

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

JOANA OLIVEIRA DE OLIVEIRA

**EFEITOS DA DESIGUALDADE ECONÔMICA
EM DIREITOS POLÍTICOS DA CIDADANIA:
O CASO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL PRIVADO**

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Oliveira, Joana Oliveira de
Efeitos da desigualdade econômica em direitos políticos da cidadania: o caso do financiamento eleitoral privado / Joana Oliveira de Oliveira. -- 2016.
79 f.

Orientador: Carlos Schmidt Arturi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Ciência Política. 2. Cidadania. 3. Direitos Políticos. 4. Desigualdade Econômica. 5. Financiamento eleitoral. I. Arturi, Carlos Schmidt, orient. II. Título.

JOANA OLIVEIRA DE OLIVEIRA

**EFEITOS DA DESIGUALDADE ECONÔMICA
EM DIREITOS POLÍTICOS DA CIDADANIA:
O CASO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL PRIVADO**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Porto Alegre

2016

JOANA OLIVEIRA DE OLIVEIRA

**EFEITOS DA DESIGUALDADE ECONÔMICA
EM DIREITOS POLÍTICOS DA CIDADANIA:
O CASO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL PRIVADO**

Artigo Final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi – orientador
UFRGS

Prof. Dr. Marco Cepik
UFRGS

Prof. Dr. Paulo Sergio Peres
UFRGS

Prof. Dr. Helio Ricardo do Couto Alves
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Este espaço me parece positivamente aberto como oportunidade de registrar agradecimentos inquestionavelmente importantes. Ao mesmo tempo, vejo-o como negativamente estranho ao parecer ter subjacente uma ideia ativa em relação ao trabalho. Consciente da pequenez deste produto e seu alcance imensamente restrito, frente ao mar de conhecimentos e à concretude de desigualdades, prefiro percebê-lo estritamente como oportuno ao registro da gratidão por ajudas, parcerias e ensinamentos diários no particular de minha rotina. Nesse sentido, esse agradecimento extrapola estas páginas.

Agradeço aqui às pessoas e situações que participaram e moldaram esse caminho. A todas as vivências e conhecimentos compartilhados, aos modos de agir e pensar, e aos espaços e diálogos abertos que hoje estão presentes em muito do que sou e penso.

Assim, esse agradecimento é, de maneira ampla e irrestrita, à universidade pública brasileira, à UFRGS, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e todo seu corpo de servidores. Às professoras e professores, em especial ao professor Carlos Arturi por seu conhecimento e também por sua sempre disponibilidade, gentileza e coerência. Ao professor Marco Cepik, quem me possibilitou ver unidade nas áreas de design e sociais aplicadas no espaço do CEGOV. À rotina e aos aprendizados nos anos e convivências no CEGOV. Aos colegas de formação, em especial os que me acompanham desde o início da graduação em Relações Internacionais – Mariana, Alexandre, Lucas, Cristiana, Fernanda, Laura e Gustavo – e mais específico ainda à Bruna que apoiou e compartilhou todos os momentos dessa formação, dividindo a mesma mesa que assistiu o desenvolvimento deste trabalho. Aos que se juntaram no caminho em parcerias ótimas e diversas como o Marcelo e o Frederico. À Ana Júlia e suas orientações informais cujos resultados são reais. Admiração e carinho por todos, e a todos um super obrigada.

Ao familião dos oliveiras dos dois lados e seus incansáveis incentivos e torcidas. À Nora e Elisa pelas trocas e pela tranquilidade dos lugares de conexão na família política. À Vander pela certeza do conforto em casa. Aos meus pais, Isabel e Horácio, e ao meu irmão parceiro, por tudo.

Agradeço a todos pelas experiências até aqui vividas e pelos espaços que virão.

RESUMO

Este artigo objetiva identificar os efeitos da desigualdade econômica no exercício de direitos políticos da cidadania. Este é um estudo observacional que articula dois conjuntos de literatura que parecem evoluir seus debates em espaços desconectados: a teoria da cidadania, a partir da dimensão de cidadania como titularidade de direitos políticos, e o estudo do financiamento eleitoral, especialmente a partir de sua dimensão de doações privadas. São identificados e organizados os efeitos da variável econômica no sistema político, partidário e eleitoral, associando-os aos efeitos sobre o nível individual dos direitos cidadãos. A partir da definição basilar de direitos políticos como direitos de votar e ser votado, sintetizam-se os efeitos em, respectivamente: desproporcionalidade na representação de interesses e distorção na competição dos candidatos. Doações privadas vultosas aparecem como mecanismos com duplo efeito ao distorcerem ambos os direitos. O contexto brasileiro é ilustrado a partir de dados de financiamento eleitoral de 2014, os quais corroboram os argumentos delineados na literatura. A legislação brasileira alterada em 2015 inclui proibição de doações empresariais e limites aos gastos eleitorais, e parece caminhar no sentido de controlar distorções identificadas. Contudo, a avaliação dos efeitos da mudança carece de tempo e de ocorrência de pleito sob as novas regras.

Palavras-Chave: Cidadania, Desigualdade, Direitos Políticos, Financiamento, Doações privadas.

ABSTRACT

This study aims to identify the effects of economic inequality in the exercise of political rights of citizenship. This is an observational study that articulates two sets of literature which seem to evolve their debates on disconnected spaces: the theory of citizenship, from the dimension of citizenship as rights, and the study of electoral finance, specifically from its dimension of private donations. We identify and organize the effects of the economic variable on the political, party, and electoral system, in order to associate them with the effects on the individual level of citizen entitlements. From the definition of political rights as the right to vote and be voted, the effects are synthesized in, respectively: disproportionate representation of interests and distortion of candidate competition. Bulky sums of private donations stand out for their potential double effect, considering they distort both rights. The Brazilian context is illustrated from legislation and data of 2014 electoral finance, which corroborates the arguments previously identified through the literature. The Brazilian legislation, that has been altered in 2015, now incorporates the prohibition on corporate donations and limits on spending and donations, and for that matter, it seems to walk in the direction of controlling such distortions. However, an evaluation of the effects of this change still needs time and the occurrence of elections by this law.

Key words: Citizenship, Inequality, Political Rights, Finance, Private donations.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. CIDADANIA	10
Dimensões da Cidadania	14
A dimensão de direitos partindo de T.H. Marshall	18
Novas formulações a partir da análise crítica das contribuições de T.H. Marshall.....	22
Cidadania e Desigualdade Econômica	26
3. EFEITOS DA DESIGUALDADE ECONÔMICA EM DIREITOS POLÍTICOS DA CIDADANIA: O CASO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL PRIVADO.....	35
1 Introdução	35
2 Cidadania, direitos políticos e desigualdade	38
2.1 Cidadania e direitos políticos	38
2.2 Desigualdade econômica e direitos políticos	42
3 O caso do financiamento privado de campanha.....	49
3.1 Financiamento Eleitoral	50
3.2 Respostas e regulamentações	52
3.3 Direitos políticos, desigualdade e financiamento privado no Brasil	58
4 Considerações finais.....	66
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS PARA A AGENDA DE PESQUISA.....	69
REFERÊNCIAS	72

1. INTRODUÇÃO

É vasta e duradoura a agenda que busca estabelecer relações entre objetos da ciência política e da sociologia e aspectos econômicos. Democracia, direitos e cidadania e mesmo crescimento econômico e desenvolvimento são justapostos à análise da redução da desigualdade econômica. Muito desta literatura parte de um desenho que coloca a desigualdade como variável dependente. O presente trabalho inverte o desenho da análise. Instigado pela permanência de altos índices de desigualdade econômica apesar dos processos de redemocratização nos anos 90, do longo desenvolvimento da cidadania e da defesa de direitos humanos, bem como das altas taxas de crescimento econômico identificadas no início dos anos 2000, o estudo busca analisar os efeitos da desigualdade sobre a cidadania.

A dissertação é continuação das reflexões sobre os impactos da desigualdade econômica em variáveis políticas – iniciada ainda na graduação pela análise do impacto da desigualdade de renda em regimes democráticos – e contou com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio de bolsa para realização do curso de mestrado. Busca-se avançar na pesquisa sobre a relação entre direitos políticos da cidadania formalmente garantidos e desigualdade econômica, objetivando responder quais as limitações ainda presentes no usufruto dos primeiros.

Subjacente aos esforços deste estudo está o tema mais amplo da igualdade substantiva. Considerada a coexistência de forças contraditórias de direitos iguais e ordem econômica desigual, interessa aqui como as desigualdades econômicas existentes impactam e impedem a consecução de efetiva igualdade de direitos. Nos termos propostos por Ralf Dahrendorf (1992), dentre os muitos tipos de conflitos sociais modernos, destacamos aquele entre riqueza e cidadania, ou entre provimentos e prerrogativas.

Diante disso, no presente trabalho se propõe atender ao objetivo geral de (i) identificar os efeitos da desigualdade econômica na cidadania. Objetivou-se especificamente: (i) retomar a literatura sobre cidadania e distinguir suas dimensões; (ii) revisar modelos de financiamento eleitoral; (iii) delinear os efeitos da relação entre processo eleitoral e a variável econômica; (iv) caracterizar os limites atuais no usufruto de direitos políticos oriundo de desigualdades econômicas, especialmente aqueles sobre os quais regulações de financiamento eleitoral buscam ou falham em regular; e (v) investigar a composição e proporção das receitas de partidos e campanhas brasileiras, especialmente no que tange doações privadas.

Este trabalho é composto por três seções, além desta introdução, seguindo os termos do Artigo 3º, Parágrafo Único, da Resolução nº 93/2007 da Câmara de Pós-Graduação da

UFRGS. A primeira seção consiste em uma apresentação à dissertação, na qual é realizada revisão bibliográfica considerando o estado da arte da pesquisa acadêmica sobre teoria da cidadania, a fim de organizar as bases para o desenvolvimento do artigo principal. O primeiro mapeamento, mais abrangente, identifica três teorias políticas e associa a elas quatro dimensões da cidadania. São elas: corrente liberal, associada às dimensões de *status* legal e titularidade de direitos; corrente comunitarista, associada à dimensão de senso de pertencimento ou identidade; e a corrente republicana cívica, ligada à dimensão da cidadania de participação. A partir disso, enfoca-se a dimensão de direitos, para a qual é retomada a obra de T.H. Marshall (1967) destacando seus argumentos quanto à relação entre cidadania e a variável econômica. Os estudos de Marshall são justapostos e complementados por propostas mais recentes, como as de Bryan Turner (1990) e Ralph Dahrendorf (1992).

A segunda seção consiste no artigo intitulado “Efeitos da desigualdade econômica em direitos políticos da cidadania: o caso do financiamento eleitoral privado” elaborado como parte da pesquisa final do mestrado, em que é apresentada a análise das implicações da desigualdade econômica no usufruto de direitos políticos adquiridos. Para tanto, examina-se a relação a partir da articulação das proposições de dois conjuntos de literatura, quais sejam, sobre cidadania e sobre financiamento de campanha. A partir da definição de direitos políticos como direitos de votar e ser votado, o artigo apresenta e organiza os impactos da desigualdade apontados pela literatura de financiamento eleitoral, complementado por apontamentos da literatura sobre democracia. Em seguida, são examinadas as principais regulações de financiamento eleitoral empregadas e regras prescritas pela literatura preocupada com equidade eleitoral. A última seção do artigo examina os argumentos apresentados justapostos à legislação e a dados eleitorais brasileiros. O artigo segue normas de publicação de periódicos científicos da área de ciência política e, nesse sentido, encontra-se pronto para submissão.

A terceira seção apresenta as considerações finais sobre o projeto de pesquisa, retomando os principais argumentos delineados e buscando sugerir questões pertinentes a serem exploradas em agendas de pesquisa futuras quanto à relação entre cidadania e desigualdade econômica. De forma mais ampla, são também abordadas reflexões que surgiram ao longo da pesquisa, mas que infelizmente estavam fora do escopo do estudo.

2. CIDADANIA

Repetidamente, retomamos a influente formulação de T.H. Marshall de meio século atrás, a qual postulava sobre a progressão da cidadania civil, para política e para social, a última presumidamente culminando em um completo Estado de bem-estar. Não coincidentemente, a tese de Marshall tem atraído renovada atenção em um momento em que Estados ocidentais pressionados financeiramente realizam restrições, desmontes ou alienações de direitos de bem-estar, saúde e seguro-desemprego, há tempo percebidos como indelévels pré-requisitos da cidadania de países ocidentais, sejam eles capitalistas ou socialistas. A reação a essas mudanças levou historiadores sociais de volta ao reexame da experiência interpretada por Marshall, a fim de perceber onde ele havia errado, identificar as origens de direitos de cidadania e refletir sobre o futuro dela (TILLY, 1995a, p.3, tradução da autora)¹.

Vinte anos separam a afirmação de Charles Tilly e o presente. Não obstante, as circunstâncias descritas nessa passagem poderiam facilmente ser aplicadas ou condizentes com a conjuntura dos últimos anos. Naquele momento ocorria a retomada do estudo da cidadania, no contexto dos problemas enfrentados pelo Estado de bem-estar europeu em período de recessão (GIVENS, 2011). As dinâmicas que se seguiram à crise internacional de 2008, de forma semelhante, justificam uma continuada e reforçada preocupação com o tema. Medidas de austeridade, poder do setor financeiro, reformas na proteção laboral e em sistemas de saúde, aumento da desigualdade, ondas migratórias e racismo, movimentos xenofóbicos e populações multiculturais. A cidadania é fator crítico para a compreensão de ampla gama de objetos de análise que são destaque na agenda de áreas como ciência política, sociologia, economia e saúde.

A abrangência do debate, contudo, não implica univocidade do termo. Os diferentes objetos são examinados a partir de perspectivas também variadas sobre o conceito de cidadania. Em revisão do *Institute of Development Studies*, na Inglaterra, Emma Jones e John Gaventa (2002, p.3-5) apontam para interpretações de três correntes de pensamento: (i) liberal; (ii) comunitarista; e (iii) republicano cívico. A mesma tríade é abordada por José Murilo de Carvalho (2000, p.105-7) e Hermann van Gunsteren (1994).

À corrente liberal é atribuída a visão da cidadania como um *status* que designa aos indivíduos um conjunto de direitos garantidos pelo Estado, ou seja, a titularidade de direitos. Subjaz ao pensamento, a ênfase na racionalidade dos indivíduos que buscam seus próprios

¹ *Repeatedly we return to T.H. Marshall's influential formulation of half a century ago, which postulated a progression from civic to political to social citizenship, the latter presumably culminating in the full welfare state. Though no coincidence, Marshall's thesis has attracted renewed attention as throughout the West financially-pressed states have started to restrict, dismantle, or divest entitlements to welfare, health care and unemployment compensation long thought to be ineradicable prerequisites of citizenship in Western countries, both capitalist and socialist. Reaction to those changes has driven social historians back to reexamining the experience that Marshall was interpreting, to see where he went wrong, to identify the origins of citizens' entitlements and to reflect on the future of citizenship.*

interesses. Os princípios liberais têm o objetivo de proteger o indivíduo de riscos de opressão ou violação de seus direitos, sendo, nesse sentido, usualmente formulados negativamente (liberdade negativa, “*freedom from*”) – em oposição a uma liberdade positiva que pressupõe ação e mesmo intervenção do Estado. Já a visão comunitarista da cidadania entende ser o grupo ou coletivo o centro definidor de identidades, ou seja, a identidade dos indivíduos é gerada a partir de relações com outros indivíduos da comunidade a que pertencem. Assim, no que tange à cidadania, o pensamento comunitarista enfoca o princípio de pertencimento a uma comunidade política, seja esta a cidade-estado, como no passado, ou a nação. Por fim, o pensamento republicano cívico enfatiza a virtude cívica de preocupação com o bem coletivo, em consonância com noções de indivíduos auto-interessados, e o envolvimento ativo dos cidadãos no governo. São destacados os processos de deliberação, a ação coletiva e a responsabilidade.

Esta breve aproximação às diferentes correntes teóricas ilustra a variabilidade de definições e empregos do conceito de cidadania. Delimitá-lo explicitamente se mostra essencial para um estudo que pretende analisar possíveis impactos da desigualdade econômica sobre a cidadania.

Partimos aqui de uma definição que entende a cidadania moderna como o conjunto de direitos e deveres comuns ao grupo delimitado de indivíduos membros de uma unidade social (DAHRENDORF, 1992; SOMERS, 1993), seja ela uma sociedade comum (BARBALET, 1989, p.11; MARSHALL, 1967) ou uma comunidade política e geográfica (BLOEMRAAD, KORTEWEG, YURDAKUL, 2008; WALZER, 1989)². Distintas unidades sociais estabelecem distintas formas de cidadania. Analogamente, definições de quem são os membros e em que termos podem exercer sua cidadania se transformam ao longo do tempo e modificam o significado do conceito. Debates sobre características específicas – ou dimensões – da cidadania moderna permeiam a literatura sobre o tema. O sociólogo alemão Ralf Dahrendorf (1992, p.45), por exemplo, afirma que muitas das características da cidadania podem ser identificadas na oração funeral proferida por Tucídides: igualdade de participação e de oportunidades, igualdade perante a lei e patamar comum de *status* social.

Com efeito, muitos são os esforços de autores no intuito de organizar e esquematizar conceitos, características e dimensões da cidadania. Por exemplo, o brasileiro José Murilo de

² Apesar de usual, esta definição não está isenta de debate. Margaret Somers (1993, p.589), por exemplo, discorda da definição de cidadania como *status* e propõe sua redefinição como um “processo instituído”: um conjunto de práticas sociais institucionalizadas as quais são condicionadas e constituídas por redes de relações e idiomas políticos que enfatizam direitos e deveres universais, bem como o “ser membro” de uma comunidade nacional. Jones e Gaventa (2002), por sua vez, argumentam sobre a necessidade de a literatura atual definir a cidadania tanto como *status* quanto como uma prática ativa.

Carvalho (2000), a partir da análise das três correntes teóricas mencionadas anteriormente, destaca três elementos que estariam presentes na visão de T.H. Marshall sobre cidadania, quais sejam: titularidade de direitos, identidade coletiva e justiça social. Por sua vez, o elemento liberal, representado pela primeira dimensão apontada por Carvalho (2000), aparece decomposto no esquema proposto por Irene Bloemraad (2000) em artigo sobre imigração e cidadania. A autora concebe a cidadania como a relação que conecta o indivíduo e a comunidade, sendo composta por pelo menos quatro dimensões distintas: *status* legal, direitos, identidade e participação. Em estudo subsequente, Irene Bloemraad, Anna Korteweg e Gökçe Yurdakul (2008) mantém a desagregação em quatro dimensões, substituindo o elemento comunitarista de “identidade” para “senso de pertencimento”. Para as autoras, as quatro dimensões podem ser entendidas como complementares entre si ou em tensão³.

Linda Bosniak (2000), em discussão sobre a desnacionalização da concepção de cidadania, analisa argumentos em justaposição a quatro usos do conceito: cidadania como *status* legal, como direitos, como atividade política⁴ e como identidade/solidariedade. Em relação a essa última dimensão, Bosniak (2000) postula que ela se refere aos laços afetivos de identificação e solidariedade entre os indivíduos, os quais evocam o sentimento de pertencimento a uma comunidade. Essa dimensão psicológica pode ser analisada a partir das identificações e solidariedades que os indivíduos possuem com outros membros ou com o Estado-nação, bem como com grupos sociais e culturais específicos.

Por fim, Kymlicka e Norman (2000) diferenciam três abordagens para cidadania, as quais estão conceitualmente e empiricamente relacionadas. São elas: (i) cidadania como *status* definido a partir de direitos, sejam eles civis, políticos, sociais, bem como a partir de alguns deveres; (ii) cidadania como identidade do membro de uma ou mais comunidades políticas – identidade esta que pode contrastar com identidades mais particulares como aquelas baseadas

³ Ainda que utilizem tais dimensões para a análise da extensão da incorporação de imigrantes e descendentes nas sociedades receptoras, as autoras apontam para uma possível maleabilidade da definição quando mencionam, ainda que em desacordo, o debate sobre a relevância de uma noção de cidadania estado-centrada no contexto de imigrações. Elas tratam sobre duas alternativas: uma abordagem que transfere a fonte de cidadania do Estado para a pessoa – cidadania pós-nacional ou cosmopolita – e outra que enfoca o caráter transfronteiriço, seja através do *status* legal de dupla cidadania ou da participação transnacional (BLOEMRAAD, KORTEWEG, YURDAKUL, 2008). A centralidade do Estado no conceito de cidadania é tema de vasta literatura como Bosniak (2000), Bloemraad (2000), Carvalho (2000). Para análise do papel das cidades, em oposição ao Estado, ver Heller e Evans (2010). Para destaque de diferenças regionais, ver Somers (1993).

⁴ Para Bosniak (2000), cidadania como *status* legal é o aspecto relacionado ao âmbito de reconhecimento legal e, dessa forma, se refere à delimitação formal ou nominal dos membros de uma comunidade política. Cidadania como direitos, por sua vez, é congruente à interpretação básica da cidadania como o gozo de um conjunto de direitos. A literatura atual sobre o tema busca expandir o conceito de forma a abarcar também direitos econômicos e culturais como partes integrais da cidadania. Por fim, cidadania como atividade política diz respeito ao conceito usualmente utilizado pela teoria política, o qual denota o engajamento ativo em uma comunidade política.

em etnia, religião, profissão, gênero, etc –; e (iii) cidadania como atividade ou virtude cívica – incluindo virtudes sociais, econômicas e políticas como a disposição para o engajamento em debates públicos. A atenção dos autores a direitos de minorias e multiculturalismo os leva a adicionar um quarto aspecto: (iv) cidadania como coesão social, o qual inclui preocupações com estabilidade social e unidade política. Tal aspecto está relacionado a um ideal de cidadania para o nível social – enquanto os primeiros partiam de uma análise do nível individual. Não obstante, uma vez que a cidadania como coesão social parece concernente à dimensão de identidade em outras divisões conceituais, propomos a definição de uma grande área de cidadania como identidade e pertencimento, demonstrada no quadro a seguir.

A partir das diferentes categorias e conteúdos identificados nesta análise – que não se pretende exaustiva –, assume-se para este estudo a distinção de cidadania em quatro dimensões, em consonância com a proposta mais recente de Bloemraad, Korteweg e Yurdakul (2008). Assim, abordaremos a cidadania segundo quatro dimensões: *status* legal, direitos, participação e identidade/pertencimento. O Quadro 1 classifica os autores apresentados de acordo com essas quatro dimensões da cidadania, bem como segundo as três correntes de pensamento apresentadas anteriormente.

Quadro 1 - Cidadania, dimensões e categorias identificadas na literatura

	Dimensão Status legal	Dimensão Direitos	Dimensão Identidade/ Pertencimento	Dimensão Participação
José Murilo de Carvalho (2000)	-	titularidade de direitos	identidade coletiva	justiça social
Irene Bloemraad (2000)	status legal	direitos	identidade	participação
Irene Bloemraad, Anna Korteweg e Gökçe Yurdakul (2008)	status legal	direitos	senso de pertencimento	participação
Linda Bosniak (2000)	status legal	direitos	identidade/solidariedade	atividade política
Kymlicka e Norman (2000)	status/direitos		identidade/ coesão social	atividade
Herman van Gunsteren (1994)	-	direitos individuais	pertencimento à comunidade	virtude cívica republicana
Jones e Gaventa (2002)	status legal	direitos	pertencimento à comunidade política	virtude cívica/ envolvimento ativo
	Pensamento Liberal		Pensamento Comunitarista	Pensamento Republicano Cívico

Fonte: elaboração da autora.

Naturalmente, a articulação e o enfoque das diferentes dimensões da cidadania apresentadas no Quadro 1 variam conforme o objeto de estudo em questão. Em relação à literatura sobre cidadania e imigração, Bloemraad, Korteweg e Yurdakul (2008) sintetizam que debates entre cidadania civil e étnica usualmente articulam as dimensões de *status* legal, participação e pertencimento. Já a agenda multiculturalista costuma ressaltar as dimensões de direitos e identidade ou pertencimento; enquanto a agenda de assimilação e integração pressupõe uma noção expandida de participação. Não obstante, as autoras apontam que, independentemente do enfoque, é constante a preocupação de como alcançar a promessa de igualdade subjacente ao conceito de cidadania. Preocupação essa compartilhada por este estudo.

Nessas condições, na próxima seção serão brevemente delineadas as quatro dimensões da cidadania. A dimensão de direitos, baseada na construção teórica de Marshall, será aquela explorada com maior minúcia em seção posterior devido ao enfoque deste estudo, qual seja, os efeitos da desigualdade em direitos políticos.

Dimensões da Cidadania

Como identificado na seção anterior, o conceito de cidadania é usualmente entendido a partir da composição entre três ou quatro dimensões. Considerando que uma divisão tão explícita do conceito não passa de delimitação teórica, faz-se importante elucidar em que consistem as dimensões que tangenciam o enfoque deste estudo – a dimensão de direitos. Assim, as dimensões de *status* legal, participação e senso de pertencimento serão também analisadas nesta seção, ainda que de forma mais breve, uma vez que não estão incluídas no recorte deste estudo.

Bloemraad, Korteweg e Yurdakul (2008) introduzem a definição de cidadania e suas dimensões por meio de uma retrospectiva histórica. Elas destacam duas tradições ocidentais alternativas, as quais são examinadas em detalhe por Derek Heater (2004).

Primeiramente, cidadania como um modelo de participação remonta à cidade-estado de Atenas, na qual o engajamento dos homens adultos atenienses na vida pública era visto como crucial para o desenvolvimento pleno dos indivíduos. Assim, cidadãos são entendidos especificamente como agentes políticos, ativamente participando das instituições públicas de uma sociedade. No entanto, cabe destacar aqui o histórico de exclusão ligado a esta dimensão, seja por classe, religião, gênero ou etnia. Ainda que usualmente relacionada de forma

específica ao engajamento político, entendimentos mais abrangentes tratam da dimensão de participação também como formas de envolvimento social e atividade econômica (BLOEMRAAD; KORTEWEG; YURDAKUL, 2008, BLOEMRAAD, 2000).

A agenda de cidadania como participação é plural. Estudos questionam o *locus* estritamente nacional de algumas análises, propondo contemplar também abordagens de cidadania local, além de novas formas de participação, organização e mobilização política internacional. A concepção de cidadania para além da interação formal entre cidadãos e Estado leva a arguição por reconhecimento de espaços de cidadania no ambiente profissional, na economia, na vizinhança, na cultura, na escola e na família (BOSNIAK, 2000, p.474-6). Estudos feministas, por exemplo, problematizam a distinção público/privado subjacente à teoria da cidadania e a influência do Estado em relações familiares, frequentemente resultando na exclusão de mulheres da cidadania integral (BLOEMRAAD; KORTEWEG; YURDAKUL, 2008, p.162).

Paralelamente, a cidadania como um *status* legal seria resultado do estabelecimento do Império Romano e sua necessidade de incorporação de habitantes de regiões conquistadas. Segundo Heater (2004, p.17-18), em comparação com a cidadania grega, a romana se mostrava mais complexa, flexível e legalista. Sobretudo, a cidadania romana, para a grande maioria dos cidadãos, era muito menos participativa do que a democracia direta ateniense. Ao longo do tempo, o modelo foi também se tornando mais abrangente. No século I a.C., quando o Império já se estendia pelo Mediterrâneo, o *status* de cidadão era concedido a toda população (à exceção de escravos) independente de etnia, religião ou riqueza. Ainda, a cidadania romana reconhecia a dualidade de *status*, sendo possível ser simultaneamente cidadão do Império e de sua cidade específica. A concessão do *status* de cidadão coloca, nesse sentido, o indivíduo como sujeito ao Estado, e a cidadania como uma questão de reconhecimento legal.

Parte da agenda que enfoca tal dimensão examina quem possui o *status* legal de cidadão, sendo a cidadania adquirida habitualmente a partir do local de nascimento e/ou parentesco (*jus soli* e *jus sanguinis*), bem como por naturalização⁵. Objetos de estudo recorrentes são políticas de Estado para imigração, naturalização e dupla cidadania, bem como motivações e constrangimentos para os indivíduos que buscam tal *status*.

Ao lado do *status* legal, um segundo elemento de origem liberal, e terceira dimensão aqui abordada é a que concebe a cidadania como direitos. As noções de John Locke de

⁵ Nos últimos três capítulos de seu livro, Schachar (2009) demonstra as desigualdades produzidas pelos princípios de *jus solis* e *jus sanguinis* – ambos, para a autora, processos de transmissão de cidadania baseados em circunstâncias de nascimento. Ela propõe a adoção do princípio de *jus nexi* como alternativa. Sobre o tema ver Schachar (2009), Schuck and Smith (1985), Bosniak (2011).

consentimento e contrato, durante o Iluminismo, teriam dado abertura para a ideia liberal de direitos individuais. A tese da historicidade da cidadania, defendida por Norberto Bobbio (2004), entende que os direitos do homem são construções históricas, e não uma derivação da natureza do homem – como defendido pelos jusnaturalistas –, e que o desenvolvimento da cidadania moderna se deu a partir da mudança de compreensão do lugar dos indivíduos na sociedade.

A extensão de direitos durante os séculos XIX e XX, por sua vez, produziu o ideal de direitos humanos inalienáveis⁶. A célebre posição de Hannah Arendt (2012), não obstante, deve ser recordada. Em exame crítico sobre direitos humanos – e no contexto de análise de indivíduos apátridas –, Arendt defende uma concepção nacional ou civil de direitos, afirmando ser somente o Estado possuidor de poder e aparato institucional capaz de garantir o direito de possuir direitos. A cidadania, assim, estaria ligada a um projeto inerentemente nacional.

Nesse sentido, esta perspectiva é pautada pelo entendimento liberal da relação contratual entre indivíduos e o Estado, na qual ambos os lados possuem direitos e obrigações⁷. Baseada em direitos, a teoria de T.H. Marshall moldou muito do pensamento político e social sobre cidadania após a II Guerra Mundial. Apesar de variadas e substantivas críticas, como quanto à exclusão de direitos econômicos e culturais (SASSEN, 1996, TURNER, 1990) ou direitos coletivos e difusos (NEVES, 1994), o modelo marshalliano permanece influente na agenda de cidadania (BOSNIAK, 2000, p. 464). Nesse sentido, a dimensão de direitos e a teoria de T.H. Marshall são analisadas em detalhe na seção seguinte.

Por fim, a quarta dimensão – senso de pertencimento/identidade – é quiçá a dimensão mais fluida entre as quatro, compreendendo temas como coesão e integração social, identidades individuais e coletivas, e construção do Estado-nação. Quando trata sobre a origem da cidadania, Ralf Dahrendorf (1992, p.44) relaciona a ascensão da modernidade à criação do Estado-nação, o qual possibilitou o estabelecimento do contrato moderno, provisionando a base para leis e instituições que o sustentariam. A cidadania, dessa forma, afeta a identidade das pessoas, membros ou não, uma vez que define a qual unidade social pertencem (DAHRENDORF, 1992, p.45). Charles Tilly (1995b) aborda a cadeia causal entre sistemas e atividade militarista até cidadania. Para ele, o processo variou sistematicamente em função de formas pré-existentes de governo e de estrutura social, mas, de maneira geral,

⁶ Sobre direitos humanos no século XX, ver Arendt (2012) e Moyn (2010)

⁷ Morris Janowitz (1980), por exemplo, destaca o desaparecimento do componente de deveres na literatura.

entende que devido a pressões expansionistas militares, os Estados europeus convergiram à centralização do governo e ao estabelecimento de cidadania em escala nacional.

O norte-americano Rogers Brubaker (2010) se debruça sobre o tema do pertencimento, em conjunção à análise de processos migratórios e do conceito de Estado-nação. O autor parte do que chama de modelo conceitual idealizado de Estado-nação, o qual seria baseado na congruência entre território do Estado, nação, cultura nacional e cidadania. Contudo, circunstâncias reais extrapolam situações previstas no modelo, o que leva Brubaker (2010) a argumentar que a raridade ou infreqüência dessas congruências seria a fonte de políticas de pertencimento. Assim, o autor identifica três fontes: (i) migrações, (ii) legados de conquistas territoriais (como porto-riquenhos em relação à cidadania norte-americana) e (iii) minorias ou populações marginalizadas sem relação com um Estado-natal externo e/ou minorias nacionais territorialmente concentradas, as quais vivem em um Estado no qual são cidadãos legais e têm senso de pertencimento ligado à uma nacionalidade externa. A partir delas, Brubaker (2010) analisa distinções entre políticas de pertencimento, tendo como pano de fundo o fenômeno migratório.

Por sua vez, Charles Tilly (1995a, 1995b) examina o conceito de cidadania à luz da história social e de relações com identidades públicas. O dissenso na literatura o leva a propor a definição de cidadania como um tipo específico de laço⁸, o qual gera obrigações mútuas entre indivíduos categoricamente definidos e o Estado. Tal definição permite a análise de múltiplas categorias e formas de cidadania na jurisdição de um mesmo Estado, além dos efeitos da própria cidadania em diferentes categorias, papéis e identidades.

Identidade e senso de pertencimento são objetos também distantes de um consenso na literatura sobre cidadania. A título de exemplo, podemos destacar duas posições. Em revisão sobre o conceito de identidade, Bloemraad (2000) aponta que a resposta liberal para questões de coesão social estaria na proposição rawlsiana de “posição original”, na qual os indivíduos vestiriam um “véu da ignorância”. Nela, os indivíduos compartilhariam um sentimento de “justiça como equidade”, o qual proveria unidade social e lealdade apesar das diferenças de concepção de boa vida. Críticos à proposição argumentam que, ao ignorar a diferença, uma cidadania universal resulta na preservação de desigualdades. Nesse sentido, Iris Young (1989) defende uma “cidadania diferenciada”, institucionalizada pelo Estado e garantindo direitos e representação de grupos específicos.

⁸ Para detalhes da definição e análise que a antecedeu, ver Tilly (1996, p. 5-8).

A aproximação às três dimensões – *status* legal, participação e pertencimento ou identidade – realizada até aqui abordou somente uma pequena parcela dos temas relacionados à vasta literatura sobre cidadania. Contudo, buscou delimitar objetos e temas a fim de permitir uma incursão mais clara na dimensão de direitos, certamente interligada às outras três.

À luz das dimensões da cidadania abordadas e ao enfoque porvir na dimensão de direitos, destacamos a síntese de Bloemraad, Korteweg e Yurdakul (2008, p.157, tradução da autora) sobre a teoria de Marshall:

A noção de Marshall sobre participação integral na comunidade entende direitos não somente como valiosos em si mesmos, mas também como meio para assegurar a solidariedade necessária para o funcionamento de um estado democrático de bem-estar social. Nesse sentido, direitos de cidadania e *status* legal promovem participação e um senso de pertencimento, os quais, por sua vez, facilitam a coesão social e projetos políticos comuns⁹.

Como apontado pelas autoras, a obra de T.H. Marshall (1967) aborda as quatro dimensões, ainda que seu foco esteja no estabelecimento de conjuntos de direitos. A visão de Carvalho (2000, p.105-106) corrobora tal apontamento – embora parta da análise de três dimensões. Para ele Marshall combina elementos das três correntes de pensamento, unindo a titularidade de direitos básicos à preocupação com a justiça social e com a identidade coletiva. A teoria elaborada pelo sociólogo inglês é o arcabouço teórico abordado na próxima seção, cujo objetivo é detalhar a dimensão de direitos da cidadania.

A dimensão de direitos partindo de T.H. Marshall

Referência na agenda sobre teoria da cidadania, a obra *Cidadania, Classe Social e Status* de T.H. Marshall (1967) aborda as quatro dimensões da cidadania previamente mencionadas: *status* legal, direitos, pertencimento/identidade e participação. O núcleo da obra, contudo, consiste na análise do desenvolvimento histórico da cidadania por meio do estabelecimento de conjuntos de direitos.

O sociólogo T.H. Marshall, em estudo do caso inglês, inova, à época, ao propor a análise do desenvolvimento da cidadania a partir da distinção de três componentes – civis, políticos e sociais –, os quais são definidos em termos de conjuntos de direitos, bem como de suas instituições garantidoras (MARSHALL, 1967, BARBALET, 1989). A análise histórica empreendida por Marshall demonstra que no período feudal os três elementos se encontravam

⁹ *Marshall's notion of full membership views rights not only as valuable in themselves, but also as the means to ensure the solidarity necessary for the functioning of a social democratic welfare state. In this way, citizenship rights and legal status promote participation and a sense of belonging, which in turn facilitate social cohesion and common political projects.*

fundidos, assim como suas instituições. A passagem do antigo para o moderno revelou processos de diferenciação. Nesse sentido, o autor entende que a evolução ocorrida envolveu um processo com duas características: fusão geográfica e separação funcional. A primeira se refere à constituição da nação-Estado, essencial ao enfoque do autor na reconstrução histórica da cidadania de caráter nacional. A segunda diz respeito à desvinculação entre as instituições garantidoras de cada um dos elementos, o que possibilitou desenvolvimento dos conjuntos de direitos em tempos e caminhos próprios.

Para Marshall (1967), o distanciamento entre os três elementos e suas instituições permite distinguir o período de formação de cada um: direitos civis no século XVIII, direitos políticos no século XIX, e, finalmente, direitos sociais no século XX. O autor reconhece, no entanto, que a diferenciação ocorre com certa elasticidade temporal, já que há momentos em que os períodos se sobrepõem – o que se torna evidente quando do estudo de elementos precursores dos então direitos sociais.

Direitos civis são aqueles necessários à liberdade individual, e as instituições associadas a eles são os tribunais de justiça. Compõem esse conjunto, os direitos de ir e vir, o direito à justiça e à propriedade, bem como as liberdades de culto e de imprensa. Já o elemento político diz respeito ao direito de participar no exercício do poder político, seja como autoridade política, seja como eleitor. É dizer, estão relacionados aos direitos de votar e ser votado. Nesse sentido, as instituições relacionadas são o parlamento e seus correspondentes regionais e locais. Por fim, as instituições relacionadas ao elemento social são aquelas ligadas ao sistema educacional e aos serviços sociais. Marshall define que

O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967, p.63-64).

A formação de cada um dos três conjuntos de direitos ocorreu de maneira diversa. A história dos direitos civis ocorre por meio da adição gradativa de direitos (MARSHALL, 1967, p. 68). Como mencionado, o autor situa esse processo essencialmente no século XVIII, estendendo-o de forma a abranger marcos da história inglesa como o *Habeas Corpus*, a abolição da censura de imprensa e a emancipação católica.

Dentre os direitos civis, Marshall (1967) confere especial atenção à formação do direito a trabalhar, no contexto de mudança do trabalho servil para o livre, fundamentada no princípio de liberdade econômica individual. A adição gradativa desses direitos não estava em

conflito com a sociedade capitalista em formação. Eles eram justamente necessários para a instituição de um sistema capitalista competitivo (BARBALET, 1989, MARSHALL, 1967, p. 79).

O sociólogo alemão Ralf Dahrendorf (1992) apresenta contribuições teóricas também interessantes a esse estudo – as quais retomaremos posteriormente – e converge na interpretação do período. Para ele o fim da hierarquia feudal teria significado o início dos direitos civis e da cidadania. Esta última teria enfraquecido, e no limite destruído, a relação de classe originária do sistema feudal. Paralelamente, a cidadania contribuía para a formação de um novo sistema de classe baseado na relação com a instituição da propriedade privada (BARBALET, 1989, p.21). Nesse sentido, os direitos civis se referem aos direitos necessários à liberdade individual, incluindo a proteção à propriedade privada, institucionalizados pelo sistema judicial. A partir de então, todos os membros adultos da comunidade – homens, naquele momento – seriam iguais perante a lei, e todos estariam sujeitos a ela.

Os direitos políticos, por sua vez, representavam uma ameaça à conjuntura das relações sociais do então recente sistema capitalista. A história do segundo conjunto de direitos não tem caráter gradativo, uma vez que no início do seu processo de formação, no século XIX, eles já eram usufruídos por uma parte específica da população. Ou seja, os direitos políticos continham problemas de distribuição e não de conteúdo. Dessa forma, Marshall argumenta que a formação de direitos políticos enriqueceu o *status* geral de cidadania já gozado por todos – o qual consistia até então em direitos civis ligados aos *status* de liberdade – por meio da sua expansão aos membros da unidade social. A expansão se deu através de sucessivas Leis de Reforma ao longo do século, estabelecendo a “adoção de velhos direitos a novos setores da população” (MARSHALL, 1967, p. 69).

Deste modo, os direitos políticos eram vistos como produto secundário dos direitos civis. Desde o século XX, quando da adoção do sufrágio universal inglês em 1918 (*Representation of the People Act 1918* ou *Fourth Reform Act*) e a consequente transferência da base dos direitos políticos de fatores econômicos para o *status* pessoal, eles perderam essa vinculação e são vistos como constituintes independentes da cidadania (MARSHALL, 1967, p.70). Dahrendorf (1992, p. 53) situa o novo elemento político na disputa de interesses presente na formação de governos e, por conseguinte, na formulação de leis. O autor entende que os direitos políticos são complementares aos direitos civis no sentido que, se um cidadão não tem a possibilidade de incluir seus interesses na lei, o governo refletirá desigualdades de direitos.

O terceiro e último conjunto de direitos da análise de Marshall (1967) se mostra como aquele de mais difícil delimitação, sendo percebido pelo autor como entrelaçado ao período

de formação dos direitos políticos. Assim, o século XIX teria sido um período em que iniciaram as bases para o estabelecimento dos futuros direitos sociais, ainda que naquele momento eles fossem negados como parte do *status* de cidadania.

Marshall (1967) identifica como elemento de origem dos direitos sociais a participação em comunidades locais e associações funcionais, as quais foram progressivamente sendo substituídas pelas *Poor Laws* e pela regulamentação de salários em âmbito nacional. Enquanto as *Poor Laws* se encontravam numa situação ambígua em relação às mudanças em processo e, por isso, perduraram; a regulamentação foi extinta já no século XVIII devido à percepção de violação ao princípio de liberdade individual de contrato. Ao longo do tempo, as *Poor Laws* sofreram modificações, passando de uma legislação de alívio aos pobres e supressão da vadiagem, para uma tentativa de interferência no sistema salarial e previdência social e, finalmente, para um conjunto de leis desligadas do *status* de cidadania, ou seja, alternativas a ela. É dizer, nesta última etapa, as leis analisadas por Marshall (1967, p. 72-74) garantiam determinados conjuntos de direitos sociais, contudo, como consequência disso, aqueles que usufruíam destas garantias se viam separados da comunidade de cidadãos – passando a compor a comunidade de indigentes.

Assim, depois de quase desaparecerem no século XVIII e início do XIX, o elemento social ressurgiu através do desenvolvimento da educação primária de caráter público durante o século XIX. Seu caráter obrigatório, estabelecido já no século XIX, não estaria em conflito com o *status* de liberdade garantido pelos direitos civis. Vista como necessária ao bom funcionamento de uma sociedade organizada, a educação desenvolveria cidadãos futuros, constituindo assim um pré-requisito para a liberdade civil. Assim, a educação seria um direito individual e também um dever público (BARBALET, 1989, p. 19). Marshall (1967, p.73) afirma que

O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente deveria ser considerado não como o direito da criança a frequentar a escola, mas como o direito de o cidadão adulto ter sido educado.

A educação inicia, assim, o processo de desenvolvimento do conjunto de direitos sociais. Somente no século XX ele atingiria um patamar de igualdade em relação aos outros dois elementos da cidadania previamente estabelecidos, sendo, desta forma, esse momento atribuído à formação dos direitos sociais segundo a periodização proposta por Marshall. Além da educação, Marshall aborda direitos sociais como saúde e habitação. O conjunto de direitos

sociais encerra, assim, a descrição da formação e ilustração do conteúdo dos três conjuntos de direitos da cidadania marshalliana.

A periodização do estabelecimento de conjuntos de direitos ingleses de T.H. Marshall (1967), corroborada pela análise de Ralf Dahrendorf (1992), encontra eco também em estudo de Charles Tilly (1995b) sobre o caso francês. Em texto sobre a história social da cidadania francesa, o autor norte-americano expõe esquema temporal coincidente. Ele entende que a partir da Revolução de 1789, a cidadania francesa flutuou em abrangência de membros, tendo sido, contudo, expandida ao longo do tempo. Tilly (1995b) identifica que enquanto no século XIX se estabeleceram direitos políticos e deveres como os de atender à escola, prestar serviço militar e pagar impostos; no século XX foram estabelecidos benefícios do estado de bem-estar, como seguro desemprego e pensões. O argumento do autor converge uma vez mais quando afirma que, nesse sentido, a cidadania francesa instituiu uma versão forte e rica de cidadania.

Charles Tilly (1995b, p.228) afirma ainda que, apesar do desenvolvimento identificado, segue em disputa o caráter inclusivo da cidadania: quem deve ser elegível a usufruir desses direitos e obrigações, ou seja, quem deve ser cidadão. Como mencionado, tal debate costuma também figurar na literatura que privilegia a dimensão da cidadania como *status legal*, em contextos, por exemplo, como ondas migratórias.

Como apresentado, a periodização de T.H. Marshall se encerra no século XX com os direitos sociais e encontra eco em estudos como os de Tilly e Dahrendorf. Não obstante, essa mesma periodização – e, mais especificamente, a ideia evolutiva alegadamente subjacente a ela – é objeto de críticas direcionadas às elaborações de Marshall. Na seção a seguir abordaremos algumas das principais críticas à teoria marshalliana, guiados pelo exame da análise de Bryan Turner (1990).

Novas formulações a partir da análise crítica das contribuições de T.H. Marshall

Em *O Conflito Social Moderno*, Ralf Dahrendorf (1992, p.51) argumenta que apesar das mudanças identificadas no desenvolvimento da cidadania, persistem limites ou barreiras antigas ao usufruto de direitos, bem como surgem novas. Alguns dos exemplos citados pelo autor incluem barreiras à mobilidade e à participação, rendas reais e discriminação social. A constatação de novas barreiras ou mesmo a manutenção de antigas leva à reflexão sobre suas possibilidades de modificação e sobre as condições para o desenvolvimento da cidadania. A abordagem baseada no desenvolvimento histórico da cidadania proposta por T.H. Marshall

fornece ferramentas para essa reflexão. Não obstante, autores subsequentes realizaram diferentes críticas e propostas de complementação à análise de Marshall.

Um primeiro ponto a ser abordado, é o recorrente debate sobre a consideração ou não, por parte de Marshall, do papel de contestações e lutas. O sociólogo australiano Jack Barbalet (1989) acrescenta à abordagem marshalliana o papel das contestações e lutas, especialmente da luta de classes. As interpretações quanto à visão de Marshall sobre o tema são divergentes. Em sucinta revisão, Barbalet (1989, p.52) apresenta como divergentes as posições de Bryan Turner (1986), o qual identificaria em Marshall o reconhecimento do potencial da violência social para expandir a cidadania, e Anthony Giddens (1982), que vê uma redução do papel das lutas na proposição de Marshall. Contudo, em texto posterior, Turner (1990, p.193) identifica como falha a ausência de ênfase dada por Marshall ao crescimento da cidadania como resultado de conflitos sociais, violência ou ameaças de violência. O espaço da luta de classes também foi abordado por Ralf Dahrendorf (1992), o qual considera a perspectiva das lutas na condução das transformações qualitativas dos limites dos direitos. De forma semelhante, Charles Tilly (1995b, p.230) reconhece o papel das lutas na emergência da cidadania.

Embora Marshall mencione a luta e o conflito em sua análise, Barbalet (1989, p.52-54) conclui que o sociólogo inglês fala em conflito para se referir especificamente à contradição entre o princípio de igualdade na cidadania e a desigualdade de classe do sistema capitalista, mas não à luta ou violência social. À vista disso, Jack Barbalet (1989, p.55-71) busca aprofundar a análise dos determinantes sociais para o desenvolvimento da cidadania por meio do exame de variáveis previamente destacadas na literatura – como movimento das classes trabalhadoras, situação econômica do Estado e sua capacidade repressora, situação da ordem internacional, estado de guerra, migrações e ideologias igualitaristas. Seu argumento final, contudo, contende que essas variáveis são condicionadas pelo contexto de classe, reforçando a relação central entre luta de classes e o desenvolvimento da cidadania e, conseqüentemente, alinhando-se à crítica de Giddens à obra de Marshall.

Um segundo grupo de críticas à teoria marshalliana é sintetizado por Lea Souki (2006), em exame das críticas de Michael Mann e Tom Bottomore. Os autores convergem ao afirmar que o enfoque de Marshall estava em analisar o impacto do desenvolvimento da cidadania sobre as classes sociais, sem haver analisado a inversão desta causalidade. Tal crítica, no entanto, é fragilizada pelos apontamentos de Marshall, ainda que bastante breves, sobre os impactos limitantes das desigualdades e da classe social na cidadania – ponto que será melhor desenvolvido na seção posterior.

Por sua vez, Bloemraad, Korteweg e Yurdakul (2008) apontam que Marshall falha em perceber direitos culturais como pré-requisito para participação. As autoras situam a crítica no contexto de análise do autor, o qual enfoca a classe trabalhadora inglesa, à época homogênea, ou seja, sem importantes relações de identidade externas ao território inglês. Esta limitação impediria Marshall de reconhecer diferentes fontes de desigualdade – que não àquelas de classe. O mesmo apontamento talvez sirva para compreender o enfoque reduzido do autor às dimensões de *status* legal e identidade ou senso de pertencimento.

Outras críticas à teoria marshalliana são sistematizadas pelo sociólogo Bryan Turner (1990) e servem de subsídio para sua proposição de nova formulação. Desse modo, os parágrafos que seguem apresentam a sequência de críticas e soluções propostas por Turner. Destarte, cabe apontar que, de forma divergente ao inicialmente apontado por Barbalet (1989, p.52), o sociólogo Bryan S. Turner (1990), em *Outline of a Theory of Citizenship*, inclui o contexto de lutas em seu argumento quanto à necessidade de ampliação da análise histórica da cidadania. Para ele, a cidadania foi e é conduzida pelo desenvolvimento de conflitos e lutas sociais no contexto de uma arena política e cultural, na qual grupos sociais competem pelo acesso a recursos (TURNER, 1990, p.194). O autor elabora modelo almejando construir uma síntese que contemple os níveis de análise do cidadão individual, da organização dos direitos sociais e do contexto institucional da democracia. Para tanto, a obra de T.H. Marshall é retomada como ponto de partida.

Em esforço de síntese das críticas à teoria de Marshall, Turner (1990) menciona três questões levantadas por Anthony Giddens, as quais contemplam o esforço desta seção. Seriam elas: (i) perspectiva evolucionária da teoria marshalliana, (ii) falha ao não considerar o contexto social mais amplo, como a importância de tempos de guerra ou pós-guerra/reconstrução para o desenvolvimento de políticas de bem-estar social, (iii) caracterização dos direitos da cidadania como um conjunto unificado e homogêneo de arranjos sociais. Além dessas, outras críticas recorrentes diriam respeito a: (iv) perspectiva do desenvolvimento da cidadania como um processo irreversível, (v) caráter conservador do sistema de valores subjacente; (vi) falha ao não identificar direitos sociais adicionais futuros, como o direito à cultura.

Apesar de reconhecer problemas na teoria de Marshall, Turner (1990) expõe argumentos que respondem a muitas das críticas apontadas. O autor entende que grande parte das críticas parte de interpretações equivocadas da teoria original. Nesse sentido, Turner (1990, p.193) afirma que Marshall teria ciência do contexto social mais amplo ao perceber como o momento de guerra havia gerado circunstâncias favoráveis para o desenvolvimento de direitos e provisões de bem-estar na Inglaterra. Ele aponta, ainda que, diferente do que sugere

Giddens, Marshall teria reconhecido a distinção entre direitos civis e direitos sociais, sendo suas funções integrativas de naturezas diversas. Para Turner (1990, p.193), ficaria pendente na análise de Marshall a definição sobre a relação entre direitos sociais e a base econômica de sociedades capitalistas, seja ela uma relação de tensão, oposição ou contradição.

Turner (1990) elabora ainda um novo conjunto de críticas à obra marshalliana. Seriam elas (i) o subdesenvolvimento de uma teoria do Estado, a qual seria produto necessário de uma teoria da cidadania, além da concepção implícita de que é o Estado quem provê o principal elemento de manutenção e desenvolvimento de direitos sociais; (ii) a inexistência de uma sociologia econômica que explique como os recursos necessários para o desenvolvimento de políticas de bem-estar seriam gerados e redistribuídos; e (iii) a falha em enfatizar o desenvolvimento da cidadania como produto de violência ou ameaças de violência, levando o Estado à arena social como um estabilizador do sistema social.

Em sequência à retomada da obra de Marshall, Turner (1990) incorpora criticamente as contribuições elaboradas por Michael Mann em *Rulling Class Strategies and Citizenship*, em 1987. A partir de uma crítica sistemática à teoria marshalliana, Mann desenvolve abordagem comparativa para a elaboração de cinco estratégias históricas de formação da cidadania, quais sejam, liberal, reformista, autoritária monarquista, fascista e autoritária socialista.

Bryan Turner, por sua vez, identifica três fragilidades da teoria de Mann: (i) análise reduzida a relações de classe; (ii) ausência da perspectiva de variações religiosas e culturais; e (iii) direitos como concedidos e passivos. Ao examinar a formação da cidadania a partir de relações de classe, para as quais o Estado possui papel essencial na criação de mobilidade social, Mann negligencia questões de estratificação social que não são baseadas em classe, como etnicidades e nacionalismos – crítica semelhante àquela elaborada por Bloemraad, Korteweg e Yurdakul (2008), como mencionado anteriormente. Além disso, ainda que alerte para a importância das tradições na formação da cidadania, Michael Mann não considera os impactos do cristianismo na estruturação de espaços públicos e privados. Por fim, a análise construída a partir da perspectiva de uma estratégia da classe dominante leva o sociólogo a conceber a formação da cidadania como uma concessão *top-down*, e, conseqüentemente, negligenciar implicações de lutas e movimentos sociais para além de cooperações pragmáticas.

A identificação de tais fragilidades nas obras de Marshall e de Mann leva Turner (1990) a propor uma tipologia de contextos políticos para a formação e institucionalização de direitos de cidadania, contemplando os aspectos de (i) espaço público e espaço privado e (ii) distinção de cidadania de baixo para cima ou de cima para baixo, o que o autor chama de cidadania ativa ou passiva. Os quatro contextos resultantes – contexto revolucionário,

democracia passiva, pluralismo liberal e autoritarismo plebiscitário – são relacionados à análise histórica de quatro casos – Revolução Francesa, caso Inglês, liberalismo estadunidense e fascismo alemão, respectivamente. O modelo proposto por Bryan Turner, dessa forma, critica a visão monolítica e unificada da concepção marshalliana e propõe o estudo da formação da cidadania a partir dos dois eixos analíticos.

Apesar de expandir a análise do processo de desenvolvimento da cidadania, a ênfase de Turner (1990) segue àquela de Marshall (1967), qual seja, a explicação para a formação dos direitos. Ainda, como mencionado, Turner (1990) rebate as críticas recorrentes de que haveria na proposição de Marshall a ideia de irreversibilidade, e complementa empiricamente ao citar os ataques do governo Thatcher às políticas de bem-estar social. Não obstante, as revisões e proposições de Turner (1990) e Barbalet (1989), bem como a obra clássica de Marshall (1967), abrem, no máximo, margem para consideração da reversibilidade de direitos sociais. Direitos civis e políticos parecem já suficientemente constituídos e garantidos em Estados democráticos de direito. Afirmção essa que não parece contemplar a experiência cidadã atual.

Hoje estão ainda presentes: a luta pelo direito ao casamento homoafetivo ou a adoções de crianças por casais LGBT; a violência policial, que desrespeita e viola a integridade da vida, especialmente, de cidadãos negros; a super-representação de interesses corporativos na política, etc. É dizer, distorções e falhas persistem em conjuntos de direitos civis e políticos. Nesse sentido, entre a miríade de críticas à teoria da cidadania que privilegia a dimensão de direitos, este estudo destaca a ausência de questionamento quanto ao efetivo usufruto de direitos políticos formalmente instituídos. Ou seja, a análise é posterior ao momento de formação da cidadania. Ela propõe analisar impactos de variáveis econômicas em direitos formalmente garantidos.

Nesse sentido, na próxima seção será apresentada a análise da desigualdade econômica junto à literatura da cidadania, a fim de discutir a existência de antigas barreiras, bem como a criação de novas, ao usufruto de direitos.

Cidadania e Desigualdade Econômica

No coração da análise de Marshall sobre a cidadania se encontra a contradição entre a igualdade política formal do direito ao voto e a persistência de amplas desigualdades sociais e econômicas, em última análise, enraizada nas características do mercado capitalista e na existência da propriedade privada. Marshall propôs a extensão da cidadania como o

principal meio de resolver, ou ao menos conter, essas contradições (TURNER, 1990, p.191, tradução da autora)¹⁰.

O terceiro capítulo da obra *Cidadania, Classe Social e Status*, de T.H. Marshall (1967), consiste em texto proferido pelo autor durante evento dedicado a Alfred Marshall. O ensaio *The Future of the Working Class*, escrito pelo economista em 1873, nesse sentido, é ponto de partida para a exposição. Nele, Alfred Marshall analisava a desigualdade social a partir de perspectiva econômica e entendia, por um lado, ser aceitável e adequada determinada amplitude de desigualdade econômica, mas por outro, ser condenável a diferenciação ou desigualdade qualitativa. T.H. Marshall (1967, p.62) resume a hipótese de seu antecessor

Postula que há uma espécie de igualdade humana básica associada com o conceito de participação integral na comunidade – ou, como eu diria, de cidadania – o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida.

T.H. Marshall, então, propõe-se a analisar os impactos da cidadania sobre a desigualdade social. Para o autor essa relação se estabelece de maneiras distintas de acordo com o momento histórico, sendo possível identificar dois períodos – até o século XIX, segundo ele, os impactos foram fundamentalmente distintos daqueles a partir de então. Isso se deve à relação de conflito ou não entre os diferentes conjuntos de direitos e as desigualdades.

Inicialmente, a cidadania, composta pelos direitos civis, articulava o princípio de igualdade sem constituir tensão com as desigualdades da economia de mercado competitivo. Os direitos civis eram, na verdade, indispensáveis a economia capitalista.

[os direitos] davam a cada homem, como parte de seu status individual, o poder de participar, como uma unidade independente, na concorrência econômica, e tornaram possível negar-lhes a proteção social com base na suposição de que o homem estava capacitado a proteger a si mesmo (MARSHALL, 1967, p.79).

A ideia subjacente é que os direitos civis conferem liberdade e capacidade para lutar por aquilo que se quer possuir sem garantir sua efetiva posse, não estando, nesse sentido, em conflito com as desigualdades do sistema capitalista. Entretanto, Marshall (1967, p.80) reconhece a “pouca substância” de direitos civis desacompanhados de meios para seu usufruto. Em seu exemplo: liberdade de expressão sem ter o que dizer devido à falta de acesso à educação ou meios para se fazer ouvir. Por conseguinte, o sociólogo inglês confere aos

¹⁰ *At the heart of Marshall's account of citizenship lies the contradiction between the formal political equality of the franchise and the persistence of extensive social and economic inequality, ultimately rooted in the character of the capitalist market place and the existence of private property. Marshall proposed the extension of citizenship as the principal means for resolving, or at least containing, those contradictions.*

direitos sociais a responsabilidade quanto às falhas na efetividade da promessa de igualdade dos direitos civis à época. Buscando destacar que os limites impostos pela desigualdade não provêm de falhas nos direitos civis até então formados, Marshall (1967, p.80) talvez realce demasiadamente os conjuntos de direitos quando afirma que as “desigualdades gritantes” são devidas “à falta de direitos sociais”, os quais até o século XIX ainda eram incipientes.

Em seguida ele destaca que a *Poor Law* funcionou como um auxílio ao capitalismo ao eximir a indústria da responsabilidade por questões externas ao contrato de trabalho. Contudo, entendemos que a construção de sua argumentação parece negligenciar a responsabilidade do sistema de mercado competitivo pelas desigualdades econômicas. Seu olhar é tão focado na cidadania a partir de conjuntos de direitos, que cabe a ela, e seu enriquecimento, a responsabilidade de corrigir falhas do sistema econômico. A maneira de transformação de desigualdades é vista a partir da capacidade do enriquecimento da cidadania de tornar inócua a desigualdade de renda, sem olhar para a relação inversa, ou seja, o impacto da desigualdade econômica no usufruto da cidadania.

Ainda que responsabilize a inexpressividade dos direitos sociais naquele momento, Marshall também reconhece que os direitos civis e políticos não eram tão equitativos como se propunham. Isso se devia a barreiras originadas de preconceitos de classe ou de distribuição desigual de renda. Assim, o exame do impacto da cidadania na desigualdade leva Marshall (1967) a arguir, ainda que brevemente, sobre a causalidade inversa: impactos limitantes das desigualdades e da classe social na cidadania. O autor menciona a falta de substância de um direito à propriedade sem meios para tanto; de uma igualdade perante a lei sem “remédios jurídicos” ao alcance; e mesmo de uma igualdade política quando se tem à disposição poder econômico para influenciar de forma desigual uma eleição. Essas limitações levam Marshall a tratar sobre as respostas dadas à época para corrigir as barreiras que impediam o usufruto efetivo dos direitos, tais como: desenvolvimento da justiça gratuita, estabelecimento de medidas para limitar gastos com eleições e remuneração dos membros da Câmara dos Comuns, entre outras.

O emprego de medidas corretivas evidencia, segundo o autor, o interesse pela igualdade e o reconhecimento da insuficiência do seu reconhecimento formal. Não obstante, Marshall (1967) argumenta que nem a remoção de todas as barreiras alteraria a estrutura de classe do regime capitalista – ainda que, na prática, esse processo tenha inspirado a concepção de igualdade como igual valor social e não apenas direitos naturais. Seriam essas as ideias que levariam ao desenvolvimento de políticas igualitárias no século XX, ou seja, ao desenvolvimento de direitos sociais.

Nesse sentido, no século XX, os direitos sociais objetivavam, além de aliviar a pobreza, reduzir diferenças de classe e modificar o padrão de desigualdade. Marshall (1967), contudo, questiona se tal objetivo seria implícito na natureza dos direitos sociais ou se existiriam limites naturais à intenção de maior igualdade social e econômica. A fim de explorar a questão, o autor examina o desenvolvimento e as características dos direitos sociais ingleses. Marshall (1967, p.88) afirma que os primeiros avanços em direitos sociais em conjunção com uma coincidência de fatores – como aumento das rendas nominais, aumento contínuo das pequenas poupanças, impostos cada vez mais progressivos e produção em massa para o mercado interno – colocaram lentamente componentes do bem-estar social ao alcance de muitos, reduzindo a desigualdade.

A análise de Marshall sobre os serviços sociais estabelecidos na Inglaterra revela, nesse sentido, que o princípio social consistia na garantia de um mínimo de bens e serviços por parte do Estado – e não o estabelecimento da oferta a preços progressivos¹¹. Segundo ele, dessa forma, o sistema elevaria o nível inferior da escala social sem limitar automaticamente a superestrutura.

O autor examina a efetividade dos direitos sociais na igualação a partir de quatro fatores: caráter universal ou focalizado, transferência de renda ou serviço, mínimo alto ou baixo, e forma de financiamento. Seu argumento contende que, ainda que a ampliação de serviços sociais não seja essencialmente uma forma de igualar rendas, ela pode impactar a igualdade de *status*. Ou seja, ela poderia enriquecer a substância da vida civilizada e reduzir a importância da distinção.

Entretanto, ao examinar o caso da educação primária inglesa – um direito social universal – e sua prática de classificação e divisão dos alunos em grupos e níveis ao longo dos anos de estudo, Marshall (1967) demonstra que a cidadania, como igualdade de oportunidade original, gera a legitimação de *status* diferenciais. É dizer, através da educação – e da relação desta com a estrutura ocupacional de trabalho – a cidadania carrega a função de instrumento de legitimação da estratificação social.

Assim, conforme se dá o desenvolvimento do sistema capitalista, também como um sistema social, a cidadania se modifica de um sistema de direitos que emergiu das próprias relações capitalistas de mercado e apoiada nelas, para um sistema de direitos que antagonizam o sistema econômico vigente (MARSHALL, 1967; BARBALET, 1989, p. 17, 27). Nesse sentido, T.H. Marshall (1967) alega que a anterior convivência pacífica entre cidadania e

¹¹ Para detalhes sobre a análise, ver Marshall (1967) p.89-93.

sistema de classes capitalista teria sido alterada, desde o século XX, para uma relação conflituosa. A cidadania teria infligido modificações no sistema de classes a partir dos direitos sociais e sua invasão no princípio de contrato pelo *status*. A inviolabilidade do contrato teria sido quebrada, dando lugar às exigências de políticas sociais. O sociólogo acredita, contudo, que essa invasão pode se constituir como parte do sistema de contrato em si. Assim, as desigualdades modificadas ou legitimadas pela cidadania conformam um sistema de *status* estratificado que integra a cidadania e que é compatível com a prática econômica de mercado.

As diferenças de *status* podem receber a chancela da legitimidade em termos de cidadania democrática, desde que não sejam muito profundas, mas que ocorram numa população unida numa civilização única; e desde que não sejam uma expressão de privilégio hereditário. Isto significa que desigualdades podem ser toleradas numa sociedade fundamentalmente igualitária desde que não sejam dinâmicas (MARSHALL, 1967, p.108).

Cabe apontar que em revisão à obra de Marshall, o australiano Jack Barbalet se mostra de maneira geral simpático ao argumento do sociólogo inglês, mas entende que quiçá Marshall tenha superestimado o impacto da cidadania nas classes sociais. Direitos políticos e sociais somente alterariam a distribuição de renda, sem impactar as instituições de poder econômico e social, as quais preservariam a dominação e exploração da classe (BARBALET, 1989, p.58). Barbalet (1989) argumenta, portanto, que as relações capitalistas de classe não teriam sido ameaçadas pela cidadania.

Margaret Somers (1993), por sua vez, sintetiza o debate sobre a relação entre cidadania e classe social em Marshall. Diz a autora que, enquanto Marx afirmaria que a cidadania não tem capacidade de mitigar as desigualdades econômicas de classes sociais, sociólogos dos 1950 e 1960 vêm em Marshall o argumento de que a cidadania elimina o conflito social e incorpora a classe trabalhadora. O papel dissolvente da cidadania parece, inclusive, exagerado em Dahrendorf (1992, p.55) quando afirma que “o processo da cidadania a partir da esfera civil, passando pela política, até a social é também um processo de ‘anulação das classes’”. Análises dos anos 1980, como as de Janowitz (1980), Giddens (1982) e Turner (1990), abrandam o argumento e contendem que a cidadania modifica o sistema de classes somente o suficiente para criar uma trégua entre os dois.

Apesar de pertinente, o presente estudo não comporta o aprofundamento deste debate. Assim, retomamos o exposto por T.H. Marshall (1967). Depreende-se que para o autor a cidadania modifica o sistema de classes, modifica e legitima desigualdades, e possui limites inerentes quanto à possibilidade de promover a igualdade (“movimento de igualação”). Assim, retomando o ponto de partida da conferência de T.H. Marshall – e também desta seção

–, pode-se apontar que o sociólogo demonstra estar de acordo com a formulação de Alfred Marshall. Como elaborado anteriormente, o autor não só sugere que a igualdade básica é compatível com a desigualdade econômica, como entende que “a cidadania em si mesma tem se tornado, sob certos aspectos, no arcabouço da desigualdade social legitimada” (MARSHALL, 1967, p.62).

Marshall (1967) argumenta que o enriquecimento do *status* de cidadania abre espaço para a contestação e, conseqüentemente, dificulta a preservação de desigualdades econômicas. No entanto, essa possibilidade de modificação da desigualdade é reconhecida no contexto mencionado acima, qual seja, aquele em que se entende que a existência simultânea de igualdade humana básica e a superestrutura de desigualdade econômica não é inconsistente. Devido a esta coexistência, o movimento pela igualdade social teria limites inerentes. Ainda assim, o movimento pela igualdade operaria na busca por remover desigualdades consideradas não legítimas. É dizer, os limites inerentes ao movimento de igualação talvez não permitam o desaparecimento de desigualdades econômicas quantitativas, mas talvez desigualdades qualitativas possam desaparecer e, caso isso ocorra, os efeitos das desigualdades econômicas sejam inócuos.

Por fim, cabe apontar que Marshall (1967, 107-114) argumenta que a modificação do padrão de desigualdade social teria ocorrido a partir da cidadania em consonância com outras forças externas. Os efeitos teriam sido originados da combinação de três fatores: a redução de desigualdade de renda nos extremos da escala, a extensão do contexto de cultura e experiências comuns, e, finalmente, o enriquecimento do *status* de cidadania.

Assim, para Marshall (1967) a modificação da desigualdade social poderia se dar através do enriquecimento da cidadania e da inclusão de mais pessoas nesse *status*. Ou seja, o autor identifica no elemento de titularidade de direitos a capacidade de tornar inócuas as desigualdades econômicas. Ainda que mencione a dimensão material, é branda a análise de Marshall quanto a aspectos que extrapolam os conjuntos de direitos. Utilizando os conceitos de Ralf Dahrendorf (1992), poderíamos dizer que Marshall enfatiza a capacidade de transformação das prerrogativas, observando os provimentos somente como variáveis dependentes.

O sociólogo alemão, radicado no Reino Unido, Ralf Dahrendorf (1992), em análise da teoria e conclusões marshallianas, resume o que chama de “tese de Marshall”, enfatizando, não as áreas intocadas da desigualdade, mas as modificações possibilitadas pela cidadania.

A mudança social moderna transformou os padrões de desigualdade e os conflitos resultantes deles. O que costumavam ser diferenças políticas qualitativas entre os homens tornaram-se diferenças econômicas quantitativas (DAHRENDORF, 1992, p.51).

Articular aqui os conceitos do sociólogo alemão é oportuno. Ralf Dahrendorf (1992) na obra *O Conflito Social Moderno: um ensaio sobre a política da liberdade* enfatiza, dentre os muitos tipos de conflito por ele identificados, o choque entre forças políticas e forças econômicas. Ele destaca a antinomia cidadania e riqueza, a qual analisa a partir dos conceitos de prerrogativas e provimentos. Desigualdades de provimentos e de prerrogativas podem ser entendidas como conceitos análogos aos termos “desigualdade econômica ou quantitativa” e “desigualdade qualitativa”, utilizados por T.H. Marshall. Enquanto Marshall (1967) examina o desenvolvimento da cidadania a partir dos três conjuntos de direitos e sua relação com a classe social, Dahrendorf (1992) analisa a relação entre conjuntos de prerrogativas – cidadania – e o conceito de provimentos. A fim de ilustrar o conflito, Dahrendorf faz uso do que intitula “Paradoxo Martinez”. O episódio elucida, por meio de uma conversa do autor com o ministro do comércio exterior da Nicarágua, em 1986, a situação paradoxal de ter provimentos sem prerrogativas, ou prerrogativas sem provimentos¹². Ou seja, diferente de Marshall que olha especificamente o enriquecimento do *status* de cidadania, por meio da titularidade de direitos, ou seja, prerrogativas; Dahrendorf, por sua vez, justapõe prerrogativas e provimentos sob o argumento de que chances de vida, ou bem-estar, são dependentes de ambos.

Para tanto, Dahrendorf (1992, p.26) se vale do conceito introduzido pelo economista Amartya Sen para quem prerrogativa se “concentra sobre a capacidade das pessoas de controlar (as coisas) através de meios legais existentes na sociedade”. Dessa forma, prerrogativa é um conceito político ou legal, ligado à natureza dos direitos e dependente dos canais legais instituídos em dada sociedade. Logo, não diz respeito a capacidades individuais, mas sim capacidades estruturadas socialmente. Para Dahrendorf (1992, p.29), “a cidadania é um conjunto de prerrogativas” e os movimentos ligados à expansão e à contração de prerrogativas ocorrem por etapas, e não de forma linear. Em um estudo sobre desigualdade, é importante apontar que as prerrogativas podem criar acessos, abrindo oportunidades a mercadorias inclusive não-econômicas, mas ao mesmo tempo podem instituir barreiras e limites.

Já provimento, o segundo elemento de Dahrendorf (1992, p.28), é um conceito econômico ou quantitativo. Ele diz respeito às escolhas materiais e imateriais, cujo acesso pode ser aberto por prerrogativas. As escolhas, ou provimentos, podem variar em relação a aspectos de quantidade e diversidade de opções.

Para Dahrendorf (1992, p.34), a fim de melhorar e avançar o bem-estar humano seria necessário o avanço tanto em prerrogativas quanto em provimentos. O produto desses dois

¹² Para detalhes sobre o Paradoxo Martinez: Dahrendorf (1992, p.23).

fatores é o que o autor chama de “chances de vida”. Apesar do aparente conflito entre os dois, Dahrendorf entende que não há ideia de permuta entre eles. Existem momentos de enfoque em um fator ou em outro, mas avanços podem ser realizados em ambos.

A relação entre cidadania e desigualdades de prerrogativas e provimentos é evidente tanto para Marshall quanto para Dahrendorf. O inglês entende que a cidadania, acrescida de forças externas, modificou a desigualdade social – interpretação compartilhada por Dahrendorf. Essa evolução tornou mais difícil a manutenção de desigualdades econômicas, bem como abriu espaço para a contestação destas.

Não obstante, desigualdades econômicas são latentes. O argumento dos autores converge ao entenderem que o efeito da modernidade e da cidadania foi de transformar desigualdades, alterando a qualidade do conflito e das barreiras no nível das prerrogativas e da desigualdade. O efeito não foi, portanto, de eliminá-las (DAHRENDORF, 1992, p. 58). Enquanto Marshall (1967) enfoca a capacidade do desenvolvimento da cidadania em tornar as desigualdades econômicas inócuas, Dahrendorf destaca a necessidade de avanços também na variável quantitativa.

Dahrendorf (1992, p.51) alerta para o surgimento de novas barreiras. Essas, apesar de não possuírem fundamentação na lei, seguem impedindo o usufruto de uma cidadania rica e integral. O autor menciona barreiras como rendas reais e discriminação social, bem como limitações à mobilidade e à participação. Para Dahrendorf (1992, p.59), apesar dos progressos, três grupos de questões permanecem na agenda: (i) inclusão de membros; (ii) novos problemas sociais relacionados à exclusão de membros por temas como a pobreza persistente e o desemprego continuado ou por privações enfrentadas pelos membros; e (iii) limites inerentes à cidadania ligada a fronteiras nacionais e o desafio de criar uma sociedade civil mundial.

Do arcabouço desenvolvido por Dahrendorf, é interessante para este estudo, em especial, a equiparação da dimensão quantitativa à dimensão dos direitos da cidadania. O conflito social moderno de Ralf Dahrendorf se caracteriza pela luta por participação cívica integral, seja por meios políticos, econômicos ou sociais. Assim como assinalado brevemente por Marshall e como identificável na persistência de falhas e busca por medidas corretivas, as desigualdades de provimentos parecem afetar fortemente direitos de cidadania. A desigualdade econômica atuaria como condição que torna inacessível o usufruto de direitos já estabelecidos pela legislação e pela longa construção da cidadania. Barbalet também atenta para o que chama de dupla impossibilidade destacando desigualdades de classe que, no risco de simplificação exagerada, refletem desigualdades econômicas. O autor afirma

Por outras palavras, os que são desfavorecidos pelo sistema de classes não podem participar, na prática, na comunidade da cidadania à qual legalmente pertencem como membros. Esta impossibilidade é dupla, porque nestas circunstâncias os direitos de cidadania apenas formais não podem influenciar os condicionalismos que tornam a posse da cidadania ineficaz, se não inútil. (BARBALET, 1989, p.13)

Este argumento faz parte do conjunto de ideias que nos motivam a escrever este trabalho e permeiam nossa hipótese de que as desigualdades econômicas obstaculizam o efetivo usufruto de direitos garantidos pela já estabelecida cidadania.

Nesse sentido, a dimensão da cidadania que enfoca direitos, como destacado por Bloemraad, Korteweg e Yurdakul (2008, p.156), carrega a promessa de igualdade perante a lei para todos os cidadãos, mas deixa pendente como transformar igualdade formal em substantiva. Ademais, Dahrendorf (1992, p.52) afirma que “a discussão sobre se o governo da lei pode ser definido em termos puramente formais ou exige certos elementos concretos nunca terminará”. O presente trabalho busca destacar a importância desta pendência e ilustrar meios pelos quais se manifesta, examinando, em específico, o caso do financiamento de campanhas eleitorais no Brasil.

3. EFEITOS DA DESIGUALDADE ECONÔMICA EM DIREITOS POLÍTICOS DA CIDADANIA: O CASO DO FINANCIAMENTO ELEITORAL PRIVADO

Joana Oliveira de Oliveira¹³

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política¹⁴

RESUMO

Este artigo objetiva identificar os efeitos da desigualdade econômica no exercício de direitos políticos da cidadania. Este é um estudo observacional que articula dois conjuntos de literatura que parecem evoluir seus debates em espaços desconectados: a teoria da cidadania, a partir da dimensão de cidadania como titularidade de direitos políticos, e o estudo do financiamento eleitoral. São identificados e organizados os efeitos da variável econômica no sistema político, partidário e eleitoral, associando-os aos efeitos sobre o nível individual dos direitos cidadãos. A partir da definição basilar de direitos políticos como direitos de votar e ser votado sintetizam-se os efeitos em, respectivamente: desproporcionalidade na representação de interesses e distorção na competição dos candidatos. Doações privadas vultosas aparecem como mecanismos com duplo efeito ao distorcerem ambos os direitos. O contexto brasileiro é ilustrado a partir de dados de financiamento eleitoral de 2014, que corroboram os argumentos delineados na literatura. A legislação brasileira alterada em 2015 inclui proibição de doações empresariais e limites aos gastos eleitorais, e parece caminhar no sentido de controlar as distorções identificadas. Contudo, uma avaliação dos efeitos reais da mudança carece tempo e ocorrência de pleito sob as novas regras.

Palavras-Chaves: Cidadania, Desigualdade, Direitos Políticos, Financiamento, Doações privadas.

1 Introdução

Assim, a desigualdade é política e institucional não somente em suas origens, mas também em suas consequências (BERAMENDI; ANDERSON, 2008, p.5, tradução da autora)¹⁵.

Parece coerente o ceticismo em relação a avanços ou à expansão de direitos, ou mesmo à garantia de direitos consolidados, na conjuntura iniciada com a crise econômica mundial de 2008. Planos de austeridade acompanharam a revisão e a redução de direitos trabalhistas, previdenciários, ligados à saúde e à educação. Contudo, além dos retrocessos na cidadania

¹³ Mestranda do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

¹⁴ Artigo padronizado conforme as normas de publicação da Revista Dados de classificação A1 no Qualis 2014 – CAPES, na área de Ciência Política e Relações Internacionais.

¹⁵ *Thus, inequality is political and institutional not only in its origins but also in its consequences.*

social, também a distorção e a existência de obstáculos ao exercício de direitos civis e políticos se tornaram ainda mais explícitas com o aumento da desigualdade econômica. Pautada enfaticamente na mídia e no meio acadêmico nos últimos anos, e simbolizada pelo *best seller* de Thomas Piketty (2014), a desigualdade econômica vem sendo demonstrada a partir de dados estarrecedores como aqueles que comparam concentração de riqueza e renda dos extremos da escala de distribuição.

Os dados levantados por Piketty (2014) para mais de vinte países desenvolvidos, abrangendo quase três séculos, inovam ao destacar a desigualdade de capital. O alerta demonstra que este tipo de desigualdade apresenta crescimento contínuo desde a década de 1970, em níveis superiores ao da desigualdade de renda. Para o economista francês, as guerras mundiais e as políticas públicas implementadas pelos países desenvolvidos contribuíram fortemente para a redução da desigualdade no século XX. Contrariamente, a retomada do crescimento da desigualdade a partir dos anos 1970 está em parte associada às mudanças políticas adotadas, principalmente em relação à tributação e às finanças. A título de ilustração, Piketty (2014, p.239) revela que os 10% de indivíduos com maiores rendas do trabalho possuem entre 25-30% do total das rendas – percentuais similares à participação dos 50% mais mal pagos. Já que no que diz respeito a patrimônio, a participação dos 10% dos indivíduos que detêm o patrimônio mais alto é sempre superior a 50% do total da riqueza, enquanto os 50% mais pobres detêm menos de 10%-5% do total.

Similarmente, o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013) aponta que o 1% mais rico da população mundial possui 40% dos bens mundiais, enquanto os 50% mais pobres possuem não mais que 1% dos bens. Esses dados podem, ademais, ser justapostos a dados regionais. Na América Latina, por exemplo, se constata a redução em 10% no coeficiente Gini (0,542 para 0,486), entre 2002 e 2013 – apoiada principalmente pela redução de desigualdade de grandes países da região como Brasil, Argentina e México. Contudo, os 10% mais ricos ainda concentram 71% da riqueza da região (CEPAL, 2014).

A desigualdade econômica também é destaque em análises brasileiras. A disponibilização dos dados de declarações de imposto de renda pela Receita Federal do Brasil, em 2015, possibilitou identificar desigualdades ainda maiores do que aquelas apresentadas por Piketty: os 10% mais ricos da população brasileira possuem 52% da renda total (GOBETTI; ORAIR, 2015). Por sua vez, o 1% mais rico possui algo como 23,2% da renda das famílias brasileiras, enquanto o 0,1% possui 10,6%. Gobetti e Orair (2015) destacam ainda, quanto à tributação, que a alíquota efetiva paga pelos super ricos é expressivamente menor que aquela paga pelos extratos intermediários, violando o princípio da progressividade

tributária. A origem desta distorção estaria na isenção de lucros e dividendos instituída pela legislação brasileira – que só encontra paralelo na Estônia –, bem como na elevada parcela da tributação que recai sobre bens e serviços.

Assim, a expressiva redução da desigualdade de renda entre 1995 e 2014 no Brasil (coeficiente Gini passou de 0,599 em 1995, para 0,545 em 2004, e 0,49 em 2014) (BARROS et al, 2007, BRASIL, 2016) – apesar de extremamente representativa para o histórico do país e principalmente para as camadas mais vulneráveis da população –, hoje vem sendo questionada frente aos dados de acumulação de riqueza das fatias mais altas da distribuição. Gobetti e Orair (2016), por exemplo, a partir de revisão de conceitos e de dados das contas nacionais, identificam um movimento redistributivo interno às remunerações dos indivíduos ocupados devido à formalização da economia brasileira, especialmente no âmbito do mercado de trabalho. Assim, os dados não permitem concluir que houve desconcentração em favor da renda do trabalho e apontam para uma renda média anual de R\$816mil para os 0,5% mais ricos – 2,5 vezes maior do que o valor previamente indicado pela PNAD. A análise é interessante a este estudo uma vez que, além de demonstrar a desigualdade brasileira, reforça a desproporcionalidade de poder econômico concentrado em ínfimas parcelas da população.

De modo geral, é possível afirmar que por muito tempo a desigualdade econômica foi tratada como variável dependente do desenvolvimento, crescimento econômico ou da democratização (e.g. LIPSET, 1959, KUZNETS, 1955, ACEMOGLU; ROBINSON, 2000). A proposta deste artigo é, não obstante, inverter a análise da causalidade. A desigualdade, neste trabalho, é considerada variável independente no intuito de permitir a reflexão sobre seus efeitos na cidadania, mais especificamente, no conjunto de direitos políticos da cidadania.

Este artigo se preocupa, portanto, com os efeitos da desigualdade econômica no exercício de direitos políticos. Privilegia-se a análise de tais efeitos nos direitos do cidadão, em detrimento dos resultados apresentados no sistema político em questão. Este é um estudo observacional que busca articular dois conjuntos de literatura que parecem evoluir seus debates em espaços desconectados. Por um lado, retoma-se a teoria da cidadania, a partir da dimensão de cidadania como titularidade de direitos. Enfoca-se seu elemento político, recorrentemente tratado como conjunto de direitos já consolidados. Por outro lado, revisa-se o estudo do financiamento eleitoral, em especial sua dimensão privada, a fim de identificar e organizar os impactos já identificados da variável econômica no sistema político, partidário e eleitoral, e associá-los aos efeitos sobre o nível individual dos direitos cidadãos.

Desse modo, o artigo busca justapor as duas áreas de estudo, guiado pela hipótese de que a desigualdade econômica é condição que torna inacessível o pleno exercício e usufruto

de direitos políticos identificados como pertencentes à cidadania. Consequentemente, legislações de financiamento de campanha que permitem o reflexo da desigualdade econômica do país em processos eleitorais afetam negativamente o usufruto da cidadania.

O artigo se organiza em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, são definidos os conceitos de cidadania e direitos políticos, e é abordada, a partir de revisão da literatura, a relação entre desigualdade econômica e direitos políticos. Na segunda, trata-se, em específico, do caso do financiamento privado de campanha como mecanismo que busca regulamentar os reflexos da variável econômica sobre o sistema eleitoral. A partir da delimitação do conceito e de modelos recorrentes, abordam-se as principais respostas e regulações de financiamento privado de campanha, adotadas com o intuito de reduzir os efeitos da desigualdade econômica sobre os direitos políticos – especificamente sobre a distorção na competição entre candidatos e a desproporcionalidade de representação de interesses, identificadas na seção 2.2. Por fim, esta segunda seção se encerra com a apresentação e análise de dados brasileiros à luz dos efeitos e soluções legislativas identificadas nas seções anteriores.

2 Cidadania, direitos políticos e desigualdade

2.1 Cidadania e direitos políticos

A cidadania é, de maneira geral, definida como o conjunto de direitos e deveres comum ao grupo delimitado de indivíduos membros de uma unidade social (DAHRENDORF, 1992; SOMERS, 1993), seja ela uma sociedade comum (BARBALET, 1989, p.11; MARSHALL, 1967) ou uma comunidade política e geográfica (BLOEMRAAD, KORTEWEG, YURDAKUL, 2008; WALZER, 1989).

Tema abrangente e analisado a partir de múltiplas perspectivas, pode-se, sinteticamente, distinguir a interpretação de três correntes de pensamento clássicas sobre cidadania: (i) liberal, a qual entende cidadania como um *status* que designa aos indivíduos um conjunto de direitos garantidos pelo Estado; (b) comunitarista, que realça a identidade dos indivíduos gerada a partir de relações com outros indivíduos da comunidade a que pertence; e (iii) republicana cívica, que enfatiza a virtude cívica de indivíduos auto-interessados, no contexto de preocupações com o bem coletivo e com o envolvimento ativo na vida pública (CARVALHO, 2000, VAN GUNSTEREN, 1994, JONES; GAVENTA, 2002). A partir de revisão da literatura sobre cidadania, em justaposição às correntes teóricas apresentadas, é possível

atribuir quatro conceitos definidores de dimensões da cidadania: (i.1) *status* e (i.2) direitos, (ii) senso de pertencimento ou identidade e (iii) participação (BLOEMRAAD, 2000, BLOEMRAAD; KORTEWEG; YURDAKUL, 2008, BOSNIAK, 2000, JONES; GAVENTA, 2002). Independentemente da dimensão realçada ou do enfoque adotado, é recorrente na literatura sobre cidadania a preocupação com a promessa de igualdade subjacente ao conceito.

A dimensão de direitos é aquela enfatizada pelo sociólogo inglês T.H. Marshall. Passados quase cinquenta anos da influente publicação de *Cidadania, Classe Social e Status*, o texto segue sendo ponto de referência para estudos sobre cidadania. Naquele momento o autor propunha a análise do desenvolvimento da cidadania a partir de três elementos – direitos civis, políticos e sociais – e o exame do impacto dela nas classes sociais.

A análise histórica proposta pelo sociólogo inglês identifica que a desvinculação entre as instituições garantidoras de cada um dos conjuntos de direitos, a partir do fim do período feudal e da formação da nação-Estado, possibilitou o desenvolvimento desses elementos em tempos e caminhos próprios. Nesse sentido, Marshall (1967) distingue o período de formação de cada elemento: direitos civis no século XVIII, direitos políticos no século XIX e, sociais no século XX. A formação dos direitos políticos, segundo Marshall (1967, p.69), “consistiu não na criação de novos direitos para enriquecer o *status* já gozado por todos, mas na doação de velhos direitos a novos setores da população”. Eles foram um complemento aos direitos civis, no sentido que, se um cidadão não tem a possibilidade de incluir seus interesses na legislação, o “governo da lei” – oriundo dos direitos civis e da igualdade perante a lei – refletirá desigualdades de direitos (DAHRENDORF, 1992, p.52-53). O processo, no entanto, se deu em contextos distintos devido à desigualdade econômica. Enquanto para a classe média, os direitos políticos foram garantidos após o progresso econômico, para a classe trabalhadora ou pobre, os direitos políticos antecederam resultados econômicos positivos. Nesse sentido, Fred Hirsch (1979, p.230) expõe as limitações dos direitos de cidadania quando afirma que “a continuada desvantagem econômica relativa dos indivíduos e grupos em questão limitou as proporções em que os direitos políticos formais se traduziram, na prática, em poder real, o qual também se baseia no poder econômico”. A análise dessas limitações é objeto da próxima subseção.

De acordo com Marshall (1967), o elemento político diz respeito ao direito de participar no exercício do poder político, seja como autoridade política/mandatário, seja como eleitor. Ou seja, o direito político diz respeito a votar e ser votado. Tal definição basilar será utilizada no desenvolvimento deste estudo.

Não obstante, outras definições de direitos políticos podem incluir direito ao protesto e ao acesso à informação, bem como direitos políticos organizacionais como os de formar um partido político, um movimento social ou de oposição, etc. Esses quatro exemplos constam no esquema organizado por Thomas Janoski e Brian Gran (ISIN; TURNER, 2002, p.15), o qual distingue direitos (i) legais ou civis, (ii) políticos, (iii) sociais e (iv) participativos. Dentre os políticos, é proposta subdivisão entre direitos políticos pessoais, organizacionais e de adesão (*membership rights*), estes últimos ligados a direitos a asilo, naturalização e migração. Dahrendorf (1992) também inclui, além do sufrágio, a liberdade de associação e expressão.

Além do estudo da formação e desenvolvimento da cidadania, T.H. Marshall (1967) se debruça sobre a análise do impacto do desenvolvimento da cidadania nas classes sociais, concluindo, em linhas gerais, que ela modifica a desigualdade social e as classes sociais, bem como legitima a estratificação social. Marshall argumenta que, considerando a coexistência do princípio de igualdade na cidadania e o de desigualdade do sistema capitalista, o movimento em busca da igualação possui limites inerentes. Assim, a cidadania moderna transformou as barreiras enfrentadas pelos indivíduos, mas não as eliminou (MARSHALL, 1967, BARBALET, 1989, DAHRENDORF, 1992).

O sociólogo alemão Ralf Dahrendorf (1992, p.55), quando da análise do caso de T.H. Marshall, quiçá atribua uma sobredose de impacto do desenvolvimento da cidadania ao afirmar que ele também é um “processo de anulação de classes”. Seu argumento mais amplo, entretanto, contende que a cidadania moderna teria alterado a qualidade das barreiras situadas no nível de prerrogativas: desde o século XVII até o presente, a luta dos que estão em desvantagem, acrescida de contextos específicos, viria transformando desigualdades de prerrogativas em desigualdades de provimentos. Ou seja, desigualdades qualitativas entre os cidadãos em diferenças econômicas quantitativas.

Assim, mesmo com progressos e remoções de barreiras, “novas barreiras de prerrogativas emergem, as quais podem não ter força impositiva da lei, mas são, não obstante, obstáculos sólidos para os direitos integrais de cidadania a todos” (DAHRENDORF, 1992, p.51). É dizer, para Ralf Dahrendorf (1992), a cidadania modificou barreiras de prerrogativas, mas devido à permanência e ao surgimento de novas barreiras, o conflito social moderno se caracteriza pela luta por participação cívica integral, seja através de meios políticos, econômicos ou sociais. Nesse sentido, o autor justapõe a dimensão de direitos à econômica ao defender que a busca por aumentar as chances de vida (bem-estar) deve ocorrer por meio de melhorias em ambos os elementos: prerrogativas (direitos) e provimentos (escolhas). A inclusão da variável econômica à análise da cidadania subsidia as preocupações deste estudo.

Apesar de referência para o tema, a obra de T.H. Marshall não está isenta de críticas. Entre as mais frequentes é possível mencionar aquelas que dizem respeito à perspectiva evolutiva e a pressuposição de irreversibilidade no desenvolvimento da cidadania (GIDDENS, 1982). Bryan Turner (1990) alega, contudo, que Marshall não propunha uma evolução irreversível no estabelecimento dos conjuntos de direitos. Mesmo a análise de Turner, entretanto, expõe a possibilidade de reversão somente em relação aos direitos sociais – no contexto de reforma do Estado de bem-estar europeu nos anos 90 – sem mencionar falhas ou reversões em direitos civis e políticos. Nesse sentido, estudos subsequentes elaboram críticas à Marshall predominantemente em relação aos direitos sociais, negligenciando barreiras ao exercício de direitos civis e políticos ou considerando que esses já estariam consolidados.

A literatura brasileira sobre o tema, por sua vez, refere-se à obra de Marshall a fim de demonstrar que a história do país não condiz com a sequência de desenvolvimento de direitos de cidadania proposta pelo inglês (CARVALHO, 1999, CREMONESE, 2007, SOUKI, 2006), ou que foi ínfima a presença da variável de lutas, sendo os direitos concedidos pelo Estado (CARVALHO, 1999, ANDRADE; CASTRO; PEREIRA, 2012, SALES, 1994)¹⁶. José Murilo de Carvalho (1999, p.278) identifica maior desenvolvimento dos direitos políticos¹⁷ em relação aos civis, e considera os primeiros “em pleno funcionamento” – ainda que sua preocupação expressa posteriormente diga respeito principalmente a termos procedimentais democráticos.

Nesse sentido, a literatura sobre a dimensão de direitos da cidadania enfoca recorrentemente os processos de formação e desenvolvimento da cidadania, ou as ameaças de retrocesso majoritariamente identificadas em momentos de crise econômica e direcionadas a direitos sociais. Apesar de tal enfoque, barreiras outras ao exercício de direitos não são sumariamente ignoradas. T.H. Marshall (1967) chega a analisar historicamente as barreiras existentes e respostas adotadas no intuito de dar acesso a diferentes direitos civis e políticos, como o acesso gratuito à justiça e o estabelecimento do voto secreto. Sem embargo, a análise das fragilidades dos direitos já formalmente garantidos não é ponto focal das obras.

Apesar do desenvolvimento e expansão da cidadania, há a permanência de barreiras ao usufruto de direitos garantidos. Há um maior nível de igualdade social, comparativamente aos séculos passados, como consequência de mudanças na legislação moderna. Não obstante, há uma continuidade em desigualdades básicas em termos de prestígio, poder e riqueza

¹⁶ Além dos estudos à luz da teoria marshalliana, a literatura brasileira analisa a construção da cidadania no país destacando diferenças entre a cidadania formal e efetiva, ou falta da universalização dos direitos, representada pelos termos cunhados por Wanderley Guilherme dos Santos (1979), Jessé Souza (2003), José Murilo de Carvalho (1996): “cidadania regulada”, “subcidadania”, “cidadania em negativo”, respectivamente.

¹⁷ Para histórico do desenvolvimento dos direitos políticos no Brasil, ver Décio Saes (2001) e José Murilo de Carvalho (1996).

(TURNER, 1986, p.51). Assim sendo, o presente artigo busca analisar as fragilidades e distorções da cidadania, em especial no exercício de direitos políticos, expostas pela desigualdade econômica marcante do sistema capitalista.

Na próxima subseção, são identificados os reflexos da variável econômica no usufruto de direitos políticos já apresentados na literatura, estabelecendo contato entre os estudos sobre democracia, cidadania e financiamento de campanha. A organização dos impactos nos direitos de votar e ser votado, por sua vez, subsidia a terceira seção deste estudo, a qual analisará propostas e soluções implementadas no que tange o financiamento eleitoral.

2.2 Desigualdade econômica e direitos políticos

Enquanto examina falhas em direitos civis e políticos em vigor nos séculos XVIII e XIX no Reino Unido, T.H. Marshall (1967) aponta para a existência de dois tipos de barreiras: uma primeira oriunda de preconceitos de classe e parcialidade, e uma segunda, de efeitos da distribuição desigual de renda do sistema capitalista. Quanto à relação entre o segundo tipo de barreira e os direitos políticos em específico, o sociólogo inglês afirma que a remoção era “tecnicamente, um fator simples (...) pois nada, ou muito pouco, custa votar. No entanto, pode-se empregar o poder econômico para influenciar uma eleição, e se adotou uma série de medidas para reduzir esta influência” (MARSHALL, 1967, p.81). As medidas adotadas na Inglaterra visavam impedir subornos e corrupção, já no século XVII; remunerar membros da Câmara dos Comuns, a partir de 1911; ou mesmo limitar gastos eleitorais, em 1883, com o intuito de possibilitar que candidatos com recursos econômicos diversos competissem em igualdade de condições.

A passagem é breve e parece apontar que as falhas já haviam recebido correspondentes e suficientes instrumentos corretivos. Mesmo indicativa da preocupação com tema, o trecho não é destacado e nem recebe aprofundada elaboração na literatura sobre cidadania. Análises posteriores tratam do caráter formal da garantia de direitos políticos, mas seu efetivo usufruto parece deixado de lado. Quiçá isso se deva à instabilidade e às reformas do conjunto de direitos sociais, em voga nos estudos subsequentes. Aprofundar as motivações para tal lacuna, no entanto, não caberia nos objetivos deste estudo. Cabe apontar, sem embargo, que tanto a literatura que se dedica à análise de regimes democráticos como aquela que examina sistemas de financiamento político apontam para fragilidades dos direitos formalmente garantidos frente às desigualdades econômicas.

Este é o caso dos alertas expostos por Robert Dahl (1997), o qual associa a concentração de recursos econômicos à concentração de recursos políticos, que, por sua vez, inibiria a extensão de direitos e liberdades. É dizer, apesar da igualdade política formalmente instituída em um regime democrático, a concentração de recursos econômicos impediria a efetividade dos direitos. O autor ainda aponta que a incapacidade de democracias em lidar com desigualdades econômicas persistentes levaria a criação de ressentimentos e frustrações, os quais enfraquecem o comprometimento com o regime (DAHL, 1997, p.109). Sobre os efeitos do sistema de mercado capitalista no princípio de igualdade política – constitutivo do conjunto de direitos políticos e da definição procedural de regime democrático – Dahl (2005, p.5) afirma:

Se acreditamos que numa ordem política democrática os cidadãos devem ser relativamente iguais em seus recursos políticos e, deste modo, em suas capacidades para influenciar as políticas e decisões governamentais, a origem da tensão entre igualdade política e uma economia de mercado é virtualmente evidente. Entre outros problemas, uma economia de mercado gera automaticamente desigualdades significativas na distribuição de recursos de todo tipo, e estes recursos são logo transformados em recursos políticos que podem ser utilizados para a aquisição de influência sobre o governo. Consequentemente, os dois sistemas, econômico e político, permanecem em tensão permanente, com constantes ajustes e reajustes nos limites entre ambos.

Em análise sobre a qualidade da democracia, Diamond e Morlino (2004, p.27, tradução da autora) alertam que a igualdade é um “ideal nunca alcançado de forma perfeita, mesmo em termos estritamente políticos”. Ainda sob o ponto de vista dos regimes políticos, argumenta-se que a desigualdade econômica pode afetar sua legitimidade (BOLLEN; JACKMAN, 1985, LIPSET, 1959, DAHL, 1997). Os desafios impostos pela relação entre dinheiro e política ao sistema político, na análise de Falguera, Jones, Ohman (2014, p.19), incluiriam a incorporação de recursos ilícitos ao processo, a compra de votos e a competição eleitoral desigual.

Os perigos da desigualdade para regimes democráticos são também abordados pelo economista Joseph Stiglitz. Em obra sobre os custos do aumento da desigualdade de renda, Stiglitz (2012, p.149), aponta para a distorção existente no sistema político democrático norte-americano, para o qual se espera a operação sob a égide de “uma pessoa, um voto”, mas que, diferentemente, opera como “um dólar, um voto”. Stiglitz (2012) ainda elenca alguns impactos da desigualdade como a desilusão dos votantes, a qual, por sua vez, acarretaria falta de participação no processo político – identificada por meio da redução de comparecimento eleitoral –, bem como perda de senso de justiça e de confiança no sistema. Além disso, a desigualdade geraria *desinfranchisement* – ato de privar alguém do direito a voto ou tornar seu voto menos efetivo – e *disempowerment* – perda de poder da população em contraparte a um

poder desproporcional das elites tanto na política quanto na economia. Esses dois últimos impactos são reiterados, ainda que sem tal terminologia, em estudos sobre financiamento político.

O contexto amplo de crescente desigualdade pode intensificar os impactos previamente identificados pela literatura de financiamento político quando da análise dos efeitos do dinheiro na política. De maneira convergente ao argumento de Stiglitz (2012), afirma-se que a concentração do investimento eleitoral realizado por poucas empresas de grande porte pode gerar o desestímulo ao envolvimento político de grupos mais pobres da população, a perda de legitimidade dos representantes eleitos, bem como o desencanto e a desconfiança política (SPECK, 2007, SPECK; PFEIFFER, 2007, PRZEWORSKI, 2011, MANCUSO, 2012). A vinculação a grandes doadores pode, ainda, tornar políticos menos responsivos (*accountable*) ao universo de eleitores, ao mesmo tempo em que a competição pode ser distorcida quando o acesso a recursos se torna um fator determinante (FALGUERA; JONES; OHMAN, 2014).

A partir dessa aproximação aos efeitos e considerada a definição de direitos políticos (votar e ser votado), propõe-se aqui a organização dos reflexos da desigualdade econômica em direitos políticos a partir de duas grandes áreas: (i) distorção ou desproporcionalidade de representação de interesses – relacionada às ideias de *desinfranchisement* e *disempowerment*, de Stiglitz (2012) –, e (ii) distorção na competição entre candidatos. Ou seja, a literatura aponta para distorções nos direitos políticos, tanto em relação à capacidade de votar (ter seus interesses representados), quanto à de ser votado. Exploramos a seguir os principais argumentos identificados, iniciando pela segunda área.

É recorrente, ainda que não uníssono, o argumento de que há relação positiva e significativa entre montante de recursos empregados em uma campanha eleitoral e os resultados obtidos, seja em análises de casos internacionais, como em Scarrow (2007) e Speck (2010a), seja em análises do caso brasileiro, como em Cervi et al (2015), Figueiredo Filho (2009), Mancuso (2012), Marcelino (2010), Peixoto (2010), Samuels (2001). Assim, a variável econômica diferencia a capacidade de competição dos candidatos, ou seja, seu direito de ser votado.

Dinheiro produz votos. É dizer, o grande corpo de literatura sobre o tema identifica que gastos de campanha importam para resultados eleitorais. A controvérsia central diz respeito a possíveis diferenças nos efeitos entre candidatos desafiantes (*challengers*) e candidatos mandatários (*incumbents*), bem como aos resultados e às interpretações dissonantes devido ao viés de simultaneidade causal. Gary Jacobson (1978) lança a controvérsia em estudo já clássico sobre gastos de candidatos ao Senado e à Câmara de Deputados nos Estados Unidos, ao concluir que os dispêndios de campanha estão associados positivamente a resultados eleitorais. Seus testes mostravam, contudo, que os gastos de

challengers tinham impacto substancial nos resultados, enquanto aqueles de *incumbents* geravam pouco efeito nos resultados eleitorais. A conclusão isolada indicava que quanto mais gastam os mandatários, piores são seus resultados. A justificativa identificava pelo autor, entretanto, é de que mandatários arrecadam e gastam maiores montantes de recursos em proporção direta ao nível de ameaça que o candidato desafiante representa. Nesse sentido, o gasto reativo por parte do mandatário não conseguiria dirimir o progresso do candidato desafiante que inicialmente motivou-o a aumentar os gastos (JACOBSON, 1978).

Parte das pesquisas subsequentes encontrou resultados similares aos de Jacobson (1978) (JACOBSON, 1985, ANSOLABEHRE; GERBER, 1994); enquanto outra parte comprovou o impacto dos gastos de *challengers*, mas também identificou relação positiva e significativa para os gastos de *incumbents* (ABRAMOWITZ, 1988; GREEN; KRASNO, 1990; ERIKSON; PALFREY, 1998, FIGUEIREDO FILHO, 2009, PEIXOTO, 2010). Análises de dados ingleses, canadenses e franceses obtiveram resultados similares. Tal desenho de pesquisa foi posteriormente empregado em casos com distritos eleitorais plurinominais – como Japão, Irlanda, Brasil e Bélgica – para os quais foram aplicados modelos multivariados, cujos resultados corroboram o argumento do impacto positivo de gastos na performance eleitoral (SCARROW, 2007, p.200, SAMUELS, 2001a, 2001b).

Ainda sobre as distorções do dinheiro na competição eleitoral, alerta-se que se os custos de campanha são proibitivos, cidadãos mais pobres podem ser impedidos de concorrer – apesar da garantia formal deste direito –, enquanto candidatos ou partidos ricos ou com apoiadores ricos tem a possibilidade de gastar mais que seus concorrentes (PINTO-DUSCHINSKY, 2001, p.70). Adiciona-se, ainda, o alerta de que candidatos ou partidos que representam interesses de grupos economicamente privilegiados, terão vantagem para angariar maior volume de recursos do que candidatos que representam interesses de grupos de menor poder econômico (SPECK, 2010a, HOPKIN, 2004, p.363).

Já no que tange a distorção gerada pela variável econômica no direito cidadão de votar – e seu objetivo subjacente de ter seus interesses representados –, podemos destacar três diferentes aspectos ligados a momentos específicos do processo eleitoral: (i) ligado ao voto em si (comparecimento eleitoral), (ii) à possibilidade de eleger representantes e (iii) moldar a decisão política.

Primeiramente, como já apontado por Stiglitz (2012), a desigualdade econômica pode causar *desinfranchisement*, interferindo no exercício do direito ao voto – medido frequentemente através do comparecimento eleitoral (*voter turnout*). Beramendi e Anderson (2008), em análise sobre o efeito da desigualdade de renda na representação democrática de

dezoito países da OCDE, apontam para, entre outros, seu impacto negativo na participação eleitoral. Horn (2011) menciona brevemente os possíveis custos de deslocamento envolvidos no ato de votar.

A ampla gama de estudos de *voter turnout* usualmente parte da revisão do modelo de Downs (1957), cujo objetivo era prever o comparecimento eleitoral individual baseado na utilidade esperada. Neste modelo, a utilidade esperada consiste no benefício do eleitor em ter seu partido ou candidato eleito em contraposição a “desutilidade” de outro partido ou candidato ser eleito, multiplicado pela probabilidade do voto ser decisivo, menos os custos de votar. Geys (2006) fez revisão abrangente sobre a literatura de *voter turnout*, atualizada posteriormente por Cancela e Geys (2016) em análise de 185 estudos sobre o tema. Poucos resultados conclusivos podem ser obtidos para a maioria das variáveis analisadas, ainda que voto compulsório, facilidade nos procedimentos de registro eleitoral e representação proporcional engendrem taxas mais altas de comparecimento eleitoral. A relação entre desigualdade de renda e *voter turnout*, avaliada especificamente a partir de 18 estudos que utilizam como indicadores ou o coeficiente Gini ou a diferença de renda com intervalo inter-quartil, parecem ter pouca capacidade explicativa. No entanto, tais resultados não eliminam a relação entre as variáveis, uma vez que há necessidade de diversificação geográfica dos estudos – são poucas as análises, por exemplo, de casos latino-americanos.

O estudo de David Horn (2011), integrante do Projeto GINI (*Growing Inequalities' Impacts*), não está contemplado na atualização de Cancela e Geys (2016), mas expõe conclusões convergentes. Horn (2011) examina o efeito da desigualdade de renda no comparecimento a eleições nacionais europeias. Testes com diferentes medidas de desigualdade apresentam resultados de relação negativa entre desigualdade e comparecimento eleitoral, ainda que poucos sejam significantes. Por sua vez, a variável pobreza resulta ter associação significativa de sinal negativo com comparecimento eleitoral. Solt (2010) também realiza testes específicos para a relação entre desigualdade de renda e comparecimento eleitoral, concluindo que a associação é negativa e que pessoas com maior renda tendem a comparecer relativamente mais quando há crescimento da desigualdade.

Ainda que não seja o enfoque deste estudo, a dimensão de participação da cidadania tangencia a dimensão de direitos, especificamente no que se refere ao engajamento político e o exercício do direito ao voto. Como mencionado acima, este último – aferido por meio do comparecimento eleitoral – parece ser afetado pela desigualdade econômica. Os mecanismos causais por trás do engajamento político, o qual pode influenciar o comparecimento, não são consensuais na literatura.

Frederick Solt (2008) examina três correntes interpretativas sobre a questão. A teoria do conflito contende que a desigualdade eleva o engajamento político ao causar maior divergência nas preferências e interesses dos indivíduos, aumentando a mobilização política. Uma segunda interpretação, oriunda da teoria dos recursos, afirma que a desigualdade econômica terá relação positiva ou negativa com engajamento político do indivíduo de acordo com sua renda individual. Pressuposto está o entendimento que o engajamento político demanda recursos. Nesse sentido, maior desigualdade resultaria em menor engajamento entre os indivíduos mais pobres e, maior entre os mais ricos.

A teoria do poder relativo destaca, adversamente, o efeito negativo da desigualdade econômica no engajamento político, especialmente entre indivíduos mais pobres. Esta corrente contende que o desequilíbrio de poder afeta quaisquer questões em que existam clivagens entre indivíduos ricos e pobres. A vantagem de poder permite aos mais ricos consistente prevalência em conflitos públicos, possibilita maior êxito no impedimento de que questões sejam abertas à discussão pública, e, ainda, pode convencer populações mais pobres – recorrentemente incapazes de influenciar debates políticos ou serem escutadas – de que não há espaço para a busca de seus interesses no processo político ou que sua participação é irrelevante. A análise empírica proposta por Solt (2008) operacionaliza a variável engajamento político por meio de três aspectos – interesse por política, discussão de temas políticos e participação nas eleições – e apresenta conclusões alinhadas à teoria do poder relativo. Os resultados apoiam seu argumento de que uma vez que a desigualdade econômica aumenta o poder relativo de cidadãos ricos, ela compromete a igualdade política.

Além do exercício em si de comparecer a processos eleitorais e votar, a capacidade de eleger seus representantes e ter seus interesses representados também é afetada pela desigualdade econômica. Ao demonstrar que o montante de recursos empregados pelos candidatos influencia o resultado eleitoral, o financiamento privado – e, especialmente, o financiamento de pessoa jurídica – mina o princípio de igualdade entre os cidadãos e a universalidade na influência sobre o processo eleitoral (SPECK, 2010a). É dizer, os efeitos do dinheiro e da desigualdade econômica identificados na competição eleitoral – afetando o direito de ser votado – se transpõe aqui ao direito de votar, uma vez que aumentam as chances de eleição dos candidatos que representam os interesses dos grandes doadores. Os dados de desigualdade apresentados na introdução deste artigo demonstram a desproporcionalidade existente na capacidade de influenciar o processo por meio de doações privadas.

Por fim, um terceiro aspecto diz respeito à possibilidade de moldar a decisão política e ter seus interesses atendidos por meio das políticas implementadas, uma vez eleitos os

mandatários. Ou seja, os reflexos da variável econômica podem se prolongar para além do momento eleitoral. Uma vez eleitos, os mandatários podem ficar vinculados aos interesses e exigências de seus grandes doadores. Como expõe Bruno Speck (2010a), as possibilidades de “cobrar a fatura” vão desde a intermediação na resolução de problemas com a administração pública, até ações para influenciar processos legislativos. André Marenco (2010, p.823) argumenta que as distorções ocorrem quando agentes privados buscam, por meio de doações, além de traduzir seus interesses e preferências quanto a políticas governamentais, garantir retornos futuros de seu investimento por meio de informações ou tratamento privilegiado em tomadas de decisão sobre contratos ou regulações públicas.

Mancuso (2012, p.11-16) identifica onze estudos brasileiros que buscam estabelecer relação entre contribuições empresariais, como variável independente, e os retornos obtidos – sejam eles obtenção de financiamento público pelas empresas doadoras, contratos oriundos de emendas orçamentárias, benefícios tributários, etc. Os estudos, contudo, não autorizam inferências automáticas, logo, não apresentam resultados conclusivos. Sofrem, da dificuldade de isolar e detectar a relação causal entre doações e a atuação do mandatário. Tais resultados, contudo, são dissonantes da análise de estudos internacionais realizada por Figueiredo Filho (2009). Seu levantamento identificou 23 artigos (60,5% do universo analisado) cujos resultados apontam para efeitos estatisticamente significativos entre doações e comportamento legislativo, ainda que outros 23,7% não identifiquem resultados significativos e 15,8% concluam que o efeito das doações é condicionado a outras variáveis, como tema da legislação ou características do parlamentar¹⁸.

Apesar dos resultados divergentes, há ainda muito espaço para refinamento de variáveis, modelos e mensurações. Em estudo mais recente, por exemplo, Santos et al (2015), especificamente sobre ação parlamentar e interesses da Confederação Nacional da Indústria, não confirma a relação entre financiamento e cooperação, mas identifica que a proporção de recursos corporativos influencia positivamente a cooperação de parlamentares com os interesses da CNI. Assim, averigua-se com preocupação a representação desproporcional dos interesses de elites econômicas em instituições eletivas (HOPKIN, 2004). É dizer, a concentração e o volume de grandes doações podem paralelamente desequilibrar campanhas eleitorais e comprometer a integridade de políticos eleitos (SPECK, 2010b).

Além dos reflexos na competição e na representação de interesses por meio do voto, a desigualdade econômica pode também ecoar na desproporcionalidade na capacidade de

¹⁸ Para uma revisão sintética dos principais argumentos encontrados na literatura internacional, ver também Santos et al (2015, p.41).

influência por meio do *lobby*, ainda que poucos países tenham adotado legislação para regulamentá-lo (ZOVATTO, 2005). Regulamentados ou não, *lobbies* interferem em processos de tomada de decisão política. Mesmo autores que advogam pela regulamentação e pelo espaço democrático para o *lobby* lícito, reconhecem a possibilidade de ferir o princípio de igualdade política, seja por meio do desequilíbrio na capacidade de diferentes segmentos sociais de organizar ou financiar *lobbies*, seja na concessão de privilégios injustificáveis a interesses específicos (MANCUSO; GOZETTO, 2011, p.124).

Nesse sentido, argumentamos que a desigualdade econômica transposta ao processo eleitoral por meio de grandes doações privadas – sejam de pessoa física ou jurídica – possuem duplo efeito na distorção de direitos políticos, afetando as duas áreas organizadas nesta seção. Por um lado, considerada a relação positiva entre gastos de campanha e performance eleitoral, influencia a capacidade de competição dos candidatos, dando vantagens àqueles que conseguem arrecadar maior volume de recursos. Por outro, os grandes doadores aumentam a chance de eleição dos candidatos que lhes interessam, e, conseqüentemente, têm sua voz ampliada na busca por representação de seus interesses no momento de tomada de decisão política. Assim, as grandes doações privadas não só financiam no intuito de garantir a representação de seus interesses, mas o próprio financiamento pode direcionar voto de outros cidadãos e garantir força do interesse do poder econômico, uma vez eleitos dos mandatários.

O impacto da variável econômica nos direitos políticos é, dessa forma, questão presente nas literaturas de regimes democráticos e financiamento político. A partir das distorções identificadas, em especial o efeito das grandes doações privadas de campanha, analisaremos na seção seguinte diferentes regulações de financiamento político que se desenvolvem há mais de um século no anseio, entre outros, por restrições e controles a esse impacto. Para tanto, iniciaremos a seção com uma breve descrição dos conceitos e modalidades de financiamento de campanha.

3 O caso do financiamento privado de campanha

Conforme demonstrado na seção anterior, a desigualdade econômica gera distorções nos direitos políticos de votar e ser votado, especialmente através da desproporcionalidade de representação de interesses e dos impactos na competição eleitoral. Um sistema de financiamento político desprovido de regulações pode permitir que desigualdades econômicas se transformem em desigualdades políticas. Nesse sentido, esta seção busca delinear conceitos

de financiamento eleitoral e analisar as principais respostas dadas às distorções apresentadas na seção anterior.

3.1 Financiamento Eleitoral

Inicialmente, convém tratar sobre algumas definições e modelos de financiamento eleitoral. Tema fortemente trabalhado pela ciência política nos últimos anos, o financiamento político¹⁹ sofreu de relativa negligência. As lacunas na literatura são atribuídas à dificuldade de acesso a dados e à ausência de padronização e sistematização de variáveis ou de tipologia comparativa, além da transitoriedade das regulamentações sobre financiamento (SCARROW, 2007, BOURDOUKAN, 2009). A adoção recente de legislação de transparência em muitos países, incluindo o Brasil²⁰, permitiu expressiva incursão a pesquisas no assunto. Paralelamente, a agenda ganhou notoriedade devido ao contexto de redução da arrecadação por meio de filiados a partidos políticos (*grassroots* partidário) e a consequente necessidade de buscar e regulamentar novas fontes de financiamento, muitas vezes representadas por vultosas contribuições de grandes empresas e subsídios estatais (FALGUERA; JONES; OHMAN, 2014, MARENCO, 2010, ZOVATTO, 2005, p.296).

A literatura contempla perguntas que podem ser agregadas em algumas vertentes de estudo. Uma primeira abordagem propõe análise descritiva da variação de sistemas de financiamento político, examinando, por exemplo, gastos políticos a partir da unidade de análise candidatos ou partidos políticos, ou receitas a partir de sistemas políticos. Um segundo conjunto busca responder como a quantidade e/ou a fonte de financiamento importa. Este grupo inclui estudos que analisam a relação entre gastos de campanha e resultados eleitorais (análises do tipo “*input-output*”), ou estudos que analisam o impacto de subsídios públicos em partidos e sistemas partidários. Por fim, alguns estudos se dedicam a avaliação de modelos de financiamento e como eles se relacionam a características institucionais e culturais do sistema

¹⁹ Falguera, Jones e Ohman (2014) definem financiamento político (*political finance*) como financiamento, legal ou ilegal, de atividades de partidos políticos e de campanhas eleitorais. Pinto-Duschinsky (2002) alerta para a amplitude implícita no termo. Ainda que usualmente se refira, de maneira similar à definição do trio de autores, ao conjunto de gastos eleitorais e gastos de funcionamento dos partidos políticos, Pinto-Duschinsky advoga que a análise plena do tema deveria contemplar também questões como: (i) os recursos envolvidos em organizações e fundações políticas que, ainda que distintas, são ligadas a partidos, (ii) custos de *lobby*, (iii) gastos com mídia e processos judiciais. Uma vez que a distinção entre tais áreas de financiamento é nebulosa e disponibilidade de dados reduzida, o recorte deste estudo contemplará financiamento eleitoral ou financiamento de campanha – considerados o conjunto de doações registradas como aportes eleitorais nos meios oficiais, bem como os subsídios públicos.

²⁰ O Sistema de Prestação de Contas Eleitorais foi instituído em 2000 e passou a ser feito de maneira eletrônica a partir de 2002. Entre o período de 2002 a 2010, os dados eram fornecidos mediante solicitação. Em 2010 os dados do SPCE foram disponibilizados na web por meio do Repositório de Dados Eleitorais (TSE, 2016).

político em questão (BOURDOUKAN, 2009, p.14-26, CERVI et al, 2015, SCARROW, 2007, p.194, MANCUSO, 2012).

Enquanto a Grã-Bretanha se tornou pioneira na regulamentação do financiamento político ao estabelecer limites aos gastos de campanha de candidatos em 1883 (NAVARRO FIERRO, 2005, p.26, p.55), o Uruguai, em 1928, instituiu, pela primeira vez no mundo, o financiamento público para partidos (AGUIAR, 2010, MARENCO, 2010). Tais marcos temporais refletem a diferença de tendência histórica entre as regulações adotadas por democracias institucionalizadas e aquelas da América-Latina. No primeiro grupo, o movimento se iniciou pela regulamentação de fontes e montantes de financiamento privado, enquanto nos países da América Latina a tendência foi de instituir primeiramente o financiamento de caráter público ou instituí-lo simultaneamente à regulação do privado, como foram os casos do Paraguai, em 1990, Brasil, em 1995, e Bolívia, em 1997 (NAVARRO FIERRO, 2005).

A introdução de financiamento público ganhou força a partir dos anos 1950, ainda que, contrariamente, países com Itália e Venezuela tenham buscado limitar ou abolir subsídios nos anos 1990 (BOURDOUKAN, 2009, PINTO-DUSCHINSKY, 2002). Kayyam Paltiel (1984) atribui tal movimento à resposta a escândalos de corrupção, à influência desproporcional do poder econômico no processo eleitoral, aos custos crescentes²¹ e à profissionalização de campanhas eleitorais, bem como às mudanças nos padrões tradicionais de patronagem e clientelismo.

Subvenções públicas incluem modalidades de financiamento direto e indireto – como incentivos e isenções fiscais a doadores –, bem como subvenções por meio de serviços e concessões estatais – como espaço e tempo gratuito em meios de comunicação e franquias de correios (KATZ, 1996, MARENCO, 2010). Regime fiscal especial e acesso gratuito a meios de comunicação eletrônicos são identificados em, respectivamente, 47% e 74% dos países da América Latina (NAVARRO FIERRO, 2005, p.45). O estudo em detalhe dos modelos e consequências de financiamento público, ainda que de inquestionável relevância, fogem aos objetivos deste trabalho.

Quanto à relação entre financiamento eleitoral público e privado, cabe apontar que o México é único país da América Latina onde há prevalência de fundos públicos sobre privados. Em todos os outros, os fundos privados são aqueles de maior volume (NAVARRO

²¹ O contexto de custos crescentes de campanhas eleitorais figura em muitos artigos sobre a análise da relação entre política e dinheiro (FALGUERA; JONES; OHMAN, 2014, KATZ, 1996, SCARROW, 2007, MARENCO, 2010). Contudo, cabe mencionar que Pinto-Duschinsky (2002, p.82-84) questiona a comprovação empírica de tal crescimento e argumenta pela necessidade de inclusão de dados sobre de novos eleitores (mulheres e jovens) e gastos sub-nacionais, além da decisão técnica quanto à medida de inflação empregada nos estudos.

FIERRO, 2005, p.118, ZOVATTO, 2005, p. 301). Cabe apontar, ainda, que não foi identificado registro de financiamento exclusivamente público em democracias contemporâneas (BOURDOUKAN, 2009, p.8). De um universo de 19 países latino-americanos, 18 deles apresentam sistemas de financiamento misto, ou seja, público e privado. Somente a Venezuela possui sistema de financiamento exclusivamente privado, desde 1999 (NAVARRO FIERRO, 2005, p. 117).

Além dos sistemas de financiamento público, privado (de pessoa física e/ou jurídica) e misto, a literatura sobre financiamento político analisa também o sistema de contrapartidas (*matching funds*). Nesse último o Estado repassa ao candidato ou partido recursos de forma proporcional ao montante resultante de arrecadação privada (BOURDOUKAN, 2009, p.38). Dentre os objetivos desse tipo de sistema está o incentivo a diversificação da base de contribuintes por candidatos e partidos, reduzindo a influência do poder econômico.

O financiamento privado de campanha contempla, dessa forma, doações de pessoas físicas e, muitas vezes, também de pessoa jurídica à partidos e/ou candidatos. Ainda que sejam recorrentes as restrições às doações de sindicatos, organizações sem fins lucrativos e empresas com contratos públicos, grandes corporações costumam ser grandes doadores eleitorais. Apesar das virtudes e potencialidades do financiamento público e também do sistema de contrapartidas na redução da desproporcionalidade de influência do poder econômico, guardados os contextos específicos de cada país, o recorte aqui previsto privilegia o exame de diferentes respostas à distorção da variável econômica nos direitos políticos a partir de regulações de financiamento privado. Nesse sentido, legislações de financiamento eleitoral privado serão analisadas em detalhe na subseção que segue.

3.2 Respostas e regulamentações

Entre as motivações subjacentes às regulações de financiamento eleitoral privado estão escândalos de corrupção e diferentes formas de organização partidária, além de atributos da competição eleitoral e proporcionalidade da representação. Um sistema que é desenhado com o intuito de controlar a corrupção pode ser diferente daquele cujo objetivo é promover equidade da competição. É dizer, a regulamentação adotada é congruente aos objetivos visados (PINTO-DUSCHINSKY, 2002, RUBIO, 2005) e pode gerar diferentes efeitos sobre competição eleitoral, representação ou combate à corrupção.

Os aspectos regulados do financiamento eleitoral contemplam delimitações em relação às doações privadas, prazos e procedimentos, critérios de financiamento público – como a

definição de critérios alocativos, de elegibilidade para recebimento e de proporção entre financiamento público e privado –, exigências de registro e publicização das informações, bem como mecanismos de controle e sanção (BOURDOUKAN, 2009, RUBIO, 2005). Como mencionado anteriormente, o financiamento público ganha força em parte no intuito de reduzir a influência desproporcional de interesses econômicos nos processos eleitorais. Apesar de reconhecida a importância dessa modalidade, seu exame em profundidade não está contido no escopo deste estudo.

Em relação ao financiamento privado, foco desta subseção, são recorrentes as legislações que limitam ou proíbem fontes específicas (origem) ou montantes doados para partidos e/ou candidatos. Dos países contemplados pelo banco de dados do IDEA, a maioria (55%) veta algum tipo de fonte de doação, sejam elas doações anônimas (41,4%), doações vindas do exterior (36%), contribuições empresariais (20%), de empresas que tenham contratos com o governo (24%) ou de sindicatos (15%) (BOURDOUKAN, 2009, p.34). Em análise de 104 países, Pinto-Duschinsky (2002) identifica que 28% deles possui alguma limitação quanto às doações, 16% deles proíbem doações de pessoa jurídica (parcial ou completa) e 8% proíbe completamente doações de pessoa jurídica.

Além das proibições quanto à origem das fontes, uma segunda possibilidade de regulamentação diz respeito a limitações nos montantes doados. Tais regulações usualmente visam a evitar a concentração do financiamento político em algumas empresas, grupos ou mesmo indivíduos com maior poder econômico, a fim de garantir a necessária autonomia de partidos e candidatos (NAVARRO FIERRO, 2005, p.63). Dos dezoito países latino-americanos analisados pelo IDEA, dez possuem algum tipo de limitação (55,6%) (ZOVATTO, 2005) e do universo de países analisados por Pinto-Duschinsky (2002), 41% possuem algum tipo de limitação de gastos de campanha. Destacam-se os casos de El Salvador, Panamá e Uruguai, cujos sistemas não contemplam qualquer regulação sobre financiamento privado (NAVARRO FIERRO, 2005, p.122).

O Quadro 1 abaixo apresenta uma síntese de regulações que proíbem ou limitam doações a partidos políticos e candidatos. O IDEA International revela que apenas 46 países proíbem a doação de empresas a partidos e 40 a candidatos, em universos de 170 e 165 países, respectivamente.

Quadro 1 – Presença em países de regulação de proibição ou limitação de doação a partidos políticos e candidatos

Item da Regulação	Possui	Não possui	Sem info
Proibição de doação de empresas a partidos (3)**	46	124	10
Proibição de doação de empresas a candidatos (4)	40	125	15
Limitação do montante de doação a partidos (13)	63	111	6
Limitação do montante de doação a partidos em relação a campanhas eleitorais (15)	69	106	5
Limitação do montante de doação a candidatos (17)	58	114	8

*Universo de 180 países.

**Números entre parênteses referem-se à numeração das perguntas apresentadas no IDEA Political Finance.

Fonte: elaboração da autora com base em dados de IDEA.

Dos dados disponíveis no IDEA Political Finance para a pergunta sobre o tipo de limitação de doação a partidos em períodos eleitorais (pergunta 16), são identificados 34 países com algum registro. Os detalhes das legislações, contudo, revelam modelos bastante distintos. Predominam as legislações com limite nominal em moeda local²², ainda que alguns prevejam limites bastante altos – os quais, quiçá, limitem realmente apenas doações do reduzido extremo da elite econômica local. Limites a partir de múltiplos de salários mínimos ou salários médios locais figuram em outros doze²³ países, com número que variam de 5.000 salários mínimos a 10 salários médios para pessoa física e jurídica, no Paraguai e Eslovênia, respectivamente. Ainda, Colômbia, Equador e Maurítânia estabelecem seus limites de doação em relação a um percentual do limite de gasto de campanha, enquanto somente Brasil e Índia estabelecem limites por meio de percentual do faturamento pessoal ou empresarial.

Ademais dos limites às doações, outros países adotam um teto máximo de gastos com campanhas eleitorais, como Reino Unido, Portugal e Espanha, e, entre os latino-americanos, Argentina e México (BOURDOUKAN, 2009). O quadro a seguir agrega os dados de 180 países quanto ao tipo de regulação encontrada.

Quadro 2 – Presença de regulação que limita gastos de partidos e candidatos

Item da Regulação	Possui	Não possui	Sem info
Limitação no gasto de partidos (31)**	54	122	4
Limitação no gasto de candidatos (33)	83	89	8

*Universo de 180 países

**Números entre parênteses referem-se à numeração das perguntas apresentadas no IDEA Political Finance.

Fonte: elaboração da autora com base em dados de IDEA

²² Treze países possuem esse tipo de regulação: Andorra, Azerbaijão, Butão, Espanha, Geórgia, Haiti, Indonésia, Israel, Macedônia, Mongólia, Montenegro e Rússia.

²³ Armênia, Eslovênia, Lituânia, Paraguai, Polônia, Portugal, Romênia, Sérvia, Quirguistão, Tajiquistão, Tunísia e Ucrânia.

Em consonância com a afirmação de Pinto-Duchinsky (2002, p.74, p.81), é possível afirmar que não há escassez de regulações e subsídios em relação ao financiamento de atividades políticas. Contudo, apesar dos avanços na questão, há uma brecha na relação prevista entre o objetivo da regulamentação e a possibilidade de sua efetiva implementação e cumprimento, a qual pode estar condicionada pelas características e capacidades do sistema de fiscalização e prestação de contas (NAVARRO FIERRO, 2005, MUÑOZ-POGOSSIAN, 2015, RUBIO, 2005).

Falhas, reformas e êxitos permeiam as análises comparativas de sistemas de financiamento político, as quais, por vezes, incluem argumentações prescritivas. Ainda que a regulamentação não gere efeitos de forma isolada, sendo necessária a consideração de outras variáveis – seja o contexto histórico e cultural, ou os sistemas político, eleitoral e partidário –, autores se arriscam a apontar atributos que podem contribuir para a equidade da competição eleitoral (FALGUERA; JONES; OHMAN, 2014).

Muñoz-Pogossian (2015), por exemplo, argumenta que sistemas de financiamento de campanhas que promovem a equidade eleitoral geram maior integridade eleitoral. Por integridade eleitoral a autora entende a existência de processos que sigam normas, tratados e convenções internacionais para a celebração de eleições, e por equitativo, o sistema que, por meio da regulação dos recursos de campanha, busca garantir um piso mínimo de equidade para que eleitores, candidatos e partidos possam exercer seus direitos de votar e ser votados (MUÑOZ-POGOSSIAN, 2015, p.58). Assim, seriam desejáveis (i) a promoção do financiamento público, (ii) o controle do uso de fundos públicos para fins eleitorais, (iii) a restrição de doações privadas e (iv) adoção de limites ao custo total das campanhas. Nesse sentido, a autora argumenta que a adoção de modelos de financiamento exclusivamente privados em sociedades com altos níveis de desigualdade socioeconômica, como é o caso da região latino-americana, gera distorções na competição eleitoral. Sua análise de quatro países – El Salvador, Costa Rica, Guatemala e Honduras – aponta, ainda, para a lacuna quanto ao financiamento de pessoas jurídicas, já que nenhum dos casos impõe restrições. Muñoz-Pogossian (2015) alerta que, devido à magnitude deste tipo de doação, são precisamente as doações de empresas as quais podem ter impacto expressivo na equidade eleitoral.

Por sua vez, Carlos Navarro Fierro (2005, p.13) privilegia a perspectiva do candidato ao explicitar a desejabilidade de garantir a equidade na competição eleitoral, definindo equidade como as disposições que colocam ao alcance de todos os candidatos os recursos mínimos indispensáveis à possibilidade real de difundir programas e propostas com o objetivo de conquistar votos e ser eleito. Assim, o autor identifica dois principais tipos de regulações,

no que tange o financiamento de cunho privado, que podem contribuir para a equidade da competição político-eleitoral: (i) limites aos gastos de campanha e (ii) limites para a compra de tempo e espaço nos meios de comunicação, especialmente os eletrônicos.

Delia Rubio (2005) defende a combinação de financiamento público e privado, ressaltando o modelo de *matching funds* alemão. Em relação ao âmbito de financiamento privado, que interessa a esse estudo, a autora destaca a necessidade de restrição a fontes específicas – como governos estrangeiros, sindicatos e empresas com contratos com o Estado –, bem como de estabelecimento de teto para o montante de doações privadas, a fim de diversificar as fontes de receitas. Tais atributos deveriam ser ajustados aos contextos de cada país e acompanhados da criação de organismos de aplicação e controle.

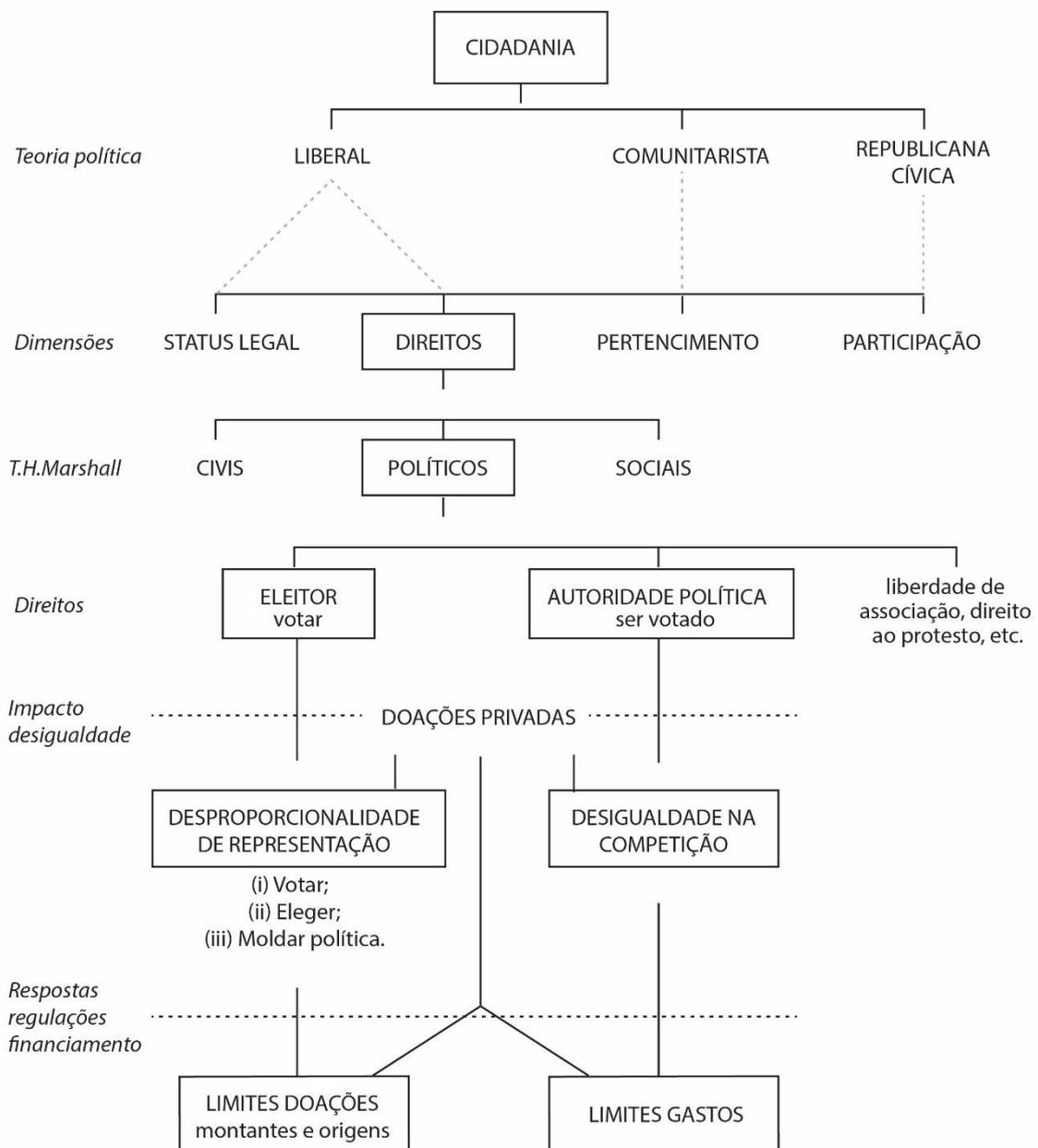
Cabe mencionar que, considerada a literatura que argumenta sobre os maiores efeitos de gastos de campanha de candidatos desafiantes (*challengers*) em relação aos gastos de candidatos mandatários (*incumbents*), a regulamentação de limites aos gastos eleitorais poderia gerar um viés de proteção a candidatos à reeleição (SCARROW, 2007). Ainda assim, a restrição dos montantes doados pode gerar importantes efeitos positivos, como reduzir o compromisso pós-eleitoral do mandatário ante seus financiadores (RUBIO, 2005), bem como conduzir a busca por diversidade de fontes de financiamento, o que, por sua vez, poderia garantir a autonomia dos partidos e candidatos (PANEBIANCO, 2005).

Para além dos tetos para gastos, Speck (2010b) sugere a adoção de sistema híbrido (não misto) de financiamento público e privado, no qual cada candidato escolheria entre um dos dois tipos de financiamento – como caminhos alternativos. Enquanto o financiamento privado possuiria teto de gasto, o público seria constituído pela metade do teto de gastos para todos os candidatos. Preocupado com a viabilidade de propostas de reforma política frente aos legisladores, Speck (2010b) argumenta que este poderia ser um mecanismo de transição para a posterior introdução do financiamento público exclusivo ou poderia mesmo se revelar uma solução permanente. Ainda, o autor defende o estabelecimento de mecanismo de financiamento cidadão em que a população escolheria no início do ano a quem doar os recursos disponíveis (como um *voucher*). Tal mecanismo complementaria aqueles os usualmente empregados na alocação de recursos públicos.

Consideradas as regulações presentes mundialmente, os argumentos delineados pela literatura sobre financiamento no que tange a equidade eleitoral, e o objeto deste estudo, podem ser destacados dois elementos de regulação que parecem responder mais diretamente aos reflexos da desigualdade econômica nos direitos políticos. São eles: limites ao montante de doações privadas e teto de gasto de campanha, com objetivos de equilibrar a representação

de interesses e a competição, respectivamente. Cabe reforçar que, como já mencionado, o limite ao montante de doação privada pode ser visto com duplo objetivo, uma vez que pode afetar a representação de interesses e também a competição dos candidatos – dada a afirmação da literatura sobre relação positiva e significativa entre volume de dinheiro para campanhas e sucesso eleitoral. O esquema abaixo demonstra o caminho percorrido na mobilização dos dois conjuntos de literatura – cidadania e financiamento eleitoral – e o mapeamento e organização de impactos e possíveis respostas regulatórias.

Figura 1 - Distorções da desigualdade econômica em direitos políticos



Fonte: elaboração da autora.

Implícito na análise aqui desenvolvida está a consideração de que a relação controvertida entre dinheiro e política não é privilégio das novas democracias. Polêmicas e reformas nos Estados Unidos, França, Canadá, Alemanha, etc, demonstram a permeabilidade do tema. Não obstante, na subseção a seguir, última deste estudo, será analisado o contexto brasileiro, a partir de dados de financiamento eleitoral e distribuição de renda, considerado o esquema apresentado.

3.3 Direitos políticos, desigualdade e financiamento privado no Brasil

A legislação eleitoral brasileira é marcada pela transitoriedade de suas regras. Regulações que versam sobre financiamento privado não fogem ao caso, tendo sido aprovada recente alteração em setembro de 2015. Seus efeitos ainda não podem ser medidos uma vez que, desde então, não foi realizado qualquer pleito. À vista disso, nessa subseção, propomos observar dados brasileiros de financiamento de campanhas eleitorais de 2014, em específico de doações privadas, justapostos aos dados de desigualdade econômica brasileira e à legislação vigente então. Busca-se, assim, ilustrar as barreiras empíricas ao usufruto de direitos políticos a partir do caso brasileiro.

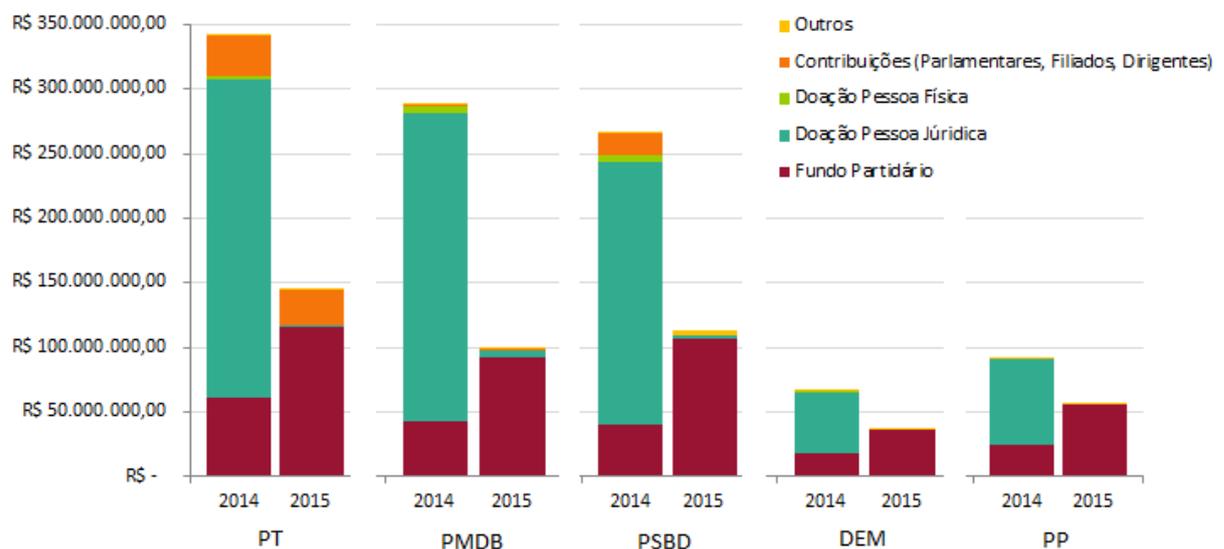
Na subseção 2.2 foram apresentados, a partir de revisão da literatura, os efeitos da variável econômica em direitos políticos, marcadamente as distorções no direito de votar – associado a três momentos da representação de interesses – e no direito de ser votado – associado à competição eleitoral. Serão privilegiados os dados relacionados a tais efeitos, mais especificamente, às doações privadas devido ao duplo efeito identificado previamente.

A apresentação dos dados recentes de financiamento eleitoral brasileiro é feita consciente de que as informações do Supremo Tribunal Eleitoral não retratam a totalidade do financiamento eleitoral brasileiro. Apesar da certeza quanto à existência de recursos não declarados, o volume de doações oficiais já gira em torno de R\$2 bilhões por eleição, montante significativo e merecedor de análise cuidadosa (AGUIAR, 2010, SPECK, 2010a). Os dados apresentados buscam ilustrar os argumentos apresentados nas seções anteriores, sem a pretensão de estabelecer relações causais ou explicar motivações e impactos. As informações foram coletadas no sítio do Supremo Tribunal Eleitoral (TSE), a partir das guias “SPCE Web”, “Repositório de dados eleitorais” e “Contas partidárias”.

Uma primeira aproximação ao tema demanda exposição sobre a composição de fontes do financiamento político. O Gráfico 1 distingue as receitas de cinco grandes partidos

brasileiros²⁴: PT, PMDB, PSDB, DEM e PP. São exibidos os recursos provenientes de repasses do fundo partidário, de doações físicas e jurídicas, de contribuições (de parlamentares, filiados e/ou dirigentes), além da categoria residual “outros” na qual estão incluídas receitas de sobras de campanhas, juros e rendimentos de aplicações financeiras. O Gráfico 1 mostra a prevalência massiva de recursos provenientes de pessoa física, seguida de repasses do fundo partidário no ano de 2014, bem como redução geral de arrecadação em 2015 com crescimento somente das receitas do fundo partidário.

Gráfico 1 – Composição das receitas partidárias de 2014 de PT, PMDB, PSDB, DEM e PP



Fonte: elaboração da autora com base nos dados do Supremo Tribunal Eleitoral.

Cabe apontar que os dados de 2014 – ano eleitoral –, refletem o ocorrido em anos eleitorais passados, em que são constatados aumentos no volume de doações empresariais. Os dados apresentados por Krause, Rebello e Silva (2015) revelam tal flutuação para anos anteriores (2006-2012), com expressivos aumentos da participação de doações de pessoa jurídica em anos eleitorais, ademais de permanente e crescente importância do fundo partidário. Na campanha eleitoral de 2010, doações empresariais representaram 75% dos recursos empregados. Dezenove mil empresas foram doadoras, mas apenas quinze empresas foram responsáveis por mais de 32% das doações (MANCUSO, 2012). O salto de crescimento dos repasses do fundo partidário aos partidos, em 2015, por sua vez, condizem com o aumento significativo do fundo, o qual passou de R\$371,9 milhões distribuídos em

²⁴ Os cinco partidos que mais receberam recursos do fundo partidário em 2014.

2014, para R\$867,6 milhões em 2015, e cuja Lei Orçamentária Anual de 2016 previu manutenção do montante de R\$819 milhões para o ano corrente (STE, 2016). Nesse sentido, o pleito de 2016 no Brasil contará com o maior volume de recursos públicos já repassados em ano eleitoral.

Se os repasses do fundo partidário prevalecem sobre os de doação de pessoa jurídica, estes últimos, por sua vez, consistem em esmagadora maioria das doações privadas. Além da desproporcionalidade entre doações de pessoa física e jurídica (Figura 2 ilustra o fato), há desproporcionalidade de influência também dentre as doações físicas. As Tabelas 1 e 2 organizam as doações por intervalos de valores e apresentam, por um lado, o percentual que cada intervalo representa no montante total, e por outro o percentual que o número de doadores representa no universo de doadores – demonstrando tal desproporcionalidade. A figura e as tabelas demonstram os dados dos dois principais candidatos à presidência, em 2014, uma vez que são as eleições presidenciais que movimentam os grandes fluxos de capital para campanhas eleitorais na América Latina (NAVAS, 1998).

Figura 2 – Arrecadações privadas de pessoa física e jurídica para as campanhas de 2014 de Dilma Rousseff e Aécio Neves



*Valores Dilma: montante CNPJ=R\$ 335.989.853,45; montante CPF=R\$ 1.869.017,00; número de doadores CNPJ=256; número doadores CPF=1479. Valores Aécio: montante CNPJ=R\$ 198.036.604,95; montante CPF=R\$ 7.789.405,00; número de doadores CNPJ=190; número de doadores CPF= 58.

*Número inicial de doações Dilma=1847. Número inicial de doações Aécio=2957. Doadores com mesmo nome foram agregados e doações dos diretórios ou comitês sem discriminação do doador originário foram excluídas.

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do Supremo Tribunal Eleitoral.

No caso das doações à campanha de Dilma Rousseff, os três maiores doadores acumulam 80% das doações, enquanto os 20% restantes correspondem aos demais 1.220 doadores. No caso das doações à campanha de Aécio, a distorção parece menor já que predominam altos montantes e figuram poucos doadores – apenas 58 pessoas. Ainda assim, os 23 maiores doadores – com doações entre aproximadamente R\$100mil e R\$2 milhões – representam 94% do montante de doações.

Tabela 1 - Doações privadas de pessoa física à campanha eleitoral de Dilma Rousseff em 2014

Intervalo de valor das doações	Soma do montante	% do Total	Número de Doadores	% do Total
R\$2 - R\$52	R\$ 19.126,00	1,0%	624	51,0%
R\$65 - R\$156	R\$ 40.721,00	2,2%	319	26,1%
R\$182 - R\$520	R\$ 72.432,00	3,9%	202	16,5%
R\$600 - R\$1040	R\$ 18.004,00	1,0%	20	1,6%
R\$1.300 - R\$2.600	R\$ 65.213,00	3,5%	39	3,2%
R\$3.000 - R\$9.130	R\$ 63.521,00	3,4%	11	0,9%
R\$10.000 - R\$40.000	R\$ 90.000,00	4,8%	5	0,4%
R\$ 500.000	R\$ 1.500.000,00	80,3%	3	0,2%
Totais	R\$ 1.869.017,00	100%	1223	100%

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do Supremo Tribunal Eleitoral.

Tabela 2 - Doações privadas de pessoa física à campanha eleitoral de Aécio Neves em 2014

Intervalo de valor das doações	Soma do montante	% do Total	Número de Doadores	% do Total
R\$415 - R\$3.000	R\$ 8.915,00	0,1%	8	13,8%
R\$3.600 - R\$5.820	R\$ 42.691,08	0,5%	9	15,5%
R\$9.800 - R\$20.000	R\$ 179.190,84	2,3%	12	20,7%
R\$24.930 - R\$50.000	R\$ 209.443,11	2,7%	6	10,3%
R\$99.800 - R\$200.000	R\$ 1.599.623,37	20,5%	11	19,0%
R\$249.855 - R\$299.986	R\$ 1.049.726,42	13,5%	4	6,9%
R\$499.933 - R\$500.000	R\$ 3.499.821,20	44,9%	7	12,1%
R\$ 1.199.994	R\$ 1.199.993,98	15,4%	1	1,7%
Totais	R\$ 7.789.405,00	100%	58	100%

Fonte: elaboração da autora com base nos dados do Supremo Tribunal Eleitoral.

A desproporcionalidade se torna ainda mais evidente quando considerada a distribuição em faixas de renda da população brasileira. Os dados apresentados abaixo são oriundos das declarações de renda (DIRPF 2014), com ano de referência 2013. Eles contemplam 26,5 milhões de declarantes – somente 26,1% do universo de 101,5 milhões de pessoas economicamente ativas em 2013 (BRASIL, 2016a), mas ainda assim, são importantes para caracterização das faixas mais elevadas de renda.

Tabela 3 – Distribuição dos declarantes por faixa de renda e simulação dos limites de doação

Faixa de Rendimento (salários mínimos)	Qtde Declarantes	% acumulado	Rendimento médio anual	Rendimento total bruto (em milhões de R\$)	10% do rendimento (em milhões de R\$)	% acumulado
Até 1/2 SM	1.268.688	100,00%	R\$ 244,35	310	31	100,00%
1/2 a 1 SM	518.341	95,21%	R\$ 7.439,12	3.856	385,6	99,99%
1 a 2 SM	1.075.827	93,26%	R\$ 12.592,17	13.547	1.354,70	99,80%
2 a 3 SM	2.692.915	89,19%	R\$ 21.479,70	57.843	5.784,30	99,17%
3 a 5 SM	7.882.026	79,03%	R\$ 31.720,02	250.018	25.001,80	96,46%
5 a 10 SM	7.300.376	49,28%	R\$ 57.368,96	418.815	41.881,50	84,73%
10 a 20 SM	3.522.174	21,73%	R\$ 113.448,97	399.587	39.958,70	65,10%
20 a 40 SM	1.507.344	8,43%	R\$ 226.273,50	341.072	34.107,20	46,36%
40 a 80 SM	518.567	2,74%	R\$ 440.799,36	228.584	22.858,40	30,37%
80 a 160 SM	136.718	0,79%	R\$ 886.284,18	121.171	12.117,10	19,65%
> 160 SM	71.440	0,27%	R\$ 4.170.408,73	297.934	29.793,40	13,97%
Total	26.494.416			2.132.737		

Fonte: elaboração da autora com base nos dados de Brasil (2016a).

Considerado o limite de doação de pessoa física (10% dos rendimentos do ano anterior), 8,43% dos declarantes mais ricos seriam capazes de doar quase a metade (46,36%) dos recursos passíveis de doação privada de pessoa física; e menos de 1% dos declarantes (0,79%) poderiam influenciar com até 19,65% dos recursos. Ainda, o rendimento médio anual da maior categoria (mais de 160 salários mínimos) não atinge a possibilidade de doação de R\$490 mil – valor inferior ao identificado em três doações à Dilma e oito doações a Aécio –, o que indica grande dispersão nesta faixa. Nesse sentido, a desproporcionalidade na possibilidade de exercer seus direitos pode ser ainda maior. Evidentemente, tais reflexões são oriundas de um exercício meramente contrafactual e servem somente como alerta às condições vigentes de exercício de direitos políticos no contexto de grande desigualdade.

Os dados de financiamento eleitoral ilustram as distorções identificadas nas seções anteriores. Conforme apresentado na subseção 3.2, dois tipos de regulamentação visam

corrigir tais distorções: limitação do montante de doações privadas e de gastos de candidatos, analisadas a seguir. Até 2015 esses dois mecanismos de regulação não estavam previstos na legislação brasileira. No entanto, em 29 de setembro de 2015, a então presidente Dilma Rousseff sancionou o que ficou conhecido como Reforma Eleitoral de 2015 (Lei 13.165), cujas alterações são comentadas a seguir.

Em relação aos limites de montantes, a legislação brasileira previa até setembro de 2015 que pessoas físicas podiam doar até 10% de seus rendimentos auferidos no ano anterior e pessoas jurídicas, até 2% de seu faturamento bruto também do ano anterior. Apesar da mudança, a legislação vigente mantém o limite de 10% para pessoas físicas. Como já apontou Bruno Reis (2013), uma regulamentação cuja limitação de montante da doação é determinada por percentual do faturamento do doador – seja ele pessoa física ou jurídica – reproduz a desigualdade econômica brasileira no financiamento de campanha. Nesse sentido, torna-se evidente a necessidade de estabelecimento de tetos nominais. Além disso, Krause, Rebello e Silva (2015) destacam que a limitação anterior não impedia que grandes grupos econômicos com registro de mais de uma pessoa jurídica realizassem, assim, maiores doações. A doação por múltiplos CNPJs, não é isoladamente ilegal, mas se observa nos dados de doação declarados pelas candidaturas à presidência de Dilma Rousseff e Aécio Neves²⁵.

Quanto ao teto de gasto, a existência legal remonta a Lei de Partidos Políticos de 1965. No entanto, a legislação brasileira desde então possuía um princípio de autorregulação, em que cada partido ou coalisão definia seu teto e informava à autoridade eleitoral no momento de registro de candidaturas. O caso era atípico entre as legislações mundiais e suscitou questionamentos sobre a implicação real da regulação, uma vez que o teto não derivava de aplicação de fórmula geral. Nesse sentido, o formato não condizia com o objetivo de promover condições equitativas de campanha (NAVARRO FIERRO, 2005, p.74-75, p.120-121, SPECK, 2010).

A Lei 13.165/2015, entre outros itens, proibiu doações de pessoas jurídicas, manteve a limitação de doações de pessoa física em até 10% de seus rendimentos brutos no ano anterior e estabeleceu teto de gastos de campanha. Mudanças relevantes aos argumentos aqui apresentados. Ademais, quanto ao autofinanciamento, instituiu a possibilidade de o candidato usar seus próprios recursos até o limite de gastos estabelecido.

²⁵ Como é o caso do registro de doações de CNPJs distintos de, por exemplo, Odebrecht Oleo e Gas S.A., Odebrecht Serviços e Participações S.A., Construtora Norberto Odebrecht S.A.; e Bradesco Capitalização S.A., Bradesco Vida e Previdência S.A., Bradesco Leasing S.A, na lista de doações à Dilma Rousseff, ou Votorantim Cimentos S.A e Votorantim Siderurgia S.A na lista de doações a Aécio Neves.

O novo teto de gastos de campanha prevê que os candidatos ao executivo poderão gastar no primeiro turno até 70% do maior gasto declarado para o cargo na eleição imediatamente anterior à Lei, nos casos em que tenha ocorrido apenas um turno, e até 50% em circunscrições eleitorais em que ocorreram dois turnos. No segundo turno o limite é de 30% do maior gasto declarado para o cargo²⁶. No caso de eleições para cargos legislativos, o limite foi estabelecido em até 70% do maior gasto do pleito anterior para o respectivo cargo. O controle, no entanto, parece carecer de capacidade institucional como fica claro na fala do ministro Gilmar Mendes, presidente do TSE, “nós não dispomos de fiscais na Justiça Eleitoral para dar atenção a todos eles [gastos]. A própria sociedade terá que fiscalizar”²⁷.

Paralelamente, a proibição de doações de pessoa jurídica abre um enorme espaço de demanda de arrecadação a ser ocupado por diferentes fontes de financiamento – mesmo que o gasto total de campanha seja reduzido. Mudança similar foi adotada no Canadá, em 2004, sob argumento de que limites de doações privadas seriam justificados como forma de prevenir que cidadãos mais ricos monopolizassem o espaço eleitoral (YOUNG, 2004, FEASBY, 2006). Guardadas suas devidas especificidades, a análise do caso canadense pode lançar luz sobre mudanças identificadas a partir de regulações similares. A análise, no entanto, foge ao escopo deste trabalho.

O controle da efetividade de limitações a doações de pessoa jurídica e física é notoriamente complexo, uma vez que é relativamente fácil canalizar recursos por outras pessoas (FALGUERA; JONES; OHMAN, 2014). É possível especular que ocorra aumento no volume de doações de pessoa física nos próximos pleitos, não pela multiplicação de doadores, mas pela canalização de recursos de elites econômicas antes advindos de doações de pessoa jurídica. Aventa-se tal possibilidade, uma vez que as campanhas eleitorais à presidência em 2014, mesmo que autorizadas doações empresariais, registraram doações vultosas de pessoa física.

O exame dos cinco grandes doadores das campanhas de Dilma Rousseff aponta para indivíduos que doaram entre R\$20mil e R\$500 mil, enquanto entre os 20 maiores doadores à campanha de Aécio Neves se encontram doações entre R\$1,2 milhão e R\$100mil. Todos os doadores estão à frente de grandes corporações brasileiras – à exceção ex-governador e ex-senador Tasso Jereissati. Das dezessete empresas associadas aos doadores, apenas duas realizaram também doações de pessoa jurídica, Engeform no valor de R\$242 mil e CR

²⁶ Em parágrafo único, se estabeleceu também que municípios com até dez mil eleitores podem ter gastos em campanhas eleitorais até R\$100.000 para prefeito e R\$10.000 para vereador.

²⁷ Notícia do Tribunal Superior Eleitoral disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Julho/tse-divulga-limites-de-gastos-de-campanha-e-contratacao-de-pessoal-nas-eleicoes-2016>>

Almeida, R\$999,7 mil – ambas à campanha de Aécio Neves. Além disso, assim como ocorre no âmbito de doações empresariais, a análise dos maiores doadores permite identificar que a pessoas ligadas à mesma empresa fazem doações a ambos os candidatos – como é o caso dos doadores ligados à empresa Localiza e ao Grupo Libra.

Quadro 3 – Maiores doadores (pessoa física) para campanhas eleitorais de Dilma Rousseff e Aécio Neves em 2014

Doador	Montante	Vínculo/função*
Maiores doadores Dilma Rousseff		
Ana Carolina Borges Torrealba Affonso	R\$ 500.000,00	Grupo Libra (herdeira e conselheira)
Erai Maggi Scheffer	R\$ 500.000,00	Produtor de Soja (maior do Brasil)
Rodrigo Borges Torrealba	R\$ 500.000,00	Grupo Libra (herdeiro e conselheiro)
Antonio Claudio Brandao Resende	R\$ 40.000,00	Localiza Rent A Car SA (vice-presidente)
Claudio Petrycoski	R\$ 20.000,00	Atlas Indústria de Eletrodomésticos Ltda
Maiores doadores Aécio Neves		
Tasso Ribeiro Jereissati	R\$ 1.199.993,98	Político
Zuleika Borges Torrealba	R\$ 500.000,00	Grupo Libra (herdeira)
Nelson Alvarenga Filho	R\$ 499.991,33	Inbrands AS (sócio-fundador)
Fabio Roberto Chimenti Auriemo	R\$ 499.988,40	JHSF Participações (acionista)
Jose Auriemo Neto	R\$ 499.986,40	JHSF Participações (presidente)
Joao Carlos Ribeiro	R\$ 499.980,00	Balneária Pontal do Sul/SA (presidente)
Eugenio Pacelli Mattar	R\$ 499.941,95	Localiza Rent A Car SA (conselheiro)
Jose Salim Mattar Junior	R\$ 499.933,12	Localiza Rent A Car SA (presidente)
Lawrence Pih	R\$ 299.986,20	Moinho Pacífico (presidente)
Reynaldo Dabus Abucham	R\$ 249.976,69	Engeform Construcoes e Comercio LTDA (sócio-administrador)
Marcel Visconde	R\$ 249.908,26	Stuttgart Sportcar (presidente)
Arnaldo Landi de Souza Mello	R\$ 249.855,27	Engeform Construcoes e Comercio LTDA (diretor-superintendente)
Guilherme Beltrao de Almeida	R\$ 200.000,00	Cr Almeida Sa Engenharia e Construções (assessor jurídico civil)
Antonio Jose Almeida	R\$ 199.998,16	Energisa Mato Grosso - Distribuidora de Energia S/A (acionista)
Claudio Szajman	R\$ 199.993,60	VR Investimentos (diretor executivo)
Ricardo Beltrao de Almeida	R\$ 199.966,67	Cr Almeida Sa Engenharia e Construções
Guilherme Augusto Frering	R\$ 199.962,17	Companhia Vale do Araguaia (presidente)
Ismael Duarte de Assis	R\$ 100.000,00	Irmãos Bretas (diretor comercial)
Arnaldo dos Santos Diniz	R\$ 100.000,00	Comart Veiculos Ltda.
Gerson de Aquino Lucena Junior	R\$ 99.996,96	Indústria de Alimentos Bomgosto Ltda. (presidente)

*Foram listados os principais vínculos ou as principais empresas a que estão ligados os doadores já que a maioria possui múltiplos vínculos, com casos em que são sócios e acionistas de mais de 50 empresas.

Fonte: elaboração da autora.

Os dados apresentados nessa última subseção evidenciam a desproporcionalidade de influência do poder econômico em espaços formalmente garantidos de direitos políticos – seja injetando recursos em campanhas eleitorais que lhe são interessantes e com isso aumentando as chances de eleição do candidato em questão, seja distorcendo a possibilidade de representação de interesses após a eleição dos mandatários. A enorme diferença entre montantes de doações de pessoa jurídica e pessoa física vem distorcendo a capacidade de competição e de representação de interesses de cidadãos brasileiros. A proibição de doações de pessoa jurídica e a instituição de tetos de gastos de campanha podem ser vistos como passos importantes na regulação que vise à equidade eleitoral. Contudo, a permanência do limite percentual às doações de pessoa física, permite ainda o reflexo da marcante desigualdade de renda e de riqueza da sociedade brasileira no âmbito de direitos políticos de cidadania. Resta observar como se comportará o sistema frente às novas regras, bem como avaliar a capacidade de fiscalização que necessariamente terá de acompanhar sua implementação.

4 Considerações finais

Quando examina a formação da cidadania inglesa, Marshall (1967, p.69) afirma que naquele momento os direitos políticos eram deficientes não em conteúdo, mas em distribuição. Passados cinquenta anos da publicação da obra, a ciência política e a sociologia apresentam já extensa literatura com análises abrangentes e densas sobre cidadania. Entretanto, a avaliação da efetivação de direitos políticos parece não ter encontrado seu espaço nessa literatura. Por sua vez, os estudos sobre financiamento político evidenciam a relação essencial e problemática entre dinheiro e política. Objeto de estudo e de legislações, as doações privadas despertam interesse por seu volume, motivação e capacidade de influência no sistema político, eleitoral e partidário.

O enfoque deste estudo no nível individual dos direitos de cidadania destaca os efeitos negativos da desigualdade econômica – a qual potencializa os problemas da relação entre dinheiro e política – nos direitos de votar e ser votado. Dessa forma, a partir da revisão da literatura, dois grandes efeitos são apontados: desproporcionalidade na representação de interesses e distorção na competição entre candidatos eleitorais. O primeiro efeito pode ainda ser detalhado a partir de três momentos distintos associados ao direito de votar: (i) votar *per se*, (ii) eleger e (iii) e moldar as decisões políticas.

Ainda que a literatura para o primeiro e terceiro momento não apresente resultados contundentes a partir de testes estatísticos variados, grande parte dos estudos indica por um lado, relação negativa entre desigualdade e comparecimento eleitoral, e, por outro, relação entre grandes doações e ação política como resposta aos interesses dos doadores, majoritariamente corporativos. A distorção na possibilidade de eleger, por sua vez, é indicada a partir da transposição dos efeitos esperados do dinheiro na competição eleitoral. Considerando que o volume de recursos está positivamente associado ao sucesso eleitoral, doações privadas vultosas aumentam a possibilidade de eleição do candidato de interesse do doador (direito de votar), distorcendo também a competição (direito de ser votado).

Delineados os efeitos, foram identificadas as regulações adotadas e respostas prescritas pela parcela da literatura sobre financiamento preocupada com equidade eleitoral. Limites às doações privadas e aos gastos de campanha, respondem, respectivamente, às distorções nos direitos de votar e ser votado, contemplando as preocupações com o poder econômico.

A subseção final demonstrou que a alteração na legislação brasileira, em setembro de 2015, inclui cláusulas condizentes com tais preocupações. Resta observar seus efeitos no próximo pleito a ser realizado. Nesta mesma subseção foram apresentadas justaposições de dados de doações de pessoa física e jurídica, de grandes e pequenos doadores físicos, bem como dados da distribuição da população brasileira em faixas de renda e a possibilidade que teriam em influenciar processos eleitorais. Os dados explicitam a desproporcionalidade percebida em todas as três justaposições e, nesse sentido, corroboram aos argumentos delineados previamente. Assim, a legislação de financiamento eleitoral permite que a desigualdade econômica da sociedade brasileira se reflita também no processo político eleitoral.

As falhas na cidadania, especificamente nos direitos políticos, identificadas não são peculiares ao contexto brasileiro. Como demonstra a vasta literatura internacional e as diferentes legislações, os reflexos da desigualdade econômica são fenômenos globais. Aqui eles foram observados como barreiras ao usufruto de direitos políticos, mas seu efeito certamente extravasa esse âmbito.

Talvez a deficiência em distribuição, identificada por Marshall, esteja ainda presente devido ao atrelamento de prerrogativas a provimentos, nos termos de Dahrendorf (1992). Subjacente a esta análise está a percepção crítica das distorções originadas da desigualdade econômica, as quais formam barreiras reais, mesmo que sem força impositiva da lei. É dizer, a garantia formal de direitos políticos à população com desigualdades econômicas gritantes não garante o usufruto e exercício desses direitos. Recuperando a colocação de Dahrendorf,

implícita está a ideia de que os direitos de cidadania não devem ser condicionais, mas sim categóricos, ou seja, as prerrogativas garantidas pela cidadania não devem depender da disponibilidade do emprego de recursos econômicos.

Assim, apesar de partirmos da definição de T.H. Marshall quanto à formação da cidadania e de direitos políticos, a cidadania aqui defendida não se constitui estritamente a partir da dimensão de titularidade de direitos formais ou legais. A cidadania formal e a igualdade subjacente a ela nem sempre são coincidentes. Advoga-se pela necessidade de, além de expandir conjuntos de direitos, incluir preocupação substantiva. Nesse sentido, retoma-se o argumento de Dahrendorf (1992) sobre a necessidade contemplar meios políticos, econômicos e sociais para o estabelecimento de uma participação cívica integral.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS PARA A AGENDA DE PESQUISA

O alerta sobre o crescimento da desigualdade de renda e de patrimônio foi retomado e reiterado no meio acadêmico e na mídia nos últimos anos. A disponibilização de novos dados e a eminência do tema frente à crise econômica internacional subsidiaram seus conteúdos. A crise, iniciada em 2008, contribuiu para evidenciar os efeitos danosos da desigualdade econômica nas mais diferentes áreas. Impulsionou reformas em direitos sociais no seio de planos de austeridade, rechaços a ondas migratórias e crescimento de movimentos xenófobos e racistas. Por sua vez, a temática da cidadania se insere nesses diferentes contextos, seja através de suas dimensões de identidade/senso de pertencimento ou de *status* legal abrangentes e essenciais à compreensão de movimentos migratórios, seja em sua dimensão de participação evidente em movimentos como os de *occupy* e *los indignados* que se multiplicaram pelo mundo. A dimensão de titularidade de direitos também se insere na premência dos temas, podendo lançar luz sobre processos de reversão em direitos de cidadania previamente formalizados.

Contudo, para além da reversão e dismantelamento de direitos sociais, a desigualdade limita o usufruto de direitos formalmente garantidos – e seu crescimento quiçá potencialize tal limitação. É essa a faceta dos efeitos da desigualdade econômica analisada neste estudo. Os parágrafos que seguem buscam retomar os principais pontos abordados ao longo do artigo apresentado, ademais de apontar para questões suscitadas a partir do estudo e que, por fugirem do escopo do trabalho, poderiam ser exploradas em agenda de pesquisa futura.

Buscou-se aqui examinar os efeitos da desigualdade econômica na cidadania, particularmente sua evidência por meio do financiamento político. As delimitações subsequentes privilegiaram, no que tange a cidadania, o conjunto de direitos políticos e, no que tange o financiamento, o caso do financiamento eleitoral privado. O financiamento, dessa forma, é visto como tentativa de resposta e regulação à influência da variável econômica nos direitos políticos, podendo remediar ou refletir os efeitos da desigualdade.

A partir desses objetivos, buscou-se estabelecer diálogo entre os dois conjuntos de literatura – sobre cidadania e sobre financiamento eleitoral – os quais tangenciam a temática da desigualdade, mas parecem não conversar entre si. Enquanto os estudos sobre direitos de cidadania enfocam o elemento social, os estudos sobre financiamento eleitoral destacam os resultados no sistema político em si. O contato estabelecido aqui retoma efeitos apontados pela literatura de financiamento, transpondo-os ao nível individual dos direitos políticos cidadãos.

A articulação dessas literaturas permitiu propor esquema que busca organizar tais efeitos. A partir da definição basilar de direitos políticos como direitos de votar e ser votado, foram

identificados dois grandes efeitos, respectivamente, a desproporcionalidade de representação de interesses e a distorção na competição entre os candidatos. O primeiro dos dois efeitos foi, por sua vez, desmembrado em três aspectos: os efeitos em votar *per se*, na possibilidade de eleger e, por fim, na possibilidade de moldar o processo político uma vez eleito o mandatário.

Considerados esses efeitos e o potencial de ameaça à equidade política e aos direitos cidadãos do financiamento eleitoral privado, destacou-se o duplo impacto desse tipo de financiamento. Por um lado, ele afeta a capacidade de competição dos candidatos, dado que a literatura demonstra relação positiva e significativa entre montante de recursos empregados e performance eleitoral. Por outro lado, ele afeta a representação de interesses ao promover seus candidatos, aumentando suas possibilidades de eleição, e posteriormente à possibilidade de influenciar a tomada de decisão política.

A etapa seguinte examinou as principais respostas dadas em diferentes sistemas de financiamento eleitoral no mundo, bem como as medidas prescritas pela literatura. Destacaram-se as regulamentações de limitação de gasto de campanha e limitação de doações privadas. A análise da legislação e de dados brasileiros revela que ambas as regulações foram adotadas no país a partir da última reforma, em setembro de 2015, e ainda não foram postas em prática devido à inexistência de pleitos no período. A reforma de 2015 também proibiu doações de pessoa jurídica – principais financiadores das eleições brasileiras até então. Tais mudanças suscitam expectativas quanto ao modelo de financiamento que será observado nos próximos pleitos. A análise comparativa temporal em países que passaram por reformas como a brasileira, e suas capacidades de controle, são dois espaços que podem ser explorados em agendas de pesquisa futura.

Ainda no que tange o caso brasileiro, a título de ilustração foram apresentadas justaposições de dados de doações de pessoa física e jurídica, de grandes e pequenos doadores naturais, bem como dados da distribuição da população brasileira em faixas de renda e a possibilidade que teriam em influenciar processos eleitorais. Os dados explicitam a desproporcionalidade percebida em todas as três justaposições. A legislação de financiamento eleitoral permite que a desigualdade econômica da sociedade brasileira se reflita também no processo político eleitoral.

Assim, apesar das mudanças e da evolução a cidadania analisadas na clássica obra de T.H. Marshall (1967), permanecem barreiras e distorções aos direitos formais. A desigualdade econômica, nesse sentido, não pode ser desconsiderada nos estudos de cidadania e de financiamento eleitoral.

Os dois conjuntos de normas destacadas no artigo – limites de doações privadas e de gastos – são regulações importantes, mas não suficientes para a redução do impacto da

desigualdade econômica nos direitos cidadãos. Ainda assim, a desejabilidade, a abrangência e os atributos de sistemas de financiamento seguem em debate na literatura. Além disso, como sintetiza Pinto-Duschinsky (2002, p.80): “*too much law, too little enforcement*”. A adoção das regras prescritas pela literatura não garante melhora nos atributos do sistema e na garantia do usufruto de direitos políticos. Destaca-se, assim, a necessidade de criar capacidades institucionais aptas a implementar e fiscalizar.

Além das regras a partir do Estado, a literatura destaca a necessidade de incentivar a capacidade e a vontade de partidos políticos no aprimoramento de seus controles financeiros internos, como parte da discussão de reforço das estruturas de financiamento político (FALGUERA, JONES, OHMAN, 2014). Este tema extrapolava os objetivos deste estudo e, nesse sentido, apontamos aqui como outro espaço a ser explorado a partir da perspectiva de seus impactos em direitos políticos de cidadania.

Algumas outras questões profícuas que tangenciaram as reflexões deste trabalho dizem respeito à possibilidade de mensuração dos efeitos da variação da desigualdade econômica em direitos políticos – apesar das dificuldades em medição e do *lag* temporal entre variação e impacto –; a discussão sobre os diferentes impactos da desigualdade real e da percepção da desigualdade na efetivação de direitos de cidadania e qualidade da democracia; e a capacidade de ação do Estado, em um extremo da escala, na redução de desigualdade econômica e/ou combate à pobreza para efetivação de prerrogativas, e, no outro extremo, na limitação da concentração do poder econômico.

Por fim, ainda que os esforços deste estudo estejam circunscritos ao tema do financiamento eleitoral privado, suas motivações são bastante mais abrangentes. Nesse sentido, faz-se necessário demarcar a necessidade de implementar diferentes políticas que busquem a redução da desigualdade econômica, a qual, por sua vez, pode refletir na igualdade política. A título de exemplo podem ser citados, para o caso brasileiro, os ajustes no sistema tributário – como defendido por Gobbetti e Orair (2015, 2016) – visando torná-lo progressivo, por meio, por exemplo, da taxação de lucros e dividendos; o aprofundamento de programas sociais; a formalização da economia brasileira, etc. É dizer, medidas que visem gerar inflexão na trajetória de crescimento da desigualdade brasileira e mundial. Aponta-se aqui para tais necessidades amplas e complexas, não como um desestímulo pessimista, mas como mais um argumento que busca dar força à necessidade de enfrentar a desigualdade por diferentes frentes, as quais juntas possam ter capacidade de transformar as barreiras e impulsionar a evolução da cidadania.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOWITZ, Alan. Explaining senate election outcomes. *American Political Science Review*, v. 82, n. 02, p. 385-403, 1988.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. Why did the West extend the franchise? Democracy, Inequality, and Growth in Historical Perspective. *The Quarterly Journal of Economics*, Nov. 2000. Pp. 1167 – 1199. Disponível em: <http://qje.oxfordjournals.org/content/115/4/1167.full.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2016.
- AGUIAR, Joselia. Dinheiro para as democracias. *Revista Fapesp*, p.90-93, 2010.
- ANDRADE, Daniela Meirelles; CASTRO, Carolina Lescura de Carvallho; PEREIRA, José Roberto. *Cidadania ou “estadania” na gestão pública brasileira?*. RAP—Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 177-90, 2012.
- ANSOLABEHRE, Stephen; GERBER, Alan. The mismeasure of campaign spending: Evidence from the 1990 US House elections. *The Journal of Politics*, v. 56, n. 04, p. 1106-1118, 1994.
- ARENDRT, Hannah. O declínio do Estado-nação e o fim dos direitos do homem. In: ARENDRT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- BARBALET, J. M. *A cidadania*. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.
- BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. *A queda recente da desigualdade de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- BENDIX, H. *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Edusp, 1996.
- BERAMENDI, Pablo; ANDERSON, Christopher J. (Ed.) Income Inequality and Democratic Representation. In: BERAMENDI, Pablo; ANDERSON, Christopher J. (Ed.). *Democracy, Inequality and Representation: a comparative perspective*. New York: Russel Sage Foundation, 2008.
- BLOEMRAAD, Irene. Citizenship and Immigration: a current review. *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, v.1, n.1, p.9-37, 2000.
- BLOEMRAAD, Irene; KORTEWEG, Anna; YURDAKUL, Gökçe. Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation, and Challenges to the Nation-State. *Annual Review of Sociology*, v.34, p. 153-179, 2008.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOLLEN, Kenneth A.; JACKMAN, Robert W. Political Democracy and the Size Distribution of Income. *American Sociological Review*, August 1985, v. 50. Pp. 438-457.
- BOSNIAK, Linda. Citizenship Denationalized (The State of Citizenship Symposium). *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v.7, n.2, 2000.

BOSNIAK, Linda. Citizenship in an Unequal World. *Perspectives on Politics*, v. 9, n. 03, p. 621-624, 2011.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. *O bolso e a urna: financiamento político em perspectiva comparada*. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira: Dados do IRPF 2015/2014*. Maio, 2016. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/2016/relatorio-da-distribuicao-pessoal-da-renda-e-da-riqueza-da-populacao-brasileira-06-05-2016>>. Acesso em: 16 jun. 2016a.

BRASIL. Presidência da República. Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13165.htm>. Acesso em: 23 fev. 2016b.

BRUBAKER, Rogers. Migration, membership and the modern nation-state: internal and external dimensions of the politics of belonging. *Journal of Interdisciplinary History*, v.41, n.1, p.61-78, 2010.

CANCELA, João; GEYS, Benny. Explaining voter turnout: A meta-analysis of national and subnational elections. *Electoral Studies*, v. 42, p. 264-275, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania na encruzilhada. In: BIGNOTTO, Newton. *Pensar a República*. Editora UFMG, p.105-130, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. *Revista Estudos Históricos*, v. 9, n. 18, p. 337-360, 1996.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados*. Belo Horizonte: Ed. UfmG, 1999.

Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). *Panorama Social da América Latina: Síntese*. Santiago do Chile, 2014. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37706/1/S1420848_pt.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2016.

CERVI, Emerson Urizzi et al. Dinheiro, profissão e partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. *Sociedade e Estado*, v. 30, n. 1, p. 189-205, 2015.

CREMONESE, Dejalma. A Difícil Construção da Cidadania no Brasil. *Desenvolvimento em Questão*, v. 5, n. 9, p. 59-84, 2007.

DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert. Os sistemas Políticos Democráticos nos Países Avançados: êxitos e desafios. In: *Nova Hegemonia Mundial: alternativas de mudança e movimentos sociais*. Buenos Aires: CLACSO, 2005. Acesso em: 05 Jul 2016. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/hegemo/pt/nova.htm>>

- DAHRENDORF, Ralf. *O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade*. Rio de Janeiro: Zahar/Edusp, 1992.
- DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The Quality of Democracy: an overview. *Journal of Democracy*, v.15, n.4, October, pp. 20-31, 2004.
- DOWNS, Anthony. *An economic theory of voting*. New York: Harper and Row, 1957.
- ERIKSON, Robert S.; PALFREY, Thomas R. Campaign spending and incumbency: An alternative simultaneous equations approach. *The Journal of Politics*, v. 60, n. 02, p. 355-373, 1998.
- FALGUERA, Elin; JONES, Samuel; OHMAN, Magnus. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International IDEA, 2014.
- FEASBY, Colin. The Supreme Court of Canada's Political Theory and the Constitutionality of the Political Finance Regime. In: EWING, K.D.; ISSACHAROFF, Samuel (Ed.). *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2006.
- FIGUEIREDO FILHO, Dalson B. O elo corporativo? Grupos de interesse, financiamento de campanha e regulação eleitoral. Dissertação de mestrado em Ciência Política, PPGCP/CFCH/UFPE, 2009.
- GEYS, Benny. Explaining voter turnout: A review of aggregate-level research. *Electoral studies*, v. 25, n. 4, p. 637-663, 2006.
- GIDDENS, Anthony. *Profiles and critiques in social theory*. London: Macmillan, 1982.
- GIVENS, Terri E. Citizenship in an Unequal World. *Perspectives on Politics*, v.9, n.03, p.630-633, 2011.
- GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. Tributação e distribuição da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações tributárias das pessoas físicas. *IPC-IG Working Paper*. Brasília, International Policy Center for Inclusive Growth, 2015.
- GOBETTI, Sergio Wulf; ORAIR, Rodrigo Octávio. Distribuição e tributação da renda no Brasil: novas evidências a partir das declarações fiscais das pessoas físicas. In: *Anais do XLIII Encontro Nacional de Economia*. ANPEC-Associação Nacional dos Centros de Pósgraduação em Economia, 2016.
- GREEN, Donald Philip; KRASNO, Jonathan S. Rebuttal to Jacobson's "New Evidence for Old Arguments". *American Journal of Political Science*, v. 34, n. 2, p. 363-372, 1990.
- HEATER, Derek. *Citizenship: the civic ideal in world history, politics and education*. Manchester University Press, 2004.

HELLER, Patrick; EVANS, Peter. Taking Tilly south: durable inequalities, democratic contestation, and citizenship in the Southern Metropolis. *Theory and Society*, v.39, n. 3-4, p. 433-450, 2010.

HIRSCH, Fred. *Limites sociais do crescimento*. Zahar Editores, 1979.

HOPKIN, Jonathan. The Problem with Party Finance Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics. *Party politics*, v. 10, n. 6, p. 627-651, 2004.

HORN, Daniel. Income inequality and voter turnout. *GINI Discussion Papers*, n. 16, 2011.

IDEA International. Political Finance Database, 2016. Disponível em: <<http://www.idea.int/political-finance/>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

ISIN, Engin F.; TURNER, Bryan S. (Ed.). *Handbook of citizenship studies*. Sage, 2002.

JACOBSON, Gary C. Money and votes reconsidered: Congressional elections, 1972–1982. *Public choice*, v. 47, n. 1, p. 7-62, 1985.

JACOBSON, Gary C. The effects of campaign spending in congressional elections. *American Political Science Review*, v. 72, n. 02, p. 469-491, 1978.

JANOWITZ, Morris. Observations on the Sociology of Citizenship: Obligations and Rights. *Social Forces*, v.59, p.1-24, 1980.

JONES, Emma; GAVENTA, John. Concepts of citizenship: a review. *IDS Development Bibliography*, v. 19, 2002.

KATZ, Richard S. Party organizations and finance. In: LEDUC, Lawrence; NIEMU, Richard G.; NORRIS, Pippa. *Comparing Democracies: elections and voting in global perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, p. 107-33, 1996.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; DA SILVA, Josimar Gonçalves. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem?. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 16, p. 247, 2015.

KUZNETS, Simon. Economic growth and income inequality. *The American economic review*, v. 45, n. 1, p. 1-28, 1955.

KYMLICKA Will; NORMAN, Wayne (Ed.). *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford University Press, 2000.

LIPSET, Seymour Martin. Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*. Vol. 53, Nº 1, Mar., 1959. Pp. 69-105.

MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento Eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. Trabalho apresentado no 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. *Gramado (RS)*, 2012.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Ana Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?. *Revista Organicom*, v. 8, n. 14, 2011.

MARCELINO, Daniel. Sobre dinheiro e eleições: um estudo dos gastos de campanha para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. Dissertação de mestrado em ciências sociais. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, UnB, 2010.

MARENCO, André. Quando leis não produzem os resultados esperados: Financiamento eleitoral em perspectiva comparada. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 53, n.4, 2010. P.821-853.

MARSHALL, T.H. *Cidadania, Classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MUNOZ-POGOSSIAN, Betilde. Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014. *Colombia Internacional*, Bogotá, n. 85, p. 53-80, Dec. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122015000300003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MOYN, Samuel. *The Last Utopia: Human Rights in History*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2010.

MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde. Equidad en el financiamiento de campañas en América Latina y sus implicaciones para la competitividad electoral: una mirada a las elecciones en Centroamérica, 2010-2014. *Colombia Internacional*, n. 85, p. 53-80, 2015.

NAVARRO FIERRO, Carlos. *Regímenes de financiamiento y fiscalización y garantías de equidad en la contienda electoral: estudio comparado de 19 países de América Latina*. México D.F.: Instituto Federal Electoral e Organización de los Estados Americanos, 2005.

NAVAS, Xiomara. La financiación electoral en América Latina, subvenciones y gastos. In: NOHLEN, D.; PICADO, S.; ZOVATTO, D. (Org.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

NEVES, Marcelo. Entre subintegração e sobreintegração: a cidadania inexistente. *Dados*, vol. 37, no. 2, Rio de Janeiro, pp. 253-276, 1994.

PALTIEL, Khayyam Zev. Financiamento de la campaña electoral. *Estudios Públicos*, v. 13, p. 99-139, 1984.

PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partido: Organização e Poder nos Partidos Políticos*. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 2005.

PEIXOTO, Vitor de M. Eleições e financiamento de campanhas no Brasil. Tese de doutorado em Ciência Política. IUPERJ, 2010.

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Editora Intrínseca, 2014.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael. Financing politics: A global view. *Journal of Democracy*, v. 13, n. 4, p. 69-86, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. Money, politics, and democracy. Trabalho apresentado no Departamento de Ciência Política da USP, 2011.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Sistema eleitoral, corrupção e reforma política. *Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena*, v. 19, n. 1, 2013.

RUBIO, Delia Ferreira. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos estudos-CEBRAP*, n. 73, p. 6-16, 2005.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 42, p. 379-410, 2001.

SALES, Teresa. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, no. 25, ano 9, pp.26-37, 1994.

SAMUELS, David. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. *The journal of politics*, v. 63, n. 02, p. 569-584, 2001a.

SAMUELS, David. Money, elections, and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Vol. 43, No. 2, 2001b.

SANTOS, Manoel L.; SILVA Mariana B. da; FIGUEIREDO FILHO, Dalson B.; ROCHA, Enivaldo C. da. Financiamento de campanha e apoio parlamentar à Agenda Legislativa da Indústria na Câmara dos Deputados. *Opinião Pública*, v. 21, n. 1, p. 33-59, 2015.

SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SASSEN, Saskia. *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. Columbia University Press, 1996.

SCARROW, Susan E. Political finance in comparative perspective. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, v. 10, p. 193-210, 2007.

SCHUCK, Peter; SMITH, Rogers. *Citizenship Without Consent: Illegal Aliens in the American Polity*. New Haven: Yale University Press, 1985.

SHACHAR, Ayelet. *The Birthright Lottery: Citizenship and Global Inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

SOLT, Frederick. Does Economic Inequality Depress Electoral Participation? Testing the Schattschneider Hypothesis. *Political Behavior*, v.32, n.2, p.285-301, 2010.

SOLT, Frederick. Economic inequality and democratic political engagement. *American Journal of Political Science*, v. 52, n. 1, p. 48-60, 2008.

SOMERS, Margaret R. Citizenship and the place of the public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy. *American sociological review*, p. 587-620, 1993.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T.H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v.6, n.1, jan-jun 2006, p. 39-58. ISSN 1984-7289. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/21>>. Acesso em: 26 out. 2015.

SOUZA, Jessé. (Sub)cidadania e Naturalização da Desigualdade: um estudo sobre o imaginário social na modernidade periférica. *Revista de Ciências Sociais-Política & Trabalho*, v. 22, 2003.

SPECK, Bruno Wilhelm. O dinheiro e a política no Brasil. *Le Monde Diplomatique*, 2010a.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. IN: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG; Brasília: PNUD, 2007.

SPECK, Bruno Wilhelm. Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. *Debate*: Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 6-13, 2010b.

SPECK, Bruno Wilhelm; PFEIFFER, Silke. Introducción. IN: SPECK, Bruno; PFEIFFER, Speck. *El control ciudadano del financiamiento político: una guía práctica sobre experiencias y desafíos*. Transparência Internacional, 2007.

STIGLITZ, Joseph E. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. New York: Norton & Company, 2012.

SUPREMO TRIBUNAL ELEITORAL. Disponível em: <<http://www.ste.jus.br>>. Acesso em 18 jul 2016.

TILLY, Charles. Citizenship, Identity and Social History. *International Review of Social History*, v.40, p.1-17, 1995a.

TILLY, Charles. The emergence of citizenship in France and elsewhere. *International Review of Social History*, v.40, p.223-236, 1995b.

TURNER, Bryan. *Equality*. Ellis Horwood Limited, 1986.

TURNER, Bryan S.. Outline of a Theory of Citizenship. *Sociology*, vol.24, n.2, p.189-217, 1990.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Humanity divided: Confronting inequality in developing countries*. 2013.

VAN GUNSTEREN, Herman. Four Conceptions of Citizenship. In: VAN STEENBERGEN, Bart (Ed.). *The Condition of Citizenship*. London: SAGE Publications, 1994. p. 36-48.

WALZER, Michael. Citizenship. In: BALL, Terrance; FARR, James; HANSON, Russell L. *Political innovation and conceptual change*. Cambridge University Press, 1989. p. 211-219.

YOUNG, Iris Marion. Polity and Group Difference: A critique of the ideal of Universal Citizenship. *Ethics*, v.99, n.2, p.250-274, 1989.

YOUNG, Lisa. Regulating campaign finance in Canada: Strengths and weaknesses. *Election Law Journal*, v. 3, n. 3, p. 444-462, 2004.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 287-336, 2005.