

O FINANCIAMENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS NA ÓTICA DA OLIGOPOLIZAÇÃO PARTIDÁRIA E SEUS REFLEXOS NA DEMOCRACIA

Leonardo Paradela Ferreira

RESUMO: O presente artigo aborda os modelos de financiamento partidário e eleitoral, com ênfase na avaliação dos impactos da adoção da origem pública dos valores e na necessidade de critérios de controle (*accountability*) bem como nas dificuldades para a transparência decorrentes da oligopolização partidária. Buscamos imputar protagonismo ao julgamento da ADI 4650 na luta pela lisura das eleições e combate a fontes transversas de corrupção, indicando as consequências no modelo eleitoral decorrentes da proibição da doação de pessoas jurídicas. Ao mesmo tempo em que significamos a autonomia partidária como um dos pilares da democracia constitucional, tentamos delimitar os entraves que uma autonomia absoluta, sem regras de integridade ditadas por órgãos externos de controle, determina na isonomia esperada de acesso aos recursos. Como fonte secundária de indicação de alternativas para assegurar essa isonomia, tratamos da necessidade do estabelecimento de teto de contribuição em valores absolutos para as pessoas físicas. Ao mesmo tempo sustentamos que o controle externo estatal do uso dos recursos do Fundo Eleitoral, seria mecanismo eficaz no enfrentamento do fenômeno da oligopolização partidária, tão perverso com as premissas de democracia interna dos partidos políticos. Se podemos afirmar que não há democracia sem o pluripartidarismo, podemos também afirmar que não há possibilidade de que a transferência de recursos públicos a esses partidos com a finalidade de financiamento das eleições possa significar doações descompromissadas. Nesse sentido o artigo defende o aprofundamento das regras de *accountability* como instrumento de consolidação da democracia no que tange aos pleitos eleitorais como fundamentos do princípio da alternância do poder tão caro à democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento Eleitoral. Controle Vertical e Horizontal. Oligopolização Partidária. Democracia.

ABSTRACT: This article addresses party and electoral financing models, with an emphasis on evaluating the impacts of adopting the public origin of values and the need for control criteria (*accountability*) as well as the difficulties for transparency arising from party oligopolization. We seek to give a leading role to the ADI 4650 trial in the fight for the fairness of elections and the fight against cross-cutting sources of corruption, indicating the consequences in the electoral model resulting from the ban on donations from legal entities. At the same time that we mean party autonomy as one of the pillars of constitutional democracy, we try to delimit the obstacles that absolute autonomy, without rules of integrity dictated by external control bodies, determines in the expected equality of access to resources. As a secondary source of indication of alternatives to ensure this equality, we address the need to establish a contribution ceiling in absolute values for individuals. At the same time, we maintain that external state control over the use of Electoral Fund resources would be an effective mechanism in confronting the phenomenon of party oligopolization, so perverse to the premises of internal democracy of political parties. If we can say that there is no democracy without multi-partyism, we can also say that there is no possibility that the transfer of public resources to these parties for the purpose of financing elections could mean uncommitted donations. In this sense, the article defends the deepening of accountability rules as an instrument for consolidating democracy with regard to electoral elections as foundations of the principle of alternation of power so dear to democracy.

KEYWORDS: Election Financing. Vertical and Horizontal Accountability. Political Party Oligopolization. Democracy.

INTRODUÇÃO

Discutir modelos de financiamento de campanhas eleitorais, sem dúvida é um dos desafios das democracias modernas, pois a premissa democrática da representação moldada

na alternância do poder delegado aos parlamentares, depende também da isonomia assegurada no pleito.

A decisão acerca da origem dos recursos e de sua utilização mais ou menos livre pelos seus destinatários, representa sempre um movimento pendular, que transita entre a autonomia partidária e a garantia da lisura do pleito.

O pensamento neoliberal na economia num cenário de antagonismos sociais exasperados, ganhou contornos de defesa política de um estado nacional cada vez menos ativo e regulador, resultando numa premissa de que supostamente quanto mais livre for o processo eleitoral, com as suas prioridades sendo definidas pelas regras intrapartidárias, mais consolidada seria nessa visão a democracia.

Em nosso artigo buscamos identificar que democracia e liberdade são conceitos que se complementam, não se confundem, que a liberdade absoluta sem regulamentação não se relaciona com o princípio democrático e tampouco assegura as relações republicanas.

Assim analisaremos os modelos de financiamento eleitoral na ótica da oligopolização partidária e no intuito de delimitar seus efeitos na democracia brasileira.

A juvenil democracia brasileira que, após o período autoritário do regime militar, ainda forma suas bases e consolida seus fundamentos, embora demonstre a força de suas instituições em momentos em que surgem ameaças à sua permanência, no campo eleitoral ainda busca ter regularidade regulamentar.

Nas últimas décadas transitamos entre modelos de financiamento partidário e eleitoral distintos, na expectativa de assegurar o acesso democrático e universal aos direitos políticos ativos e passivos de todo cidadão.

Na realidade do modelo de financiamento público ora adotado, várias hipóteses são apresentadas acerca dos desafios que as premissas democráticas precisam superar.

Nosso território de proporções continentais e nosso eleitorado crescente impulsionam as necessidades orçamentárias em campanhas eleitorais, pressionando o sistema a dispor de valores cada dia mais abrangentes para permitir a profundidade do alcance da divulgação das ideias partidárias e políticas.

Nesse cenário temos visto os gastos eleitorais crescerem vertiginosamente, culminando nas eleições de 2022 com o fantástico orçamento do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) no valor de R\$ 4.961.519.777,00, que, a título de exemplo, praticamente se iguala ao orçamento anual do Estado de Roraima, no mesmo ano de 2022, estimado em R\$ 5.418.562.116,00.

Gerir esses valores nas premissas da preservação da autonomia partidária, conjugada com a necessidade lógica da adoção de critérios de accountability dada a origem pública dos recursos, é desafio que devemos enfrentar, adotando parâmetros que busquem o equilíbrio entre os dois interesses tão igualmente caros à democracia.

A delegação de poderes inscrita na Lei 9.504/97, ao órgão de direção executiva nacional do partido receptor dos recursos, para ser efetiva na garantia do uso democrático do orçamento, dependeria de uma dinâmica interna partidária participativa, mas, na prática, encontra óbice na rígida e quase hereditária estrutura de poder estabelecida no âmbito das siglas partidárias.

Nesse cenário a crescente e já secular tradição de partidos políticos oligarquizados e dominados por grupos familiares, que administram a destinação desses valores, configura cláusula de barreira para um processo eleitoral que assegure o acesso universal a todo cidadão ao exercício do direito de participação no pleito, na qualidade de candidato.

Aprofundar esse debate é o primeiro passo para caminharmos para um modelo de financiamento ao mesmo tempo democrático e justo, que até por isso mesmo sirva de obstáculo às práticas abusivas, que de um lado abriam as portas para a corrupção e de outro terminavam evitando a necessária renovação dos quadros políticos.

1 ESTRATÉGIAS DE FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO

1.1 O JULGAMENTO DA ADI 4650 NO STF, A VEDAÇÃO DA DOAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS E A MODIFICAÇÃO NO MODELO DE FINANCIAMENTO NO BRASIL

Historicamente tínhamos o modelo de financiamento privado das eleições, que levava a uma corrida pré-eleitoral intensa de movimentos de bastidores políticos que tendiam a privilegiar quem já se encontrasse no poder.

Esses efeitos deletérios na democracia, suscitaram o debate não apenas político, mas também jurídico acerca da constitucionalidade de se permitir essas doações oriundas de pessoas jurídicas em especial por grande parte delas ocorrer de empresas que mantinham com o Governo contratos vigentes.

Durante período determinado nosso modelo de financiamento de campanha eleitoral, pela sua natureza, determinou um caminho de incremento de gastos nas campanhas (em especial as destinadas aos cargos majoritários) que dada sua profundidade passou a ter cada vez mais a necessidade de valores vultosos para o sucesso dos projetos políticos apresentados ao referendo da urna.

Nesse esteio as doações de pessoas jurídicas passaram a ser protagonistas nos rumos das eleições, dado que as siglas partidárias de maior representatividade e organização conseguiam nos fluxos de doações de campanha amearhar valores que, além de serem mais do que suficientes para atingir sua finalidade, terminavam por servir de oportunidade de desvio e de atos de corrupção e retribuição de favores pelos eleitos após o resultado das eleições.

Tal contexto foi bem delimitado na dissertação de mestrado apresentada por VEQUI (2021):

Nesse sentido, observa-se que entre as eleições de 2002 e 2014, os cinco maiores financiadores de campanhas eleitorais, juntos ultrapassaram a marca de 1,2 bilhão de reais em contribuições (234 milhões de dólares). São eles: a empresa de alimentos JBS SA, e outras quatro construtoras, a OAS, a Queiroz Galvão SA, a Camargo Corrêa e a Andrade Gutierrez²⁹. É fundamental destacar que estas empresas foram justamente as mais beneficiadas com as políticas governamentais de incentivo fiscal, alto investimento em obras de infraestrutura e manutenção da política industrial ³⁰.

1

Assim foi apresentada a ADI 4650 no STF, no intuito de reconhecer a inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais, o que tendo sido confirmado pela Corte Constitucional, no vazio jurídico que se apresentava, precipitou a alteração da Lei 9.504/97, criando novos mecanismos de financiamento e dando relevância ao modelo de Fundo Eleitoral com recursos públicos hoje vigente.

Em sua obra recente acerca da crise da democracia no Brasil, DE SOUZA NETO, 2020, imputa, aliás, maior relevância ao julgamento da supracitada ADI 4650 no combate às práticas de corrupção do que aos resultados construídos pela Operação Lava-Jato na Justiça Federal de Curitiba ao apurar vínculos entre os principais doadores de campanha e a PETROBRAS:

A principal contribuição do Judiciário no enfrentamento à corrupção não veio de qualquer processo criminal, muito menos da Lava Jato, mas da decisão proferida pelo STF na ADI nº 4650, em julgamento realizado em 2015, proibindo o financiamento das campanhas eleitorais por empresas.

[...]

Em uma democracia pluralista, cabe às Cortes Constitucionais preservar sua integridade. Se os procedimentos por meio dos quais se processam as disputas políticas e o debate de ideias não são estruturados de modo equânime, permitindo a participação livre e igual de todos os cidadãos, a legitimidade dos resultados também se compromete.²

¹ VEQUI, Matheus José. A Democracia Intrapartidária e o Financiamento Político no Brasil: Os Incentivos à Oligarquização. Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí-SC, julho de 2021, p. 26.

² DE SOUZA NETO, Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. São Paulo: Editora Contracorrente – EDUERJ, 2020.

Parece-nos claro que o marco zero do enfrentamento do desvirtuamento do financiamento de campanhas eleitorais, foi sem dúvida a ADI 4650, sendo os movimentos judiciais posteriores chancelas ao que já se desenhava como um caminho de mudança de cenário.

1.2 O DESVIO DE FINALIDADE DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA EM RAZÃO DA REGRA DE FINANCIAMENTO

A recente crise da democracia brasileira após os escândalos de corrupção na arrecadação de fundos para o financiamento eleitoral, provocou efeitos contundentes na fluidez dos modelos de campanha eleitoral, determinando ainda o redirecionamento da lógica do financiamento na expectativa de se assegurar maior alcance democrático no processo político.

Parte necessária dessa mudança seria a preservação da autonomia partidária descontaminada de vícios que pudessem representar a formação de feudos de privilégio.

Pressuposto constitucional insculpido no Art. 17, § 1º, a autonomia partidária é dogma do qual depende a democracia:

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Ao optarmos pelo modelo atual de financiamento eleitoral através de recursos públicos, entretanto, questões fundamentais relacionadas à responsabilidade no uso da verba pública, exsurtem como desafiadoras na preservação da autonomia partidária.

Desde a alteração determinada pela proibição de doações de pessoas jurídicas aos partidos para o financiamento das eleições, temos buscado encontrar esse equilíbrio, necessário para a democracia e fundamental para o controle do uso responsável dos recursos públicos.

A novel redação conferida ao Art. 16-C, § 7º, da Lei 9.504/97, transita nessa tênue fronteira entre a preservação da autonomia partidária e o fortalecimento do controle estatal acerca da utilização desses recursos afirmando que:

§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

Tal premissa adota como fundamento a necessidade de submissão ainda que ténue dos partidos políticos ao interesse público e democrático quando o assunto for a arrecadação de fundos públicos e seus critérios de utilização.

A doutrina tem se debruçado sobre o tema, como nos trechos abaixo colacionados de artigo publicado acerca da então PEC77 por SALGADO e GONÇALVES (2018):

Sem embargo, a autonomia partidária não pode ser interpretada de maneira absoluta. Como todo princípio constitucional, seu alcance depende da compreensão de todo o sistema e de seus princípios. Junto com a autonomia partidária, a Constituição estabeleceu como princípio estruturante do Estado – e com eficácia horizontal, alcançando as relações privadas – o princípio democrático. Assim, não se pode afastar certa disciplina legal de seu funcionamento dos partidos. A Lei 9.096/95, Lei dos Partidos Políticos, disciplina o caráter nacional das greis, a igualdade de direitos dos filiados, a exigência do apoio mínimo para sua criação, o registro de seus estatutos e alterações na Justiça Eleitoral. Por igual, comanda que os estatutos tragam normas sobre as condições e formas de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas, traz regras sobre o cancelamento de filiações, perda de mandato por infidelidade e sobre finanças e prestação de contas, entre outros itens. A exigência da diversidade de gênero, objeto do artigo 10, § 3º da Lei 9.504/97, interfere no modo com os partidos podem compor suas listas proporcionais.³

Sendo premissa democrática a autonomia partidária, necessário se apresenta o desafio de como interferir nessa autonomia fixando critérios de uso dos recursos disponíveis aos partidos políticos?

A exigibilidade de distribuição de valores para campanhas de estados onde o partido venha a possuir diretórios e candidatos, acompanhada da destinação de cotas mínimas de gênero, por exemplo, relativizam essa autonomia.

Embora a relativização da autonomia partidária pareça indiscutível, certo é que nesse tema de utilização transparente dos recursos essa aparente ingerência do poder público termina por reafirmar os princípios democráticos.

Sem a mínima participação dos órgãos de controle externos na visualização da utilização desses recursos públicos, correríamos riscos de que fossem desvirtuados.

Por exemplo, no estrito interesse do partido político e decorrente de determinada realidade fática, poderia pragmaticamente ser recomendável a aplicação exclusiva de recursos de forma prioritária aos candidatos de determinado perfil, em detrimento de outros, o que com

³ Salgado, Eneida Desiree e Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos. A reforma da vez: PEC 77 e a democracia intrapartidária. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-reforma-da-vez-pec-77-e-a-democracia-intrapartidaria-2808201>

certeza poderia ocorrer se vivenciávamos um modelo de administração de recursos sem nenhuma restrição de uso e sem prestação de contas dos valores recebidos.

1.3 A NECESSIDADE DA *ACCOUNTABILITY* ANTE A ORIGEM PÚBLICA DOS RECURSOS - REGRAS DE INTEGRIDADE

Ante a origem pública dos valores, não se tergiversa acerca da necessidade de estabelecer a lei parâmetros, ainda que mínimos, para o acesso estatal aos critérios do investimento dos fundos públicos de financiamento partidário e eleitoral.

Sendo assim o compromisso de *accountability* revela-se como inerente aos princípios que regem a boa governança corporativa, em especial naquilo que identificamos como de origem pública.

Definir regras de integridade e adotar estratégias de acesso aos dados dos gastos partidários por órgãos de controle externo é fundamental na estrutura democrática.

SPINOZA, *apud* TORMES (2017), assim definia o significado de *accountability*:

o termo accountability pode ser traduzido como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas.

Dando ênfase a essa premissa a atenta lição de GONÇALVES (2018) assim asseverou:

Existe a necessidade, republicana, de que as contas partidárias sejam tornadas disponíveis para exame e fiscalização da cidadania. O recebimento de recursos públicos limita a prerrogativa das pessoas, físicas ou jurídicas, de manter segredo sobre o modo como conduzem vida, atividades e negócios. As regras atuais sobre prestação das contas partidárias são, por excesso, permissivas. É possível, sem riscos à sobrevivência ou autonomia partidária, exigir maior clareza e constância nas prestações de contas dos partidos, responsabilizando-os e aos seus dirigentes m caso de má versação. Propostas como a da organização não governamental “Transparência Partidária”¹⁷, de padronização dos demonstrativos contábeis dos partidos são dignas de estudo e apoio.

Gonçalves, Luiz Carlos Dos Santos. *Direito Eleitoral* (p. 106). Atlas. Edição do Kindle.

Na mesma obra continua o consagrado autor GONÇALVES (2018):

Em razão do recebimento de recursos públicos e da proteção à transparência do pleito eleitoral, os partidos políticos devem prestar contas à Justiça Eleitoral. A Lei 9.096/95 exige que eles prestem contas anualmente, oferecendo balanço contábil do exercício financeiro encerrado até o dia 30 de abril do ano seguinte (art. 32).

Gonçalves, Luiz Carlos Dos Santos. *Direito Eleitoral* (p. 105). Atlas. Edição do Kindle.

1.4 DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Ao buscar equilibrar essa relação e as premissas que a caracterizam, navegamos nessa busca incessante tal qual os conquistadores Ibéricos no Sec. XIV, guiados mais pelas crenças do que pelas certezas, mais pela beleza que o horizonte promete, que pela dureza do caminho que leva até ele.

Construir um sistema de financiamento eleitoral que assegure ao mesmo tempo acesso democrático aos recursos públicos e autonomia partidária, é pois tarefa sensível e problemática.

Nesse contexto sempre bom lembrar da precisa lição de AIETA (2022), que adverte:

Não é, porém, absoluta a liberdade partidária. Fica ela condicionada a vários princípios que confluem, em essência, para seu compromisso com o regime democrático no sentido estabelecido pela Constituição. Trata-se da obrigação de resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana.⁴

Embora não sejam conceitos antagônicos entre si, muito ao contrário, em determinados momentos de tangenciamento de suas premissas, a democracia e a autonomia partidária revelam certo grau de conflito (ou tensões) de princípios igualmente relevantes.

A fórmula de superação do conflito é o grande gargalo da democracia constitucional brasileira.

Todo conflito de princípios igualmente relevantes no plano ontológico é desafiador, dado que na solução de qual deles deva preponderar em detrimento do outro, enfrentamos desafios voltados ao que seria a representação do justo, significando nessa ótica que um ligeiro equilíbrio entre esses, via de regra, seria aquilo que todo sistema justo buscaria.

Abordando esse dilema assim tem se manifestado a moderna doutrina eleitoral de SALGADO e GONÇALVES (2018):

A segunda é a previsão de mecanismos para que estes dinheiros públicos não sejam deixados exclusivamente ao talante das direções partidárias, desprotegendo setores que são, atualmente, sub-representados nas casas legislativas. Cumpre repetir e aprimorar medidas de ação afirmativa hoje previstas, timidamente, para a utilização do Fundo Partidário. O artigo 9º da Lei 13.165/2015 destina um mínimo de 5% e um máximo de 15% dos recebimentos para o custeio da campanha das candidatas mulheres.⁵

⁴ AIETA, Vania Siciliano. A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados. Revista Interdisciplinar de Direito, v. 20, n. 1, p.148-167, jan./jun., 2022. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença (UNIFAA).

⁵ SALGADO, Eneida Desiree e Gonçalves, Luiz Carlos dos Santos. A reforma da vez: PEC 77 e a democracia intrapartidária. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-reforma-da-vez-pec-77-e-a-democracia-intrapartidaria-2808201>

Resta claro na advertência de AIETA (2022) que adotar uma fórmula de controle lastreada em regras de *accountability* interessa sobremaneira a democracia, devendo ser o interesse de todos preponderante sobre o interesse exclusivo das cúpulas diretivas de partidos:

*A democracia precisa ser custeada e não há preço para seu implemento, mas, quando tratamos de recursos públicos, devemos com accountability, muita fiscalização e vigilância, monitorar os tantos desvios dos dirigentes. A democracia interna dos partidos políticos deve se consagrar como uma bandeira de todos.*⁶

Autonomia controlada, seria possível semanticamente essa expressão?

1.5 LIMITAÇÃO DE PERCENTUAL DA RENDA DE PESSOAS FÍSICAS E SEUS REFLEXOS NA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO FINANCIAMENTO ELEITORAL

Somado a esse grande desafio na busca do equilíbrio democrático, não é demais ressaltarmos que outros problemas a esse modelo atual se apresentam.

Como se os problemas de acesso ao financiamento público já não fossem suficientes, há ainda que se registrar que nesse atual sistema de arrecadação e distribuição de fundos, temos outro desequilíbrio revelado não na forma de utilização dos recursos públicos, mas agora na fonte de origem privada de doações de pessoas físicas conforme estabelecido na regra.

Na expectativa de se enfrentar as práticas de corrupção que marcaram o modelo anterior de financiamento privado de campanha a Lei 13.165/2015 conferiu nova redação ao § 1º, do Art. 23, da Lei nº 9.504/97, limitando em valor percentual da renda do doador a contribuição privada:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide ADIN 5970)

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Importante reflexão precisa ser realizada e se materializa na análise que enfrenta o desequilíbrio democrático, no critério de limitação de doação a percentual da renda de cada pessoa física que busca financiar as campanhas eleitorais de seus candidatos e agremiações de predileção.

⁶AIETA, Vania Siciliano. A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados. Revista Interdisciplinar de Direito, v. 20, n. 1, p.148-167, jan./jun., 2022. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença (UNIFAA).

Embora pareça lógico e justo, o critério de percentual determina, na prática, que a eventual contribuição de quem se localize no topo da pirâmide social se revele muito mais significativa e decisiva que a de quem, no peso eleitoral, teria a mesma relevância que os grandes doadores.

Em síntese a contribuição da doação privada dos super ricos do Brasil adquire no cenário da atual regulamentação relevância absolutamente desproporcional, se comparada ao potencial de doação pessoal do assalariado médio do Brasil.

Segundo dados do IPEA divulgados recentemente a renda média nacional dos assalariados é de R\$ 2.924,00, o que resultaria, num cálculo ligeiro, em uma potencial doação eleitoral de algo em torno de R\$ 3.800,00, no critério da lei.

Estipular um teto de valor que deva concomitantemente ao percentual de renda do doador ser observado, com certeza atenuaria o abismo atual e reduziria o dano ao princípio democrático da participação.

2 A ESTRUTURA PARTIDÁRIA NO BRASIL E A FORMAÇÃO DE OLIGARQUIAS NOS ÓRGÃOS DE COMANDO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

O modelo de campanhas eleitorais e de voto proporcional para a investidura no mandato por nós adotado, resulta em um crescente resultado de prorrogação de domínio político de verdadeiras oligarquias na representação política.

Em pesquisa disponível no site Transparência Brasil relativo ao cenário do Congresso Nacional eleito em 2014, temos a seguinte realidade:

Apesar de quase metade da Câmara ter sido “renovada” nas eleições de 2014, um padrão seguirá o mesmo: oligarcas e seus filhos, netos, cônjuges, irmãos e sobrinhos seguirão dando as cartas na legislatura que se inicia em 2015. Mapeamento da Transparência Brasil aponta que 49% dos deputados federais eleitos têm parentes políticos – número cinco pontos percentuais acima de levantamento idêntico realizado pela Transparência Brasil em junho deste ano com os representantes eleitos em 2010.

Entre os parlamentares com 35 anos ou menos a situação é ainda mais aguda: 85% dos deputados federais jovens eleitos são herdeiros de famílias políticas. Ou seja, boa parte da renovação foi apenas superficial – mudaram-se os sujeitos, mas os sobrenomes permanecem os mesmos. Entre os jovens herdeiros, mais de um terço (21) jamais havia sido eleita para algum cargo.⁷

De 2014 para cá, decorridas duas eleições para o parlamento, o cenário só se agravou.

Mandatos eleitorais convolveram-se nas capitâneas hereditárias do cenário político atual, em que cargos e sobrenomes se confundem e a administração partidária centralizada

⁷ Disponível em:

<https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Clãs%20políticos%20seguem%20dominando%20Congresso%20na%20próxima%20legislatura.pdf>

muitas vezes canaliza seus recursos àqueles que, nesse cenário, teriam o “DNA” da política e a capacidade de obter votação expressiva.

O recente fenômeno de candidatos que usam como nome social de urna sobrenome ligado a políticos populistas corrobora essa triste percepção.

3 REFLEXOS DA OLIGOPOLIZAÇÃO PARTIDÁRIA NA DEMOCRACIA

Se a oligarquia representa a concentração de poder nas mãos de poucas pessoas, o oligopólio potencializa essa concentração de poder nas estruturas.

O oligopólio como fenômeno originário das ideias econômicas poderia ser ligeiramente descrito como uma estrutura de mercado, na qual um pequeno número de empresas domina a maior parte da indústria ou mercado específico.

Transmutando esse conceito para a ciência política e em especial para a organização do pluripartidarismo brasileiro, poderíamos afirmar que vivenciamos um modelo peculiar, de pulverização de representação partidária no parlamento, mas de extrema concentração de relevância política em um número reduzidíssimo de siglas.

Nos meandros da organização administrativa dos partidos políticos, verificamos que os dois fenômenos indicados – oligarquização e oligopolização, tangenciam e se retroalimentam.

Nesse cenário tem se afirmado na doutrina que em GONÇALVES (2018) afirma o seguinte:

Os partidos, com poucas exceções, funcionam como instituições autocráticas e oligárquicas, não oferecendo aos seus filiados instâncias democráticas de decisão ou a renovação periódica de seus quadros dirigentes. A menção ao “regime democrático” constante do caput do art. 17 da Constituição⁷ é lida como referida, exclusivamente, ao modo de governo do país, sem repercussão no âmbito interno dos partidos. Essa interpretação é equivocada. Considerando que os partidos são entidades privadas que contam com favores, benefícios e recursos públicos, destinando-se, ademais, a disputar o poder, não é admissível que não funcionem democraticamente. Não pode o poder público financiar estruturas autocráticas e oligárquicas. Escrevemos, com Eneida Desiree Salgado os seguintes trechos: a autonomia partidária não pode ser interpretada de maneira absoluta. Como todo princípio constitucional, seu alcance depende da compreensão de todo o sistema e de seus princípios. Junto com a autonomia partidária, a Constituição estabeleceu como princípio estruturante do Estado – e com eficácia horizontal, alcançando as relações privadas – o princípio democrático.
Gonçalves, Luiz Carlos Dos Santos. *Direito Eleitoral* (pp. 98-99). Atlas. Edição do Kindle.

Assim, nesse cenário de oligarquias e oligopólios partidários que transformam a democracia moderna numa releitura da aristocracia de alhures e de outrora, temos percebido obstáculos duríssimos na consolidação da expectativa da representação política.

E essa tendência oligopolizada tende a se agravar com o fenômeno das Federações Partidárias, o que concentraria ainda mais o poder dos órgãos centrais dos partidos mais organizados e consolidados, fragilizando os demais.

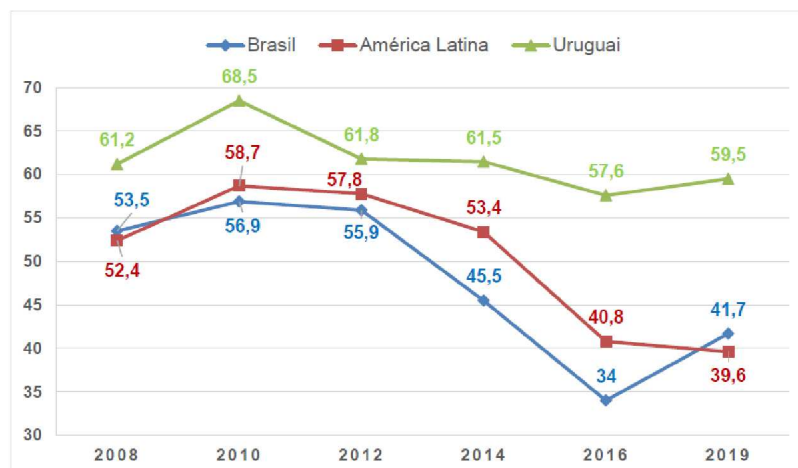
A atual dinâmica induz uma disrupção entre os índices de percepção do brasileiro acerca da confiabilidade na democracia e a confiabilidade nos partidos políticos.

Esse cenário inclusive é indicado por VEQUI (2021) em sua tese de mestrado apresentada na UNIVALI, em que afirma a fragilização da credibilidade dos brasileiros depositada em nossos partidos políticos.

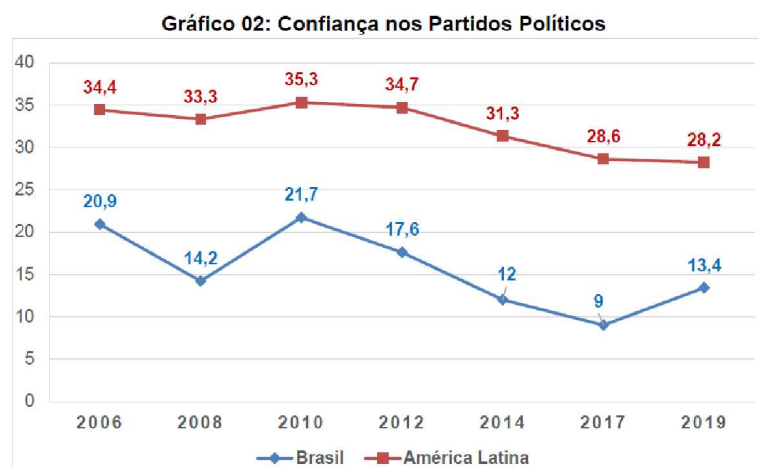
Enquanto podemos perceber um índice de credibilidade razoável depositado pelos brasileiros na democracia, o mesmo vetor quando abordado acerca das agremiações partidárias apresenta índice sofrível.

Vejamos o que afirma o autor:

Gráfico 01: Satisfação com a democracia



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do LAPOP



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do LAPOP²⁰

8

Pelo cenário traçado, nossa confiança na democracia hoje estaria 3 (três) vezes maior que aquela depositada em nossos partidos políticos, o que, em parte, pode ser explicado pelo processo de oligopolização crescente apoiado na oligarquização dessas siglas.

Embora na doutrina possamos encontrar divergências acerca da relevância da democracia interna partidária, para a garantia de que o processo eleitoral como um todo seja democrático, ficamos com as ideias de VEQUI (2021), que compreende que tais modelos se entrelaçam e são dependentes um do outro.

Se a regra do financiamento eleitoral público depende da democracia interna dos partidos políticos assegurar critérios justos na utilização desses recursos, natural que possamos apresentar críticas ao processo de oligopolização das siglas partidárias, que desvirtua os modelos de controle internos determinando que a cúpula partidária nacional (muitas vezes pertencente a uma verdadeira oligarquia) é que ao fim controle os atos dos diretórios, quando nas regras de accountability o recomendável seria o inverso.

O caminho do controle do uso justo e democrático dos recursos públicos no financiamento eleitoral, passa necessariamente pelo aperfeiçoamento da democracia intrapartidária, além de, naturalmente, desconstruirmos como efeito colateral dessa cruzada os índices deletérios de oligopolização que hoje podemos afirmar existir.

CONCLUSÃO

Parece-nos indiscutível a premissa da autonomia partidária como um dos pilares da democracia representativa em um Estado Democrático de Direito, assim como revela-se inquestionável de outra senda que padrões, ainda que mínimos, de controle estatal da

⁸ VEQUI, Matheus José. A Democracia Intrapartidária e o Financiamento Político no Brasil: Os Incentivos à Oligarquização. Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí-SC, julho de 2021, p. 21 e 23.

dinâmica do financiamento partidário, são imprescindíveis para o acesso democrático ao modelo de representação política.

O modelo de financiamento público em oposição ao privado que antes vigia é indubitavelmente mais democrático, entretanto, os desafios para que seu uso incorreto não resulte em retrocessos, principalmente no terreno tortuoso da corrupção eleitoral e na ausência de representatividade do cidadão comum na política, são imensos.

Adotar regras limitadoras do valor absoluto da contribuição de pessoas físicas é uma ferramenta necessária.

Ao mesmo tempo criarmos regras de gestão corporativa para um modelo de accountability que abarque os estreitos limites da autonomia partidária quando conjugados com o princípio democrático, é urgente e primordial.

Se podemos afirmar que a construção do modelo de financiamento pudesse ser a primeira geração do princípio democrático aplicado ao pleito eleitoral, a democracia intrapartidária seria a segunda geração desse mesmo sistema, que teria sua consolidação numa hipotética terceira geração representada pelo modelo de accountability.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. Direito eleitoral. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

SALGADO, Eneida Desiree; GONCALVES, L. C. S. . A reforma da vez: PEC 77 e a democracia intrapartidária. Jota, São Paulo, 29 ago. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-reforma-da-vez-pec-77-e-a-democracia-intrapartidaria-28082017>. Acesso em 15.set.2023.

DE SOUZA NETO, Cláudio Pereira. Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional. Editora Contracorrente, 2020.

SCHOENSTER, Lauren. Clãs políticos seguem dominando Congresso na próxima legislatura. Disponível em: <https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/Clãs%20políticos%20seguem%20dominando%20Congresso%20na%20próxima%20legislatura.pdf> . Acesso em 15.set.2023.

AIETA, Vânia Siciliano. A construção normativa sobre os partidos políticos na tramitação do novo Código Eleitoral - PLP 112/2021 na Câmara dos Deputados. Revista Interdisciplinar de Direito, v. 20, n. 1, p.148-167, jan./jun., 2022. Curso de Direito do Centro Universitário de Valença (UNIFAA). Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/1325>. Acesso em 15.set.2023.

VEQUI, Matheus José. A Democracia Intrapartidária e o Financiamento Político no Brasil: Os Incentivos à Oligarquização. Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí-SC, julho de 2021. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2838/DISSERTAÇÃO%20Matheus%20Vequi.pdf>. Acesso em 15.set.2023.

RODRIGUES, Marcus Leonardo Corrêa. Um Estudo Sobre a Democracia Interna dos Partidos Políticos: Os Casos do PT e PSDB. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos-SP. São Carlos, agosto de 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/15432/Marcus%20Rodrigues%20-%20Um%20estudo%20sobre%20a%20democracia%20interna%20dos%20partidos%20políticos%200os%20casos%20do%20PT%20e%20PSDB.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em 15.set.2023.

TORMES, Diego. Accountability: o que significa? Artigo publicado no site Politize. Disponível em: <https://www.politize.com.br/accountability-o-que-significa/> Acesso em 15.set.2023.