

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem por objetivo analisar a atuação da Justiça Eleitoral, no processo de fiscalização de contas dos candidatos e dos partidos políticos, no Brasil, tendo como referência o seu sistema de financiamento e a sua relação direta com a *accountability* exercida no país.

A dissertação tem relação com a linha de pesquisa: “direitos humanos, ética e cidadania”, visto que o estudo do tema do financiamento de campanhas eleitorais envolve, no âmbito da competição política, a análise da conduta dos responsáveis pela movimentação financeira de recursos, bem como da efetiva atuação da sociedade no processo eleitoral.

A importância dessa temática justifica-se por permitir inferir que a obtenção e o uso de recursos financeiros, em campanhas eleitorais, podem ocasionar repercussões diretas, no período pós-eleitoral, tendo em vista as relações de interesse que se estabelecem entre agentes públicos e privados.

O financiamento de campanhas eleitorais vem sendo objeto de estudo, no universo da Ciência Política, por constituir uma questão fundamental para a estabilidade da democracia.

É necessária a manutenção dos partidos e da disputa eleitoral com recursos equilibrados, por tornar viável a democracia, constituindo o principal elo entre a cidadania e o governo. Entretanto, a intromissão excessiva do dinheiro na política motivou o descontentamento da sociedade quanto aos partidos políticos.

Não se pode afirmar, com segurança, que o custo das campanhas políticas vem aumentando, apoiando-se apenas nas informações prestadas pelos candidatos à Justiça Eleitoral, tendo em vista que os valores declarados nem sempre refletem a realidade, prática denominada “Caixa 2”, ancorada em despesas não contabilizadas na prestação de contas.

Apesar de não haver dados quantitativos definitivos acerca dos níveis dos

gastos eleitorais, Daniel Zovatto¹ afirma que existe uma tendência ao seu aumento. Essa evidência pode ser justificada por alguns fatores, como: a) crescimento da sociedade e a necessidade de investimento em meios de comunicação eletrônicos; b) utilização dos serviços de especialistas em marketing e produção; c) evolução das técnicas de propaganda; e, d) recurso às pesquisas eleitorais. Tudo isso prejudica a igualdade no processo eleitoral, já que os candidatos integrantes da elite e/ou financiados por ela é que são os beneficiados, garantindo maior manipulação das intenções de voto.

Nesse sentido, a demanda por recursos financeiros torna-se uma questão fundamental para a competitividade dos candidatos, assim como fator de risco para a integridade e a autonomia do sistema político, tendo em vista as inevitáveis associações estabelecidas entre os grupos de interesse e os candidatos, sendo necessário que a Justiça Eleitoral atue de forma efetiva na fiscalização das contas.

Giovani Sartori salienta que “*mais que nenhum outro fator (...) é a competição entre partidos com recursos equilibrados (políticos, humanos, econômicos) que gera democracia*”². A importância dos partidos políticos e da necessária geração de rendas para financiar sua vida e, mais especificamente, para custear a competição eleitoral, tem relação direta com a democracia.

A Justiça Eleitoral vem adotando uma postura mais ativista com relação à resolução dos conflitos políticos, que lhe estão sendo apresentadas, em forma de consultas formuladas pelas partes interessadas.

Alguns juristas, comentaristas e líderes partidários vem apontando a falta de atuação do legislativo, como uma das principais causas da participação do Judiciário como intermediador dos interesses coletivos, na revisão das questões políticas³.

Esse fenômeno reveste-se de grande complexidade e vem dividindo a opinião dos estudiosos, havendo os que refutam a utilização da tese do vácuo legal como justificativa para a interferência do poder judiciário.

¹ ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada* Opin. Pública.Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005.

² SARTORI, G. *El homo videns. La sociedad teledirigida*. México. Taurus. 1999.

³ *A política de facção do Poder Judiciário*. São Paulo. Disponível em: <<http://supremoemdebate.blogspot.com>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

Segundo essa corrente de entendimento, o trabalho dos parlamentares pode estar inscrito em áreas de decisão e de não decisão, devendo-se distinguir se a ausência da decisão foi motivada por indiferença ou por real intenção do corpo parlamentar de manter o *status quo*.

Gisele Cittadino⁴ analisa tal processo de ampliação da ação judicial à luz de diversas perspectivas, sendo importante destacar para este estudo “*a emergência de discursos acadêmicos e doutrinários, vinculados à cultura jurídica, que defendem uma relação de compromisso entre o Poder Judiciário e soberania popular*”.

Para o exercício efetivo do controle das movimentações financeiras de campanha, é preciso que sejam associados à *accountability* mecanismos que garantam maior transparência dos atos e da arrecadação e aplicação dos fundos de campanha, de maneira que as regras de financiamento se dêem de forma clara e acessível à população, para que a sociedade possa auxiliar a Justiça Eleitoral, no controle da movimentação e da prestação de contas dos recursos financeiros utilizados na eleição.

Aponta-se, como alternativa para o exercício do referido controle, a limitação dos gastos de campanha, segundo a experiência americana, em Ronald Dworkin⁵, como uma possível forma de garantir a igualdade no âmbito da competição eleitoral, por meio da diminuição da associação dos grupos de interesses com os candidatos.

As democracias vêm se perguntando qual a razão de não se definir um teto para os gastos eleitorais, pois, a maneira mais eficaz de evitar o recebimento, pelos grupos interessados, de favores em troca de contribuições, é diminuir a necessidade do dinheiro, mediante a limitação dos gastos dos políticos.⁶

Em Dworkin, apreende-se que o estudo da concepção da democracia é decisivo para endossar ou rejeitar, não só os limites de gastos de campanha, mas também os outros modos de regulamentar o processo eleitoral.

⁴ CITTADINO, Giselle. *Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia*. Revista Alceu, v. 5, n. 9, p. 105-113, jul./dez 2004. Disponível em: http://www.publique.Rdc.puc-rio.br/revista/Alceu/media/Alceu_n9_cittadino.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2008.

⁵ DWORKIN, Ronald. *A virtude Soberana: a teoria e a prática da igualdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

⁶ Ibid.

A dissertação foi estruturada em 5 (cinco) capítulos, incluindo esta introdução. No segundo capítulo, foi estudada a participação da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento do processo democrático assim como o complexo ordenamento jurídico atual, caracterizado, na esfera da Justiça Eleitoral, pela concentração das competências administrativa e judicial e pela adoção de uma postura mais ativa com relação à resolução dos conflitos políticos.

Foi abordada a participação da Justiça Eleitoral no aperfeiçoamento democrático, tendo-se analisado a concepção democrática sob uma ótica não restrita ao regime, mas sim, da participação política e da garantia de direitos fundamentais, como os da liberdade de expressão e da igualdade de consideração e respeito.

Atílio Boron⁷ demonstra profunda preocupação com a perspectiva, que reduz a possibilidade de refundação da ordem democrática na América Latina a uma simples reestruturação do regime político.

Objetivou-se identificar a *accountability* exercida na perspectiva eleitoral à luz das concepções dos estudiosos da matéria, especialmente a de Guillermo O'Donnell, tendo em vista a sua importância como mecanismo de controle e de responsabilização dos futuros representantes populares e dos detentores do poder público. Para o cumprimento dessa proposta, foram abordadas, no terceiro capítulo, as várias formas de *accountability* e suas principais características: a vertical, com a realização de eleições livres e justas; a horizontal, com o controle mútuo das agências estatais; e, a societal, com a atuação da sociedade no controle das autoridades políticas.

O conceito de *accountability* não foi analisado, somente na dimensão legal, mas, principalmente, na política, como sinônimo de responsabilidade ou dever de prestar contas dos atos, alcançando um alto nível de credibilidade junto à sociedade.

O quarto capítulo foi dedicado ao estudo da legislação eleitoral, que dispõe sobre a prestação de contas, com a análise das regras referentes à arrecadação e à aplicação dos recursos, assim como do processo de prestação de contas, com todas as normas procedimentais concernentes à matéria.

⁷ BORON, Atílio A. *Estado, capitalismo e democracia na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra S/A, 2002.

Foi verificado se a participação da Justiça Eleitoral, no debate político brasileiro, está se resumindo às questões formais e deixando de lado os aspectos substantivos, que realmente importam como: a) o debate acerca da limitação de gastos de campanha, que, não obstante as opiniões contrárias, demonstra ser um meio eficaz para o efetivo exercício da *accountability*; e, b) a discussão acerca do financiamento das campanhas eleitorais, do ponto de vista da origem dos recursos, com fundos exclusivamente públicos ou com a associação dos fundos públicos e privados.

Com vistas à apuração da efetividade dos critérios adotados pela Justiça Eleitoral para a verificação das contas, o quinto capítulo dedicou-se a análise dos resultados de pesquisa realizada, em processos de prestação de contas, relativos às eleições de 2002 e 2006, que abrangeu a totalidade dos processos arquivados e com contas reprovadas pelo Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

A realização da pesquisa, no período descrito, justifica-se pela ocorrência de um considerável aumento do número de desaprovações das contas, nos processos referentes às eleições de 2006, se comparados com os de 2002. (Anexo D – Tabela 4).

Foram estudados os principais motivos ensejadores das aludidas desaprovações e do seu aumento, a fim de identificar qual é a sua relação com a atuação da Justiça Eleitoral.

Realizou-se entrevistas com o Secretário do Controle Interno do TRE/MG, responsável pela análise dos processos de prestação de contas, em 11 de fevereiro de 2008 e com o presidente do TRE-MG, em 20 de fevereiro de 2008, a fim de avaliar, principalmente, a percepção da Instituição acerca da efetividade da Justiça Eleitoral, quanto à análise e julgamento das contas dos candidatos e partidos políticos, nas campanhas eleitorais.

Por último, com base nos resultados alcançados na pesquisa realizada, foram levantados questionamentos acerca de hipóteses, como a limitação dos gastos ou o financiamento público das campanhas, para o aprimoramento do atual Sistema de Prestação de Contas.

O aperfeiçoamento do Sistema de Fiscalização das Contas de Campanha, além da adoção de um Sistema Institucional de Prestação de Contas, que deve estar presente em todo regime dito democrático, requer que a condução do

processo político seja guiada por princípios garantidores da transparência e da igualdade na competição política.

A reforma do Sistema de Prestação de Contas deve privilegiar algumas matérias: limitação dos gastos de campanha, participação do Estado no financiamento político e fiscalização efetiva das movimentações financeiras, com o fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas.

Entretanto, além da adequada identificação dos objetos da reforma, não podem ser olvidados os objetivos e os meios para alcançá-la, devido à dificuldade prática do processo de prestação de contas, que pode ser relacionada à fragilidade da legislação pertinente, à inabilidade técnica de alguns responsáveis pela tomada de contas e , ainda, à falta de recursos dos órgãos de controle.

Portanto, a pesquisa não tem a pretensão de encontrar soluções definitivas para o problema proposto, tendo em vista que o tema, como analisa Zovatto⁸: *“está condenado à sucessão de distintas reformas legais. Daí a importância de levar em conta seu caráter flutuante e conjuntural, pois a adoção de uma solução (...) costuma engendrar efeitos não buscados que devem ser novamente corrigidos mediante outra reforma legal”*.

⁸ ZOVATTO, Daniel. *Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada*. Opin. Pública, Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005.