

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

**A EFICIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES E A CONCEPÇÃO DA MATRIZ JURÍDICA
INSTITUCIONAL NA VISÃO DE DOUGLASS NORTH: ANÁLISE DO PROCESSO
ELEITORAL BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO E SUA
REGULAÇÃO NO PÓS-CONSTITUINTE DE 1988**

CALINCA ALVES MOTA

**PASSO FUNDO
2019**

CALINCA ALVES MOTA

**A EFICIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES E A CONCEPÇÃO DA MATRIZ JURÍDICA
INSTITUCIONAL NA VISÃO DE DOUGLASS NORTH: ANÁLISE DO PROCESSO
ELEITORAL BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO E SUA
REGULAÇÃO NO PÓS-CONSTITUINTE DE 1988**

Dissertação submetida à Banca de Defesa Final na Universidade de Passo Fundo (UPF), para conclusão do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direito (Modelo PPG / Institucional Direito UPF).
Orientadora: Professora Doutora Karen Beltrame Becker Fritz.
Coorientador: Professor Doutor Luiz Fernando Fritz Filho.

PASSO FUNDO

2019

CIP – Catalogação na Publicação

M917e Mota, Calinca Alves

A eficiência das instituições e a concepção da matriz jurídica institucional na visão de Douglas North : análise do processo eleitoral brasileiro contemporâneo e sua regulação no pós-constituente de 1988 / Calinca Alves Mota. – 2019.

91 f. ; 30 cm.

Orientadora: Prof^{fa}. Dr^a. Karen Beltrame Becker Fritz.

Coorientador: Prof. Dr. Luiz Fernando Fritz Filho.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Passo Fundo, 2019.

1. Democratização – Sociedade. 2. North, Douglass C., 1920-2015. 3. Eleições – Processo. 4. Sociologia jurídica. 5. Instituições. 6. Eficiência organizacional. I. Fritz, Karen Beltrame Becker, orientadora. II. Fritz Filho, Luiz Fernando, coorientador. III. Título.

CDU: 340.12

Catalogação: Bibliotecária Schirlei T. da Silva Vaz - CRB 10/1364

Agradeço aos meus colegas e amigos pelas palavras e
votos de incentivo e carinho.

Agradeço às mulheres fortes e determinadas da minha
vida, que dia a dia me ensinam a conciliar os afetos de
ser, ao mesmo tempo, mãe e filha!

Minha guerreira mãe, Marilene, e a desbravadora filha
amada, Adara.

Agradeço o apoio incondicional da amiga e grande
mestre, Dra. Karen Beltrame Becker Fritz, que nos
proporcionou construir uma amizade linda, a qual
levaremos para toda a vida!

E, ao universo, agradeço pelas pessoas maravilhosas que
colocou no meu caminho.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade de Passo Fundo, a Coordenação do Curso de Mestrado em Direito, a Banca Examinadora e a orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca desse.

Passo Fundo, 29 de março de 2019.

CALINCA ALVES MOTA
Mestranda

**UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO**

A comissão examinadora, abaixo assinada, aprova a dissertação de mestrado:

**A EFICIÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES E A CONCEPÇÃO DA MATRIZ JURÍDICA
INSTITUCIONAL NA VISÃO DE DOUGLASS NORTH: ANÁLISE DO PROCESSO
ELEITORAL BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO E SUA
REGULAÇÃO NO PÓS-CONSTITUINTE DE 1988**

Elaborada por

Calinca Alves Mota
como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Karen Beltrame Becker Fritz
(Presidente – Orientadora)

Prof. Doutor Luiz Fernando Fritz Filho
(Membro da Banca – Coorientador)

Prof. Doutor Neuro José Zambam
(Membro da Banca)

Profa. Dra. Josiane Petry Faria
(Membro da Banca)

Passo Fundo, 29 de março de 2019.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Ac.	–	Acórdão
ADI	–	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED	–	Análise Econômica do Direito
CE	–	Código Eleitoral
CF/88	–	Constituição federal de 1988
NEI	–	Nova Economia Institucional
MP	–	Ministério Público
STF	–	Supremo Tribunal Federal
TSE	–	Tribunal Superior Eleitoral
TRE	–	Tribunal Regional Eleitoral
UPF	–	Universidade de Passo Fundo

SUMÁRIO

RESUMO	8
ABSTRACT	9
1 INTRODUÇÃO.....	10
2 REFERÊNCIAS DA HISTÓRIA SOBRE O PROCESSO POLÍTICO- CONÔMICO NACIONAL	13
2.1 As origens do Estado brasileiro na visão dos clássicos	13
2.2 As origens do Estado brasileiro na visão dos contemporâneos.....	20
2.3 A caminhada das instituições políticas brasileiras	25
2.4 O desenvolvimento do modelo político das campanhas eleitorais: entendendo a composição da Matriz Institucional no <i>jogo político</i> <i>brasileiro</i>	31
3 AS CONCEPÇÕES DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL	39
3.1 A NEI e a definição das “regras do jogo” na visão de Douglas North	39
3.2 Compreensão de <i>externalidades</i> e <i>comportamentos oportunistas</i>	48
3.3 Análise das bases econômicas da ciência política moderna: o desenvolvimento de uma <i>ordem de “acesso aberta”</i>	52
4 ANÁLISE DO CASO BRASIL	56
4.1 O modelo de financiamento das campanhas eleitorais adotado no Brasil e as balizas de sustentação do sistema político.....	57
4.2 A função reguladora (normativa) do TSE e a fiscalização implementada nos processos de prestação de contas das campanhas	62
4.3 Questões jurídicas: análise das normativas regulamentares das campanhas políticas e da conexão com os <i>abusos do poder político, e</i> <i>econômico e corrupção eleitoral</i> – causa ou consequência do sistema político?	67
5 CONCLUSÃO.....	77
REFERÊNCIAS.....	81
ANEXOS	88

RESUMO

A presente dissertação é fruto dos estudos desenvolvidos no curso de mestrado da Universidade de Passo Fundo (UPF), Rio Grande do Sul, Brasil, ao longo do biênio 2017-2018, e se deu pela observação empírica da existência de *lacunas* na compreensão da composição *político-econômico-jurídica* durante a formação do Estado Constitucional Brasileiro. Desenvolveu-se, então, um estudo no plano concreto da evolução do processo de democratização, focado na visão *histórico-institucional* da formação da sua *Matriz Jurídica* e compreendendo a busca legislativa constante em aprimorar o processo de amadurecimento das instituições sociais e políticas. Defendeu-se que tal processo de democratização da sociedade brasileira ganhou força e visibilidade nas últimas décadas e buscou-se denominar as variantes que moldaram esta caminhada institucional. Para tanto, foram trabalhadas hipóteses que aventam a construção do processo de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil, a análise da evolução dos procedimentos de fiscalização implementados após a Constituição federal de 1988, a estrutura “prática” da nossa *Matriz Jurídica Institucional Regulatória* e a composição da “base legitimatória” que estruturam o *Estado Democrático de Direito*, à mensurar o grau de eficiência das nossas instituições democráticas com base nas Teorias da Nova Economia Institucional (NEI) e seu ilustre pensador Douglass North.

Palavras-Chave eficiência, instituições, matriz jurídica, Douglass North, processo eleitoral brasileiro.

ABSTRACT:

The present dissertation is fruit of the studies developed in the Master course of the University of Passo Fundo (UPF), Rio Grande do Sul, Brazil, over biennium 2017-2018, made themselves by empirical observation the existence of failings on understanding the composition of political – economic - juridical during training of Brazilian Constitutional State. Developed, then, a study on concrete plan of evolution the spread of democracy, focused on the historical-institutional view their formation and of their matrix legal and comprising the constant legislative pursuit to upgrade the ripening process of social and political institutions. Argued that as to the democratization process in Brazilian society regained strength and visibility in recent decades and sought call the variants which shaped this institutional journey. Therefore, were worked hypotheses, that suggest construction of the financing of the campaigns electoral process in Brazil, the analysis of the evolution of inspection procedures implemented after the Federal Constitution of 1988, the “practical” framework of Our judicial and institutional regulatory and the composition of the “legitimizing basis” that structure the democratic rule of law, measure the degree of efficiency of our democratic institutions. Based on the theories of the new institutional Economy (NEI), and his illustrious Douglass North thinker.

Keywords: efficiency, institutions, legal matrix, Douglass North, Brazilian electoral process.

1 INTRODUÇÃO

É cediço que o processo de democratização da sociedade brasileira ganhou força e visibilidade nas últimas décadas, embora o cenário nacional careça de estudos críticos sobre as variantes que influenciaram nesta caminhada institucional.

O Direito de Sufrágio Universal, garantido pela Constituição Federal de 1988, e sua perfectibilização pelo instituto do *voto*, tem sido priorizado formalmente. Inobstante, restou legada a um segundo plano a análise *dos meios*, quais sejam, dos conteúdos e dos instrumentos de evolução, controle social e formação jurídico-institucional, bem como toda a matéria de fundo que compõe esse panorama *histórico e político brasileiro*.

Ao longo do estudo, foram trabalhadas as hipóteses de que: i) o processo histórico de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil contribuiu para a evolução dos procedimentos de fiscalização implementados após a Constituição federal de 1988; e ii) o papel atual das instituições na operacionalização jurídica regulatória não está sendo suficiente dentro deste “sistema de controle” implantado dos gastos de campanhas eleitorais.

Assim, entende-se que compreender a composição histórica e a estrutura “prática” regulatória da nossa *Matriz Jurídica Institucional*, aquela decorrente da evolução do processo político com foco na análise da regulamentação das campanhas políticas do pós-constituente de 1988, é abarcar em si mesmo a construção da base legítima do nosso *Estado democrático brasileiro*.

A escolha do presente tema de estudos se deu pela observação da existência de lacunas acerca da compreensão da composição *político-econômico-jurídica*¹ que vivenciou e vivencia o Estado constitucional brasileiro. Tem-se, então, um estudo no plano concreto do seu processo de democratização,² numa visão *histórico-*

¹ “O processo social, na realidade, é um todo indivisível. De seu grande curso, a mão classificadora do examinador extrai artificialmente os fatos econômicos”. SCHUMPETER, Joseph A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1997. p. 23. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/joaoraucerribeirosoares/a-teoria-do-desenvolvimento-econmico-joseph-a-schumpeter>>. Acesso em: 25 maio 2018.

² “[...] de uma literatura que não poupa as críticas à democracia e às suas instituições fundamentais (em primeiro lugar ao parlamento e aos partidos), desvendando sua aspiração ilusória ou ‘ideológica’, a cobertura de poderes e interesses oligárquicos frequentemente desprezíveis, a decadência do espírito público, o desgaste moral e, de qualquer forma, a dificuldade de enfrentar os desafios terríveis dos últimos tempos do século passado e do século atual”. ZAGREBELSKY,

institucional da formação da sua *matriz jurídica*, compreendendo a busca legislativa constante em aprimorar o processo de evolução de suas instituições sociais e políticas, como modelos pensados e eleitos pela constituinte de 1988.

Sabe-se que os direitos “de sufrágio” compõem a guia mestra, como pilar de sustentação do Estado. Logo, estudar as formas com que vêm sendo construídas as relações que o compõem, dentro da casuística operacional e jurisdicional da condução do processo eleitoral, com a perspectiva – que tem a “pretensão” – de se desgarrar do clamor de paixões políticas e ideologias partidárias, torna-se fundamental para compreender o contexto que vive a sociedade brasileira e para mensurar o grau de eficiência das nossas instituições.³

Busca-se dar conta dessa temática por meio de um estudo embasado nas teorias e na relação entre as diversas ciências sociais, com especial atenção às relações entre o Direito e a abordagem institucionalista, que deriva das teorias da Análise Econômica do Direito (AED).

Acredita-se que, partindo o estudo de um viés da racionalidade das ciências econômicas, seja possível traçar um panorama, que inicia com os elementos de formação histórica, para, a partir das conjecturas de teóricos clássicos e contemporâneos da literatura nacional, compreender as concepções que fundam a nossa ciência política-jurídica e as implícitas teorias socioeconômicas, que, ao fim, culminaram na regulamentação jurídica operacionalizada no processo eleitoral que experienciamos no Estado Brasileiro hoje.

O objetivo é compreender a conseqüente evolução das “regras do jogo” e o efetivo papel das instituições democráticas implementado nos mecanismos de evolução e controle. Nestas breves linhas, buscou-se exemplificar como a nossa legislação pátria, num processo de evolução institucional legislativa no tempo, vem promovendo mecanismos jurídicos de aperfeiçoamento da lisura do processo eleitoral, valendo-se de inúmeros regulamentos, que têm, na sua essência, o *telos* – objetivo – de equilibrar a disputa eleitoral, levando a efeito o princípio democrático que sustentou a nossa Constituição de 1988.

Assim, a dissertação está desenvolvida em três capítulos. O primeiro capítulo analisa os aspectos da história sobre o processo político-econômico nacional, na

Gustavo. **A crucificação e a democracia**. Tradução de Mônica Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 35.

³ SOUZA, Jessé. **A elite do atraso - da escravidão à Lava Jato**. São Paulo: Leya, 2016.

visão de alguns dos autores conhecidos da nossa literatura, como Raymundo Faoro, Caio Prado, Sérgio Buarque de Holanda, Celso Furtado, Roberto Da Matta, entre outros. Para, dessa forma, partir-se à compreensão da evolução das instituições políticas, do modelo das campanhas e dos mecanismos de fiscalização implementados, com base no referencial teórico da Teoria da Evolução Institucional de Douglas North, e da concepção da interação dos seus sistemas em constante evolução.

Então, num terceiro momento, com base na análise das balizas econômicas que influenciaram o sistema normativo posto, conclui-se com o estudo da regulamentação incidente sobre o processo eleitoral brasileiro na prática, seus vícios de legitimidade, distorções e externalidades negativas, com foco na constituição de uma Matriz Jurídica para implementar a fiscalização e o controle institucional, compreendida, para tanto, como o processo jurisdicional de competência da Justiça Eleitoral especializada.

É imperioso destacar que as diversas concepções das teorias do Estado e das instituições aqui abarcadas visam analisar o processo de evolução no tempo, para aclarar as estratégias políticas e econômicas de controle e dominação social, com suas ideologias-repressivas, seus comportamentos oportunistas e suas correspondências estruturadas pelas relações obscuras, ignoradas e/ou não mensuradas.

Para tanto, utilizou-se da teoria das instituições e da evolução institucional de Douglass North, que, pela completude com que trata os assuntos conexos dos sistemas vivos de economia, política e direito, concedeu a ele o Prêmio Nobel em 1993.

2 REFERÊNCIAS DA HISTÓRIA SOBRE O PROCESSO POLÍTICO-ECONÔMICO NACIONAL¹¹

Este capítulo está dividido em quatro seções. A seção 1 trabalha a questão das origens do Estado brasileiro, segundo autores conhecidos pelo seu trabalho em história e sociologia política. Na seção 2, tem-se a continuidade da análise da perspectiva histórica e antropológica pela visão de escritores contemporâneos. Dando sequência, na seção 3, apresenta-se um ensaio sobre a evolução das instituições políticas brasileiras. E, assim, encerra-se o capítulo com a seção 4, sobre o prisma do modelo político das campanhas eleitorais adotados no Brasil e a composição da sua Matriz Jurídica Institucional no “jogo político brasileiro”.

2.1 As origens do Estado brasileiro na visão dos clássicos

Alguns autores, como Buarque de Holanda, Celso Furtado, Caio Prado, Raymundo Faoro, Roberto Da Matta, Avelar e Cintra,¹² afirmam que as origens da sociedade brasileira se fundam na sua raiz *agrícola colonial, imperialista, escravocrata*¹³ e *absolutista feudal de concepção soberana*, herdada da coroa portuguesa desde os tempos da colonização, motivada pela *exploração das novas terras*, cujas tradições familiares beneficiavam seus padrinhos “políticos”, sob o manto da imunidade armada do exército e no mais fiel conceito de *vassalagem*.¹⁴

Segundo Raymundo Faoro, em seu clássico estudo, *Os donos do poder*, “O fervor popular, a ardente adoração da arraia miúda, não proclamou apenas um senhor, ao molde tradicional”, eis que, do sofrimento popular, do sangue dos

¹¹ Ressalta-se que a bibliografia citada não representa, necessariamente, concordância com o posicionamento dos autores, optou-se pelo modelo expositivo narrativo-hermenêutico, consoante às orientações metodológicas do PPG-Direito da Universidade de Passo Fundo, RS. A proposição de um método lógico operacional dedutivo de abordagem qualitativa e pesquisa técnica documental e bibliográfica, conforme projeto de pesquisa apresentado à instituição em março de 2017.

¹² AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 22, 24.

¹³ PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo** – Colônia. São Paulo: Brasiliense, 1965. P. 267.

¹⁴ “Sob o aspecto econômico-social, aos senhores está reservada uma renda, resultante da exploração da terra. Politicamente, a camada dominante, associada ao rei por *convívio fraternal* e de *irmandade*, dispõe de poderes administrativos e de comando, os quais, para se atrelarem ao rei, dependem de negociações e entendimentos”. FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1975. p. 19.

exaltados partidários, das cinzas revolucionárias, um novo tipo de autoridade nascia, à imagem do primeiro rei: a autoridade do carisma!¹⁵

Nossos relatos históricos remontam à formação de uma sociedade dividida em castas sociais, de fundo colonial e fortemente calcada na exploração da mão de obra escrava do negro de origem africana. Esse contexto social serviu de base para a conformação das primeiras inter-relações que, aos poucos, foram se moldando e formando as nossas instituições de fundo político.

Para tanto, Faoro, utilizando-se dos conceitos de origem sociológica de Max Weber,¹⁶ classifica três tipos de dominação social, assim compreendidas como *legítimas ou legitimadas*, que intitula *puros – autônomos ou aceitos* –, quais sejam: i) a dominação racional; ii) a dominação tradicional; e iii) a dominação carismática, a mais complexa e perigosa das dominações de fins políticos.¹⁷

Tais concepções de cunho epistemológico são fundamentais para compreender a estrutura interna das relações de correspondência que foram evoluindo e se tornaram as instituições que conhecemos hoje, sejam de fins políticos declarados ou institucionais sociais.

E o autor segue, na sua análise, relatando uma espécie de comportamento de entrega de espécie emocional, santificada, quase heroica, do qual é formado o nosso “Estado patrimonial de estamento”,¹⁸ segundo a sua concepção, numa sociedade que foi tolhida, impedida e amordaçada das vias de representação popular.¹⁹

¹⁵ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1975. p.43.

¹⁶ Em *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tradução livre: *Economia e sociedade*.

¹⁷ “Na verdade, o Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes mais profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio da dominação de classes”. CARNOY, Martin. **Estado e teoria da Constituição**. 2. ed. [S. l.]: Papyrus, 1983. p. 67.

¹⁸ “[...] às duas classes que lutam no interior do quadro político de classes. Uma delas consiste na *utilização* pela classe dominante das formas democráticas (eleições, parlamento) como meio para oferecer a ilusão de participação das massas no Estado, enquanto que o poder econômico da classe dominante garante a reprodução das relações entre capital e o trabalho na produção”. CARNOY, 1983, p. 71-72.

¹⁹ A Democracia em **Platão** “[...] nasce a partir das contradições existentes na Cidade Oligárquica. Conscientes de que são explorados, os mais pobres percebem a fragilidade e a completa dependência dos oligarcas em relação ao dinheiro [...] o homem democrático seria um oligarca empobrecido, que por isso se tornou inimigo da oligarquia”. Logo, um regime marcado por *instabilidade, incompetência, relativismo e indiferença*, que eleva pessoas *incompetentes* ao governo das cidades (a arte do absoluto e do *dever ser*). Já **Aristóteles**, em seu *racionalismo*, defende o empirismo e a ideia de uma realidade material do *ser*, ou seja, o conhecimento e as informações obtidos da *realidade político-jurídica* o fazem criar modelos políticos abstratos e formular concepções claras sobre os comportamentos dos *justos e injustos*. A política engloba a moral e se torna a arte da convivência social, numa visível tentativa de dar conteúdo material às *concepções fluídas do comportamento político*. MEZZARROBA, Orides (Org.). **Humanismo**

Nossa burocracia de caráter aristocrático é formada por uma ética unívoca de estilo de vida particularizado que se soma a um impregnado espírito pré-capitalista soberano.²⁰

O estamento, cada vez mais de caráter burocrático, filho legítimo do Estado patrimonial, ampara a atividade que lhe fornece os ingressos, com os quais alimenta sua nobreza e seu ócio de ostentação, auxilia o sócio de suas empresas, estabilizando a economia, em favor do direito de dirigi-la, de forma direta e íntima.²¹

Tal capitalismo, que se define comercial de bases instáveis,²² *politicamente orientado*, só é compatível com a organização política estamental e burocrática. Ajusta para si o direito posto e limita a ideologia econômica, expandindo-se em monopólios, privilégios e concessões.²³ Defende, ainda, que o Estado, assim como seu estado maior de domínio e feição politicamente orientada, alimenta-se da *classe comercial* que tanto “despreza e alvitra” e funda suas balizas de sustentação nas tais relações do *plano existencial econômico*, que se diga político aristocrático.

Raymundo Faoro afirma que a “lei de bronze das oligarquias” impõe o domínio de poucos sobre uma base democrática,²⁴ por força da *coesão e da organização da minoria, amalgamando incessantemente os contingentes novos*. Numa linha progressiva de evolução política, a dita *classe dirigente*, no Estado moderno, tomaria maior consistência com o desenvolvimento da burocracia, que se “derrama na tecnocracia”.²⁵ Assim, “Estado e nação, governo e povo, dissociados e em velado antagonismo, marcham em trilhas próprias, e utilizando-se dos feitos de Sérgio Buarque de Holanda, descreve-se: ‘O Brasil é um negócio aos olhos de Portugal’”.²⁶

político: presença humanista no transversal do pensamento político. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. p. 19-25.

²⁰ FAORO, 1975, p. 48

²¹ FAORO, 1975, p. 56.

²² “Um último fator, finalmente, traz a sua contribuição, e contribuição apreciável de resíduos sociais inaproveitáveis. É a instabilidade que caracteriza a economia brasileira e não lhes permite nunca assentar-se sólida e permanentemente em bases seguras”. PRADO JÚNIOR, 1965, p. 284.

²³ FAORO, 1975, p. 67.

²⁴ “Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestre de corporação e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos, em constante oposição, tem vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada, uma guerra que terminou sempre ou por uma transformação revolucionária, da sociedade inteira, ou pela destruição das suas classes em luta”. MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. 1999. p. 7. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2018.

²⁵ FAORO, 1975, p. 90.

²⁶ FAORO, 1975, p. 90.

A literatura converge na compreensão de que as instituições representativas brasileiras são formadas por uma ética particularizada, que se centraliza numa agricultura exploratória e forma uma espécie de burocracia voltada aos fins econômicos. Logo, nessa leitura social, forma-se uma sociedade cuja política das instituições é altamente inconstante, eis que prioriza a submissão das vontades civis ao interesse patrimonial do capital econômico dominante. Não se logrou êxito em moldar um conceito de democracia participativa colaborativa e, ainda, há um longo caminho a percorrer na busca de evoluir no pensamento institucional.

No contexto dessas palavras, que são consenso entre os pensadores que se dedicam a estudar os fundamentos da nossa teoria política, encontramos “a base” que subsidia a formação das instituições político-democráticas nacionais, ou seja, fomos fundados por fortes oligarquias econômicas de dominação das classes menos favorecidas.

Tais conexões foram moldadas pelos fins patrimoniais da subserviência, o que afasta a possibilidade de desenvolver o embrião da compreensão das dignidades humanas, na medida em que nossa concepção de pátria se funde aos interesses financeiros nacionais e globais.

Faoro (re)afirma suas bases ideológicas 32 anos mais tarde, no livro *A República Inacabada*, descrevendo que a formação da *consciência ideológica nacional brasileira* parte das concepções colonialistas e imperialistas. O pensamento político brasileiro se assenta nas bases irremediavelmente portuguesas. Faoro vai buscar em Marx o conceito das *ideologias por contágio*,²⁷ para explicar a forma com que se processam as ideias da classe dominante para com as submissas.

Uma *operação ideológica* se instrumentaliza em forma de “controle das classes dominadas”, uma espécie de *falsa consciência* que leva à fusão de ideologias e à difusão da dominação *opressora*. Logo, a “atividade política vem antes, precedendo as formas da lei”.²⁸

²⁷ A teoria marxista da “Ideologia por Contágio” e o Estado como instrumento de violência e imposição da força física “As ideias de *totalidade*, de *interconexão* de todos os fenômenos, de unidade e luta dos contrários, de superação dialética (*aufheben*) – como negação de uma determinada realidade, conservação de algo essencial à realidade negada e elevação da síntese a um nível superior. [...] A profundidade do humanismo marxista ancora-se em temas que questionam a própria humanidade como produto, ou seja como construção social a partir da auto atividade humana, elemento de produção primeira da sociedade”. CASTRO, Matheus Felipe de. Presença humanista no pensamento político de Marx. Parte III, seção 2.1. MEZZARROBA. 2007. p. 223-239.

²⁸ FAORO, Raymundo. **A República Inacabada**. Existe um pensamento político brasileiro? São Paulo: Globo, 2007. p. 33, 34, 38-40.

E, neste ponto em especial, observa-se a fusão dos institutos “da política” e “do direito”, na concepção deste clássico da literatura brasileira. Logo, inicia-se a fase de formação da nossa *Matriz Institucional Jurídico Regulatória na visão de North*, pois as relações sociais – políticas e culturais (os costumes) – são o alicerce no qual uma sociedade vai erguendo suas normas jurídicas regulatórias. Razão pela qual é absolutamente inconcebível pensar em compreender uma instituição sem conhecer sua história, seus pontos e contrapontos doutrinários, *de fato e de vivência*.

Raymundo Faoro assevera que a “atividade política como experiência” de dissociação entre os dois mundos – *a regra e a conduta* – na qual ocorre o rompimento e a prevalência da realidade prática, contém uma falha de *pensamento político real*. Para o autor, o “pensamento político é atividade”, então fim e meio em si mesmo. E, pelo fato de termos nascido de uma tradição *absolutista liberal* de *cooptar* interesses econômicos divergentes, eis que se funda, nos interesses econômicos do Estado, a sua essência e existência políticas, relegando ao segundo plano os interesses humanos e sociais da coletividade pensada em sua dignidade.²⁹

Afirma, Raymundo, ainda em seus estudos, que o liberalismo e a democracia são *inconciliáveis num mesmo sistema político*, pois o liberalismo é excludente das cidadanias, e, tendo o Brasil raízes individualistas tão profundas de uma “democracia de base liberal”,³⁰ o resultado não seria outro senão um “monstro patrimonial-estamental-autoritário que está vivo na realidade brasileira”.³¹

Ressalta-se que, desde a proclamação da República, de 15 de novembro de 1889, “institucionalizamos o coronelismo estadual”, o presidente nada mais é que um *delegado dos governadores*, que deriva seu poder político da junção dos fragmentos locais, esses sim “senhores do barão e cutelo em seus respectivos territórios latifundiários”.³²

Tal poder político fragmentado, reflexo dos interesses econômicos classificados, logo entra em conflito com a nossa concepção de República, eis que

²⁹ FAORO, 2007, p. 109.

³⁰ “[...] é a ausência de nexos moral. Raças e indivíduos mal se unem, não se fundem num todo coeso: justapõem-se antes uns aos outros; constituem unidades e grupos incoerentes que apenas coexistem e se tocam. Os mais fortes laços que lhes mantêm a integridade social não serão os primários e mais rudimentares vínculos humanos, os resultantes direta e imediatamente das relações de produção: em particular, a subordinação do escravo ou do semiescravo ao seu senhor. PRADO JÚNIOR, 1965, p. 340.

³¹ FAORO, 2007, p. 114.

³² Prefácio de Fábio Comparato. FAORO, 2007, p. 12.

“a salvaguarda do Regime Republicano é a democracia” real, e não a simbólica e fictícia que serve aos mandos e desmandos dos “Donos do Poder”.³³

É evidente, no Brasil, a carência de meios institucionais eficazes.³⁴ Do ponto de vista histórico, nossas constituições, ao longo do tempo, de 1824 a 1988, foram forjadas com um duplo sentido – jurídico e social – e refletem na prática as forças econômicas conflitantes da sociedade,³⁵ que, de fato, criam e transformam os valores e as *regras jurídicas do dever ser*.

Ao longo da história, autores defendem que carecemos de uma sintonia entre norma e semântica. Eis que a maioria das nossas Cartas Constitucionais *de fato* foram construídas na forma de Constituição Programa, em especial a de 1988, revestida de norma jurídica, ou, em outras palavras, a opção de uma classe política dominante, de uma autocracia legislada e de cuja formalização a maioria da sociedade foi excluída.

Da soma dos fatores: *Constituição em sentido social* mais *Constituição em sentido jurídico*, concebemos a tal Constituição Política, símbolo do poder constituinte legitimamente expresso.³⁶ Ademais, o grupo dominante dispõe de instrumentos de coação política, na medida em que o poder existe *de fato*. A legitimidade é um componente jurídico, pois a legalidade ou a legalização caminha para a estabilidade social, à medida que o poder vai se transformando em obediência e dever.³⁷

Coerção é uma força de constrangimento material que passa pelo arbítrio da *metafísica-absolutista*, que, segundo as bases do autor, transforma-se numa espécie de *autocracia* validada na postura *crítico-realista* correspondente a uma democracia *fragilizada, tradicional, carismática e racional*.³⁸

³³ Prefácio de Fábio Comparato. FAORO, 2007, p. 15-17.

³⁴ “As novas tendências do desenvolvimento do socialismo devem estar articuladas com uma estratégia renovada, que passará irremediavelmente pela rediscussão das tarefas das organizações político-partidárias. Isso porque existe hoje uma necessidade de vinculação entre as práticas democráticas e as práticas socialistas. São temas que continuam em aberto e muita coisa decorrerá das soluções que lhes forem colocadas”. BORGES FILHO, Nilson; MEZZARROBA, Ordes. O Partido político em Marx, Engels e Gramsci. Resenha Eleitoral, Florianópolis, Nova Série, v. 2, Edição Especial, mar. 1995. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-partido-politico-em-marx-engels-e-gramsci/index8043.html?no_cache=1&cHash=004791c2b6779a5f7e4d445b981d9bbc>. Acesso em: 26 maio 2018. Não paginado.

³⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 146, 164, 183.

³⁶ FAORO, 2007, p. 178.

³⁷ FAORO, 2007, p. 187, 188, 191.

³⁸ FAORO, 2007, p. 203, 206-210.

Para as concepções de construção da família patriarcal, parentes são: os consanguíneos, os compadrios, os vínculos de subordinação econômica e tudo o mais que os cerca. A universalidade contempla a formação da *instituição família*, então base das relações sociais, do patriarcalismo de *ordem econômica real* da formação brasileira,³⁹ tornando quase impossível ou inconcebível a separação entre o *público e o privado*. Logo, o resultado do nosso *patriarcalismo enraizado* distorce os poderes políticos.⁴⁰

Somos o fruto de uma civilização agrícola de raízes rurais.⁴¹ Assim, compreender nosso processo de colonização, numa visão sociológica da formação *monárquico-brasileira*, que monopolizava a política e dominava os parlamentos e as posições de mando, é fundamental para a concepção da nossa realidade social.⁴²

A dita família patriarcal fornece, destarte, “[...] o grande modelo por onde se hão de calcar, na vida política, as relações entre governantes e governados, entre monarcas e súditos”,⁴³ carregado, na visão dos “autores clássicos”, de um excessivo paternalismo, o ópio político das instituições!⁴⁴

Ademais, atentam os autores já citados para os vínculos de camaradagens e os “favorecimentos”⁴⁵ tipicamente nacionais. O Estado não deveria se consolidar na ampliação do “círculo familiar”, o que existe é a flagrante dificuldade em distinguir o que é público do que é privado.⁴⁶ Existe a ausência de transparência dos acertos e acordos ditos *públicos*, em um jogo de interesses velado, obscuro e subestimado. Nossa formação democrática e a conformação das instituições políticas – partidos políticos, eleições, liberdade de imprensa, sindicatos, associações – foram marcadas pelo corporativismo, pela ausência de um reconhecimento social, pela carência da cultura da democracia e por uma imensa fragilidade social.⁴⁷

³⁹ Em Sérgio Buarque de Holanda: **Analista das Instituições Brasileira**. In: FAORO, Raymundo. A República Inacabada. Existe um Pensamento Político Brasileiro? São Paulo: Globo, 2007. p. 269-270.

⁴⁰ “[...] de que provem a frouxidão das instituições e a falta de coesão social. E aí faz uma reflexão de interesse atual, quando lembra que se estes traços, considerados defeitos em nosso tempo, existiram desde sempre, não tem sentido a nostalgia de um passado hipoteticamente mais bem ordenado: e observa-se que as épocas realmente vivas nunca foram tradicionalistas por deliberação”. Prefácio de Antônio Cândido. HOLANDA, 1995, p. 13.

⁴¹ PRADO JÚNIOR, 1965, p. 149, 150-155.

⁴² HOLANDA, 1995, p. 73.

⁴³ HOLANDA, 1995, p. 85.

⁴⁴ HOLANDA, 1995, p. 85.

⁴⁵ HOLANDA, 1995, p. 134.

⁴⁶ HOLANDA, 1995, p. 145.

⁴⁷ DA MATTA, Roberto. Brasileiro cidadão? São Paulo: Biscardi, 1984. p. 06-29.

A gestão política⁴⁸ se apresenta como assunto particular e parte da concepção generalizada de que a nossa intelectualidade senhorial e conservadora se perfaz “como se o talento fosse coisa da nobreza”. Logo, aqueles desprovidos “do saber” ficam marcados pelo prolongamento do personalismo no espaço e no tempo.⁴⁹ Trata-se de uma prática social aceita como legítima, concebida numa sociedade que não compreende os significados de *justiça social*, *cidadania* e *compaixão*.⁵⁰

Tudo passa pela formação de uma moral individual e utilitarista, que prioriza os seus interesses em detrimento dos da sociedade *enquanto coletividade*. Essa é uma ideia aristocrática de concepção social, associada a uma moral elitista da “divindade” e do “merecimento”, quiçá uma postura “ética”, talvez não na concepção filosófica de *ética do bem comum*, mas uma *ética corporativista*, pautada na lealdade de um sistema com raízes patricias muito recentes.

Em contraponto, conforme Cardoso,⁵¹ carecemos de *condições* para um bom funcionamento das instituições do regime partidário, representativo e democrático nacional, eis que nossa *democracia liberal* é a expressão ideológica da dominação oligárquico-burguesa.

Dos estudos de cunho histórico desenvolvidos até o presente momento, na tentativa de compreender a origem das nossas instituições, evidencia-se que vivemos uma necessidade de aperfeiçoamento das vias democráticas e, como ressalta Da Matta, carecemos da imperiosa necessidade de *críticas construtivas* ao processo de evolução institucional.⁵² Logo, dando seguimento aos estudos, foi proposto o aprofundamento nas questões histórico-políticas de conformação das instituições e como se desenvolveu a conformação de tais instituições, até galgarem o posto de instituições democráticas, como são concebidas hoje.

2.2 As origens do Estado brasileiro na visão dos contemporâneos

⁴⁸ A “elite maldita” de Holanda está dissociada do “Mercado” e dos fins econômicos das classes dominantes? No meu ponto de vista Economia e Direito e Política sempre se fundiram numa coisa só! “A Elite” dos oligopólios e atravessadores financeiros. SOUZA, 2016, p. 24.

⁴⁹ HOLANDA, 1995, p. 146, 164, 183.

⁵⁰ DA MATTA, 1984, p. 13-29.

⁵¹ CARDOSO, Fernando Henrique. **O modelo político brasileiro**. Difusão Europeia do Livro. 6. ed. São Paulo: [s.n.], 1972. p. 8.

⁵² DA MATTA, Roberto. **O que é o Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2004. p. 24.

Esta seção dará continuidade aos estudos acerca da formação das instituições no Brasil, de sua evolução, da interação dos sistemas sociais e da concepção de escritores consagrados na nossa literatura e que, em muitos casos, ainda hoje acompanham a trajetória política da concretização dos princípios constitucionais elencados na Carta de 1988. Assim, discutem-se fragmentos de autores considerados importantes para uma análise conjunta em relação às práticas político-partidárias e eleitorais ao longo do tempo.

Para tanto, versa a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) que o voto é *livre e secreto*. Nossas liberdades fundamentais são ideários de origem tipicamente *liberal*, que pressupõe, na sua concepção, uma *ordem política, social ideal e abstrata* de conformação interna. Contudo, dissociada no *plano real* das *forças político-econômicas sociais*.⁵³ Em verdade, em termos de sociedade politicamente organizada, não logramos êxito em acompanhar a realidade do progresso econômico.⁵⁴

Segundo Cardoso, estamos oscilando no tempo numa espécie de limbo de uma *democracia restrita*, do plano formal e conformada pelo grupo oligárquico social dominante – denominada de *caudilhista militar* de dominação das elites burocráticas, ou, ainda, uma democracia *do populismo* do “jogo político” carismático e efetivo de dominação.⁵⁵ O autor atenta, ainda, para o fato de o nosso desenvolvimento “social”, como regra nos países da América Latina, ser baseado no tripé que une o setor econômico controlado pelo Estado, os capitalistas locais e as empresas multinacionais. Logo, o conteúdo *de cidadanias* não se adapta ao modelo centralizador de políticas historicamente implementado no Brasil.

A opção por uma matriz jurídica conformada por leis genéricas, que buscam corrigir as desigualdades *de fato*, acaba sendo dissociada da realidade, resultando

⁵³ CARDOSO, 1972, p. 9.

⁵⁴ “Um duplo preconceito envolve a política: nas palavras de Hannah Arendt, de um lado a política interna passou a ser vista como uma teia de velhacarias de interesses mesquinhos e ideologias mais mesquinhas ainda e a externa, de outro, encarada como algo que *oscila entre a propaganda vazia e pura violência* [...]. Desenha-se uma concepção política que prioriza o conflito e a diferença, em detrimento do consenso – tão em voga devido às formulações de Jürgen Habermas. A visibilidade do debate público, deste modo, depende da presença de espectadores que compõem o espaço público, o mundo comum e te, liberdade de julgar, contrapor, de questionar, de pactuar”. NODARI, Alexandre. *Concepção política em Hannah Arendt*. MEZZARROBA, Orides (Org.). **Humanismo político**: presença humanista no transverso do pensamento político. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. p. 267.

⁵⁵ CARDOSO, 1972, p. 9-10.

na implementação da força, a coerção!⁵⁶ Tais leis “reflexivas”, que têm no fundo o intuito de controlar as decisões políticas, não são *eficientes* na visão dos nossos estudiosos.⁵⁷

A consequência disso é um sistema político *estabilizador e regulador* de dominação local e cujos padrões de desenvolvimento social ficam engessados pela concentração de interesses econômicos e rendas. Tudo amarrado por mecanismos de “participação simbólica” e pela marginalização da população na participação do processo político.⁵⁸ Fernando Henrique Cardoso faz uma (re)leitura dos clássicos conceitos de *imperialismo e sua exploração socioeconômica e cultural*.⁵⁹

Em muitos momentos da história nacional, buscamos compreender os processos de ruptura democrática⁶⁰ e o modelo político de *Estado-militar burocrático* imposto, que buscava uma (re)estabilização social e a preservação do *status quo* às

⁵⁶ Na concepção de Thomas Hobbes, os homens vivem em *estado de natureza* em seu estágio primário, não há organização, todos estão na condição de igualdade e barbárie. Logo, para adquirirem segurança e estabilidade, criam a *política* e estabelecem um contrato social de convivência e afirmação do Estado como instituição de poder, racional e de grande relevância para o pensamento político moderno. Para John Locke, o estado de natureza precede o estado civil, eis que é regido pela razão, que emprega sua energia vital ao trabalho, e, portanto, o objeto obtido do seu empenho lhe pertence, exclusivamente. Logo, é o trabalho a fonte originária da propriedade que compõe a sociedade civil da anuência de todos. Seu liberalismo é evidente e jamais deve aceitar a imposição arbitrária, pois se forma de uma comunidade, na qual somente a lei pode impor limites às liberdades! Jean-Jacques Rousseau foi um pensador natural da Suíça que buscou consolidar um modelo político de reprodução social baseado no capitalismo, tecendo várias críticas ao modelo burguês formulado na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, tais como a liberdade, a igualdade, a soberania popular e a busca incessante por construir instituições políticas capazes de “refletir os sonhos e as aspirações do indivíduo”. Montesquieu propôs um modelo político institucional que funcionaria de forma independente, equilibrada e mutuamente controlada, isto é, um modelo moderado composto de virtudes políticas e soberania compartilhada entre os três poderes. SILVA, Juvêncio Borges da; TAVARES NETO, José Querino. Thomaz Hobbes e os fundamentos do Estado absolutista. MEZZARROBA, Orides (Org.). **Humanismo político**: presença humanista no transverso do pensamento político. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007. p. 157-172.

⁵⁷ DA MATTA, 1984, p. 16-30.

⁵⁸ “No entendimento de Marx e ENGELS, uma vez no poder, o partido não deveria desempenhar nem o papel de organizador, nem o de educador. Destino mais modesto e glorioso o esperaria. Ele deveria se transformar em um inspirador, em um animador das organizações operárias, que livremente poderiam ou não aceitar suas ideias e projetos. Somente um modelo de organização móvel e aberta, que se incorporasse à população, seria capaz de deixar nas próprias mãos dos trabalhadores a livre determinação de seu destino”. BORGES FILHO; MEZZARROBA, 1995, não paginado.

⁵⁹ CARDOSO, 1972, p. 14, 17, 29, 32.

⁶⁰ “[...] em termos objetivos, pareceria especioso indagar se houve em “golpe de Estado” ou uma revolução. Formalmente, não cabe dúvidas, houve uma intervenção dos militares que interrompeu a vigência de um governo constitucionalmente estabelecido. Substancialmente esta intervenção se deu no momento em que eram postas em prática pelo governo medidas políticas de “mobilização de massas, demagógicas ou não – pouco importa no momento – em torno de alguns dos objetivos do regime nacional-populista: reforma agrária, ampliação da sindicalização, redistributivíssimo, regulamentação do capital estrangeiro [...]”. CARDOSO, 1972, p. 51.

custas de um desenvolvimento social lento, da falácia da pacificação institucional e da mínima participação democrática.⁶¹

Nesse contexto institucional, temos as velhas estratégias de operacionalização das campanhas políticas e a institucionalização de um Sistema Presidencialista de *Coalizão*.⁶² De posse desta análise histórica e compreendendo um pouco mais de como pensam nossos autores clássicos, da forma com que se concebem os *estratos*, os *segmentos* e as *categorias sociais*, da maneira com que vão aderindo ao processo democrático e às propostas de governo, vai-se construindo o nosso objetivo posto, o estudo do processo eleitoral *de fato*.⁶³

Evidentes são as distorções, como as pesquisas desnaturadas do seu significado social, que se tornam instrumentos de manipulação social e se constituem mecanismo de discursos vazios. Eis que seus vícios vão desde a manipulação de dados até o papel consolidante dos “articulistas” de campanha, que vão construindo uma (ir)realidade, uma utopia dissociada da prática e sem fundamentos ideológicos ou planos efetivos de governo (campanhas vazias).⁶⁴

Todo esse processo, que vai desde as prévias de escolha dos candidatos nas convenções partidárias⁶⁵ até a proclamação dos eleitos em cerimonial de diplomação, compõe o processo eleitoral *stricto sensu*. Todas as distorções e/ou desvios de curso instrumental democrático têm reflexos sobre a realidade da sociedade brasileira, gerando um desequilíbrio das “regras do jogo” na condução do processo eleitoral.⁶⁶ Podem, então, ser compreendidos como uma *externalidade negativa reflexa* e, quiçá, inconsciente ou *não mensurada* no plano prático do processo democrático.

Relatos revelam que instituições públicas governamentais, como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Adep), e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes) financiaram as campanhas políticas de 1962 com dinheiro dos Estados Unidos

⁶¹ Comentários de Celso Furtado. CARDOSO, 1972, p. 67.

⁶² Presidencialismo de coalizão, na visão de Cintra, é a aquele em que os *postos* (cargos) principais são “distribuídos proporcionalmente entre os partidos de apoio”. Então, o presidencialismo de coalizão não é a única opção num sistema como o brasileiro e pode ser *muito custoso politicamente*. CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 69.

⁶³ ALMEIDA, Jorge. **Como vota o brasileiro**: perfil ideológico do eleitor de 1994. São Paulo: Xamã, 1998. p. 12.

⁶⁴ ALMEIDA, 1998, p. 21-23.

⁶⁵ MOTA, 2017.

⁶⁶ ALMEIDA, 1998, p. 24, 29.

da América e seguindo os interesses internos daquela nação.⁶⁷ Tavares traz apresenta, em seu livro, trechos das cartas do embaixador Lincoln Gordon, que, segundo este autor, operou uma função de estrategista no Golpe Militar de 1964. Esses trechos são transcritos no seu livro⁶⁸ e muitos deles ainda estão sob proteção e segredo do governo norte-americano, em documentos oficiais que integram o acervo da Lyndon Johnson Library, no estado do Texas. Esses materiais, que foram liberados em 1975, gradativamente, com cópias fornecidas pela Security Archives, da George Washington University, deixam evidente os relatos sobre a origem dos recursos para financiar as campanhas parlamentares.⁶⁹

Impressionantes conversas entre o Presidente John Kennedy e Gordon, em uma “espécie de conluio”, que Tavares denomina de “correspondência biunívoca” de interesses predominantemente econômicos dos grandes grupos “investidores” da Wall Street.⁷⁰ Na concepção do autor, valendo-se dos ensinamentos de Darcy Ribeiro, “[...] criamos o medo da figura alheia para ‘libertar’ a própria. O medo (‘Paranoia’) do ‘comunitarismo’ de Brizola, Jango e seu discurso de reforma de base”.⁷¹

De acordo com Tavares, sofremos de um imperialismo de “conotação histórica”, típico coronelismo político, e o “Golpe de 1964” possuiu um “fundo econômico”, de apelação populista latente, operacionalizado pelo maior partido nacional da época, as forças armadas! Um suposto conhecimento a serviço do poder *antidemocrático*,⁷² em uma verdadeira “Situação de imbecilidade e idiotia, em que fomos forjados [...] com o trabalho da mídia e a distorção sistemática da realidade com a falsa crítica forjada pelos nossos intelectuais”.⁷³

Nesse trecho, parte-se do princípio do *voto livre* como um ideário de conformação genérica (abstrata), que carece de aproximação à realidade social de fundo econômico que dominou a condução da nossa história. A carência de um desenvolvimento social operacionalizado por meio de leis de *efeito concreto* ou *políticas públicas* de fundo verdadeiramente (re)distributivo de renda apenas agrava

⁶⁷ TAVARES, 2014, p. 12, 66, 140.

⁶⁸ TAVARES, 2014, p. 263-315.

⁶⁹ TAVARES, 2014, p. 97, 101.

⁷⁰ TAVARES, 2014, p. 96.

⁷¹ TAVARES, 2014, p. 94, 175.

⁷² TAVARES, 2014, p. 115, 242, 244, 248.

⁷³ SOUZA, 2016, p. 14.

a diferença social existente entre os que dispõem de recursos e aqueles marginalizados ao processo político.

No que tange à formação das instituições, tem-se a formação de uma base adepta à coalizão do poder e de interesses predominantemente econômicos, deixando em segundo plano as ideologias, desde que se apoderem de parte considerável de parcela do Estado. Observa-se que o processo democrático representativo possui inúmeros vícios materiais, como as campanhas fraudulentas e dispostas com recursos privados, os índices de pesquisa tendenciosos, os desvios de finalidade e uso da máquina administrativa em benefício privado.

2.3 A caminhada das instituições políticas brasileiras

A presente seção visa compreender a consolidação das instituições políticas no Brasil e a forma com que, historicamente, foram concebidas ao longo da implementação do nosso processo democrático. É indispensável, para tanto, dar sequência aos estudos históricos, a fim de elucidar as concepções, as intenções consubstanciadas e os modelos seguidos pela nossa classe política ascendente.

Na concepção de Da Matta, “[...] para entender bem o Brasil, temos que discuti-lo como sociedade e como estado-nacional, com números e como conjunto de hábitos, valores e gestos”.⁷⁴ Em seu livro, o autor relata que as relações de trabalho no Brasil são complexas, misturam “tarefas” com amizades, confundem a relação empregado-empregador e perpetuam o controle pelo “*patrão*” sobre a parte mais fraca da relação.

Assim, o nexos social interpessoal apela para as relações com base numa *moralidade privatista* e na confiança supostamente pessoal, ofuscando as relações trabalhistas típicas entre patrão-empregado e transpondo as reais intenções econômicas.

Da Matta ressalta, ainda, que vivemos em uma sociedade *hierarquizada* e *personalizada*. A gradação das relações e o clientelismo diluem o preconceito velado, que é “dirigido contra aquela pessoa e não contra a etnia”, propriamente dita. Contudo, abstermo-nos de entrar no *conceito racial* e ficamos com a concepção de *conceito social*, o que, para o autor, traduz “tecnicamente a mesma coisa”: um

⁷⁴ DA MATTA, 1984, p. 16-32.

processo de segmentação de raças marcado pela desigualdade de um “racismo à brasileira”, que tolera a injustiça e a diferença.⁷⁵

Acerca da institucionalização de um Estado de Direito, para Rui Barbosa:

A democracia em sua obra, se a considerarmos na totalidade, adquire a partir desses valores um novo sentido: a de um valor transcendente e de uma atividade pragmática que se redefine perante os acontecimentos políticos. Assim, pode-se observar que a democracia (lei-liberdade) é um conceito evolutivo que, desde a afirmação insistente dos valores liberais, recebe em cada contexto um qualitativo diferente: “democracia racional”, “democracia federativa” (democracia jurisdicista) e “democracia conservadora”.⁷⁶

Logo, em sociedades maduras, “a existência e a validade” das regras se confundem. Se a lei é ineficaz, ela não existe! As regras são o reflexo das práticas sociais estabelecidas, que minimiza o espaço para a corrupção burocrática e amplia a confiança (legitimidade) dos poderes públicos. É uma questão de *disciplina cultural, a lei é um instrumento de operacionalização social*.⁷⁷

A revogação dos privilégios, marco clássico da Revolução Francesa, faz a diferença para a nossa relação estatal brasileira, que é carregada de “entrelinhas”, “zonas intermediárias”, do “jeitinho *abrasileirado*” — nosso “modo pacífico e socialmente legítimo de resolver os problemas”. Tal modo/modelo decorre de uma *suposta identidade de concepção portuguesa*, definida pelo “elo em comum”, que não deixa de ser um apelo prático à hierarquia, que rompe as barreiras da impessoalidade de *divisão entre o público e o privado*.⁷⁸

O estereótipo do *malandro brasileiro*, imortalizado na tradicional figura do despachante, vem da nossa dificuldade de unir lei e prática social, necessitando de subterfúgios, caminhos, atalhos de apadrinhamento — personalidade clássica e socialmente aceita para nós! O arquétipo de malandro é presença nacional desde a carta de Pero Vaz de Caminha.⁷⁹

Da Matta fala, ainda, de uma “lógica no campo da política” que é permeada pela conciliação, *negociação*⁸⁰ e vocação – vontade – de ser uma economia de

⁷⁵ Por Leonel Severo Rocha em MEZZAROBBA, 2007, p. 28.

⁷⁶ MEZZAROBBA, 2007, p. 287.

⁷⁷ DA MATTA, Roberto da. **O que é o Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2004. p. 46-47.

⁷⁸ DA MATTA, 2004, p. 47-53.

⁷⁹ DA MATTA, 2004, p. 52-53.

⁸⁰ Na visão de Cintra, o presidencialismo de coalizão é o resultado claro do arcabouço institucional brasileiro, “[...] uma solução estável para os dilemas do presidencialismo com multipartidarismo e sistema político consociativo, como o nosso”. CINTRA, 2007, p. 72.

mercado, que cria seus mitos e figuras *sui generis* de heróis malandros, ou malandramente facilitadores. Trata-se de uma “ambiguidade de raiz” tipicamente nacional, disposta a *falácia* “do discurso politicamente sedutor, elitista e sistematicamente normativo”.⁸¹

O autor complementa seu relato histórico e antropológico atentando para a necessidade de desenvolvimento de uma linguagem crítica e prática, que dialogue com os idiomas da economia e da política e desenvolva um estudo do público associado às relações pessoais.⁸²

No que tange à formação da identidade das nossas instituições, dados de 1994 mostram que a grande maioria das parcelas da população possuía índice de confiança nas instituições abaixo de 50%.⁸³ E, ainda, segundo estudos do Órgão Ibope de Inteligência, em pesquisa quantitativa com aplicação de questionário estruturado em entrevistas face a face, num total de 2.002 pessoas, distribuídas em 142 municípios brasileiros, denominado Índice de Confiança Social de 2015, as seguintes instituições obtiveram a pontuação descrita, numa escala de 0 a 100:⁸⁴

- instituições bancárias: 49 pontos;
- Presidência da República: 22 pontos; governo federal: 30 pontos; eleições e sistema eleitoral: 33 pontos;
- meios de comunicação: 59 pontos;
- sindicatos: 41 pontos;
- Congresso Nacional: 22 pontos;
- políticos: 17 pontos;
- governo da cidade onde mora: 33 pontos;
- Poder Judiciário: 46 pontos.

Nos capítulos seguintes, aprofundam-se os avanços da legislação eleitoral, que, na última década, são evidentes no que tange à formação de uma Matriz Jurídica (Conjunto de Normas), com a intenção de proporcionar o equilíbrio do processo eleitoral e reduzir as distâncias entre a *prática social* e a *norma posta*.

⁸¹ DA MATTA, 2004, p. 71.

⁸² DA MATTA, 2004, p. 72.

⁸³ ALMEIDA, 1998, p. 68-69.

⁸⁴ Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

Tais avanços são consideravelmente democráticos e legítimos, apesar do baixo interesse da população pelas questões políticas, que a história tem nos revelado, e da visível confusão de conceitos, do que são *as instituições* que compõem o Poder Judiciário, os *sistemas eleitorais* e os *partidos políticos*.⁸⁵

Isso é agravado pelo padrão *comercial* e descompromissado com que as questões sociais e políticas são tratadas, soando as campanhas como *ataques violentos e pessoalizados*, com a falta de propostas concretas e confiáveis de políticas públicas. Quase três décadas passadas da nossa constituinte de 1988, e vivemos um *vazio político*, carente de instituições de representatividade social,⁸⁶ com um visível desalinho acerca da operacionalidade dos institutos democráticos pensados.

Os aspectos operacionais de uma estratégia global, visando a modificar estruturas econômicas, são, em si mesmos, problema de extrema complexidade. Nossa opinião é de que seria irrealista pretender abordá-los em um modelo em que as forças políticas, definidas abstratamente, são rigorosamente identificadas. Esse tipo de análise, em um país como o nosso em que as forças que se opõem às mudanças sociais tem um perfil tão nítido e constituem o setor mais estruturado da sociedade, conduz inexoravelmente ao niilismo ou ao desespero.⁸⁷

Conforme Furtado: “As duas dimensões do desenvolvimento – a econômica e a cultural – não podem ser captadas senão em conjunto”. O desenvolvimento possui um *sentido* de autotransformação de uma coletividade humana que deve ser induzido por um projeto político, *uma atividade política* nada mais é do que o reflexo de escolhas de políticas públicas.⁸⁸

É evidente que as sociedades modernas entrelaçam as suas relações políticas, jurídicas e econômicas na formação de instituições. Tais organizações são mais legitimadas à medida que aumenta do grau de confiança social depositada na sua capacidade de “impor jurisdição”, formando instituições *formais e informais*.⁸⁹ E sua aplicabilidade é orientada pela criação de códigos de conduta e *conexão intertemporal*, segundo as *teorias do Enforcement e parth dependence*.⁹⁰

⁸⁵ ALMEIDA, 1998, p. 122, 124.

⁸⁶ ALMEIDA, 1998, p. 125.

⁸⁷ FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil**. 5. ed. [S. l.]: Saraiva, 1981. p. 17.

⁸⁸ FURTADO, 1981, p. 18-19.

⁸⁹ DEL'OLMO, Florisbal de Souza; CERVI, Jacson Roberto; VERONESE, Osmar (Org.). **Multiculturalidade e cidadania: olhares transversais**. São Paulo: Millennium, 2015. p. 78-79, 82.

⁹⁰ Apud: PEREIRA, Gustavo Lima de Oliveira; PIAIA, Thami Covatti. “O enforcement refere-se às garantias da execução no que diz respeito às possibilidades de que as regras estipuladas venham a

Já iniciando a compreensão e a interação entre os sistemas políticos vivos, passa-se a analisar a Teoria de North, em que é visível uma dependência entre o “político” e o “econômico”. Assim, todo o amadurecimento de uma sociedade é condicionado “pela formação e evolução das suas instituições”, a ponto de se afirmar que as evoluções institucionais poderiam ser mais importantes que as próprias evoluções tecnológicas.⁹¹

As regras formais e informais, associadas ao tipo e à “efetividade” da sua aplicação, moldam inteiramente o caráter do jogo. Algumas equipes são bem-sucedidas com a prática (e por isso têm a fama) de constantemente transgredir as regras e, assim, intimidar a equipe adversária. Se essa estratégia compensa ou não, depende, obviamente, da eficácia da vigilância e da severidade da penalização.

Debruçando-se sobre a história (antropológica), é possível observar como os seres humanos agem sobre sua estrutura de incentivos (instituições), no sentido de viabilizar o atraso ou a prosperidade econômica. E, ainda, Paulo Gala, interpretando a Teoria da Eficiência Institucional de North, descreve-as como as “organizações” ou “reorganizações” sociais, cujas dinâmicas histórica, sistemática e institucional são as bases de sustentação de todo o sistema interativo vivo, construído e pensado por North.

Logo, “[...] a partir do momento em que os agentes não conhecem o mundo sobre o qual devem decidir, passam a construir ‘realidades subjetivas’ dele e a atuar sob estas falsas realidades”, formando uma espécie de comportamento que denomina de pobreza informacional institucional, e que, em termos concretos, resulta na falta de eficiência, carência institucional.⁹²

Assim, da ignorância no que tange às compreensões do viver em sociedade (instituição), bem como dos comportamentos egoísticos que pautam a série de decisões dos agentes ditos “políticos”, forma-se uma cadeia de equívocos, que impede a evolução da instituição. Logo, o desenvolvimento de um “caráter disciplinador das ideologias reduz os custos de transação”,⁹³ pois ganha em equilíbrio das relações, segurança jurídica e estabilidade.

ser efetivamente cumpridas”. DEL'OLMO; CERVI, Jacson Roberto; VErg.). **Multiculturalidade e cillennium**, 2015. p. 81.

⁹¹ Consoante evidencia Paulo Gala. GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://rep.org.br/pdf/90-6.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2018. Não paginado.

⁹² GALA, 2003. Não paginado.

⁹³ GALA, 2003. Não paginado.

A difusão de conhecimentos de índole moral e ética contribui para a evolução e a interação das sociedades e, em contrapartida, reduz os custos sociais ou antissociais (individuais-egoísticos).

Temos, então, que o conceito de racionalidade ideológica desenvolvido por North nos proporciona a compreensão do “arcabouço legal de uma sociedade”, que tem na figura de seus “empreendedores” o papel de destaque enquanto agentes de mudança institucional.⁹⁴

O liame que proporciona ligar as pontas da Teoria da Evolução Institucional de Douglass North aos conceitos de cidadanias, descrito pelos estudiosos brasileiros, é a concepção de que os direitos humanos se tornaram parte essencial da nossa Matriz Jurídica quando da promulgação da Carta Constitucional pela nossa constituinte de 1988.⁹⁵

É a afirmação da cidadania como pressuposto dos direitos humanos, uma vez que os homens não nascem naturalmente iguais. É na *polis*, através da lei (*nomos*), que surge uma ordem igualitária, significa dizer, um construído convencional da coletividade a partir de uma decisão conjunta que garante a todos direitos iguais.⁹⁶

Construímos a concepção de cidadão como um *sujeito político*, ou seja, concebemos a cidadania como sendo o “[...] pressuposto da condição humana da atualidade, como via de acesso ao espaço público”. Logo, o *espaço público* é a esfera da democracia e da igualdade construídas pelas convenções da comunidade humana, passando a incluir, portanto, o econômico-social na composição da base do *conceito material de democracia*.⁹⁷

⁹⁴ GALA, 2003. Não paginado.

⁹⁵ “Hoje, 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. (Aplausos). A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes. Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão. E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa. Num país de 30 milhões, 401 mil analfabetos, afrontosos 25 por cento da população, cabe advertir a cidadania começa com o alfabeto. Chegamos, esperamos a Constituição como um vigia espera a aurora. A Nação nos mandou executar um serviço. Nós o fizemos com amor, aplicação e sem medo”. Discurso do presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães. GUIMARÃES, Ulysses. **Íntegra do discurso presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães (10' 23")**. 2006. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULYSSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULYSSES-GUIMARAES-(10-23).html)>. Acesso em: 7 out. 2018.

⁹⁶ CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. Ijuí: Editora Unijuí, 2000. p. 220.

⁹⁷ Conceito de Arendt citado por Corrêa. CORRÊA, 2000, p. 225-227.

Tem-se, então, a consolidação das relações sociais, especialmente das que traçam a forma de trabalho e trazem no seu seio as intenções econômicas veladas e mascaradas de *compadrio*, *camaradagem* e interesses privados. Os conceitos e pré-conceitos segmentadores que não são trazidos para o consciente social perpetuam as injustiças e distanciam as normas projetadas da realidade *de fato*.

O grau de maturidade de uma sociedade é verificado pela aproximação entre os planos da existência e da eficácia das normas jurídicas, razão pela qual os avanços da legislação eleitoral, na última década, são evidentes no que tange à formação de uma Matriz Jurídica, para assim abarcar as várias perspectivas atuantes no processo democrático, a *cultural de cunho histórico*, a *econômica*, a *política-ideológica* e tantas outras que surgiram à medida que avançamos no nosso processo de evolução institucional.

2.4 O desenvolvimento do modelo político das campanhas eleitorais: entendendo a composição da Matriz Institucional no jogo político brasileiro.

Concebe-se que há quem defenda a tese de que os partidos políticos “[...] são um aglomerado de gente que buscam vantagens pessoais”.⁹⁸ E, ainda, há quem diga que somos fruto de um “coronelismo” à brasileira, digno de uma “estrutura econômica e social inadequada”, que carece de um idealismo político claro, forjado por um sistema de reciprocidade dos antigos *coronéis* – chefes locais –,⁹⁹ que trocam favores públicos pelo popular *voto de cabresto*.

São, pois, os fazendeiros e chefes locais quem custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. [...]. Os novos códigos, ampliando o corpo eleitoral e reclamando a presença efetiva dos votantes, aumentam os gastos. [...] assenta, pois, nessas duas fraquezas: fraqueza do dono de terras, que se ilude com o prestígio e poder, obtido à custa dos seres quase sub-humanos que arrastam a existência no trato das suas propriedades... e no outro, da fragilidade de um sistema rural decadente, baseado na pobreza ignorante do trabalhador da roça e sujeito aos azares do mercado

⁹⁸ TAVARES, 2014, p. 70.

⁹⁹ “A *vista grossa* que os governos estaduais sempre fizeram sobre a administração municipal, deixando de empregar sua influência política para moralizá-la, fazia parte do sistema de compromisso do “coronelismo”. Estava incluída na *carta branca* que recebiam os chefes locais, em troca do seu incondicional apoio aos candidatos do governo nas eleições estaduais e federais. (P. 52) LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975. p. 20, 38, 43, 50.

internacional de matérias-primas e de gêneros alimentícios que não podemos controlar.¹⁰⁰

Há, ainda, quem defenda a hipótese de que, nos antigos *vilarejos*, instalaram-se as *câmaras municipais* nos moldes da administração (ordenações portuguesas) composta por dois juizes ordinários e três vereadores, que cumulavam as funções de procurador, leiloeiro e tesoureiro das comunidades coloniais. Logo, exerciam, sob a orientação dos ouvidores da coroa, indistintamente, as funções *executivas, regulamentares e judiciais*. Para tanto, desta evolução das administrações públicas locais, em 1º de outubro de 1828, sobreveio a lei de organização municipal, na qual tais “câmaras” foram declaradas “corporações meramente administrativas, que não podiam exercer qualquer jurisdição contenciosa”.¹⁰¹

Pelos fatos históricos relatados, observa-se que nossa administração local iniciou pelas câmaras e sua conseqüente evolução – separação das funções e aperfeiçoamento de atividades. Logo, em seu livro *O futuro da democracia*, Norberto Bobbio convida para uma reflexão sobre a construção da legitimidade democrática na sociedade:¹⁰²

[...] na representação política da maior parte dos Estados que se governam à base de um sistema representativo: o que caracteriza uma democracia representativa é, com respeito ao “quem”, que o representante seja fiduciário e não delegado; e é, com respeito ao “que coisa”, que o fiduciário represente os interesses gerais e não os interesses particulares [...].

Contudo, dentre os autores mais contemporâneos, Jessé Souza, em sua obra, destaca que a elite do atraso da escravidão até a Operação Lava Jato traz um contraponto e propõe uma (re)leitura da tradicional história contada “à brasileira”, defendendo que a “[...] crise brasileira atual é também antes de tudo uma crise de ideias”. A crise da predominância das velhas ideias! Somos operados por *forças invisíveis* que impossibilitam o resgate do Brasil esquecido e humilhado. Seria essa, logo, a verdadeira *elite do atraso* — a influência dessas leituras que nos faz tolos, a exemplo de Faoro, Holanda, Da Matta e FHC.¹⁰³

Na visão do autor, nossa sociedade conduz um *falso Processo de Legitimação Desconstruído* de suposta “limpeza da política brasileira”

¹⁰⁰ LEAL, 1975, p. 35, 36, 56-57.

¹⁰¹ LEAL, 1975, p. 59-75.

¹⁰² BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia*. São Paulo. Paz e Terra. 2000. p. 59-60.

¹⁰³ Prefácio. SOUZA, 2016.

(especificamente, a Operação Lava Jato), implementado por instituições como o Judiciário, o Ministério Público, a Polícia Federal, a Mídia e a sociedade “organizada”.

Ele acredita que esse processo se opera porque vivemos uma carência total de legitimação *natural no nosso processo democrático*. Faz uma forte crítica às teorias clássicas e desenvolve que nossa cultura patriarcal de *submissão acomodada* se deve, inicialmente, ao regime escravocrata, e não há suposta herança portuguesa (“patrimonialismo”). O autor aventava uma reconstrução de ideias e das “razões da vida cotidiana”, “o reconstruir a herança de classe” de cada comunidade, com base na compreensão social e histórica dos fenômenos dos dias atuais.¹⁰⁴

Desse modo, tal espécie de “*racismo culturalista*” trata das *falsas interpretações intelectuais, dos rótulos do “brasileiro vira-lata”, do “novo escravo dócil” na versão brasileira*. Esses conceitos são construídos a partir da “negação do homem cordial”, nada mais são que manifestações implícitas de “*Poder*”, ancorados em acordos políticos,¹⁰⁵ aceitos pelos institutos jurídicos e propagados pelos comportamentos segregadores, que alimentam a formação dos estratos sociais.¹⁰⁶

Destarte, para Jessé Souza, o *avanço se dá com a superação de paradigmas!* É preciso promover a superação do racismo pelo “culturalismo”, que se funda na raiz do protestantismo individualista americano, de influência de Talcott Parsons, eis que tal “paradigma culturalista” é uma falsa ruptura com o “racismo científico”.

E segue Souza discorrendo que o racismo implícito no “estoque cultural”, como justificção do comportamento diferencial dos indivíduos na sociedade, passa por uma aceitabilidade dos *estereótipos legitimados*, enquanto propaga a falsa compreensão de seu processo “histórico”, que chama *preconceito fenotípico* ou *superioridade inata* de alguns, em detrimento da pretensa *inferioridade inata* de

¹⁰⁴ SOUZA, 2016, p. 7-18.

¹⁰⁵ Nossa política é corrupta (isso é o que defende a Lava Jato); desconstruir “economicamente” as nossas empresas (recursos naturais e capital nacional), para barganhar e se apropriar a mando de um “capitalismo financeiro internacional e nacional”, ávido por “privatizar” (o que o autor chama de a “real corrupção”). São duas faces de uma mesma moeda. A moeda da “corrupção” e da luta das elites pelo poder é uma imagem invertida no espelho de algo muito semelhante. SOUZA, 2016, p. 14.

¹⁰⁶ SOUZA, 2016, p. 7-18.

outros. Eis que substituir raça por “estoque cultural” produz uma falsa impressão de cientificidade!¹⁰⁷

Para o autor, esse paradigma “racista” ou “culturalista” está na base de aceitação (legitimidade) de tais ações de instituições com supostas pretensões étnico-sociais, como a “Operação Lava Jato”. A *opressão do espírito* é a base de controle do seu (nosso) bolso! Quem domina as ideias domina o outro. Logo, conhecimento é instrumento de poder.¹⁰⁸

Como contraponto e alternativa às teorias clássicas, Souza propõe uma *nova* concepção de Estado e sociedade, com uma reflexão independente da dominância de uma interpretação totalizante e conservadora, que denomina de *Teoria Explicativa Nova* — uma crítica à desigualdade e à injustiça sociais e não à sua reprodução.

Destarte, *empatia* e *alteridade* possibilitariam a construção de uma solidariedade social e da compaixão, que têm como consequência o remorso, a vergonha e a culpa, levando ao *aprendizado social* e a uma nova sensibilidade coletiva. Souza atenta, ainda, para o cuidado nos conceitos de tais “concepções”, na medida em que já partem (carregam) em si uma própria desigualdade, uma preconceção classista e elitista na sua origem. A suposta raiz de “uma patologia social específica”!

O “*pecado original da formação social brasileira*”, as consequências políticas e sociais das tiranias privadas se transmitem, eis que a esfera do público justifica o autoritarismo e o tiranismo das elites. Assim, o autor não nega a origem sádica da composição das relações na colonização brasileira, mas também não defende que tal construção social tenha dela formado a nossa base de legitimação social,¹⁰⁹ na medida em que somos fruto das duas principais instituições brasileiras: o mercado capitalista e o Estado burocrático centralizado.¹¹⁰

¹⁰⁷ “A desigualdade ontológica efetivamente sentida, na dimensão mais imediata das emoções, tem que ser negada por um ‘esforço’ do intelecto que se polícia [...]. O esforço do politicamente correto”. SOUZA, 2016, p. 14-18.

¹⁰⁸ Gilberto Freyre é uma espécie de prisioneiro do “racismo científico”; ele procura levar o culturalismo vira-lata ao seu limite lógico, promove uma segregação racial sádica e as falsas ideias da continuidade portuguesa (em versão dominante da identidade nacional); a construção do “legado brasileiro” *versus* Buarque de Holanda e sua construção da base de legitimação perfeita para os tipos de interesses econômicos e políticos da elite brasileira. SOUZA, 2016, p. 19.

¹⁰⁹ SOUZA, 2016, p. 18-38.

¹¹⁰ Para Peces-Barba, a negação do viés político dado aos direitos fundamentais: romper com a moralidade prévia esvazia os direitos em torno de um instrumento de poder, formando um “positivismo ideológico” aos interesses da classe política dominante. PECES-BARBA, Gregório. **Curso de Derechos Fundamentales**. Teoría General. Madrid: Universidad Carlos III de Madri/Boletín Oficial de Estado, 1995. p. 56-57.

Foi proposto até aqui o enfrentamento: i) das teorias da construção democrática do *suposto coronelismo à brasileira*, digno de uma estrutura econômica e social inadequada e carecedor de um idealismo político claro, com as concepções de Jessé Souza; e ii) de uma crise *à brasileira* da atualidade, que é, também, antes de tudo, uma crise de ideias guiada pelo falso *processo de legitimação desconstruído* de suposta “limpeza da política brasileira”, que esvazia nosso processo democrático, perpetua os preconceitos e impede a evolução institucional social.

Do enfrentamento de teorias, passa-se a conhecer a formação da Matriz Institucional no *jogo político brasileiro*. Para tanto, inicia-se a análise das concepções de Douglass North, junto com Oliver Williamson e Ronald Coase, precursores da corrente doutrinária institucionalista denominada de Nova Economia Institucional (NEI).

A observação do comportamento econômico é o *contexto* para as relações jurídicas que consolida a Análise Econômica do Direito (AED) como uma das ciências precursoras na compreensão da análise da relação “custo e benefício” das relações jurídicas postas, com vistas à sua implementação prática, sustentável e equilibrada.

Para a NEI, a questão principal em jogo é a compreensão da *concepção da melhoria de performance* – desempenho – das instituições e o desenvolvimento de mecanismos para empreender “eficiência” e “equilíbrio” no tempo.¹¹¹

Segundo os estudiosos que se aventuram sobre o tema, a AED é ambiciosa, pois retoma a razão de ser das instituições jurídicas, postula uma *racionalidade uniforme* e propõe ferramentas que analisam a relação “custo/benefício” presente nas decisões jurídico-administrativas.

Por intermédio da análise histórica do comportamento humano, associada à promoção de mecanismos de incentivos à eficiência de desempenho, se produziram *regras e códigos de conduta* de uma forma eficaz em casos de transgressão; aplicar-

¹¹¹ Backhaus trabalha as três missões da AED: 1º) analisar efeitos; 2º) analisar descritiva da coerência das regras; 3º) analisar normativa do caráter desejado das soluções incorporadas. A AED é “[...] fundada na premissa de que as normas jurídicas devem ser julgadas à luz das estruturas de estímulos que estabelecem e das consequentes mudanças comportamentais adotadas pelos interessados em resposta aos estímulos”. MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. Tradução de Rachel Sztarjn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 666.

se-ia uma penalização com correspondência “ponderada” com o *fato* (mensuração das consequências esperadas).

Desse modo, um aspecto essencial a ser considerado no funcionamento das instituições se encontra no custo da averiguação das transgressões e na severidade (qualidade) das penalizações escolhidas, eis que conhecer as ideologias e a correlação histórica manifestada proporciona, ao fim, uma evolução institucional operada na prática e proporciona escolhas jurídicas inteligentes.

A análise da “eficiência” de uma instituição passa pela compreensão de sua Matriz Institucional Hipotética e da interação institucional desenvolvida ao longo da sua evolução.

Para compreender o momento presente de uma organização ou um conjunto delas, é fundamental proceder ao estudo da sua caminhada evolutiva, dos seus agentes de mudanças, do diálogo “posto” ou “imposto”, das rotuladas crises institucionais e/ou das mudanças de “rumo”. Eis que, da definição de como as *restrições e interações humanas* ocorrem, passamos a compreender a forma das suas *evoluções no tempo*.

A teoria de North, por intermédio do seu conceito de *interação institucional* e evolução político-econômica, demonstra um desejo de equilíbrio valioso à compreensão dos mecanismos institucionais que operam no social. Logo, considerar a interação com outras ciências sociais é a chave fundamental para a compreensão da sua teoria *sistemática funcional da evolução institucional* ou, em outras palavras, que nos permita interpretar as “regras do jogo” que regulamentam as interações sociais.

Sem demora, observou-se que, no prefácio do seu livro, Douglas North, *Institutions institutional change and economic performance*,¹¹² a série de Cambridge University de “Economia Política das Instituições e Decisões”, em tradução livre, constrói duas questões centrais: Como fazer a instituição evoluir em resposta a incentivos individuais, estratégias e opções? Como fazer a instituição afetar – influenciar – a economia dos sistemas econômicos? Ou seja, qual combinação permite capturar o maior ganho para o negócio?¹¹³

¹¹² NORTH, 1990.

¹¹³ Prefácio de Benzonia, Michigam, em janeiro de 1990. NORTH, 1990.

Aproveitando o silogismo e para os fins do estudo proposto, atenta-se ao fato de que foi defendido em artigo anterior que,¹¹⁴ segundo a doutrina eleitoral majoritária, a exemplo de Sanseverino¹¹⁵ e Zilio,¹¹⁶ o processo eleitoral é regido por: i) princípios que servem de *fundamento para o direito eleitoral*; ii) princípios responsáveis por *implementar coerência e unidade ao sistema*; e iii) princípios dirigidos à *integração por parte dos intérpretes* e construção da sistemática lógica das regras de coesão. Essa seria, então, a base principiológica que molda a Matriz Jurídica do Direito Eleitoral Brasileiro e, por consequência, carrega a marca da evolução histórico-institucional da consolidação do nosso processo democrático.

E, segue-se defendendo que o direito constitucional-eleitoral é compreendido como um desdobramento dos quatro princípios constitucionais, o republicano (forma de governo); o democrático (representativo), o federativo (autonomia político-constitucional) e a Divisão dos Poderes.¹¹⁷

Nos termos do art. 22, I, da CF/1988, compete à União, privativamente, legislar sobre o direito eleitoral; destarte, versa o art. 92, V, que cabe à Justiça Eleitoral, órgão do Poder Judiciário federal da União, as funções administrativas, jurisdicionais, consultivas e regulamentares acerca da condução do processo eleitoral, em especial no que tange à aplicação das diretivas práticas da Lei nº 9.504/1997.¹¹⁸

Dessa forma, o art. 16 da referida CF/88 traz o princípio da anualidade, de fundamental importância para a compreensão do *procedimento eleitoral lato sensu*, tendo em vista que a lei que alterar o processo eleitoral entra em vigor na data de sua publicação, contudo não se aplica à eleição que ocorra há um ano da data de sua vigência.¹¹⁹ É importante salientar, ainda, que existem divergências acerca do tema, logo, define-se, para os fins deste estudo, o processo eleitoral no seu *sentido estrito*, qual seja, o lapso temporal que vai da escolha dos candidatos em

¹¹⁴ MOTA, 2017.

¹¹⁵ SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito Eleitoral**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 21-22.

¹¹⁶ ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral**: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas). 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012. p. 31.

¹¹⁷ SANSEVERINO, 2012, p. 27.

¹¹⁸ ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016. p. 29.

¹¹⁹ ZILIO, 2016, p. 32.

convenções partidárias no ano eleitoral até a diplomação dos eleitos, como versa a Lei nº 9.504/1997.¹²⁰

No que trata da proteção do voto, o disposto no art. 14, *caput c/c* II, § 4º, art. 60, da CF/1988, versa 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”; bem como “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] II - o voto direto, secreto, universal e periódico”. Assim, determinada como *cláusula pétrea* do nosso sistema jurídico constitucional, o voto é tido como a expressão máxima da legitimidade e representatividade da Carta Constitucional Democrática de 1988.¹²¹

Na presente abordagem, buscou-se compreender a composição histórica e a estrutura regulatória da nossa Matriz Jurídica Institucional, como estrutura moldada através da evolução do processo político e focada na análise da regulamentação das campanhas políticas do pós-constituente de 1988. Eis que, consoante já fora defendido, dialogar com as teorias de matriz histórico- sociológica e política é albergar em si mesmo a construção da base legitimatória do nosso Estado democrático brasileiro.

As diversas concepções das teorias do Estado e das instituições trazidas para debate visam analisar o processo de evolução no tempo, para aclarar as estratégias políticas e econômicas de controle e dominação social. Logo, foi proposta a discussão de trechos considerados importantes para uma análise conjunta das relações e práticas político-partidárias e de seus reflexos eleitorais, numa linha evolutiva no tempo para traçar a legislação que irá subsidiar o estudo dos capítulos 3 e 4.

Isso posto, no presente estudo, de cunho predominantemente histórico, encontra-se “a base” que subsidia a formação das instituições *político-democráticas nacionais*, que nos permite concluir que a hipótese levantada em fase inicial ganha contornos concretos e se afirma. Logo, o processo histórico de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil contribuiu para a evolução dos procedimentos de fiscalização implementados após a CF/1988.

¹²⁰ ZILIO, 2016, p. 39.

¹²¹ Disponível em Acesso em 05 de agosto de 2018. <https://br.search.yahoo.com/search?fr=mcafee&type=D214BR662G0&p=constitui%C3%A7%C3%A3o>

3 AS CONCEPÇÕES DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

O presente capítulo tem o objetivo de trabalhar as concepções da nova economia institucional (NEI) voltada para a análise da matriz regulatória que disciplina o instituto democrático do sufrágio universal no Brasil. Para tanto, foi dividido em três subitens, a considerar: a análise da NEI e a definição das “regras do jogo” na visão de Douglass North; a compreensão das externalidades e dos comportamentos oportunistas que ficaram evidentes no estudo do primeiro capítulo; e, na sequência, as bases econômicas da ciência política moderna por meio do desenvolvimento de uma *Ordem de Acesso Aberta*.

3.1 A NEI e a definição das “regras do jogo” na visão de Douglas North

A Matriz Institucional constitui as “regras do jogo”,¹²² bem como o vetor que dá os estímulos e as restrições de comportamento. Eis que, ao fim, ninguém joga para perder! Algum ganho tem que acontecer para os agentes, ganho real, direto, concreto ou, ainda, visualizado de uma forma abstrata, indireta e socialmente difusa, eis que esta é a verdadeira natureza humana.

A Matriz Institucional Jurídica Brasileira de Direito ao Sufrágio é composta de inúmeras leis, como a Lei nº 9.096/1995, que dispõe sobre a formação das instituições partidos políticos, a Lei nº 9.504/1997, que regula o comportamento dos participantes ao longo do processo eleitoral, e inúmeras resoluções, normativas, atos regimentares, etc.

Assim, com base na análise da normativa inicial, tem-se que, para compreender o desempenho de uma instituição, é fundamental analisar a história e a evolução das suas origens institucionais no tempo. Como será feito a seguir, em conjunto com as teorias econômicas.

As organizações são agentes de mudança, com seus investimentos econômicos, políticos e sociais. Mudanças exógenas ocorrem nos ambientes e geram novas “preferências”, obrigando os atores participantes a promoverem novos

¹²² “[...] bailarina inconstante e volúvel, a justiça troca de par no decorrer do jogo das contradições da história. Ora vemos bailar com os poderosos, ora com os fracos, ora com os grandes senhores, ora com os pequenos e humildes. Nesse jogo dinâmico todos querem ser seu par, e quando ela passa para outras mãos, logo será chamada de prostituta pelos relegados ao segundo plano”. AGUIAR (1982) apud CORRÊA, 2000, p. 138.

arranjos e rearranjos de *insumos e produtos*, impulsionando, assim, alterações da Matriz Jurídica, a fim de promover a captura de mais ganho em decorrência das mudanças do ambiente.¹²³

O *agir* de uma instituição provoca alteração de variáveis políticas e econômicas, e, ao final, seu cálculo do custo-benefício leva à atuação política, alterando leis! O equilíbrio perfeito versaria na operação voluntária, em que os agentes não necessitassem de estímulos para “pressionar a alteração das leis”. Uma espécie de concorrência perfeita, inatingível!¹²⁴

Alterar, *na margem*, a estrutura das regras, considerando que economia e política são sistemas vivos e indissociáveis, atenta para a importância do cultivo de uma disciplina genuinamente chamada de economia política, “[...] mediante uma modelação do processo político-econômico que incorpore as instituições específicas envolvidas e a consequente estrutura da troca político-econômica”.¹²⁵

A dinâmica da matriz – o molde – será sempre *Parth dependence*, eis que a matriz impulsiona (molda) a *criação*, a *interação* e a *evolução* das organizações. Toda instituição tem custos mensuráveis do ponto de vista social, na medida em que a mudança e a evolução institucional são a soma das várias mudanças individuais dos comportamentos dos agentes. As opções feitas pelos agentes que conduzem o processo em nível de representação do Estado modelam subjetivamente o meio em que estão inseridos e, por consequência, os agentes políticos, econômicos e jurídicos.

Logo, versa North¹²⁶ acerca da necessidade de aprendermos com os fracassos, de modo que a mudança consista na geração de futuras tentativas organizacionais e na eliminação de erros organizacionais. Mas, não há nada simples nesse processo, pois pode ser que os erros organizacionais sejam somente probabilísticos ou sistemáticos, em razão de ideologias que dotem as pessoas de “preferências pelas formas de solução que não sejam orientadas para a eficiência adaptativa”,¹²⁷ como também da “vigência de regras que eliminem não apenas a organização econômica malograda, mas também a organização política malograda”.

¹²³ GALA, 2003. Não paginado.

¹²⁴ *Parth dependence*: as soluções *eficientes* e/ou *ineficientes* dos agentes racionais devem ser mensuradas, porque os retornos são esperados.

¹²⁵ NORTH, 1990, p. 186-187.

¹²⁶ NORTH, 1990, p. 140-141.

¹²⁷ NORTH, 1990, p. 140-145.

Assim, da análise da eficiência das instituições e da concepção de uma matriz institucional hipotética, constrói-se o foco de interação das instituições, que se traduz na definição de como as restrições e interações humanas determinam a forma das suas evoluções no tempo. Para tanto, Douglass North, junto com Oliver Williamson e Ronald Coase, fundou a corrente doutrinária institucionalista denominada nova economia institucional (NEI).

A NEI tem, na observação do comportamento econômico, pano de fundo para as relações jurídicas, a questão principal da compreensão da *concepção da melhoria de performance* – desempenho – das instituições e o desenvolvimento de mecanismos para empreender *eficiência e equilíbrio no tempo*.

A teoria de North, por intermédio da sua *interação institucional* de evolução política-econômica-organizacional, demonstra um desejo de equilíbrio e equidade valioso para os estudantes de economia, história e política.¹²⁸

Na compreensão do autor, passado e futuro se conectam. Assim, considerar a interação com outras ciências sociais é a chave fundamental para a compreensão da sua teoria *sistemática funcional da evolução institucional*.¹²⁹ Na medida em que: “O principal objetivo do estudo é lograr um discernimento do desempenho diferencial das economias no decorrer do tempo [...]”, usando as palavras do próprio North.¹³⁰

Instituições são as “regras do jogo” em uma sociedade ou “mais humanamente desenvolvidos as restrições da forma de interação humana”,¹³¹ são estruturas incentivadas pela troca humana, pelas interações políticas, sociais e econômicas que moldam o comportamento humano.

Logo, da mudança institucional temos a evolução das sociedades e, conseqüentemente, a chave da compreensão das transformações históricas que desembocam nas escolhas do “*the nature of path dependence*” e na sua performance econômica pelo tempo.¹³²

Há uma dependência entre o “político” e o “econômico”, e, assim, o amadurecimento de uma sociedade é condicionado “pela formação e evolução das

¹²⁸ NORTH, 1990, p. vii.

¹²⁹ NORTH, 1990, p. viii.

¹³⁰ NORTH, Douglas C. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018. p. 14.

¹³¹ Prefácio. NORTH, 1990, p. viii.

¹³² Tradução livre. NORTH, 1990, p. 3.

suas instituições”, a ponto de se afirmar que as evoluções institucionais poderiam ser mais importantes que as próprias evoluções tecnológicas.¹³³

Segundo os estudiosos que se aventuram sobre o tema, a análise econômica do direito é ambiciosa, eis que “retoma a razão de ser das instituições jurídicas”. Postula uma *racionalidade uniforme* e propõe ferramentas que analisam a relação “custo *versus* benefício” presente nas decisões jurídico-administrativas, por meio da análise histórica do seu comportamento,¹³⁴ associada à promoção de mecanismos de incentivos à eficiência comportamental.

[...] essa analogia implicaria, quando as regras e os códigos de conduta são transgredidos, a aplicar-se uma penalização. Desse modo, um aspecto essencial do funcionamento das instituições se encontra no custo da averiguação das transgressões e na severidade das penalizações.¹³⁵

As regras formais e informais e o tipo e efetividade da sua aplicação, tomados em conjunto, moldam inteiramente o caráter do jogo. Algumas equipes são bem-sucedidas com a prática (e por isso têm a fama) de constantemente transgredir as regras e, assim, intimidar a equipe adversária. Se essa estratégia compensa ou não, depende, obviamente, da eficácia da vigilância e da severidade da penalização.¹³⁶

Com o amadurecimento dos seus estudos, North promove uma migração da “análise histórica” para a “análise teórica” ou *comportamental* das estruturas de trabalho e do próprio surgimento do capitalismo no mundo ocidental, em especial em seus estudos *The Rise of the Western*, de 1973, e *Structure and Change in Economic History*, de 1981, em que o “desempenho econômico das suas sociedades resultará sempre, em última análise, de suas dinâmicas institucionais”.¹³⁷

Para North, os arranjos institucionais são a “causa” do crescimento “econômico-político” das sociedades. Assim, a evolução tecnológica passaria a ser uma consequência da interação e a trajetória de evolução das instituições. Observa-se, então, a construção de uma lógica inversa ao que foi pensado e defendido até

¹³³ GALA, 2003. Não paginado.

¹³⁴ Backhaus trabalha as três missões da Análise Econômica do Direito; 1º) analisar efeitos, 2º) analisar descritiva da coerência das regras, 3º) analisar normativa do caráter desejado das soluções incorporadas. AED “fundada na premissa de que as normas jurídicas devem ser julgadas à luz das estruturas de estímulos que estabelecem e das consequentes mudanças comportamentais adotadas pelos interessados em resposta aos estímulos”. MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 666.

¹³⁵ NORTH, 1990, p. 14.

¹³⁶ NORTH, 2018, p. 15.

¹³⁷ GALA, 2003. Não paginado.

então, pois seriam tais arranjos institucionais “fonte” e não, meramente, resultado da referida revolução tecnológica (industrial). Sem demora, o autor propõe uma alteração da compreensão de todo o processo evolutivo das sociedades modernas ocidentais, ditado até então pela doutrina histórica tradicional.¹³⁸

Estudando-se a história, é possível observar como os seres humanos agem sobre sua estrutura de incentivos (instituições), no sentido de viabilizar o atraso ou a prosperidade econômica.¹³⁹

Segundo o Paulo Gala, interpretando a Teoria da Eficiência Institucional de North, as instituições são as “organizações” ou “reorganizações” sociais, e sua dinâmica *histórica sistemática institucional* é a base de sustentação de todo o sistema interativo vivo construído por North. Qual seja, “[...] a partir do momento em que os agentes não conhecem o mundo sobre o qual devem decidir, passam a construir ‘realidades subjetivas’ dele e a atuar sob estas” falsas realidades, formando uma espécie de comportamento que denomina de *pobreza informacional institucional* e que, em termos concretos, resulta na falta de eficiência, carência institucional.¹⁴⁰

Assim, da ignorância no que tange às compreensões do viver em sociedade (instituição), bem como dos comportamentos egoísticos que pautam a série de decisões dos agentes ditos “políticos”, forma-se uma cadeia de equívocos que impede a evolução da instituição. Logo, o desenvolvimento de um “caráter disciplinador das ideologias reduz os custos de transação”,¹⁴¹ pois ganha em equilíbrio, segurança jurídica e estabilidade, na medida em que: “Modelar organizações é analisar estruturas de gestão, capacidades e como o processo de aprender fazendo irá determinar o êxito da organização ao longo do tempo”.¹⁴²

A difusão de conhecimentos de índole moral e ética contribui para a evolução e a interação das sociedades, mas, em contrapartida, reduz os custos sociais ou “antissociais” (individuais-egoísticos). Temos, então, que o conceito de racionalidade ideológica desenvolvido por North proporciona a compreensão do arcabouço legal

¹³⁸ GALA, 2003. Não paginado.

¹³⁹ LOPES, Herton Castiglioni. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 619-637, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n4/v33n4a04.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2018.

¹⁴⁰ GALA, 2003. Não paginado.

¹⁴¹ GALA, 2003. Não paginado.

¹⁴² NORTH, 2018, p. 16-17.

de uma sociedade que tem na figura de seus “empreendedores” o papel de destaque enquanto agentes de mudança institucional.¹⁴³

O processamento de informações é a chave do discernimento de um padrão comportamental mais complexo do que aquele decorrente do modelo da utilidade esperada. O modo pelo qual o filtro cultural proporciona a continuidade, de maneira que a solução informal para problemas em torno da troca no passado se transpõe para o presente e torna aquelas restrições informais fontes de continuidade na mudança social de longo prazo.¹⁴⁴

Para a doutrina da AED: “Traços como honestidade, integridade e conduta à altura de uma reputação trazem recompensas em situações caracterizadas estritamente por maximização da riqueza”. As convenções adquirem força moral, tornam-se obrigações das partes que os autores chamam de restrições informais de procedência cultural – o costume para os fins de definição jurídica.¹⁴⁵

Uma análise do comportamento humano diante das escolhas no processo de interação humana combinada com a Teoria dos Custos de Transação¹⁴⁶ forma a estrutura central da Teoria das Instituições. O conceito da Instituição-Estado ocupa a posição central na sua teoria, pois define o *enforcement* ou a “base legal de uma sociedade”, a disposição normativa que regula a obrigatoriedade e a coercibilidade, “[...] enquanto mantivermos a ficção de um produto unidimensional transacionado instantaneamente, os problemas de fiscalização e execução serão triviais”.¹⁴⁷

O “equilíbrio” entre *ruler* e *constituents*,¹⁴⁸ que perfaz a eficiência de todo o sistema, eis que da mensuração do “[...] limite de submissão do *constituents* ao *ruler* é o *custo de oportunidade* e acaso algum rearranjo do próprio estado ofereça o serviço por valor (tributário) inferior, haverá tendência de dissolução do governo e deposição do *ruler*”.¹⁴⁹

Segundo Cooter e Uller, todo contrato, seja ele *tácito* ou *expresso*, implica riscos. Assim, para abarcar os possíveis riscos de uma negociação, alguns

¹⁴³ GALA, 2003. Não paginado.

¹⁴⁴ NORTH, 1990.

¹⁴⁵ GALA, 200. Não paginado.

¹⁴⁶ Pode-se falar de *custos de organização* ou *custos de controle social*, mas tais expressões não são intuitivamente transparentes. A solução menos pior parece ser continuar a usar a expressão *custos de transação*, que se impôs na literatura. CHEUNG; EGGERTSON apud MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 219.

¹⁴⁷ NORTH, 1990, p. 61.

¹⁴⁸ Tradução livre para “regras” (parâmetros) e eleitorado, respectivamente.

¹⁴⁹ GALA, 2003. Não paginado.

contratantes optam por deixar “lacunas racionais”. E, por óbvio, a alocação desses *perigos iminentes* gera um “custo de negócio” mais elevado, ou seja, maiores custos de transação – os *custos de measurement* – do mercado e, por consequência, ao sistema. Para os autores: “O custo de transação *esperado* de uma lacuna no contrato é igual à probabilidade de que o prejuízo se efetive multiplicada pelo custo de sua alocação”.¹⁵⁰

Logo, trabalhar a relação *custos de transação versus benefício* como parâmetro importante para a construção da Teoria da Eficiência é fundamental para as concepções de *motivação* e *decifração do ambiente*. Só assim se pode afirmar que: “[...] as incertezas decorrem da incompletude das informações a respeito da conduta dos outros indivíduos no processo de interação humana”.¹⁵¹

Então, pode-se aferir que toda a facilitação de custos operacionais que incidem sobre a matriz jurídica,¹⁵² de forma a facilitá-la, tem por consequência reduzir os custos de transação, logo, implementar eficiência! Compreender a lógica desse comportamento humano pode se tornar uma estratégia maximizada dos ganhos sociais, eis que “[...] o poder de barganha confere o rumo da mudança econômica a longo prazo”.¹⁵³

Entender as regras jurídicas, as políticas e os comportamentos econômicos, bem como os múltiplos grupos de interesses envolvidos no processo de trocas, é dar vida ao que os autores chamam de “mundo político”.¹⁵⁴ Assim, *custos de transação*, para o presente estudo, são os custos das *transações políticas*, ou seja, os custos legislativos *não mensurados* dos sistemas democráticos. E são *não mensurados* porque se fundamentam em ideologias desconectadas da realidade prática e ignoram o viés econômico intrínseco a todas as interações humanas.

Aprofundando a análise, observa-se que “[...] a deliberação de políticas do sistema de comissões se equipara àquela de um sistema de trocas mais explícitas”, que se agravam em decorrência da percepção subjetiva incompleta do eleitorado.¹⁵⁵ Assim, utilizando-se da analogia e adaptando os conceitos à realidade brasileira,

¹⁵⁰ COOTER, Robert; ULLER, Thomaz. **Direito & Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. p. 223.

¹⁵¹ NORTH, 2018, p. 50.

¹⁵² “A redução dos custos de transação *lubrifica* a negociação”. COOTER; ULLER, 010. p 109.

¹⁵³ NORTH, 2018, p. 36.

¹⁵⁴ NORTH, 2018, p. 93.

¹⁵⁵ NORTH, 2018, p. 93.

temos o completo desconhecimento acerca das normas que regem nosso processo eleitoral, logo um vício democrático histórico.

A composição das instituições afeta os custos de transação e, por consequência, os custos de “transformação”. Logo,

[...] as mudanças incrementais somente são inteligíveis com referência a essas relações históricas. Se as instituições não fossem passíveis de rendimentos crescentes e as percepções subjetivas sempre fossem corrigidas na forma de modelos fiéis, presumidamente os atores logo fariam um recontrato em busca de uma solução conjunta bem mais eficiente.¹⁵⁶

Ponto importante versa sobre a questão da segurança jurídica e a estabilidade das decisões judiciais, eis que julgamentos pautados em ideologias e/ou informações incompletas e subjetivas sobre como as coisas *deveriam ser, num mundo perfeito*, aqueles que levam a desacertos e ineficiência.

Para North, sistema político eficiente é aquele que maximiza o produto econômico da sociedade, em outras palavras, na percepção de direitos – regras com valor coercitivo –, na medida em que as relações humanas são pautadas em ponderações – as escolhas – entre os custos em contraponto aos ganhos potenciais.

Contudo, atentemos para o fato de que a democracia não equivale a mercados econômicos, na medida em que imperfeições do mercado político são a base da ineficiência das instituições, mas não compõem a sua totalidade.¹⁵⁷ Os sistemas democráticos são complexos, e seus governantes eleitos se beneficiam desse “sistema de trocas” e estruturam suas carreiras em barganhas políticas. Eis que nisso reside a compreensão dos sistemas políticos na visão de um economista.

As consequências decorrentes são os altos custos de transação da política, que entravam o sistema na medida em que é formado por grupos de interesses que buscam se beneficiar dos “condicionamentos vigentes” e logo passam a moldar o regime político dentro das suas conveniências.¹⁵⁸

Dessa maneira, o que se busca compreender é o quanto a gestão política brasileira, da forma em que foi estruturada na sua composição histórica, assemelha-se a um mercado econômico. É fato que ela – a política – não se restringe a isso, como atenta o próprio North, contudo, observam-se semelhanças que mais lhes

¹⁵⁶ GALA, 2003. Não paginado.

¹⁵⁷ NORTH, 2018, p. 94.

¹⁵⁸ NORTH, 2018, p. 167-170.

aproximam do que distinguem. Ainda, é necessário entender o quanto esse contexto influenciou a construção da Matriz Jurídica Institucional e quais as perspectivas para um futuro próximo.

Destarte, a proposta de uma instituição eficiente consiste na formação de um *Sistema de Política Eficiente*, um arranjo institucional jurídico capaz de igualar o retorno privado ao retorno social dos agentes em dada sociedade. Em outras palavras, as escolhas públicas subsidiam o político.

A matriz institucional eficiente é aquela capaz de estimular o agente da organização a investir numa atividade que traga retorno social superior ao custo do seu investimento. Logo, os governos, ao maximizarem as receitas tributárias, produzem *arranjos institucionais ineficientes*, pois promovem sistemas de propriedade mal definidos, que levam da ineficiência à instabilidade instrucional e não se sustentam, razão pela qual o mau funcionamento do sistema político tem como causa a ineficiência dos sistemas sociais.

Os fatores primordiais seriam a falta de ideologias plausíveis, concretizáveis, e a formatação da cultura de uma herança social pobre. Assim, eficiência é a capacidade social de se adaptar às adversidades no tempo – uma concepção dinâmica de eficiência. Portanto, são as mudanças, as restrições e os incentivos à “margem de ganho” que determinam as oportunidades.¹⁵⁹ Promovendo mudanças nas “regras do jogo”, trataremos de moldar as condutas e, por consequência, fazer evoluir as instituições no curso do tempo. Em vista disso, dedicou-se um capítulo exclusivo para a análise da função legisladora desempenhada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que edita, anualmente, resoluções com força de lei, as quais moldam condutas e impõem comportamentos esperados aos agentes políticos.

Tais resoluções têm por objetivo restringir ou afrouxar as normativas regulamentares das eleições e da condução do quadro político institucional.

Em cada sociedade a mudança redundará em adaptações à margem, e as margens afetadas serão aquelas em que as questões imediatas requeriam solução, a qual será determinada pelo poder de barganha relativo dos participantes, ou seja, das organizações que evoluíram no respectivo contexto institucional geral.¹⁶⁰

¹⁵⁹ NORTH, 2018, p. 170.

¹⁶⁰ NORTH, 2018, p. 172.

3.2 Compreensão de *externalidades* e *comportamentos oportunistas*

De tudo que foi trabalhado até o momento, pôde-se compreender melhor o conceito de *custos de transação* e o impacto do desenvolvimento de um *caráter disciplinador que as ideologias* adquirem na redução de tais custos.

A convivência humana só é possível em razão da interação entre os seres, os quais, na sua forma reiterada, geram o *costume* e os *padrões de comportamento* aceitos socialmente. Tais comportamentos podem vir a reforçar ou enfraquecer uma instituição. Tudo depende do quanto aquela instituição reflete (espelha) a realidade social, pois, do contrário, teremos um desequilíbrio dos sistemas e, por consequência, um gasto de recursos na busca da sua operacionalidade e afirmação (imposição pela coação).¹⁶¹

A compreensão das realidades sociais, que ora se traduzem em *costumes*, forma a essência das instituições. Assim, a medida da sua eficiência nada mais é do que a correspondência entre os padrões de comportamento reais e o modelo esperado. Logo, pode-se afirmar que as instituições que caminham dissociadas do comportamento histórico-social tendem a ser ineficientes ou se exaurem no tempo.

Somente um estudo que abarque os *comportamentos sociais* juntamente com as *instituições* é capaz de traçar um panorama realístico da sua evolução, de forma a propor melhorias, adaptações, mudanças culturais e normativas que possam influenciar as condutas, e assim sucessivamente.

Depreende-se, assim, que os desequilíbrios, ou seja, “[...] as assimetrias de *informação* e de *poder* ensejam o fenômeno do oportunismo,¹⁶² que consiste em modificar, por astúcia ou pela força, a distribuição de ganhos gerados pelo contrato”.¹⁶³

No livro *Institutions institutional change and economic performance*, North concebe a forma de construção de uma matriz institucional pautada na análise dos

¹⁶¹ “Em síntese, se por um lado a teoria do direito natural foi um agente de libertação no que diz respeito à opressão e à desigualdade institucionalizada do Antigo Regime, fazendo a revolução contra o estado feudal em nome de uma utopia emancipatória, por outro, após a consolidação do Estado liberal-burguês, serviu como representação simbólica de caráter ideológico, ocultando e mascarando a realidade de um sistema excludente, que não permite a universalização dos valores fundamentais da modernidade”. CORRÊA, 2000, p. 82.

¹⁶² “Oportunismo é o termo do vocabulário geral. Ganhou destaque no uso pelos economistas [...] muitas formas: a carona, o baluarte (*hold-out*), o risco moral, a seleção adversa ou antiseleção e os problemas de *agency*”. MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 221.

¹⁶³ MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 507.

custos de transação, concebida para modelos econômicos em termos hipotéticos. Logo, a análise da evolução das instituições no tempo é o que leva ao progresso social, qual seja, para compreender o desenvolvimento econômico é fundamental estudar o desenvolvimento institucional e seu conteúdo histórico.¹⁶⁴

Como já se posicionou o grande mestre Canotilho, a estruturação de um Estado de direito demanda *custos democráticos*, e é por meio do fortalecimento do *princípio democrático*, da conscientização no que compõe as democracias, que obteremos o processo constante de *democratização da administração* e, por consequência, obteremos a redução de tais *custos*:

[...] a compreensão de Estado de direito surge intimamente conexiada com a ideia de que é preciso afinar os instrumentos de proteção jurídica do cidadão perante uma estrutura administrativa ainda vinculada aos hábitos e às formas da administração autoritária.¹⁶⁵

Há, ainda, quem defenda a Teoria das Incertezas Procedimentais de Herbert A. Simon, como “[...] uma falta de conhecimento que decorre da incapacidade dos agentes de mapear e explorar todo o leque de alternativas disponível para a escolha”.¹⁶⁶ Ainda, uma terceira possibilidade de compreensão se abre à análise, que passa pela afirmação de que as *realidades são mutáveis*, na visão de North. O que se tem de consenso é que as *incertezas* são as responsáveis pelo mau funcionamento das instituições e, num *efeito cascata*, pelo aumento dos custos de transação socialmente considerados. Assim: “A estrutura institucional mais favorável para uma aproximação a tais condições é uma sociedade democrática moderna com sufrágio universal”.¹⁶⁷

Logo, a *ignorância do eleitor racional* e do legislador que têm dificuldades de prever as consequências¹⁶⁸ e a necessidade de compreensão de que os regimes

¹⁶⁴ GALA, 2003. Não paginado.

¹⁶⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1992. p. 393.

¹⁶⁶ PONDE, João Luiz. **Racionalidade, incomensurabilidade e história**: aprendendo com um diálogo entre as obras de H. A. Simon e T. S. Kuhn. Discussion Paper 010, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2014/TD_IE_010_2014_-_Ponde.pdf. Acesso em: 1º set. 2018.

¹⁶⁷ NORTH, 2018, p. 182.

¹⁶⁸ “Teoria da Agenciamento e a mensuração do grau de independência da atuação dos legisladores”. Atenta o autor para a diferença entre **resultados melhores e resultados eficientes**. A necessidade de compreensão de que os regimes políticos aplicam na prática regras econômicas e desconsiderando questões como a falta ou impossibilidade de que os eleitores detenham todas as informações necessárias ao exercício do voto ou igual acesso ao processo deliberativo. Para ele não se está aqui a desacreditar o sistema democrático, mas sim a elevar o seu nível de

políticos aplicam na prática regras econômicas, assim como a omissão de questões como a de que os eleitores não dispõem de todas as informações necessárias ao exercício do voto ou de um igual acesso ao processo deliberativo, são questões fundamentais a serem consideradas nos procedimentos de análise da estrutura das instituições, na medida em que formam as premissas do processo de evolução e, quando mensuradas, ganham força e carga valorativa, passando a compor os parâmetros que irão moldar a nova matriz jurídica.

Para North, não se trata de “desacreditar” no sistema democrático, mas, sim, na tentativa de elevar o seu nível de compreensão institucional, de verificar e apontar as suas falhas, para então promover mudanças com base na determinação das *escolhas eficientes*.¹⁶⁹

Escolhas eficientes são as escolhas *racionais* ou *racionalizadas*, fruto de uma mensuração de todas as variáveis que influenciam no contexto, quer brotem da compreensão da evolução histórica daquela instituição, quer analisem as forças sociais e econômicas envolvidas. A construção de uma instituição nunca é um ritual aleatório e justamente por ser parte de uma história, de uma interação de sistemas *vivos* e *abertos*, é que North propõe sua Teoria da Evolução.

Há que se contextualizar a proposta de North com a realidade dos subsistemas jurídico e eleitoral brasileiros: i) do sistema eleitoral; ii) do sistema partidário; e iii) do sistema de governo; que dialogam entre si e necessitam harmonizar para o bom desenvolvimento de uma democracia estável e passível de *governabilidade*.¹⁷⁰ É imprescindível traçarmos um corte epistemológico na legislação e focar na CF/1988, Lei Eleitoral e Legislação Partidária, para compreender que a crise que vivenciamos hoje é uma crise de *raiz política*.¹⁷¹ Em outras palavras, os comportamentos humanos são pautados em experiências sociais acerca da interação dos sistemas vivos. Tais comportamentos, quando instigados à

compreensão institucional apontando as falhas e ponderando as mudanças com base na determinação das *escolhas eficientes*. NORTH, 2018, p. 183.

¹⁶⁹ GALA, 2003. Não paginado.

¹⁷⁰ “[...] no existe ningún sistema electoral que sea neutro o ingenuo, en el sentido de que todos ellos cargan una intencionalidad o preferência política”. Em (Raúl Zaffaroni). RIANO, Mauro; BERCHOLC, Diego. **Estudios sobre Reforma y Derecho Electoral**. Buenos Aires: Ediar, 2017. p. 9.

¹⁷¹ MACIEL, Marco. Parlamento, sistema eleitoral, sistema partidário e sistema de governo. In: ABREU, Alzira Alves de; DIAS, José Luciano de Mattos (Org.). **O Futuro do Congresso Nacional**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1995. p. 95-97.

evolução pelas instituições, são promovidos a padrões de conduta e modelos mentais de comportamento que irão formar o *sistema de crenças*.¹⁷²

Da união das representações internas dos indivíduos com as instituições organizadas (materializadas) na sociedade, conformam-se as ideologias. Essas são: “[...] classes dos modelos mentais compartilhados, com o papel de gerar estabilidade ao sistema complexo”.¹⁷³

Para tanto, é necessário ponderar os *custos de measurement*, ou a dificuldade em conhecer de fato o objeto da transação. No Brasil, é o desconhecimento – a desinformação – sobre as forças econômico-políticas reais que rege as relações políticas, uma espécie de *desinformação social* sobre como as coisas acontecem, o que é típico dos regimes políticos autoritários, nos quais foram concebidas as democracias republicanas da América Latina.

Num país em que vigora o que North chamou de “ordem de acesso limitada”, o sistema político manipula o sistema econômico para que as elites políticas possam capturar rendas e impedir o acesso por não-elites aos meios econômicos. Nestes países as aparências enganam. Formalmente, a distribuição do poder pode ser tripartite, as burocracias estatais podem ser profissionais e as eleições podem ser pelo voto. Mas as restrições ao acesso são acima de tudo informais: veem de pequenas e grandes corrupções de dentro e de fora da burocracia, das relações epicenas entre empresas privadas e estado, da dificuldade para execução de contratos e proteção da propriedade, de convenções sociais perversas e, claro, de uma infinidade de óbices burocráticos, autorizações, registros, licenças e regulamentos. Por isso, a estabilidade dos sistemas só pode vir da cooperação e da troca de favores dentro da elite política e da plutocracia econômica. Quando todos têm telhado de vidro, ninguém ataca ninguém.¹⁷⁴

Sem demora, reduzir *custos de transação* é diminuir incertezas! É *mensurar, compreender e dominar* essa “ordem de acesso limitada”, facilitando a evolução da sistemática social e promovendo a evolução das instituições, é eficiência em North! Resta-nos descobrir como implementar na prática da realidade social brasileira.¹⁷⁵

¹⁷² O Estado capitalista é, portanto, em qualquer momento da história, o produto de sua história anterior, incluindo sua relação com lutas anteriores na sociedade civil. Estes conflitos, por sua vez, pelo menos no modelo da luta de classes, são moldados pelas intervenções prévias do Estado. CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2. ed. [S. l.]: Papirus, 1984. p. 323.

¹⁷³ LOPES, 2013, p. 626.

¹⁷⁴ SALAMA, Bruno Meyerhof. **Douglas North e a Lava Jato**. 2016. Disponível em: <https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/115/>. Acesso em: 4 jan. 2018.

¹⁷⁵ Para Bruno Salama, no Brasil, “[...] um grupo lutou arduamente para conduzir a coisa pública em benefício de um projeto de ampliação de poder. Independentemente dos seus eventuais méritos ao longo do caminho, essa empreitada parece estar chegando ao fim. E, então, o que vai acontecer? Há pelo menos duas possibilidades. A primeira é pessimista: tudo vai voltar a ser como antes. Eventuais mudanças na política serão essencialmente cosméticas e limitadas porque no Brasil, quanto mais se muda, mais tudo fica como está. **Antes o vilão era a espada dos generais; agora**

3.3 Análise das bases econômicas da ciência política moderna: o desenvolvimento de uma *ordem de “acesso aberta”*

Instituições formam a restrição a mais – geram custo – para as transações em um foco econômico. Cada instituição tem um custo real, que vai se somatizando ao final, para, assim, chegar a um custo efetivo, real, mensurado para a sociedade.¹⁷⁶

O “correto” então, para alguns teóricos, seria reduzir o número de instituições, contudo o fato nos levaria à perda do valor social agregado, o valor construtivo das instituições. De outro modo, colocar a ciência jurídica numa redoma “asséptica”, no entendimento de Kelsen, cujas proposições jurídicas não teriam comunicação com os outros sistemas *vivos e abertos*, nada mais é do que deixar de lado o conteúdo da cidadania que o compõe e esquecer que o direito é um fenômeno que brota “da raiz plantada no mundo do *ser*”.¹⁷⁷

Para Kant, o grande direito natural do homem, do qual derivam todos os demais, é a liberdade, que graças ao mal radical de sua finitude, pode ser usada tanto para o bem como para o mal. Daí a necessidade de o homem submeter-se ao imperativo fundamental do dever moral, além da necessidade do direito como mecanismo regulador do exercício das liberdades do homem.¹⁷⁸

são os ciclos eleitorais. [...] A outra leitura é mais esperançosa, e um olhar *northiano* pode ajudar a explicar porquê. A democracia – que é antes de tudo competição pelo poder através do voto – exercerá a sua mágica. O caminho será longo, mas um passo decisivo terá sido dado se a competição pelo poder contribuir para reduzir, em vez de ampliar, a corrupção. Apesar das imposições do ciclo eleitoral, o crime em média não compensa quando as organizações públicas funcionaram toleravelmente. A lógica é simples: quem está no poder um dia não estará no dia seguinte, logo precisa se precaver e andar na linha. [...] se assim ocorrer, a cultura política também mudará, e então, com sorte será possível domar o populismo e reformar a República passo a passo, repactuando suas regras a partir do diálogo, do espírito de compromisso e da visão de um futuro mais próspero”. SALAMA, 2016, não paginado.

¹⁷⁶ Para Aguilar Filho, “[...] da sociedade brasileira ser ineficiente tanto em termos produtivos quanto adaptativos. Duas razões justificam a ineficiência produtiva: a primeira diz respeito à cooperação, ou seja, produziu-se um intercâmbio baseado nas redes de relações pessoais em detrimento da impessoalidade de North. A segunda razão advém do fato de o marco institucional brasileiro não ter estimulado a competição. Em Faoro, isto ocorre porque o Estado não assume o papel de fiador de uma ordem jurídica impessoal e universal”. AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de A. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro.** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Não paginado.

¹⁷⁷ CORRÊA, 2000, p. 22.

¹⁷⁸ “[...] na ética Kantiana, a vida política não é regulada pela virtude da justiça mas pelo direito. Cabe ao direito compatibilizar o exercício externo da liberdade dos cidadãos. A lei universal do direito age exteriormente (socialmente) de tal modo que o exercício de teu livre-arbítrio possa coexistir

Norma posta é realidade social e intrinsecamente interdisciplinar. Dogmas jurídicos refletem fundamentos de éticas e comportamentos políticos complexos em suas relações humanas. Para tanto, é fundamental compreender o conteúdo e o processo de formação das ideologias, sua vinculação aos grupos sociais em movimentos socioculturais.¹⁷⁹

As ideologias são *espelhos* da realidade, que, se ignorados, conformam-se em processos mecânicos de manipulação de comportamentos oportunistas. Tornam-se instrumentos de dominação política. Logo, “[...] são necessários, contudo não podem passar despercebidos”.¹⁸⁰

Como corresponde a su esencia, lo jurídico, al pretender regular un espacio de la realidad social, requiere el aporte de las ciencias sociales y políticas que lo nutran de los indispensables datos acerca del ámbito a regular, sin los cuales quedaría huérfano de eficacia o, incluso de algo peor, que es el riesgo de producir efectos paradójales. De allí la importancia de la investigación interdisciplinaria [...].¹⁸¹

Como equilibrar essa balança? Eis a chave da teoria de North: a formação da matriz institucional. A compreensão da construção do modelo hipotético perfeito e equilibrado de *custos de transação*, que mensure comportamentos e projete escolhas racionais.

Organizações são os principais agentes sociais de mudança e evolução, são elas que dão as regras do jogo, nas palavras do mestre Douglass, *são os times que disputam um campeonato!*¹⁸²

com a liberdade dos outros [...]. O Estado existe para garantir juridicamente a liberdade”. CORRÊA, 2000, p. 142.

¹⁷⁹ “Nesta perspectiva da luta de classes, as relações de classe dentro e fora do Estado emergem ambas de lutas por conquistas materiais e são por elas moldadas. Tais relações, por sua vez, descrevem a natureza da sociedade e, conseqüentemente, o papel do Estado dela. É somente através de uma teoria deste tipo, onde o Estado é uma condensação das relações de classe, que podemos entender como o Estado pode, a um só tempo, representar os interesses de uma classe dominante consciente e ainda ser o local da luta de classes, um local onde a classe trabalhadora pode conquistar uma democracia crescente e ainda estar fora do poder. [...]. *A independência* do Estado implica em que a burocracia do Estado depende da acumulação de capital para sua própria sobrevivência”. Um Estado de fato acima da luta de classes e ao mesmo tempo um Estado de classe. CARNOY, 1984, p. 321.

¹⁸⁰ “Ideologia é o conjunto de idéias, representações, teorias, crenças e valores, orientado para a legitimação ou reprodução da ordem estabelecida, expressando os interesses vinculados aos grupos ou classes dominantes, através de um discurso dissimulador das contradições e antagonismos sociais, em nome de uma pretensa unidade social”. CORRÊA, 2000, p. 22-29.

¹⁸¹ Prefácio de Raúl Zaffaroni. RIANO; BERCHOLC, 2017, p. 9.

¹⁸² Para Rawls, a teoria da justiça é o “[...] princípio norteador de uma sociedade bem ordenada no contexto do conflito social básico: a disputa dos bens primários produzidos pela comunidade

Destarte, voltemos a Coase, Barzel e Williamson, para os quais as instituições são respostas ótimas aos custos de transação. As organizações surgem do *framework* social. A interação dessas instituições dá a performance econômica da sociedade e refletem o grau de evolução desta sociedade!¹⁸³ Da análise detalhada se compreendem as formas de atuação de cada instituição, algumas têm foco no econômico, como os monopólios e oligopólios, outras têm fins mais sociais, outras tecnológicos e outras, ainda, buscam alterar ou moldar as regras do jogo, mudando a matriz institucional sobre a qual atuam.¹⁸⁴

Para North, a experiência gerada pela interatividade do processo de amadurecimento das instituições é uma das chaves que nos permitem construir a *eficiência adaptativa*. É capaz de produzir uma evolução da análise interpretativa e nos habilita a trabalhar na construção de regras jurídicas mais adaptadas ao comportamento esperado dos agentes envolvidos no processo.

[...] precisamos aprender com os fracassos, de modo que a mudança consistirá na geração de tentativas organizacionais e na eliminação de erros organizacionais. Não há nada simples nesse processo, pois pode ser que os erros organizacionais sejam somente probabilísticos como também sistemáticos, em razão de ideologias que dotem as pessoas, de preferências pelas formas de solução que não sejam orientadas para a eficiência adaptativa. [...] a vigência de regras que eliminem não apenas a organização econômica malograda, mas também a organização política malograda”.¹⁸⁵

Na visão de Carnoy:

Quando os movimentos sociais surgem a nível nacionalista, patriarcal, ecológico ou em outros níveis, e não são facilmente incorporados nos partidos políticos existentes, eles desenvolvem suas ações de outras formas. Mais do que isso, como os novos modos do conflito político, social e econômico relacionam-se com outras formas e como esta inter-relação molda a natureza e as funções do Estado? É possível que o Estado de classe de gênese através de sua própria deslegitimação, a ponto de ser

política [...]. A questão metodológica que Rawls se coloca é: como estabelecer princípios de justiça que possam referenciar uma boa organização social e política?”, remetendo assim ao contrato social como acordo consensual, partindo do *véu da ignorância* e com o propósito de promover a igualdade equitativa de oportunidades a todos. Ou seja: “Rawls admite uma sociedade com desigualdades socioeconômicas e culturais, desde que beneficiem os menos favorecidos em escala social [...] é preferível uma situação com desigualdades socioeconômicas, mas com maior rendimento, do que uma situação de absoluta igualdade econômico-social, mas com menos bens a repartir”. CORRÊA, 2000, p. 143-144.

¹⁸³ GALA, 2003, p. 101-105. Não paginado.

¹⁸⁴ NORTH, 2018, p. 78.

¹⁸⁵ NORTH, 2018, p. 140-141.

substituído por outros locais de poder econômico e político? Em terceiro lugar, as teorias “nacionalistas” do Estado, tanto nas economias periféricas como nas capitalistas adiantadas, são limitadas em sua compreensão das formas de Estado e dos conflitos sociais. (...) A teoria do sistema mundial há muito reconheceu a interdependência econômica, mas não aplicou rigorosamente à análise política.¹⁸⁶

Para Corrêa:

[...] a própria formulação técnica das normas jurídicas alcança sua efetividade à medida que se faz presente a dimensão, que podemos chamar de dimensão ética do direito: uma pauta de valores em nome dos quais se estabelecem as políticas públicas, sejam elas colocadas em prática ou não [...] faz-se mister incluir no ordenamento jurídico positivo a proclamação de princípios e normas éticas também revestidas de juridicidade [...]. Constituição Brasileira o horizonte de sentido para que se construam de forma justa as relações estruturais da convivência social.¹⁸⁷

Com base no ensaio sobre a *Teoria da Evolução das Instituições*, na visão de North, promoveu-se uma análise da concepção de *eficiência das instituições* e da conformação de uma *matriz institucional hipotética* do direito brasileiro. Buscou-se construir uma interação das instituições, compreendendo a máxima: *de como as restrições e interações humanas determinam a forma das suas evoluções no tempo*, ou, em outras palavras, como se fabricam as “regras do jogo”.

Primeiro: passado e futuro se conectam. Assim, considerar a interação com outras ciências humanas é a chave fundamental para a compreensão da teoria *sistemática funcional da evolução institucional de acesso aberto*.

Segundo: regras formais e informais, o tipo e a efetividade da sua aplicação moldam inteiramente o caráter do jogo. E a análise histórica explica como os seres humanos agem quando submetidos a uma estrutura de incentivos.

Terceiro: os conhecimentos de índole *moral* e *ética* contribuem para a evolução e a interação das sociedades e, em contrapartida, reduzem os custos sociais ou “antissociais”.

Quarto: dogmas jurídicos refletem fundamentos de éticas e comportamentos políticos complexos em suas relações humanas.

Analisar o comportamento humano diante das escolhas no processo de interação humana e confrontá-lo com a teoria dos custos de transação é um importante componente da estrutura central da teoria das instituições. Logo, o que

¹⁸⁶ CARNOY, 1984, p. 330.

¹⁸⁷ CORRÊA, 2000, p. 157-158.

se buscou interpretar é o quanto a gestão política brasileira, da forma como foi estruturada na sua composição histórica, assemelha-se a um mercado econômico.

Para o estudo, ficou claro que instituições eficientes consistem na formação de um *sistema de política eficiente*, um arranjo institucional jurídico capaz de igualar o retorno privado ao retorno social dos agentes em uma dada sociedade, associado à experiência gerada pela interatividade do processo de amadurecimento das instituições, sendo uma das chaves que nos permitem construir a *eficiência adaptativa*.

Ao longo dos dois primeiros capítulos foram trabalhadas questões como as concepções da Nova Economia, a definição das regras em jogo para North, o conteúdo de fundo à compreensão das externalidades e comportamentos oportunistas que fazem parte de uma Ordem de Acesso Aberta em constante construção. Tal interação dos sistemas político, econômico e jurídico são responsáveis pela produção legislativa que absorve em sua Matriz Jurídica as mudanças sócio comportamentais.

A proposta aqui é compreender o modelo de financiamento das campanhas e os mecanismos de fiscalização implementados no Brasil, especialmente no que tange ao controle jurisdicional implementado no curso da prestação de contas eleitorais. Para assim mensurar o quão os altos Custos de Transação da política brasileira resultam num custo social da Corrupção Institucionalizada.

Logo, utilizando-se da base de conhecimentos adquiridos em North, pode-se afirmar que: quanto mais conhecimento - análise dos comportamentos reais - agregados, mais compreensão, mais alternância no poder, mais *framework* (interação entre as instituições). Menor será, então, o custo social de um Sistema Político. Da construção de um processo que implemente o direito de sufrágio equilibrado para todos os atores do cenário políticos, obtêm-se a Democracia, constrói-se Cidades e compõem-se Legitimidades.

4. ANÁLISE DO CASO BRASIL

A partir dos estudos realizados, passa-se a análise do modelo de financiamento das campanhas eleitorais adotado no Brasil. Uma contribuição de cunho histórico e econômico que se divide em três subcapítulos, a esclarecer, o

ponto 4.1, constará de breve levantamento acerca do sistema de financiamento das campanhas, a origem dos recursos, a forma de distribuição entre as siglas partidárias e a evolução da legislação, na tentativa de implementar os controles sociais sob o prisma da instituição justiça eleitoral. No subcapítulo 4.2 será abordada a função reguladora (normativa) do TSE, em que se discute a competência de legislar promovida por um órgão tipicamente judiciário. E, assim, o subcapítulo 4.3 promove um balanço acerca das normativas regulamentares que *de fato* incidem no caso Brasil e a conexão com os institutos do abuso do “poder político”, do abuso do “poder econômico”, da “corrupção eleitoral”; interpretados sob o prisma das *externalidades negativas* do processo de implementação da democracia na história brasileira.

4.1 O modelo de financiamento das campanhas eleitorais adotado no Brasil e as balizas de sustentação do sistema político

O financiamento das campanhas políticas no Brasil¹⁸⁸ é composto de recursos deslocados do orçamento público e recursos privados. Até as eleições de 2014, poderiam doar dinheiro para os candidatos e partidos políticos as pessoas físicas e inclusive as empresas privadas (pessoas jurídicas), nos limites respectivos de 10% e 2% dos rendimentos auferidos e declarados à Receita Federal no exercício financeiro anterior à campanha.

Um passo na regulamentação em busca do *controle institucional*¹⁸⁹ foi dado pela pequena reforma eleitoral em 2015, quando se passou a proibir as doações advindas de todas as pessoas jurídicas. Contudo, ainda se manteve o limite de 10% para as dotações privadas e bens estimáveis em dinheiro, que variavam de R\$ 60 a R\$ 80 mil.

Hoje, os partidos e os candidatos são proibidos de receber doações de uma série de entidades, dentre elas, destacam-se: entidade ou governo estrangeiro;

¹⁸⁸ “Podemos definir o Estado como uma representação idealizada do espaço público que, sob forma jurídica, isto é, como dever-ser juridicamente qualificado, se materializa em aparatos repressivos, simbólicos e econômicos, os quais expressam e legitimam institucionalmente a relação de forças das classes e dos demais poderes sociais organizados”. CORRÊA, 2000, p. 156.

¹⁸⁹ “*Accountability* significa responsabilizar-se a autoridade governamental perante o eleitor e prestar-lhe contas. Identificabilidade é a capacidade de o eleitor prever, em função do resultado eleitoral, quem vai governar, quais as forças políticas estarão coligadas no governo resultante da eleição”. CINTRA, 2007, p. 51.

órgão da administração pública direta ou indireta; empresa que tenha concessão para realizar serviço público; entidade de classe ou sindical; pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recurso do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas; organizações não governamentais que recebam recursos públicos.

Entre as possíveis punições, verifica-se multa aos doadores,¹⁹⁰ que pode ser de 5 a 10 vezes a quantia doada em excesso. Aos partidos é facultada a penalidade, por decisão judicial, da suspensão do repasse dos valores correspondentes ao Fundo Partidário – dinheiro público destinado aos partidos. Os candidatos podem sofrer condenação por abusos, ter suas contas desaprovadas na Justiça Eleitoral, sofrer a incidência da “Lei da Ficha Limpa”, ficando inelegível pelo prazo de até 8 anos e, ainda, em casos extremos, ter seu mandato cassado.

Informações do *site* do TSE apontam que, nas eleições de 2014, empresas (privadas) doaram, juntas, mais de R\$ 3 bilhões para as campanhas eleitorais, enquanto os partidos gastaram apenas R\$ 72 milhões do Fundo Partidário, num montante de saldo da dotação de R\$ 529.3805,79, mais as multas decorrentes da legislação, que seguem repassadas aos partidos na proporção da sua representação na Câmara de Deputados.¹⁹¹

O denominado Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, popularmente conhecido como Fundo Partidário, é a junção de dotações e valores que vêm da União aos valores que decorrem de multas e penalidades impostas aos partidos e candidatos, doações e outros valores destinados por lei;¹⁹² distribuídos em duodécimos mensais e repartidos entre todos os partidos registrados perante o TSE,

¹⁹⁰ De acordo com o art. 4º da Resolução-TSE nº 21.975, de 16 de dezembro de 2004, esses valores são recolhidos, obrigatoriamente, por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU), com o uso de códigos específicos. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

¹⁹¹ Verificar anexos da dissertação. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/transparencia/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

¹⁹² Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm. Acesso em 25 de agosto de 2018.

na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, à época da distribuição.¹⁹³

De acordo com o disposto no art. 41-A da Lei nº 9.096/1995, do total do Fundo Partidário, “5% (cinco por cento) são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos e 95% (noventa e cinco por cento)” são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.¹⁹⁴

Os partidos políticos ficam ainda obrigados a destinar tais valores públicos: na manutenção das sedes e nos serviços do partido, permitindo o pagamento de pessoal, a qualquer título, observados, do total recebido, os seguintes limites: a) 50% para o órgão nacional; b) 60% para cada órgão estadual e municipal;¹⁹⁵ que deve ser investidos na propaganda doutrinária e política; no alistamento e nas campanhas eleitorais; também, ainda, na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo essa aplicação de, no mínimo, 20% do total recebido; na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% do total; no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado.

¹⁹³ Os cálculos necessários à composição da dotação destinada ao Fundo Partidário são norteados pela Lei nº 9.096/1995, art. 38, inciso IV, *in verbis*: Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: [...] IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995. A Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão utiliza o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para correção desses valores. Além dos valores previstos no inciso IV, pode haver alteração desse montante por meio de emenda parlamentar, durante a tramitação do projeto da lei orçamentária no Congresso Nacional. Para composição do valor final, é somada também a projeção de arrecadação de multas previstas no Código Eleitoral e em leis conexas – tais projeções são baseadas no histórico de arrecadação. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

¹⁹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em 25 de ago. 2018.

¹⁹⁵ Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm>. Acesso em: 25 ago. 2018.

Ainda para as eleições de 2018, os candidatos contaram com uma novidade: o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (Fefc), que é um fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos, que, este ano, foi de R\$ 1.716.209.431,00 (um bilhão, setecentos e dezesseis milhões, duzentos e nove mil e quatrocentos e trinta e um reais), valor este disponibilizado pelo Tesouro Nacional ao TSE em 1º de junho de 2018, nos termos da Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 2º), consoante informações dispostas no Anexo B.¹⁹⁶

Na visão de Sérgio Abranches:

Essa conjugação de institutos, sedimentada ao longo de décadas, expressaria *necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural*, que identificam histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social [...] a singularidade brasileira de combinar proporcionalidade, multipartidarismo e *presidencialismo imperial*, além de organizar o Executivo com base em grandes coalizões. O *presidencialismo de coalizão* [...] costurava as coalizões ao longo de dois eixos, o partidário e o regional-estadual.¹⁹⁷

Das informações colhidas e de posse dos ensinamentos de North, pôde-se observar a evolução do *modus operandi* do sistema de financiamento desenvolvido, na tentativa de suavizar o *Sistema de Coalizão Brasileiro*, que proporciona à máquina política-jurídica-econômica girar, suavizando as travas econômicas herdadas da nossa história. Assim, imperioso conceber uma sequência de compreensão, escalonada em três etapas: 1) *conhecer e reconhecer* a história das

¹⁹⁶ Os valores das cotas individuais de cada partido foram apurados de acordo com os critérios fixados na Lei nº 9.504/1997, art. 16-D, e aprovados pelo Plenário do TSE, cujos valores são os constantes do anexo da Resolução TSE nº 23.568/2018, alterada pela Resolução nº 23.581/2018. Os recursos do FEFC somente ficarão à disposição do partido após a definição de critérios de distribuição aos seus candidatos, o que deve ser deliberado pela Comissão Executiva Nacional da agremiação partidária, exigência da Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º. A disponibilização dos recursos do FEFC aos diretórios nacionais dos partidos políticos foi regulamentada pelo TSE na Resolução nº 23.568/2018, nos termos do art. 6º: “Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º). [...]”

§ 3º Após a reunião da executiva nacional que deliberar sobre os critérios de distribuição do FEFC, os diretórios nacionais dos partidos políticos devem encaminhar ofício à Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, indicando os critérios fixados para distribuição do referido Fundo, acompanhado de: I - ata da reunião, subscrita pelos membros da executiva nacional do partido, com reconhecimento de firma em Cartório; II - prova material de ampla divulgação dos critérios de distribuição do FEFC; e III - indicação dos dados bancários de uma única conta-corrente, aberta exclusivamente em nome do diretório nacional do partido político para movimentação dos recursos do FEFC”. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/prestacao-de-contas-1/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-efec>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

¹⁹⁷ Sérgio Abranches, apud CINTRA, 2007, p. 65.

nossas instituições; 2) analisar e compreender a funcionalidade e a interação entre política e direito, que permitam formular mecanismos jurídicos de absorção real (fático) e implementáveis de economia política – o que Da Matta denomina de “domesticação da indústria de favores e controle das reações moralizantes”¹⁹⁸; 3) promover o estudo e mensurar a equação comportamento *versus* recompensas humanas.

Trata-se de desenvolver ações legais (racionalis) proativas que gerem escolhas, que reiteradamente aceitas são transformadas em costumes. A Constituição de 1988 é programática e recheada de ideologias políticas, por isso, requer mecanismos jurídicos de implementação e instrumentos concretos que ponderem estudos avançados do comportamento humano subsidiado pela AED e pelo reconhecimento da natureza econômica intrínseca das nossas instituições.

É necessária uma mudança de paradigma, nos quais se pautam a formação das nossas leis, convencionando um comportamento mais *proativo* e menos *reativo*, baseado em comportamentos reais e não morais, como de costume. Somente assim ficará claro aonde queremos chegar e lograremos êxito em desenvolver meios de atingir as metas, *os fins!* Isso passa por uma profunda análise das nossas concepções e práticas políticas, com uma crítica às nossas escolhas,¹⁹⁹ além da formulação de leis com conteúdo associado à prática social. Leis *inefetivas* consomem mais energia na sua execução do que a finalidade a que se propõe.

É necessária a difusão de um pensamento de *ética da reciprocidade do plano impessoal chamado Estado*, a evolução de um pensamento hoje individualista, para o desenvolvimento de uma responsabilidade coletiva e social. Logo, a crise brasileira não passa de uma crise de gestão da coisa pública, a crise da falta de valores e da necessidade de conteúdos *morais* e não *moralizantes*. Carece o Estado Brasileiro de uma desvinculação da tal *ética corporativa*.²⁰⁰

Necessita-se de uma transformação efetiva, que permita visualizar o ponto de chegada, mas que não desconsidere a caminhada; que analise comportamentos, condutas e escolhas, de uma forma “realística”, transparente e honesta; que mensure os fatos e comportamentos do passado, que visualize a interação viva dos sistemas associados e avalie as consequências, para então construir e evoluir a

¹⁹⁸ O controle do nepotismo e a legalização do Jogo do Bicho são questões essenciais da análise do autor. DA MATTA, 1984, p. 18-19.

¹⁹⁹ DA MATTA, 1984, p. 22.

²⁰⁰ DA MATTA, 1984, p. 22-25.

matriz jurídica realística, cada vez mais associada à prática. É importante que se relembre as palavras de Luiz Carlos dos Santos Gonçalves, trazidas pelo mestre Roberto Moreira de Almeida:²⁰¹

O financiamento das campanhas eleitorais é um dos focos da corrupção, favores ilícitos e venalidades de muitos representantes populares no Brasil. As campanhas são caras e, por vezes, interesses que se ocultam no escuro são lembrados para custear a campanha dos candidatos. Se estes forem eleitos, ficarão vinculados a tais interesses, devotando seus mandatos a eles e não ao povo que devem representar.

4.2 A função reguladora (normativa) do TSE e a fiscalização implementada nos processos de prestação de contas das campanhas

A Justiça Eleitoral foi fruto da Revolução de 1930,²⁰² que, conforme descrito pelos historiadores, “[...] tinha como um dos princípios a *moralização do sistema eleitoral*. Um dos primeiros atos do governo provisório foi a criação de uma comissão de reforma da legislação eleitoral, cujo trabalho resultou no primeiro Código Eleitoral do Brasil”.

Logo:

O Código Eleitoral de 1932 criou a Justiça Eleitoral, que passou a ser responsável por todos os trabalhos eleitorais - alistamento, organização das mesas de votação, apuração dos votos, reconhecimento e proclamação dos eleitos. Além disso, regulou em todo o País as eleições federais, estaduais e municipais.

O Código introduziu o *voto secreto*, o *voto feminino* e o *sistema de representação proporcional, em dois turnos simultâneos*. Pela primeira vez, a legislação eleitoral fez referência aos partidos políticos, mas ainda era admitida a candidatura avulsa. Esse código já previa o uso de máquina de votar, o que só veio a se efetivar na década de 90.²⁰³

Assim, conforme o art. 1º, Parágrafo Único, da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), cabe à legislação pertinente promover a matriz jurídica com os fins de “[...]”

²⁰¹ ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 10. ed. Salvador: JusPodium, 2016. p. 736.

²⁰² “Sob liderança de Getúlio Vargas – levou o Estado a assumir o papel central na condução da economia, combinado a um alto grau de intervenção nas relações sociais [...]. Foi nessa época que o Judiciário brasileiro conheceu seu primeiro salto expansionista, quando áreas importantes de conflitos foram deslocadas para ramos especiais da Justiça”. Especialmente as justiças eleitoral e trabalhista, numa tentativa de coibir as fraudes eleitorais e minimizar as mazelas políticas. ARANTES, Rogério Bastos. *Judiciário: entre a Justiça e a Política*. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 102.

²⁰³ Disponível em: <<http://www.tre-rn.jus.br/o-tre/centro-de-memoria/tre-rn-a-historia-da-justica-eleitoral-no-brasil>>. Acesso em: 1º nov. 2018.

assegurar a organização e o exercício de direitos políticos precipuamente os de votar e ser votado”.²⁰⁴ E, ainda, dispõe que o TSE “[...] expedirá Instruções para sua fiel execução”.²⁰⁵ Há também os dispositivos do artigo 23, incisos IX, XII e XVIII, ainda do Código Eleitoral vigente, bem como os do artigo 105 da Lei Geral das Eleições (Lei nº 9.504/1997).

Ao TSE cabem as *funções administrativas* de organização e realização do pleito, bem como aquelas de *origem jurisdicional* típica,²⁰⁶ que compõem o julgamento dos pedidos de registro e ações pertinentes. A *função consultiva* e, ainda, a *função regulatória* (normativa disciplinar), também lhe foram atribuídas. Observa-se que tal função normativa é atípica da Instituição Judiciário nos moldes da nossa constituição de 1988 e somente pode ser exercida nos termos e limites da legislação geral. Eis aí a conformação concreta da formação da Matriz Jurídica na visão de North, pois cabe ao TSE criar normas jurídicas procedimentais de fiscalização do processo eleitoral

O próprio TSE, em análise do Recurso Eleitoral nº 1.943, Acórdão nº 823 de 24 de abril de 1952,²⁰⁷ já se manifestou sobre a admissibilidade e aplicabilidade cogentes das normativas editadas por ele próprio. E muito se tem discutido sobre a “eficiência” das instituições judiciais no que tange à resolução de conflitos e aos excessos cometidos quando se sub-rogam no direito de legislar e enfraquecem o Poder Legislativo.²⁰⁸

Nessa linha discorre Arantes:

Seja pela via da explicação sociológica, seja pela via da explicação institucional, o fato é que o Judiciário conheceu forte expansão na segunda

²⁰⁴ Para Boaventura de Souza Santos, o desenvolvimento do Estado de Desenvolvimento Social ou Estado Providência é marcado pelo intervencionismo econômico e pela promoção do bem-estar social, para assim promover a produção de leis substantivas e carregadas de direitos sociais e cidadanias. ARANTES, 2007, p. 99.

²⁰⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4737.htm>. Acesso em: 1º set. 2018.

²⁰⁶ “Esta distinção entre função estatal e poder político remonta a duas experiências paradigmáticas de (re)fundação do Judiciário no processo de criação dos Estados Liberais: a norte americana de 1787 e a francesa de 1789”. ARANTES, 2007, p. 82.

²⁰⁷ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>>. Acesso em: 1º set. 2018.

²⁰⁸ “O equipamento estatal denominado justiça é alvo de críticas em todo o mundo. Compreensível que a tentativa humana de solucionar conflitos esbarre em expectativas frustradas, pois restaurar a ordem lesada nem sempre é possível. Os valores envolvidos vão muito além da matéria. Os danos experimentados carregam larga dose de emoção e angústia. A melhor decisão judicial pode não atingir o cerne do ferimento e deixar um gosto amargo de ressentimento em ao menos um dos contendentes”. (José Renato Nalini). SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; O ACESSO DO ACESSO À JUSTIÇA E O PARADIGMA DA EFICIÊNCIA. MEZZARROBA, Orides. **Justiça e [O Paradigma da Eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 1. p. 126.

metade do século XX, transformando-se em instância de solução de conflitos coletivos e sociais e de implementação de direitos orientados pelo valor da igualdade e não só pelo valor da liberdade. Isso obrigou os judiciários de várias democracias a reverem suas finalidades institucionais, pautadas no paradigma liberal, e a se reencontrarem com a dimensão política não pela via da justiça constitucional, mas pela porta da justiça comum.²⁰⁹

Ademais, atenta a doutrina para os limites com relação ao critério tempo, na medida em que o art. 105 da Lei nº 9.504/1997 determina que o TSE expeça instruções necessárias à sua execução até o dia 5 de março do ano em que se realizar o pleito eleitoral; com o limite formal de que tais instruções devem se dar por resoluções com aplicação genérica e abstrata; e com o limite material de que lhe é vedado extrapolar a legislação federal.²¹⁰

Na visão dos doutrinadores mais recentes:

A legislação eleitoral não diferencia, de modo suficiente, partidos e candidatos sérios e propositados daqueles que usam a corrupção, o caixa dois e até expedientes de lavagem de dinheiro para custear campanhas eleitorais. A rejeição das contas dos candidatos não os impede de continuar concorrendo; ilícitos no financiamento de suas campanhas só podem ser levados à Justiça Eleitoral no prazo exíguo de 15 dias depois de sua diplomação e, por fim, a desaprovação das contas dos partidos somente restringe, em suaves prestações, o dos repasses dos recursos públicos do fundo partidário. É por isso que é comum ouvir de pessoas acusadas de graves crimes que, na verdade, era só uma questão de disputa eleitoral. Ocorre que há no país um indisfarçável repúdio a todas as formas de corrupção, pois se percebe que recursos indispensáveis para satisfazer as grandes carências nacionais estão indo para o bolso (ou as campanhas...) de alguns tantos.²¹¹

Observa-se que, no Brasil, a filiação partidária é requisito obrigatório de elegibilidade. Nossa legislação veda campanhas avulsas e obriga a um engajamento institucional dos pretensos candidatos enquanto representantes da democracia. Contudo, em nossa história recente, tais instituições de fins políticos eram combatidas, no entendimento de que seriam ameaças à soberania estatal. Logo, com a CF/1988, inverte-se a lógica da concepção de Estado e tais instituições

²⁰⁹ ARANTES, 2007, p. 101.

²¹⁰ “Desde 1988 temos assistido ao desenvolvimento de um verdadeiro *subsistema jurídico* no país, em que novas leis promulgadas orientam-se pela idéia da proteção coletiva de determinados direitos e pelo reforço do papel do Ministério Público”. Em especial as questões de *judicialização das políticas públicas*. ARANTES, 2007, p. 105-107.

²¹¹ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **A responsabilização dos partidos por atos de corrupção**. 2015. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/a-responsabilizacao-dos-partidos-por-atos-de-corrupcao/>>. Acesso em: 1º set. 2018.

passaram a ser essenciais ao processo democrático e, logo, galgaram o posto de “órgão” vital da constituição dos pilares do Estado democrático.²¹²

Segundo a legislação vigente, os partidos políticos são obrigados a ter caráter nacional – formação nacional e propostas que abarquem toda a nação. Portanto, constituídos por programas e projetos de governo que contemplem a nacionalidade das questões políticas, os princípios programáticos e o compromisso com os direitos fundamentais, eis que são pontos essenciais à vitalidade do regime democrático.²¹³

No entendimento de Mezzaroba dotamos nossos partidos políticos de um sentido institucional orgânico, sistêmico, grandioso, pluralista e de fins democráticos. Porém, não percebemos que as demais instituições estão desaparelhadas e carentes de recursos de fiscalização e controle da implementação do sistema democrático. Omitimos a análise dos comportamentos oportunistas e, igualmente, ignoramos o fato de que nossa democracia ainda é principiante e que grandiosos são os vícios trazidos pela história recente brasileira.

Nalini atenta para o fato de que:

O Brasil é uma república recente, que não perdeu alguma fisionomia imperial, mas ostenta ainda cicatrizes de prolongada colonização. Disso não se colheria inconveniência alguma, não foram algumas especificidades da cultura colonial. Indistinação entre o público e o privado, subserviência à autoridade, dependência extrema do Poder provedor. O Estado é o *pai generoso* que tudo proverá. Independentemente do esforço individual.²¹⁴

Observou-se que apesar do permanente esforço das instituições ditas judiciárias, como o TSE, os tribunais regionais eleitorais, o Ministério Público, entre outras tantas não judiciais, sociais e/ou privadas, que exercem funções de interesse público, de buscar a igualdade de oportunidades e condições de concorrência, aos cargos eletivos no Brasil, ainda somos um complexo programa a ser implementado. Logo, promovendo aqui um diálogo entre Mezzaroba:²¹⁵ e North, podemos descrever que, somos carentes de uma função política institucional que abarque a completude da nossa formação da base democrática, e ainda galgamos o posto de principiantes em constante e consciente *evolução*.

²¹² MEZZAROBA, 2007, p. 7.

²¹³ MEZZAROBA, 2007, p. 24.

²¹⁴ NALINI, José Renato. SILVEIRA; Vladimir Oliveira da. O avesso do acesso à justiça e o paradigma da eficiência. MEZZAROBA, Orides. (Org) **Justiça e [O Paradigma da Eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 1. p. 147.

²¹⁵ MEZZAROBA, Orides. (Org.) **Justiça e [O Paradigma da Eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 1. p. 147.

Discutir os modelos de financiamentos, controles implementados, transparência dos comportamentos e interesses envolvidos, bem como o equilíbrio do processo de escolha, seus vícios, suas externalidades e seus custos sociais, é a base de um Estado democrático. Necessitamos, portanto, amadurecer a compreensão de pilares básicos como:

- a) veiculação de *escolhas* e políticas públicas com *responsabilidade* e responsabilização social dos partidos políticos;
- b) análise de comportamentos para constituição de uma matriz jurídica que permita um processo de disputa materialmente equilibrado, bem como da consolidação de um cadastro de eleitores (votantes) depurado e fidedigno; constante melhoria dos processos de fiscalização e atuação dos órgãos envolvidos;
- c) atuação de um órgão judicial imparcial e equilibrado.

Eis que:

É evidente que alterações legislativas, por mais significativas que sejam, não conseguem sozinhas enfrentar a adversa realidade da corrupção infiltrada no ambiente administrativo, político e eleitoral. Há necessidade de reforço das instituições de controle, do próprio Ministério Público, da Polícia, do Poder Judiciário. Mas elas oferecem ao eleitor – o maior interessado na lisura e legitimidade das eleições – uma oportunidade adicional de se informar sobre a vida pregressa dos candidatos que disputam o seu voto. O mais virá com a reforma política que, espera-se, tenha como um dos seus focos a redução dos custos das campanhas eleitorais.²¹⁶

Do exposto, têm-se que a *função normativa* é *atípica* da instituição Judiciário, e assim, dela se utiliza o TSE para regulamentar procedimentos de fiscalização do processo eleitoral, à implementar modelos concretos de *accountability* na sociedade e mediante o exercício, que se repete a cada processo eleitoral, de buscar conceber a matriz jurídica procedimental de fiscalização cada vez mais adaptada à realidade brasileira.

Com o advento da CF/1988, observa-se uma tentativa de fortalecimento das instituições partidos políticos, bem como o desenvolvimento de seu caráter nacional, na medida em que estes devem ser constituídos por programas e projetos de governo que contemplem a nacionalidade das questões políticas, os princípios

²¹⁶ GONÇALVES, 2015, não paginado.

programáticos e o compromisso com os direitos fundamentais. Compreendidos como essenciais à vitalidade do regime democrático e à configuração das democracias em modelo tangível.

Não obstante a autonomia e a força concedidas às agremiações, o que, ainda, se verifica é que vivenciamos uma propagação de comportamentos oportunistas e interesses privados, em detrimento das ideologias e funções de *munus público*, originalmente defendidas pelo legislador constituinte. Logo, necessitamos discutir e aperfeiçoar as *escolhas* e as políticas públicas com *responsabilidade* e criação de mecanismos de responsabilização social.

No último subitem, tem-se como objeto de tratamento as questões jurídicas incidentes, em especial a matriz normativa que regulamenta o processo democrático de eleições no Brasil, com foco voltado à apresentação das contas de campanhas e do aparato institucional movimentado na busca de garantir a concretização do princípio democrático.

4.3. Questões jurídicas pertinentes: análise das normativas regulamentares das campanhas políticas e da conexão com os abusos do poder político, do poder econômico e a corrupção eleitoral – causa ou consequência do sistema posto?

As Leis nº 9.504/1997 e nº 9.096/1995 dispõem historicamente sobre o processo eleitoral e a formação dos partidos políticos, regulamentados no art. 14, § 3º, inciso V, c/c 17, da CF/1988, e nas alterações das Leis nº 11.300/2006, nº 12.034/2009, nº 12.891/2013 e nº 13.165/2015. Dessa forma, atendendo à nova organização da justiça eleitoral,²¹⁷ nas eleições de 2006, o TSE, em termos práticos operacionais internos, disponibilizou um relatório de “batimentos” com a Secretaria da Receita Federal, que restou, contudo, inefetivo em razão da inconsistência das informações prestadas pelos candidatos, que acabaram sendo analisadas de “forma manual” e por amostragem pelo seu corpo técnico.²¹⁸

²¹⁷ Lei nº 10.842, de 20 de fevereiro de 2004. Cria e transforma cargos e funções nos Quadros de Pessoal dos Tribunais Regionais Eleitorais, destinados às Zonas Eleitorais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.842.htm>. Acesso em: 29 dez. 2017.

²¹⁸ Disponível em: <https://ava.tre-rs.jus.br/ead/pluginfile.php/4458/mod_resource/content/1/Hist%C3%B3ria%20do%20Exame%20das%20Presta%C3%A7%C3%B5es%20de%20Contas%20Eleitorais.pdf>. Acesso em: 1º set. 2017.

Então, em seguida, foram criados, regionalmente, para consumo interno da instituição, Relatórios de Procedimento Técnico de Exame (os PTE), com o objetivo de orientar o trabalho dos examinadores. Ainda em 2006, a “[...] análise desse PTE consistia, basicamente, na soma manual, com auxílio de máquina de calcular, das receitas e despesas”, conforme apresentado nos extratos bancários, em valores declarados pelos candidatos e partidos, seguindo o previsto na Resolução-TSE nº 22.250/2006.²¹⁹

Logo, as receitas e as despesas dos extratos bancários, “somadas manualmente”, deveriam corresponder às informações contidas nos demonstrativos dos Recursos Arrecadados e das Despesas Efetuadas. Tratava-se de uma conferência de arrecadação e gastos de campanha meramente formal e declaratória, eis que a justiça eleitoral não dispunha de instrumentos suficientes para aferir a veracidade das informações declaradas, nem a específica destinação de recursos oriundos do Fundo Partidário, nos termos da lei eleitoral.

Em meados de 2008, o TSE disponibilizou um sistema informatizado denominado de SPCE Analista (Sistema de Prestação de Contas Eleitorais). Assim surge uma “[...] tentativa de cruzar mais informações eletrônicas entre os sistemas de banco de dados federais”.²²⁰ Contudo, o que se observou foi uma sobrecarga dos servidores de tecnologia da informação (TI), o que culminou, novamente, na análise manual de cada processo autuado individualmente, seguindo os tramites dispostos na Resolução-TSE nº 22.715, de 2008.

Na eleição seguinte, já no ano de 2010, viu-se uma inovação legislativa, eis que sobreveio a “[...] necessidade de se identificar a origem das doações recebidas por partidos políticos nos períodos anteriores ao ano da eleição”, consoante expresso no art. 3º, que assim dispunha por resolução do TSE:

Os recibos eleitorais [...] são documentos oficiais imprescindíveis que legitimam a arrecadação de recursos para a campanha, seja qual for a natureza do recurso, ainda que do próprio candidato, não se eximindo desta obrigação aquele que, por qualquer motivo, não disponha dos recibos.²²¹

²¹⁹ Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/legislacao/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resolucao-tse-n-222502006/index.html>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

²²⁰ Disponível em: <<https://ava.tre-rs.jus.br/ead/my/>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

²²¹ Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/legislacao/eleicoes-anteriores/eleicoes-2006/resolucao-tse>>. Acesso em: 1º jan. 2018.

Destarte, tem-se que a arrecadação de recursos, os gastos eleitorais e a prestação de contas das eleições de 2010 foram disciplinados pela Resolução-TSE nº 23.217/2010, art. 48, §§ 1º e 2º, ainda, com a possibilidade de doadores e fornecedores prestarem informações voluntárias à Justiça Eleitoral durante a campanha.²²²

Na sequência da evolução legislativa, sobreveio a exigência da prestação de contas *partidária eleitoral*, que tratava da obrigatoriedade de apresentação das contas (de cunho declaratório) para todas as esferas partidárias, conforme a Resolução-TSE nº 23.376/2011.²²³

Logo, em 2014, as contas eleitorais tiveram implementadas “[...] quatro grandes novidades²²⁴: i) a obrigatoriedade de profissional de contabilidade e de advogado habilitado, segundo § 4º do art. 33 da Resolução-TSE nº 23.406/2014,²²⁵ o que dispôs um caráter mais técnico e profissional às declarações; ii) a obrigatoriedade da identificação do doador originário, tanto na origem quanto no destino dos recursos advindos de partidos políticos, comitês financeiros e candidatos; iii) a necessidade de identificação do *doador originário* passou a ser um requisito obrigatório em todas as transferências financeiras entre as contas eleitorais de partidos políticos, de comitês financeiros e de candidatos, tanto na fonte como na origem dos recursos; e iv) um maior rigor nas declarações parciais (durante o curso da campanha). Somados tais requisitos, a exigência de uma “coerência financeira” entre as declarações no tempo, consoante análise mais apurada de seus Livros Razão e Diário. Atendendo, assim, uma evolução qualitativa com viés focado na transparência pública das doações e das despesas nas campanhas eleitorais. A busca da “exatidão” das informações prestadas nas contas parciais passou a ser mais rigorosa.²²⁶

Assim, para as eleições de 2016, tem-se a vedação absoluta das doações de *pessoas jurídicas*, a exigência da “alimentação” de sistemas parciais do TSE (Tecnologia da Informação) e a emissão de relatório financeiro de campanha no

²²² Disponível em: <https://ava.tre-rs.jus.br/ead/pluginfile.php/4458/mod_resource/content/1/Hist%C3%B3ria%20do%20Exame%20das%20Presta%C3%A7%C3%B5es%20de%20Contas%20Eleitorais.pdf>. Acesso em: 1º set. 2017.

²²³ Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/legislacao/resolucoes/tse/2012/res-tse-n-233762012/index.html>>. Acesso em: 1º set. 2017.

²²⁴ Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/legislacao/resolucoes/tse/2012/res-tse-n-233762012/index.html>>. Acesso em: 1º set. 2017.

²²⁵ Disponível em: <<https://ava.tre-rs.jus.br/ead/my/>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

²²⁶ Disponível em: <<https://ava.tre-rs.jus.br/ead/my/>>. Acesso em: 30 dez. 2017.

curso da campanha – em até 72 horas após a doação financeira de *pessoa física*. Trata-se de uma mudança substancial que implementa maior publicidade de informação aos financiamentos de campanha e possibilita o acesso por parte da sociedade organizada.

Por último, obteve-se um aumento do nível das exigências pelas Resoluções do TSE nº 23.463/2015 e nº 23.470/2016,²²⁷ com um aperfeiçoamento na interação e no cruzamento de dados entre as instituições governamentais. Observa-se que muito se tem feito, em especial, com o Comunicado do Bacen nº 29.108, de 16 de fevereiro de 2016, c/c Carta-Circular Bacen nº 3551,²²⁸ que regulamenta a abertura e o encerramento das contas bancárias eleitorais, a publicidade dos extratos e a aferição de eventuais valores provenientes de fonte vedada e/ou não identificada.

Consoante a sequência de procedimentos descritos acima se pôde observar o desenrolar de uma interação entre as instituições, a descrever: dos órgãos do poder judiciário, com os órgãos de fiscalização da receita federal, as instituições que compõem parte do sistema financeiro e demais organizações governamentais. Muito produtivo à efetivação de um regime democrático participativo na concepção de North. Tal fato demonstra a busca um comprometimento material com o princípio da democracia, na medida em que a eficiência dos sistemas econômico, político e jurídico está atrelada a sua capacidade de inovar a matriz jurídica.

Ainda, segundo estabelece a normativa de 2018, inovando novamente descreve que os gastos destinados à preparação da campanha e, em especial, à instalação física ou de “página de internet” de comitês de campanha de candidatos e partidos poderão ser contratados a partir de 20 de julho do ano da eleição, após a realização da convenção partidária, desde que os gastos sejam devidamente formalizados e o pagamento somente ocorra após o preenchimento de todos os pré-requisitos (art. 30, § 2º).

O uso de recursos financeiros para pagamentos de gastos eleitorais que não provenham das contas específicas – aquelas fiscalizadas pela justiça eleitoral – implica a desaprovação da prestação de contas do partido ou do candidato. A “arrecadação” de recursos para campanha eleitoral que não transitem pelas contas específicas declaradas à justiça eleitoral também leva à desaprovação das contas. Logo, o uso de recursos que não circularam por “conta bancária” – estabelecimento

²²⁷ Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/index.php?nodo=1418>>. Acesso em 1º jan. 2018.

²²⁸ Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/index.php?nodo=14183>>. Acesso em 1º jan. 2018.

bancário autorizado pelo Bacen – poderá ser indício de “Caixa 2” e, em tese, configurar o instituto do abuso de poder econômico, podendo incorrer na apuração dos fatos na forma do art. 30-A, da Lei nº 9.504/1997, do art. 22, da Lei Complementar nº 64/1990, c/c o art. 14, § 10, da Constituição da República.²²⁹

O STF consolida seu entendimento em 2017, reafirmando que é, então “vedado a partido político e a candidato receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou *estimável em dinheiro* procedente de: a) pessoas jurídicas; b) origem estrangeira; c) pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão pública” (STF, ADI nº 4.650).²³⁰

Além do mais, pacifica o TSE que: *valor estimado* em dinheiro é todo o *ganho real e/ou em potencial* que, de alguma forma, favoreça, acrescente ou beneficie o candidato e/ou partido, ainda que de recursos próprios ou exclusivamente privados. Ademais, versa o art. 25 da Resolução TSE nº 23.463/2015, § 1º:

O recurso recebido por candidato ou partido oriundo de fontes vedadas deve ser imediatamente devolvido ao doador, sendo vedada sua utilização ou aplicação financeira. § 5º A devolução ou a determinação de devolução de recursos recebidos de fonte vedada não impedem, se for o caso, a reprovação das contas, quando constatado que o candidato se beneficiou, ainda que temporariamente, dos recursos ilícitos recebidos, assim como a apuração do fato na forma do art. 30-A da Lei n. 9.504/1997, do art. 22 da LC n. 64/1990 e do art. 14, § 10, da Constituição da República.²³¹

Adquirem o *status* de recursos de origem não identificada todos aqueles recebidos pelo partido político ou pelo candidato que não possam ser identificados corretamente pelos órgãos de fiscalização. Caracterizando, em tese, recurso de origem não identificada: a) a falta ou a identificação incorreta do doador; b) a falta de

²²⁹ Disponível em: <https://ava.tre-rs.jus.br/ead/pluginfile.php/4458/mod_resource/content/1/Hist%C3%B3ria%20do%20Exame%20das%20Prestas%C3%A7%C3%B5es%20de%20Contas%20Eleitorais.pdf>. Acesso em: 1º set. 2017.

²³⁰ STF – ADI nº 4.650 “O Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4650, analisou questão relativa ao financiamento de campanhas eleitorais e de partidos políticos. O Relator do processo, trouxe o panorama legislativo à época: 1. As pessoas jurídicas podem fazer doações e contribuições até o limite de 2% (dois por cento) do faturamento bruto do ano anterior ao da eleição, ressalvados os casos definidos em lei (Lei nº 9.504/97, art. 81, § 1º); 2. As pessoas jurídicas também podem realizar doações diretamente a partidos políticos, hipóteses em que as agremiações poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos a candidatos, observados os limites impostos pela legislação (Lei nº 9.096/95, art. 39, caput, e § 5º; e Resolução TSE nº 23.376/2012, art. 20, § 2º, II c/c art. 25, caput e inciso II). Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em 25 ago. 2018.

²³¹ Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/index.php?nodo=1418>>. Acesso em: 1º jan. 2018.

identificação do doador originário nas doações financeiras.²³² A Lei n.º 13.165/2015 incluiu, ainda, o § 12, no art. 28 da Lei n.º 13.165/2015, consoante dispositivo já trazido pela Lei n.º 9.504/ 9.504/1997, a qual dispõe que: “[...] os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores.

No entanto, o Supremo Tribunal Federal, em 12 de novembro de 2015, em decisão liminar, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 5.394,²³³ suspende até o julgamento final da ação, a eficácia da expressão “sem individualização dos doadores”, constante da parte final do § 12, do art. 28. A realização de “[...] gastos eleitorais para contratação direta ou terceirizada de pessoal para prestação de serviços referentes a atividades de militância e mobilização de rua nas campanhas eleitorais”,²³⁴ obedecerá aos seguintes limites, conforme art. 36 da Resolução -TSE n.º 23.463/2015: “Art. 36, observará os seguintes critérios para aferição do limite de número de contratações, consoante a Lei nº 9.504/1997, art. 100-A.

Logo, tem-se que o julgamento da prestação de contas pela Justiça Eleitoral não afasta a possibilidade de apuração por outros órgãos quanto à prática de

²³² Disponível em: <https://ava.tre-rs.jus.br/ead/pluginfile.php/4458/mod_resource/content/1/Hist%C3%B3ria%20do%20Exame%20das%20Presta%C3%A7%C3%B5es%20de%20Contas%20Eleitorais.pdf>. Acesso em: 1º set. de 2017.

²³³ **ADI questiona dispositivo da Lei das Eleições sobre registro de doações** O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ajuizou no Supremo Tribunal Federal (STF) a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5394, com pedido de liminar, contra o parágrafo 12 do artigo 28 da Lei 9.504/1997, a fim de se evitar que doações eleitorais de campanhas de pessoas a candidatos por meio de partidos sejam registradas apenas como doações de legendas a candidatos. A entidade sustenta que o dispositivo é inconstitucional, pois permite que doações feitas a partidos possam ser repassadas a candidatos sem a demonstração da origem dos recursos, o que violaria “o princípio da transparência e o princípio da moralidade, e favorece, ademais, a corrupção, dificultando o rastreamento das doações eleitorais”. “A possibilidade de ‘doações ocultas’ de pessoas físicas a candidatos pode sustentar relações pouco republicanas entre os políticos e seus financiadores. A ausência de transparência impede a identificação dos interesses subjacentes à atuação do candidato, dificultando eventuais investigações e impedindo que o eleitor decida de modo informado. ‘Doações ocultas’ são aquelas em que não é possível identificar o vínculo entre doadores e candidatos. Nesse modelo, a pessoa física doa dinheiro para o partido, que repassa ao candidato, sem que o processo seja transparente”, afirma. Segundo a OAB, os verdadeiros doadores de campanhas aos candidatos, quando realizassem as doações por intermédio dos partidos, não seriam identificados, impedindo, portanto, que os eleitores e as autoridades identificassem os interesses que representam. “É preciso que o eleitor saiba quem financia seus candidatos, compreendendo todo o caminho do dinheiro nas campanhas eleitorais. Por isso, é insuficiente que a prestação de contas dos candidatos seja feita apenas mediante a identificação da doação dos partidos”. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301333>>. Acesso em: 1º set.embro de 2017.

²³⁴ Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/index.php?nodo=1418>>. Acesso em: 1º jan. 2018.

eventuais ilícitos antecedentes e/ou vinculados, verificados no curso de investigações em andamento ou futuras.²³⁵

Razão pela qual, damos seguimento aos estudos dos potenciais vícios. Segundo o entendimento do TSE, o abuso do poder econômico no processo eleitoral²³⁶ “[...] é a utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de *recursos financeiros ou patrimoniais* buscando beneficiar candidato, partido ou coligação”, de forma que afete a “normalidade” e a “legitimidade das eleições”.²³⁷

O próprio TSE esclarece que por *uso do poder econômico* se compreende o “[...] emprego de dinheiro mediante as mais diversas técnicas, que vão desde a ajuda financeira, pura e simples, a partidos e candidatos, até a manipulação da opinião pública”, incluindo a aferição de vício de vontade pelos meios da manipulação em promoção de “propaganda política, ainda que subliminar”.²³⁸ O descumprimento dos limites previstos no art. 100-A da Lei n.º 9.504/1997 sujeita o candidato às penas previstas no art. 299 da Lei n.º 4.737, de 15 de julho de 1965 (Lei n.º 9.504/1997, art. 100-A, § 5º), não impedindo a apuração de eventual abuso de poder pela Justiça Eleitoral, por meio das vias próprias.

Consoante entendimento de parte majoritária da doutrina, o que se busca coibir é o emprego do “poder econômico” que descumpra as normativas legais e regulamentares, de forma a proporcionar vantagens eleitorais não contabilizadas e que desequilibrem o processo eleitoral. O que outrora fora chamado de comportamentos oportunistas, aqui ganha enquadramento legal, com sanção civil e, em tese, responsabilização para os fins democráticos, com a possível imposição de uma inelegibilidade.²³⁹

A comprovação dos gastos eleitorais deve ser realizada por meio de documento fiscal idôneo, emitido em nome dos candidatos e partidos políticos, sem emendas ou rasuras, devendo conter a data de emissão, a descrição detalhada, o valor da operação e a identificação do emitente e do destinatário ou dos contraentes pelo nome ou razão social, CPF ou CNPJ e endereço.

²³⁵ Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/index.php?nodo=1418>>. Acesso em: 1º jan. 2018.

²³⁶ MOTA, 2017.

²³⁷ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Marco/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>>. Acesso em: 1º set. 2017.

²³⁸ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Marco/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>>. Acesso em: 1º set. 2017.

²³⁹ MOTA, 2017.

A nossa Carta Magna é clara ao proibir o abuso dos poderes político e econômico nas eleições. No entender do TSE, o dispositivo que mais expressa a vontade constitucional se verifica:

[...] ao dispor que devem ser estabelecidos por lei complementar os casos de inelegibilidade e seus prazos, para proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato – considerada a vida pregressa do candidato – e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.²⁴⁰

A configuração do abuso do poder econômico ocorre quando há, em termos concretos, o manejo *ilícito* e *exorbitante* de recursos privados (financeiros ou materiais), com o desiderato de se obter vantagem indevida para determinado candidato, com forte impacto na normalidade e legitimidade da eleição.²⁴¹

Segue-se colacionado um dos pronunciamentos mais recentes sobre o tema:

Recursos especiais. Utilização. Máquina administrativa. Município. Reeleição. Chefe do executivo. Caracterização. Abuso de poder político com repercussão econômica. Apuração em sede de AIME. Cabimento. Insubsistência. Caráter protelatório e respectiva multa. Primeiros embargos de declaração. [...]. O abuso de poder político com viés econômico pode ser objeto de ação de impugnação de mandato eletivo (AIME). Precedente. 2. Reputa-se suficientemente fundamentada a decisão que, baseada em provas bastantes, reconhece a prática do abuso de poder político com viés econômico apto a desequilibrar o pleito. 3. [...] entendimento do Regional quanto à caracterização do abuso de poder político entrelaçado com abuso de poder econômico – utilização da máquina administrativa do município em favor da reeleição do chefe do Executivo -, mister seria o reexame do contexto fático-probatório, tarefa sem adequação nesta instância, consoante as Súmulas 7 do Superior Tribunal de Justiça e 279 do Supremo Tribunal Federal [...].²⁴²

Assim, a legislação veda a utilização da força econômica como meio para desequilibrar a disputa no processo eleitoral. O uso de recursos não declarados ou de fontes vedadas subsidia a ação de investigação judicial eleitoral e pode levar a sanções de inelegibilidade, dispostas na Lei Complementar n.º 135/2012, antiga LC 64/1990.

Compreender o *procedimento interno* implementado no ato de controle e fiscalização do *processo eleitoral stricto sensu*, por parte da instituição Justiça

²⁴⁰ Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Marco/abuso-de-poder-economico-e-politico-sao-causas-de-inelegibilidade-por-oito-anos>>. Acesso em: 1º set. 2017.

²⁴¹ Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/index.php?nodo=1418>>. Acesso em: 1º jan. 2018.

²⁴² Ac. de 15.5.2012 no REspe nº 1322564, rel. Min. Gilson Dipp. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>>. Acesso em: 1º ago. 2017.

Eleitoral e demais atuantes, como Ministério Público (estadual e federal), polícias e partidos políticos, consoante a Lei n.º 9.096/1995, é, sem dúvida, o primeiro passo da parte significativa do “alcançar o todo” na efetivação do processo democrático brasileiro.

As nuances *administrativas, processuais e procedimentais de compartilhamento de dados* (TI) entre as instituições são fundamentais para desenvolver uma perspectiva dos vícios (externalidades do processo) que incidem sobre os fatos concretos e, especialmente, para avançar nas proposições legislativas que regulamentam as normas.

Conceber que os técnicos judiciais, servidores de carreira, quer do TSE, quer dos seus tribunais regionais, são treinados para apurar ilegalidades e desvios de finalidade é fato. Contudo, compreender que *esta fase de análise* é apenas um dos componentes do processo fiscalizatório é fundamental para abarcar sua plenitude e responsabilidade social, da qual é corresponsável (coparticipe) toda a sociedade brasileira.

Logo, analisar a matriz jurídica incidente – leis, regulamentos e procedimentos concretos, que efetivamente exercem o controle sobre a movimentação das campanhas –, ponderando seus resultados e mensurando comportamentos, proporciona o “pano de fundo” necessário para melhor moldar a *nova matriz jurídica* à reger o processo eleitoral subsequente. Um ciclo de *evolução institucional* que se repete a cada biênio, a cargo das instituições envolvidas, em especial do TSE e de seu poder normativo regulamentar.

Do constante esforço das instituições – TSE, TREs, Órgãos dos Ministérios Públicos, Polícias e outras tantas *não judiciais* –, na atuação para promover a igualdade de oportunidades e condições de concorrência aos cargos eletivos no Brasil, observa-se que ainda há muito a ser implementado. Razão pela qual, pactua-se com a doutrina de que somos uma sociedade carente de uma clara função *política institucional*. Função esta que *abarque a completude da nossa formação democrática*.

Assim, resta comprovado a hipótese de que, apesar de muito se ter evoluído no processo democrático desde a CF/1988, o papel atual das instituições na operacionalização jurídica regulatória não está sendo suficiente dentro do “sistema de controle” implantado dos gastos de campanhas eleitorais. Trilhamos caminhos evolutivos na busca da eficiência do processo eleitoral, todavia ainda temos muito o

que compreender e empreender no que tange as metodologias e procedimentos práticos capazes de implementar as cidadanias.

Ocorre que, numa guinada de jurisprudência, o STF nos autos do INQ 4435 (proc. 2716-18.2017.1.00.000), em plenário no dia 14/03/2019 acolhe o pedido de desmembramento em inquéritos da “Lava Jato” e decide cindir os fatos, que reconhecendo a conexão dos crimes, declina da competência para a Justiça Eleitoral e determina a baixa dos autos ao TRERJ.

Na prática, significa que os crimes tipificados como: *Falsidade Ideológica Eleitoral, Corrupção Ativa e Passiva, Lavagem de Capitais e Evasão de Divisas*, entre outros que tenham “fundamento”, conexão/continência - qual seja, relação com arrecadação de fundos para as campanhas - são agora da competência da Justiça Eleitoral especializada e para tanto serão apurados com base nas prestações de contas declaradas e subsidiados pelos processos que hoje estão em curso nos regionais e no TSE.

Uma significativa mudança de orientação da cúpula do judiciário brasileiro, que para alguns doutos, teve o objetivo de burlar o aparato punitivo estruturado da Justiça Federal (TRFs), mas que contudo reconhece a verdadeira essência da nossa corrupção institucionalizada, ou melhor na concepção de North, dos nossos comportamentos oportunistas que resultam em altos custos de transação e desembocam na falta de eficiência dos regimes democráticos.

Os recentes fatos afirmam o papel fundamental desempenhado pela racionalidade desenvolvida pelas concepções da NEI, à estruturar nossas instituições, sob pena de seguirmos incorrendo nos mesmos erros do passado!

Logo, é fundamental reconhecer que a regulamentação jurídica operacionalizada no processo eleitoral que experienciamos no Estado Brasileiro hoje é consequência do grau de eficiência (maturidade) das nossas instituições democráticas e de como conduzimos o processo que elege os nossos representantes.

A eficiência de uma instituição se mede pelo grau de evolução das “regras do jogo”, à modelar o processo de evolução institucional legislativa no tempo, e promover os mecanismos jurídicos de aperfeiçoamento da lisura do processo eleitoral. Sem demora, a construção do nosso processo histórico de financiamento das campanhas eleitorais no Brasil contribuiu para a evolução dos procedimentos de fiscalização implementados após a Constituição Federal de 1988.

Todavia o papel atual das instituições na operacionalização jurídica regulatória, ainda que não esteja sendo suficiente dentro deste “sistema de controle” implantado dos gastos de campanhas eleitorais, vem sofrendo mudanças positivas e significativas do aprimoramento da sua Matriz Jurídica regulatória.

5 CONCLUSÃO

Com este estudo, buscou-se promover uma análise da bibliografia produzida no Brasil sobre a legislação que rege o processo eleitoral *stricto sensu* no pós-constituente de 1988, no que tange a evolução, a formação da norma e a análise dos comportamentos humanos no processo representativo democrático.

O tema proposto nos conduziu a uma série de reflexões sobre a conformação da matriz institucional jurídica dos institutos democráticos e o processo eleitoral brasileiro. Inicialmente, sobre a visão histórica de estudiosos renomados no país e, na sequência, sobre a perspectiva do economista Douglass North.

Ao estudar a história, é possível observar como os seres humanos agem sobre sua estrutura de incentivos (instituições), no sentido de viabilizar o atraso ou a prosperidade econômica. Buscou-se, então, identificar os diferentes enfoques dados à formação das instituições políticas brasileiras. E pôde-se depreender que a literatura converge na assertiva de que as instituições representativas brasileiras são formadas por uma *ética particularizada*, voltada aos fins econômicos.

Sustentou-se que a atividade política precede a lei, na medida em que política é prática – atividade constante –, portanto, indissociável da economia e do direito.

Tratam-se de sistemas vivos interligados, em constante comunicação e evolução por intermédio de suas instituições.

Não existe como pensar o direito, enquanto norma jurídica, sem mensurar a política e as ideologias políticas que instituíram a base histórica da sua conformação, visto que, a concepção republicana brasileira não é *materialmente fruto da nossa vivência prática*.

Nossa história é composta por *rupturas democráticas*, de um poder fragmentado, fragilizado e fortemente condicionado aos interesses econômicos. Razão pela qual carecemos de reconhecimento e fomento à difusão dos institutos que promovem a consciência social democrática.

Temos uma participação simbólica no processo político, viciada pelas velhas estratégias de manipulação social. Irrealidades, distorções, desvios da matriz originalmente pensada pelo constituinte, qual sejam, as *externalidades negativas* que desequilibram a “disputa” e, por consequência, afetam, *na prática*, as regras do jogo.

Foram trabalhados os parâmetros que compõem o conceito de *eficiência das instituições*, a estrutura da formação de sua matriz institucional, atentando para os custos decorrentes dos comportamentos oportunistas não mensurados. Para, então, passar à análise do caso legislativo brasileiro no que tange ao processo eleitoral pós-constituinte de 1988 e às principais instituições de fomento, garantia e implementação dos princípios democráticos.

Concluiu-se que, a análise da fusão dos institutos da *política* e do *direito* proporciona um entendimento mais aprofundado da nossa *matriz jurídica regulatória*, Ainda que o *liberalismo* e a *democracia* sejam conceitos difíceis de conciliar na prática, e no seio de um mesmo sistema político, eis que, na visão de North, o liberalismo é excludente das cidadanias, ambos são operacionáveis e adquirem eficiência quando pensados a partir dos conceitos da Análise Econômica do Direito.

Logo, tendo o Brasil raízes individualistas tão profundas de uma “democracia de base liberal”, não fugimos a tais dificuldades. O maior desafio está em integrar as variantes que compõem o nosso processo de formação democrática. Compreender a composição histórica é dar visibilidade prática e viabilidade operacional aos instrumentos de implementação das cidadanias. É o poder de construir uma matriz jurídica consistente e associada à realidade. É abarcar em si mesmo a construção da nossa base legitimatória.

É evidente que, como a jovem democracia que somos, carecemos de sintonia entre norma e semântica. A lacuna efetiva entre os planos da existência e da validade demonstra a caminhada que ainda temos que percorrer para nos tornarmos uma sociedade amadurecida. Logo, a lei será o instrumento que operacionalizará tal evolução.

Deve-se aproximar a *regra da prática social*, mensurando, incentivando, coibindo e/ou coagindo os comportamentos humanos que unem as duas pontas soltas. Quanto mais a norma abstrata (legislada) se aproxima da realidade social, mais ela se consolida em costume jurídico e ganha coercibilidade natural.

Nossa Constituição é concebida numa *Constituição Programática*, revestida da norma jurídica que definiu a *opção política* dos legisladores à época da constituinte. E, diga-se, uma opção política juridicamente institucionalizada e conformada em *norma programa – meta!*

Assim, todas as distorções e/ou desvios do curso instrumental democrático planejado têm reflexos sobre a realidade da sociedade brasileira, gerando um desequilíbrio das “regras do jogo” na condução do processo eleitoral. E, consoante apontado pelos autores em seus estudos, o mais grave dos vícios é a *participação simbólica* do nosso eleitorado, que vive às margens das decisões políticas instrumentais da nação.

As regras jurídicas, em uma sociedade madura, são o reflexo das suas escolhas, espelham as suas realidades e se conformam em instrumento de operacionalização social. Qualquer comunidade que vulgarize a necessidade de “atravessadores” que se ocupam das lacunas intelectuais do povo para aproximar lei-fato é uma sociedade fadada ao descrédito das suas instituições, desalinhada de seus institutos democráticos e descompassada com o *mundo real*. Postula uma racionalidade uniforme e propõe ferramentas que analisam a relação “custo versus benefício” presente nas decisões jurídico-administrativas, por meio da análise histórica do seu comportamento, associada à promoção de mecanismos de incentivos à eficiência comportamental.

Essa deslegitimação natural descompassada força uma atuação mais firme das instituições que se sub-rogam no papel de promover uma *limpeza ética*, como vemos hoje a pretensa atuação de muitas das instituições jurídicas nacionais.

O primeiro passo é compreender que o direito de sufrágio implementa democracia, constrói cidadanias e compõe legitimidade. Em outras palavras, aferir o

grau de maturidade social nos proporciona mensurar a eficiência das instituições envolvidas nesse processo evolutivo, bem como possibilita atuar na construção de novos modelos jurídicos, que formarão as *novas regras do jogo* e minimizarão as externalidades negativas decorrentes.

Do estudo, compreenderam-se as necessidades de: i) fortalecer e reconhecer os partidos políticos, eis que com o advento da CF/1988 foram reconhecidos como órgãos intrínsecos e basilares da nossa democracia; ii) afirmar a transparência das campanhas; iii) formar uma matriz jurídica que aperfeiçoe o debate democrático e prime pelo equilíbrio do pleito, com a promoção de igualdade de condições materiais aos concorrentes; e iv) observar que todas as necessidades anteriores são atingidas por intermédio do estudo dos comportamentos humanos, sociais-coletivos, institucionais dos sistemas em constante evolução, um estudo contextualizado, realista e maduro dos subsistemas CF/1988, Lei Eleitoral e instituições.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de A. **O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- ALMEIDA, Jorge. **Como vota o brasileiro**: perfil ideológico do eleitor de 1994. São Paulo: Xamã, 1998.
- ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 10. ed. Salvador: JusPodium, 2016.
- ARANTES, Rogério Bastos. O Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 81-116.
- AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes judiciais e segurança jurídica**: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira. São Paulo, 2014.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 4. ed. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1994.
- BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **El nuevo espíritu del capitalismo**. Móstoles (Madrid). Impreso em Cofás, S.A. 2010.
- BORGES FILHO, Nilson; MEZZAROBA, Orides. O Partido político em Marx, Engels e Gramsci. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, Nova Série, v. 2, Edição Especial, mar. 1995. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impresas/integra/2012/06/o-partido-politico-em-marx-engels-e-gramsci/index8043.html?no_cache=1&cHash=004791c2b6779a5f7e4d445b981d9bbc>. Acesso em: 26 maio 2018.
- BOURDIEU, Pierre; BOLTANSKI, Luc. **La producción de la ideología dominante**. Buenos Aires: Nueva Visión, 2009.
- BRASIL. **Crise e disputa de um projeto de nação**. Adeli Se Bloccio de pesquisas políticas da Universidade des/relate

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social e Democracia**. 2. ed. São Paulo: UERJ, 2002.

CABRAL, Plínio. **Política sem cartola**. Rio de Janeiro: Gráfica Record, 1964.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1992.

CARDOSO, Fernando Henrique. **A miséria da política**: crônicas do lulopetismo e outros escritos. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 2015.

_____. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo. Companhia das Letras. 2013.

_____. **O modelo político brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Ifusão Europeia do Livro, 1972.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria da Constituição**. 2. ed. [S. l.]: Papyrus, 1983.

_____. **Estado e teoria política**. 2. ed. [S. l.]: Papyrus, 1984.

CAVALCANTE, Márcio José Matias et al. **Transição do modelo burocrático para o modelo gerencial**: caso da Coordenadoria de Planejamento do Poder Judiciário do estado de Rondônia. 2010. Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_1374.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2015.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Unesp, 2007. p. 35-58.

COOTER, Robert; ULLER, Thomaz. **Direito & Economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania**: reflexões histórico-políticas. Ijuí: Editora Unijuí, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 2. ed. rev. [S. l.]: Saraiva, 2002.

DA MATTA, Roberto. **Relativizando**: uma introdução à antropologia social. Petrópolis: Vozes, 1984.

_____. **Brasileiro Cidadão?** São Paulo: Bisoldi, 1984.

_____. **O que é o Brasil?** Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza; CERVI, Jacson Roberto; VERONESE, Osmar (Org.). **Multiculturalidade e cidadania**: olhares transversais. São Paulo: Millennium, 2015.

FAORO, Raymundo. **A República inacabada**: existe um pensamento político brasileiro? Assembleia Constituinte: A Legitimidade Resgatada.

_____. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro.** 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1975.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Princípios Fundamentais do Direito Constitucional.** [S. l.]: Saraiva, 2015.

FREYRE, Gilberto. Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 48. ed. rev. São Paulo: Global, 2003. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/229397/mod_resource/content/1/Gilberto%20Freyre%20-%20Casa-Grande%20e%20Senzala%20\(1\).pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/229397/mod_resource/content/1/Gilberto%20Freyre%20-%20Casa-Grande%20e%20Senzala%20(1).pdf)>. Acesso em: 04 jan. 2018.

FRITZ, Karen Beltrame Becker; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. O modelo de desenvolvimento econômico e o novo constitucionalismo na América Latina. Jurisdição Constitucional e Democracia. Itajaí. Ed. Da Univali, 2016. GONÇALVES, Luiz Carlos. A cláusula de barreira disfarçada. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2014/10/09/clausula-de-barreira-disfarçada/>. Publicado em 09 de out. de 2014. Acesso em: 20 abr. 2019.

FURTADO, Celso. **Um projeto para o Brasil.** 5. ed. [S. l.]: Sara, 1981.

GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, Local, v. 23, n. 2. Revista de abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://rep.org.br/pdf/90-6.pdf>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

GARCIA, Othon Moacyr. **Comunicação em prosa moderna: aprenda a escrever.** 26. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **A responsabilização dos partidos por atos de corrupção.** 2015. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/a-responsabilizacao-dos-partidos-por-atos-de-corrupcao/>>. Acesso em: 1º set. 2018.

GUIMARÃES, Ulysses. **Íntegra do discurso presidente da Assembléia Nacional Constituinte, Dr. Ulysses Guimarães (10' 23").** 2006. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-(10-23).html)>. Acesso em: 7 out. 2018.

HABERMAS, Jürgen. Historia y critica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública. Barcelona: Gustavo Gili. 1981.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil.** 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento.** A gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009.

PONDÉ, João Luiz. **Racionalidade, incomensurabilidade e história**: aprendendo com um diálogo entre as obras de H. A. Simon e T. S. Kuhn. Discussion Paper 010, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2014/TD_IE_010_2014_-_Ponde.pdf. Acesso em: 1º set. 2018.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo** – Colônia. São Paulo: Brasiliense, 1965.

LACERDA, Galeano. **As veias abertas da América Latina**. Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2015.

LEAL, Rogério Gesta. **Condições e Possibilidades Eficaciais dos Direitos Fundamentais Sociais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

LIMA, Maria Lúcia L. M. Pádua (Coord.). **Vários autores**. São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/237038834/Direito-e-Economia-30-Anos-de-Brasil-Agenda-Contemporanea-Tomo-1-Serie-Gvlaw-1%C2%AA-Edicao#scribd>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

LOPES, Herton Castiglioni. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 619-637, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v33n4/v33n4a04.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2018.

MACIEL, Marco. Parlamento, sistema eleitoral, sistema partidário e sistema de governo. In: ABREU, Alzira Alves de; DIAS, José Luciano de Mattos (Org.). **O Futuro do Congresso Nacional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995. p. 95-97.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. Tradução de Rachel Sztarjn. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista**. 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2018.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MEZZARROBA, Orides (Org.). **Humanismo político**: presença humanista no transversal do pensamento político. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2007.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa do Direito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MOTA, Calinca Alves. **Uma análise crítica sobre o instituto do abuso do poder econômico em face do processo eleitoral brasileiro**. Artigo apresentado na disciplina Direito, Estado e Constituição como requisito parcial de conclusão mestrado, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, agosto de 2017.

NASCIMENTO, Aline Trindade do e Karen Beltrame Becker Fritz. **REFLEXÕES SOBRE A TEORIA DOS JOGOS NA MEDIAÇÃO**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM. V. 11, n. 2 (2016). Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/issue/view/1068>. Acesso em 10 de maio de 2019.

NORTH, Douglass C. **Institutions Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University, 1990.

_____. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NÚCLEO DE PESQUISAS POLÍTICAS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Brasil, 25 anos de democracia – balanço crítico**: políticas públicas, instituições, sociedade civil e cultura política – 1988 / 2013. 2013. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/relatorio/RELATORIO_FINAL_16_04_2013.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.

NALINI, José Renato. SILVEIRA; Vladimir Oliveira da. O AVESSE DO ACESSO À JUSTIÇA E O PARADIGMA DA EFICIÊNCIA MEZZARROBA, Orides.(Org). **Justiça e [O Paradigma da Eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 1. p. 120-147.

PECES-BARBA, Gregório. **Curso de Derechos Fundamentales**. Teoría General. Madrid: Universidad Carlos III de Madri/Boletín Oficial de Estado, 1995.

PÉREZ LUÑO, Antônio Enrique. Perspectivas e tendências atuais do Estado Constitucional. Tradução de José Luis Blzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.B

REGUEIRA, Krongnon Wailammer de Souza. **O setor imobiliário informal e os direitos de propriedade**: o que os imóveis regularizados podem fazer pelas pessoas de baixa renda dos países em desenvolvimento. 2007. Disponível em: <<http://www.economia.ufpr.br/Teses%20Doutorado/19%20KROGNON%20WAILANE%20R%20DE%20SOUZA%20REGUEIRA.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

RIANO, Mauro; BERCHOLC, Diego. **Estudios sobre Reforma y Derecho Electoral**. Buenos Aires: Ediar, 2017.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça Estado Democrático de Direito e Accountability**. [S. l.]: Saraiva (Reader), 2013.

SALAMA, Bruno Meyerhof; POSNER, Eric. **Análise Econômica do Direito Contratual**. Sucesso ou fracasso? São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Direito e Economia: textos escolhidos. Série Direito em Debate. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/giacomo/arquivos/ead/salama-artigo.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2018.

SALAMA, Bruno Meyerhof. **Douglas North e a Lava Jato**. 2016. Disponível em: <https://works.bepress.com/bruno_meyerhof_salama/115/>. Acesso em: 4 jan. 2018.

SANSEVERINO, Francisco de Assis Vieira. **Direito eleitoral**. 4. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SCHUMPETER, Joseph A. **A Teoria do Desenvolvimento Econômico**. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1997. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/joaoraucerribeirosoares/a-teoria-do-desenvolvimento-econmico-joseph-a-schumpeter>>. Acesso em: 25 maio 2018.

SILVEIRA, Vladimir Oliveira da; MEZZARROBA, Orides. **Justiça e [O Paradigma da Eficiência]**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v. 1.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso - da escravidão à Lava Jato**. São Paulo: Leya, 2016.

TAVARES, Flávio. **1964 o Golpe**. Tradução de documentos de Cássia Zanon. Porto Alegre: L&PM, 2014.

TIMM, Luciano Benetti. **Direito e Econômica no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012.

TOMIO, Fabricio de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Controle do poder judiciário: estruturas teóricas da accountability judicial e análise crítica da atuação do CNJ de 2005 a 2013. **Rivista Quadrimestrale di Diritto Pubblico**, ano XXIII, n. 3, p. 415-426, 2014.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Código Eleitoral Anotado e Legislação Complementar**. 2. ed. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral; Senado Federal, 2004.

VANOYE, Francis. **Usos da linguagem: problemas e técnicas na produção oral escrita**. 13. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **A crucificação e a democracia**. Tradução de Mônica Sanctis Viana. São Paulo: Saraiva, 2011.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, ações eleitorais, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas)**. 3. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.

_____. **Direito eleitoral**. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.

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

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. **Direito & Economia**: análise econômica do direito e das organizações. 6. tir. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

WILSON, John. **Pensar com conceitos**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SITES CONSULTADOS

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em 25 de ago. 2018.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm. Acesso em 25 de ago. 2018.

<http://portal.stf.jus.br/>. Acesso em 25 ago. 2018.

<http://www.tse.jus.br/>. Acesso em 25 de ago. 2018.

<http://www.tre-rs.jus.br/>. Acesso em 25 de ago. 2018.

<https://www.tre-sc.jus.br/site/index.html>. Acesso em 25 de ago. 2018.

<http://www2.planalto.gov.br/>. Acesso em 25 de ago. 2018.

<https://www.congressonacional.leg.br/>. Acesso em 25 de ago. 2018.

<http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em 25 de ago. 2018.

<https://www25.senado.leg.br/web/senadores>. Acesso em 25 de ago. 2018.

ANEXOS

A – Estudos do Órgão Ibope de Inteligência

B – Tabela de distribuição especial fundo partidário de campanha 2018

C – Informativos de Jurisprudência STF – ADI e Financiamento de Campanhas