

Universidade de Brasília

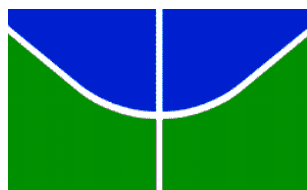
Instituto de Ciência Política

Renúncia aos recursos públicos pelos partidos políticos

Zizelma Ribeiro Bôsko

Brasília – DF

Abril/2023



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

Renúncia dos recursos públicos pelos partidos políticos

Zizelma Ribeiro Bôsko

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Frederico Bertholini Santos Rodrigues.

Brasília – DF

Abril/2023

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO DO TEMA -----	3
2 JUSTIFICATIVA -----	4
3 PERGUNTA DE PESQUISA E OBJETIVOS -----	5
3.1 PERGUNTA DE PESQUISA-----	5
3.2 OBJETIVOS-----	5
3.2.1 Geral-----	5
3.2.2 Específicos-----	5
4 METODOLOGIA -----	6
5 CONSIDERAÇÕES GERAIS -----	9
6 PARTIDOS POLÍTICOS -----	11
7 FINANCIAMENTO POLÍTICO -----	16
7.1 MODELO DE FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL-----	17
7.1.1 Fundo partidário-----	17
7.1.2 Fundo Eleitoral-----	20
8 PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO -----	23
8.1 ELEIÇÕES BRASILEIRAS-----	23
8.2 PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO (PRTB)-----	24
8.3 O PARTIDO NOVO-----	26
9 DEFINIÇÃO DE PARTIDO CARTEL -----	27
10 CONCLUSÃO -----	38
REFERÊNCIAS -----	45

1 APRESENTAÇÃO DO TEMA

Os partidos políticos precisam de recursos para o desempenho de suas atividades, seja nos períodos eleitorais ou não, sendo esses recursos uma das variáveis a ser levada em conta para a vitória dos candidatos. 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, sendo importante, em qualquer modelo adotado, a fiscalização tanto da arrecadação quanto da utilização dos recursos para evitar práticas ilícitas. Importante destacar que o modelo atual de financiamento político brasileiro se baseia no uso predominante de recursos públicos, apesar de doações de pessoas físicas serem possíveis, bem como o autofinanciamento. 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 9504/1997), com mudanças introduzidas pela Minirreforma Eleitoral (Lei 13.165/2015), que ratificou a decisão do STF na análise da ADI 4650.

Existem dois grandes fundos de financiamento político previstos na Constituição Federal: o fundo partidário e o fundo eleitoral. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como Fundo Partidário foi regulamentada pela da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como Fundo Eleitoral, foi criado pelo Lei nº 13.487/17, sendo importante destacar que a maior parte dos recursos dos fundos públicos são distribuídos proporcionalmente ao número de eleitos.

Serão analisados dois partidos políticos que optaram pela renúncia aos recursos públicos para suas atividades eleitorais: PRTB e Novo, este fundado com o preceito de renúncia à utilização dos recursos públicos, e aquele com uso dos recursos até 2020, quando anunciou a renúncia aos recursos do fundo eleitoral. As eleições escolhidas para análise são as municipais e as gerais, de 2012 a 2022, abrangendo aquelas nas quais ainda eram permitidas doações de pessoas jurídicas até chegar àquelas nas quais já estava proibido o uso de recursos de doações de pessoas jurídicas.

2 JUSTIFICATIVA

Em termos gerais, o financiamento político se refere a todo o dinheiro utilizado no processo político. Portanto, definimos financiamento político como o financiamento legal e ilegal de atividades em curso de um partido político e de campanhas eleitorais, em particular, as campanhas de candidatos e partidos políticos, mas também de terceiros (OHMAN, 2015, p. 35). O estudo dos partidos políticos no Brasil se mostra importante, entre outros motivos, em virtude da imposição de filiação partidária para participação nas eleições. Para desempenho das atividades políticas, os partidos precisam de recursos, que podem ser de origem pública ou privada, de pessoas físicas ou jurídicas, tendo o Brasil recentemente mudado seu modelo de financiamento, proibindo as doações de pessoas jurídicas. Recentemente alguns partidos declararam a opção de renunciar aos recursos públicos, ficando a indagação de como suas atividades partidárias seriam financiadas sem esses recursos e se esses partidos conseguiriam obter sucesso nas eleições, ressurgindo o debate sobre a viabilidade democrática do financiamento político altamente dependente dos recursos públicos, modelo debatido na obra de Katz e Mair (1997, págs. 5 a 28).

3 PERGUNTA DE PESQUISA E OBJETIVOS

3.1 PERGUNTA DE PESQUISA

A renúncia aos recursos públicos por partidos políticos no Brasil colaboraria para diminuição dos candidatos eleitos por esses partidos?

3.2 OBJETIVOS

3.2.1 Geral

Definir se existe uma tendência à diminuição dos candidatos eleitos pelos partidos que renunciam aos recursos públicos no Brasil.

3.2.2 Específicos

3.2.2.1 Estabelecer relação entre recursos públicos disponíveis e sucesso eleitoral.

3.2.2.2 Analisar a destinação dos não utilizados, uma vez que atualmente não é possível, de acordo com a legislação, a mudança na destinação dos recursos devolvidos aos cofres públicos.

3.2.2.3 Monitorar o atendimento da obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos para as candidaturas femininas.

3.2.2.4 Debater o comportamento dos partidos políticos no atual modelo de financiamento político adotado no Brasil com alta dependência dos recursos públicos.

3.2.2.5 Questionar a viabilidade para os partidos políticos no Brasil da renúncia aos recursos públicos, tendo em vista a realidade da alta dependência a esses recursos a partir do conceito de cartelização dos partidos políticos proposto por Katz e Mair (1997).

4 METODOLOGIA

O estudo que se pretende realizar será baseado no método quantitativo, tendo sido a escolha baseada nas orientações de Rezende (2014, p. 45):

O reconhecimento das diferenças básicas [entre os métodos quantitativo e qualitativo] permite com que as escolhas de desenhos de pesquisa não sejam tratadas como predileções, tradição, ou mesmo pré-noções, mas, sim com base em critérios essencialmente metodológicos, ampliando a qualidade do conhecimento produzido.

Será buscada uma provável relação entre a diminuição dos partidos, testando-se a hipótese de diminuição associada à recusa no uso dos recursos dos fundos públicos destinados à atividade política dos partidos, apesar da possibilidade de outras formas de arrecadação, de acordo com o preconizado por de Rezende (2014, p. 54):

(...) as análises quantitativas usualmente se voltam para estimar os “efeitos das causas” (*effects-of-causes*), os efeitos médios para causação, a busca por estimadores mais eficientes, consistentes e não-viesados e empregam as técnicas de análise de regressão (em suas várias modalidades) para o teste de hipóteses (REZENDE, 2014, p. 54)

Para o presente estudo será utilizada a técnica do estudo de caso, uma das muitas maneiras de se fazer pesquisas em Ciências Sociais (YIN, 2005, p. 19), sendo adequado para estudo de partidos políticos ainda em atividade no Brasil para responder à pergunta sobre como será o desempenho eleitoral dos partidos Novo e PRTB sem o uso de recursos públicos:

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo "como" e "por que", quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real.

A utilização de estudo de caso de adequa ao estudo de fenômenos relacionados ao campo da Ciência Política, como o que será elaborado no presente trabalho ao analisar variáveis político-partidárias (YIN, 2005, p. 21):

Como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Não surpreendentemente, o estudo de caso vem sendo uma estratégia comum de pesquisa na psicologia, na sociologia, na ciência política, na administração, no trabalho social e no planejamento.

Parte da pesquisa será realizada por análise documental, para busca nos estatutos dos partidos de diretrizes sobre a utilização dos recursos públicos para manutenção das suas atividades políticas, e coleta de dados disponibilizados pelo TSE sobre os recursos recebidos

pelos partidos e resultados eleitorais, sendo esta opção uma ferramenta adequada para atingir esse objetivo, conforme prescreve Sá-Silva (2009, p. 2):

(...) o direcionamento do tipo de pesquisa que será empreendido dependerá de fatores como a natureza do objeto, o problema de pesquisa e a corrente de pensamento que guia o pesquisador. Goldenberg (2002: 14) sintetiza esse pensamento: “o que determina como trabalhar é o problema que se quer trabalhar: só se escolhe o caminho quando se sabe aonde se quer chegar”.

Será analisado o período anterior à proibição de doações de pessoas jurídicas, em 2016, até o período posterior à criação do Fundo Eleitoral, sendo esse período marcado pelo aumento exponencial dos recursos destinados ao Fundo Partidário, abrangendo as eleições municipais de 2012 até as eleições gerais de 2020, para estabelecimento de uma provável tendência à queda dos eleitos nas eleições gerais de 2022. Para esse estudo temporal o uso de documentos, como as legislações pertinentes, é imprescindível, conforme Cellard (2008, Sá-Silva, 2009, p. 2):

Outra justificativa para o uso de documentos em pesquisa é que ele permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. A análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

Convém destacar que os estatutos e dados do TSE podem ser considerados documentos a serem utilizados em uma pesquisa acadêmica, pois de acordo com a definição de documento de Apolinário citada por SÁ-SILVA (2009, p. 8):

Qualquer suporte que contenha informação registrada, formando uma unidade, que possa servir para consulta, estudo ou prova. Incluem-se nesse universo os impressos, os manuscritos, os registros audiovisuais e sonoros, as imagens, entre outros.

Os dados documentais do TSE possibilitarão definir as fontes de arrecadação de recursos para os partidos de acordo com a legislação atual, com levantamento dos recursos disponíveis para os partidos Novo e PRTB entre 2012 a 2021. A partir desses dados será possível, também, listar os candidatos eleitos pelos partidos Novo e PRTB nas eleições entre 2012 a 2020 e comparar o desempenho eleitoral dos partidos nos anos estudados.

A partir da análise documental dos estatutos será possível delimitar se a opção partidária é um princípio do partido ou apenas uma opção variável ao longo do tempo determinada por motivos políticos, verificando-se a transparência na divulgação da arrecadação e uso desses recursos, mapeando manifestações sobre o uso dos recursos públicos, aumentando-se o conhecimento sobre o uso dos recursos públicos pelos partidos políticos para manutenção das suas atividades partidárias e eleitorais:

(...) a pesquisa documental, bem como outros tipos de pesquisa, propõe-se a produzir novos conhecimentos, criar novas formas de compreender os fenômenos e dar a conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos. (SÁ-SILVA, 2009, p. 14)

Serão utilizadas entrevistas a atores vinculados aos partidos, técnica na qual “o investigador fica frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção de dados que interessam a investigação” (GIL, 2018, p. 114), com perguntas direcionadas às motivações para renúncia aos recursos públicos, formas de arrecadação e expectativas quanto aos resultados das eleições.

Será possível, também, mapear a destinação desses recursos não utilizados, uma vez que atualmente não é possível, de acordo com a legislação, a simples devolução aos cofres públicos ou utilização em outras áreas. Outro ponto em destaque, decorrente dessa recusa é o atendimento ou não da obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos para as candidaturas femininas, com pesquisa do impacto no cumprimento da obrigatoriedade da cota feminina pelos partidos apesar da não utilização desses recursos;

Ao final da análise com as técnicas de pesquisa indicadas, poderá ser confirmada ou descartada a tendência ao declínio dos partidos políticos que optaram pela renúncia aos recursos públicos, independentemente da sua motivação, contribuindo, ajudando os resultados a mostrar se a renúncia aos recursos públicos é viável para os partidos políticos no Brasil, tendo em vista essa alta dependência, valorizando dessa forma, o debate sobre o comportamento dos partidos políticos no atual modelo de financiamento político adotado no Brasil com alta dependência dos recursos públicos.

5 CONSIDERAÇÕES GERAIS

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 9504/1997), com mudanças introduzidas pela Minirreforma Eleitoral (Lei 13.165/2015), que ratificou a decisão do STF na análise da ADI 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 arrecadados 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 art. 17 a obrigação das agremiações em prestar contas à Justiça Eleitoral. A obrigatoriedade de prestação de contas é exigida anualmente dos partidos políticos e encontra-se disciplinada pelo Capítulo I do Título III da Lei nº 9.096/1995. 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 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.

QUADRO 1 – Normas sobre prestações de contas partidárias

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.

Fonte: TSE, 2020.

6 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 13.487/17).

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 Dahl.

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 sua formação e respeitando-se a autonomia partidária, 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, conseqüentemente, uma influência na limitação 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 e 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, conseqüentemente, 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 assaz 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 manear 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 1946, 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, 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. Nestas

condições, o quadro político foi sendo sistematicamente “ocupado pelo Estado, pelas elites políticas e seus aliados econômicos, e pelos militares”.

Para Jorge Ferreira, parece existir uma certa dificuldade em reconhecer que, entre 1945 e 1964, o Brasil conheceu uma experiência democrática. Embora o regime tivesse sido fundado por uma Assembleia Constituinte soberana, os direitos civis estivessem garantidos, a separação dos poderes assegurada, a imprensa fosse aparentemente livre e os governantes eleitos pela população pelo voto secreto e direto, a experiência, alegam muitos, não teria sido verdadeiramente democrática.

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 e atualmente são registrados no TSE 32 partidos políticos.

7 FINANCIAMENTO POLÍTICO

Eleições regulares entre partidos e movimentos políticos concorrentes tornaram-se o método dominante de seleção dos governos, uma vez que apenas um pequeno número de regimes pretende aderir a uma ideologia de governo alternativa à democracia. Nesse processo, os partidos políticos e os candidatos precisam de suporte financeiro, a fim de alcançar o eleitorado e explicar seus objetivos e políticas, bem como receber informações das pessoas sobre seus pontos de vista. Campanhas eleitorais dinâmicas podem envolver os cidadãos no processo eleitoral, e os partidos políticos ativos podem envolver as pessoas no diálogo democrático entre as eleições. Assim, o financiamento político tem um papel positivo a desempenhar nas democracias: ele pode ajudar a fortalecer os partidos políticos e candidatos e oferecer oportunidades de concorrência em condições mais igualitárias (OHMAN, 2015, p. 23-24).

Enquanto o dinheiro é necessário para a política democrática, ele também pode ser uma ferramenta para que alguns influenciem indevidamente o processo político por compra de votos ou influência de decisões políticas, visto que partidos do governo utilizam recursos públicos para manter seu controle sobre o poder. O financiamento aberto e transparente dos partidos e candidatos é crucial na luta contra a corrupção e para obter e manter a confiança dos cidadãos na política. Entre outras coisas, a transparência ajuda a estabelecer a igualdade de condições, expondo e punindo a influência indevida sobre os políticos, evita infiltração de dinheiro ilícito na política e incentiva os partidos e os candidatos a aderirem às normas.

Em termos gerais, o financiamento político se refere a todo o dinheiro utilizado no processo político. Portanto, definimos financiamento político como o financiamento legal ou ilegal de atividades em curso de um partido político e de campanhas eleitorais, em particular, as campanhas de candidatos e partidos políticos, mas também de terceiros.

Os rendimentos dos partidos muitas vezes se originam de doações de financiamento público e doações de filiados. O controle de cada um desses tipos de captação requer diferentes abordagens. O financiamento público é normalmente fácil de controlar, uma vez que tende a ser feito na forma de pagamentos cumulativos do Estado. Em relação a contribuições de filiados, o risco de que o dinheiro seja desviado, em vez de acabar nos cofres do partido, deve ser controlado. O desafio de controle interno é, no entanto, em relação a doações de médio e grande porte, o maior de todos os desafios. Além do risco de roubo direto de tais recursos, os filiados podem ficar tentados a ocultar tais doações dos contadores do partido, a fim de apoiar

suas próprias campanhas políticas ou ocultar doações ou outras fontes de renda, tais como atividades comerciais de propriedade do partido, recursos privados de líderes do partido e deduções salariais dos funcionários do partido eleito (OHMAN, 2015, p. 25, 28, 35).

7.1 MODELO DE FINANCIAMENTO POLÍTICO NO BRASIL

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 no 4650/DF. 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 arrecadados de forma coletiva.

7.1.1 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, apesar da possibilidade de contribuições de pessoas físicas para manutenção dos partidos políticos, foi criado o Fundo Partidário, 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.

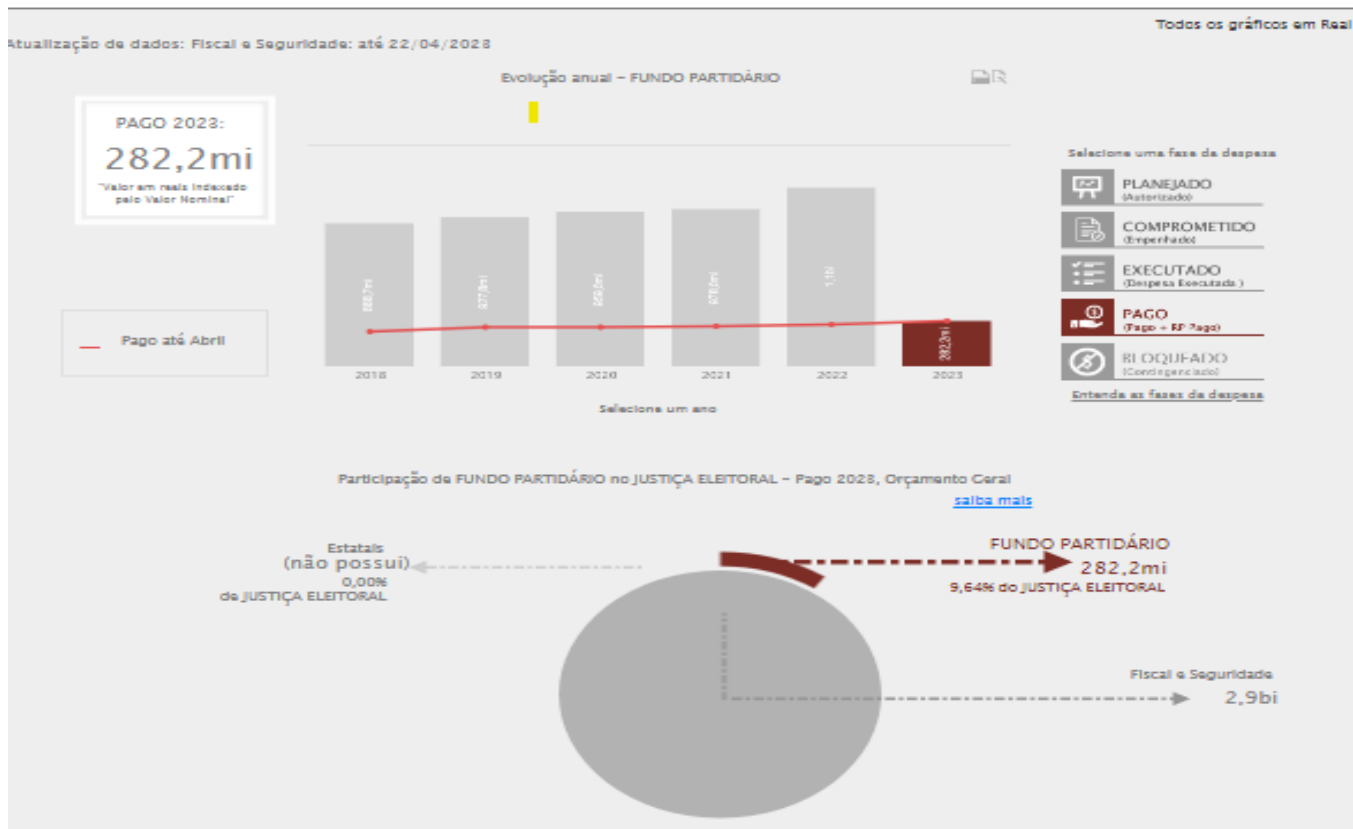
Às vezes objetivo de proporcionar financiamento público e garantir que todas as forças políticas relevantes tenham acesso a recursos suficientes para atingir o eleitorado, incentivando assim o pluralismo e fornecendo ao eleitor uma maior escolha de políticos e políticas. Outro objetivo pode ser o de 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). (OHMAN, 2015, p. 49)

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 que 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 do fundo partidário. 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, diminuição dos filiados.

A Figura 1 descreve a trajetória dos gastos anuais com fundo partidário.

FIGURA 1 – Gastos anuais com Fundo Partidário



Fonte: Siga Brasil, 2023

Em 2015 foram R\$ 868 milhões; 2016, R\$ 819 milhões e a previsão de 2017 era de R\$ 819 milhões de dinheiro público financiando partidos, havendo projeto que visa elevar o fundo partidário para cerca de R\$3,5 bilhões/ano.

De acordo com a Lei dos Partidos Políticos, atualizada pela Lei nº 11.459/2007, 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 (TSE). 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 distribuído de acordo com os tamanhos de suas bancadas na Câmara dos Deputados, sendo sua extinção e o critério para sua divisão assuntos muito debatidos. No Brasil, de acordo com Mariana Barbosa Cirne, o Congresso Nacional definiu, finalmente, um critério. A Lei nº 9.096/1995, regulamentando o artigo 17, §3º, da Constituição Federal, estabeleceu a cláusula de barreira para a divisão da maioria dos recursos públicos partidários.

O elemento diferenciador adotado foi o percentual mínimo de cinco por cento dos votos válidos na Câmara dos Deputados (Casa do Povo). Como reação, os partidos menores propuseram as Ações de Declaração de Inconstitucionalidade nº 1351-3 e 1354-8. O fundamento dessas demandas, em síntese, era a violação ao pluralismo partidário. As eleições de 2006 demonstraram que 6 partidos ultrapassaram a cláusula de barreira.

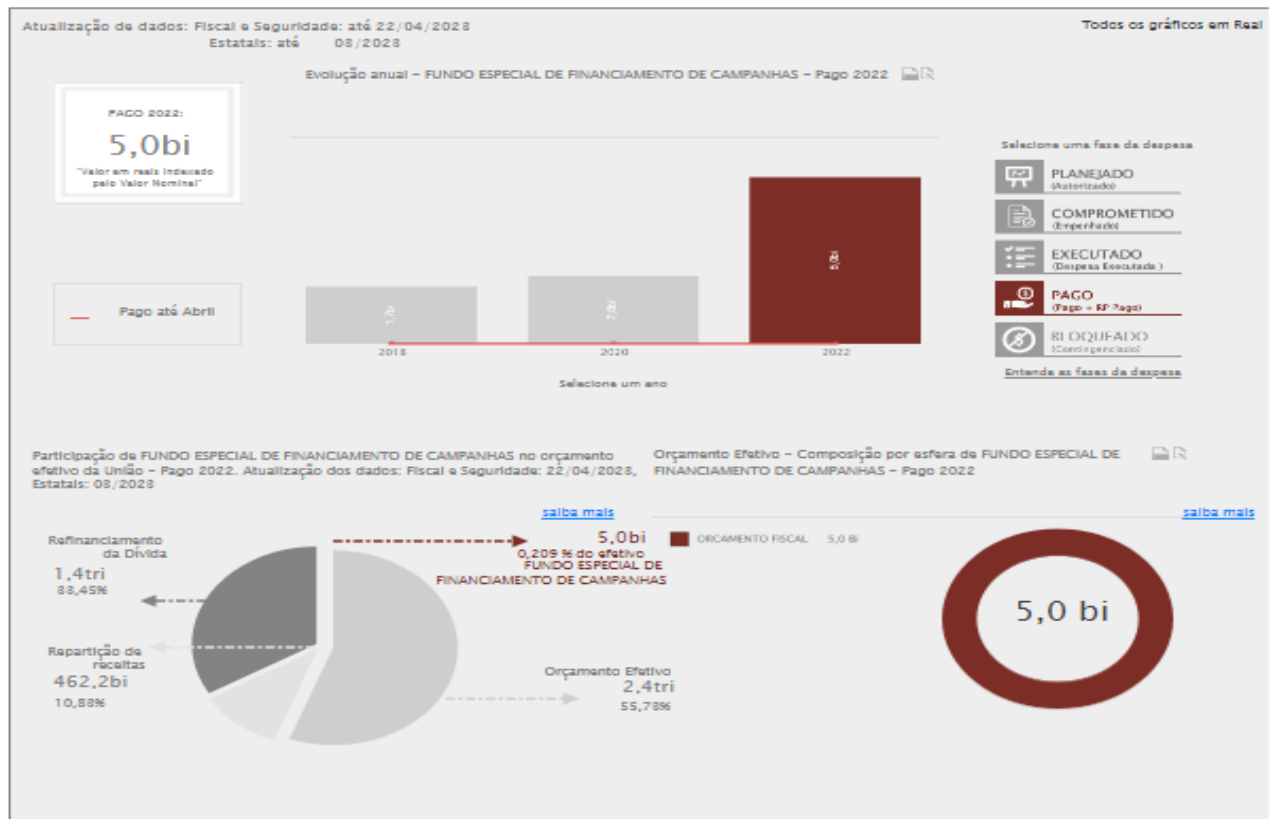
A despeito disso, em dezembro de 2006, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a cláusula de barreira, juntamente com o critério de divisão dos recursos do fundo partidário. Isso gerou uma lacuna no ordenamento. A solução encontrada pelo Pretório Excelso foi notificar o Tribunal Superior Eleitoral, a fim de que este ente regulamentasse a matéria. Dessa maneira foi feito.

7.1.2 Fundo Eleitoral

De acordo com Schiochet (2022), 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 estes 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, 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.

FIGURA 2 – Evolução anual do fundo especial de financiamento de campanhas



Fonte: Siga Brasil, 2023.

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 (SCHIOCHET, 2022).

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:

I – 2% do valor é dividido entre todos os partidos com registro no TSE;

II – 35% é dividido entre os partidos que tenham ao menos um representante na Câmara dos Deputados;

III – 48% é distribuído entre os partidos na proporção de suas bancadas na Câmara IV – 15% é dividido entre os partidos na proporção de suas bancadas no Senado (SCHIOCHET, 2022).

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 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.

8 PROCESSO ELEITORAL BRASILEIRO

8.1 ELEIÇÕES BRASILEIRAS

O processo eleitoral no Brasil, em um sentido mais amplo, diz respeito às fases organizativas das eleições, compreendendo também um breve período posterior de sua apuração, dela participando os candidatos devidamente filiados a partidos políticos e que tenham sido escolhidos nas respectivas convenções partidárias.

No Brasil as eleições ocorrem de dois em dois anos, alternadamente entre a geral e a municipal, sendo a geral regulamentada pelo artigo 85, da Lei nº 4.737 de 15 de Julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, que regulamenta que a eleição para deputados federais, senadores e suplentes, presidente e vice-presidente da República, governadores, vice-governadores e deputados estaduais far-se-á, simultaneamente, em todo o País; e a municipal regulamentada pelo artigo 86, que prevê que nas eleições presidenciais, a circunscrição serão País; nas eleições federais e estaduais, o Estado; e nas municipais, o respectivo município. As eleições, inclusive para deputado distrital, não elencado no Código Eleitoral, são regulamentadas pela Lei 9.504, de 1997, que estabelece normas para as eleições, em seu artigo 1º determina que as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo, esclarecendo em seu parágrafo único que serão realizadas simultaneamente as eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual e Deputado Distrital, em uma eleição e dois anos após em outra eleição para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador.

De acordo com dados disponibilizados no endereço eletrônico do TSE, foram realizadas eleições gerais diretas, após a redemocratização, nos anos de 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014, 2018 e 2022; e eleições municipais nos anos de 1996, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020, devendo ser lembrado que em relação ao modelo de financiamento após o ano de 2015 ela passa a ser exclusivamente público. Dessas eleições o PRTB participou de todas as eleições desde 1994, ano de sua criação e o Novo participou das eleições desde o ano de 2012, tendo sido criado em 2011.

8.2 PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO (PRTB)

Partido político fundado por Levy Fidelix em 27 de novembro de 1994, após o Partido Trabalhista Renovador (PTR) decidir pela fusão com o Partido Social Trabalhista (PST), dando origem ao Partido Progressista (PP). O partido, contudo, só obteve o registro definitivo em 18 de fevereiro de 1997. Desde sua criação, o PRTB participou de sete eleições: 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006 e 2008.

Em 1998, o PRTB lançou candidatos ao Senado em três estados (Roraima, Rio de Janeiro e São Paulo). Em 2002, lançou candidatos em cinco estados (Rondônia, Sergipe, Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná) e no Distrito Federal. Contudo, nenhum dos candidatos nas eleições de 1998 e 2002 conseguiu se eleger. Em 2006, o PRTB concorreu a uma vaga no Senado em seis estados (Rondônia, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Minas e Paraná). Somente o candidato de Alagoas, Fernando Collor de Melo, conseguiu se eleger. Mas, no mesmo dia em que tomou posse, 1 de fevereiro de 2007, Collor abandonou o PRTB e ingressou no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Embora o PRTB tenha lançado candidatos à Câmara dos Deputados nas eleições de 1998, 2002 e 2006, não conseguiu em nenhuma dessas três eleições eleger um deputado federal sequer.

Para as assembleias legislativas, o PRTB elegeu apenas dois deputados estaduais em 1998. Ambos no Maranhão. Em 2002, foram quatro: um no Amazonas, um no Maranhão, dois em Minas Gerais. Em 2006, elegeu oito deputados: três na região Norte (um no Amazonas e dois em Roraima); três na região Nordeste (um no Maranhão e dois na Bahia); um na região Sudeste (Minas Gerais) e um na região Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul).

Em 1998, o PRTB lançou candidatos ao governo estadual em três estados (Rio de Janeiro, São Paulo e Mato Grosso). Em 2002, lançou candidatos ao executivo estadual em seis estados (Rondônia, Acre, Roraima, Alagoas, São Paulo e Paraná) e no Distrito Federal. Em 2006, lançou candidatos em apenas dois estados (Alagoas e Paraná). Embora o PRTB tenha lançado candidatos ao governo do estado nas eleições de 1998, 2002 e 2006, o partido não conseguiu em nenhuma dessas três eleições eleger um governador sequer. Em 2002, o candidato ao governo de Alagoas foi Fernando Collor de Melo.

Em 1996, elegeu 29 vereadores: um em Alagoas, dois em São Paulo, cinco em Pernambuco, 10 no Maranhão e 11 no Amazonas. Em 2000, elegeu 166 vereadores: um em cinco estados (Rondônia, Acre, Pará, Ceará e Espírito Santo), dois no Rio de Janeiro, quatro

em Goiás, cinco no Paraná, seis em dois estados (Mato Grosso e Bahia), sete no Piauí, 10 em dois estados (Amazonas e Pernambuco), 17 em Minas Gerais, 18 em São Paulo, 28 no Maranhão e 48 em Alagoas. Em 2004, elegeu 241 vereadores: um em três estados (Pará, Piauí e Mato Grosso do Sul), dois em três estados (Mato Grosso, Pernambuco e Sergipe), quatro em dois estados (Rio de Janeiro e Goiás), seis no Paraná, sete em dois estados (Ceará e Alagoas), nove no Amazonas, 13 no Espírito Santo, 25 em São Paulo, 26 em Tocantins, 30 no Maranhão, 40 na Bahia e 60 em Minas Gerais.

Em 1996, o partido elegeu apenas dois prefeitos: um no Maranhão e outro em Pernambuco. Em 2000, conseguiu dobrar o número de prefeitos eleitos: elegeu um no Maranhão e três em Alagoas. Em 2004, 12 candidatos venceram o pleito municipal, triplicando, assim, o número de prefeitos eleitos: elegeu um em três estados (Amazonas, Maranhão e Espírito Santo), dois na Bahia, três em Tocantins, e quatro em Minas Gerais. Em 2000, o partido lançou a candidatura de Fernando Collor de Mello a Prefeitura de São Paulo, mas este teve sua candidatura impugnada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) porque a Justiça Eleitoral entendeu que ainda se encontrava em vigor o período de cassação dos direitos políticos do candidato.

O PRTB teve três estatutos: Estatuto do Partido de 15.12.1995, aprovado em 27.11.1997 (Resolução/TSE nº 20.031, Diário de Justiça de 19.12.1997) e Estatuto do Partido de 30.1.2004, aprovado em 1º.6.2004, (Resolução/TSE nº 21.795, Diário de Justiça de 5.7.2004).

De acordo com eles, o PRTB identificava-se com as ideias do ex-deputado federal gaúcho Fernando Ferrari, que, nos anos 1950, fundou o Movimento Trabalhista Renovador – MTR. Em seu Programa, o partido afirmava que “(...) prioriza o Trabalhismo Participativo, seja na condição de empregado ou empregador. Afinal, todos somos absolutamente necessários uns aos outros, especialmente ao desenvolvimento da Nação Brasileira.” Em outro trecho do Programa, o partido dizia: “(...) propugnamos pela harmoniosa convivência Capital x Trabalho, que são molas-mestras para a construção do Progresso e do Desenvolvimento pessoal e coletivo. O Capital não deve estar voltado para exploração do homem e sim para o seu benefício. O empregador deverá obter seus lucros, sem, todavia, jamais subtrair do empregado o que lhe é devido e justo, dentro de suas conquistas sociais e trabalhistas. Por outro lado, o empregado deverá respeitar e colaborar para o crescimento das empresas onde trabalha, pois dos investimentos e dos riscos inerentes à atividade empresarial é que dependem seu emprego e seu futuro. Por outro lado, todo desenvolvimento em tecnologia

deverá necessariamente ser acompanhado por igual evolução na área de recursos humanos.” Quanto à sua noção de nação, o PRTB afirmava que “Propugnamos, finalmente, por uma sociedade pluralista e sem distinção entre raças, credos ou ideologias, onde o Estado Brasileiro seja constituído pela democracia de regime presidencialista, federativo e seu Território Nacional indissolúvel.”

8.3 O PARTIDO NOVO

O Novo, de acordo com dados do TSE, foi fundado em 12 de fevereiro de 2011, por 181 cidadãos de 35 profissões diferentes e oriundos de dez estados da Federação. O NOVO é um movimento que foi iniciado por cidadãos insatisfeitos com o montante de impostos pagos e a qualidade dos serviços públicos recebidos. Este grupo de pessoas nunca havia se candidatado a nenhum cargo eletivo, mas concluiu que um partido político seria a ferramenta democrática adequada para realizar as mudanças desejadas e necessárias.

Analisando os partidos políticos existentes, concluíram que nenhum deles defendia claramente a maior autonomia e liberdade do indivíduo, a redução das áreas de atuação do Estado, a diminuição da carga tributária e a melhoria na qualidade dos serviços essenciais, como saúde, segurança e educação. Em razão desta constatação, optaram pela formação de um novo partido político.

Durante três anos e meio, nos dedicamos ao trabalho de divulgação dos nossos objetivos e valores e ao cumprimento das exigências legais para o registro do Partido. Com nove Diretórios Estaduais formados e 502 mil assinaturas de apoio para a criação do partido validadas, solicitamos, em julho de 2014, o registro definitivo do NOVO, que foi deferido pelo TSE em 15/09/2015. O NOVO tornou-se, então, o 33º partido brasileiro em atuação e foi autorizado a ter filiados, lançar candidatos e adotar o número 30.

9 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 (1995) 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 este 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.

Os trabalhos pioneiros de R. Katz e de P. Mair concorrem à objetivação do desmoroamento 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 contratempes e dos custos decorrentes. (FRANZ, 2016, p. 96)

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:

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. (ANDREIS, 2008, p. 40)

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.

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. (GUEDES, 2006)

No processo de cartelização, o Estado financia e cede os seus meios para uso dos partidos, para que eles sobrevivam no mercado político, podendo este 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 pela cartelização dos principais partidos, isto é, a criação de carteis ou alianças entre os partidos instituídos de modo a obter recursos públicos e para controlar o mercado político, no qual os partidos negociam e formam entre si acordos para obterem os recursos necessários e o modo de divisão destes para manutenção dos partidos já existentes e implementando barreiras legais aos novos partidos. Esses partidos se distanciam da sociedade retornando aos eleitores apenas quando necessitam de legitimar sua posição de representantes, em uma orientação claramente eleitoreira.

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 3.

FIGURA 3 – Partidos de quadros x massas

GRÁFICO 1. PARTIDOS DE CUADROS O DE TIPO "CAUCUS"

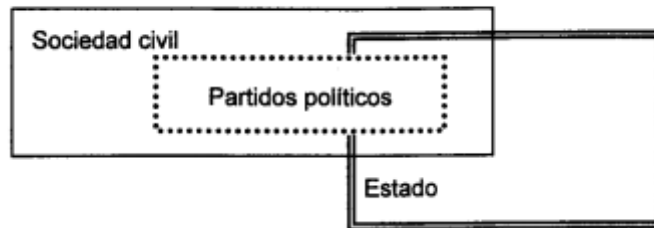
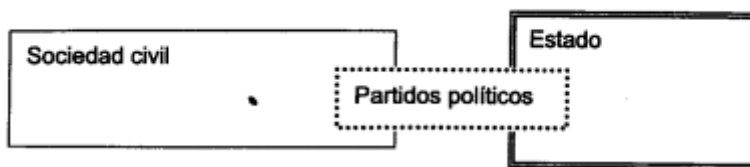


GRÁFICO 2. PARTIDOS DE MASAS QUE ACTÚAN COMO NEXO ENTRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL



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

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, e 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, suprindo sua carência de indivíduos influentes com ação coletiva e organizada (KATZ; MAIR, 1997). Conforme a Figura 4, 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.

FIGURA 4 – 4 modelos partidários

TABLA 1. LOS MODELOS DE PARTIDO Y SUS CARACTERÍSTICAS

Características	Partido de elites	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 elite del partido	No hay más militantes que la elite	De abajo a arriba (pace Michels); la elite es responsable ante los miembros	De arriba abajo; los militantes son animadores organizados de las elites	Estratocracia; 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

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

As características do partido cartel foram resumidas por Klaus Detterberck (2005) (apud Andreis, 2008, pag. 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.

QUADRO 2 – Características e indicadores do partido cartel

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

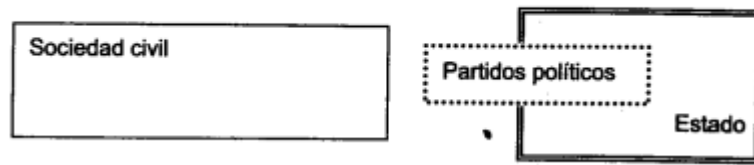
Fonte: Detterbeck, 2005.

Fonte: ANDREIS (2008, p. 43).

Consoante a Figura 5, 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.

FIGURA 5 – Modelo do partido cartel: descolado da sociedade e integrado ao Estado

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



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). Estas 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 esta mudança neste entorno está longe de ser exógena aos partidos, já que tem sido esses, 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 é precisamente o fato de que estas subvenções estão ligadas aos resultados anteriores ou a posição prévia do partido, tanto se estes estão definidos em termos do êxito eleitoral ou de representação parlamentar, o que garante a manutenção dos partidos existentes, que constituem por sua vez uma barreira ao surgimento de novos grupos.

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 estes partidos não apenas podem assegurar sua própria sobrevivência, mas que também é um instrumento mediante o qual podem reforçar a sua capacidade de resistência diante dos desafios que surgem de alternativas de mobilização recentes (KATZ; MAIR, 1997).

Neste 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, esta estratégia tem riscos, e um dos mais importantes dentre eles 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 a 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 colusão

interpartidária que permeia todo o sistema político. Nesse sentido, seria talvez mais correto falar do surgimento dos partidos cartel, no plural, posto que baseado em colusão 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 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 não 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 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 destes 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. Desta 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 cartel. Além disso, os partidos atuais não são necessariamente partidos cartel 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 esta 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 melhoras 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, e 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 o trabalho de campanha, começaram também a conseguir contribuições de outras fontes e começaram 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, esta 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 além disso 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 considerar-se as eleições como o canal legítimo da atividade política, deslegitimam 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 estas 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 há levado com frequência à suspensão das eleições em países sem normas eleitorais claramente estabelecidas.

Nos países ocidentais nos quais, evidentemente esta 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. Isto leva consigo a uma limitação da competição. Ademais, como os políticos tem 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, serão examinados os recursos públicos que beneficiaram dois partidos que renunciaram ao uso dos recursos públicos nas eleições, sendo os resultados apresentados nas considerações finais.

10 CONCLUSÃO

Dos 28 partidos e federações que concorreram nas últimas eleições, de acordo com dados do portal da Câmara dos Deputados, apenas 12 conseguiram alcançar a cláusula de desempenho prevista para o pleito deste ano, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). São eles: as federações PT/PCdoB/PV, PSDB/Cidadania e Psol/Rede, bem como os partidos MDB, PDT, PL, Podemos, PP, PSB, PSD, Republicanos e União. Ao atingir a cláusula, vão continuar recebendo recursos do Fundo Partidário e permanecerão com acesso a tempo de propaganda em rádio e televisão durante os próximos quatro anos.

Dos 16 partidos que não alcançaram a cláusula, segundo o TSE, sete elegeram deputados federais: Avante, PSC, Solidariedade, Patriota, PTB, Novo e Pros. Os demais partidos que não atingiram a cláusula foram: Agir, DC, PCB, PCO, PMB, PMN, PRTB, PSTU e UP.

Esses partidos têm diversas alternativas, como se fundir, ser incorporadas ou ainda constituir federações com outros partidos que tiveram melhor desempenho nas urnas. Do contrário, não terão acesso a recursos públicos nem a tempo de propaganda gratuita no rádio e na TV, pois conforme a Emenda Constitucional 97, de 2017, só terão acesso aos recursos do Fundo Partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que tiverem eleito pelo menos 11 deputados federais, distribuídos em pelo menos 9 estados; ou obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos 9 estados, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada um deles. A cláusula de desempenho passou a ser aplicada a partir das eleições gerais de 2018 e será reajustada de forma escalonada em todos os pleitos federais até atingir o ápice nas eleições gerais de 2030.

Quatro anos depois de despontar como uma das maiores surpresas nas eleições, de acordo com reportagem do Diário do Comércio, o Partido Novo amargou queda expressiva em suas bancadas na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas.

A bancada do Novo na Câmara encolheu dos atuais 8 deputados para 3 a partir do ano que vem. Adriana Ventura (Novo-SP), Gilson Marques (Novo-SP) e Marcel van Hatten (Novo-RS) foram os representantes da legenda que tiveram êxito –os três foram reeleitos.

Cinco parlamentares da sigla venceram disputas estaduais e distritais. Dr. Maurício (MG), Felipe Camozzato (RS), Leo Siqueira (SP), Matheus Cadorin (SC) e Zé Laviola (MG)



ocuparão assentos nas Assembleias em 2023. O número, contudo, é menos de metade dos 12 deputados eleitos há quatro anos.

Com resultados tímidos, conforme reportagem do Uol, e acumulando resultados decepcionantes, com menos votos se comparado a 2018, o Novo não atingiu nas eleições gerais de 2022, a meta estabelecida na cláusula de barreira, dispositivo que estabelece percentual mínimo de votos e de deputados eleitos para manter acesso ao fundo eleitoral e à propaganda partidária, e como consequência terá limitações nas próximas eleições, como acesso restrito ao fundo partidário, o que poderia diminuir ainda mais sua competitividade frente aos partidos com recursos públicos do Fundo Partidário e do Fundo Eleitoral. Pela regra aplicada nas eleições de 2018, cada partido precisava eleger 11 deputados federais em pelo menos 9 estados ou obter 2% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados, sendo que os partidos que não atingirem as metas podem formar uma federação partidária unindo-se a outras legendas durante as eleições e a legislatura.

O PRTB não elegeu nenhum deputado em 2006, apenas dois deputados em 2010, um deputado em 2014, não conseguindo eleger deputados federais nem senadores em 2018, e 2022, ano em que registrou 357 candidaturas, podendo ser descrito atualmente como um partido com expressão apenas no nível estadual. De acordo com dados do TSE, o PRTB obteve menos de 0,52% dos votos válidos e o Novo 2,04%.

FIGURA 8 - Resumo do desempenho do PRTB nas eleições de 2022

CANDIDATURAS

Brasil	Partido	Candidaturas	Eleitas e eleitos	2º Turno	Não eleitas e não eleitos	Suplentes	Sem totalização	Candidaturas
Brasil	PRP	289	4	0	171	99	15	
	PRTB	357	0	0	289	35	33	
	PSB	268	32	0	18	187	31	
	PSC	189	7	0	27	146	9	
	PSD	208	35	0	8	160	5	
	PSDB	258	30	0	8	207	13	
	PSL	488	52	0	95	317	24	
	PSOL	533	10	0	295	206	22	
	PSTU	38	0	0	37	0	1	
	PT	404	56	0	32	303	13	

Fonte TSE, 2023.

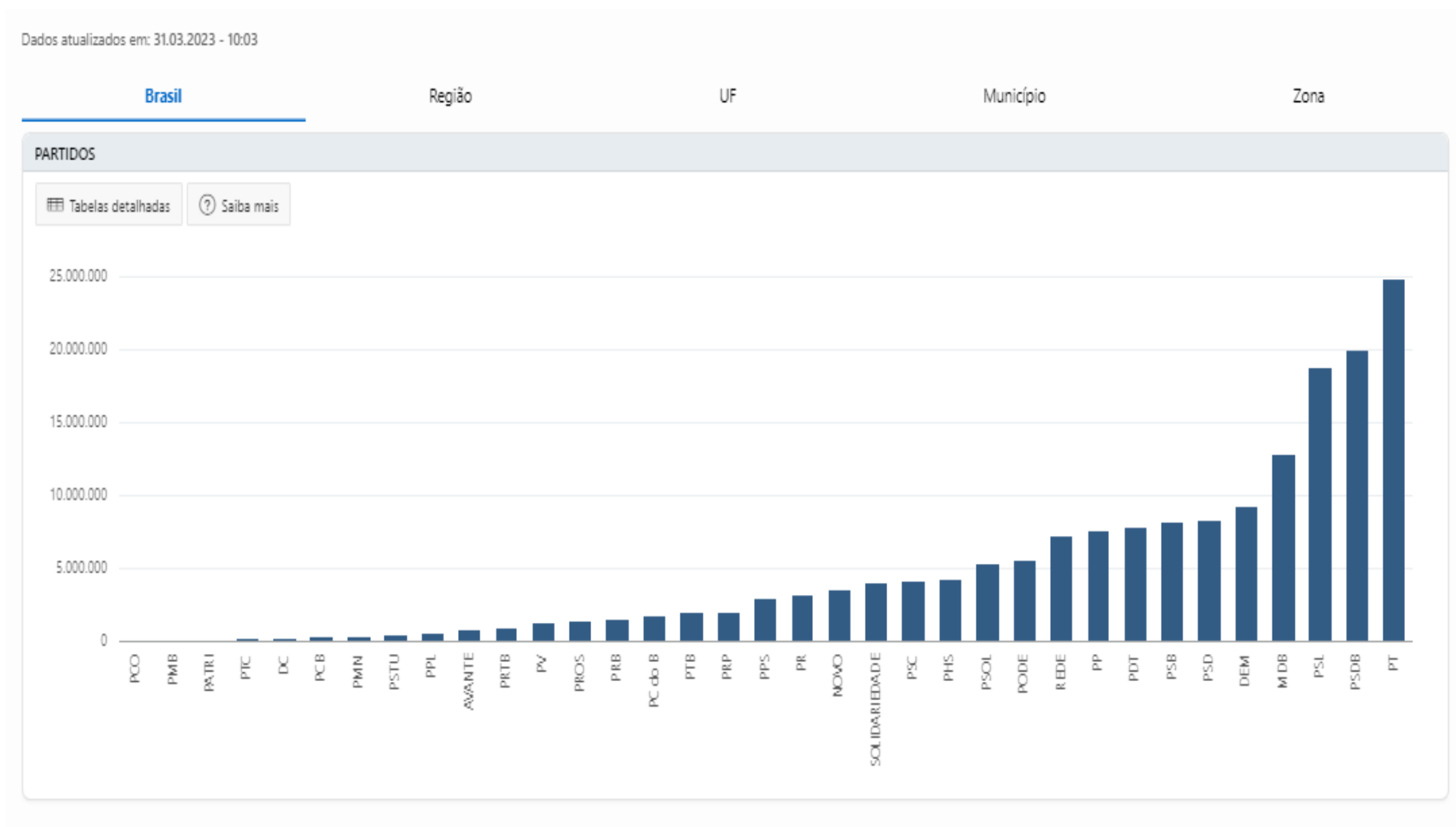
FIGURA 9 - Resumo do desempenho do Novo nas eleições de 2022

CANDIDATURAS

Brasil	Partido	Candidaturas	Eleitas e eleitos	2º Turno	Não eleitas e não eleitos	Suplentes	Sem totalização	Candidaturas
Brasil	AVANTE	369	7	0	173	168	21	
	DC	255	1	0	143	88	23	
	DEM	184	29	0	10	134	11	
	MDB	348	34	0	74	212	28	
	NOVO	228	8	0	91	126	3	
	PATRIOTA	405	5	0	259	116	25	
	PC do B	131	9	0	41	72	9	
	PCB	36	0	0	16	17	3	
	PCO	31	0	0	25	0	6	
	PDT	309	28	0	25	240	16	

Fonte: TSE, 2023.

FIGURA 9 - Percentual geral dos votos obtidos na Eleição de 2022



Fonte: TSE, 2023.

Recentemente o Novo se rendeu à necessidade de utilização de recursos públicos para manter a competitividade, aprovando o uso de recursos públicos do Fundo Partidário, marcando uma mudança nos princípios da sigla, que apresentava como "cartão de visitas" o fato de não usar dinheiro público.

A possibilidade da utilização de recursos públicos pela sigla começou a ser discutida internamente após a redução drástica do número de filiados e do fracasso do Novo nas urnas no último ano.

O anúncio de que o Novo, de acordo com a revista Veja, avaliará a possibilidade do uso do Fundo Eleitoral não agradou ao ex-presidente da sigla, João Amoêdo. Um dos fundadores do partido, ele se tornou crítico da atual direção da sigla (DALL'AGNOL, 2023).

O partido Novo aprovou em convenção nacional realizada nesta quarta-feira, 1º, informa a revista Exame, a utilização dos rendimentos do Fundo Partidário que estão em uma aplicação de renda fixa do Banco do Brasil. A parcela do fundo partidário distribuída ao Novo gira em torno de R\$ 2,3 milhões mensais, o Novo afirmou que o valor não será utilizado em sua integralidade, somente rendimentos provenientes deste recurso. O Novo tem atualmente R\$ 106 milhões aplicados. O partido foi formalizado em 2015, mas esses recursos foram turbinados em 2018 quando a sigla elegeu 8 deputados federais, tendo registrado 228 candidaturas. Se devolvesse o dinheiro ao Tesouro, os recursos do Novo não poderiam ser utilizados para outra destinação como era o desejo do Partido. O partido decidiu então depositar os repasses em uma aplicação até que conseguisse mudar a legislação e dar outro fim ao dinheiro. O partido disse ainda que criará uma comissão de governança e transparência por "prezar pela responsabilidade do uso do dinheiro público", apresentando em no máximo 30 dias, uma minuta das regras de como fazer o uso correto dos rendimentos do Fundo.

Eduardo Ribeiro, presidente da sigla, em entrevista à CNN, afirmou que com as mudanças a legenda “amadurece para um novo momento”: “Com 85% dos votos favoráveis em questões até pouco tempo sensíveis, como o uso dos rendimentos do Fundo Partidário, ficou bastante claro que o partido amadureceu para um novo momento, e terá, de agora em diante, muito mais capilaridade e competitividade frente aos nossos concorrentes”, disse.

Fundado em 2011, o partido tinha como uma das diretrizes de seu estatuto a não utilização deste tipo de recurso. O ex-presidente e fundador da sigla João Amoêdo usou suas redes sociais na terça para afirmar que, ao implementar tal mudança, o diretório nacional “burla a lei”.

Em termos gerais o número de partidos que terão direito a benefícios, questão abordada em reportagem da Gazeta, como acesso a recursos do fundo partidário e a tempo de propaganda na TV e no rádio, após esses processos de fusão, deve passar de 13 — são os que conseguiram cumprir sozinhos as exigências de desempenho estabelecidas na Constituição Federal — para 15, uma vez que o Podemos já havia atingido o número mínimo de 11 deputados federais eleitos em 2022.

Apesar do curto espaço temporal da amostra, pela recente criação do Partido Novo e pelo pouco tempo de não utilização pelo PRTB, em apenas uma eleição, o comportamento dos partido em relação à utilização dos recursos públicos é um fenômeno que merece ser acompanhado por influenciar os resultados eleitorais, com tendência ao encolhimento do partido pela diminuição da competitividade, o que levaria à cartelização do sistema a longo prazo, pela extinção dos partidos menores ou impulsionamento para fusão, fenômeno já presente após a eleição de 2018, seis partidos decidiram se juntar em três grupos diferentes após as eleições 2022, tendo feito acordo para fusão o Patriota e PTB, enquanto o PSC vai ser incorporado ao Podemos e o Solidariedade vai absorver o Pros, tendo o PRTB rapidamente voltado à utilização dos recursos públicos e o Novo alterado seu estatuto para permitir tal utilização.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, E. Seis partidos buscam fusão após eleição; união pode mudar forças políticas no ES. **Gazeta**, [Espírito Santo], 16 fev. 2023. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/politica/seis-partidos-buscam-fusao-apos-eleicao-uniao-pode-mudar-forcas-politicas-no-es-0223>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. São Paulo: Editora UnB, 2004.

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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 22 mar. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Altera as Leis nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão **Diário Oficial da União**: seção 1, edição extra, Brasília, DF, p. 1, 6 out. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113487.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. [Código Eleitoral (1965)]. Institui o Código Eleitoral. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6746, 19 jul. 1965. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1/codigo-eleitoral-lei-nb0-4.737-de-15-de-julho-de-1965>. Acesso em: 7 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. [Lei dos partidos políticos]. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 14545, 20 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm#:~:text=Art.,fundamentais%20definidos%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal. Acesso em: 12 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. [Lei das Eleições]. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 21801, 1 out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 21801, 1 out. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

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, Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819>. Acesso em: 10 out 2021.

DALL'AGNOL, L. A revolta de Amoedo com possível uso do fundo partidário. **Veja**, [São Paulo], 23 fev. 2023. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/a-revolta-de-amoedo-com-possivel-uso-do-fundo-partidario-pelo-novo/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

DIÁRIO DO COMÉRCIO. **Partido Novo perde eleitores, vê redução de bancadas e não atinge cláusula de barreira**. Brasília, DF, 4 out. 2022. Disponível em: <https://diariodocomercio.com.br/politica/partido-novo-perde-eleitores-ve-reducao-de-bancadas-e-nao-atinge-clausula-de-barreira/>. Acesso em 12 fev. 2023.

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

ESTADÃO CONTEÚDO. Novo aprova uso de recursos públicos do fundo partidário: A decisão marca uma mudança nos princípios da sigla, que apresentava como "cartão de visitas" o fato de não usar dinheiro público. **Exame**, [S.I.], 2 mar. 2023. Disponível em: <https://exame.com/brasil/novo-aprova-uso-de-recursos-publicos-do-fundo-partidario/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

KATZ, R. S.; MAIR, P. 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. 1, 1995, p. 5-28.

MARRA, R. Partido Novo perde eleitores, vê redução de bancadas e não atinge cláusula de barreira: legenda registrou queda em suas bancadas na Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 out. 2022. Disponível em: <https://folha.com/n3y1b8qh>. Acesso em: 20 fev. 2023.

MOLITERNO, D. Partido Novo decide que passará a utilizar dinheiro público de fundo partidário: presidente da legenda diz que, com as mudanças, a sigla “amadurece para um novo momento”; membros criticaram origem dos recursos no passado. **CNN**, São Paulo, 1 mar. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/partido-novo-decide-que-passara-a-utilizar-dinheiro-publico-do-fundo-partidario/>. Acesso em: 20 mar. 2023.

NOVO. **A história do NOVO**. [S.I.], [2020]. Disponível em: <https://novo.org.br/novo/conheca/historia-do-novo/>. Acesso em: 20 jan. 2023.

NOVO. **Notícias do Novo**. Disponível em: <https://novo.org.br/noticias/>. Acesso em: 14 out. 2021.

NOVO. **Novo elege um prefeito, uma vice e 28 vereadores em 19 cidades.** [S.l.], 30 nov. 2020. Disponível em: <https://novo.org.br/novo-elege-um-prefeito-uma-vice-e-28-vereadores-em-19-cidades/>. Acesso em: 14 out. 2021.

NOVO. **Principais diferenciais do Estatuto do NOVO. Disponível. Registro de partido político n. 843-68 (17.517/2014).** Brasília, DF, aprovado em 26 abr. 2018. Disponível em: <https://novo.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Ata-142239-Estatuto-do-Partido-NOVO-aprovado-em-26-04-18.pdf>. Acesso em: 14 out. 2021.

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

PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO (PRTB). In: FGV CPDOC. Rio de Janeiro: FVG, [2023]. Disponível em: <https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-renovador-trabalhista-brasileiro-prtb>. Acesso em: 22 out. 2022.

PARTIDO RENOVADOR TRABALHISTA BRASILEIRO. **Estatuto.** Brasília, DF, aprovado em 28 jun. 2018. Disponível em: <https://prtb.org.br/estatuto/>. Acesso em: 14 out. 2021.

REZENDE, F. Fronteiras de integração entre métodos qualitativos e quantitativos na ciência política comparada, **Teoria e Sociedade**, Minas Gerais, v. 22, n. 2, p. 40-74, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://bib44.fafich.ufmg.br/teoriaesociedade/index.php/rts/article/view/190/137>. Acesso em: 24 abr. 2022.

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

SÁ-SILVA, J.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. 2009. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas, **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano 1, número 1, p. 1-15, jan./jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>. Acesso em: 24 abr. 2022.

SCHIOCHET, G. A. Financiamento de campanha eleitoral: como funciona?. **Politize!**, [S.l.], 2022. Disponível em: <https://www.politize.com.br/financiamento-de-campanha-eleitoral-como-funciona/>. Acesso em: 25 abr. 2023.

SIGA BRASIL. **Painel cidadão: fundo partidário: fundo eleitoral.** Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>. Acesso em: 25 abr. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Contas Eleitorais.** Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/contas-eleitorais>. Acesso em: 14 out. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Cronologia das Eleições.** Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/historia/cronologia-das-eleicoes>. Acesso em: 10 jan. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas Eleitorais.** Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 14 out. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Informações sobre o partido: NOVO.** Brasília, DF, [2023]. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse/partido-novo>. Acesso em: 15 fev. 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partido Renovador Trabalhista Brasileiro Informações sobre o partido:** estatuto. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/partido-renovador-trabalhista-brasileiro>. Acesso em: 14 out. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Partidos.** Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/partidos>. Acesso em: 14 out. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **PRTB abre mão de recursos do Fundo Eleitoral.** Brasília, DF, 16 jun. 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Junho/prtb-abre-mao-de-recursos-do-fundo-eleitoral>. Acesso em: 14 out. 2021.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resultados:** partidos e federações. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados/home-partidos-e-federa%C3%A7%C3%B5es?session=102356230306754>. Acesso em: 25 abr. 2023.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.