

PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL: ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA, COMPETIÇÃO ELEITORAL E FINANCIAMENTO PÚBLICO¹

Maria do Socorro Sousa BRAGA²
Adla BOURDOUKAN³

■ **RESUMO:** O objetivo deste trabalho é analisar a distribuição do fundo partidário e suas implicações para os padrões de estruturação da organização partidária e para a dinâmica de competição política dos partidos brasileiros. Para tanto, o fundo partidário será estudado em uma perspectiva histórica, e sua distribuição entre os partidos e no interior dos cinco principais partidos políticos (PP, DEM, PMDB, PSDB e PT) será examinada em suas instâncias nacional, estadual e municipal. Para essa análise serão utilizados documentos oficiais dos próprios partidos e do Tribunal Superior Eleitoral.

■ **PALAVRAS-CHAVE:** Financiamento político. Partidos políticos. Competição eleitoral. Organização partidária.

Introdução

Na ampla gama de estudos sobre os partidos políticos um dos aspectos fundamentais investigados diz respeito às fontes de financiamento de sua estrutura organizacional e das campanhas

¹ Uma versão deste artigo foi apresentada no XXX Encontro Anual da ANPOCS, em 2008, no GT Partidos e Sistemas Partidários. O material empírico utilizado faz parte dos seguintes projetos de pesquisa: **Partidos Políticos: Organização, Recrutamento Político e Representação**, desenvolvido no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Carlos, com financiamento da FAPESP, e da pesquisa de doutoramento **Financiamento Político e Competição Eleitoral em Perspectiva Comparada**, realizada no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, com financiamento da Capes.

² UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos. Centro de Educação e Ciências Humanas – Departamento de Ciências Sociais. São Carlos – SP – Brasil. 13565-905 – msbraga@ufscar.br.

³ Doutoranda em Ciência Política – USP – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas – Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo – SP – Brasil. 05508-900 – adla@usp.br.

eleitorais. Os padrões de relação entre organização partidária, competição eleitoral e financiamento político observados nos diversos sistemas partidários têm sido cruciais para verificar não somente a evolução e transformações sofridas pelos partidos ao longo dos dois últimos séculos mas também para a elaboração de novas tipologias desse tipo de organização política (KIRCHHEIMER, 1966; MAIR, 1989, 1997; MAIR; KATZ, 1995; GUNTHER; DIAMOND, 2003; PANEBIANCO, 2005).

O financiamento público de partidos e campanhas teve origem no início do século XX (o primeiro país a adotá-lo foi o Uruguai, em 1928), e se expandiu na segunda metade do século XX, principalmente entre países da Europa e da América Latina. Alguns autores, estudando esse fenômeno do ponto de vista europeu, vêem relação entre a diminuição do número de filiações partidárias e a adoção do financiamento público (ALEXANDER, 1989; NASSMACHER, 2001; MAIR; KATZ, 1995), mas essa relação não só não está estabelecida, como não se tem clareza sobre qual seria a direção causal: a diminuição do número de filiados levaria os partidos a buscar outras fontes de financiamento, ou a disponibilidade de outras fontes de financiamento faria com que os partidos não se esforçassem tanto para conquistar e manter novos filiados?

Nosso objetivo neste artigo é investigar um elemento extremamente relevante do financiamento político no Brasil: o financiamento público, que existe desde 1965 na forma do fundo partidário (Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos). No decorrer deste artigo procuraremos analisar as diferentes configurações do fundo partidário ao longo de seus 44 anos de existência, principalmente a forma como ele é distribuído entre os partidos políticos e internamente a esses partidos. Nossa preocupação volta-se para investigar essas questões entre outras, visando dar conta das relações entre organizações partidárias, competição eleitoral e financiamento público na recente democracia brasileira.

Para isso organizamos o texto em quatro seções. Na primeira, traçamos um breve quadro sobre as organizações partidárias existentes desde 1964, dando atenção especialmente a sua estrutura organizacional e seu desempenho nas urnas. Na segunda, discutimos o financiamento político no Brasil, com foco no fundo partidário, examinando como esse fundo tem sido distribuído entre os partidos políticos e internamente a eles.

Finalmente, na terceira e última seção traçamos as considerações finais.

Partidos políticos no Brasil desde 1964

O Golpe militar de 1964 pôs fim à primeira experiência importante de sistema partidário no Brasil. Mas a instauração do novo regime não levou à extinção dos partidos do regime de 1946. Estes iriam continuar a funcionar, mas já depurados de suas figuras mais combativas. Na verdade, o regime militar-autoritário que se instalou tinha características singulares: combinação de mecanismos de cunho marcadamente autoritário, repressivo e desmobilizador com mecanismos de uma estrutura democrático-representativa. O novo regime manteve em funcionamento o Congresso, o Judiciário e a Constituição de 1946. Isto fez emergir um processo complexo, heterogêneo, marcado por períodos de compressão e descompressão política, o que era consequência tanto da dinâmica de interação dos atores relevantes no interior do círculo dominante como também da interveniência de atores políticos que, embora diminuídos em sua capacidade de ação efetiva, em determinadas conjunturas assumiram relevância na definição do curso político seguido. Daí que, a preservação dos atores partidários, do Congresso, do Judiciário, e mais tarde da oposição representada pelo MDB, acabou tendo um papel mais importante do que aquele caráter formal/inautêntico a que estava associado inicialmente.

Os partidos somente seriam extintos em 1965, após uma crise política iniciada depois das eleições de governador, o que resultou na decretação do AI-2 (27/10/1965). Com o AC-4 (20/11/1965) determinava-se a criação de partidos cuja exigência crucial era o apoio de 1/3 dos senadores e 1/3 dos deputados. Configurou-se, assim, o sistema bipartidário compulsório com as formações partidárias da Arena e MDB agregando parlamentares oriundos dos partidos do antigo regime.

No que diz respeito à estrutura organizacional, de acordo com a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965, esses partidos políticos deveriam criar diretórios estaduais em, pelo menos, metade dos estados brasileiros. Já um diretório estadual somente poderia ser fundado se o partido tivesse criado órgãos locais em pelo menos um quarto dos municípios do estado. E mesmo para

a criação de um diretório municipal o partido precisaria possuir um número mínimo de membros filiados, fixado de acordo com o tamanho do eleitorado do município.

Em termos dos recursos financeiros, os novos partidos contariam com três fontes: a contribuição mensal dos membros com cargos eletivos, o *fundo partidário*, e as contribuições de simpatizantes. No caso do MDB, segundo Kinzo (1988, p.53), seus representantes eram obrigados a contribuir com 3% de seus rendimentos. Do total desses recursos 40% eram direcionados para o Diretório Nacional e 60% ao Diretório Estadual do parlamentar. As cotas do *fundo partidário* que cabiam a cada partido eram distribuídas trimestralmente pelo TSE ao diretório nacional⁴. A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 estabelecia ainda que as cotas do fundo recebidas por cada partido deveriam ser distribuídas internamente da seguinte forma: o diretório nacional deveria redistribuir no mínimo 80% aos diretórios estaduais, proporcionalmente ao número de representantes nas Assembléias Legislativas; os diretórios estaduais, por sua vez, deveriam redistribuir 60% aos diretórios municipais, proporcionalmente ao “número de legendas federais que o partido tenha obtido na eleição anterior em cada município” Como o MDB foi minoria na Câmara na maior parte do período sua cota desse fundo partidário foi bem menor do que a da Arena. Isso é o que podemos observar na tabela 1.

Tabela 1 – Resultados nacionais das eleições legislativas, 1966-78 (%)

Anos	Senado				Câmara Federal				Assembléias Estaduais			
	ARENA	MDB	Nulos e em branco	Total	ARENA	MDB	Nulos e em branco	Total	ARENA	MDB	Nulos e em branco	Total
1966	44,7	34,2	21,2	17.259.598	50,5	28,4	21,0	17.285.556	52,2	29,2	18,6	17.260.382
1970*	43,7	28,6	27,7	46.986.492	48,4	21,3	30,3	22.435.521	51,0	22,0	26,8	22.435.521
1974	34,7	50,0	15,1	28.981.110	40,9	37,8	21,3	28.981.015	42,1	38,8	18,9	28.922.618
1978	35,0	46,4	18,6	37.775.212	40,0	39,3	20,7	37.629.180	41,1	39,6	19,3	37.449.488

Fonte: Kinzo (1988, p.73).

*Em 1970 houve a renovação de dois terços do Senado. Portanto, o total corresponde ao dobro do número de votantes.

Em termos de desempenho eleitoral as eleições de 1974 marcaram um momento de inflexão. Nessas eleições legislativas,

⁴ Como veremos em seção seguinte o fundo partidário teve sua existência ininterrupta até os dias de hoje, embora tenha sofrido uma série de alterações, as principais delas a partir de 1995, com a publicação da lei 9.096/95.

o MDB elegeu 16 das 22 cadeiras em disputa para o Senado, e cresceu de 28 para 44% sua representação na Câmara dos Deputados. A partir desses resultados as eleições passaram a ter um caráter plebiscitário de rejeição ou não ao governo militar. Configurou-se uma tendência eleitoral no sentido do continuado declínio da Arena e crescimento do MDB, principalmente nas áreas urbanas. Observou-se uma diferenciação nas bases sociais dos dois partidos, com apoio proporcionalmente maior do segmento de trabalhadores ao MDB (LAMOUNIER, 1980). Em conseqüência, o governo militar passou a recorrer sistematicamente à manipulação da legislação eleitoral (Lei Falcão, Senador Biônico) e determinou a reformulação partidária a fim de evitar sua recorrente deslegitimação nas urnas. É com esse objetivo que propõe a reforma partidária para dividir a oposição em 1979.

Em dezembro de 1979, a Lei 6767 reforma a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, possibilitando a criação de outros partidos. Temos a partir de então a emergência de um novo sistema partidário conformado pelo PMDB, PDS, PT, PDT, PTB e PP. Este sistema foi ampliado depois da Emenda Constitucional de 1985, que estabeleceu a liberdade total de organização partidária (com a criação dos PCs, PSB, etc).

É importante salientar que o realinhamento partidário pós-1979 teve como ponto de referência a Arena e o MDB e não os partidos do regime de 1946 e sofreu a influência de outros fatores. Como, por exemplo, o tipo de transição democrática, ou seja, gradual e controlada, redundando em uma solução negociada que envolveu a oposição moderada e dissidentes do partido do governo (que formariam o PFL em 1985). Outro fator foi a inesperada morte de Tancredo Neves e suas conseqüências no PMDB. Um último elemento importante foram a Constituinte e as desavenças orquestradas naquele ambiente, resultando na organização do PSDB em 1988.

No que diz respeito à situação da estrutura organizacional inicial, o atual sistema partidário caracterizava-se, segundo Braga (2006), pela existência de cinco partidos que ostentavam perfis diferenciados, expressando posições político-programáticas definidas no espectro ideológico, dotados de recursos políticos e organizacionais muito desiguais que pudessem ser usados na competição política. Assim, ao lado de partidos efetivamente estruturados em âmbito nacional que concentravam a maioria dos quadros políticos, como o PDS e o PMDB, pois esses

partidos mantiveram suas estruturas organizacionais montadas durante a ditadura, o PTB, o PDT e o PT não dispunham dessa base organizacional territorial. Quanto aos parlamentares que ingressaram nesses últimos partidos esse número foi bem menor, decrescendo na ordem apresentada conforme mostra a tabela 2:

Tabela 2 – Filiação aos novos partidos pelos membros da ARENA e do MDB – Câmara Federal, agosto de 1982

Novos Partidos	Partidos Dissolvidos		TOTAL
	MDB	ARENA	
PMDB	136	32	168
PDS	28	196	224
PTB	11	3	14
PDT	9	—	9
PT	5	—	5
TOTAL	189	231	420

Fonte: Wesson e Fleischer apud Kinzo (1988, p.212).

Neste sentido, para o PMDB e o PDS, as primeiras disputas significaram a possibilidade de competirem abertamente e desenvolverem uma estrutura organizacional já existente; para o PTB e o PDT, com um número de parlamentares com maior inserção histórica na vida política nacional do país, representou um trabalho de articulação de estruturas organizacionais no nível estadual e local; mas, para o PT, 1982 significou a necessidade de organizar um partido político nacional a partir de bases muito precárias pois os recursos oriundos dos poucos parlamentares que conseguiu arremeter ainda se concentravam basicamente no estado de São Paulo. Ademais, o fato do dilema político colocado ainda se dar em termos plebiscitários: apoiar ou não o regime autoritário em prol do restabelecimento da democracia representativa fez com que muitos setores da classe política identificados com os ideários da esquerda e da sociedade civil continuassem vendo o PMDB como o partido mais capaz de atingir esse objetivo. No entanto, suas atuações contraditórias/inefazes na condução da política econômica nacional ao lado do PFL ao longo da redemocratização promoveram mudanças substanciais na correlação de forças partidárias, dando corpo ao espectro político e distância entre essas forças do sistema. Esse problema refletiu-se, obviamente, na representação dos

partidos nas primeiras eleições que inauguram o atual sistema de partidos.

De acordo com Soares (1973), a representação nas eleições reflete a estruturação partidária. A estruturação é, portanto, um processo que tem uma dimensão temporal. Não obstante, as implicações eleitorais deste processo dependem de sua interação com as estratégias de ação e organização dos líderes partidários nos locais onde esse processo se efetua, as quais, por sua vez, são condicionadas pelas características das instituições políticas, especialmente os sistemas eleitorais e a organização territorial de poder político. Neste sentido, regimes democráticos federais presidencialistas, caracterizados pela distribuição territorial de poder e autoridade entre esferas governamentais autônomas, oferecem uma estrutura dual de oportunidades que incentiva os partidos políticos a se organizarem e atuarem com vista à conquista de cargos eletivos em ambas às esferas. Deste modo, o processo de estruturação dos partidos políticos seguiu uma lógica que é própria do sistema institucional, ou seja, as estratégias de sobrevivência de qualquer partido passam pela disputa política nos estados e nos municípios. Conseqüentemente, os partidos que conformam o sistema partidário nacional terão que coordenar, tendo em vista a sua própria sobrevivência no jogo político, estratégias de competição para o município, o estado e a União.

Para isso os atuais partidos contam com incentivos públicos diretos, como por exemplo, o horário eleitoral gratuito (HGPE) e o fundo partidário com cotas cada vez mais vultosas depois de 1996, conforme veremos em seção posterior. Nessa quadratura democrática a distribuição desse fundo também segue critérios de representatividade alcançada na Câmara dos Deputados.

Na tabela 3 podemos verificar o desempenho eleitoral dos partidos brasileiros. Para isso organizamos os partidos entre grandes (aqueles com mais de 7% dos votos) médios (de 4% até 6% dos votos) e pequenos (menos de 3,9% dos votos) conforme os votos obtidos nas eleições de 2006. Devido ao grande número de partidos pequenos em cada pleito resolvemos separá-los em dois grupos PPD (partidos pequenos de direita) e PPE (partidos pequenos de esquerda).

Tabela 3 – Resultados das eleições para a Câmara dos Deputados, 1982-06 (%)

	1982		1986		1990		1994		1998		2002		2006	
	VOTOS	%												
PDS/ PPR/ PPB/ PP	17.775.738	43,2	3.731.735	7,9	3.609.196	8,9	4.201.563	9,2	7.553.169	11,3	6.840.041	7,8	6.660.951	7,1
PFL/ DEM			8.374.709	17,7	5.026.474	12,4	5.830.916	12,8	11.525.279	17,3	11.706.231	13,4	10.182.308	10,9
PTB	1.829.055	4,4	2.110.467	4,5	2.277.882	5,6	2.378.808	5,2	3.768.196	5,7	4.052.107	4,6	4.397.743	4,7
PL/PR			1.335.139	2,8	1.721.929	4,3	1.591.777	3,5	1.643.941	2,5	3.780.259	4,3	4.080.272	4,4
PMDB	17.666.773	43	22.633.805	47,8	7.798.653	19,3	9.203.551	20,3	10.105.896	15,2	11.692.011	13,4	13.580.517	14,6
PSDB					3.515.809	8,7	6.373.903	14	11.681.956	17,5	12.534.774	14,3	12.689.073	13,6
PDT	2.394.723	5,8	3.075.429	6,5	4.068.078	10	3.237.289	7,1	3.774.511	5,7	4.482.528	5,1	4.854.017	5,2
PSB			450.948	1	756.034	1,9	974.538	2,1	2.273.219	3,4	4.616.860	5,3	5.730.612	6,1
PT	1.458.719	3,5	3.253.999	6,9	4.128.052	10,2	5.959.854	13,1	8.786.528	13,2	16.093.987	18,4	13.989.859	15
PPD ¹			1.858.144	3,9	7.205.824	17,8	5290719	11,6	4077099	6,1	7.651.857	8,7	5.872.729	6,3
PPE ²			530.956	1,1	640.444	1,6	668.379	1,5	1.770.497	2,6	4.382.143	5	11.146.606	12
TOTAL	41.125.008	100	47.311.158	100	40.498.769	100	45.447.744	100	66.600.077	100	87.549.923	100	93.184.687	100

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TSE e banco de dados eleitorais <http://jaironicolau.iuperj.br/>

¹PPD = Partidos Políticos de Direita entre 1986-2006 (PDC, PSC, PMB, PH, PMC, PASART, PPB, PTR, PND, PRT, PNR, PCN, PTN, PN, PRN, PDI, PRP, PST, PRS, PSD, PAS, PSL, PD, PLH, PRONA, PTC, PHS, PSDC, PTdoB, PAN, PSU, PAP, PEB, PBM, PTRB, PRTB E PGT.

²PPE = Partidos Políticos de Esquerda entre 1986-2006 (PCB/PPS, PS, PMN, PV, PSTU, PSOL ,PCB E PCO).

Como podemos ver até 1986 a composição de forças políticas existentes no regime anterior se manteve como base das principais organizações partidárias, mesmo com a divisão no partido que deu sustentação aos governos autoritários: PMDB, PFL e PDS. Entre os novos partidos criados em 1982, o PT e o PDT começaram a lograr um apoio eleitoral mais consistente. Surgem vários partidos pequenos com expressão eleitoral ínfima. No pleito de 1990, o poder na Câmara Federal passou a ser dividido entre vários partidos. Dois grandes partidos permaneceram mantendo as maiores bancadas: PMDB e PFL. O PDS continuou praticamente estável. Já o PT e o PDT aumentaram consideravelmente seu apoio eleitoral. O PSDB alcançou um êxito razoável para sua segunda disputa. Houve também um forte aumento das votações

dos partidos pequenos de direita que juntos somaram 17,8% do total de votos nacionais. Já os partidos pequenos de esquerda ficaram estáveis.

Nos pleitos de 1994 e 1998 tivemos uma Câmara com basicamente cinco grandes forças partidárias: PMDB, PFL, PSDB, PT e PPB/PPR. Os partidos médios mantêm votação razoável, embora o PDT apresente tendência de declínio. Os PPD, embora com alta votação, também começam a demonstrar perda consistente de apoio eleitoral, especialmente no ano de 1998. Já os PPE começam trajetória inversa aumentando muito lentamente sua expressão eleitoral.

Nas duas últimas eleições realizadas para a Câmara, 2002 e 2006, os cinco mesmos partidos permaneceram com o maior apoio no eleitorado. No entanto houve mudanças significativas entre as posições ocupadas: em 2002, pela primeira vez, o PT logrou a maior bancada. A segunda maior bancada ficou com o PSDB. Já a terceira posição foi obtida pelo PFL, com o PMDB bem próximo na quarta posição. O PP, por sua vez, continuou em tendência declinante. O mesmo ocorreu com os partidos pequenos de direita, chegando a 6,3 do total dos votos nacionais. Um dado digno de nota, observado nesses dois pleitos, diz respeito ao crescimento significativo do contingente do eleitorado que passou a votar em um dos PPE, chegando a 12% nas eleições de 2006. Uma das explicações possíveis para isso deve ter a ver com a chegada do PT no governo federal, pois decisões governamentais que redundaram em conflitos e desavenças internas resultaram na saída de filiados históricos e na conseqüente criação do PSOL. Para além da formação de mais um partido de esquerda, a guinada do PT para a centro-esquerda do espectro político-ideológico, coligando-se com partidos inclusive da direita, deixou o eleitorado brasileiro identificado com posições de esquerda mais livre para votar em outras opções do mesmo campo político.

Ainda no que se refere aos recursos financeiros dos partidos, a serem usados em sua estrutura organizacional e nas campanhas eleitorais, estes podem ser originários do fundo partidário, de contribuições de seus filiados (cujas maiores somas vêm daqueles membros eleitos para cargos eletivos) e simpatizantes; de doações na forma da lei de setores da sociedade civil bem como de rendas eventuais e receitas de serviços decorrentes de atividades financeiras e partidárias. Embora ainda não seja

possível elencar todos os montantes recebidos por partido segundo as fontes mencionadas, podemos observar que o número de filiados aos mesmos apresenta uma variação significativa quando comparadas as regiões do país.

Tabela 4 – Número médio de filiados dos principais partidos por região do país em 2004

		PMDB	PSDB	PT	PFL	PP
CENTRO OESTE		444,4	222,1	171,2	210,9	187,4
NORDESTE		207,7	152,7	108,8	180,4	161,4
NORTE		254,5	171,7	138,3	165,1	165,7
SUDESTE		523,0	277,6	276,6	197,6	279,5
SUL		435,6	185,9	180,2	214,7	358,9
Total*	Média	374,5	204,1	182,4	193,9	241,7
	Filiados	2.057.523	1.078.743	979.806	1.044.456	1.304.328

Fonte: Braga e Borges (2008).

*Total dos cinco partidos analisados.

Segundo a tabela 4, elaborada a partir de dados oficiais do TSE por Braga e Borges (2008), podemos verificar que o PMDB ainda é o partido com a maior média de filiados por região. Entre as regiões suas maiores taxas estão concentradas no sudeste, centro-oeste e sul. Em seguida vem o PP, com maiores somas de filiados no sul e sudeste, justamente onde estão os estados que lhe dão maior apoio eleitoral. Depois vem o PSDB, cujo maior volume de filiados está nas regiões sudeste e centro-oeste. Por mais curioso que seja o PFL/DEM também apresenta maior filiação entre o eleitorado dessas duas regiões e também do sul. Entre os cinco partidos o PT foi o que apresentou a menor fatia de adeptos. Entre as regiões os eleitores dos estados do sudeste são os mais propensos a se filiarem ao partido, berço de formação da sigla. Mas, devido à preocupação do PT em realizar periodicamente recadastramento de seus membros seu montante talvez seja justamente o mais aproximado do real.

Por esses dados, portanto, o PMDB deveria ser o partido mais beneficiado no tocante aos recursos oriundos dos filiados, enquanto o PT teria a menor participação dessa fonte em sua receita total. Para isso ocorrer os partidos deveriam ter regras ao menos semelhantes quanto às atribuições de seus membros no que diz respeito ao financiamento partidário. Além disso, teríamos que observar uma lógica de atuação mais intensa dos filiados nas atividades orgânicas dos partidos. Como será que

nossos partidos se sustentam financeiramente? O que dizem suas regras internas? Nas próximas seções tentamos desvendar algumas dessas questões.

Financiamento político no Brasil

O termo *financiamento político* se refere tanto ao financiamento de campanhas eleitorais, isto é, ao financiamento de partidos políticos e candidatos durante o período eleitoral, como ao financiamento de partidos políticos entre eleições.

Os recursos para o financiamento político podem vir dos próprios partidos ou de contribuições de fontes públicas e/ou privadas. Estudo realizado em 2003⁵ constatou que o financiamento parcialmente público está bem disseminado no mundo: 74,8% de 111 países democráticos contam com financiamento público para partidos políticos e/ou campanhas eleitorais *em alguma medida* – a porcentagem do financiamento público em relação ao financiamento total nesses países varia bastante, como exemplificado coluna 8 da tabela abaixo:

Tabela 5 – Financiamento político em países selecionados

Financing of Political Parties: Sources and Amount of Funding										CESifo  DICE	
	Year of survey	Private funding		Corporate funding		Public funding		Total		GDP in bill €	Total in % of GDP
		Amount in mill €	% of total	Amount in mill €	% of total	Amount in mill €	% of total	Amount in mill €	% of total		
Austria	1998	43.6	21.0	17.3	8.0	147.4	71.0	208.3	100	204.8	0.102
France	1998	60.0 ^(a)	40.0 ^(a)	15.0 ^(a)	10.0 ^(a)	75.0	50.0 ^(a)	150.0 ^(a)	100	1,404.8	0.011
Germany	1999	241.0 ^(a)	61.5	33.0	8.5	1,230 ^(a)	30.0 ^(a)	392.3	100	2,025.5	0.019
Italy	1999	n.a.	n.a.	1,660 ^(a)	n.a.	50.0 ^(a)	n.a.	1,710 ^(a)	100	1,165.7	0.147
Netherlands	1999	5.15 ^(a)	31.3	few	few	4.35 ^(a)	26.5	16.4 ^(a)	100	401.1	0.004
Spain	1998	n.a.	<= 10	n.a.	n.a.	56.3	up to 90	96.5 ^(a)	100	608.8	0.016
Sweden	1999	62.0 ^(a)	44.0	few	few	70.5 ^(a)	50.0 ^(a)	141.0 ^(a)	100	246.6	0.057
United Kingdom	1997	97.0	95.0	5.23	5.0	none	none	102.23	100	1,547.9	0.007
Australia	1998	13.0 ^(a)	39.0 ^(a)	few	few	20.0	61.0 ^(a)	33.5	100	445.8	0.008
Canada	2000	37.1	69.7	16.0	30.2	0.03	0.1	53.1	100	774.7	0.007
Japan	1999	low	low	725 ^(a)	50.0 ^(a)	495 ^(a)	34.0	1,459	100	4,319.4	0.034
United States	1999-2000	741.0	60.0	495.1	40.0	none	none	1,236.1	100	10,708.9	0.012

Notes: Some data are unavailable. Some amounts given in national currencies have been converted into Euro. Data are not always comparable. The figures given relate only to costs of the political parties, not to those of the whole political system.
(a) Data are estimated due to lacking transparency.

Fontes: Nassmacher (2001), International IDEA (2003)

O Brasil é um desses 111 países democráticos estudados que contam com financiamento público, pois transfere aos partidos políticos recursos de forma direta – via fundo partidário – e

⁵ INTERNATIONAL IDEA (2003).

indireta – principalmente na forma de cessão de tempo no rádio e na TV para propaganda partidária e eleitoral. O foco deste artigo é a transferência direta de recursos do Estado para os partidos políticos e sua relação com a organização partidária e seus possíveis efeitos sobre a competição eleitoral.

O fundo partidário

O fundo partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos) foi criado em 1965, no período da ditadura militar, e teve existência ininterrupta até os dias de hoje, embora nesses 44 anos tenha sofrido uma série de alterações. Em 1995, já sob a Constituição de 1988, foi publicada a Lei dos Partidos Políticos (lei n. 9.096/95), que deu as diretrizes para o funcionamento do fundo partidário no período democrático atual. 1965 e 1995 são, portanto, os anos em que os principais marcos legais do fundo partidário foram estabelecidos.

A Lei dos Partidos Políticos de 1995 trouxe uma grande novidade para o fundo partidário: o acréscimo de dotações orçamentárias da união às demais fontes de recursos – que são multas e penalidades, doações e recursos destinados por lei. As dotações orçamentárias, que vinculam o montante total do fundo partidário ao número de eleitores, são responsáveis pela maior parte dos recursos do fundo partidário – nos últimos dez anos, o percentual de recursos provenientes de dotações orçamentárias variou de 78% a quase 95% dos recursos totais do fundo. Embora não tenhamos disponíveis dados a respeito dos montantes distribuídos pelo fundo partidário antes de 1995, fica claro que os recursos distribuídos pelo fundo a partir de 1995 devem ter sido bastante superiores aos distribuídos entre 1965 e 1994.

Quadro 1 – Fontes de recursos do fundo partidário

Lei Orgânica dos Partidos Políticos – 1965 (lei n.4.740, de 15 de julho de 1965)	Lei dos Partidos Políticos – 1995 (Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995)
Art. 60. É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído: I – Das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II – Dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; De doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o art. 75, inciso V	Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por: I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III – doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Neste artigo vamos tratar de dois outros pontos fundamentais nos quais os fundos partidários de 1965 e o criado a partir de 1995 diferem: 1) a forma de distribuição dos recursos entre os partidos, e 2) a forma de distribuição internamente a eles.

A distribuição do fundo partidário entre os partidos

A distribuição do fundo partidário entre os partidos pode ser feita de várias formas, atendendo a diferentes critérios. Esses critérios alocativos têm, por sua vez, efeitos sobre a competição eleitoral, uma vez que podem resultar em recursos concentrados em um pequeno número de partidos ou dispersos entre um número maior de partidos (BOURDOUKAN, 2008).

Ao longo dos 44 anos de existência do fundo partidário no Brasil, três desses critérios foram utilizados, ocasionalmente de forma simultânea: divisão igualitária para todos os partidos, divisão proporcional ao número de votos obtidos pelos partidos na última eleição e divisão proporcional ao número de cadeiras de cada partido na Câmara dos Deputados. A distribuição da maior parcela dos recursos, no entanto, oscilou entre os dois últimos critérios. Se fossemos ordenar esses critérios distributivos em

uma escala de acordo com o número de partidos beneficiados, diríamos que a divisão igualitária de recursos entre os partidos ocupa um extremo, potencialmente contemplando o maior número de partidos⁶. A divisão de acordo com o número de votos ocuparia uma posição intermediária nessa escala, já que condiciona o recebimento de recursos ao “peso” eleitoral de cada partido, e a divisão de acordo com o número de cadeiras ocuparia o outro extremo, uma vez que além de condicionar a distribuição de recursos ao “peso” eleitoral dos partidos, ainda a submete aos filtros da fórmula eleitoral que transforma votos em cadeiras e da eventual existência de cláusulas de barreira.

A análise da legislação referente ao fundo partidário nesses 43 anos mostra que houve uma tendência à adoção de critérios distributivos que concentrassem recursos em um número pequeno de partidos. A própria criação do fundo em 1965 pode ser entendida em um contexto em que havia interesse por parte do governo militar de limitar a competição eleitoral a um pequeno número de partidos – interesse que se materializaria, logo em seguida, na extinção dos partidos políticos e imposição de um sistema bipartidário. Nessa mesma linha, o retorno a um sistema multipartidário, em 1979, foi acompanhado por uma distribuição de recursos mais concentrada nos maiores partidos.

Já no período democrático, os critérios para a distribuição dos recursos foram relaxados: a distribuição não seria mais feita proporcionalmente ao número de cadeiras na Câmara (o critério mais concentrador dos três analisados), mas sim proporcionalmente ao número de votos conquistados na última eleição. A lei dos partidos políticos de 1995 previa um período de transição até 2006, após o qual a quase totalidade dos recursos do fundo (99%) seria distribuída aos partidos com representação na Câmara, proporcionalmente ao número de votos na eleição anterior. Essa distribuição não chegou a ser implementada, uma vez que após um episódio que envolveu uma certa “criatividade jurídica” por parte do TSE, o Congresso aprovou uma distribuição um pouco menos concentradora dos recursos do fundo partidário.

A seguir, examinaremos com mais detalhes as diversas configurações do fundo partidário ao longo de seus 43 anos de existência.

⁶ Desde que o requisito mínimo para reconhecimento da existência dos partidos não seja demasiadamente restritivo.

Quando foi criado, em 1965, o fundo partidário previa distribuição de 20% de seus recursos para todos os partidos políticos e 80% para os partidos que tivessem representação na Câmara, proporcionalmente ao número de deputados⁷. Pouco mais de três meses após a criação do fundo, no entanto, o Ato Institucional n. 2 extinguiu os 13 partidos que estavam em funcionamento e instaurou compulsoriamente um sistema bipartidário.

O bipartidarismo artificialmente criado no período do governo militar teve fim em 1979. Mas juntamente com a possibilidade de criação de novos partidos ocorreu a primeira grande mudança na forma de distribuição do fundo partidário: a lei 6767/79 aumentava a parcela de recursos do fundo que seria distribuída aos partidos que conquistassem representação na Câmara de 80% para 90%⁸.

Em 1981, esse critério de distribuição foi novamente modificado, e a totalidade do fundo partidário passou a ser integralmente distribuída entre os partidos que tinham representação na Câmara, proporcionalmente ao número de deputados⁹. Em março de 1983, uma decisão do TSE tornou ainda mais restritiva a distribuição do fundo partidário: o TSE interpretou que, dos cinco partidos que tinham representantes na Câmara naquele momento¹⁰, somente PDS e PMDB cumpriam as exigências de funcionamento previstas no artigo 152 da

⁷ Lei Orgânica dos Partidos Políticos (lei n.4.740, de 15 de julho de 1965) “Art. 62. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da data do depósito a que se refere o §2º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos diretórios nacionais do partido, obedecendo ao seguinte critério: I - 20% (vinte por cento) do total do fundo partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos; II - 80% (oitenta por cento) será distribuído proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados. §1º. Nos cálculos de proporção a que alude este artigo, tomar-se-á por base a filiação partidária que constar da diplomação dos candidatos eleitos”

⁸ “Art. 97. I -10% (dez por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais aos partidos em funcionamento; II - 90% (noventa por cento) serão distribuídos proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados.”

⁹ Lei n. 6.937, de 31 de agosto de 1981 “Art.3º. Os recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos correspondentes ao saldo de 1979 e os efetivamente arrecadados em 1980, inclusive as importâncias resultantes do excesso de arrecadação serão distribuídos pelo Tribunal Superior Eleitoral aos Diretórios Nacionais dos Partidos, observando o disposto no §1º. deste artigo. §1º. Os recursos mencionados no caput deste artigo serão: I- Divididos em tantas cotas quantos forem os membros da Câmara dos Deputados; II - Distribuídos aos partidos políticos, após o seu registro definitivo, na proporção de sua representação na referida Câmara. §2º. Na distribuição dos recursos a que se refere este artigo não se aplicarão os incisos I e II do art.97 da Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971, salvo quanto à proporcionalidade da representação dos partidos na Câmara dos Deputados”

¹⁰ O número de cadeiras obtidas por partido nas eleições de 1982 foi o seguinte: PDS: 235; PMDB: 200; PDT: 23; PTB: 13; PT: 8; Total: 479 (Fonte: Dados Eleitorais no Brasil, em www.jaironicolau.iuperj.br).

Emenda Constitucional n.11, de 1978¹¹. A resposta do Congresso foi rápida: em 14 de abril de 1983, pouco mais de um mês após a resolução do TSE, foi aprovada a lei n. 7.090, que abolia os requisitos anteriores para que se considerasse um partido “em funcionamento” e, portanto, apto a receber os recursos do fundo partidário: “Art. 4º – Até o exercício financeiro de 1986, considera-se em funcionamento, para os efeitos do artigo 97 da Lei n.5.680, de 21 de julho de 1971 – Lei Orgânica dos Partidos Políticos-, o partido político representado na Câmara dos Deputados”. Com essa nova lei, aprovada de forma bastante rápida, além de PDS e PMDB, também PDT, PTB e PT poderiam receber recursos do fundo.

Um episódio semelhante a esse viria a ocorrer em 2007, como vai ser visto adiante. Nos dois casos houve uma modificação na regra de distribuição do fundo partidário provocada por uma interpretação legal do TSE. Embora nesses dois episódios a ação do TSE e dos partidos esteja com o sinal trocado – em 1983, a ação do TSE resultava em benefício aos maiores partidos, enquanto em 2007 sua ação declaradamente visou favorecer os menores partidos – o que chama a atenção em ambos os casos foi a reação extremamente rápida do Congresso Nacional, indicando que este é um tema bastante importante para os atores políticos.

As mudanças seguintes viriam no período democrático, com a Lei dos Partidos Políticos de 1995. Essa lei distribuía os recursos do fundo partidário – agora já acrescido das dotações orçamentárias, o que aumentava de forma significativa o montante total de recursos – da seguinte forma: “I – um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; II – noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados” (Lei 9.096/95, art. 41). Mas essa distribuição não seria aplicada imediatamente: para as duas legislaturas seguintes a lei previa

¹¹ Emenda Constitucional n. 11, de 1978 Art. 152 § 2º – “O funcionamento dos partidos políticos deverá atender às seguintes exigências: I – filiação ao partido de, pelo menos, 10% (dez por cento) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos; ou II – apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles; III – atuação permanente, dentro do programa aprovado pelo tribunal superior Eleitoral; IV – disciplina partidária; V – fiscalização financeira.”

disposições transitórias, de forma que essa distribuição somente seria aplicada em 2007.

De acordo com o que determinavam as disposições transitórias, no período 1995-1997, 29% do fundo partidário foram destacados para distribuição aos partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, na proporção da representação parlamentar filiada no início da Sessão Legislativa de 1995 (lei 9.096, art. 56). Já para o período seguinte, 1998-2006, vinte e nove por cento do Fundo Partidário foram destacados para distribuição aos partidos que cumpriram o disposto no art. 13 ou no inciso anterior, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (lei 9.096, art.57). De acordo com interpretação do TSE, os restantes 71% foram distribuídos de acordo com o previsto no artigo 41, ou seja, 99% proporcionalmente ao número de deputados dos partidos que cumprissem as condições do artigo 13, e 1% para os demais partidos.

Mas, antes que a distribuição prevista no artigo 41 da lei 9.096/95 pudesse entrar em vigor, o STF decidiu pela inconstitucionalidade da cláusula de barreira especificada no artigo 13 da lei 9.096/95. O artigo 13 estipulava que, para ter direito a funcionamento parlamentar, o partido deveria obter “o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.”

O fim da cláusula de barreira gerou um vácuo legislativo quanto à divisão do fundo partidário. Mas ao invés de a questão ser retornada para o Congresso, pois se tratava de gerar nova legislação, o TSE chamou para si essa responsabilidade, e em 6 de fevereiro de 2007 publicou a resolução n. 22.506, estipulando uma nova forma de distribuição dos recursos do fundo partidário¹². A distribuição proposta pelo TSE combinava os artigos 56 e 57 das disposições transitórias da lei 9.096/95, ignorando o fato de que essas disposições seriam válidas apenas para o período 1995-

¹² A distribuição estipulada pelo TSE seria a seguinte: I) 29% para partidos com estatutos registrados no TSE, na proporção da representação parlamentar filiada no início da Legislatura em curso, segundo o artigo 56, item vi, da lei 9.096/95; II) 29% para partidos com estatuto no TSE que tenham concorrido ou venham a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representantes em duas eleições consecutivas em, no mínimo, cinco estados, obtendo, ainda, 1% dos votos apurados no país, não computados os brancos e os nulos e distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos deputados, segundo o artigo 57, item II, da Lei 9.096/95; III) 42% de 100% do fundo para todos os partidos com estatutos registrados no TSE;

2006, e, como comenta Ferraz Júnior (2008), criativamente decide, sem qualquer base legal, distribuir os restantes 42% entre todos os demais partidos com estatutos registrados no TSE.

A intenção do TSE era claramente de influenciar o sistema partidário e, por extensão, a competição eleitoral, como as declarações do ministro Cesar Asfor Rocha, relator do processo no TSE permitem constatar:

“A vantagem [da decisão] é de prestigiar os partidos menores. Os partidos precisam, evidentemente, de recursos financeiros para sobreviver. Se, por serem pequenos, eles tiverem impossibilidade de receber recursos do fundo partidário, vai ser criado um círculo vicioso: eles não crescem porque não têm recursos, e não têm recursos do fundo partidário porque são pequenos”¹³.

A reação dos maiores partidos, os mais prejudicados pela resolução, foi rápida: na tarde de 7 de fevereiro de 2007, representantes do PT, PMDB, PFL e PSDB se reuniram para discutir um novo projeto de lei que revertesse a distribuição estabelecida pelo TSE. O projeto de lei resultante daquela reunião transcorreu em regime de urgência e foi aprovado pela Câmara em 15 de fevereiro de 2007 (292 votos a favor, 16 contrários e seis abstenções) e pelo Senado em 27 de fevereiro (54 votos a 4, com uma abstenção), tendo recebido sanção presidencial em 21 de março de 2007.

O apoio ao projeto não foi unânime. Como seria de se esperar, partidos pequenos foram contrários, e manifestaram sua objeção em plenário. A distribuição dos recursos finalmente aprovada pelo Congresso e sancionada pelo presidente previa que 5% dos recursos do fundo seriam repartidos entre todos os partidos com estatutos registrados no TSE, e 95% seriam destinados aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara¹⁴.

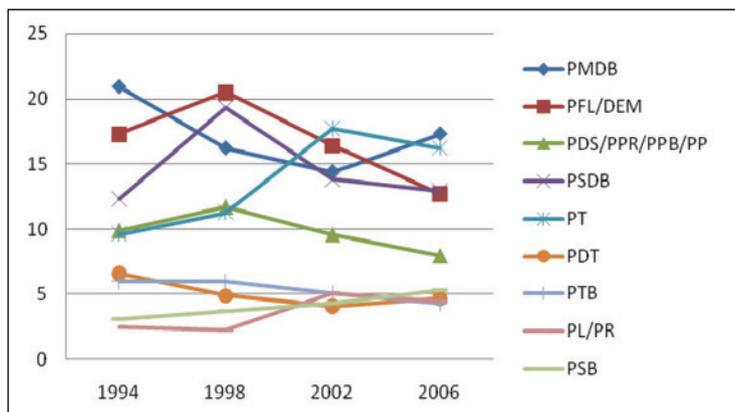
¹³ Cf. Brasil (2007).

¹⁴ Lei n. 11.459, de 21 de março de 2007: O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei: Art. 1º A Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 41-A: “Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.”

A distribuição do fundo partidário entre os partidos entre 1995 e 2007

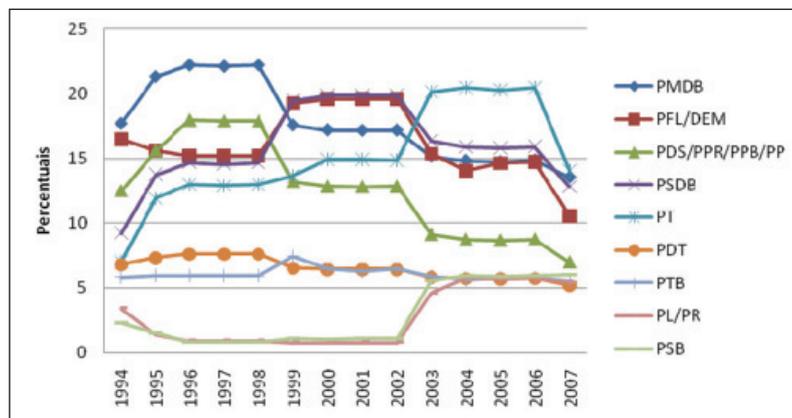
A distribuição da maior parte dos recursos do fundo partidário no período 1995-2007 esteve atrelada ao número de cadeiras de cada partido na Câmara dos Deputados; há, portanto, uma grande correspondência entre os partidos que mais recebem recursos e aqueles que têm as maiores bancadas, como pode ser observado a partir da comparação dos dois gráficos seguintes.

Gráfico 1 – Percentual de cadeiras na Câmara dos Deputados por partido



Fonte dos dados: <http://jairicolau.iuperj.br/>

Gráfico 2 – Distribuição do fundo partidário por partido

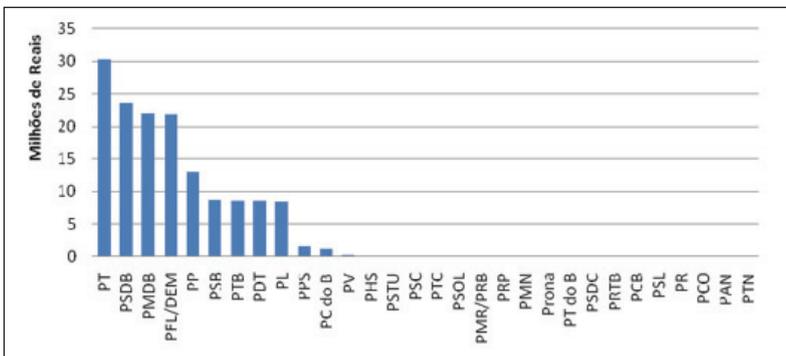


Elaborado a partir de dados do TSE (BRASIL, 2007).

No gráfico anterior é possível observar o efeito da nova regra de distribuição dos recursos do fundo partidário, que diminuiu os montantes distribuídos aos maiores partidos. Os gráficos seguintes mostram essa desconcentração dos recursos do fundo em mais detalhe.

O gráfico abaixo traz a distribuição dos recursos do fundo partidário entre os partidos políticos no ano de 2006, último ano antes das mudanças de regras. Nesse ano, o fundo partidário distribuiu R\$ 148.469.831,40 (entre duodécimos, multas, superávit e complemento) para 29 partidos, sendo que aproximadamente 2/3 desse total (66,02%) foram divididos entre os quatro maiores partidos (PT, PMDB, PSDB e PFL/DEM):

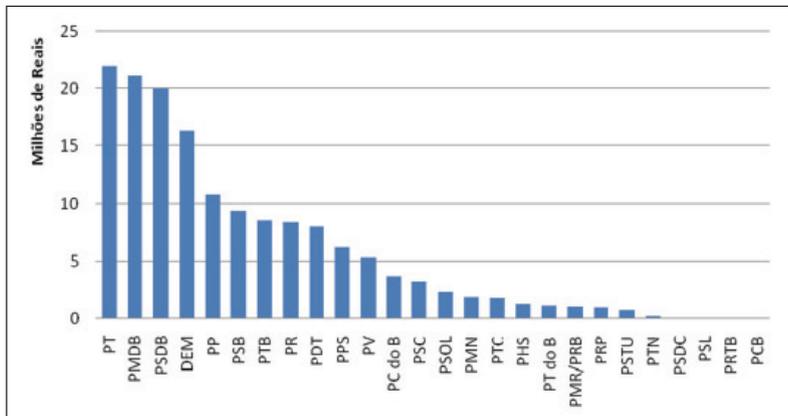
Gráfico 3 – Percentual do fundo partidário recebido por partido em 2006



Elaborado a partir de dados do TSE (BRASIL, 2007).

Em 2007, com os novos critérios de distribuição do fundo partidário, houve uma grande mudança: o fundo partidário distribuiu R\$ 155.385.856,31 milhões (entre duodécimos e multas) para 26 partidos, sendo que pouco mais de metade desse total (51,22%) foi dividida entre os quatro maiores partidos (PSDB, DEM, PMDB e PT). A distribuição do fundo partidário em 2007 pode ser vista no gráfico abaixo:

Gráfico 4 – Percentual do fundo partidário recebido por partido em 2007



Elaborado a partir de dados do TSE (BRASIL, 2007).

A comparação dos gráficos da distribuição do fundo partidário em 2006 e de 2007 mostra como a nova regra proporcionou maior dispersão do fundo entre os partidos, e é bem possível imaginar que esse novo aporte de recursos para partidos menores terá alguma repercussão eleitoral.

A utilização dos recursos do fundo partidário

A lei permite uma ampla gama de possibilidades para a utilização dos recursos do fundo partidário. Um mínimo de 20% dos recursos deve ser aplicado nos institutos ou fundações dos partidos, e existe um limite máximo de 20% dos recursos que podem ser gastos com pagamento de pessoal, mas no restante a lei de 1995 dá bastante autonomia para que os partidos decidam seus gastos. A legislação anterior, de 1965, determinava como os partidos deviam distribuir internamente seus recursos, como será visto na próxima seção, mas essa exigência foi retirada da legislação de 1995.

A distribuição do fundo no interior dos partidos

Como foi visto anteriormente, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1965 e também sua sucedânea, a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971, determinavam qual seria a distribuição

interna aos partidos do fundo partidário¹⁵. A partir de 1995, essa distribuição ficou a cargo dos próprios partidos. Como será que os partidos distribuem esses fundos entre suas instâncias organizacionais pelas três esferas de poder?

De acordo com os estatutos partidários, como podemos verificar na tabela 8, cada partido investigado apresenta uma estratégia de alocação desses recursos públicos¹⁶.

Tabela 6 – Distribuição do Fundo Partidário segundo os estatutos partidários

	Diretório nacional	Diretórios estaduais	Diretórios municipais	Órgão de Pesquisa e estudos sociais e políticos
PT	48%*	32% Sendo: a) 10% do montante destinado aos órgãos regionais de direção, divididos em partes iguais para todos os Estados; e b) 90% do montante destinado aos órgãos regionais de direção, divididos em partes proporcionais ao número de filiados cadastrados até o semestre anterior	Órgãos de direção regional adotarão critérios próprios de distribuição das suas cotas do Fundo Partidário aos órgãos de direção municipal	20% Fundação Perseu Abramo
PSDB	30%	50% Deverá ser destinada importância não inferior a 50% para ser repassada, dentro do prazo máximo de 30 dias do seu recebimento, aos Diretórios Estaduais.	A Comissão Executiva Estadual destinará o montante às despesas com a assistência aos Diretórios Municipais e Zonais, segundo critérios que venham a ser estabelecidos pelo respectivo Diretório.	20% Instituto Teotônio Vilela

¹⁵ Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei N. 4.740, de 15 de julho de 1965) Art. 63. Da quota recebida, os diretórios nacionais redistribuirão, dentro de 30 (trinta) dias, 80% (oitenta por cento), no mínimo, às suas seções regionais, em proporção ao número de representantes que estas dispuserem nas Assembleias Legislativas observado o disposto nos parágrafos do artigo anterior. Parágrafo único. Os diretórios regionais do Distrito Federal e Territórios serão contemplados com a menor cota destinada à seção regional do Estado. Art.64. Da quota recebida, os diretórios regionais, dentro de 3 (três) meses, redistribuirão 60% (sessenta por cento) aos diretórios municipais, proporcionalmente ao número de legendas federais que o partido tenha obtido na eleição anterior em cada município ou em unidade administrativa a ele equiparada.

¹⁶ O partido Democratas (DEM), antigo PFL, é o único partido examinado que não detalha sua divisão interna do fundo partidário no estatuto.

	Diretório nacional	Diretórios estaduais	Diretórios municipais	Órgão de Pesquisa e estudos sociais e políticos
PMDB	15%	65% do total aos Diretórios Estaduais que mantenham organizados 1/3, no mínimo, de Diretórios Municipais, que representem 30% do eleitorado do Estado, distribuídos na forma seguinte: a) 30% igualmente entre todos; b) 30% proporcional ao número de eleitores inscritos no Estado em 31 de dezembro do ano anterior ao de competência orçamentária. c) 20% proporcional ao número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição realizada anterior ao ano de competência; d) 20% proporcional ao número de representantes eleitos para a Assembléia Legislativa na última eleição realizada anterior ao ano de competência.	Comissão Executiva Estadual respectiva fixará as condições para distribuição aos diretórios municipais de parte dos recursos do Fundo Partidário.	20% Fundação Ulysses Guimarães
PP	40%	40% Sendo: a) 10% igualmente a todos os Diretórios Estaduais; b) 15% aos Diretórios Estaduais que comprovarem a constituição, até 31 de dezembro de cada ano de, no mínimo, 1/5 de diretórios municipais, somando 30% da população. c) 15% proporcionalmente ao número de eleitores do Estado.	Os Diretórios Estaduais são autônomos para adotar critérios de repasse do Fundo Partidário aos Diretórios Municipais.	20% Fundação Milton Campos
DEM	Não faz referência	A Executiva Nacional poderá repassar às regionais e estas às municipais parte dos recursos do Fundo Partidário.		20% Instituto Tancredo Neves

Fonte: Elaboração própria a partir dos estatutos adaptados à Lei n.9.096/95 e atualizados em 2004 do PP, DEM, PMDB, PSDB e PT. No PT, descontados os 20% que obrigatoriamente teriam que direcionar para a Fundação Perseu Abramo, dos 80% restantes do fundo partidário, 60% vão para o Diretório Nacional e 40% ficam com os diretórios estaduais.

No PP, os diretórios nacional e estaduais recebem a mesma proporção de recursos, ou seja, 40%. Desse montante todos

os diretórios estaduais devem receber 10%. Já 15% devem ser repassados aos Diretórios Estaduais que comprovarem a constituição, até 31 de dezembro de cada ano de, no mínimo, 1/5 de diretórios municipais, somando 30% da população. E, finalmente, 15% proporcionalmente ao número de eleitores do Estado. Cada diretório estadual é autônomo para adotar critérios de repasse do Fundo Partidário aos Diretórios Municipais.

Já o PSDB e o PMDB adotam estratégias semelhantes, pois ambos direcionam a maior parcela dos recursos do fundo para os diretórios estaduais, mínimo de 50% e 65% respectivamente. No PSDB, a Executiva Nacional deverá destinar esses recursos aos diretórios estaduais de acordo com os seguintes critérios: enquanto a) 50% do total será distribuído em partes iguais aos Diretórios Estaduais constituídos e com seus órgãos devidamente registrados no TRE; b) 50% do total será destinado aos Diretórios, proporcionalmente ao número de representantes que tenham no Congresso Nacional, garantido a qualquer seção estadual, no mínimo, a quota relativa a um representante. Já às Comissões Executivas Estaduais cabe: a) destacar as importâncias necessárias para atender às despesas do Diretório Estadual; b) destinar o montante restante às despesas com a assistência aos Diretórios Municipais e Zonais, segundo plano de aplicação previamente aprovado. No PMDB, para os Diretórios Estaduais receberem suas cotas do fundo precisam dar conta também de exigências organizacionais e representativas. Para isso devem manter organizados 1/3, no mínimo, de Diretórios Municipais, que representem 30% do eleitorado do Estado, distribuídos da seguinte forma: a) 30% igualmente entre todos; b) 30% proporcional ao número de eleitores inscritos no Estado em 31 de dezembro do ano anterior ao de competência orçamentária; c) 20% proporcional ao número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição realizada anterior ao ano de competência; d) 20% proporcional ao número de representantes eleitos para a Assembléia Legislativa na última eleição realizada anterior ao ano de competência.

Essa estratégia mais descentralizada de distribuição do fundo partidário do PMDB e PSDB pode ser um bom indicador, especialmente no caso dos dirigentes peemedebistas, da vitalidade desses grupos políticos estaduais em detrimento das lideranças nacionais nas decisões intrapartidárias. Essa dinâmica estadualizada do poder político interno bem como os critérios

organizacionais e representativos de divisão da maior parte dos fundos deve ter impactos consideráveis tanto sobre a distribuição geográfica da estrutura organizacional territorial quanto sobre o forte papel que bancadas parlamentares vêm ocupando nos dois partidos, de tal forma que o PMDB já há algum tempo deve sua expressão nacional às grandes bancadas federais e estaduais que vem mantendo. Já o PSDB, embora também apresente importantes bancadas nos dois níveis de representação, vem desde 1994 alcançando amplo apoio eleitoral em nível nacional, elegendo por dois mandatos o presidente da República.

Já o PT concentra quase a metade desses fundos no Diretório Nacional, o que evidencia o alto grau de centralização do partido no que diz respeito à política financeira. No estatuto de 1995, dos 80% que são direcionados para os diretórios partidários, 60% ficam com a Executiva Nacional e 40% com os órgãos estaduais. Neste último caso há outra divisão que, diferentemente dos demais partidos investigados, é feita segundo o critério do número de filiados ao partido (organizacional). Enquanto 10% do montante destinados aos órgãos estaduais de direção são divididos em partes iguais para todos os estados, 90% do montante são direcionados às executivas estaduais, divididos em partes proporcionais ao número de filiados recadastrados até o semestre anterior. Já no estatuto de 2001 o critério de distribuição do fundo entre os estados foi modificado: sendo 20% divididos igualmente, e 80% proporcionalmente ao número de delegados presentes no último Encontro Estadual.

De acordo com Ribeiro (2008), entre 1996 e 2004 o diretório nacional do PT repassou aos Diretórios Estaduais um percentual médio abaixo dos 30% dos recursos do fundo partidário. Em contrapartida, nesse período o Diretório Nacional reteve, em média, 51% desses fundos, portanto bem mais do que a parcela definida no estatuto. A tabela 9 revela como se deu essa distribuição anualmente entre 1995 e 2004.

Tabela 7 – Distribuição interna dos recursos do fundo partidário, 1995-2004 (%)

	Retido pelo DN	Repassado aos DRs	Fundação Perseu Abramo	Total
1995 ¹	74,5	25,5	–	
1996	55,7	29,4	14,9	100
1997	45,3	34,7	20	100
1998	46,4	33,6	20	100

	Retido pelo DN	Repassado aos DRs	Fundação Perseu Abramo	Total
1999	46,4	33,6	20	100
2000	58,5	21,5	20	100
2001	52,2	27,8	20	100
2002	59,1	20,9	20	100
2003	45,4	34,6	20	100
2004	50,4	29,2	20	100
Média (96-2004)	51	29,5	19,5	100
Média 2 (96-2004) ²	64	36	–	100

Fonte: Ribeiro (2008).Elaboração a partir dos Balanços Financeiros e Demonstrativos de Receitas e Despesas entregues pelo DN do PT ao TSE.

¹Os recursos alocados em 1995 ainda estavam sob a vigência da legislação antiga (LOPP), por isso não entram na média.

² Excluindo os 20% destinados à Fundação Perseu Abramo.

E qual seria a fatia do fundo partidário na estrutura de financiamento do Partido dos Trabalhadores (PT)¹⁷? A partir de meados da década de 90 esses proventos públicos passam de 12,3% (em 1995) para mais de 72% do total de receitas já em 1996. A importância desses recursos pode ser mais bem avaliada na tabela abaixo, onde Ribeiro (2008, p.107-108) dividiu as receitas do PT em quatro categorias:

a) cotizações dos filiados: fatias repassadas ao DN das inscrições e anuidades pagas pelos filiados aos Diretórios Estaduais; b) outras receitas próprias: recursos obtidos em eventos e na comercialização de produtos, doações de pessoas físicas e jurídicas; c) fundo partidário; d) contribuições estatutárias obrigatórias: oriundas de detentores de cargos públicos (eleitos no executivo ou legislativo e ocupantes de cargos de confiança)

Tabela 8 – Fontes de captação de recursos do DN, 1983-2004 (em %)

Ano prestação de contas	Recursos Públicos		Recursos Próprios		Total
	Fundo partidário	Contribuições estatutárias	Filiados	Outras receitas próprias	
1983	9,2	–	–	90,8	100
1984	8,9	–	–	91,1	100
1985	7,4	57,0	–	35,6	100
1986	0,7	–	–	99,3	100

¹⁷ Infelizmente não conseguimos acesso às prestações de contas dos partidos registradas no TSE a tempo de concluir este artigo, mas já solicitadas e em vias de coleta. Esses dados serão fundamentais para aprofundar o estudo sobre as fontes de financiamento dos partidos brasileiros bem como da distribuição interna do fundo partidário pelos demais partidos examinados.

Ano prestação de contas	Recursos Públicos		Recursos Próprios		Total
	Fundo partidário	Contribuições estatutárias	Filiados	Outras receitas próprias	
1989	1,2	36,9	30,4	31,5	100
1990	1,8	56,4	6,4	35,4	100
1991	1,1	47,0	–	51,9	100
1993	2,8	39,2	11,9	46,1	100
1995	12,3	60,7	–	27,0	100
1996	72,1	20,4	1,8	5,7	100
1997	71,2	25,5	2,2	1,1	100
1998	71,3	20,9	3,6	4,2	100
1999	67,3	24,9	5,8	2,0	100
2000	71,6	13,6	0,5	14,3	100
2001	78,1	14,8	1,3	5,8	100
2002	69,8	6,9	0,8	22,5	100
2003	73,9	15,9	1,2	9,0	100
2004	51,9	15,4	0,7	32,0	100

Fonte: Ribeiro (2008). Elaboração a partir dos Balanços Financeiros e Demonstrativos de Receitas e Despesas entregues pelo DN do PT ao TCU (até 1993) e ao TSE (de 1995 em diante), com exceção da prestação de contas de 1991, extraída de: Boletim Nacional n.61, São Paulo, fevereiro de 1992, p.15 Os anos faltantes referem-se a prestações de contas não localizadas pelos funcionários do TCU.

Como podemos ver até 1993 a participação do fundo partidário na receita total do PT era ínfima. Entre 1983 e 1995 predominam os recursos classificados como próprios, ou seja, oriundos das taxas dos filiados, eventos, comercialização de produtos, rifas e contribuições obrigatórias dos quadros eleitos e comissionados. Essa última fonte, segundo Ribeiro (2008), teria nesse período uma participação nas receitas do PT de aproximadamente 50%. A única exceção notada seria o ano de 1989 que devido às mobilizações em torno da candidatura Lula observar-se-ia participação equitativa de recursos vindos dos filiados, de vendas de produtos e estatutárias. Depois de 1996, com a nova legislação eleitoral passando a vigorar, nota-se o predomínio dos recursos do fundo partidário, atingindo uma participação média de 70% da receita total do PT. Já o montante vindo dos filiados ocupantes de cargos eletivos contribuiria com 17,6%¹⁸. Mas, como ressalta Ribeiro (2008), não houve uma redução das receitas oriundas das contribuições estatutárias e sim um aumento vigoroso dos recursos do fundo partidário na receita total

¹⁸ Ribeiro (2008) classifica os recursos provenientes de contribuições estatutárias, isto é, contribuições de filiados que ocupam cargos eletivos, como “recursos públicos” apesar de discordarmos dessa classificação, a tabela foi reproduzida sem modificações.

do partido. Além do aumento exponencial da participação do fundo partidário nas finanças do PT em fins da década de 90 em diante, é possível verificar também a maior elevação desses recursos a partir de 2003, exatamente com a chegada do PT à presidência da República, quando logrou a maior bancada federal. Nesse período, outro dado notável se refere às contribuições oriundas dos representantes eleitos e cargos de confiança. Como mostra o estudo de Ribeiro (2008), esses recursos mais que triplicaram quando comparados aos obtidos em 2002, e ainda aumentaram 33% em 2004.

Como podemos observar nesta seção os recursos oriundos do fundo partidário vêm tendo uma participação cada vez mais importante no financiamento dos partidos examinados. Os dados referentes ao PT são exemplares nessa direção, pois demonstram em certo sentido sua dependência desses recursos para a sobrevivência no mercado político-partidário. Outra parte dos recursos partidários vem das vultosas doações de grandes empresas feitas diretamente ao Diretório Nacional, visto que pela legislação há um teto para contribuições de pessoas jurídicas a campanhas e candidatos, mas ao partido não há limites. De acordo com os dados de Ribeiro (2008), verificados na tabela 3 esses recursos, classificados como “outras receitas próprias”, quadruplicaram entre 2000 e 2004. Essas doações representaram 13%, 17% e 27% do total arrecadado pelo Diretório Nacional para as eleições de 2000, 2002 e 2004, respectivamente. Resta comparar os impactos dessas diversas fontes de recursos sobre as demais estruturas organizacionais aqui examinadas e verificar suas implicações na dinâmica de competição política dos partidos brasileiros. O que será avaliado em trabalho posterior.

Conclusões

Nosso principal objetivo neste trabalho foi examinar o fundo partidário e buscar compreender suas características e seu desenvolvimento sob a luz do sistema partidário brasileiro.

Este artigo faz parte de duas pesquisas em andamento, e devemos ressaltar que os resultados apresentados aqui ainda são iniciais. Mas mesmo com essas ressalvas, acreditamos que as evidências e a análise aqui empreendida permitem que caracterizemos o financiamento público no Brasil como fortemente

concentrador, isto é, há uma tendência de favorecimento aos grandes partidos.

Na maior parte da vigência do fundo partidário, pode-se afirmar que a parcela de recursos que foi distribuída igualmente aos partidos nunca ultrapassou o limite de 20% do total do fundo partidário. Além disso, as exigências colocadas para que um partido pudesse conseguir registro ou ser considerado “em funcionamento” constituíram barreiras efetivas ao acesso de pequenos partidos ao fundo partidário.

Outra conclusão interessante, mas não inteiramente inesperada, é que, apesar de a tendência concentradora de recursos nos maiores partidos ser uma constante, há um relaxamento dos critérios de distribuição do fundo na passagem do período de governo militar para o período democrático: entre 1965 e 1994 o critério de distribuição da maior parte dos recursos do fundo estava baseado no número de cadeiras por partido, enquanto a partir de 1995 o critério de distribuição da maior parcela de recursos passou a ser atrelado ao número de votos conquistados na eleição anterior. Ambos são critérios concentradores, mas a diferença é que no primeiro caso o efeito da fórmula eleitoral soma-se ao efeito do critério distributivo, aprofundando essa concentração de recursos nas mãos dos maiores partidos.

Vimos também que internamente os partidos distribuem os recursos do fundo partidário de formas diferentes. Alguns partidos têm estratégia de distribuição mais descentralizada, como PMDB e PSDB, enquanto outros tendem a concentrar mais os recursos na esfera nacional, como o PT. Essa constatação levanta uma agenda de pesquisas interessante, pois é uma nova perspectiva sob a qual as diferenças entre as organizações partidárias podem ser investigadas.

Finalmente, também foi possível constatar que o fundo partidário tem crescido em importância para as finanças partidárias, ao menos no caso de um partido, o PT. É possível que o caso do PT não espelhe a situação dos demais partidos, uma vez que a representação parlamentar do PT tem crescido, e, como o montante de recursos recebido está relacionado ao tamanho do partido, ele também cresce proporcionalmente. Essa é, portanto, uma questão que também fica colocada para estudos futuros.

BRAGA, M. do S. S.; BOURDOUKAN, A. Y. Political parties in Brazil: party organization, electoral competition and public financing. *Perspectivas*, São Paulo, v.35, p.117-148, Jan./June, 2009.

■ **ABSTRACT:** *This paper analyzes the party fund and its effects on party organization and the dynamics of political competition in Brazil. In order to achieve this purpose, the party fund will be looked at from a historical perspective, and its allocation to and within the five main political parties (PP, DEM, PMDB, PSDB and PT) will be examined at the national, state and local levels. The analysis is supported by official documents of the parties and the Higher Electoral Court (TSE).*

■ **KEYWORDS:** *Political financing. Political parties. Electoral competition. Party organization.*

Referências

ALEXANDER, H. E. (Ed). *Comparative political finance in the 1980s*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

BRAGA, M. do S. S. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política 1982-2002*. São Paulo: Humanistas, 2006.

BRAGA, M. S.S; BORGES, D. P. T. *Organização e poder nos partidos políticos brasileiros*. 2008. Trabalho apresentado ao 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2008.

BOURDOUKAN, A. Y. *Financiamento político e competição eleitoral*. Trabalho apresentado ao 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Unicamp, Campinas, 2008.

BRASIL. Leis, decretos, etc. *Código eleitoral*. São Paulo. Saraiva. 2002. (Coleção Saraiva).

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Centro de Divulgação da Justiça Eleitoral*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/sadAdmAgencia/noticiaSearch.do?acao=get&id=16632>. Acesso em: 06 jan. 2007.

FERRAZ JUNIOR, V. E. M. *Poder judiciário e competição política no Brasil: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre regras*

eleitorais. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2008.

GUNTHER, R.; DIAMOND, L. Species of political parties: a new typology. *Party Politics*, United Kingdom, v.9, n.2, p.167-199, 2003.

INTERNATIONAL IDEA. *Funding of political parties and election campaigns*. Stockholm: IDEA, 2003. (Handbook Series).

KINZO, M. D. G. *Oposição e autoritarismo*. São Paulo: Idesp, 1988.

KIRCHHEIMER, O. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LAPALOMBARA, J.; WEINER, M. (Ed.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press, 1966. p.177-200.

LAMOUNIER, B. O voto em São Paulo, 1970-1978. In: LAMOUNIER, B. (Org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil*. São Paulo: Vozes, 1980. p.17-80.

MAIR, P. *Party system change: approaches and interpretations*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

_____. Continuity, change and the vulnerability of party. *West European Politics*, Abingdon, v.12, n.4, p.169-187, 1989.

MAIR, P.; KATZ, R. S. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, London, v.1, n.1, p.5-28, 1995.

NASSMACHER, K.-H. (Ed.). *Foundations for democracy: approaches to comparative political finance*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Tradução de Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

RIBEIRO, P. F. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

SOARES, G. A. D. *Sociedade e política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a segunda República*. Rio de Janeiro: Corpo e Alma do Brasil, 1973.

Bibliografia consultada

JOBIM, N.; PORTO, W. C. *Legislação eleitoral no Brasil: do século XVI a nossos dias*. Brasília: Ed. Senado Federal, 1996.

KATZ, R. S. Party organizations and finance. In: LEDUC, L.; NIEMI, R.; NORRIS, P. (Ed.). *Comparing democracies: elections and voting in global perspective*. London: Sage Publication, 1996. p.107-133.

KINZO, M. D. G. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer, 1993.

_____. Novos partidos: o início do debate. In: LAMOUNIER, B. (Org.). *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil*. São Paulo: Vozes, 1980. p.217-259.

RUBIO, D. F. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.73, p.6-16, nov. 2005.

SAMUELS, D. Incumbents and challengers on a level playing field: assessing the impact of campaign finance in Brazil. *The Journal of Politics*, Cambridge, v.63, n.2, p.569-584, 2001.

SCARROW, S. E. Political finance in comparative perspective. *Annual Review of Political Science*, Palo Alto, v.10, n.1, p.193-210, 2007.