



**SENADO FEDERAL**

**Instituto Legislativo Brasileiro - ILB**

**ZIZELMA RIBEIRO BÔSCO**

**CARTELIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL:**

Movimento Democrático Brasileiro – MDB e Partido dos Trabalhadores – PT  
de 2014 a 2018

Brasília

2020

ZIZELMA RIBEIRO BÔSCO

**CARTELIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL:**

Movimento Democrático Brasileiro – MDB e Partido dos Trabalhadores – PT  
de 2014 a 2018

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro  
– ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de  
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em  
Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Orientador: Prof. Dr. João Henrique Pederiva

Brasília  
2020

### **Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF**

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública *Creative Commons* – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

---

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Bôsko, Zizelma Ribeiro.

Cartelização dos partidos políticos no Brasil: Movimento Democrático Brasileiro - MDB e Partidos dos Trabalhadores – PT, de 2014 a 2018 / Zizelma Ribeiro Bôsko. – 2020.

59 p. : gráfs.

Orientador(a): Prof. Dr. João Henrique Pederiva.

Trabalho de conclusão de curso (especialização) – Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2020.

1. Partido político – Brasil. 2. Cartel – Brasil. 3. Movimento Democrático Brasileiro. 4. Partido dos Trabalhadores (Brasil). 5. Prestação de contas de partido político – Brasil. I. Título.

CDD 324.2  
CDU 329

Zizelma Ribeiro Bôsko

**Cartelização dos partidos políticos no Brasil:**

Movimento Democrático Brasileiro – MDB e Partido dos Trabalhadores – PT  
de 2014 a 2018

Monografia apresentada ao Instituto Legislativo Brasileiro  
– ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de  
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em  
Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Aprovada em Brasília, em 19 de outubro de 2020 por:

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Paulo Fernando Mohn e Souza  
Senado Federal

Um agradecimento eterno a toda minha família pelo amoroso apoio incondicional ao meu projeto de vida de renovação constante.

*O homem é um ser político e está em sua natureza o viver em sociedade.*  
*Aristóteles, Ética a Nicômano, 300 a.C.*

## RESUMO

A análise dos Demonstrativos de Receitas e Despesas, no período de 2014 a 2018, dos diretórios nacionais do Movimento Democrático Brasileiro – MDB e do Partido dos Trabalhadores - PT, disponibilizados no *site* do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, objetiva a identificação de tendência ao aumento do uso de recursos públicos pelos partidos políticos. A dependência crescente desses recursos caracteriza o processo de cartelização partidária e do sistema político, conforme Katz e Mair (1997), teóricos que analisaram esse processo de dependência no contexto europeu. Verificou-se, no caso estudado, a crescente dependência de ambos os partidos escolhidos para a análise, uma das características de cartelização dos partidos, descrita no estudo de Katz e Mair (1997).

**Palavras-chave:** Partidos cartéis. Cartelização. Prestação de contas partidárias.



## **ABSTRACT**

The analysis of the revenue and expenditure statements of the national directories of the MDB (Brazilian Democratic Movement) and PT (Workers' Party) from 2014 to 2018, available on the TSE (Superior Electoral Court) website, aims to identify tendencies of growing public funding to political parties. This tendency could characterize the process of cartelization of parties and political system as described by theorists Katz and Mair (1997), who analyzed this process in a European context. In the case in question, it is possible to notice a growing dependency of both parties picked to be analyzed, which is one of the characteristics of political parties' cartelization, as expressed in the work of Katz and Mair (1997).

**Keywords:** Cartel parties. Cartelization. Political parties accountability.

## SUMÁRIO

### Sumário

1	INTRODUÇÃO.....	11
1.1	Questão de pesquisa.....	12
1.2	Objetivo e Hipótese.....	13
1.3	Metodologia.....	14
1.4	Conteúdos dos próximos capítulos.....	16
2	PARTIDOS E SEU FINANCIAMENTO.....	16
2.1	Partidos políticos.....	16
2.2	MDB – Movimento Democrático Brasileiro.....	21
2.3	PT – Partido dos Trabalhadores.....	21
2.4	Definição de partido cartel.....	23
2.5	Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário.....	34
2.6	Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) - Fundo Eleitoral.....	37
3	RESULTADOS.....	38
3.1	MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB.....	40
3.2	PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT.....	45
4	CONCLUSÃO.....	51
5	REFERÊNCIAS.....	56

## **Cartelização dos partidos políticos no Brasil:**

MDB e PT, de 2014 a 2018

### **1 INTRODUÇÃO**

No mundo atual, os Estados contemporâneos são “Estados Partidários”, e as democracias igualmente “democracias partidárias”, já que não pode haver eleições sem que haja partidos (NOGUEIRA, 2010). A afirmação de que Estados e Democracias contemporâneas são partidários é verdadeira, mas imprecisa. O correto seria afirmar que os partidos são tão indispensáveis que nem mesmo os Estados totalitários dispensam a existência de um partido único. Além dessa função insubstituível, os partidos também são espaços para manifestações dos interesses diversos da sociedade e suas ideologias, ajudando a formar as novas lideranças e consolidando a democracia, intermediando as demandas da sociedade e Estado. Falta a democratização dos partidos, a sua articulação com a sociedade mediante definição de programas claros, a simplificação das eleições, o reforço da participação popular na atividade legislativa e na elaboração e controle de políticas públicas, a promoção de responsabilidade política e a restrição das trocas de apoio por cargos e verbas, perspectivas distintas, mas interligadas, do aprimoramento do sistema partidário.

Atualmente, o Brasil apresenta um sistema multipartidário, com financiamento público de campanha, sendo vedada a doação por pessoas jurídicas desde as eleições municipais de 2016, nos termos da Lei das Eleições, Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, com mudanças introduzidas pela Minirreforma Eleitoral, Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015, que ratificou a decisão do Supremo Tribunal Federal - STF na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 4650. Os recursos dos partidos políticos podem ser tanto de origem pública, advindos dos fundos partidário e eleitoral, quanto privados, originados de doações de pessoas físicas, individualmente ou arrecadado de forma coletiva.

Os partidos políticos são obrigados a prestar contas de todos os recursos, sejam eles de origem pública, como o Fundo Partidário ou o Fundo Eleitoral, ou de origem privada, em virtude de uma ampla legislação que visa a transparência do uso desses recursos. A Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 prevê, no artigo 17, a obrigação de as agremiações prestarem contas à Justiça Eleitoral. A obrigatoriedade de prestação de contas é exigida anualmente dos partidos

políticos e encontra-se disciplinada no Capítulo I do Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. A elaboração da prestação de contas a ser entregue pelos diretórios nacionais, estaduais, municipais e comissões provisórias/interventoras deverá, obrigatoriamente, ser realizada pelo Sistema de Prestação de Contas Anuais – SPCA e observar a Resolução-TSE nº 23.604, publicada em 17 de dezembro de 2019, e o "Plano de Contas" aprovado pela Portaria-TSE nº 926, publicada em 17 de janeiro de 2018:

Norma/Regulamento	Descrição
Lei nº 9.096/1995	Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.
Resolução-TSE nº 23.604/2019	Regulamenta o disposto no Título III Das Finanças e Contabilidade dos Partidos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.
Portaria-TSE nº 926/2018 Anexo	Novo plano de contas dos partidos políticos.
Instrução Normativa Conjunta- RFB/TSE nº 1.019/2010	Dispõe sobre atos, perante o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), dos comitês financeiros de partidos políticos e de candidatos a cargos eletivos, inclusive vices e suplentes.

#### **QUADRO 1 – Normas sobre prestações de contas partidárias**

Fonte: TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/normas-e-regulamentos>.

### **1.1 Questão de pesquisa**

A cartelização, para a economia, se refere a cartel, um grupo de empresas independentes que formalizam um acordo para sua atuação coordenada, com vistas a interesses comuns (SANDRONI, 2014, p. 121). O tipo mais frequente de cartel é o de empresas que produzem artigos semelhantes, de forma a constituir um monopólio de mercado. Os objetivos mais comuns dos cartéis são: a) controle do nível de produção e das condições de venda; b) fixação e controle de preços; c) controle das fontes da matéria-prima; d) fixação de margem de lucros e divisão de territórios de operação; e) divisão de mercados; e f) conluio em licitações e leilões públicos.

As empresas que formam um cartel mantêm sua autonomia e individualidade, mas devem respeitar as regras aceitas pelo grupo, como a divisão do mercado e a manutenção dos preços combinados. Em geral, formam um fundo comum que serve de reserva orçamentária. Na maioria dos países, a formação de cartéis que atuem internamente é proibida, por configurar uma situação de monopólio; no entanto, a cartelização é fenômeno normal nas economias capitalistas, tanto nas

desenvolvidas quanto nas subdesenvolvidas, pois a atuação dos cartéis elimina a concorrência, diminui riscos e aumenta lucros dos seus integrantes .

Esse processo de cartelização partidária estaria ocorrendo na Europa, e raciocinar as formações políticas como se fossem cartéis equivale com efeito a considerar que os partidos constituem possíveis campos de estudo desse tema (FRETEL 2011, p. 324):

Assim, no estado atual das coisas, um acordo, ao que parece foi estabelecido para afirmar que a maioria das organizações políticas contemporâneas no seio da Europa ocidental, tanto de direita quanto de esquerda, é alvo de um processo de “cartelização”, cujos efeitos seriam, não necessariamente nessa ordem, o eleitoralismo, o aumento do conluio interpartidário e uma censura jamais vista entre a sociedade política e aquela a que alguns chamam de “sociedade civil”

Seria possível estender esse conceito de analogia empresarial para a política, passando o termo a definir um tipo de partido, posterior aos partidos de classe de quadros e *catch-all*. Para Katz e Mair (1997), esse processo já estaria em andamento nas democracias europeias pós-Segunda Guerra. Guardadas as devidas proporções, em virtude das diferenças entre a Europa e o Brasil, o atual sistema político evidenciaria elementos de cartelização partidária?

## 1.2 Objetivo e Hipótese

A crescente dependência de recursos públicos, pelos partidos políticos no Brasil, a partir da análise dos dados de dois grandes partidos, o Movimento Democrático Brasileiro - MDB e o Partido dos Trabalhadores - PT, poderia caracterizar a cartelização do sistema partidário brasileiro, a partir da existência de incentivos, no sistema partidário brasileiro, para esse processo de dependência de fontes públicas, como a existência de recursos provenientes de dois fundos, o partidário e o eleitoral.

A partir da análise das declarações de receitas de 2014 a 2018 do MDB – Movimento Democrático Brasileiro e do PT – Partido dos Trabalhadores, espera-se avançar em uma linha de pesquisa com achados que evidenciem ser esse um campo fértil para estudos mais aprofundados de um mestrado ou de um doutorado, para que possam ser analisadas outras variáveis determinantes da cartelização do sistema partidário e o surgimento de partidos cartéis, para além da variável abordada neste presente trabalho sobre a determinação da tendência à dependência dos recursos públicos sobre

os privados para manutenção das atividades dos partidos políticos, tanto nos períodos eleitorais, quanto nos períodos entre os pleitos.

### 1.3 Metodologia

Para responder à questão, cumprir o objetivo e verificar a hipótese de pesquisa, recorreremos a pesquisas bibliográfica e documental, para definição de cartelização e partidos cartéis a partir da análise de Katz e Mair (1997). Além disso, pesquisamos dados sobre os recursos públicos e privados destinados ao MDB e PT disponíveis no *site* do TSE, em referência ao período compreendido entre 2014 e 2018, para comparação entre os recursos e verificação das suas trajetórias absoluta e relativa. Houve ainda o levantamento da legislação sobre os fundos eleitoral e partidário e o mapeamento da trajetória dos recursos dos Fundos partidário e eleitoral a partir de dados disponíveis na página do Siga Brasil.

A seleção dos partidos MDB e PT decorreu da importância que carregam nas eleições desde o processo de redemocratização, constituindo forças políticas expressivas por possuírem uma bancada numérica significativa, tanto no Senado quanto na Câmara. Ademais, a partir dessa bancada da Câmara são estipulados os percentuais do partido para recebimento dos recursos da cota dos Fundos Partidário e Eleitoral, recebendo, portanto, altos percentuais.

Sobre o Fundo eleitoral, o TSE estipulou a seguinte divisão, nos termos da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, art. 16-C, § 2º:

- a) 48% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última eleição geral;
  - b) 35% divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelas siglas que tenham pelo menos um representante na Câmara;
  - c) 15% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado;
  - d) 2% divididos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE.
- (Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>).

Caberia aos dois partidos escolhidos os maiores percentuais do Fundo Eleitoral, pois o MDB receberia o montante de R\$ 234,19 milhões, equivalente a 13,64% dos recursos totais, e o PT receberia R\$ 212,2 milhões, equivalente a 12,36% dos recursos totais (Agência Brasil, 2018).

O MDB e o PT possuem um apelo forte junto aos eleitores, o que também justifica sua escolha, tendo sempre votações expressivas nas eleições geral, estadual e municipal, conforme estudo sobre a

importância dos partidos políticos no sistema político partidário brasileiro (BRAGA; PIMENTEL JR., 2011):

Ademais, apesar das simpatias partidárias serem uma heurística utilizada para decisão do voto entre os eleitores com maior escolaridade, foi observado que mesmo entre os menos escolarizados esse elemento foi fundamental para explicar o voto, demonstrando que mesmo entre eleitores com menor conhecimento político, os partidos, especialmente PT, PSDB e PMDB, têm balizado a decisão do voto.

Sob a ótica da preferência partidária nas decisões eleitorais, MDB e PT são apontados como partidos com identificação junto ao eleitorado como partidos preferenciais, ainda que com índices baixos (CARREIRÃO; KINZO, 2004, p. 142):

No que diz respeito à distribuição das preferências entre os partidos, apenas o PMDB e o PT apresentam taxas dignas de nota, dado que os demais estiveram longe de chegar a, pelo menos, 10% das manifestações dos eleitores. Calculando o percentual médio para o período estudado, tanto o PMDB como o PT obtêm uma taxa de preferência de 14%.

Além da importância eleitoral do MDB e do PT, fora o recebimento de grande parte dos recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral, um se posiciona no espectro ideológico da direita (MDB), e o outro à esquerda. Ainda que essa questão pouco influencie o eleitorado, deve ser destacada principalmente pela expectativa de que um partido com maior número de filiados apresente uma maior capacidade de arrecadação de recursos privados e menor dependência dos públicos (OLIVEIRA; TURGEON, 2015, p. 574):

Usando dados de *survey* do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), os achados indicam que parte significativa do eleitorado do Brasil nem se autoposiciona ideologicamente. Pior ainda, a ideologia declarada por poucos eleitores não restringe suas preferências políticas. Seguramente, a grande maioria dos eleitores não conhece a complexidade envolta no antagonismo programático de cada lado do espectro ideológico. Conclui-se, portanto, que as ideologias não são importantes para o comportamento político do eleitorado brasileiro.

## **1.4 Conteúdos dos próximos capítulos**

A partir deste momento, a fim de responder o questionamento levantado na hipótese, qual seja, se o aumento da dependência de recursos públicos pelos partidos políticos no Brasil caracterizaria um processo de cartelização, serão tratados os seguintes temas: no tópico “Partidos Políticos”, pretende-se definir o que são os partidos políticos, qual sua importância numa democracia representativa e de que forma atuam. Posteriormente, será apresentada uma breve apresentação histórica dos partidos Movimento Democrático Brasileiro – MDB, e Partido dos Trabalhadores - PT, escolhidos para análise neste trabalho. Esses partidos foram escolhidos em razão de suas origens distintas, o que poderia impactar nas fontes de arrecadação, com maior ou menor dependência dos recursos públicos. Supõe-se, desta forma, que esses partidos representam os demais em razão das suas características. Em seguida será apresentada a definição de partido cartel, suas características a partir da teoria da cartelização proposta por Richard Katz e Peter Mair (1997), a distinção entre diferentes tipos de partido, a relação entre partido cartel e Estado, o funcionamento dos partidos nesse processo de cartelização e o impacto do partido cartel na democracia representativa. Foram tecidas considerações sobre o Fundo Partidário, previsto na Lei dos Partidos Políticos, e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, instituído pela Lei nº 13.487, de 2017, bem como as especificações de um e de outro. Em sequência, é apresentado o resultado da análise dos dados dos partidos escolhidos para este estudo, obtidos na página eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral, a conclusão do trabalho, além de encaminhamentos de desdobramentos da pesquisa.

## **2 PARTIDOS E SEU FINANCIAMENTO**

### **2.1 Partidos políticos**

Para Duverger (1980), é imprescindível tentar definir o que são partidos políticos, e para tal nos apresenta a ideia de Benjamin Constant, em 1816, que definia partido político como um



grupamento ideológico: “um partido é uma reunião de homens que professam a mesma doutrina política”.

Entretanto, os partidos atuais se definem muito menos por seu programa ou classe de seus adeptos do que pela natureza de sua organização: um partido é uma comunidade de estrutura particular. O autor nos apresenta a origem dos partidos (DUVERGER, 1980) como sendo eleitoral e parlamentar: o mecanismo geral desta gênese é simples: criação de grupos parlamentares, em seguida, surgimento de comitês eleitorais, em seguida, enfim, o estabelecimento de uma ligação permanente entre esses dois elementos. Uma vez que os partidos já estejam solidamente constituídos, os surgimentos de novos partidos esbarram na barreira dos antigos.

Os partidos de criação externa ao parlamento apresentam um conjunto de características que se opõem nitidamente aos partidos criados no ciclo eleitoral e parlamentar. Os primeiros são geralmente mais centralizados que os segundos. Os primeiros nascem, com efeito, a partir da cúpula, ao passo que os segundos partem da base (DUVERGER, 1980).

Para Karl Deustch, partidos políticos são *organizações-chave* para obtenção de resultados sociais e políticos (LARANJEIRA, 1996). Define-se *partido político* como “associação que visa a um fim deliberado, seja ele objetivo como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja pessoal, isto é, destinado a obter benefícios, poder e, conseqüentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então, voltados para todos esses objetivos conjuntamente” (WEBER apud BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2002, p. 898).

Além disso, são organizações que deveriam disputar um mercado eleitoral livremente, “sem jamais recorrer a outros meios que não os pacíficos e racionais” na busca de votos pelo poder (WEBER, 1977, p. 85). Nesse aspecto, imperam também os interesses dos eleitores representados pelos partidos, uma vez que uma das funções dos partidos políticos é servir de instrumento, através dos quais grupos sociais diversos atuam no sistema político, exprimindo de modo mais ou menos complexo as próprias reivindicações e necessidades, participando na formação das decisões políticas. Resumindo, os partidos políticos exerceriam, nas democracias, duas importantes funções: serviriam de ambiente para questionamentos políticos e participação das decisões políticas (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2002).

Os partidos políticos ocupam papel central na democracia representativa, definida por ser fundamentada na representação política, isto é, na escolha dos representantes, pelo povo, no Parlamento, por meio do voto (NOGUEIRA, 2010). Essa atuação deve ser fortalecida, objetivando

buscar maior participação popular. O multipartidarismo é benéfico à consolidação da democracia, e a cartelização do sistema pode significar uma ameaça a essa diversidade de partidos pela tendência na reserva de mercado ao tentar obstaculizar o surgimento de novos partidos, o que muitas vezes no Brasil se inicia por oportunismos ou casuísmos políticos, ou a defesa de interesses particulares, aspectos que podem ser intensificados pela busca dos recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário (art. 38 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995), e dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como Fundo Eleitoral (Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017).

Os partidos buscam aglutinar a multiplicidade social em sua diversidade e desempenhar um papel fundamental ao representar um conjunto de interesses dos eleitores. Para muitos teóricos da Democracia, como Schumpeter (apud MARQUES, 2007, p. 21), “as massas são incapazes de decidir, compreender e calcular as consequências das decisões políticas, por causa da sua distância em relação ao sistema político”. Essa constatação é sintomática. Os partidos políticos se encontram dentro do sistema político e estão diante do desafio de diminuir a distância em relação aos interesses do eleitor, ao mesmo tempo em que devem buscar satisfazer interesses orientados para a conquista de votos.

Os partidos políticos podem ser imprescindíveis no modelo de democracia representativa, desde que sejam espaços de crescente participação política, nos termos sugeridos por Robert Dahal.

Nos moldes defendidos por Rousseau, Stuart Mill ou Pateman, de uma visão positiva dos partidos políticos, deveria haver o abandono da prática cada vez mais comum no Brasil de motivações indevidas, para criação de novos partidos, como o recente interesse nos recursos dos fundos partidário e eleitoral, pois os partidos também devem ser espaços para manifestações dos interesses diversos da sociedade e suas ideologias, ajudando a formar novas lideranças e consolidando a democracia, ao intermediar as demandas entre sociedade e Estado.

Mostra-se, portanto, vantajosa a inexistência de regras que limitem a formação de partidos, respeitando-se a autonomia partidária e garantindo-se, assim, em contrapartida, a existência de um sistema multipartidário, uma vez que o problema não é tanto a quantidade de legendas, mas a incerteza sobre os programas e a falta de clareza a respeito de como cada agremiação se situa no espectro político. Falta ainda a democratização dos partidos, a sua articulação com a sociedade mediante definição de programas claros, a simplificação das eleições, o reforço da participação popular na atividade legislativa e na elaboração e controle de políticas públicas, a promoção de responsabilidade

política e a restrição das trocas de apoio por cargos e verbas, perspectivas distintas, mas interligadas, do aprimoramento do sistema partidário em contexto democrático.

A existência de partidos políticos em um ambiente democrático facilita a participação, permitindo assim uma maior diversidade de políticos que representam interesses de diversos grupos da sociedade e, por consequência, um Congresso mais representativo.

Na prática, no Brasil o que se verifica é um distanciamento cada vez maior do partido político defendido por Burke, como organização destinada a buscar a realização do bem comum, e uma indesejável aproximação da definição de Maquiavel sobre facções destinadas a se beneficiarem da proximidade do poder real, sendo que um dos fatores que podem intensificar esse posicionamento são os recursos crescentes dos fundos partidário e eleitoral, o primeiro disponibilizado para manutenção dos partidos políticos, e o segundo destinado à viabilização das eleições, o que pode representar, consequentemente, uma influência na limitação e na qualidade da democracia (ANDREIS, 2008, p. 38).

Uma vez que a sociedade se modifica ao longo do tempo, é de se esperar que as instituições também se transformem. Não seria diferente com os partidos políticos, uma vez que a sociedade se complexificou, durante o século XX (ANDREIS, 2008, p. 38), afastando-se de divisões sociais simplificadas baseadas apenas em lutas de classes. Partido político é uma associação que visa a um fim deliberado, seja ele “objetivo”, como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja “pessoal”, isto é, destinado a obter benefícios, poder e, consequentemente, glória para os chefes e sequazes, ou então voltado para todos esses objetivos conjuntamente (ANDREIS, 2008, p. 38). Assim concebido, o partido compreende formações sociais diversas, desde os grupos unidos por vínculos pessoais e particularistas às organizações complexas de estilo burocrático e impessoal, cuja característica comum é a de se moverem na esfera do poder político.

Além da boa legislação eleitoral, é preciso um regime democrático para conceder legitimidade ao processo eleitoral. Pode inclusive existir uma boa legislação eleitoral, mas sem eficácia prática, por lhe faltar a base da fundamentação democrática. Nos países onde sobreleva a existência de uma ditadura constitucional ou de um despotismo camuflado, a lei eleitoral perfeita em si mesma não se insere em um contexto apropriado, dada a intimidação dos representantes do voto e do eleitorado pelas pressões do poder. Tal fenômeno ocorre frequentemente nas nações subdesenvolvidas e, então, a lei eleitoral apenas surge para manejar e salvar as aparências da democracia vestida na luta do despotismo camuflado. Em função desse fenômeno, os cidadãos começam por desinteressar-se dos

mandatos eletivos, o que é um sério impedimento a que surjam as lideranças políticas autênticas, contribuindo para o enfraquecimento da democracia.

Ao longo da história, os partidos brasileiros passaram por várias transformações. Eles foram “coagidos” a ter de recomeçar uma nova trajetória, como “consequências de mudanças profundas no ordenamento do Estado, como aconteceu em 1889, 1930, 1945 e 1964” (MOTTA, 2008, p. 104). O regime militar confinou partidos políticos a um artificial bipartidarismo, polarizado entre a Arena – Aliança Renovadora Nacional (situação) e o MDB – Movimento Democrático Brasileiro (Oposição), com o Partido Comunista Brasileiro (PCB), continuando a existir na clandestinidade. Depois instituiu o multipartidarismo visando prolongar sua vigência e impossibilitar a influência do MDB.

No Brasil, durante o período de 1937 a 1945, conhecido como Estado Novo, houve a limitação no sistema bipartidário, com entraves para o sistema democrático, tais como alterações casuísticas da legislação eleitoral e partidária, baixa participação política nas votações para Presidente e Vice-Presidente.

Os principais partidos em 1945, de acordo com Rodrigo de Patto Sá Motta (2008), eram o PSD e o PTB, aliados históricos getulistas, e a UDN, *antigetulista*. O PCB teve seu registro cancelado em 1946, pelo presidente Dutra, por decreto-lei editado em 1946, amparado pela Carta Magna, que determinava a supressão de qualquer partido cujo programa contrariasse os princípios democráticos, bem como daqueles que recebessem do exterior recursos financeiros, orientação ideológica ou qualquer outra forma de auxílio.

A partir da Lei nº 1.164, de 24 de julho de 1950, o Partido Político passava a se constituir pessoa jurídica de direito público interno, mediante o registro no Tribunal Superior Eleitoral.

Em decorrência das constantes injunções da legislação na vida partidária, se desenvolveu, no período pós-45, um sistema frágil e incapaz de exprimir e reproduzir a correlação de forças políticas existentes, centradas nas diversas tendências ideológicas. Nessas condições, o quadro político foi sendo sistematicamente “ocupado pelo Estado, pelas elites políticas e seus aliados econômicos, e pelos militares”.

Em 22 de novembro de 1979, o Congresso aprovou a reforma partidária promovida pelo governo do General João Batista de Oliveira Figueiredo, que extinguiu a Arena e o MDB e possibilitava o retorno do pluripartidarismo à vida política brasileira.

No decorrer de 1980, seis partidos obtiveram registro provisório junto ao Tribunal Superior Eleitoral: o Partido Democrático Social (PDS), de apoio ao governo, o Partido do Movimento

Democrático Brasileiro (PMDB), o Partido Popular (PP), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), todos de oposição. Atualmente, 33 partidos políticos são registrados no TSE.

## **2.2 MDB – Movimento Democrático Brasileiro**

O MDB, de acordo com Olavo Brasil de Lima Júnior (FGV, 2020), é um partido político de âmbito nacional, de oposição ao governo, fundado em 24 de março de 1966, dentro do sistema do bipartidarismo instaurado no país após a edição do Ato Institucional nº 2 (27/10/1965), que extinguiu os partidos existentes, e do Ato Complementar nº 4, que estabeleceu as condições para a formação de novos partidos. Teve continuidade no PMDB, quando o Congresso, em 29 de novembro do 1979, decretou o fim do bipartidarismo e abriu espaço para a reorganização de um novo sistema multipartidário. Retomou a denominação anterior em 2017.

O MDB organizou-se como uma frente oposicionista ao governo federal, reunindo parlamentares que se opuseram ao movimento militar de 1964 e que, sobretudo, discordavam dos rumos que os militares no poder imprimiam à condução da política nacional.

Tanto quanto a Arena, esteve o MDB durante todo o período sujeito às leis de exceção vigentes, que incluíam enormes restrições ao funcionamento autônomo do Congresso Nacional e durante a maior parte do período impuseram limitações severas à propaganda política. Diferentemente, no entanto, da Arena, que funcionou como partido de sustentação político-parlamentar do Executivo, defendendo-o exacerbadamente, o MDB, captando o sentimento oposicionista, levou o Congresso a exercer o papel de caixa de ressonância da insatisfação popular.

## **2.3 PT – Partido dos Trabalhadores**

Partido político nacional criado oficialmente em 10 de fevereiro de 1980, sob a bandeira da novidade, diferença e socialismo democrático, de acordo com Olavo Brasil de Lima Júnior (FGV, 2020). Esses são termos frequentemente associados ao PT, não só em seu momento de fundação, mas desde as greves no ABCD paulista, lideradas pelos metalúrgicos (1978-1979), passando pela elaboração de seus documentos iniciais constitutivos, *Carta de princípios* e *Declaração política*, ambos preparados pela comissão nacional provisória e datados de 1º de maio de 1979, e *Manifesto*

*do Partido dos Trabalhadores*, aprovado na reunião nacional de 10 de fevereiro de 1980 (São Paulo), que também aprovou os *Pontos para elaboração do programa*, até o *Programa do partido*.

A novidade do partido decorre, antes de tudo, da forma pela qual ele surgiu: do movimento social de trabalhadores, com base na classe operária, e não a partir de bases congressuais ou de partido preexistente, o que, de resto, tem caracterizado a emergência de todos os partidos brasileiros; a exceção é o Partido Comunista, fundado em 1922. O próprio partido, democrático em sua organização interna, é definido como partido dos trabalhadores urbanos e rurais e como partido de massas.

A eleição presidencial de 1989, dez anos após a fundação do partido e a primeira após o regime de exceção, foi o ponto alto da vida partidária, em uma perspectiva puramente eleitoral. No primeiro turno, foram derrotados todos os candidatos dos partidos eleitoral e congressualmente fortes. Passaram ao segundo turno Fernando Collor de Melo e Luís Inácio Lula da Silva; o primeiro, candidato do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), recém-criado para abrigar a candidatura Collor de Melo; o segundo, líder das greves trabalhistas do final dos anos 1970 e presidente do PT. Collor de Melo elegeu-se com 35.089.998 votos (53% do total de votos válidos); Lula obteve 31.076.364 votos (47%).

Novamente candidato à presidência da República em 1994, Lula perdeu para Fernando Henrique Cardoso, sustentado pela aliança entre o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ainda no primeiro turno. Nas eleições presidenciais de 1998, o Partido dos Trabalhadores se coligou, entre outros, com o Partido Democrático Trabalhista (PDT), tendo Lula como candidato à presidência e Leonel Brizola como candidato à vice-presidência. Essa coligação não ocorreu sem prévias discussões e acordos, entre eles o de que ela não necessariamente se repetiria nas disputas proporcionais. Como no pleito anterior, Lula foi derrotado no primeiro turno, obtendo 31,71% dos votos válidos.

Chegada a campanha de 2002, Lula hesitava em disputar a quarta eleição seguida e sofrer nova derrota. Convenceu-se, ou convenceu seus correligionários, a partir para a formação de uma aliança eleitoral mais ampla, partidária e social, assim como a utilizar ferramentas contemporâneas de *marketing* político e tratamento de imagem que o PT parecia resistir em incorporar. Convidou o empresário e senador por Minas Gerais, na legenda do Partido Liberal (PL), José Alencar, para compor como candidato a vice em sua chapa – procurando assim romper com predisposições negativas à sua candidatura por parte do empresariado e setores mais comprometidos ideologicamente com a livre iniciativa –, ao mesmo tempo em que costurava a coligação também com os tradicionais

aliados do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Outro aspecto importante da estratégia foi o fato de que, desta vez, Lula não somente não colocou em questão a estabilidade econômica trazida pelo Plano Real – grande bandeira dos rivais do PSDB, e principal alavanca das vitórias de Fernando Henrique Cardoso em 1994 e 1998 – como também assumiu de público, com uma *Carta aos Brasileiros*, o compromisso de, se eleito, manter as linhas mestras da política econômica de seu antecessor. Essa atitude gerou intenso debate dentro do PT, mobilizando aqueles que apoiaram a iniciativa do candidato, aqueles que se opunham a qualquer transigência com o governo em fim de mandato, e ainda aqueles que justificaram a atitude de Lula, caracterizando-a, no entanto, como movimento tático eleitoral, sem futuro real num próximo governo petista.

Pautando seu comportamento pessoal no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), e no trato com a mídia, por uma nova postura, mais leve e sorridente – na qual se auto-intitulou “Lulinha, paz e amor” –, em claro contraste com a imagem carrancuda que firmara nas eleições anteriores, o candidato petista liderou as pesquisas de intenção de voto ao longo de toda a campanha e venceu o primeiro turno com 46,44% dos votos válidos, o que obrigou a realização de uma nova disputa. Enfrentando o candidato tucano, José Serra (SP), Lula afinal elegeu-se presidente da República no 2º turno, obtendo cerca de 52 milhões de votos, ou 61% do total.

## **2.4 Definição de partido cartel**

Os modelos partidários vão se modificando para responderem de maneira eficiente aos arranjos sociais e manterem níveis satisfatórios de persuasão eleitoral. No entanto, a atuação dos partidos políticos enquanto organizações sociais e instituições democráticas não depende somente da sua relação com o público eleitoral (ANDREIS, 2008). Partindo dessa premissa, Richard Katz e Peter Mair (1997) afirmaram que o modelo até então predominante na literatura em partidos de massa era insuficiente para retratar fielmente as novas realidades que se apresentavam aos partidos políticos, uma vez que privilegiam tão somente a relação partido-eleitor, em detrimento de outra relação igualmente relevante, aquela entre partido e Estado.

O partido cartel possui algumas características descritas por Katz e Mair e, ainda que neste trabalho o enfoque seja sobre a dependência dos partidos aos recursos estatais, deixaremos registradas

as outras características. Uma delas é a tendência à diminuição no número de filiados e aumento dos aderentes (FRANZ, 2016, p. 96):

Os trabalhos pioneiros de R. Katz e de P. Mair concorrem à objetivação do desmoronamento da taxa de filiação partidária nas democracias consolidadas, estimulando um vasto programa de pesquisas. Na continuidade, diversos especialistas empenharam-se em refinar os indicadores para captar o descenso da adesão, pela extensão das séries temporais e do universo de países em comparação (Scarrow 2000; Van Biezen, Mair & Poguntke 2012); pela medição de efeitos diferenciais entre tipos de partidos (Delwit 2011); ou ainda pelo emprego de análises multivariadas com objetivo de identificar as flutuações nas trajetórias individuais dos partidos (Kölln 2014). Estas evidências nutriram um esforço de teorização no seio do qual foram formuladas uma série de hipóteses acerca da função exercida pelos aderentes na atual conjuntura. (...) Destarte, no modelo de partido cartel o papel atribuído aos filiados seria limitado a conferir uma áurea socialmente legítima às empresas políticas dando uma aparência de que o partido conserva uma conexão com a sociedade, o que explicaria por que os dirigentes continuariam a insistir no recrutamento apesar dos contratempos e dos custos decorrentes.

Entre as características apontadas como formadoras de partido cartelizado, um partido menos dependente da sociedade e mais dependente do Estado, destaca-se a maior importância atribuída às subvenções públicas enquanto meio de subsistência da organização, passando o Estado a ser o principal financiador da atividade partidária (ANDREIS, 2008, p. 40):

Enquanto que o partido *catch-all* dispunha de formas variadas de financiamento e o partido de massas dependia essencialmente das contribuições de seus filiados, o partido cartel liberta-se da sazonalidade destes recursos e encontra na estabilidade estatal um fluxo de caixa mais previsível.

O partido cartel resulta de uma simbiose entre partidos políticos e o Estado, ou seja, existe uma relação entre o Estado e o financiamento dos partidos e a sua sobrevivência; este partido apresenta, portanto, uma grande associação ao capital econômico proveniente do Estado, existe um descrédito crescente nos mecanismos de financiamento privado, sendo que ao mesmo tempo existe um aumento do custo das campanhas eleitorais (GUEDES, 2006):

A cartelização dos principais partidos resulta de alianças entre os partidos para assegurar os recursos públicos, sendo que esta associação acaba por dificultar o aparecimento de novos partidos políticos. Com o aumento da necessidade de dinheiro por parte dos partidos políticos existe uma maior e clara necessidade de financiamento público, os partidos tem a tendência a tornarem-se cada vez mais profissionalizados, relegando a ideologia para segundo plano, o partido em si passa a ser mais dependente do Estado.



No processo de cartelização, o Estado financia e cede os seus meios para uso dos partidos, para que eles sobrevivam no mercado político, podendo esse financiamento ser integral ou predominantemente público, o que poderá levar à “estatização” dos principais partidos devido à sua dependência. A relação interpartidária passa a ser caracterizada por uma cartelização dos principais partidos, isto é, a criação de cartéis ou alianças entre os partidos instituídos, de modo a obter recursos públicos e controlar o mercado político, no qual os partidos negociam e formam entre si acordos para obterem os recursos necessários e dividi-los para manutenção dos partidos já existentes, implementando barreiras legais aos novos partidos. Esses partidos se distanciam da sociedade, retornando aos eleitores apenas quando necessitam legitimar sua posição de representante, em uma orientação claramente eleitoralista.

Uma linha comum da literatura sobre os partidos políticos é a visão de que eles têm que ser classificados e entendidos a partir da sua relação com a sociedade civil; uma segunda questão importante que tem sido subestimada é que as diferenças entre partidos podem ser também entendidas em função das suas relações com o estado (KATZ; MAIR, 1997). Assim, a evolução dos partidos nas democracias ocidentais refletiria processo dialético, em que cada novo tipo de partido gera uma reação que estimula um novo desenvolvimento e que isso, por sua vez, leva a um novo tipo de partido e a um novo conjunto de reações, e assim sucessivamente. Com esta perspectiva, o partido de massa é simplesmente um estágio em um processo contínuo.

A tendência para simbiose cada vez mais estreita entre os partidos e o Estado estabelece as condições para o surgimento de um novo partido, definido como o partido cartel, que se distingue dos modelos representados pela Figura 1:

GRÁFICO 1. PARTIDOS DE CUADROS O DE TIPO “CAUCUS”

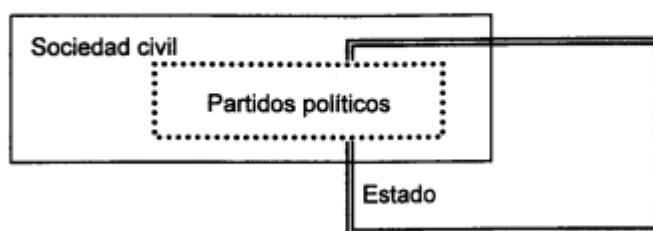
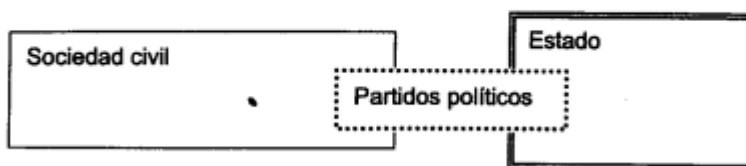


GRÁFICO 2. PARTIDOS DE MASAS QUE ACTÚAN COMO NEXO ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL



**FIGURA 1 – Partidos de quadros x massas**

Fonte: KATZ; MAIR (1997), p. 17 e 18.

Os modelos de partido apresentados pela Figura 2 assumem uma clara distinção entre partidos políticos e Estado: o partido de massas clássico é um partido da sociedade civil, que emana de algum dos setores do eleitorado, que pretende penetrar no Estado e modificar as políticas públicas no interesse a longo prazo daqueles setores do eleitorado e prestar contas perante eles (KATZ; MAIR, 1997). O partido *catch-all*, ao não nascer como um partido da sociedade civil, mas como um que se situa entre a sociedade civil e o Estado, também pretende influir sobre o Estado, desde fora, mediante o controle temporal das políticas públicas, com o fim de satisfazer, a curto prazo, as demandas de seus pragmáticos consumidores. Em poucas palavras, apesar de serem bem distintos em suas relações com a sociedade civil, ambos os tipos de partidos se situam fora do Estado, que aparece, em princípio, como uma arena neutra não partidária.

Enquanto os antigos partidos de quadros contavam com a qualidade dos seus apoiadores, os emergentes partidos de massa obtiveram sua força da quantidade de afiliados, tentando, assim, compensar a falta de financiamento individual substancial com um grande número de pequenas contribuições de seus afiliados, suprimindo sua carência de indivíduos influentes com ação coletiva e organizada (KATZ; MAIR, 1997). Conforme a Figura 2, os partidos de quadros necessitavam da mobilização e organização de seus simpatizantes e não dependiam tanto de agentes específicos para obter recursos materiais, como os partidos das classes médias e altas:

TABLA 1. LOS MODELOS DE PARTIDO Y SUS CARACTERÍSTICAS

Características	Partido de élites	Partido de masas	Partido catch-all	Partido cartel
Periodo	Siglo XIX	1880-1960	1945-	1970-
Grado de inclusión socio-política	Sufragio restringido	Extensión del sufragio y sufragio universal	Sufragio universal	Sufragio universal
Nivel de distribución de los recursos políticos relevantes	Altamente restringido	Relativamente concentrado	Menos concentrado	Relativamente difuso
Principales objetivos importantes de la política	Distribución de privilegios	Reforma social (u oposición a ésta)	Mejora social	La política como profesión
Base de la competición partidista	Estatus adscrito	Capacidad representativa	Efectividad política	Habilidades de gestión, eficiencia
Modelo de competición electoral	Gestionado	Movilización	Competitivo	Contenido
Naturaleza del trabajo de partido y de la campaña	Irrelevante	Intensivo en el factor trabajo	Intensivo en capital y en trabajo	Intensivo en capital
Fuente principal de recursos	Contactos personales	Cuotas de miembros y contribuciones	Contribuciones provenientes de numerosas fuentes	Subvenciones estatales
Relaciones entre afiliados y élite del partido	No hay más militantes que la élite	De abajo a arriba (pace Michels); la élite es responsable ante los miembros	De arriba abajo; los militantes son animadores organizados de las élites	Estratagema; autonomía mutua

Carácter de la militancia	Reducida y elitista	Amplia y homogénea; reclutada activamente y encapsulada; la pertenencia al partido es consecuencia lógica de la identidad; énfasis en los deberes y derechos	Militancia abierta a todos (heterogénea) e incentivada; la pertenencia es marginal en la identidad del individuo	No son importantes ni derechos ni obligaciones (la distinción entre miembros y no miembros se desdibuja); énfasis en los miembros como individuos y no como un grupo organizado; los miembros son valorados por su contribución al mito legitimador
Canales de comunicación	Redes interpersonales	El partido dispone de sus propios canales de comunicación	El partido compite por el acceso a los canales no partidistas de comunicación	El partido obtiene acceso privilegiado a los canales de comunicación regulados por el Estado
Posición del partido entre la sociedad civil y el Estado	Frontera imprecisa entre el Estado y la sociedad civil políticamente relevante	El partido forma parte de la sociedad civil, inicialmente como representante de los segmentos de la sociedad civil recientemente relevantes políticamente	Los partidos compiten en la intermediación entre Estado y sociedad civil	El partido forma parte del Estado
Estilo de representación	Tutoría	Delegación	Empresarial	Agente del Estado

### FIGURA 2 – 4 modelos partidários

Fonte: KATZ; MAIR (1997), p. 30 e 31.

As características do partido cartel foram resumidas por Klaus Detterberck (2005) (apud Andreis, 2008, p. 42), em torno de três dimensões analíticas facilitadoras da proposta de Katz e Mair: estruturas organizacionais, papel político e competição partidária, sendo que este trabalho se debruçará sobre um dos indicadores empíricos da dimensão analítica do papel político, a saber, a relevância dos recursos estatais:

Dimensão Analítica	Características principais	Indicadores Empíricos
Estruturas organizacionais	Ascensão do partido a cargos públicos;  Estratarquia vertical	Composição das executivas nacionais do partido; Seleção de candidatos; Campanhas eleitorais; Política interna de tomadas de decisões
Papel político	Alienação em relação à sociedade;  Relações simbióticas com o Estado	Inclusão de membros do partido; Inclusão de grupos de interesse; Relevância de recursos estatais
Competição partidária	Cartelização de privilégios;  Exclusão de entrantes	Acesso a privilégios estatais; Tipo de competição partidária; Barreiras à entrada de novos partidos

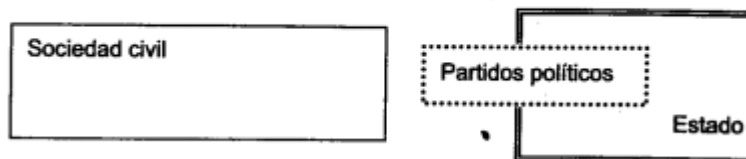
Fonte: Detterbeck, 2005.

### QUADRO 2 – Características e indicadores do partido cartel

Fonte: ANDREIS, 2008, p. 43.

Consoante a Figura 3, Katz e Mair (1997) defendem que o descolamento dos partidos os distancia da sociedade civil e os leva até o estado do qual não mais se dissociam.

GRÁFICO 3. PARTIDOS QUE ACTÚAN COMO AGENTES O *BROKERS* ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL



**FIGURA 3 – Modelo do partido cartel: descolado da sociedade e integrado ao Estado**

Fonte: KATZ; MAIR (1997), p. 22.

Pode-se assinalar várias tendências sociais, culturais e sobretudo políticas como elementos facilitadores ou, inclusive, impulsionadores da evolução dos partidos até o maior encaixe dentro do Estado (KATZ; MAIR, 1997). Essas tendências incluem a diminuição geral nos níveis de participação e implicação na atividade partidária, com a cidadania que prefere investir seu esforço em outras esferas, especialmente em grupos em que se pode desempenhar um papel mais ativo, naqueles em que a probabilidade de sintonia com um conjunto mais estreito de interesse é maior e onde sentem que sua participação tenha algum impacto.

A arena local, mais imediata, se mostra mais atrativa que a arena nacional, sendo esta última a mais remota e favorável às emergências, enquanto os grupos centrados em um único tema de mobilização resultam mais atrativos que as organizações hierárquicas dos partidos tradicionais (KATZ; MAIR, 1997). Os partidos, portanto, são obrigados a buscar recursos em outra parte, e nesta busca são levados a mirar até o Estado. Uma das principais estratégias que podem adotar é a da provisão e regulação das subvenções estatais aos partidos políticos, que, apesar de variar segundo os países, tem passado a constituir um dos maiores recursos materiais e financeiros com que contam os partidos para levar a cabo suas atividades tanto no âmbito parlamentar como no social.

O crescimento das subvenções estatais nas últimas décadas e a promessa de um maior crescimento nos anos que estão por vir tem constituído as mudanças mais significativas no entorno em que atuam os partidos (KATZ; MAIR, 1997). Ao mesmo tempo, entretanto, deve-se assinalar que essas mudanças neste entorno estão longe de ser exógenas aos partidos, já que têm sido eles, em sua atuação desde posições de governo, que, em última instância, são responsáveis tanto pela regulação das subvenções estatais como pelas quantidades de dinheiro e recursos disponíveis.

É importante assim mesmo sublinhar que o que garante a manutenção dos partidos existentes – que constituem, por sua vez, uma barreira ao surgimento de novos grupos – é precisamente o fato de que essas subvenções estão ligadas aos resultados anteriores ou à posição prévia do partido, definidos em termos de êxito eleitoral ou de representação parlamentar,.

Em resumo, o Estado, invadido pelos partidos, com as regras que o regem, determinadas pelos próprios partidos, mostra-se uma fonte de recursos mediante a qual tais partidos não apenas podem assegurar sua própria sobrevivência, mas também reforçar a sua capacidade de resistência diante dos desafios que surgem de alternativas de mobilização recentes (KATZ; MAIR, 1997).

Nesse sentido, o Estado se converte em uma estrutura institucionalizada de apoio às disputas partidárias, respaldando os *insiders* e excluindo os *outsiders*. Os partidos passam a ser integrados ao Estado, deixando de ser meros intermediários entre a sociedade civil e o Estado. Havendo anteriormente assumido o papel de instrutores, mais tarde de delegados, e depois, no apogeu do partido *catch-all*, de empresários, os partidos se converteram em agências semiestatais.

Não obstante, essa estratégia tem riscos, e um dos mais importantes é o de que o partido se faça dependente do acesso contínuo aos recursos que, em princípio, estão fora de seu controle (KATZ; MAIR, 1997). Em particular, existe o perigo de que um partido que esteja fora do governo fique também à margem do acesso aos recursos.

Com os modelos anteriores de partido, ganhar ou perder as eleições podia ser muito importante com respeito aos objetivos políticos de um partido, mas era pouco determinante para sua sobrevivência, já que o recurso necessário para sustentação organizativa do partido provinha de sua própria reserva de apoios. Com o novo modelo, ao contrário, ganhar ou perder pode ter menos importância com respeito aos objetivos políticos de um partido, dada a ausência de grandes batalhas políticas, mas, ao contrário, pode ser determinante para a sua sobrevivência, já que os recursos para sua sustentação procedem, cada vez mais, do Estado.

Os partidos não necessariamente competem pelos recursos para a sobrevivência da mesma maneira em que antes competiam por recursos para determinar as políticas públicas, já que todos os partidos podem sobreviver simultaneamente, enquanto as políticas são, por definição, excludentes. As condições adequadas para a formação de um cartel ocorrem quando todos os partidos compartilham recursos e todos eles subsistem.

Katz e Mair (1997) falam desse novo tipo de partido, o partido cartel, caracterizado pela interpenetração entre o partido e o Estado, e por um padrão de conluio interpartidário que permeia

todo o sistema político. Nesse sentido, seria talvez mais correto falar do surgimento dos partidos cartéis, no plural, posto que baseado em conluio e cooperação entre partidos rivais, e nos acordos que necessariamente requerem o consentimento e cooperação de todos, ou quase todos os participantes relevantes. Esse fenômeno está relacionado com o sistema de partidos em seu conjunto, mas traz também importantes implicações para o perfil organizativo de cada um dos partidos dentro do cartel, de maneira que podemos falar do partido cartel em singular.

Além de embrionária, a cartelização é processo irregular, sendo mais evidente naqueles países nos quais a ajuda e o apoio estatais aos partidos estão mais difundidos, e menos evidente naqueles em que fenômenos como o clientelismo, loteamento e controle partidário são mais frequentes. Ademais, é também um processo que pode desenvolver-se em maior medida em países em que as tradições de cooperação interpartidária combinam-se com a ampla presença de apoio estatal aos partidos, e com uma posição privilegiada dos partidos em nomeações a postos clientelistas; ao contrário, o processo tem menos possibilidade de desenvolver-se em países em que a tradição de política confrontacional combina-se com um limitado apoio estatal às organizações dos partidos e em que as possibilidades de clientelismo forem relativamente escassas.

Como destacado anteriormente, a distinção mais clara entre os diferentes modelos de partido (o partido de elites ou quadros, o partido de massas, o partido *catch-all* e, agora, o partido cartel) está relacionada com o contexto social e político concreto em que cada um desses partidos surgiu e que, para simplificar, pode ser identificado com períodos históricos concretos.

Ao mesmo tempo, os tipos de partido concretos têm sobrevivido às circunstâncias que facilitaram seu surgimento em um primeiro momento. Dessa maneira, os partidos de massa não se deslocaram simplesmente para os partidos de elite; ambos continuaram coexistindo, inclusive com o advento do sufrágio universal, de maneira muito similar a como continuaram existindo os partidos de massa, incluindo quando se produziu o desenvolvimento dos partidos *catch-all* e como, mais recentemente, devem continuar existindo os partidos *catch-all*, apesar da emergência dos partidos cartéis. Além disso, os partidos atuais não são necessariamente partidos cartéis completamente, nem completamente partidos *catch-all*.

Entre as características chave que têm variado com o tempo, estão aquelas que tem a ver com os fins da política e a base da competição partidária (KATZ; MAIR, 1997). No período de domínio do partido de elite, os políticos e os conflitos giravam sobretudo em torno da distribuição de privilégios, e os partidos competiam com base no *status* a que seus apoios estavam atribuídos.

Segundo foram se desenvolvendo os partidos de massas, a contraposição chave da política começou a girar em torno da questão da reforma social, ao redor da oposição a essa reforma, e os partidos começaram a competir com base na sua capacidade representativa. Com o surgimento do partido *catch-all*, os fins da política continuaram sendo fundamentalmente intencionais, mas acabaram centrando-se nas questões de melhorias sociais e nem tanto nas questões das reformas integrais, com os partidos que competiam baseando-se menos em sua capacidade representativa e centrando-se mais na sua efetividade para implementar políticas.

Finalmente, com o surgimento dos partidos cartel, começa um período em que os fins da política, ao menos por agora, se fazem mais auto referenciados, e a política se transforma em uma profissão em si mesma, uma profissão qualificada, em que a competição partidária limitada que se produz baseia-se na luta por convencer o eleitorado de que o partido em questão é a opção que garante uma gestão mais efetiva e eficiente (KATZ; MAIR, 1997).

Os partidos de elite obtinham muitos de seus recursos, financeiros e outros, por meio de contatos pessoais e consideravam as campanhas pouco necessárias; os partidos de massas, por outro lado, constituíram organizações muito intensivas no fator trabalho, financiando suas atividades mediante as cotas dos militantes e o recolhimento de fundos, desenvolvendo seus próprios canais de comunicação independentes. No caso dos partidos *catch-all*, esses fatores foram menos importantes e, ainda que continuassem se apoiando fortemente nos militantes para a obtenção de recursos financeiros e para trabalho de campanha, começaram também a conseguir contribuições de outras fontes e a decantar uma estratégia de campanha mais intensiva no capital. A trajetória dos novos modelos partidários apoia-se cada vez mais na obtenção de recursos provenientes do Estado (KATZ; MAIR, 1997).

Do mesmo modo em que os modelos de organização de partido que o precederam – partidos de elites, de massas e *catch-all* – estavam associados a um certo modelo de democracia, o surgimento do modelo de parte do cartel como fenômeno empírico está associado a uma revisão do modelo normativo de democracia (KATZ; MAIR, 1997). Nesse modelo revisado, a essência da democracia está na possibilidade de que os votantes possam eleger entre o menu fixo de partidos políticos e agendas previamente definidas em concertação. Os partidos são grupos de líderes que competem pela possibilidade de ocupar postos ornamentais e por serem, nas eleições seguintes, responsáveis pela atuação do governo.



Em certo sentido, essa é simplesmente uma versão extrema do modelo de democracia do partido *catch-all* do liberal elitista, e o elemento definidor é justamente aquele que está ausente nesta formulação. A democracia reside na satisfação das preferências do público pelas elites, e não na implicação pública no processo de formulação das políticas. Os votantes devem se interessar pelos resultados mais que pelas políticas, que são o domínio dos profissionais. Os partidos são associações de profissionais, e não associações de/ou para os votantes.

O modelo de democracia do partido cartel é fundamentalmente diferente. Nos períodos anteriores, por um lado, a ideia da alternância no poder era central; não apenas ficava clara a distinção entre os partidos que estavam dentro e os que estavam fora, mas também o temor de ser expulso do cargo pelos votantes era considerado o maior incentivo dos políticos para ser receptivo ante a cidadania (KATZ; MAIR, 1997). No modelo cartel, por outro lado, nenhum dos principais partidos está totalmente fora.

Como resultado, existe crescentemente a percepção de que a democracia eleitoral deve ser vista como o procedimento pelo qual os governantes controlam os governados, e não o contrário. Na medida em que os programas eleitorais se assemelham cada vez mais entre si e em que as campanhas tratam, em qualquer caso, sobre fins compartilhados por todos, e não sobre meios e fins controversos, limita-se o grau em que os resultados eleitorais podem determinar as ações do governo. Além disso, à medida que se esmaece a distinção entre os partidos no governo e aqueles fora do governo, reduz-se o grau em que os votantes podem castigar os partidos, inclusive no caso de uma insatisfação generalizada.

Ao mesmo tempo, a participação no processo eleitoral implica o votante e, ao se considerar as eleições como o canal legítimo da atividade política, se deslegitima a busca por outros canais potencialmente mais efetivos do ponto de vista das agendas da população. A democracia se converte em uma maneira de alcançar a estabilidade social, sem grandes mudanças sociais, e as eleições se convertem em solenes procedimentos constitucionais.

Dito de outro modo, a democracia deixa de ser vista como um processo pelo qual a sociedade civil impõe limites ou controles ao Estado, e passa a ser um serviço proporcionado pelo Estado. A liderança política precisa ser renovada e as eleições constituem um ritual pacífico para consegui-lo. Os governantes, para poderem atuar de uma maneira satisfatória para a maioria, necessitam de informações por parte dos governados, e as eleições competitivas, que indicam a satisfação ou insatisfação com as políticas e os resultados, proporcionam essa informação. Por isso, o Estado

organiza eleições competitivas. E dado que as eleições democráticas, ao menos tal e como as conhecemos, requerem partidos políticos, o Estado também proporciona ou garante a existência de partidos políticos. Ao final, são os partidos no poder os que conformam o Estado e prestam esse serviço, e, portanto, é sua própria existência o que se está garantindo.

O reconhecimento da política de partido como uma profissão em tempo integral implica aceitar, inclusive incentivar, várias tendências consideradas indesejáveis por concepções anteriores da democracia. Embora exista uma relação direta entre essas e a ideia de um partido cartel, bem como pré-condições ou como consequências prováveis, o resultado é uma reorientação para os partidos e as eleições. Mais importante ainda é o fato de que os partidos políticos sentem uma crescente necessidade de reduzir os custos da derrota eleitoral. Isso com certeza é um desejo universal que tem levado com frequência à suspensão total das eleições em alguns países sem normas eleitorais claramente estabelecidas.

Nos países ocidentais, nos quais, evidentemente, essa não é uma opção viável, a alternativa é a de proporcionar subvenções e ajuda a todos, permitindo que diferentes coalizões ocupem o governo em distintos níveis ou em distintos lugares. Isso acarreta uma limitação da competição. Ademais, como os políticos têm carreiras de longa duração, acabam por considerar seus oponentes políticos como colegas profissionais, enfrentando as mesmas pressões, com desejos similares, desde segurança laboral até a divisão de assuntos a longo prazo. A estabilidade se converte em algo mais importante que o triunfo; a política passa a ser um trabalho, e não uma vocação.

Isso posto, dadas as limitações e carências de dados abertos governamentais e partidários, conforme já mencionado, examina-se apenas os recursos públicos que beneficiaram dois dos maiores partidos do cenário nacional, sendo os resultados apresentados no próximo capítulo.

## **2.5 Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário**

Os partidos políticos, institutos presentes nas democracias representativas, precisam, para sua manutenção, de recursos financeiros, os quais poderiam vir de fontes próprias advindas de doações dos seus membros, doações de pessoas físicas e dotações diretas ou indiretas do orçamento público.

No Brasil, a despeito da possibilidade de contribuições de pessoas físicas para manutenção dos partidos políticos, foram criados os Fundos Partidário e Eleitoral, de cujos recursos os partidos

políticos vêm desenvolvendo uma crescente dependência, uma das características de cartelização do sistema partidário, tendo em vista o aumento exponencial desses recursos para manutenção dos partidos políticos. Vejamos (OHMAN, 2015, p. 49):

Às vezes objetivo de proporcionar financiamento público e garantir que todas as forças políticas relevantes tenham acesso a recursos suficientes para atingir o eleitorado, incentivando assim o pluralismo e fornecendo ao eleitor uma maior escolha de políticos e políticas. Outro objetivo pode ser o de limitar a vantagem de concorrentes com acesso a recursos significativos, banda todos o acesso aos fundos para a campanha. É improvável que funcione essa segunda ideia, a menos que o financiamento público seja combinado com limites para doações e/ou gastos, uma vez que a diferença relativa não será alterada, fornecendo dinheiro para ricos e pobres. Há uma terceira vantagem potencial de fornecer financiamento público: a ameaça de retê-los se os partidos políticos (ou candidatos) não seguirem outras regras, como limites de gastos ou requisito de prestação de contas, pode revelar-se um incentivo altamente eficaz para fazer obedecer às regras. Isso somente funcionará se o montante previsto for alto o suficiente para que os destinatários cumpram as regras para evitar o risco de perdê-lo. O financiamento público pode ser direto ou indireto; fornecendo dinheiro ou bens ou serviços gratuitos ou subsidiados. Duas questões devem ser abordadas ao se discutir o financiamento público: 1) quem deveria ter o direito de recebê-lo (limiar de elegibilidade); e 2) como deve ser distribuído entre aqueles que são elegíveis (critério de alocação).

Esse interesse dos partidos políticos pelos recursos dos Fundos partidário e eleitoral – cuja fiscalização do uso desses recursos é incipiente e dificultada sob a falácia da proteção à autonomia partidária, já existindo, inclusive, denúncias de desvio para fins pessoais – pode intensificar outros problemas existentes no sistema político brasileiro. Tal interesse desvirtua, assim, seu escopo primordial de manutenção e fortalecimento da ordem democrática em favor do atendimento de interesses particulares e práticas clientelistas e fisiológicas, para manutenção do *status quo* e ampliação de ganhos privados. Nesse contexto, o sistema político deve ser fortalecido, para garantia de uma crescente institucionalização dos atores envolvidos no processo de melhoria da qualidade da democracia, não podendo esse processo ser desvirtuado pelo processo de cartelização partidária e pelo crescente interesse dos partidos nos recursos dos Fundos partidário e eleitoral. Outros problemas do atual sistema partidário podem ser intensificados pela dependência dos recursos públicos pelos partidos políticos: crise de representatividade, qualidade da democracia, baixa participação política e diminuição dos filiados.

A Figura 4 descreve a trajetória dos gastos anuais com o Fundo Partidário:



**FIGURA 4 – Gastos anuais com o Fundo Partidário**

Fonte: Siga Brasil – Painel Cidadão. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>.

Em 2015, foram R\$ 868 milhões; em 2016, R\$ 819 milhões; em 2017, R\$ 819,1 milhões; e em 2018, 888,7 milhões de dinheiro público foram destinados ao financiamento dos partidos, tendo sido apresentado projeto que visava elevar o fundo partidário para cerca de R\$ 3,5 bilhões/ano.

De acordo com a Lei dos Partidos Políticos, atualizada pela Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007, 5% do total do Fundo Partidário são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos políticos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Os demais 95% do total desse fundo são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

O Fundo Partidário representa um conjunto de recursos públicos destinados anualmente aos partidos políticos e distribuídos de acordo com os tamanhos de suas bancadas na Câmara dos Deputados, sendo sua extinção e o critério para sua divisão assuntos muito debatidos.

## 2.6 Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) - Fundo Eleitoral

De acordo com o *site* Politize (2019), o Fundo Eleitoral, cujo nome oficial é Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), é um “fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos”, segundo definição do TSE. Alimentado com dinheiro do Tesouro Nacional, os recursos são distribuídos aos partidos políticos, para que possam financiar suas campanhas nas eleições.

O Fundo Eleitoral não deve ser confundido com o Fundo Partidário. O segundo existe desde 1965 e serve para bancar as atividades corriqueiras dos partidos. Já o FEFC foi criado em 2017, pela Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, para custear as campanhas eleitorais, fundamentais para o funcionamento da democracia. Porém, elas são bastante caras, especialmente no Brasil, por diversos motivos. Para começar, nosso país é muito extenso e populoso, o que exige muito dinheiro para fazer campanhas que alcancem milhões de pessoas. Em segundo lugar, a publicidade eleitoral é, por si só, um serviço custoso. As eleições proporcionais, especialmente para deputados estaduais e federais, são as que mais demandam recursos, porque cada candidato compete com centenas e até milhares de adversários (inclusive do próprio partido), por milhões de votos em todo o seu Estado.

Quando o STF proibiu, em 2015, as doações de pessoas jurídicas para partidos e candidatos, ele secou, de uma hora para a outra, a principal fonte de recursos das campanhas eleitorais. Eram as grandes empresas que, por meio de doações milionárias, bancavam por volta de 75% do total gasto oficialmente nas eleições (Politize, 2019).

A decisão do Supremo era uma tentativa de diminuir a influência do poder econômico no processo eleitoral e na política brasileira. Só que ela criou a dúvida: quem vai pagar essa conta? Sem todo o montante vindo das doações de pessoas jurídicas, o Congresso criou, em 2017, o Fundo Eleitoral para compensar as perdas dos partidos. No ano seguinte à criação do fundo, o TSE definiu as regras de distribuição de seus recursos entre os partidos. São elas (Politize, 2019): a) 2% do valor é dividido entre todos os partidos com registro no TSE; b) 35% é dividido entre os partidos que tenham ao menos um representante na Câmara dos Deputados; c) 48% é distribuído entre os partidos na proporção de suas bancadas na Câmara; e d) 15% é dividido entre os partidos na proporção de suas bancadas no Senado.

Para as eleições de 2018, o Fundo Eleitoral contou com R\$ 1,7 bilhão. Mesmo que pareça bastante dinheiro, é pouco, comparado com o gasto oficial total nas eleições de 2014: quase R\$ 5

bilhões. O problema é que isso acontece justamente em um momento de extremo questionamento da classe política – segundo pesquisa do Datafolha, 58% da população não confia nos partidos, contra apenas 4% que confia – e também de dificuldades financeiras por parte do Governo. Com cortes e contingenciamentos nos orçamentos de diversas áreas, aumentar o valor do Fundo Partidário causa ainda mais controvérsia.

Não é só no Brasil que se discute a melhor forma de financiar as campanhas eleitorais. Em outros países, são usados diferentes modelos e diversas regras para tentar chegar ao ponto ideal de balanço entre financiamento público e privado de partidos e candidatos. O *International Institute for Democracy* (Idea) é uma organização que reúne dados a respeito desse tema no mundo inteiro. Segundo ele, o repasse de dinheiro público a partidos, seja para manter suas atividades ou fazer campanhas, é algo comum, especialmente na Europa ocidental. Naquela região, apenas a Suíça não oferece algum tipo de ajuda estatal. Em todo o mundo, apenas 28,9% dos países não fornece dinheiro público aos partidos e candidatos. Com a exceção da Itália, nenhum deles tem uma tradição de democracia e estabilidade política: Egito, Sudão, Zâmbia, Irã, Paquistão, entre outros.

### 3 RESULTADOS

Os resultados obtidos a partir da análise dos dados disponíveis no *site* do TSE, na parte dos demonstrativos de receitas e gastos, dos anos de 2014 a 2018, do Movimento Democrático Brasileiro – MDB (antigo PMDB) e do Partido dos Trabalhadores – PT.

As prestações de contas partidárias, obrigatórias pela legislação vigente, apesar de estarem disponíveis no *site* do TSE, apresentam-se em formato PDF, o que dificulta a análise dos dados e o estabelecimento de análises comparativas. Conclusão semelhante sobre esse aspecto da transparência já havia sido apontada e, apesar de tantos anos passados, se manteve até os dias atuais (ANDREIS, 2008, p. 110):

A partir de todo o exposto [sobre a cartelização e financiamento público dos partidos políticos na democracia brasileira], algumas conclusões podem ser tecidas acerca das peculiaridades do sistema político-partidário brasileiro, especialmente nas últimas décadas. Infelizmente os dados sobre prestação de contas de muitos partidos são escassos e insuficientemente precisos para serem utilizados. No entanto, mesmo com todas as dificuldades encontradas, importantes observações sobre a nossa realidade podem ser realizadas. Nem sempre estas se apresentam de maneira absolutamente transparente, sendo necessário algum trabalho interpretativo por parte do pesquisador e do leitor.

Maurício Michel Rebello (2014, p. 13-14) assevera que:

As organizações partidárias brasileiras mais relevantes quase sempre estiveram relacionadas ao Estado brasileiro e às elites conservadoras ali alojadas. É interessante notar, por este aspecto, que a teoria de partido cartel sobre a aproximação dos partidos políticos em relação ao Estado pode ser verificável na realidade histórica de alguns países europeus. Em contraste, parte da ciência política brasileira sempre apontou o Estado brasileiro como importante elemento norteador da vida política, até mesmo partidária (SOUZA, 1976).

Desse modo, a aproximação do partido com o Estado pode não ser tão clara no caso brasileiro quanto no exemplo europeu, uma vez que, no primeiro caso, o alvorecer partidário já partia do próprio núcleo do Estado, constituindo-se como grandes exemplos o PTB e o PSD pós Estado Novo, e MDB e ARENA no começo da ditadura militar. Na maioria das vezes, o surgimento dos partidos políticos brasileiros é indissociável de sua relação com o Estado. Em geral, a gênese destas organizações ocorreu “de cima para baixo” (MAINWARING, 2001).

Ainda segundo Rebello (2014, p.14):

Desta maneira, há claros indicativos de que o aparecimento de partidos pouco tem relação com claros setores sociais, em grande contraste com a formação do sistema partidário europeu (LIPSET; ROKKAN, 1967). No período da redemocratização, apenas o PT, entre as agremiações relevantes, é citado como partido nascido externamente. Ainda assim, até mesmo o PT parece estar caminhando a se tornar *catch-all*, com maior facilidade de trânsito entre diversos grupos de interesse, ampliação das coligações eleitorais (KRAUSE; GODOI, 2010) e um discurso menos classista. Rebello (2012), por exemplo, analisa o grau de volatilidade eleitoral petista e afirma que o eleitorado da legenda mudou ao longo do tempo, mostrando uma perda de identidade petista.

Embora a pesquisa do autor seja muito embrionária, parece claro que a maioria dos analistas partidários já não tem a organização partidária petista igual àquela de outrora. Em suma, toda e qualquer pesquisa que envolva o sistema partidário deve considerar as mudanças ocorridas no século XX. O Brasil não foge dessa nova caracterização partidária. Assim, deve-se repensar a própria noção do papel partidário, indicando novos modelos de representação ou, ao menos, matizando o velho discurso de que os partidos devem ser perfeitos representantes de grupos ou classes sociais.

A proibição de doações de pessoas físicas não pressupõe a migração direta para a dependência dos recursos públicos, sendo louvável a iniciativa da legislação alemã, que valoriza o enraizamento social dos partidos e o vínculo dos aderentes a partir da emenda de 1994 na Lei dos Partidos Políticos, que introduziu o financiamento público sob um duplo critério: a) desempenho eleitoral (votos

recebidos) e b) volume de doações recebidas, como uma forma de contornar a excessiva dependência dos recursos públicos no lugar das doações privadas (FRANZ, 2016, p. 97):

Em primeiro lugar, mesmo que as subvenções públicas tenham se tornado instrumento inelutáveis do financiamento partidário, as contribuições dos filiados não foram completamente suplantadas. Na Europa, os exemplos contrastados da Irlanda e da Noruega aparecem como atípicos: em média as cotizações representam, respectivamente, 80% e 10% das receitas partidárias (Mair, 1994, p. 14). Em boa parte dos países esses recursos respondem pelo quarto ou quinto dos orçamentos. Na Alemanha não apenas eles constituem 20% dos ingressos da CDU [União Democrata-Cristã, em alemão: Christlich-Demokratische Union Deutschlands] e 25% para o SPD [Partido Social-Democrata da Alemanha, em alemão: Sozialdemokratische Partei Deutschlands] (Detterbeck 2008) como o número de aderentes é tido em conta na distribuição do fundo partidário. Assim, os subsídios alocados como complemento de doações corresponderam, em 2007, a 52% da dotação acordada ao CDU e 49% do SPD (Alemanha 2007). Na Dinamarca as contribuições dos aderentes variam entre 10% para o C [Partido Popular Conservador, em dinamarquês Det Konservative Folkeparti] (...) e 20% para KD [Democratas-Cristãos, em dinamarquês Kristendemokraterne] (...) (Bille 1994) enquanto que na França, em 2011, levando em consideração as cotizações dos filiados e as doações feitas por simpatizantes, a proporção eleva-se a 25%, sendo 30% para a UMP [União por um Movimento Popular, em francês: Union pour un mouvement populaire] (...) e 20% para o PS [Partido Socialista, em francês Parti socialiste] (...)

### **3.1 MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB**

A Tabela 1 sintetiza os dados disponibilizados pelo TSE, o demonstrativo de receitas e ganhos do MDB, de 2014 a 2018:



			MDB - 2014	MDB - 2015	MDB - 2016	MDB - 2017	MDB - 2018
Recursos Públicos	FEFEC						230.974.290,08
	Fundo Partidário	Cotas	43.329.947,13	92.893.690,76	87.115.051,08	76.738.681,51	94.628.683,78
		Sobra de campanha	4.345,92		15.986,03	181,54	78,45
		Juros/Outros	755.689,32	1.144.759,27		10.772,61	898.330,77
	Receitas Operacionais	Juros/Outros			1.287.915,57	558.891,10	270,00
		Descontos			1,79		
		Rendimentos de aplicações financeiras					860.907,02
		Sobras de Campanha - FEFEC - Partidos Políticos					111,69
		Sobras de Campanha - FEFEC - Candidatos					12.000,00
		Adiantamentos a Fornecedores					135.500,34
	Adiantamentos Diversos					1.915.346,30	
	Depósitos Judiciais				590.610,21		
Recursos Públicos	<b>Total</b>		<b>44.089.982,37</b>	<b>94.038.450,03</b>	<b>88.418.954,47</b>	<b>77.899.136,97</b>	<b>329.425.518,43</b>
Recursos Privados	Doações de Pessoas Físicas	Partido	4.431.401,77		100.000,00		900.000,00
		Candidato			1.250.050,00		1.110.000,00
	Doações de Pessoas Jurídicas	Partido	166.928.656,21	4.950.000,00			
		Candidato	71.544.300,00				
	Contribuições	Parlamentares	1.191.250,04	1.100.936,48		1.120.960,26	1.092.795,98
		Filiados			1.307.548,67		
		Filiado com carg. Confiança					
		Dirigentes					
		Outras					
	Recursos Privados	Sobra de Campanha	92.223,96		33.720,17	2.482,19	36,25
		Juros e outras rendas		212.111,35	183.510,94	1.693,00	52.018,68
		Ganhos com ativos				739.426,43	
		Outras Receitas Operacionais	289.131,92	39.299,47			104,19
		Recuperação de Depósitos					212.168,54
		Descontos obtidos			53,29		
Rendimentos de aplicações financeiras					73.203,93		
Adiantamentos Diversos					7.000,00	49.008,04	
Recursos de Origem Não-Identificada				5,30			
Recuperação de Despesas							
Recursos Privados	<b>Total</b>		<b>244.476.963,90</b>	<b>6.302.347,30</b>	<b>2.874.883,07</b>	<b>1.944.771,11</b>	<b>3.416.131,68</b>

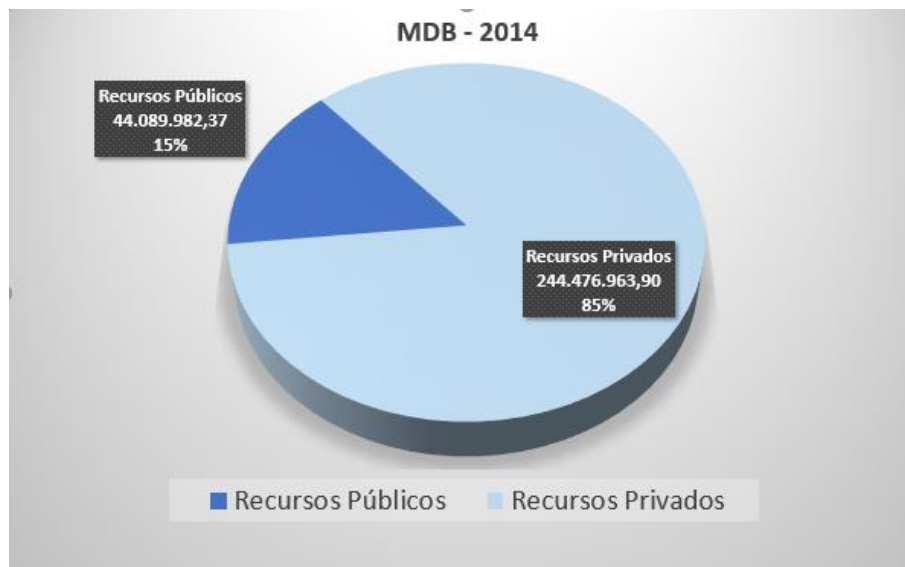
**TABELA 1 – Receitas do MDB (2014-2018)**

Fonte: elaboração própria.

Dados disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/contas-aneis/prestacao-de-contas-partidarias>.

Em 2014, o MDB recebeu R\$ 44,1 milhões como recursos obtidos de origem pública: Fundo Partidário R\$ 43.329.947,13; sobras de campanha do Fundo Partidário no valor de R\$ 4.345,92; rendimentos de aplicações financeiras dos fundos públicos no valor de R\$ 755.689,32. Enquanto isso, os R\$ 244,5 milhões de recursos privados originaram-se de doação de pessoas físicas no valor de R\$ 4.431.401,77; receitas de contribuições dos parlamentares no valor de R\$ 1.191.250,04; outras receitas, R\$ 289.131,92; sobras de campanhas de candidatos no valor de R\$ 92.223,96; e doações de pessoas jurídicas no valor de R\$ 71.544.300,00.

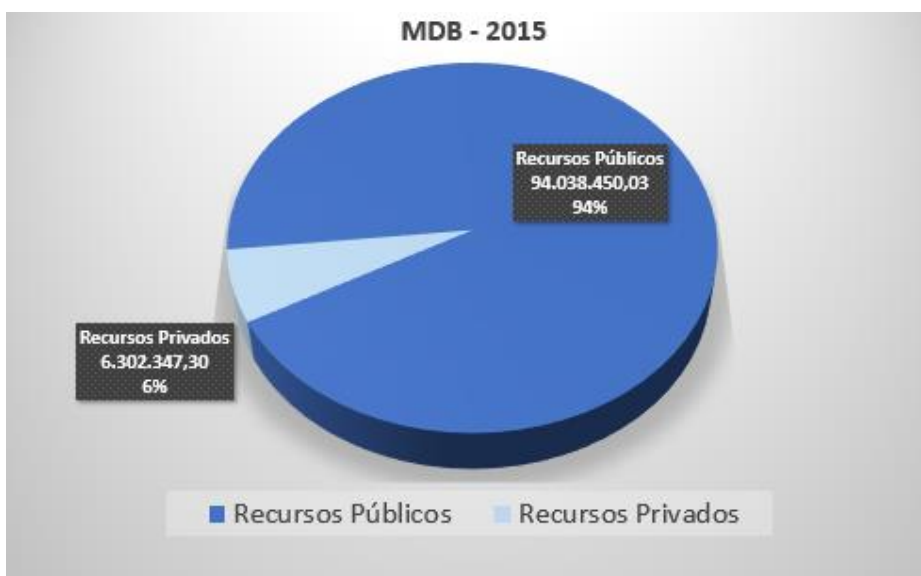
Ou seja, em 2014, do total de R\$ 288.566.946,27, 15% foram recursos públicos, e 85% foram recursos privados. Lembrando que em 2014 ainda eram permitidas doações de pessoas jurídicas, o que representou para o MDB o valor de R\$ 171.360.057,98.



**FIGURA 5 – MDB: recursos públicos x privados (2014)**

Fonte: elaboração própria

Em 2015, do total de receitas do MDB de R\$ 100.340.797,33, o partido recebeu recursos de origem pública: Fundo Partidário, R\$ 92.893.690,76; rendimentos de aplicações financeiras, R\$ 1.144.759,27. Recursos privados: R\$ 212.111,35, sendo que as contribuições dos parlamentares representaram R\$ 1.100.936,48; as contribuições de pessoas jurídicas R\$ 4.950.000,00; outras receitas diversas somaram R\$ 39.299,47.



**FIGURA 6 – MDB: recursos públicos x privados (2015)**

Fonte: elaboração própria

Em 2016, o MDB obteve de receita total R\$ 91.293.837,54. Recursos de origem pública recebidos do TSE: cotas do Fundo Partidário no valor de R\$ 87.115.051,08; sobras financeiras de candidatos, R\$ 14.374,06; sobra financeira dos partidos, R\$ 1.611,97; rendimentos de aplicações financeiras junto com os descontos obtidos, R\$ 1.287.916,36. Receitas de origem privada: doações de pessoas físicas para o partido, R\$ 100.000,00; doações de pessoas jurídicas para o partido, R\$ 1.307.548,67; doações para campanhas eleitorais, R\$ 1.250.050,00; sobras financeiras de candidatos, R\$ 32.837,20; sobras de campanha dos partidos, R\$ 882,27; rendimentos de aplicações financeiras, R\$ 183.510,94; e descontos obtidos, R\$ 53,29.



**FIGURA 7 – MDB: recursos públicos x privados (2016)**

Fonte: elaboração própria

Em 2017, o MDB apresentou o total de recebimentos no valor de R\$ 79.843.908,08. Receitas de origem pública: cotas do Fundo Partidário, R\$ 76.738.681,51; recuperação de depósitos judiciais, R\$ 590.610,21; sobras de campanha de candidatos, R\$ 109,23; sobras de campanha de partidos, R\$ 72,31; juros e descontos, R\$ 10.772,61; juros e outras rendas, R\$ 739.426,43. Recursos de origem privada: recuperação de depósitos, R\$ 558.891,10; reembolso de adiantamentos, R\$ 7.000,00; recursos de origem não-identificada, R\$ 5,30; contribuições de parlamentares, R\$ 1.120.960,26; sobras financeiras de candidatos, R\$ 2.071,64; sobras de campanhas de partidos políticos, R\$ 410,55;

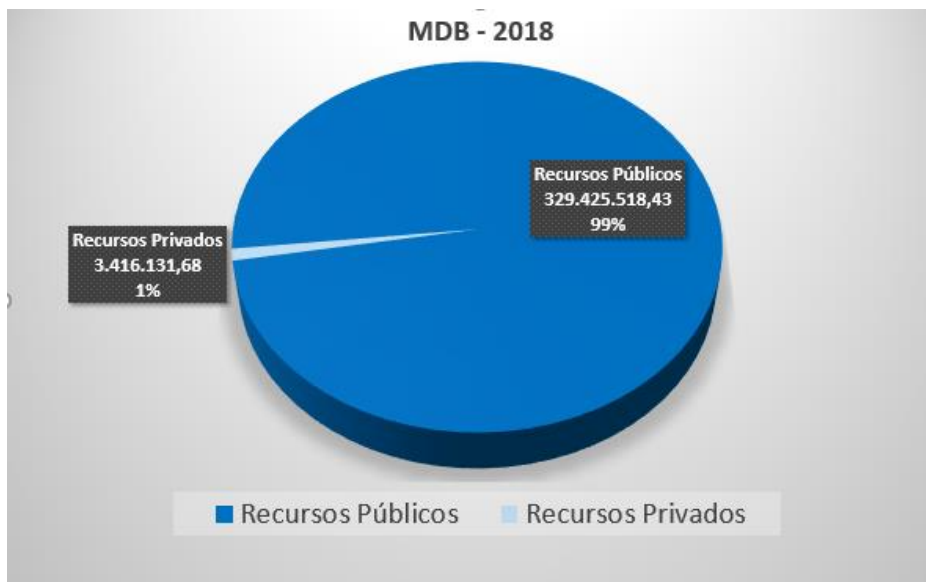
juros e outras rendas – descontos obtidos, R\$ 1.693,00; e rendimentos de aplicações financeiras, R\$ 73.203,93.



**FIGURA 8 – MDB: recursos públicos x privados (2017)**

Fonte: elaboração própria

Em 2018, com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, o MDB teve recebimento total de R\$ 332.841.650,11. Recursos de origem pública: cotas do FEFEC, R\$ 230.974.290,08; sobras de campanhas de candidatos do FEFEC, R\$ 111,69; sobras de campanha de partidos do FEFEC, R\$ 860.907,02; depósitos judiciais, R\$ 1.825.314,70; reembolso de adiantamentos diversos, R\$ 135.500,34; reembolso de adiantamento a fornecedores, R\$ 12.000,00; cotas do Fundo Partidário, R\$ 94.628.683,75; sobras de campanha para candidatos do Fundo Partidário, R\$ 78,45; rendimentos de aplicações financeiras, R\$ 898.330,77; outras receitas diversas R\$ 270,00. Recursos de origem privada: depósitos judiciais, R\$ 212.168,54; adiantamentos para viagens, R\$ 49.008,04; doações de pessoas físicas para os partidos, R\$ 900.000,00; contribuições dos parlamentares, R\$ 1.092.795,98; sobras de campanha de candidatos, R\$ 36,25; rendimentos de aplicações financeiras, R\$ 52.018,68; outras receitas diversas, R\$ 104,19; recuperação de depósitos judiciais, R\$ 90.031,60; e doações de pessoas físicas para as campanhas eleitorais, R\$ 1.110.000,00.



**FIGURA 9 – MDB: recursos públicos x privados (2018)**

Fonte: elaboração própria

### 3.2 PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT

O Partido dos Trabalhadores apresentou as fontes dos recursos classificadas, de acordo com o demonstrativo de receitas e gastos disponível no *site* do TSE, em fundo especial de financiamento de campanha, fundo partidário, outros recursos e recursos para campanha. Serão considerados como recursos públicos os recursos obtidos a partir do fundo especial de financiamento de campanha e do fundo partidário. Os recursos lançados de outras fontes serão considerados como de origem privada. As receitas lançadas sem essa especificação nos anos de 2014, 2015 e 2016 são, por similaridade de títulos, agrupadas nas categorias citadas anteriormente para divisão em recursos de fontes pública ou privada.

A Tabela 2 sintetiza os dados disponibilizados pelo TSE, o demonstrativo de receitas e ganhos do PT, de 2014 a 2018:

			PT - 2014	PT - 2015	PT - 2016	PT - 2017	PT - 2018
Recursos Públicos	FEFEC						212.244.045,51
	Fundo Partidário	Fundo partidário	60.667.636,16	116.214.886,17	106.195.101,44	93.541.208,38	118.675.700,82
		Sobra de campanha			988,96	473,00	139,89
		Receitas financeiras	12.362,54	146.733,65	1.005.296,52	1.228.752,89	319.916,92
	Receitas Operacionais	Juros/Outros				9.040.072,00	1.402,77
						19.291.406,51	3.081,32
		Embolso de Adiantamentos Diversos					213.493,61
		Recuperação de Depósitos - Fundo Partidário					83.457,09
		Recuperação de Depósitos - FEFEC					13,12
Recursos Públicos	<b>Total</b>		<b>60.679.998,70</b>	<b>116.361.619,82</b>	<b>107.201.386,92</b>	<b>123.101.912,78</b>	<b>331.541.251,05</b>
Recursos Privados	Doações de Pessoas Físicas	Partido	7.000,00	89.157,48	659.114,13	1.305.686,00	2.025.977,94
		Candidato	2.155.010,00		50.000,00		329.680,00
	Doações de Pessoas Jurídicas	Partido	56.313.000,00	1.000.000,00			
		Candidato	190.973.512,01				
	Contribuições	Parlamentares	22.999.348,75			10.056.779,90	8.791.402,42
		Filiados	1.079.754,08	26.938.362,30	24.443.038,21	3.176.935,79	1.959.878,46
		Filiado com carg. Confiança	7.024.226,44			2.444.186,22	
		Dirigentes	595.684,90			2.258.607,90	
		Outras					2.750.318,42
	Recursos Privados	Sobra de Campanha	169.385,33		16.350,29	414,66	287.695,83
		Juros E outras rendas	41.498,74	8.668,93	31.949,04	10.276,04	23.292,72
		Ganhos com Ativos	300.718,60		2.350,69		2.500,00
		Outras Receitas Operacionais				38.520,00	
		Recuperação de Depósitos					342.477,87
		Depósitos Extrajudiciais					4.037,55
		Transferências Recebidas			30,00		
		Descontos Obtidos			665,48		
		Depósitos Judiciais					23.686,07
		Embolso de Adiantamentos Diversos					17.691,53
Recursos de Origem Não-Identificada						100,00	
Recuperação de Despesas			50.105,38			1.020,00	
Recursos Privados	<b>Total</b>		<b>281.709.244,23</b>	<b>28.036.884,19</b>	<b>25.202.802,36</b>	<b>19.292.426,51</b>	<b>16.558.738,81</b>

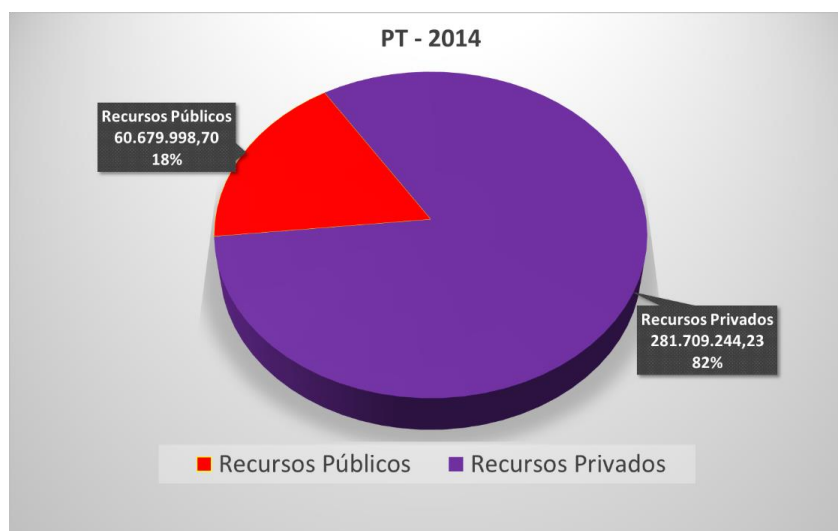
**TABELA 2 – Demonstrativo de receitas e ganhos do PT (2014-2018)**

Fonte: elaboração própria.

Dados disponíveis em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/contas-anuais/prestacao-de-contas-partidarias>.

O PT registrou, em 2014, a título de receita, o valor total de R\$ 342.389.242,93. São recursos de origem pública: Fundo Partidário, R\$ 60.679.998,70; receitas financeiras, ou seja, descontos obtidos de recursos do fundo partidário e atualização monetária do fundo partidário o valor de R\$ 12.362,54. Recursos privados: R\$ 281.659.138,85, distribuídos em doações de pessoas físicas no valor de R\$ 7.000,00, e doações de pessoas jurídicas no valor de R\$ 56.313.000,00; as contribuições fizeram um total de R\$ 31.669.014,17, distribuídas em R\$ 22.999.348,75 de contribuições de parlamentares e ocupantes de cargos executivos; dos filiados e ocupantes de cargos de confiança veio um total de R\$ 7.024.226,44, e de dirigentes R\$ 595.684,90; de filiados padrão R\$ 1.079.754,08. As doações para campanhas eleitorais são no total de R\$ 193.128.522,01, tendo vindo de pessoas físicas R\$ 2.155.010,00, e de pessoas jurídicas R\$ 190.973.512,01. As receitas financeiras em 2014 são no total de R\$ 41.498,74, R\$ 32.301,92 de descontos obtidos e R\$ 9.196,82 de atualização monetária –

outros recursos. As sobras de campanhas classificadas também como outros recursos são no total de R\$ 169.385,33, sendo sobras de candidatos R\$ 169.340,36 e sobras de comitês R\$ 44,97. As receitas vindas de sobras de campanha – bens permanentes classificados como outros recursos também perfazem um total de R\$ 300.718,60 de sobras de campanha de candidatos; outras receitas operacionais, R\$ 50.105,38; vindos de venda de materiais de divulgação, R\$ 8.154,00; aluguéis, R\$ 1.500,00; e recuperação de despesas no valor de R\$ 40.451,38.



**FIGURA 10 – PT: recursos públicos x privados (2014)**

Fonte: elaboração própria

Em 2015, o PT obteve de receita R\$ 144.398.504,01. Recursos de origem pública: cotas do Fundo Partidário, R\$ 116.214.886,17; descontos obtidos a partir do fundo partidário, R\$ 146.733,65. Como recurso privado podemos citar receitas da atividade partidária, R\$ 28.036.884,19; vindos de doações de pessoas físicas para manutenção ordinária, R\$ 89.157,48; e doações de pessoas jurídicas, R\$ 1.000.000,00; de contribuições de filiados, R\$ 26.938.362,30, transferências recebidas das direções municipais, R\$ 30,00; descontos obtidos, R\$ 665,48; e juros e outras rendas, R\$ 8.668,93.



**FIGURA 11 – PT: recursos públicos x privados (2015)**

Fonte: elaboração própria

Em 2016, o PT obteve o total de receita de R\$ 132.404.189,28. Recursos de origem pública: cota do Fundo Partidário, R\$ 106.193.101,44; sobras de campanha, R\$ 988,96; rendimentos de aplicações financeiras, R\$ 1.005.296,52.

As receitas da atividade partidária com outros recursos, ou seja, recursos privados, somam um total de R\$ 25.202.802,36, divididos em doações de pessoas físicas para manutenção ordinária, R\$ 659.114,03; contribuições de filiados, R\$ 24.443.038,21; doações de pessoas físicas para campanhas eleitorais, R\$ 50.000,00; as sobras de campanha são no total de R\$ 16.350,29; juros e outras rendas, R\$ 31.349,04; e ganhos com ativos, R\$ 2.350,60.



**FIGURA 12 – PT: recursos públicos x privados (2016)**

Fonte: elaboração própria



Em 2017, o PT obteve como receita R\$ 142.394.339,29. Receitas de origem pública: cotas do fundo partidário, R\$ 93.541.208,38; receitas de sobra de campanha, R\$ 473,00; receitas financeiras, R\$ 1.228.752,89; outras receitas diversas, R\$ 9.040.072,00. Recursos de origem privada: as receitas de contribuições são um total de R\$ 17.936.509,81, divididas em contribuições de parlamentares e detentores de cargos executivos, R\$ 10.056.779,90; contribuições de filiados e ocupantes de cargo de confiança, R\$ 2.444.186,22; contribuições de dirigentes, R\$ 2.258.607,90; e contribuições do filiados padrão, R\$ 3.176.935,79.

As receitas financeiras são R\$ 10.276,04; divididos em: descontos obtidos, R\$ 4.193,38; outras receitas financeiras, R\$ 6.082,66; e receitas de sobras de campanha vindas de candidatos de comitês, R\$ 414,66, sendo de candidatos, R\$ 412,75; de comitês, R\$ 1,91; outras receitas operacionais, R\$ 38.520,00; e recuperação de despesas, R\$ 1.020,00; doações de pessoas físicas, R\$ 1.305.686,00.



**FIGURA 13 – PT: recursos públicos x privados (2017)**

Fonte: elaboração própria

Em 2018, o PT demonstrou receita de R\$ 348.099.989,86. Recursos de fonte pública: Fundo Especial de Financiamento de Campanha, R\$212.244.045,50; Fundo Partidário: cota de R\$ 118.675.700,82; recuperação de depósitos judiciais, R\$ 838,25; recuperação de depósitos extrajudiciais, R\$ 82.618,84; reembolso de adiantamentos a fornecedores, R\$ 180.092,34; reembolso

de outros adiantamentos diversos, R\$ 33.401,27; rendimentos de aplicações financeiras, R\$ 319.916,92; descontos obtidos, R\$1.402,77; outras receitas diversas, R\$ 3.081,32; sobras financeiras de candidatos do FEFEC, R\$ 139,89; depósitos extrajudiciais, R\$ 13,12. Os recursos privados vieram de doações de pessoas físicas para manutenção do partido no valor de R\$ 2.025.977,94; contribuições de parlamentares filiados e outras contribuições dos parlamentares, R\$ 8.791.402,42; dos filiados, R\$ 1.959.878,46, e outras contribuições, R\$ 2.750.318,42; as sobras de campanhas, R\$ 287.695,83; doações para campanhas eleitorais vindas de pessoas físicas, R\$ 329.680,00; recuperação de depósitos judiciais, R\$ 23.686,07; depósitos extrajudiciais, R\$ 342.477,87; reembolsos diversos R\$ 17.691,53; recursos de origem não-identificada, R\$ 100,00; juros e outras rendas, R\$ 23.292,72; outros ganhos, R\$ 2.500,00; e recuperação de depósitos restituíveis, R\$ 4.037,55.



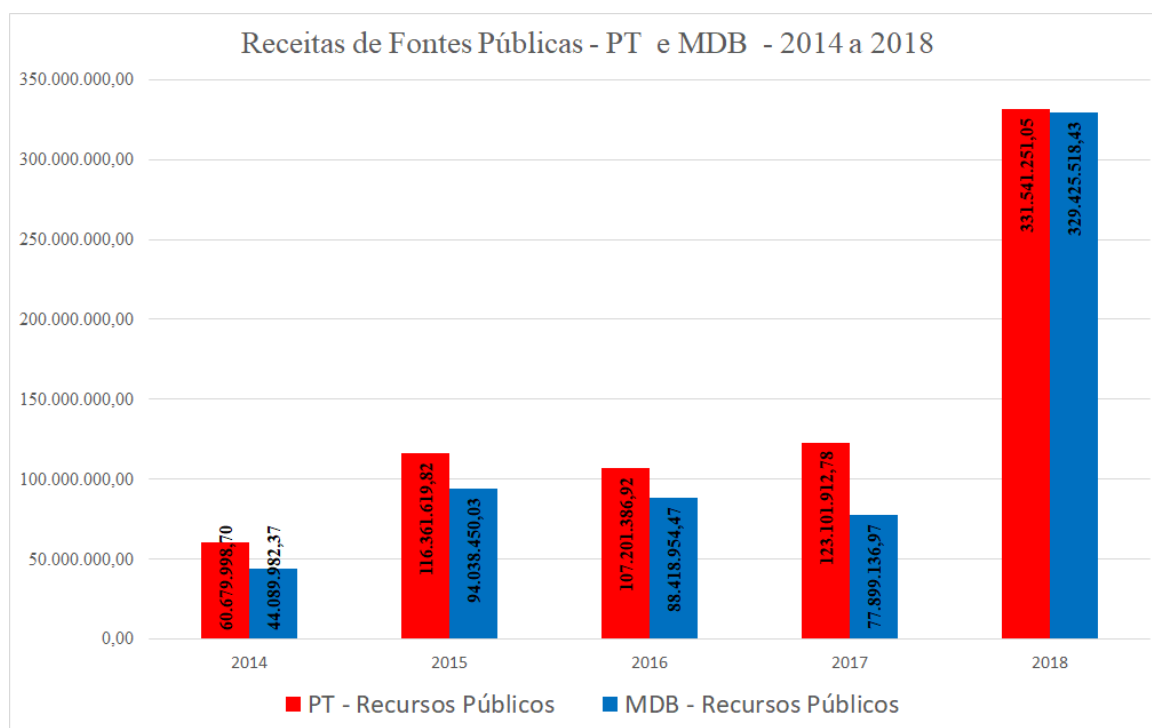
**FIGURA 14 – PT: recursos públicos x privados (2018)**

Fonte: elaboração própria

## 4 CONCLUSÃO

O escopo da proposta aqui apresentada foi analisar apenas uma das dimensões analíticas da teoria de cartelização proposta por Katz e Mair (1997), sobre o comportamento dos partidos políticos e sua relação com o Estado, aspecto pouco explorado na classificação clássica dos partidos de quadros, massa ou *catch-all*. Esse recorte do objeto examinado decorreu de limitações inerentes a um trabalho de conclusão de especialização, podendo, ou melhor, devendo o tema ser retomado em outras pesquisas. Ainda que seja uma análise parcial, mostra-se importante ao possibilitar um entendimento dessas organizações importantes na democracia brasileira.

Para saber se há evidências de cartelização, foram usados como referência dois grandes partidos do Brasil de origens diferentes: um deles, o PT, por ser considerado um partido de massa, tanto por sua origem quanto por sua ideologia e proximidade com sua base de militância, o que poderia gerar uma arrecadação de recursos particulares. O outro, o MDB, considerado um partido de origem parlamentar e com um menor apelo de aderência às suas bases, o que dificultaria a arrecadação e poderia levar o partido a uma maior dependência dos recursos públicos em comparação com o PT:



**FIGURA 15 – PT e MDB: síntese de recursos públicos x privados (2014-2018)**

Fonte: elaboração própria

O Movimento Democrático Brasileiro - MDB apresentou, em 2014, receitas totais no valor de R\$ 288.566.946,27, sendo de origem pública R\$ 44.089.982,37, o que representa uma porcentagem de 15%; são recursos de origem privada R\$ 244.476.963,90, porcentagem: 85%, ou seja, nesse ano, com o financiamento de pessoas jurídicas e contanto apenas com recursos do Fundo Partidário, a maior parte dos recursos vieram de fonte privadas. Já em 2015, verifica-se uma inversão, e os recursos de fonte pública passam a ser em uma porcentagem maior, sendo as receitas totais de R\$ 100.340.797,33, sendo recursos de origem pública R\$ 94.038.450,03, em uma porcentagem de 94% em comparação com os recursos de origem privada, de R\$ 6.302.347,30, uma porcentagem de 6%. Em 2016, os recursos públicos continuam representando a maior fonte, pois, do total das receitas de R\$ 91.293.837,54, são recursos de origem pública R\$ 88.418.954,47 (porcentagem de 97%), e os recursos de origem privada de R\$ 2.874.883,07 (porcentagem de 3%). Em 2017, as receitas totais somaram R\$ 79.843.908,08, sendo os recursos de origem pública R\$ 77.899.136,97 (porcentagem de 98%), e os recursos de origem privada de R\$ 1.944.771,11 (porcentagem de 2%), mantendo-se, assim, para o MDB, a tendência de aumento dos recursos de fonte pública em substituição aos recursos de fontes privadas, tendência que se intensifica com a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas Eleitorais em 2018, quando o MPB apresentou receita de R\$ 332.841.650,11, sendo recursos de origem pública R\$ 329.425.518,43 (porcentagem: 99%), e recursos de origem privada R\$ 3.416.131,68 (porcentagem 1%).

O Partido dos Trabalhadores – PT apresentou, em 2014, um total de receitas no valor de R\$ 342.389.242,93, sendo recursos de origem pública R\$ 60.679.998,70 (porcentagem: 18%) e recursos de origem privada, R\$ 281.709.244,23 (porcentagem: 82%), sendo os recursos de origem pública, semelhantemente ao MDB nesse ano, maiores que os privados. Em 2015 inicia-se a inversão das fontes: do total de receitas de R\$ 144.398.504,01, são recursos de origem pública R\$ 116.361.619,82 (porcentagem: 81%) e recursos de origem privada, R\$ 28.036.884,19 (porcentagem: 19%). A porcentagem se mantém praticamente a mesma em 2016: do total de receitas de R\$ 132.404.189,28, são recursos de origem pública, R\$ 107.201.386,92 (porcentagem: 81%) e recursos de origem privada, R\$ 25.202.802,36 (porcentagem: 19%). Em 2017, as receitas totais são de R\$ 142.394.339,29, sendo os recursos de origem pública R\$ 123.101.912,78 (porcentagem: 86%), e os recursos de origem privada: R\$ 19.292.426,51 (porcentagem: 14%). Em 2018, com os recursos do FEFEC, a receita de R\$ 348.099.989,86 se divide quanto à origem em recursos de origem pública,

R\$ 331.541.251,05 (porcentagem: 95%), e os de origem privada, R\$ 16.558.738,81 (porcentagem: 5%). Segundo Elin Falguera (2015, p. 469):

O aumento gradual nos montantes de subsídios públicos que os partidos tem efetivamente se concedido por meio da legislação poderia ser interpretado por alguns como autointeresse. [...] Onde a dependência do Estado é alta, devem ser promovidos esforços inovadores. Não há nenhuma razão estereotipada para níveis ideais de financiamento político público e privado; o equilíbrio adequado deve ser determinado pelo contexto. Se usado, o financiamento público deve, no entanto, prever, pelo menos, as necessidades básicas de qualquer partido que passou um certo limiar de apoio público para que ele possa executar suas funções essenciais de participação cidadã e de representação.

Dessa maneira, a hipótese da existência de evidências de cartelização foi aceita.

Quanto ao objetivo da pesquisa, pode-se determinar a dependência crescente dos partidos analisados dos recursos públicos disponibilizados pelo Fundo Partidário e pelo Fundo Eleitoral, seja pelo MDB, que passou de 15% em 2104, quando havia ainda a doação por pessoas jurídicas, para 99% em 2018, com a proibição de doações por pessoas jurídicas e recebimento de recursos dos fundos públicos citados; seja pelo PT, que passou de 18% em 2104, para 95% em 2018.

O período escolhido, de 2014 a 2018, abrangeu um período de ciclo eleitoral nacional, com a possibilidade de recebimento de recursos de origem particular a partir de doações de pessoas jurídicas e recebimento de recursos do Fundo Partidário até o período mais recente em que essas doações foram proibidas e se viu a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.

Apesar de o PT apresentar uma capacidade maior de arrecadação privada em suas diversas formas, especialmente junto a suas bases, em comparação com o MDB, ambos os partidos apresentaram índices baixos de arrecadação de recursos privados, conforme detalhado na tabela anterior. Verificou-se a tendência à dependência dos partidos aos recursos de origem pública, uma das características da cartelização do sistema partidário, processo descrito por Katz e Mair (1997), ainda que não seja possível afirmar que essa dependência levaria à dificuldade de aparecimento de novos partidos, pela aliança entre os partidos existentes, para assegurar o acesso aos recursos públicos pelos grandes partidos ao redor dos quais o sistema partidário brasileiro se organizou.

Fica, pois, indicação de nova pesquisa, para verificação da hipótese de dinâmica concentradora de recursos no financiamento público dos partidos, a partir da análise da polêmica criação do PSD em 2011 com dissidentes de vários partidos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2011), que

teve que garantir no TSE o acesso aos recursos da cota do Fundo Partidário e à propaganda eleitoral gratuita, passando a cota de 40 mil reais para mais de 1 milhão (G1, 2012).

Faltaria analisar uma amostra maior de partidos nos tempos futuros para acompanhar o comportamento de um número maior de partidos políticos com os crescentes recursos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral aos quais o partido tem acesso, o que seria facilitado, por exemplo, a partir da disponibilização da prestação de contas dos partidos políticos pelo TSE, bem como mediante estudo sobre a permanência do Partido Novo, criado em 2018, partido que se recusa a utilizar esses recursos e optou por se custear a partir de recursos privados. Uma última restrição da pesquisa foi a ausência de mapeamento da transferência de rendas públicas, inexistentes nas atuais prestações de contas anuais dos partidos, relativas ao horário de propaganda eleitoral gratuita e a outros eventuais benefícios, inclusive de ordem tributária, para exercício das atividades partidárias, o que poderia ser revisto nas normas pertinentes. Magnus Ohman dispõe que (2015, p. 52):

A maioria dos países também fornece financiamento público *indireto* aos partidos políticos (e, por vezes, aos candidatos). A forma mais comum é o acesso gratuito ou subsidiado para mídia pública, para fins de campanha, mas outros exemplos incluem isenção fiscal para partidos/candidatos ou seus doadores, o acesso a edifícios públicos para eventos de campanha e porte subsidiado. A vantagem do financiamento público indireto sobre o apoio direto é que é mais fácil de controlar a forma como os fundos são utilizados e normalmente há um encargo menor para o contribuinte. Uma desvantagem pode ser que o apoio dado nem sempre é útil para ajudar as partes interessadas a alcançarem o eleitorado de forma eficaz.

Ainda que não seja possível comprovar a existência de partido cartel no sistema partidário brasileiro, pela análise de uma única variável, a pesquisa não rejeita a tendência à cartelização, pois, de acordo com a teoria de Katz e Mair (1997), para haver cartelização não é necessário haver o partido cartel.

Verifica-se, na amostra dos dois partidos analisados, no período de 2014 a 2018, um direcionamento dos partidos no sentido da ampliação do financiamento público em relação ao financiamento privado, seja pela proibição das doações de pessoas privadas, seja pela diminuição das contribuições de filiados ou aderentes, diminuindo a importância relativa desse tipo de financiamento. Isso sugere a utilização do monopólio legislativo de que os partidos dispõem para aprovação de normas que aumentem os montantes de recursos públicos com potencial viés favorável aos grandes partidos e desfavorável aos pequenos partidos. Segundo a teoria de fundo, a atuação cartelizada desses grandes partidos age de maneira coesa na defesa dos seus interesses de aprovação de uma legislação que concentre cada vez mais recursos públicos nos maiores partidos.

Assim, o Conselho do Parlamento Europeu apresentou uma proposta de regulamento relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos considerando a tendência preocupante relativa ao financiamento público, uma vez que muitos tornaram-se extremamente dependentes dessa receita, até uma média de dois terços de sua renda total, e em alguns países acima de 80%. Essa proposta estabelece que o ideal seria uma combinação de financiamento público e privado (FALGUERA, 2015, p. 469), com uma sugestão de limite de recursos públicos para o financiamento político, sendo desejável uma normatização de um teto de gastos semelhante ao existente para outras áreas, para o uso dos recursos públicos em uma área não prioritária. Segundo Falguera (2015, p. 485), “o Conselho da Europa (2003: art. 1º) recomenda que o apoio estatal deve ser limitado às contribuições razoáveis e não deve interferir na independência dos partidos políticos”.

O financiamento político é um assunto relevante e necessário para entendimento das origens e peso do financiamento público no comportamento dos partidos, pois ainda há muito a ser estudado e descoberto. Este estudo apresentado sobre os recursos recebidos pelo MDB e PT no período de 2014 a 2018 esclarece, ainda que parcialmente, esse aspecto do financiamento político, porquanto a transposição da barreira para interpretação dos dados disponíveis torna essa análise do padrão de financiamento alicerçado em recursos públicos, sob a ótica de cartelização descrita por Katz e Mair (1997), ainda mais válida e relevante.

## 5 REFERÊNCIAS

Agência Brasil, 2018. TSE define quanto cada partido receberá de fundo eleitoral. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-05/tse-define-quanto-cada-partido-recebera-de-fundo-eleitoral>. Acesso em: 15 out 2020.

ANDREIS, Thiago Felker. *Cartelização e financiamento público dos partidos políticos: uma análise da democracia brasileira*. Porto Alegre, 2008. 114 f. Tese (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul. 2001.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. São Paulo, Editora UnB; 2004.

BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL JR., J. Os partidos políticos brasileiros realmente não importam?. *Opinião Pública*, v. 17, n.º. 2, nov. 2011, p. 271-303. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v17n2/a01v17n2.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 4650/DF*. Declara a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Relator: Min. Luiz Fux, Publicação: 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 17 out 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Normas e regulamentos de prestação de contas partidárias*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/normas-e-regulamentos>. Acesso em: 10 out 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Divisão do FEFEC*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2020/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>. Acesso em: 18 out 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Portaria nº 926, de 17 de outubro de 2018*. Plano de Contas dos Partidos Políticos. Brasília/DF, 2018. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/prt/2018/portaria-no-926-de-17-de-outubro-de-2018>. Acesso em: 16 out 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Demonstrativo de receitas e ganhos do MDB e do PT, de 2014 a 2018*. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/contas-anuais/prestacao-de-contas-partidarias>. Acesso em: 16 out 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Íntegra da Prestação de Contas e Demonstrativos dos partidos referentes a 2018*. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/prestacao-de-contas/contas-anuais/demonstrativos-prestacao-de-contas-2018>. Acesso em: 13 out 2020.



BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019*. Regulamenta o disposto no Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos - da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 16 out 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília/DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19096.htm#:~:text=Art.,fundamentais%20definidos%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm#:~:text=Art.,fundamentais%20definidos%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal). Acesso em: 16 out 2020.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Estabelece normas para as eleições. Brasília/DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm). Acesso em: 16 out 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015*. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília/DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm). Acesso em: 16 out 2020.

BRASIL. *Lei nº 11.459/07, de 21 de março de 2007*. Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecimento do critério de distribuição do Fundo Partidário. Brasília/DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm). Acesso em: 16 out 2020.

CARREIRÃO, Yan; KINZO, Maria D'Alva. Partidos Políticos, Preferência Partidária e Decisão Eleitoral no Brasil (1989/2002). *Revista de Ciências Sociais*, v. 47, nº. 1, 2004, p. 131-168. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n1/a04v47n1>. Acesso em: 9 jul. 2020.

Comissão das Comunidades Europeias. Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho Relativo ao estatuto e ao financiamento dos partidos políticos europeus. 2003. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0077:FIN:PT:PDF>. Acesso em: 15 out 2020.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: UnB, 1980 [1951].

FALGUERA, Elin. Conclusões. In: *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

FOLHA DE SÃO PAULO. Kassab funda PSD com promessa de apoio a Dilma. 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1404201105.htm>. Acesso em: 15 out 2020.

FRANZ, Walter F. Nique. Aderentes e militantes: a participação político-partidária na era do Partido Cartel. *Revista de Sociologia e Política*. v. 24, n.º. 60. Curitiba, dez. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782016000400091&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782016000400091&script=sci_arttext). Acesso em: 14 out 2020.

FRETEL, Julien. Qual a sociologia para o estudo dos partidos políticos conservadores? *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.º. 5. Brasília, jan./jul. 2011, p. 321-349.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. História do MDB. Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/movimento-democratico-brasileiro-mdb>. Acesso em: 13 out. 2020.

\_\_\_\_\_. História do PT. Disponível em: <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-dos-trabalhadores-pt>. Acesso em: 13 out 2020.

G1. TSE concede ao PSD correção do Fundo Partidário retroativa a julho. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/noticia/2012/08/tse-concede-ao-psd-pagamento-do-fundo-partidario-retroativo-julho.html>. Acesso em 15 out 2020.

GUEDES, Nuno. *O partido cartel: Portugal e as leis dos partidos políticos e financiamento de 2003. 2006.*, Disponível em: [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/181/4/CIES-WP17\\_Guedes\\_.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/181/4/CIES-WP17_Guedes_.pdf). Acesso: 13 mar 2020.

KATZ, Richard. S.; MAIR, Peter (1997). El partido cartel; La transformación de los modelos de partidos y de La democracia de partidos. Traduzido de: Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, v. 1, n.º. 1, 1995, p. 5-28.

LARANJEIRA, Carlos. *O Vocabulário da Política*. Gráfica Bartira, São Paulo, 1996.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. *Opinião Pública*, v. 11, n.º. 2, out. 2005, p. 249-286. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762005000200001](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200001). Acesso em 12 out 2020. Acesso em: 23 set 2020.

MARQUES, Danusa. *Democracia e Ciências Sociais no Brasil*. Universidade de Brasília, 2007, 171 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política, Instituto de Ciência Política), Universidade de Brasília, 2007.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. Ed. UFMG, 2008.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. *Sistemas partidários e o modelo brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2010.

OHMAN, Magnus. Introdução ao Financiamento Político. In: *Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2015.

OLIVEIRA, Carlos; TURGEON, Mathieu. Ideologia e comportamento político no eleitorado brasileiro. *Opinião Pública*, v. 21, n.º 3, dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v21n3/1807-0191-op-21-3-0574.pdf>. Acesso em: 21 set 2020.

POLITIZE. Fundo eleitoral. 2019. Disponível em: [https://www.politize.com.br/fundo-eleitoral/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQjwt4X8BRCPARIsABmcnOpDVf4OCWP78bsazR7c7Z6cZJyfwvZ4AeJI68BbXajOwbQ0Zxyy6qsaAg9oEALw\\_wcB](https://www.politize.com.br/fundo-eleitoral/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQjwt4X8BRCPARIsABmcnOpDVf4OCWP78bsazR7c7Z6cZJyfwvZ4AeJI68BbXajOwbQ0Zxyy6qsaAg9oEALw_wcB). Acesso em: 13 out 2020.

REBELLO, Maurício Michel. Os partidos políticos: uma evolução de tipologias sob novos contextos. *In: III Seminário Internacional de Ciências Sociais – Ciência Política*. Universidade Federal do Pampa, 2014, Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://cursos.unipampa.edu.br/cursos/cienciapolitica/files/2014/06/Artigo-S%C3%A3o-Borja.pdf>. Acesso em: 12 out 2020.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de Economia do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2014.

SARTORI, Giovanni. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. UnB, 1982 [1976].

WEBER, Max. A Política como Vocação. *In: WEBER, Max. Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 53-124.