# OS PARTIDOS POLÍTICOS E O FENÔMENO DA CORRUPÇÃO ELEITORAL

MARCO ANTONIO CORRÊA MONTEIRO*

**Resumo**: A democracia representativa, por meio dos partidos, é a fórmula que se mostrou mais adequada, ao menos até o momento, para conciliar os mais diversos interesses em uma vontade geral. Dada esta realidade, mostra-se necessário o aprofundamento nos estudos do sistema eleitoral-partidário, principalmente em seus efeitos perversos, para que se possa combatê-los, fortalecendo-se a democracia partidária. A corrupção política, em geral, e a corrupção eleitoral, em específico, somente podem ser efetivamente combatidas em uma democracia em que o exercício do poder apresente-se visível e transparente à opinião pública, abastecida esta de valores éticos com os quais será confrontado o exercício do poder político. Estas são condições sem as quais não se pode falar em democracia material.

**Palavras-chave**: Partido político, corrupção eleitoral, democracia, valores éticos.

## Introdução

Ao menos até o momento, não se vislumbrou outro meio possível — ou tão eficiente quanto, apesar de todos os seus problemas — para a operacionalização da democracia representativa que não através dos partidos políticos.

O sistema eleitoral-partidário e suas degenerações, dentre elas o fenômeno da corrupção, merecem uma maior atenção, dadas as suas implicações sociais. Na lição de Raul Machado Horta[1],

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

O presente trabalho tem por escopo analisar a relação existente entre os partidos políticos e o fenômeno da corrupção eleitoral, bem como as implicações desta relação com o regime democrático. Para tanto, dividiu-se este trabalho em três pontos.

* Advogado. Mestrando em Direito do Estado pela USP e aluno do curso de Direito Constitucional da ESDC. Membro do Instituto "Pimenta Bueno" – Associação Brasileira dos Constitucionalistas.

[1] Improbidade..., p. 121.

O primeiro abordará o tema dos partidos políticos, apresentando, inicialmente, a distinção entre estes e os agrupamentos "pré-partidários", bem como a alteração que se deu em sua estrutura e em seu funcionamento. Tais alterações, como se verá, permitiram a ocorrência das denominadas "patologias partidárias", quais sejam, a tendência oligárquica de sua estrutura interna, a personalização e a espetacularização no exercício do poder político, inclusive, e principalmente, a corrupção no processo eleitoral. A seguir, em um segundo momento, pretende-se analisar, mais detidamente, o fenômeno da corrupção no processo eleitoral, seu conceito, os momentos e as maneiras pelas quais ele se apresenta no panorama eleitoral-partidário na atualidade.

Em um terceiro momento, busca-se abordar o tratamento constitucional ao fenômeno da corrupção eleitoral. E, aqui, pretende-se analisar tanto os dispositivos repressivos à corrupção eleitoral quanto os preventivos, que, em geral, têm seu âmbito de aplicação no exercício do poder político que não deve ser utilizado no sentido de garantir a sua "reaquisição".

Por fim, será a patologia da corrupção eleitoral colocada frente aos princípios democráticos, momento no qual se pretenderá vislumbrar possíveis rumos de compatibilidade e de fortalecimento da consciência ética[2].

## 1. Os partidos políticos e a sua degeneração

Os partidos políticos, em seu sentido moderno, têm suas origens no desenrolar do século XVIII, não sendo própria a denominação para agrupamentos anteriores a este momento histórico, tais como os que se encontravam em Atenas ou em Roma.

É a advertência de Maurice Duverger[3]:

> A analogia das palavras não deve levar a confusões. Chamam-se igualmente "partidos" as facções que dividiam as Repúblicas antigas, os clãs que se agrupavam em torno de um condottiere na Itália da Renascença, os clubes onde se reuniam os deputados das assembléias revolucionárias, os comitês que preparavam as eleições censitárias das assembléias revolucionárias, bem como as vastas manifestações populares que enquadram a opinião pública nas democracias modernas. Essa identidade nominal justifica-se por um lado, pois traduz certo parentesco profundo: todas essas instituições não desempenham o mesmo papel, que é o de conquistar do poder político e exercê-lo? Porém se vê, apesar de tudo, que não se trata da mesma coisa.

[2] Por exclusão, dada a complexidade do tema, há os possíveis rumos de incompatibilidade entre democracia e partidos políticos, com um conseqüente enfraquecimento da consciência ética, mas estas conclusões deixamos para os menos otimistas.

[3] *Os partidos...*, p. 19.

O partido político, neste sentido atual, pressupõe uma organização teórica e prática e pressupõe igualmente a existência de um mecanismo, de um instrumento de ação inexistentes no quadro inorgânico, fluido e descontínuo destes agrupamentos "pré-partidários" [4]. Surge o partido estritamente ligado ao conceito moderno de democracia, a denominada democracia representativa, que, segundo célebre lição de Montesquieu[5], funda-se na impossibilidade de todos os cidadãos de determinado Estado "discutirem as questões públicas", seja em razão da quantidade de legitimados para tanto, seja em razão da complexidade das matérias em debate, e na possibilidade destes mesmos cidadãos indicarem dentre as pessoas de seu convívio aquele ou aqueles que poderiam sobre as questões se manifestar. Trata-se da representação, instrumento engendrado para viabilizar a democracia e que passou a ser tomada como indispensável a ela[6]; "na engenharia da democracia constitucional, restou incontroverso que às assembléias parlamentares foi assegurado lugar como instrumento indispensável ao arranjo da representação política da sociedade" [7]. E, por meio da representação política, o processo eleitoral alcança sua legitimidade na medida em que espelha com perfeição as expectativas da comunidade social[8]. É o processo por meio do qual se legitima a decisão do indivíduo, o representante, acolhendo-a como decisão de todo o grupo, os representados[9].

Para esta finalidade surgiram, pois, os partidos políticos: representar os mais diversos interesses sociais, multiplicados com a ampliação do sufrágio, no exercício do poder político, apresentando-se aos cidadãos-eleitores ideologicamente organizados por meio de um programa partidário bem definido, que os distinguisse entre si.

Os partidos, no entanto, com o passar dos tempos, estruturaram-se de maneira particular, aparelhando-se no intuito de alcançar a um determinado fim: o exercício do poder. Para tanto, passaram a contar os partidos com uma estrutura complexa, composta por elementos de base e de articulação geral, com membros dos mais diversos graus de participação e com dirigentes que, dentro deles, tomam as decisões fundamentais, confundindo-se, por vezes, com o próprio partido, ocasionando o fenômeno, adiante comentado, da personalização do poder político. Adiantaram-se, aqui, alguns aspectos a serem ainda tratados com mais vagar tão somente para apresentar um fato: a complexidade

[4] Cf. MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *História e teoria...*, p. 12.
[5] *Do espírito das leis...* Livro 11º, Capítulo VI.
[6] Cf. REMOS, Elival da Silva. *Representação...* p. 7.
[7] Cf. CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato...* p. 30.
[8] Cf. CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Legalidade...* p. 131.
[9] Cf. BOBBIO, Norberto. *O futuro...*, p. 18.

partidária atual o distingue dos seus antecessores tanto no aspecto estrutural quanto finalístico. E este novo arcabouço partidário acaba por desembocar em sua burocratização, com todos os deméritos deste processo:

> Em toda burocracia observam-se a caça aos empregos, a mania das promoções, a servilidade obsequiosa diante dos superiores e uma atitude arrogante para com os subordinados (...). Pode-se dizer que quanto mais uma burocracia se distingue por seu zelo, pelo sentimento do dever e pelo devotamento à causa que representa, mais ela se mostra pequena, estreita, rígida e antiliberal[10].

Se, por um lado, os partidos políticos em seu sentido atual não se igualam aos agrupamentos "pré-partidários", por outro lado também não compartilham mais dos mesmos princípios, formas de atuação e objetivos dos primeiros partidos propriamente ditos. É neste sentido que Robert Michels[11], em uma análise talvez deveras realista, denomina os partidos democráticos modernos como "partidos militantes": "O partido moderno é uma organização de combate no sentido político do termo e, como tal, deve ajustar-se às leis da tática". Organização de combate para a conquista do exercício do poder e, acrescente-se, se possível, a sua manutenção.

Dessarte, da sua estrutura inicialmente simples, voltada para o agrupamento organizado em torno de um programa de governo determinado, no intuito de representar os mais diversos interesses sociais na tomada das decisões político-administrativas, desenvolveram-se os partidos políticos de maneira a apresentarem-se, na atualidade, de maneira inflada e burocratizada, em sua estrutura, e com o objetivo de conquista do exercício do poder político.

Surgem, pois, da prática eleitoral-partidária, na denominação de Monica Herman Salem Caggiano[12], determinados "fatores poluentes", que são

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

Um primeiro fator poluente, de nítida implicação no processo de degeneração partidária, diz respeito à representação dentro dos próprios partidos políticos. Elival da Silva

[10] Cf. MICHELS, Robert. *Os partidos…*, p. 105 e s..

[11] *Os partidos...* p. 21 e ss..

[12] *Legalidade*... p. 132.

Ramos[13], ao tratar da representação política no sistema democrático, sustenta que "registrou-se, desde cedo, na sociologia dos partidos políticos, a tendência acentuadamente oligárquica que domina as suas estruturas internas".

A ocorrência deste fenômeno da oligarquização da estrutura interna dos partidos políticos, independente de sua ideologia, somada ao monopólio dos partidos para as candidaturas, que, se não previsto em legislação, acaba acontecendo na prática dada a quantia vultosa que se deve investir em uma campanha eleitoral para que esta tenha uma mínima possibilidade de se sagrar vencedora, acarreta, por conseqüência, uma oligarquização da própria democracia. É esta, aliás, uma das "promessas não cumpridas" pela democracia, conforme salienta Norberto Bobbio: a persistência das oligarquias[14].

Este fator se manifesta, na prática, pela eleição interna dos candidatos dos partidos para a disputa, por um lado, dos cargos monocráticos do Executivo[15], em qualquer dos entes da Federação, vez que cada partido deve lançar apenas um nome, conjugado com outro para o cargo de vice, ou apoiar apenas um nome de outro partido[16], e, por outro lado, dos cargos para o Legislativo, levando-se em conta as bases territoriais, para que não se dividam os votos entre dois ou mais candidatos, elegendo-se algum outro nome, ainda que do partido, mas de outra base, que tenha mais votos dentro da lista.

Toda esta disputa interna, somada à maneira pela qual é distribuídos o tempo dos candidatos nas propagandas pelos meios de comunicação de massa e os recursos de campanha, que, por vezes, beneficia este ou aquele candidato, só vem a agravar a apontada tendência partidária. Efeito direto desta patologia é, por óbvio, a impossibilidade de elegibilidade, com chances reais de sucesso, de todo e qualquer cidadão.

Nas palavras de Maurice Duverger[17],

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

[13] *Representação e democracia*... p. 10.

[14] *O futuro*... p. 26.

[15] No caso brasileiro, as eleições para o Senado poderiam ser mais bem enquadradas nesta primeira linha, dadas as suas peculiaridades.

[16] Não tendo mais relevância a "afinação" ideológica entre ambos, dados os acontecimentos recentes...

[17] *Os partidos*... p. 188.

Esta mesma tendência é apontada por Robert Michels[18], que, após afirmar que entre os cidadãos dotados de direitos políticos, o número dos que realmente se interessam pelos assuntos públicos é insignificante, sustenta que

> na vida dos partidos democráticos podem-se observar os indícios de uma indiferença política semelhante. Apenas uma minoria, e por vezes minoria insignificante, toma parte nas decisões do partido. As resoluções da maior relevância, tomadas em nome do partido mais rigorosamente democrático, isto é, do partido socialista, o são, quase sempre, por um punhado de membros.

Um segundo fator poluente, igualmente degenerativo do sistema eleitoral-partidário, se praticado abusivamente, denomina a doutrina de personalização do exercício do poder político, do que decorre a sua espetacularização.

O fenômeno da personalização da política decorre com certa naturalidade da natureza humana que se vê no exercício do poder político. Muito bem identificou a questão Robert Michels[19], ao afirmar que

> a consciência do poder provoca sempre, naquele que o detém, a vaidade de se julgar um grande homem. O desejo de dominar, para o bem ou para o mal, está adormecida no fundo de toda alma humana. Trata-se de um ensinamento elementar da psicologia. A consciência de seu valor pessoal e da necessidade que têm os homens de serem guiados e dirigidos estimula no chefe o sentimento de superioridade e de convicção de que é indispensável. Quem quer que tenha conseguido alcançar o poder procurará, regra geral, consolidá-lo e ampliá-lo, multiplicar as defesas em torno de sua posição, a fim de torná-la inatacável e de subtraí-la ao controle da massa.

É, pois, como já afirmado, fenômeno que decorre da natureza humana e que se apresenta com certa naturalidade no sistema eleitoral-partidário dadas as possibilidades de influência na vida alheia que se tem no exercício do poder político. Por essa razão são seus efeitos mais facilmente identificados no exercício de cargos monocráticos do Executivo, por excelência, palco de decisão de políticas públicas, que, em regra, fazem-se sentir diretamente na vida de um número muito amplo de indivíduos, ou melhor, cidadãos-eleitores. Se por um lado,a personalização do exercício do poder político não é um mal em si, por outro lado o seu uso abusivo é pernicioso ao jogo democrático, na medida em que tenderá este exercício ao atendimento de interesses de um determinado grupo, ou até ao atendimento de interesses individuais.

[18] *Os partidos*... p. 27.

[19] *Os partidos*... p.116.

É, assim, nesse contexto, que assumem papel relevantíssimo no sistema eleitoral-partidário os meios de comunicação em massa. Responsáveis pela formação de um consenso popular[20], podem estes meios servir como relevante municiador tanto nos períodos de campanha eleitoral quanto ao longo do exercício do poder político. Não há informações que não possam ser difundidas, e em escala mundial até, em poucos minutos, e ela pode significar tanto o sucesso quanto o desastre de qualquer campanha ou mandato político. É a espetacularização da política. Milhares de pessoas assistem a episódios, em tempo real, que vão desde um debate entre os presidenciáveis, passando pela votação da cassação, pela Câmara, de um deputado acusado de falta de decoro parlamentar, até a briga entre um prefeito e seu desafeto em uma determinada padaria do município. E mais, tudo o que passou na televisão ou foi ouvido no rádio é verdadeiro, é fato. A força simbólica que guarda esse fenômeno é monstruosa, se se permite um termo pouco jurídico. Mas o fato é que os meios de comunicação investigam, acusam e julgam um indivíduo em poucos minutos, ao arrepio dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

Sintetiza a questão Maurice Duverger[21], nos seguintes termos:

> A personalização do poder confunde-se às vezes com uma verdadeira divinização do poder. Encontra-se assim uma das mais antigas formas de autoridade, a dos monarcas-deus. Isso se verifica nos partidos fascistas; igualmente nos partidos comunistas em relação a Stalin. O chefe é onisciente, onipotente, infalível, infinitamente bom e sábio: toda palavra que sai da sua boca constitui verdade; toda vontade que dele emana é a lei do partido. As técnicas modernas da propaganda permitem-lhe uma onipresença extraordinária: sua voz penetra em toda parte graças ao rádio.
>
> Dessarte, podem servir os meios de comunicação de massa para os mais diversos intentos, potencializando, inclusive, o fenômeno da personalização do exercício do poder político. Trata-se, assim, de fenômenos sociais que ocorrem naturalmente no sistema eleitoral-partidário, mas que, dadas as conseqüências de seu uso abusivo, merecem atenção, cuidando-se para que sejam sempre respeitados os direitos fundamentais. Muito interessante é a expressão parodiada por Robert Michels[22]: "Não existe, talvez, nenhum chefe de partido que não pense e não aja e, se tiver temperamento forte e caráter leal, que não expresse como, digamos, o Rei Sol: 'Le parti c'est moi'".

Por fim, pode-se apontar como fenômeno degenerativo do sistema eleitoral-partidário a corrupção, que, em última análise, liga-se profundamente aos apontados anteriormente, como se verá. Para este, objeto do presente estudo, dedicam-se as linhas a seguir.

[20] Superficial, sim, pois muda ao sabor dos ventos, mas, por vezes, determinantes nos esporádicos episódios de manifestação direta da vontade popular, tais como as eleições, referendos, etc..

[21] *Os partidos...* p. 218 e s..

[22] *Os partidos...* p. 130.

## 2. O fenômeno da corrupção eleitoral

É neste contexto apresentado que se apresenta o fenômeno da corrupção[23]. Não que ele tenha surgido tão somente neste momento histórico; a doutrina narra episódios de corrupção eleitoral de longa data. Dessarte, Manoel Martins de Figueiredo Ferraz descreve como se dava a corrupção eleitoral em Roma, bem como quais foram as respostas dadas pelo Direito romano ao fenômeno. Segundo o romanista, as *leges de ambitus* relacionavam-se "com o comportamento ou atos ilícitos dos que visavam as honras ou as magistraturas romanas, objeto de eleições" [24]. Segue o autor indicando que, no ano 358 a.C., o tribuno da plebe C. Petélio conseguiu aprovar plebiscito conhecido como *Lex Poetelia de ambitu*, que proibia se solicitassem votos nas reuniões públicas ou nos mercados[25]. Interessantes igualmente outras medidas adotadas à época, narradas por Manoel Ferraz[26], para conter a compra de votos: havia prescrições contra o costume de banquetear eleitores, não podendo o candidato ter à mesa mais de nove candidatos e nem valer-se de terceiros para festividades que lhes possam conferir vantagens eleitorais.

Não diferem deste ensinamento Raul Machado Horta[27] e Manoel Gonçalves Ferreira Filho[28], para quem o fenômeno da corrupção é registrado desde a Antigüidade, acrescentando que, nos dias que correm, não é ele um fenômeno exclusivamente brasileiro:

> o mesmo se passa noutros (países), inclusive nos mais desenvolvidos: Japão, Holanda, França, Estados Unidos, URSS, etc. E isto a ponto de provocar reuniões internacionais, como o 5º Congresso Mundial sobre a Corrupção, em Amsterdã, na Holanda, em março passado.

Luca Mezzetti, quando esteve no Brasil, por ocasião do 10º Encontro Nacional de Direito Constitucional, que tratou do regime democrático e da questão da corrupção política, apresentou um panorama europeu de combate à corrupção. Medidas legislativas e não legislativas estão sendo e ainda serão tomadas nos mais diversos países europeus para a luta contra esta patologia eleitoral. São os casos, *v.g.*, da Alemanha, onde existem, em alguns de

[23] DUVERGER, Maurice. *Os partidos...* p. 22 e s., apresenta aspecto interessante da corrupção no desenvolvimento dos grupos parlamentares britânicos, tendo ela "ocupado lugar assaz importante" nesse processo. Sustenta o autor, ainda que com certa precaução, "a importância que esses fenômenos de corrupção assumem numa certa fase do desenvolvimento democrático, como meio de o Governo resistir a uma pressão crescente das assembléias (...)".

[24] *A corrupção*... p. 37.

[25] *A corrupção...* p.38 e s..

[26] *A corrupção*... p. 40.

[27] *Improbidade...* p. 122 e ss.

[28] *A corrupção como fenômeno...* p. 1; o texto se refere, provavelmente, a março de 1991, ano de publicação do artigo.

seus *Länder*, as "Seções anti-corrupção", e da França, com o "Serviço central de prevenção da corrupção", criado em 1993[29].

A corrupção, pois, não é recente e nem fenômeno exclusivo brasileiro. Sobre a sua essência, afirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho[30] que

> sempre foi ela vista como um mal. E um mal gravíssimo, que solapa os alicerces do Estado e ameaça a sociedade. Assemelha-se à podridão do fruto. É o que assinala a etimologia do termo. *Corruptio*, em latim, é a explosão do âmago de um fruto, em razão da sua podridão interna. Assim, o que se encara como corrupção não é apenas uma falta, grave sem dúvida, mas que não transcende a pessoa que a comete. É uma falta que perverte, e por isso ameaça o regime, porque solapa os seus fundamentos.

Na política, a corrupção "está associada à persecução de objetivos privados em detrimento do interesse geral" [31], observa Elival da Silva Ramos. Tomam-se decisões políticas levando-se em conta interesses de grupos ou até mesmo interesses particulares, dando-lhes roupagem de interesse público. Mas esta utilização do exercício do poder político para a obtenção de vantagens pessoais, em geral, vantagens pecuniárias, em típico desvio de poder, não é a única forma de manifestação do fenômeno da corrupção. O fenômeno da corrupção pode se manifestar igualmente de modo a utilizar-se de meios ilícitos para o alcance de fins lícitos. Distingue as situações Manoel Gonçalves Ferreira Filho[32]:

> Ninguém contestará, no entanto, ser corrupção todo ato que envolver uma *retribuição material* — essencialmente de dinheiro — o instrumento ou móvel da conduta indevida.
>
> Assim, há corrupção, seja quando se usa desse recurso para a obtenção do poder, seja quando se utiliza do poder para lograr proveito financeiro. Num caso, o dinheiro — usa-se o nome — é meio ilícito para fim lícito, no segundo é o objetivo ilícito de uma conduta.

A segunda forma de corrupção, apontada por Ferreira Filho, é mais "comum" na prática eleitoral-partidária, estando presente diuturnamente nos meios difusores de informação. Mas esta, por óbvio, pressupõe o exercício do poder político por parte daquele que pretende angariar vantagens indevidas, em típico desvio de poder. É a esta prática que se referiu Elival da Silva Ramos, em trecho anteriormente mencionado.

Mas é na primeira ordem de manifestações corruptivas que se enquadra a corrupção eleitoral. Sim, porque a finalidade do processo eleitoral é a apuração da vontade geral,

[29] *Consolidamento...* p. 33 e ss..
[30] *Corrupção e democracia*... p. 213 e s..
[31] *Ética e política...* p. 88.
[32] *Corrupção e democracia...* p. 214.

manifestada pelo voto, indicativa de determinado ou determinados candidatos para o loteamento de determinado ou determinados cargos públicos. A sua finalidade é, em suma, legitimar a aquisição do poder político. A corrupção no processo eleitoral acaba sendo a utilização de meios ilícitos, tais como compra de votos e fraude na sua contabilização, para o alcance de um fim lícito, que é a aquisição do poder político.

Atentou-se a esta patologia Mônica Herman Salem Caggiano[33] ao apontar que

> muitos e variados são os fatores atuantes no sentido de produzir ingerências na livre manifestação das opções políticas. Fatores que, quando acionados à margem das linhas da legalidade e da moralidade, quando manipulados de molde a produzir desvios na exteriorização das preferências político-eleitorais, ingressam na esfera patológica dominada pela corrupção, onde emerge, como terreno facilmente impregnável, o campo do financiamento das campanhas político-eleitorais.

De fato, muitas são as maneiras de desvirtuamento da livre manifestação das opções políticas, e se por um lado ninguém negará que a compra de votos ou o denominado voto de "cabresto" são manifestações deste fenômeno e devem ser combatidos, por outro não fica tão claro o enquadramento quando se trata, por exemplo, do financiamento partidário, quando, por óbvio, este não é, pelo ordenamento vigente, exclusivamente público. Pode-se argumentar que, com os vultosos financiamentos partidários, abusa-se do poder econômico, procedendo-se à compra desenfreada de votos, entre outros. A afirmativa é correta, mas aqui a conduta ilícita é a compra de votos em si, não o financiamento[34]. A resposta para esta sorte de problemas decorrentes do financiamento eleitoral está no controle dos gastos de campanha, evitando-se os "gastos não contabilizados", última moda em matéria eleitoral-partidária. Para tanto deve haver transparência no quanto se recebe, no quanto e em que se gasta. Parece simples, mas, infelizmente, não é.

Outro aspecto importante e igualmente preocupante do financiamento partidário diz respeito à vinculação que passa a existir entre o partido, cujos membros eventualmente passam a exercer o poder político, e o financiador de sua campanha. É mais uma vez Mônica Herman Salem Caggiano[35] quem chama a atenção para a "maciça intervenção financeira dos 'lobbies' nas campanhas político-partidárias", e este apoio será cobrado, futuramente, quando do exercício do poder político, que atenderá, por vezes, aos interesses desses grupos, em detrimento do interesse geral. Mas, ainda assim, o financiamento, em si, não é ilícito; ilícito é o

[33] *Legalidade...* p. 136.

[34] Os votos podem ser comprados, inclusive, com recursos de financiamento público, e nesse caso não se falaria que o financiamento público é corrupto.

[35] *Finanças partidárias...* p. 44 e s..

desvio de poder ulteriormente praticado. Em razão dessas peculiaridades é que se torna tão difícil o combate à corrupção eleitoral nessas hipóteses.

Por fim, outro momento em que se percebe grande ocorrência do fenômeno da corrupção eleitoral é o do próprio exercício do poder político: ocupantes de cargos públicos que se utilizam desta situação privilegiada com relação aos demais candidatos para se manterem no poder, que pode ser tanto no mesmo cargo quanto em outro qualquer; é o uso da própria "máquina" para nela se manter. Trata-se de situação peculiar, em que se confundem a corrupção no processo eleitoral com a corrupção no exercício do poder.

São estas situações, apresentadas em linhas gerais, em que a ética, de uma maneira ou de outra, é deixada de lado, rompendo-se valores os quais cabe ao Direito resguardar. Ensina Cezar Saldanha Souza Junior que

> o Direito é essa verdadeira atividade de sopesar o político e o ético. Descobrir qual é aquele mínimo ético que a sociedade precisa, naquele momento histórico, para preservar sua convivência e tornar esse mínimo ético obrigatório politicamente. Que papel fundamental! É o Direito que confere à política verdadeiro sentido de fim do humano. Sem a ética, a política seria uma política torta; é o Direito que endireita a política. É o Direito que coloca a política no caminho do bem, do humano, do justo. Justo que nós vamos descobrir na sociedade por meio da razão prática, pelo juiz, pelo legislador.

Nesse sentido, aponta a doutrina constitucionalista serem as regras que tratam da aquisição e exercício do poder materialmente constitucionais[36]. Assim, é próprio que se encontrem regras constitucionais que visem a coibir o fenômeno da corrupção tanto no processo eleitoral — aquisição — quanto no próprio exercício do poder político. E, no que diz respeito ao processo eleitoral, as precauções constitucionais contra a corrupção estão presentes expressamente no art. 14 da Constituição, dentre as quais algumas serão rapidamente apontadas.

Já em seu *caput*, prevê o texto constitucional o voto secreto. Esta é, sem dúvida, uma das mais importantes manifestações da liberdade de opção política. Na opinião de Manoel Gonçalves Ferreira Filho.[37]

> a experiência demonstrou que somente em segredo o cidadão comum pode seguir a própria consciência na determinação de quem há de merecer o seu voto. Se é indiscutível que mesmo com o sigilo obrigatório as consciências muitas vezes são violentadas, sem ele não há, na prática, verdadeira liberdade de voto.

[36] Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso...* p. 11.

[37] *Comentários...* p. 120.

Neste mesmo artigo, em seu §6º, há dispositivo que obriga a renúncia de mandato para o Presidente, o Governador de Estado ou do Distrito Federal e o Prefeito que pretender concorrer a outro cargo seis meses antes do pleito. Busca-se, assim, evitar o uso do poder político com o propósito de nele se manter. O mesmo objetiva o §7º seguinte, que determina inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consangüíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção, do Presidente, de Governador e de Prefeito ou de quem os haja substituído dentro dos seis meses anteriores ao pleito, salvo se já titular de mandato eletivo e candidato à reeleição.

Vale uma última menção à possibilidade de impugnação de mandato eletivo perante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação em razão de abuso de poder econômico, corrupção ou fraude no processo eleitoral.

## Conclusão: os partidos políticos, a corrupção eleitoral e a democracia – retomada dos valores éticos

A democracia representativa, por meio dos partidos, é a fórmula que se mostrou mais adequada, ao menos até o momento, para conciliar os mais diversos interesses em uma vontade geral. Dada esta realidade, mostra-se necessário o aprofundamento nos estudos do sistema eleitoral-partidário, principalmente em seus efeitos perversos, para que se possa combatê-los, fortalecendo-se a democracia partidária.

Aponta Norberto Bobbio uma série de "promessas não cumpridas" pelo regime democrático, algumas delas intimamente ligadas aos partidos e à corrupção que por meio deles toma forma. São elas "a sobrevivência do poder invisível", "a permanência das oligarquias", "a supressão dos corpos intermediários", "a revanche da representação dos interesses", "a participação interrompida", "o cidadão não educado".

> Todas são situações a partir das quais não se pode falar precisamente de "degeneração" da democracia, mas sim de adaptação natural dos princípios abstratos à realidade ou de inevitável contaminação da teoria quando forçada a submeter-se às exigências da prática. Todas, menos uma: a sobrevivência (e a robusta consistência) de um poder invisível ao lado ou sob (ou mesmo sobre) o poder visível, como acontece, por exemplo, na Itália. Pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder.[38]

[38] *O futuro...* p. 10.

Essa visibilidade — ou transparência — do poder pode ser mais bem percebida nos governos de âmbito local. Afirma Elival da Silva Ramos[39] que a descentralização política é instrumento institucional que "muito pode auxiliar na prevenção à corrupção, à medida que aproxima os governantes dos governados, tornando mais simples e direto o controle da implementação das políticas públicas". São nestes focos de exercício do poder político que deveriam ser tomadas as decisões que digam mais de perto aos interesses dos indivíduos. Nos governos municipais há maiores possibilidades de contato direto com os que exercem esse poder.

Agora, mais uma vez na lição de Norberto Bobbio[40], estes "cidadãos ativos" devem estar informados de alguns ideais, valores éticos, enfim. O primeiro deles é o ideal da tolerância, pois, "se hoje existe uma ameaça à paz mundial, esta vem ainda uma vez do fanatismo, ou seja, da crença cega na própria verdade e na força capaz de impô-la". O segundo ideal seria o da não-violência. O terceiro é o da renovação gradual da sociedade, pelo qual o livre debate de idéias permite mudanças conscientes e conciliatórias das mentalidades — são as "revoluções silenciosas". Por fim, o ideal da irmandade, a fraternidade ou solidariedade da Revolução Francesa.

A corrupção política, em geral, e a corrupção eleitoral, em específico, somente podem ser efetivamente combatidas em uma democracia em que o exercício do poder apresente-se visível e transparente à opinião pública, abastecida esta de valores éticos com os quais será confrontado o exercício do poder político. Estas são condições sem as quais não se pode falar em democracia material.

## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia – uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: ano 10, nº 41, out/dez de 2002.

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

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

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

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

_____. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado, 1987.

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

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

[39] *Ética e política...* p. 94.

[40] *O futuro...* p. 39.

FERRAZ, Manoel Martins de Figueiredo. A corrupção eleitoral no direito romano. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: nº 172, abr/jun de 1988, p. 37-45.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A corrupção como fenômeno social e político. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: nº 185, jul/set de 1991, p. 1-18.

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

_____. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. vol. I, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. Corrupção e democracia. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: nº 226, out/dez de 2001, p. 213-218.

_____. *Curso de Direito Constitucional*. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. *Sete vezes democracia*. São Paulo: Convívio, 1977.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

HORTA, Raul Machado. Improbidade e corrupção. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: nº 236, abr/jun de 2004, p. 121-128.

_____. Política, ética e controle da improbidade. In: *O Regime democrático e a questão da corrupção política*, Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva – coordenadores. São Paulo: Atlas, 2004, p. 96-100.

LEMBO, Cláudio. Ética e poder. In: *O Regime democrático e a questão da corrupção política*, Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva – coordenadores. São Paulo: Atlas, 2004, p81-86.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Reflexões constitucionais sobre financiamento de campanhas eleitorais. In: *O Regime democrático e a questão da corrupção política*, Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva – coordenadores. São Paulo: Atlas, 2004, p. 103-115.

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

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

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

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

_____. Representação e democracia. In: *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*. São Paulo: ano 3, nº 9, março de 1990, p. 7-10.

ROSAS, Roberto. A corrupção eleitoral. In: *O Regime democrático e a questão da corrupção política*, Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva – coordenadores. São Paulo: Atlas, 2004, p. 143-146.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. Direito Constitucional e a corrupção política. In: *O Regime democrático e a questão da corrupção política*, Zilveti, Fernando Aurelio, Lopes, Silva – coordenadores. São Paulo: Atlas, 2004, p. 73-80.