna Carta dedica-se exclusivamente aos direitos políticos. O art. 14 explicita que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei [...]”. Pode-se dizer que esse artigo faz referência ao direito à igualdade política, que é a forma de isonomia mais relevante para este trabalho. O princípio da igualdade tem grande influência no Direito Eleitoral, pois nele se efetivam os demais direitos fundamentais, como a democracia – que se verá mais adiante –, o direito de sufrágio (direito que todo cidadão tem de eleger seus representantes) e o direito de escolha exercido pelo voto, além de abranger outras tantas situações:

Os concorrentes a cargos políticos-eletivos devem contar com as mesmas oportunidades, ressalvadas as situações previstas em lei – que têm em vista o resguardo de outros valores – e as naturais desigualdades que entre eles se verificam (GOMES, 2016, p. 73).

Como exemplo, Gomes traz as propagandas eleitorais, afirmando que partidos e coligações devem ter iguais oportunidades para difundir seus programas, propostas e pensamentos. Acrescenta ainda que, nesse caso, tem-se uma igualdade formal, já que os partidos com maior representatividade na Câmara Federal detêm maior espaço na mídia. Diante dessa situação, é possível concluir que o direito à isonomia não é absoluto, porque se conecta a outras questões e princípios para que possa ser exercido.

José Jairo Gomes apresenta alguns conceitos de Estado em sua obra. O primeiro é um tanto quanto tradicional: “associação humana, que vive em determinado território sob o comando de uma autoridade central, a qual não se encontra sujeita a nenhum outro poder” (GOMES, 2016, p. 53). Diante desse conceito, podem-se extrair três elementos do Estado, quais sejam: o povo, o território e o poder soberano; o segundo seria um conceito clássico: “Estado é o poder institucionalizado” (GOMES, loc. cit.); e, para a terceira corrente, “Estado constitui a sociedade – ou a nação – politicamente organizada” (GOMES, loc. cit.).

O Estado de direito se baseia no princípio da legalidade e decorre do liberalismo: “repousa na concepção do direito natural, imutável e universal” (SILVA, 2005, p. 117). Nas palavras de Canotilho e Moreira,

A constituição é uma ordenação normativa fundamental dotada de supremacia – supremacia da Constituição –, e é nesta supremacia da lei constitucional que o ‘primado do direito’ do Estado de direito encontra uma primeira e decisiva expressão (CANOTILHO; MOREIRA, 1993, p. 117).

Por outro lado, no Estado democrático, os próprios cidadãos são responsáveis pelas políticas públicas, uma vez que eles formam o governo por meio do voto direto e universal.

A reunião dos princípios do Estado de direito e do Estado democrático dão forma ao Estado democrático de direito, que é o “conceito chave do regime adotado” (SILVA, 2005, p. 112), a democracia, e está disposto no art. 1º da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito.

## 2.4 Estado, democracia e direitos

É de suma importância salientar que os direitos políticos estão ligados à ideia de democracia; como afirma Gilmar Ferreira Mendes: “os direitos políticos formam a base do regime democrático” (MENDES, 2016, p. 739). A palavra democracia deriva do termo grego *demokratia*, *demos* (povo) e *kratos*, poder, – “poder que emana do povo” –, sendo o povo fonte e titular desse poder. Liberdade e igualdade são valores essenciais da democracia moderna. A liberdade denota que o próprio povo traça seu destino, pois é responsável por seus atos. Por outro lado, a igualdade, segundo Gomes, significa que “a todos é dado participar do governo, sem que se imponham diferenças artificiais e injustificáveis como a origem social, a cor, o grau de instrução, a fortuna ou o nível intelectual” (GOMES, 2016, p. 48). O princípio da soberania popular e o respeito à dignidade da pessoa humana são o fundamento de qualquer regime democrático e impõem que os governantes ajam com ética e responsabilidade. A democracia é um princípio específico do Direito Eleitoral, que pode ser compreendida nos planos político, social e econômico, além de ser um sistema protetivo de direitos humanos e fundamentais; aliás, a democracia foi elevada ao *status* de direito humano pelo art. XXI da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e pelo art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966.

Usando as palavras de Jairo Gomes, “a participação popular no governo é condição *sine qua non* da democracia” (Ibid., p. 50). Para José Afonso da Silva, ela “revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo” (SILVA, 2005, p. 126). Segundo o conceito de José Afonso,

Democracia é um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo. Diz-se que é um processo de convivência, primeiramente para denotar sua historicidade, depois para realçar que, além de ser uma relação de poder político, é também um modo de vida, em que, no relacionamento interpessoal, há de verificar-se o respeito e a tolerância entre os conviventes (SILVA, 2005).

Dessa passagem, é possível concluir que democracia é um conceito histórico, instrumento para alcançar os direitos fundamentais do homem; um “processo de afirmação do povo” (SILVA, op. cit., p. 126).

José Afonso da Silva afirma também que “a igualdade constitui o signo fundamental da democracia” (Ibid, p. 211). Isso quer dizer que o Estado democrático não aceita “privilégios e distinções que um regime simplesmente liberal consagra” (SILVA, loc. cit.); um Estado burguês nunca adotou um regime de igualdade, pois este vai a sentido oposto ao seu interesse de domínio de classe.

Até o momento, fez-se estudo a respeito do princípio da igualdade e de como ela se expressa num Estado democrático de direito, com base nas obras de diversos autores e da Constituição Federal de 1988. A seguir, será feita análise acerca da legislação eleitoral vigente, em especial ao que se refere ao financiamento de campanhas eleitorais – mais especificamente ao Fundo Partidário.

### **3 Análise da legislação eleitoral e de seus impactos nas eleições: comparativo e efeitos**

#### **3.1 Financiamento de campanha**

Segundo o professor Luiz Vergílio Dalla-Rosa, financiamento pode ser conceituado como “o meio que faculta os capitais necessários a um determinado empreendimento, isto é, a maneira como se obtém recursos para viabilizar um objetivo” (DALLA-ROSA, 2003).

Financiamento de campanha, por sua vez, caracteriza-se por ser o meio de arrecadação de recursos para que partidos políticos realizem a campanha política, meio pelo qual os

candidatos expõem suas propostas e se aproximam do eleitorado. Por este motivo, o uso de dinheiro e de canais de financiamento são recursos imprescindíveis nas eleições.

Gastos exorbitantes com as eleições tornaram-se habituais nos últimos tempos, em especial nas eleições majoritárias. O mais preocupante, no entanto, acaba sendo a origem ilícita de tais recursos, considerando-se que, segundo José Jairo Gomes, “o uso de dinheiro ilícito torna ilegítima qualquer eleição, além de oportunizar que espúrios financiadores exerçam indevida influência na esfera estatal” (GOMES, 2016, p. 411). Por isso, é de suma importância que haja transparência quanto à origem e o destino de tais recursos, bem como efetiva regulamentação pela Justiça Eleitoral. É importante ressaltar que o fato de o financiamento ser bem regulamentado não garante um papel transparente do subsídio no processo eleitoral; isso depende do contexto político-social do país.

São conhecidas três formas de financiamento de campanha eleitoral: o público exclusivo, o privado e o misto. No primeiro, as campanhas são financiadas exclusivamente pelo Estado, por meio de recursos obtidos mediante tributos. O art. 79 da Lei nº 9504, de 30 de setembro de 1997, determina que “o financiamento das campanhas eleitorais com recursos públicos será disciplinado em lei específica”. Contudo, ainda não há norma específica para esse fim, o que não anula a necessidade de se destacar a relevante contribuição dessa forma de financiamento.

Os que defendem esse modelo salientam que ele contribui para a redução da corrupção, pois os candidatos não dependem mais dos financiamentos privados, e promove a igualdade de oportunidades na disputa eleitoral, visto que nem todos os candidatos possuem apoio de financiadores com elevado poder aquisitivo. Por outro lado, os que criticam tal modelo afirmam que ele não acabará com a corrupção, já que o dinheiro privado continuará entrando por meios ilícitos, incentivando candidatos a fazerem uso de tais meios e gerando um problema ainda maior. Isso além do fato de existirem áreas mais importantes e necessitadas para serem atendidas, como a saúde e a educação. Essa discussão será mais bem apresentada adiante.

No segundo modelo de financiamento de campanha, os recursos provêm exclusivamente de particulares, sendo estes apenas pessoas físicas, porque a recente Reforma Eleitoral (Lei nº 13.165/2015) revogou os dispositivos legais que autorizavam pessoas jurídicas a contribuírem com partidos políticos e candidatos nas campanhas eleitorais. Isso ocorre porque a pessoa jurídica não é cidadã; suas doações são estratégias para se aproximarem dos agentes políticos beneficiados e sobre eles exercerem influência. Desse modo, a doação seria um investimento com retorno econômico-financeiro, o que abre portas

para atos de corrupção – como, por exemplo, o favorecimento em licitações e renúncias fiscais –, e, quando ligados ao crime organizado, o Estado pode se tornar facilitador de tal prática. Segundo o art. 18 da Resolução-TSE nº 23.463, de 15 de dezembro de 2015, o financiamento de campanhas eleitorais por parte de pessoas físicas somente poderá ser feito de duas formas: por meio de transação bancária com a identificação do CPF do doador ou por doação ou cessão temporária de bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro, sendo necessário que o concessor demonstre que é proprietário do bem ou responsável direto pela prestação de serviços. É importante clarificar que qualquer contribuição feita por pessoa física em desacordo com a legislação vigente não poderá ser utilizada, devendo ser restituída ao doador ou, em caso de não identificação deste, ir para o Tesouro Nacional. As doações de pessoas físicas possuem um limite: 10% dos rendimentos brutos obtidos pelo doador no ano anterior à eleição, conforme o que foi declarado em seu imposto de renda.

Por fim, no financiamento misto, os recursos têm como fontes tanto o Estado como os agentes privados, e a sua forma dependerá da regulamentação do país que o adotar. No setor público, o financiamento pode ser realizado de formas diferentes, como destinar determinada quantia aos partidos e aos candidatos, reembolsar os gastos com a campanha, dentro de um limite preestabelecido, ou assumir parte dos custos, como as propagandas feitas pelos meios de comunicação. No setor privado, o financiamento possui determinados limites legais.

No Brasil, adotou-se o modelo misto de financiamento de campanha, o qual estipula um limite máximo de gastos para as campanhas eleitorais. Em cada eleição, deverá ser imposto um limite de gastos, o maior valor que poderá ser empregado em cada campanha. Isso vale tanto para as eleições majoritárias quanto para as proporcionais. Cabe ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estabelecer tais limites, observando os parâmetros da Lei nº 13.165/2015. Os arts. 5º e 6º da referida lei definem:

Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para presidente da República, governador e prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte:

I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de:

- a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;
- b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I.

Parágrafo único. Nos municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$100.000,00 (cem mil reais) para prefeito e de R\$10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no *caput* se for maior.

Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta lei.

Segundo o art. 18-A, incluído pela Lei nº 13.165/2015, serão consideradas para o alcance do teto de gasto “as despesas efetuadas pelos candidatos e as efetuadas pelos partidos políticos que puderem ser individualizadas”, ou seja, não importa a fonte do recurso, todos deverão ser computados para compor o teto. Vale dizer ainda que não se admite a retificação do limite de gastos depois que registrado na Justiça Eleitoral e que o descumprimento dos limites terá como consequência a sanção de multa e a apuração da ocorrência de abuso do poder econômico.

Este trabalho abordará exclusivamente o financiamento público de campanha, especialmente sobre recursos advindos do Fundo Partidário e sua distribuição, como se constatará a seguir.

### 3.2 Fundo Partidário

A Constituição Federal determina em seu art. 17º, § 3º:

Art. 17º [...]

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, usualmente chamado de Fundo Partidário, é uma das principais fontes de financiamento público de campanha eleitoral; surgiu em razão de uma discussão sobre se tais campanhas deveriam ou não ser financiadas com dinheiro público. Os contrários à sua criação defenderam que o dinheiro público deveria ser investido em questões mais importantes, como saúde, educação e segurança. Utilizando-se das palavras do advogado Guilherme Pessoa Franco de Camargo:

Seria antidemocrático impedir um cidadão ou empresa privada de apoiar e/ou ajudar financeiramente seu candidato; que esse sistema impediria os partidos menores de crescer com os investimentos particulares; que o candidato é eleito para governar para todos, não podendo ser a maioria punida por crimes de alguns (CAMARGO, 2013).

Já os favoráveis ao financiamento público acreditaram que ele tornaria as eleições mais igualitárias, impedindo o abuso do poder econômico. Ainda nas palavras de Camargo:

O financiamento público apresenta como pontos favoráveis a diminuição da corrupção, uma vez que o candidato não ficaria atrelado a favores de investidores privados; o fim do “caixa dois” ou da “lavagem” de dinheiro nas campanhas, o que traria transparência e proporcionalidade ao processo democrático porque ofereceria verbas aos partidos de forma mais igualitária; a possibilidade de um índice menor de poluição e sujeira nas ruas durante o período eleitoral; a valorização do interesse público em detrimento do privado, bem como a atuação ética e com probidade; limites para a arrecadação, desestimulando a deslealdade e infidelidade partidária; e, por fim, os patrocínios privados irregulares seriam mais facilmente perceptíveis. O financiamento público exclusivo pode atuar também como agente moralizador e educativo de longo prazo, porquanto desestimula a utilização do “dinheiro sujo” (CAMARGO, 2013).

O principal objetivo do Fundo Partidário, segundo José Jairo Gomes, é “fazer frente aos gastos decorrentes das ações cotidianas realizadas pela agremiação” (GOMES, 2016, p. 419), ficando o financiamento das campanhas eleitorais em segundo plano.

De acordo com Carlos Velloso e Walber Agra,

O Fundo Partidário não significa um completo financiamento público de campanha, haja vista que seu montante fica muito aquém das reais exigências de manutenção da vida partidária e financiamento eleitoral, mas constitui-se de verba provinda do Estado para ajudar na manutenção das agremiações. Tanto é que a Lei dos Partidos Políticos declara que os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados para especial assistência financeira e como ilação direta, que não se configura como completo e exclusivo financiamento público de campanha” (VELLOSO, 2016. p. 154).

Segundo o art. 38 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), o Fundo Partidário constitui-se por dotações orçamentárias da União, multas, penalidades, doações e outros recursos financeiros que lhes forem atribuídos por lei.

A Lei dos Partidos Políticos determina também que a previsão orçamentária dos recursos do Fundo Partidário deve ser registrada no Tribunal Superior Eleitoral; depois disso, o Tesouro Nacional está autorizado a fazer depósito mensal dos duodécimos no Banco do Brasil, em uma conta especial a qual o TSE tem livre acesso. Nessa mesma conta também são depositadas as quantias arrecadadas por outras fontes, como as multas.

Posteriormente, fica o Tribunal responsável por fazer a distribuição dos recursos aos partidos políticos, dentro de cinco dias a contar da data do depósito feito pelo Tesouro Nacional.

Em seu art. 13, a Lei nº 9.096/1995 instituiu a chamada cláusula de barreira, que estabelece que os partidos políticos precisam ter funcionalidade parlamentar – deter o mínimo de representatividade no Congresso Nacional – para que possam usufruir de determinados direitos. Uma vez presente esse requisito, os direitos conquistados seriam os seguintes: a

possibilidade de participar de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) e da mesa diretiva, o direito à propaganda de rádio e TV gratuita e, por fim, a percepção de mais recursos do Fundo Partidário.

Essa cláusula só entrou em vigor a partir das eleições de 2006 e, valendo-nos das palavras de Rainer Bragon, estabelecia:

[...] 1% do total do Fundo Partidário deveria ser repassado em partes iguais a todos os partidos que tivessem seus estatutos registrados junto ao TSE; os outros 99% deveriam ser distribuídos, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, aos partidos que tivessem obtido nessa eleição pelo menos 5% dos votos válidos, em pelo menos 1/3 dos Estados, com um mínimo de 2% do total de cada um deles. É de notar que nas eleições de 2002 e de 1998 apenas 7 dos 29 partidos existentes no País superaram esse limite. O objetivo dessa regra é evitar a profusão das chamadas legendas de aluguel (BRAGON, 2006).

Ocorre que um grupo de partidos políticos propuseram duas ações diretas de inconstitucionalidades: as ADI nº 1.351 (ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil – PCdoB) e nº 1.354 (proposta pelo Partido Socialista Cristão – PSC), com a intenção de declarar inconstitucionais os dispositivos da Lei dos Partidos Políticos que instituíam a cláusula de barreira. O fundamento principal das ações era que os critérios de distribuição adotados prejudicariam os partidos políticos menores, violando o princípio constitucional do pluralismo político. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime do julgamento em conjunto dessas ADIs, flexibilizou a cláusula de barreira ao declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº 9.096/1995:

a) do artigo 13; b) no *caput* do artigo 41 a expressão “obedecendo aos seguintes critérios”; c) incisos I e II do artigo 41; d) do artigo 48; e) da expressão “que atenda ao disposto no artigo 13”, no artigo 49; f) incisos I e II do artigo 49; g) dar ao *caput* dos artigos 56 e 57 interpretação que elimina qualquer limitação temporal; h) no inciso II, do artigo 57, a expressão “no artigo 13” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal).

O ministro relator, Marco Aurélio, levou em consideração que, a partir de 2007, apenas 7 partidos políticos dos 29 existentes teriam acesso ao Fundo Partidário. Diante disso, fundamentou seu voto da seguinte forma:

Sob o ângulo da constitucionalidade, o disposto no artigo 13 da Lei nº 9.096/95, somente esses partidos terão funcionamento parlamentar, participarão do rateio de cem por cento do saldo do Fundo Partidário, gozarão, em cada semestre e em cadeias nacional e estadual, de espaço de vinte minutos para a propaganda eleitoral e desfrutarão de inserções, por

semestre e também em redes nacional e estadual, de trinta segundos ou um minuto, totalizando oitenta minutos no ano [...]. Os demais ficarão à míngua, vale dizer, não contarão com o funcionamento parlamentar, dividirão, com todos os demais partidos registrados junto ao Tribunal Superior Eleitoral, a percentagem de um por cento do Fundo Partidário e, no tocante à propaganda partidária, terão, por semestre, apenas dois minutos restritos à cadeia nacional [...]. Está-se a ver que o disposto no artigo 13 da Lei 9.096/95 veio a mitigar o que garantido aos partidos políticos pela Constituição Federal, asfixiando-os sobremaneira, a ponto de alijá-los do campo político, com isso ferindo de morte, sob o ângulo político-ideológico, certos segmentos, certa parcela de brasileiros [...]. “E tudo ocorreu a partir da óptica da sempre ilustre maioria” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal).

Atualmente, a distribuição do Fundo Partidário é feita deste modo: o partido político precisa eleger cinco parlamentares na Câmara dos Deputados em cinco estados da Federação, e os votos devem corresponder a no mínimo 1% dos votos da última eleição para Câmara dos Deputados. Hoje, de 32 partidos, 29 têm acesso ao Fundo Partidário, e 5% do total dos recursos são distribuídos igualmente aos partidos políticos, enquanto os outros 95% são distribuídos proporcionalmente ao número de votos obtidos na última eleição para a Câmara. A lei prevê ainda, em seu art. 44, de que modo os recursos advindos do Fundo Partidário devem ser aplicados.

É importante dizer que o Fundo Partidário não supre todas as necessidades dos partidos políticos, pois seu montante fica muito abaixo dos gastos da vida partidária e do financiamento eleitoral. No entanto, conforme Carlos Velloso e Walber Agra,

A conservação desse fundo assistencial público aos partidos políticos é o primeiro passo para expungir, definitivamente, o financiamento privado das atividades eleitorais, que já tem sido restringido exponencialmente – e, por que não dizer, eleitoreiras, que, por sua vez, constituem a gênese de muitos males da representação política em nosso país (VELLOSO; AGRA, 2016, p. 159).

Vale lembrar que os partidos políticos devem fazer a prestação de contas anual para a Justiça Eleitoral e, se não for realizada ou se for reprovada, os repasses do Fundo Partidário podem ser cortados. Essa prestação é determinada pelo art. 34 da Lei dos Partidos Políticos.

A prestação de contas tem como objetivo a fiscalização por parte da Justiça Eleitoral: identificar a origem e a destinação dos recursos utilizados para fins de atividades partidárias e eleitorais. Isso é feito pela análise de documentos apresentados pelas agremiações.

Diante de tais considerações, conclui-se que o estudo sobre os recursos do Fundo Partidário é de extrema importância, primeiramente por ser uma forma de acesso à participação política de todas as pessoas da sociedade e, depois, por envolver grande soma de

dinheiro público, que determina o grau de influência que cada grupo exerce em relação aos eleitores.

Segundo o Tribunal Superior Eleitoral, em julho de 2016, “o Fundo Partidário pagou R\$65.981.047,08 aos 35 partidos políticos registrados, desse valor, R\$60.375.717,76 correspondem aos duodécimos correspondentes ao mês de julho e R\$5.605.329,32 a multas eleitorais e pagas em junho”.

O Tribunal constatou também o seguinte:

Em relação ao recebimento de duodécimos, o Partido dos Trabalhadores (PT) recebeu o maior R\$7.972.580,49. O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) obteve R\$6.540.147,35 e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) recebeu R\$6.736.120,75. Já os valores captados com o pagamento de multas eleitorais no mês de junho, o PT, o PMDB e o PSDB também foram os partidos que mais receberam, tendo sido distribuídos, respectivamente, os valores de R\$740.180,71, R\$607.192,44 e R\$625.386,77 (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral).

Frente a tais dados, é evidente que os recursos do Fundo Partidário não são distribuídos de forma equânime entre as agremiações. A questão principal aqui é discutir até que ponto esse sistema afeta a disputa democrática.

## **4 Análise da violação ao princípio da igualdade no âmbito eleitoral**

### **4.1 Teoria de Dworkin**

A igualdade é algo que vem sendo pesquisado e estudado há muito tempo. Vários foram os estudiosos, filósofos e autores que escreveram sobre tal princípio. Ronald Dworkin é um exemplo: desenvolve uma teoria sobre igualdade que, devido a sua complexidade, conecta-se com este trabalho; uma análise torna-se imprescindível.

Dois princípios básicos fundamentam a teoria: o primeiro princípio é o da igual importância, que defende a relevância da vida de cada pessoa dentro da sociedade, de modo que deve ter algum resultado em vez de ser desperdiçada. Esse princípio requer que o governo se utilize de leis e de políticas que garantam que o destino de seus cidadãos não dependa de quem eles sejam. O segundo princípio é o da responsabilidade especial, que exige que o governo se esforce para tornar o destino dos cidadãos sensível às opções que fizerem.

De início, apresenta-se a seguinte afirmação do autor: “Nenhum governo é legítimo, a menos que demonstre igual consideração pelo destino de todos os cidadãos sobre os quais afirme seu domínio e aos quais reivindique fidelidade, a consideração igualitária é a virtude soberana da comunidade política” (DWORKIN, 2005, Introdução).

Dworkin começa seus estudos sobre a igualdade partindo do princípio igualitário abstrato, que presume que o governo “deve agir para melhorar a vida dos cidadãos, com igual consideração pela vida de cada um deles” (Ibid., p. 253).

Entretanto, esse princípio não pode resolver todos os problemas que o governo e a política enfrentam, o que não exclui sua grande influência nas sociedades como um todo. Em relação à igualdade política, Dworkin analisa como o princípio abstrato se aplica à questão da distribuição do poder político dentro de determinada sociedade, tentando responder à seguinte questão: qual forma de democracia é a mais adequada para uma sociedade igualitária?

Primeiramente, é importante ressaltar que a ideia de democracia é bastante abstrata. Diante disso, Dworkin detecta dois enfoques diferentes que pretendem interpretar as suposições criadas sobre a democracia. O primeiro, nomeado *concepção dependente de democracia*, aponta como a melhor forma de democracia a que tiver maiores chances de “produzir decisões substantivas que tratem os membros da comunidade com igual consideração” (Dworkin, 2005, p. 255). Nesse ponto, as principais características da democracia se justificam pelo fato de que uma comunidade que as possua terá maior probabilidade de distribuir recursos materiais, oportunidades e valores de maneira mais igualitária. Essa concepção sugere um teste consequencial, que deverá ser aplicado se porventura surgir dúvida sobre qual seria a melhor forma de democracia a ser empregada: a que mais contribuísse para a promoção de metas igualitárias substantivas. Indica que “a democracia é, em essência, um conjunto de dispositivos para a produção de resultados do tipo certo” (Ibid., p. 256). Todavia, essa concepção nega aspectos da teoria igualitária, como a finalidade participativa.

O segundo enfoque é a *concepção separada de democracia*, a qual dispõe que “a democracia é, em essência, uma questão de distribuição igualitária do poder sobre decisões políticas” (Ibid., p. 257). Esse conceito garante uma divisão entre igualdade política e outras formas de igualdade substantiva: “Trata a igualdade política como uma dimensão distinta da igualdade” (Ibid., p. 258).

Dois tipos de consequência são abrangidos pelo processo político: a *distributiva* e a *participativa*. Esta decorre do “caráter e da distribuição da própria atividade política” (DWORKIN, loc. cit.); aquela diz respeito à divisão de recursos.

Em determinadas situações, a concepção separada será mais útil; em outras, a dependente. A primeira o será quando a decisão tomada não expressar a vontade da maioria, e a segunda, quando defender a legislação como democrática. Em suma, a diferença entre elas é que as questões controversas substantivas, na dependente, podem retornar no processo, enquanto na separada, se surgirem controvérsias no processo, estas serão diferentes. No entanto, em ambos os entendimentos, o caráter de democracia é questionável.

Entende Dworkin que uma *concepção mista de democracia ou concepção dependente pura* seria o mais apropriado, pois engloba características das duas concepções mencionadas. Aqui, o poder igualitário de voto não é uma característica provável; a igualdade de um processo político está na igual distribuição do poder político. Uma teoria ideal de igualdade política deve comparar o poder político de duas formas: na *horizontal*, que coteja o poder entre os cidadãos, e na *vertical*, que defronta o poder dos cidadãos com o das autoridades. De acordo com a análise de Dworkin, nenhuma dessas formas parecem ser isoladamente eficientes: a horizontal, por abrir espaço a regimes totalitários antidemocráticos; a vertical, por ser irreal.

A igualdade de poder se distingue entre a *igualdade de impacto* e a *igualdade de influência*. O *impacto* diz respeito ao que o cidadão faz sozinho ao votar – esse entendimento não fornece uma ideia separada pura de democracia; a *influência* é a capacidade de induzir os demais a fazer a mesma escolha que a sua. Diante desses conceitos, pode-se concluir que igualdade vertical de poderes é impossível se significar igualdade de impacto político. Por outro lado, a igualdade de influência horizontal diz ser injusto o fato de alguns cidadãos terem maior influência do que outros apenas por possuírem mais elevado poder aquisitivo.

Para Dworkin, uma sociedade igualitária pretende que seus cidadãos ingressem na política devido ao interesse mútuo pela justiça dos resultados. Tal sociedade guarda uma grande preocupação com as decisões distributivas, que devem tratar todos com igual consideração, tendo também que “apreciar a finalidade agencial para a atividade política: que os cidadãos devem ter o maior espaço possível para estender à política sua experiência moral e de vida” (DWORKIN, 2005, p. 273).

Infelizmente, as injustiças distributivas estão presentes nas sociedades e deve-se remediá-las por meio das desigualdades de influência política existentes na atualidade. Entretanto, a igualdade de influência deve ser usada apenas e tão somente para corrigir as injustiças, já que poderiam violar outras características importantíssimas de uma sociedade igualitária, que é, afinal, o objetivo almejado.

Entende-se, portanto, que uma concepção separada pura de democracia não é viável, pois, para o autor, não se pode criar uma concepção adequada de democracia que ignore a *igualdade de influência*.

Afirma Dworkin que as consequências simbólicas da estrutura política são definidas principalmente pelo voto, que é uma questão de *impacto* político. A igualdade almeja que exista um valor idêntico a todas as pessoas nas eleições.

Voltando à concepção horizontal de igualdade de impacto mencionada, esta também possui valores agenciais que devem garantir um incentivo político para os cidadãos.

As metas da *agência* (pessoas que participam do processo político como agentes morais e não apenas eleitores) política só se concretizam quando se oferece a todos um acesso eficiente aos meios de comunicação influentes. Assim, garante-se que cada pessoa tenha oportunidade justa de exercer influência sobre outras. É certo que a desigualdade de acesso à riqueza é a mais presente na sociedade atual. Se os recursos fossem distribuídos com mais equidade, maior seria o número de cidadãos a receber incentivo. Se os meios de comunicação só dessem acesso à audiência política para aqueles que investem ou trabalham no ramo, as metas agenciais da democracia exigiriam que o acesso fosse estendido aos demais cidadãos.

Por sua vez, a agência moral só se concretiza para todos na política se cada um tiver a oportunidade de expressar suas opiniões objetivando fazer alguma diferença – *exercer influência e não só impacto* é extremamente importante para a agência. Dworkin acredita que se deve engrandecer a igualdade de influência e, por isso, duvida da igualdade de poder. O aspecto principal aqui é a oportunidade de exercer influência suficiente para fazer-se presente na política.

A concepção dependente de democracia referenciada por Dworkin faz com que qualquer pessoa que deseje incentivo objetive que a política seja uma extensão de sua própria vida moral. Como já foi exposto, uma concepção correta da igualdade distributiva, para o autor, é a igualdade de recursos. Dessa forma, Dworkin afirma: “A concepção dependente adequada de democracia requer a simetria nos votos dentro dos distritos e presume a igualdade de impacto entre eles. Requer liberdade e incentivo” (DWORKIN, 2005, p. 281).

É possível identificar duas classes de decisões políticas: as que envolvem questões sensíveis à escolha – aquelas em que a solução correta depende do caráter distributivo na comunidade política por questão de justiça, o que mostra que questões de política são sensíveis à escolha – e as que envolvem questões insensíveis à escolha. Um processo político igualitário em relação ao impacto geralmente é mais adequado às decisões que sejam de questões sensíveis à escolha; aqui, há um argumento a favor da igualdade horizontal.

O conveniente seria que publicidades falsas e outros atos praticados de má-fé fossem evitados; portanto, o ideal seria procurar restrições para as más influências, reduzir a importância do dinheiro na política e incentivar debates políticos em que seja possível detectar a má-fé; dessa forma, não há porque tentar alcançar a igualdade de influência.

Quanto às questões *insensíveis à escolha*, a decisão correta não depende de quantas pessoas aprovam determinada escolha, ou seja, não depende do que uma consulta pública possa oferecer. Utilizam-se aspectos da igualdade de impacto e de influência para aumentar a precisão das questões insensíveis à escolha. Para Dworkin, o constitucionalismo se torna um aperfeiçoamento da democracia se estiver limitado a tais questões.

Se determinada comunidade é igualitária no sentido abstrato, isto é, se aceita que toda comunidade deve tratar seus membros individualmente com igual consideração, a política é questão de responsabilidade, não de riqueza. Quando uma sociedade aceita o princípio igualitário abstrato, adota um sistema de decisões distributivas que trata todos como iguais.

Uma sociedade igualitária possui três consequências participativas: a simbólica, a agencial e a comunitária. A primeira considera cada cidadão livre e igual, tendo papel essencial na decisão coletiva. Na segunda as pessoas participam do processo político como agentes morais e não apenas eleitores. Por sua vez, a última sugere que as consequências da participação popular no processo levam cada indivíduo a participar do sucesso ou não da decisão coletiva.

Nesse momento, é de suma importância fazer menção ao posicionamento de Dworkin a respeito da democracia, que a define como “governo exercido pelo povo” (DWORKIN, 2005, p. 282). Ela pode ser interpretada por meio de duas concepções distintas, quais sejam: a *majoritarista*, que acredita que a democracia é alcançada quando o governo representa a vontade da maioria das pessoas; e a *coparticipativa*, segundo a qual o governo exercido pelo povo significa que todos agem em conjunto, alcançando-se o autogoverno.

Para Dworkin, os cidadãos têm dois papéis principais em uma democracia madura: os cidadãos são juízes e participantes das competições políticas. São juízes quando a forma de decisão é a direta, como no plebiscito, e participantes quando podem ser candidatos ou correligionários das competições políticas, formando opinião pública.

A concepção majoritarista se vale apenas do papel de juiz. Aqui, é imprescindível a oportunidade de os cidadãos se informarem e deliberarem a respeito de suas escolhas; faz-se menção à questão da limitação dos debates políticos e até que ponto tal limite não fere o direito a igualdade. Em meio às críticas majoritaristas, que tanto repudiam essa limitação,

pode-se encontrar um único argumento a favor: acreditam que as pessoas pensariam “com mais clareza se o governo limitar o que ouvem” (DWORKIN, 2005, p. 509).

Essa ideia só faz questão do sufrágio universal, pois pode avaliar a vontade da maioria dos cidadãos.

Já a concepção coparticipativa reconhece ambos os papéis, porquanto acredita que, em uma verdadeira democracia, os cidadãos devem participar da constituição da opinião pública. Aceita-se a imposição dos limites de gastos, de campanha, por exemplo, visto que se vale da igualdade entre os contendores políticos.

Dworkin afirma que “precisamos de uma concepção de democracia que nos mostre o que há de tão bom na democracia” (Ibid., p. 509-510). Nessa perspectiva, ele não acredita que a concepção majoritarista o faça, uma vez que um processo que permite que a vontade da maioria seja imposta à minoria – não corresponde à ideia de igualdade almejada.

A coparticipativa entende a democracia partindo do preceito de que os cidadãos governam a si mesmos coletivamente, sendo cada membro ativo e igual; o povo é o senhor. Essa forma de democracia tem três dimensões: a soberania popular, ou seja, relação entre o público e as autoridades que compõem o governo – tal forma exige que o povo tenha poder supremo; a igualdade de cidadania, que exige que todos os cidadãos participem de maneira igual do governo; e o discurso democrático, o qual sugere que “a democracia não pode oferecer uma forma genuína de autogoverno se os cidadãos não puderem falar à comunidade em uma estrutura e em um ambiente que incentive a atenção aos méritos do que dizem” (DWORKIN, 2005, p. 511). Essa última forma de democracia faz questão do sufrágio universal, porque entende o povo como juiz e participante do processo político.

Dworkin conclui que nenhuma nação conseguiu alcançar a perfeita igualdade política (o total controle das autoridades pelos cidadãos, dado que o dinheiro para as campanhas eleitorais seria injustamente distribuído). Afirma o autor que um discurso democrático respeitável nem sequer se faz presente, o que seria essencial, mesmo que uma forma pura de democracia seja inatingível.

Uma estrutura constitucional que garanta a liberdade de expressão protege a democracia. A igualdade dos cidadãos sugere que seus diversos grupos não fiquem em desvantagem e que conquistem a atenção e o respeito por suas opiniões, sem que isso seja uma questão de poder aquisitivo ou de capacidade de influência legítima.

Entre os principais problemas enfrentados pela democracia estão os gastos. Segundo Dworkin, este é o principal fator de anulação de seu êxito; é o principal argumento a respeito da limitação dos gastos em campanhas políticas. O autor defende que a liberdade de expressão

não pode ser absoluta, pois “não podemos proibir leis razoáveis que sejam necessárias para proteger a segurança nacional ou, talvez, reputações privadas” (DWORKIN, loc. cit.), e propõe uma estratégia que regule o discurso político, para reparar defeitos substanciais, desde que não prejudique a soberania e igualdade dos cidadãos. Tal estratégia inclui a imposição de limites com os gastos de campanha, limites estes razoáveis e proporcionais, para que a igualdade entre os cidadãos na política seja alcançada.

O autor traz uma discussão a respeito da limitação ou não dos gastos de campanhas. Para isso, apresenta duas interpretações: a profilática, que diz que o discurso político não pode ser limitado, sob pena de ferir a democracia, e a limitação dos gastos, afirmando que agride a igualdade, “porque afinal não são neutras entre as perspectivas políticas” (DWORKIN, loc. cit.). Há ainda uma terceira interpretação, que deriva da concepção coparticipativa acima mencionada e é mais flexível no que se refere à regulamentação da liberdade de expressão: essa flexibilidade aumentaria a igualdade entre os cidadãos se respeitadas a razoabilidade e a proporcionalidade.

Dworkin acredita que a democracia existente foi prejudicada pelo que chama de maldição do dinheiro; aqueles que podem arcar com os gastos das grandes publicidades nos meios de comunicação, ou seja, os mais ricos, possuiriam maior influência. Logo, gastos ilimitados agridem a igualdade dos cidadãos, a soberania popular. Já que só os ricos participam das disputas eleitorais com chances reais de vencê-las, há uma visível distorção da atual democracia.

A seguinte passagem de Dworkin é fundamental para amplo entendimento de seu posicionamento sobre a democracia.

Nós nos orgulhamos da legitimidade democrática de nossa forma de governo: orgulhamo-nos porque somos uma nação em que o povo governa a si mesmo. Mas o autogoverno significa mais do que o sufrágio igualitário e eleições frequentes. Significa uma parceria de iguais, raciocinar juntos sobre o bem comum. Não poderemos nunca alcançar esse ideal plenamente – nação nenhuma poderia. Mas quando os políticos estão encharcados de dinheiro, como nossos políticos estão então nos arriscamos, não à simples imperfeição, mas à hipocrisia (DWORKIN, 2005, p. 541-542).

Em suma, pode-se dizer que a teoria de Dworkin se fundamenta na ideia de que todos precisam ter os mesmos direitos assegurados, seja no âmbito político, seja no social. Essa é uma igualdade pragmática e só pode ser alcançada por meio de uma justa distribuição dos recursos do Estado; efetiva-se por meio de ações políticas afirmativas, sendo o Estado responsável por trazer medidas eficientes para propiciar as mesmas condições a todos os

cidadãos. Além disso, o ideal seria que todos os cidadãos desenvolvessem de forma igual na sociedade e na política tanto impacto como influência. Entretanto, o que se vê é que todos eles possuem o mesmo impacto, uma vez que o voto de todos tem o mesmo peso, porém a influência é privilégio de alguns – em geral, daqueles com maior poder aquisitivo, pois valem-se de meios para influir determinadas ações nos demais, suscitando-lhes modificações.

#### 4.2 A igualdade na distribuição do Fundo Partidário

Até o momento, fez-se amplo estudo a respeito do princípio fundamental da igualdade, de acordo com a Constituição Federal de 1988. Foram abordadas teorias de diferentes autores e filósofos a respeito de tal princípio e, na sequência, explanou-se a questão do Fundo Partidário nas eleições brasileiras: como é feita a arrecadação de seus recursos e quais são os critérios de distribuição entre os partidos políticos existentes. Tudo isso para que fosse possível responder às questões centrais deste trabalho: é possível afirmar que existe uma igualdade de acesso entre partidos políticos e candidatos, em relação à disputa democrática? Como a distribuição dos recursos do Fundo Partidário influencia nos resultados dessa disputa?

Em síntese, entende-se que a agremiação que tiver maior representatividade no Congresso Nacional, ou seja, com mais deputados federais eleitos, receberá quantidade maior de recursos do Fundo Partidário. A principal justificativa desse critério de distribuição é o intuito de fortalecer os partidos políticos e de garantir sua autonomia financeira, concedendo maior estabilidade aos governos. Contudo, esse sistema gera certa discrepância entre os partidos, uma vez que aqueles que possuem menor representatividade parlamentar acabam prejudicados na disputa democrática, porque recebem menos recursos que os demais.

Diante dessa realidade, entende-se que a maneira atual de distribuir os recursos advindos do Fundo Partidário contraria o princípio fundamental da igualdade, presente no art. 5º, I, da Constituição Federal de 1988, que não admite nenhuma espécie de discriminação, a não ser que haja justificativa plausível para o tratamento diferenciado, o que não é o caso. Para José Jairo Gomes, no Direito Eleitoral, esse princípio rege inúmeras situações e, por isso, tem especial relevância, como o dever de garantir as mesmas oportunidades aos concorrentes a cargos político-eletivos. Nesse contexto, chega-se à conclusão de que o princípio da igualdade é violado ao deixar de proteger de maneira adequada o *pluralismo político* e o *princípio democrático*.

De acordo com a Carta Magna vigente, o pluralismo político é um dos fundamentos do Estado democrático de direito; é a possibilidade de coexistirem pacificamente diversas

opiniões e ideias, reconhecendo que a sociedade é formada por vários grupos e que cada um deles deve ter as mesmas oportunidades de se expressar. Tal divisão dos recursos do Fundo Partidário identifica a existência de diversos grupos – os partidos políticos –, mas não proporciona as mesmas oportunidades a eles. Ao disponibilizar mais recursos às agremiações com mais parlamentares eleitos, diminui a oportunidade de os menores alcançarem, um dia, os cargos almejados, perpetuando-se no poder os mesmos grupos políticos. Não há renovação na representação política com propostas, ideais e interesses diferentes, que, hipoteticamente, poderiam defender interesses de diversos grupos sociais.

Além disso, esse modelo de divisão deixa sem amparo também o *princípio democrático*, que, segundo José Afonso da Silva, “há de constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e que seja a garantia geral da vigência e eficácia dos direitos fundamentais” (SILVA, 2005, p. 122). Entende-se que, onde a democracia é o regime vigente, o povo se legitima por meio de mais ampla representação do povo no poder; é a racionalização do processo político. Não se vislumbra, na atual perspectiva, um pluralismo eficaz de fato. O que há é uma pequena rotatividade entre poucos partidos que estão se alternando no poder, há muito tempo, reiterando, ano após ano, propostas vazias e falta de comprometimento com os eleitores.

O não amparo ao pluralismo político e ao princípio democrático ocorre, pois a realidade vivenciada fere os princípios da *eficiência* e da *finalidade*. O primeiro é um dos princípios norteadores da administração pública. Para José Afonso da Silva, “o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade dos consumidores” (SILVA, 2005). O governo deve atuar com eficiência em toda e qualquer situação, exigindo que os agentes públicos utilizem os recursos públicos da melhor forma possível, valendo-se de critérios legais e morais e garantindo maior benefício social. Observa-se que a distribuição dos recursos do fundo não atende o que propõe esse princípio, uma vez que não é utilizado da melhor forma para se obter tal benefício.

Ademais, o modelo fere o princípio da finalidade, que busca sempre alcançar os melhores resultados, visto que não garante a melhor forma de realização do fim público, que é, nesse caso, garantir a todos os candidatos as mesmas razoáveis chances de alcançar um cargo eletivo ou ao povo de ser representado de maneira adequada. O que traz sentido a uma norma é a finalidade a que ela se destina, logo é por meio desse sentido que se chega a sua correta forma de aplicação. Quando o objetivo não é alcançado, essa norma não está sendo exercida de forma eficaz e, conseqüentemente, o princípio da finalidade está sendo violado. É

o que se pode constatar na questão central deste trabalho. Ao não alcançar seu objetivo, os dispositivos que regulamentam a distribuição do Fundo Partidário ferem o princípio da finalidade, deixando, assim, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, como determina o art. 3º, inciso I, da Constituição Federal. Como o próprio texto legal diz, trata-se de um dos objetivos fundamentais deste país, sendo, portanto, inaceitável tal violação.

Em síntese, o que se observa é uma proteção insuficiente do princípio da igualdade. O que se sugere é a existência de uma limitação legislativa, objetivando o equilíbrio para que, de um lado, não haja a criação desenfreada de partidos políticos, muitas vezes sem qualquer ideologia, e de outro, o acesso aos recursos de financiamento público não seja tão difícil de alcançar a ponto de excluir os que possuem menor poder. Entende-se que ainda não há solução plausível para esse entrave; é questão a ser resolvida.

Com a declaração de inconstitucionalidade da cláusula de barreira e a forma como se dá a distribuição do Fundo Partidário, desencadearam-se no Brasil os dois problemas. Por um lado, o que se percebe é a criação de mais e mais partidos, ano após ano, sem nenhuma força política. Hoje tem-se 35 partidos políticos no país, mas apenas 2 são efetivos. Segundo Emerson Cervi, todas as eleições presidenciais entre 1994 e 2014 apontam para uma concentração de poder político em poucos partidos ou líderes, uma vez que PT e PSDB foram os únicos a elegerem presidentes durante esses 20 anos. Juntos, eles respondem por dois terços dos votos de todas as eleições e, em 2006, chegaram a obter mais de 90% dos votos no primeiro turno das eleições presidenciais.

Como se pode perceber, a distribuição dos recursos financeiros e midiáticos exerce extrema influência nos resultados das eleições, tanto que exige um indicador, chamado Índice de Presença Eleitoral, que também ajuda a confirmar essa situação de restrição de apenas dois partidos com influência sobre a população. Segundo Emerson Cervi,

O indicador é formado por três dimensões principais: indicação de candidatos, captação de recursos para as campanhas e desempenho eleitoral. Evidente que cada uma dessas dimensões tem importância relativa para explicar o sucesso eleitoral ou a presença dos partidos nas disputas democráticas, não sendo mais possível pensar em explicações suficientemente amplas a partir de apenas uma das dimensões do processo eleitoral (CERVI, 2016. p. 41).

Sugere-se aqui a volta da aplicação da cláusula de desempenho ou cláusula de barreira, de forma diferente da sugerida anteriormente. Propõem-se critérios eficientes para a criação de um partido político, além de alteração nos percentuais que distribuem os recursos do Fundo Partidário e do tempo das campanhas eleitorais. Em suma, pretende-se trazer equilíbrio à

situação, porque só assim será possível alcançar a igualdade (ao menos num patamar mínimo) e a garantia dos demais direitos políticos.

#### 4.3 A violação ao princípio da igualdade segundo Bobbio

Adaptando a perspectiva de Bobbio para a análise desenvolvida neste trabalho, pode-se afirmar que a distribuição do Fundo Partidário da forma como é feita atualmente fere o que ele chama de igualdade de oportunidade – uma das quatro formas de igualdade apontadas pelo autor, como demonstrado anteriormente –, que ocupa a posição de pilar do Estado democrático de direito. Bobbio acredita que o processo político eleitoral é uma aplicação do princípio da igualdade. Objetiva-se alcançar a equidade entre os indivíduos de dada sociedade no que se refere aos direitos políticos. O autor defende que em um Estado democrático o processo político eleitoral deve tornar mais iguais os cidadãos, e não é o que se verifica entre os candidatos que concorrem a cargos públicos. Os partidos menores, que recebem menos recursos e têm tempo de propaganda política gratuita, acabam não tendo a mesma oportunidade de crescer no cenário político, uma vez que não são tão ouvidos. Suas propostas não alcançam a população da mesma forma que as dos partidos maiores, que continuam com maior poder de influência econômica e midiática para seguirem no cenário político.

Na igualdade de oportunidades, a regra da justiça deve ser aplicada em um ambiente de competição em que somente um dos concorrentes poderá conquistar o objetivo final. É exatamente o que ocorre em uma disputa eleitoral: têm-se vários candidatos, entretanto apenas um deles poderá assumir o cargo disputado. O objetivo dessa igualdade é fazer com que todos os membros de determinada sociedade tenham condições de participar de uma competição, só sendo permitida a desigualdade como instrumento para alcançar a igualdade. Essa forma de igualdade possui duas direções: uma exige que o ponto de partida seja igual para todos os membros da sociedade e a outra seria sua inclusão em situações econômicas e de grande relevância. A distribuição do Fundo Partidário como se dá hoje não inclui todos os candidatos em uma situação econômica de grande relevância; pelo contrário, o critério econômico é causa de desigualdade na competição. O ponto de partida dos candidatos acaba não sendo o mesmo, uma vez que uns são mais vistos, por poderem bancar uma campanha política com maior impacto nos eleitores, e outros, menos favorecidos, não.

#### 4.4 A violação ao princípio da igualdade dos recursos e das propagandas políticas segundo Dworkin

Dworkin tem o princípio igualitário abstrato como ponto de partida dos seus estudos e acredita que o governo deve ter igual consideração pela vida de todo e qualquer de seus cidadãos. Tal princípio é usado para atingir o objetivo do autor: obter a melhor forma de democracia possível e, conseqüentemente, uma melhor distribuição do poder político. Diante disso, e fazendo, a partir de agora, conexão com o tema deste trabalho, é possível afirmar que a participação política de todos os cidadãos deve ter igual consideração, sendo eles eleitores, candidatos a cargos eletivos ou os que se saírem vitoriosos na disputa.

Além do princípio igualitário abstrato, Dworkin também se baseia em outros dois princípios: o da igual importância e o da responsabilidade especial. O atual modelo de distribuição do Fundo Partidário fere ambos: o primeiro ao insuflar que o destino dos candidatos aos cargos eleitorais é, sim, determinado por quem eles são, haja vista que a maioria dos recursos se destina a partidos que possuem maior número de representantes eleitos no Congresso Nacional; e o segundo devido às inúmeras barreiras – principalmente a influência e o dinheiro – impostas aos cidadãos para ingressar na vida política, impedindo essa garantia do Estado. Aplicando a análise de Dworkin a este trabalho, pode-se afirmar que o governo brasileiro é ilegítimo, pois não garante o cumprimento desses dois princípios básicos.

Para o autor, a concepção mais precisa de democracia é a chamada de mista ou dependente, porquanto a igualdade de um processo político está na distribuição igualitária do poder político, que deve ser considerado tanto de forma vertical (entre as autoridades e os cidadãos), quanto na horizontal (cidadãos entre si), quanto no que se refere à igualdade de impacto (que é o que cada cidadão faz ao votar) e à de influência (a capacidade de induzir os outros a fazer a mesma escolha que a sua). Nesse aspecto, o modelo atual se mostra injusto visto que determinados partidos têm mais influência em decorrência do maior recebimento de recursos do Fundo Partidário e do maior tempo de propaganda eleitoral gratuita concedidos, decisão pautada em critério de maior representatividade. Assim, os que já estão no poder recebem mais benefícios para nele se manter, enquanto aqueles que não conseguiram que suas ideias fossem propagadas de forma eficiente continuam sem apoio. Na visão do autor, uma sociedade igualitária tem o objetivo de fazer com que seus membros tenham interesse mútuo pela justiça, tendo cada um deles o maior espaço possível para envolver sua vida na política. Vê-se que Dworkin estava correto ao entender que injustiças distributivas existem nas

sociedades, como é caso da distribuição do Fundo Partidário. Todavia, sua proposta de usar a desigualdade de influência política para corrigir as desigualdades existentes não é eficaz neste país, visto que os critérios de discrepância acabam por gerar mais desigualdade em vez de remediá-la, violando outras características de uma sociedade igualitária.

Dworkin também nos apresenta duas classes de decisões políticas: as sensíveis a escolha e as insensíveis à escolha. As sensíveis defendem que a solução correta depende de um caráter distributivo (pode-se dizer, portanto, que as questões políticas se enquadram aqui), o que diz respeito à distribuição tanto de recursos financeiros como de tempo de campanha. Com base nessa concepção, obtém-se um processo político igualitário. Mas é necessário que a publicidade que influencia de maneira negativa os cidadãos seja coibida, reduzindo também a importância do dinheiro em tal processo, e que se garanta aos que tencionam adentrar a política por vocação e vontade a oportunidade de se expressar de forma efetiva, por meio do incentivo dos debates políticos. Em relação às questões insensíveis à escolha, depende da quantidade de pessoas que aprovam determinada escolha; se uma sociedade estiver organizada, seu êxito será questão de responsabilidade, não sendo mais o dinheiro determinante.

Conclui o autor que a democracia coparticipativa é a forma ideal, mas que nenhuma sociedade conseguiu alcançar a perfeita igualdade política, haja vista a falta de controle das autoridades pelos cidadãos, a distribuição desigual do dinheiro destinado às campanhas políticas e a falta de um discurso democrático respeitável.

A questão não é sugerir que o Brasil alcance de imediato a perfeita igualdade política, afinal algo idealizado estaria bem mais distante de ser realizado. Mais eficiente seria começar a implantar políticas públicas para que determinados grupos de cidadãos se valham de suas vantagens para se beneficiar das desvantagens dos demais. O objetivo é fazer com que cada vez mais grupos conquistem incentivos públicos, atenção e respeito das suas ideias, espaço para divulgá-las e recursos para que possam ser colocados em prática. O que não se deve mais permitir é que o fator aquisitivo seja determinante para se obter êxito na vida política. Dworkin propõe uma estratégia que se limitem os gastos com as campanhas eleitorais, para que a igualdade seja alcançada, pois acredita que a democracia está sendo atingida pelo que chama de maldição do dinheiro e, diga-se de passagem, é exatamente o que ocorre nos dias atuais. A igualdade proposta pelo autor é a que deve ser buscada no contexto atual do Brasil, uma igualdade pragmática, igualdade na distribuição dos recursos do Estado.

## 5 Considerações finais

Pôde-se entender, com base neste estudo, que a questão da distribuição do Fundo Partidário necessita passar por reformas para garantir que as disputas eleitorais sejam pautadas no princípio fundamental da igualdade. Em um processo eleitoral utópico, todos os candidatos, de todos os partidos políticos existentes, teriam exatamente as mesmas oportunidades de obter o resultado positivo nas eleições (segundo Dworkin, mesmo poder de impacto e de influência sobre os eleitores). Teriam, também, as mesmas chances financeiras e de aparição midiática. Entretanto, não é o que ocorre. O que se verifica hoje em dia é um sistema eleitoral falho, que permite, por um lado, a criação desenfreada de partidos políticos, muitas vezes sem a concepção ideológica mínima que se deveria exigir de uma entidade com tamanha relevância. Por outro, apesar de um número alto de partidos políticos existentes, o que se pôde notar foi a predominância de apenas 2 deles nos resultados eleitorais dos últimos 20 anos da história do Brasil. Alternou-se apenas entre dois partidos políticos – PT e PSDB – o cargo de maior poder dentro do país, o de presidente da República; isso demonstra a falha na diversidade representativa do Brasil.

No que se refere ao princípio fundamental da igualdade, Norberto Bobbio acredita que ele determina o conceito de pessoa humana, e, por ser uma das principais características de um Estado democrático de direito, é protegido pela Constituição Federal de 1988, que defende que todos são iguais perante a lei, sendo inadmissível qualquer forma de discriminação (a não ser que tal discriminação vise alcançar a igualdade substancial. É esse princípio que este trabalho buscou alcançar. Entende-se o Fundo Partidário como uma forma de financiamento público das campanhas eleitorais, e é por meio da sua forma de distribuição que se alcança maior ou menor equidade entre os candidatos na disputa democrática. Como já admitido, essa igualdade ainda não se faz presente nas eleições brasileiras, urgindo a questão dos direitos políticos, que são a base do sistema democrático. Assim, é possível afirmar que, quando não se alcança a igualdade nessa situação, os direitos políticos são feridos, desestabilizando o regime democrático.

Portanto, atualmente, não se vê igualdade razoável de acesso à disputa democrática e que isso ocorre devido à forma injusta que se dá a distribuição dos recursos advindos do Fundo Partidário. O que se sugere é que seja feita uma reforma nessa distribuição, atribuindo porcentagens de valores para cada partido – o que garantiria a igualdade e a eficiência da pretensão partidária, ao menos quanto a um patamar mínimo mais razoável/proporcional, assegurando maior chance de impacto e influência a partidos menores –, e o estabelecimento

de critérios mais rígidos para a criação de partidos políticos. Saber quais seriam as porcentagens e os critérios adequados ainda depende de muito estudo sobre o caso e segue como uma questão a ser resolvida pelo Legislativo, por meio de uma reforma eleitoral.

## Referências

BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. *Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965*. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Plenário do STF considera “cláusula de barreira” inconstitucional*. Dez. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=68591>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Fundo Partidário pagou mais de R\$ 65 milhões aos partidos políticos em julho e junho*. Jun. 2016. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Julho/fundo-partidario-pagou-mais-de-r-65-milhoes-aos-partidos-politicos-em-julho-e-junho>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CAMARGO, Guilherme Pessoa Franco de. O financiamento público exclusivo de campanha: uma chance de liberdade. *Revista Eletrônica EJE/Tribunal Superior Eleitoral*, ano 3, n. 5, ago./set. 2013. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/institucional/escola-judiciaria-eleitoral/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/o-financiamento-publico-exclusivo-de-campanha-uma-chance-de-liberdade>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CERVI, Emerson Urizzi. *PT e PSDB em eleições nacionais: fatores geográficos, políticos e socioeconômicos na polarização partidária no Brasil (1994 e 2014)*. Curitiba: Flasco, 2016.

DALLA-ROSA, Luiz Vergílio. Reforma política e direito constitucional: o caso brasileiro. *Revista da Academia de Direito Constitucional*, São Paulo, n. 4, 2003.

DWORKIN, Ronald. *A virtude soberana: a teoria prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar. *Ações diretas de inconstitucionalidade n°s 1.351-3 e 1.354-8*. Voto. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/VotoGilmarADI1351.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

RAPOSO, Olivia. *Direito eleitoral comparado: Brasil, Estados Unidos, França*. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SPECK, Bruno. *Financiamento eleitoral no Brasil e nos EUA*. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/unicamp/clipping/2012/08/14/financiamento-eleitoral-no-brasil-e-nos-eua>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

TELLES, Olivia Raposo da Silva. *Direito eleitoral comparado*. São Paulo: Saraiva, 2009.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.