



Sociedade e Cultura

ISSN: 1415-8566

brmpechincha@hotmail.com

Universidade Federal de Goiás

Brasil

Floriano Ribeiro, Pedro

Financiamento partidário no Brasil: propondo uma nova agenda de pesquisas

Sociedade e Cultura, vol. 12, núm. 1, enero-junio, 2009, pp. 33-44

Universidade Federal de Goiás

Goiania, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70312338005>

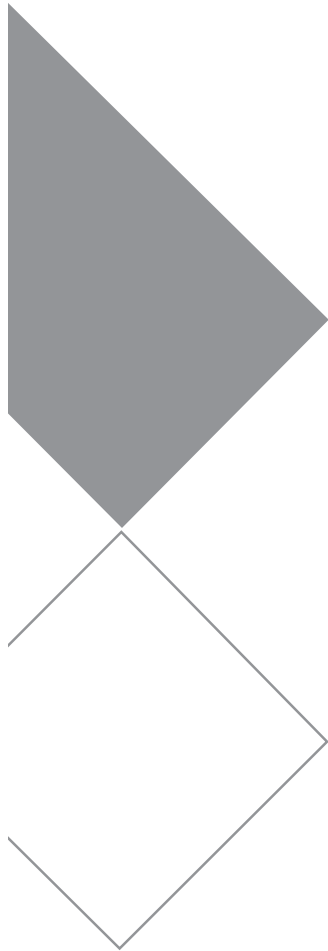
- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



Financiamento partidário no Brasil: propondo uma nova agenda de pesquisas

PEDRO FLORIANO RIBEIRO

Doutor em Ciência Política (Universidade Federal de São Carlos)

Professor da Universidade Federal de Goiás

Goiânia, Brasil

pedrorib@hotmail.com

Resumo

Este artigo tem um objetivo limitado, e outro ambicioso. De um lado, buscou-se avaliar a estrutura de financiamento de todos os partidos do país no ano de 2007, com base nas prestações de contas apresentadas por seus diretórios nacionais ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Duas dimensões de análise foram consideradas: a participação relativa de cada fonte de receitas no sustento das agremiações, e o grau de centralização/descentralização interna dos recursos do fundo partidário recebidos pelas cúpulas das legendas, em termos de sua redistribuição às seções partidárias regionais e locais. Ao trabalhar com dados de um único ano, o potencial explicativo da análise torna-se bastante restrito. No entanto, essa condição de mero ponto de partida para investigações futuras está vinculada ao objetivo mais ambicioso: propor e estabelecer as bases de uma nova agenda de pesquisas acerca da democracia brasileira. O desenvolvimento dessa agenda pode contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de controle e transparência da sociedade sobre os agentes democráticos, gerando dados mais completos e confiáveis para os próprios pesquisadores da política brasileira.

Palavras-chave: partidos políticos; organização partidária; democracia no Brasil; financiamento político; sistema partidário.

Introdução: financiamento partidário como objeto de estudo

TRABALHO E DINHEIRO são os dois recursos fundamentais para o funcionamento dos partidos políticos. Intercambiáveis somente até certo ponto, são os elementos que permitem o funcionamento institucional regular das agremiações e o desenvolvimento de suas atividades primordiais: as campanhas eleitorais. Com a crescente substituição do trabalho voluntário pelo profissional, a disputa por recursos tornou-se quase tão importante para as legendas quanto a própria disputa por votos. Sem entrar no mérito das especificidades das legislações nacionais, identificam-se oito fontes principais em que as legendas podem captar recursos: cotas e taxas pagas pelos filiados comuns; descontos nos salários de ocupantes de cargos públicos (eleitos ou indicados); contribuições pessoais dos candidatos a postos eletivos; grandes “patronos”, que mobilizam sua riqueza pessoal em prol do partido;¹ investimentos, rendas de aluguel

¹ Caso do primeiro ministro italiano Silvio Berlusconi, por exemplo, criadora principal entre

e a comercialização de publicações e materiais diversos; pequenos doadores individuais; doações de grupos de interesse e empresas privadas; recursos aportados pelo Estado. As duas últimas categorias têm constituído o grosso da arrecadação dos partidos políticos contemporâneos (Ware, 2004, p. 453-462).²

Os mecanismos de financiamento partidário têm amplas e importantes implicações na saúde do regime representativo, no que diz respeito à competitividade e à legitimidade das eleições, às conexões nem sempre legais estabelecidas entre doadores e partidos e aos efeitos sobre a estrutura partidária e sua distribuição interna de poder (Alcántara, 2004; Fisher e Eisenstadt, 2004; Hopkin, 2004). Progressivamente disseminada ao longo das últimas décadas do século XX, a percepção acerca dos riscos envolvidos no financiamento exclusivamente privado das atividades políticas está na raiz do crescente envolvimento estatal no sustento das agremiações. No centro do debate estavam a questão da corrupção e o receio de que os sistemas democráticos fossem dominados pelos interesses dos grandes grupos econômicos privados – a partir das portas de entrada representadas por partidos que, inseridos em contextos de elevada competitividade, necessitavam de recursos em volumes antes inimagináveis. Assim, como tendência clara nos últimos trinta anos, o Estado se transformou no principal financiador dos partidos e da política de modo geral, o que não impediu a eclosão de diversos casos de financiamento ilegal em quase todas as democracias ocidentais (Ware, 2004, p. 459-462).³ Como resultado dessa predominância, a sobrevivência organizacional dos partidos passou a depender do Estado – sendo esta uma das características definidoras do modelo de *partido cartel* (Detterbeck, 2005; Katz e Mair, 1995; 2002; Mair, 1994; Van Biezen, 2000b). Alguns autores chegam a sugerir que os partidos se transformaram em organismos *paraestatais*, tamanha a força dessa dependência (Katz e Mair, 1995; Mair, 1994).

Em relação à América Latina, há na literatura mais recente contribuições importantes no sentido de construir um quadro geral comparativo acerca dos mecanismos de financiamento dos partidos da região. São estudos que enfocam principalmente os marcos regulatórios, destacando o peso crescente dos recursos públicos para o sustento dos partidos e de suas campanhas e os diferentes mecanismos limitadores das doações privadas. Em geral, os autores concordam quanto à predominância na região de sistemas mistos de financiamento, combinando aportes estatais e doações privadas (Alcántara e Barahona, 2003; Al-

cántara, 2004; Zovatto, 2005; Rubio, 2005). Além da dimensão financiamento público *versus* privado, alguns autores têm investigado o protagonismo assumido na captação financeira (principalmente durante as campanhas): se pelos candidatos, arrecadando seus próprios recursos, ou se pelos partidos, que então repassariam as verbas a seus candidatos. Como o financiamento específico de campanhas não é o foco deste texto, vale apenas citar que a centralidade dos atores na arrecadação desses recursos depende, em grande medida, das regras do sistema eleitoral. Como observa Alcántara (2004, p. 187-189; p. 215), na maioria dos países latino-americanos há incentivos institucionais para que os candidatos atuem como “empresários” políticos, relegando a segundo plano a arrecadação centralizada pelos partidos. Isso é, sem dúvida, válido para o Brasil, cujo sistema proporcional de lista aberta e voto preferencial fornece fortes incentivos para a competição entre candidatos de um mesmo partido.

Se a organização interna dos partidos é a “caixa-preta” do sistema político brasileiro, não se poderiam esperar maiores níveis de conhecimento a respeito de seus mecanismos de financiamento – tema que envolve extremas dificuldades para a obtenção de dados, aqui e alhures (Alcántara, 2004, p. 187). Um argumento comumente apresentado como justificativa dessa lacuna é a falta de credibilidade dos instrumentos de controle do Estado brasileiro sobre as finanças dos partidos. As prestações de contas dos partidos nacionais constituiriam *peças de ficção*, destinadas a atender às exigências de uma Justiça Eleitoral que faria “vista grossa” às irregularidades praticadas pelas legendas. Os verdadeiros mecanismos de captação de recursos envolveriam negociações diretas e ilegais entre os candidatos e as grandes empresas. Não se pode concordar com essas justificativas. Escândalos envolvendo o financiamento ilegal de partidos ocorreram, nas duas últimas décadas, em países como Alemanha, Itália, Espanha, Japão e França, provando que os mecanismos de controle estatal eram vulneráveis, o que não impediu que diversos autores continuassem a desenvolver estudos acerca da temática (Clift e Fisher, 2004; Hopkin, 2004; Van Biezen, 2000a).

A carência de credibilidade de muitos dados não impede sua utilização na identificação de *padrões* ou *tendências* dos mecanismos de custeio. A subestimação das receitas e despesas tende a afetar todos os partidos e todas as categorias de dados, de modo mais ou menos aleatório (Samuels, 2001, p. 95). Ademais, as prestações de contas dos partidos podem ser tão distorcidas quanto as declarações de patrimônio que os candidatos

² Ware (2004) discrimina apenas sete fontes. Julgo pertinente o acréscimo da categoria das pequenas doações individuais, insuficientes para caracterizar o indivíduo como patrono do partido.

³ Além da corrupção, Ware (2004, p. 460) aponta dois outros tipos de pressão para o aumento do aporte de recursos do Estado e mudanças

entregam à Justiça Eleitoral, largamente utilizadas em estudos sobre padrões de recrutamento. De qualquer modo, a Ciência Política não pode ir além dos dados disponíveis – mesmo que sejam dados *apenas* oficiais.

Nesse sentido, a análise apresentada neste texto tem um objetivo limitado, que a faz essencialmente exploratória, e outro algo ambicioso. Ao descrever o padrão de financiamento das legendas nacionais em um determinado ano (2007), o potencial explicativo da análise torna-se bastante restrito; seus achados não podem ser extrapolados – quer como padrão, quer como tendência – além dos estreitos limites do recorte da pesquisa. A condição de mero ponto de partida para investigações futuras está vinculada, no entanto, ao objetivo mais ambicioso. Pretende-se propor e estabelecer as bases de uma nova agenda de pesquisas acerca da democracia brasileira, tocando no ponto nerválgico do financiamento dos partidos e da política.

O artigo inicia-se com uma discussão sobre a evolução dos marcos institucionais que regulam o financiamento partidário no Brasil. Em seguida, com base nas prestações de contas apresentadas por seus diretórios nacionais ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), avalia-se a estrutura de financiamento de todos os partidos políticos brasileiros no ano de 2007. Uma análise detalhada dos demonstrativos de receitas e despesas das legendas permitiu mensurar a participação relativa de cada fonte de recursos (fundo partidário, contribuições de parlamentares e filiados, doações de empresas etc.) no sustento de suas estruturas nacionais. Constatada a predominância esmagadora das receitas oriundas do fundo partidário, avalia-se na sequência o grau de centralização/descentralização interna desses recursos, em termos de sua redistribuição às seções partidárias regionais e locais. Portanto, além da questão financiamento público *versus* privado, propõe-se uma segunda dimensão de análise, relevante na medida em que reflete e, ao mesmo tempo, influencia a distribuição interna de poder no partido (Alcántara, 2004).

Ao final, conclui-se que as variações encontradas entre as legendas nas duas dimensões (fontes de financiamento e grau de centralização) refletem, em grande medida, as estratégias organizativas de suas lideranças nacionais e, principalmente, o arcabouço institucional das agremiações – variável quase sempre ignorada pelos analistas dos partidos políticos brasileiros. Também se sugere que essa nova agenda de pesquisas, ao mesmo tempo em que enfrenta os problemas inerentes aos dados desse espinhoso terreno, pode contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de transparência e de controle da sociedade sobre os agentes democráticos,

revertendo em dados mais completos e confiáveis para os próprios pesquisadores da política brasileira.

Evolução dos marcos legais

O Brasil tem uma longa tradição de regulamentação e ingerência estatal sobre o funcionamento dos partidos políticos. Durante os anos 70, ainda no período do regime militar, o principal arcabouço legal que regulava o funcionamento das agremiações era a Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, conhecida como Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lopp). Além de regulamentar a estrutura dos partidos então existentes (Arena e MDB), a Lopp conferia um verniz legal à proibição da formação de novas legendas, ao impor uma série de restrições – organizativas e eleitorais – que inviabilizavam a criação de novas agremiações.⁴ A Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979, reestruturou o sistema partidário brasileiro, ao dissolver Arena e MDB e afrouxar, ou revogar, quase todos os entraves da Lopp à criação de novos partidos. Conhecida como Lei da Reforma Partidária, constituiu-se um marco importante do lento processo de redemocratização do país.⁵

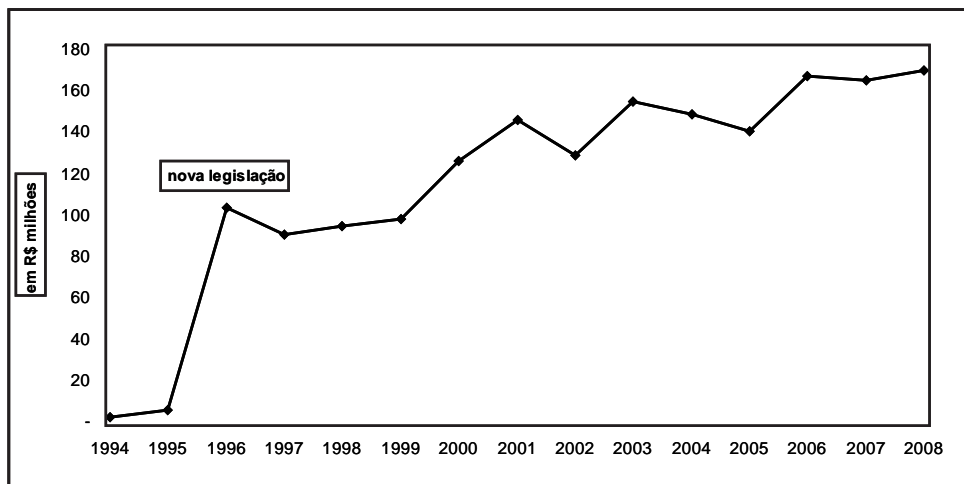
No que diz respeito à estrutura interna das agremiações, a Lei da Reforma Partidária manteve quase intacta a rígida regulamentação da Lopp, que tornava as regras formais dos partidos bastante semelhantes, não refletindo as diferenças reais que existiam entre suas práticas de funcionamento interno. A lei tampouco alterou substancialmente a normatização referente ao financiamento partidário, que continuaria em vigor até 1995. A Lopp proibia doações de pessoas ou entidades estrangeiras, de órgãos e empresas públicas, de concessionárias de serviços públicos, de entidades de classe e sindicais, vetando também a doação de empresas privadas (Art. 91). A fonte principal de receitas era o fundo partidário, ao qual podiam somar-se doações de pessoas físicas, encaminhadas diretamente aos partidos (Art. 95 da Lei nº 6.767/79). O fundo partidário deveria ser constituído com recursos do Tesouro Nacional (Art. 96). Porém, como a lei não regulamentava o valor que seria alocado por eleitor, o montante total foi sendo constituído por seguidas legislações complementares. O critério de distribuição privilegiava os maiores partidos: 10% seriam divididos igualmente entre todas as legendas, enquanto 90% seriam alocados proporcionalmente às bancadas na Câmara dos Deputados (Art. 97 da Lei nº 6.767/79).⁶

⁴ Artigos 7º; 35-37; 114.

⁵ Ver Artigos 7º-9º; 12; 35-37; 114.

⁶ O recurso do fundo partidário às empresas do setor privado na repartição dos recursos e serviços do partido ao custo de um

Gráfico 1 – Total do fundo partidário distribuído aos partidos (valores corrigidos)



Fonte: elaboração a partir de dados brutos do TSE. O gráfico traz os montantes totais repassados aos partidos, somando-se os duodécimos da dotação orçamentária e as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral. Valores corrigidos para dezembro de 2008 pelo INPC (IBGE).

Os recursos do fundo eram entregues diretamente ao diretório nacional (DN), que deveria repassá-los aos diretórios regionais (DRs) e destes às seções locais. A legislação estabelecia os percentuais desses repasses internos. O DN deveria repassar pelo menos 80% da cota recebida às seções regionais, proporcionalmente ao número de deputados estaduais que o partido tivesse em cada assembleia (Art. 98 da Lopp). O DR deveria repassar pelo menos 60% do montante recebido aos diretórios municipais (DMs), proporcionalmente ao número de votos de legenda obtidos pelo partido em cada município, na última eleição para a Câmara dos Deputados (Art. 99, alterado pela Lei nº 6.365/76).

Promulgada em 19 de setembro de 1995, a nova Lei dos Partidos Políticos (LPP, Lei nº 9.096) regulamentou o Artigo 17 da Carta de 1988, que implantava a autonomia partidária no Brasil. A nova legislação trouxe duas mudanças fundamentais. Em primeiro lugar, concedeu autonomia aos partidos no tocante a sua organização interna, abolindo o detalhado arcabouço de normas da Lopp (que foi revogada). Por outro lado, trouxe um acréscimo substancial dos recursos públicos repassados às legendas, acompanhado por um aumento da complexidade e das exigências nas prestações de contas dos partidos (e de seus candidatos) perante os órgãos de controle.

O fundo partidário seria constituído, a partir de então, pelas multas e penalidades aplicadas pela Justiça Eleitoral (relacionadas à legislação partidário-eleito-

ral) e por dotações orçamentárias anuais da União que somassem pelo menos 35 centavos de real por eleitor, conforme o eleitorado inscrito no final do ano anterior. Esse valor referia-se ao mês de agosto de 1995, devendo ser corrigido pela inflação (Art. 38, Inciso IV). A nova regulamentação acabou com a proibição de doações de empresas privadas: assim como as pessoas físicas, elas podem doar recursos diretamente aos diretórios de qualquer nível (Arts. 31 e 39). As demais restrições quanto a doações foram mantidas.⁷ A LPP não determinou qualquer limite para as doações de pessoas jurídicas aos diretórios. Com isso, muitos financiadores passaram a usar esse caminho para contornar a legislação eleitoral, que impõe tetos às doações para campanhas e candidatos: os diretórios recebem a doação, e repassam a suas campanhas.⁸

A nova legislação consagrou uma estrutura mista de financiamento do sistema político, combinando doações privadas e recursos públicos. Apesar de ter facilitado as doações privadas, o aumento no aporte de recursos públicos foi tão grande que o fundo partidário consolidou-se como a principal fonte de financiamento para os partidos brasileiros. Como mostra o Gráfico 1, o montante de recursos repassados pelo Estado aos partidos aumentou quase vinte vezes, em valores corrigidos, entre 1995 e 1996, ano de implantação completa da lei (somando as dotações orçamentárias e as multas). Entre 1996 e 2008, o aumento real no total de repasses foi de 64%, chegando a 170 milhões de reais.⁹

⁷ A respeito dessas questões, ver também a Resolução do TSE nº 19.768/96.

⁸ Originalmente, a LPP previa (Art. 39, § 4º) um teto para as doações de pessoas jurídicas aos partidos. O dispositivo foi revogado pela Lei nº 9.504/97, que estabeleceu limite para as doações a campanhas e candidatos: 2% do faturamento bruto de empresas no ano anterior ao da doação.

Ao manter a distribuição centralizada dos recursos aos DN's, e abolir os percentuais fixos de repasses internos, o novo arcabouço ampliou as margens de manobra das cúpulas das legendas em relação à aplicação dos recursos do fundo (Art. 15, Inciso VIII da LPP; Art. 16 da Resolução do TSE nº 19.768/96). Foi mantido o teto (instituído pela Lei nº 6.767/79) de 20% do total para despesas de pessoal, e criado um piso de 20% a ser compulsoriamente aplicado na manutenção de um instituto de pesquisa e educação política ligado ao partido (Art. 44 da LPP).

A LPP e leis subsequentes reforçaram os mecanismos de controle estatal sobre a movimentação financeira das legendas. A nova legislação manteve a obrigatoriedade da prestação de contas anual do partido, a ser entregue (ao TSE, no caso dos diretórios nacionais) até o final de abril do ano seguinte (Art. 32).¹⁰ Mais importante, da implantação da lei até hoje houve progressivo aumento das exigências de detalhamento e veracidade das informações prestadas, tornado possível com a padronização das peças contábeis a serem apresentadas pelas legendas (Art. 6º da Resolução nº 19.768/96). No plano nacional, as diligências de técnicos do TSE e as requisições de complementações de documentos e esclarecimentos de informações dúbias se tornaram cada vez mais frequentes. O controle se tornou ainda maior após as denúncias de 2005 envolvendo o financiamento ilegal de campanhas do PT e de partidos aliados (caso Valerioduto). Esse processo foi acompanhado por um endurecimento dos mecanismos punitivos – principalmente retenções de repasses do fundo partidário.¹¹ Também de modo progressivo, o controle sobre as finanças de partidos, candidatos e comitês durante os períodos eleitorais foi reforçado de modo substantivo.¹²

O critério de distribuição do fundo continuou baseando-se na força parlamentar. Somente 1% seria dividido entre todas as agremiações, enquanto 99% seriam distribuídos aos partidos que superassem a cláusula de desempenho prevista pela legislação, em proporção à votação na última eleição para a Câmara (Art. 41).¹³ No entanto, a própria LPP trouxe disposições transitórias que atenuavam essa cláusula para efeitos de funcionamento parlamentar, de distribuição dos recursos do fundo partidário e da divisão dos tempos de propaganda em rádio e televisão. Em relação à alocação do fundo, foram estabelecidas duas

etapas intermediárias, postergando-se a aplicação da cláusula para a legislatura a iniciar-se em 2007. Na primeira etapa, que foi de 1996 até o final da legislatura (fevereiro de 1999), a regra que leva em conta a cláusula de desempenho foi aplicada na distribuição de 71% do fundo, enquanto 29% foram distribuídos a todos os partidos com representação na Câmara em fevereiro de 1995, proporcionalmente ao tamanho da bancada (Art. 56, Inciso V da LPP; Art. 19 da Resolução nº 19.768/96). Durante as duas legislaturas seguintes (1999-2003 e 2003-2007), a distribuição de 29% do fundo, em proporção ao número de votos na última eleição para a Câmara, foi feita apenas entre os partidos que superaram uma “minicláusula”: 1% dos votos válidos no país, elegendo um deputado federal em ao menos cinco estados. O restante foi distribuído conforme a cláusula de desempenho mais rígida: 1% entre todos os partidos e 99% entre os que superaram a cláusula (Art. 57 da LPP e Art. 20 da Resolução nº 19.768/96). Com tais medidas protelatórias, garantiu-se até fevereiro de 2007 a distribuição de fatias generosas do fundo partidário mesmo aos micropartidos.

Estudo exploratório: o financiamento dos partidos em 2007

Embora a não aplicação da cláusula tenha garantido a sobrevivência mesmo dos micropartidos, insignificantes do ponto de vista eleitoral, não há dúvidas de que os critérios de repartição do fundo partidário beneficiaram as grandes legendas, que abocanharam, em conjunto, fatias maiores que a soma de suas bancadas na Câmara.

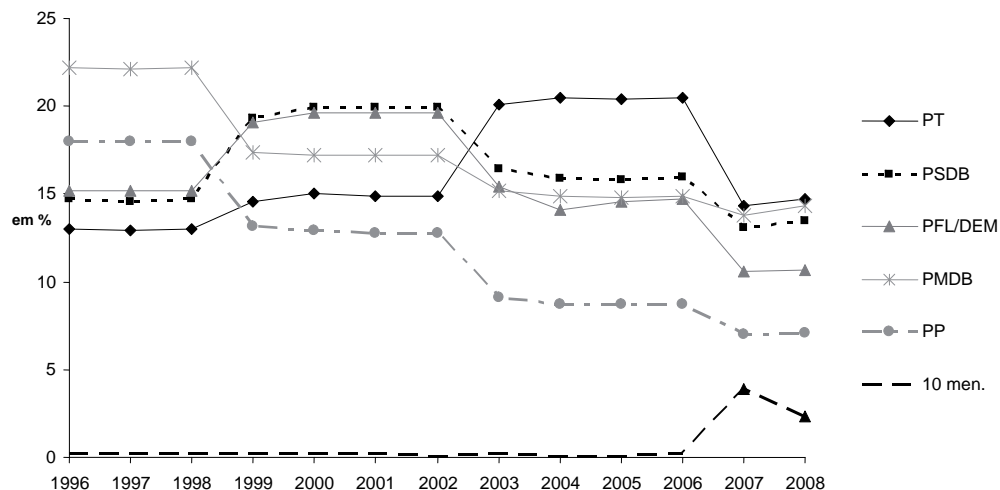
Os cinco maiores partidos da Câmara no período (PSDB, PT, PMDB, PFL/DEM e PP/PPB) somaram, nas três legislaturas entre 1996 e 2006, entre 72% e 79% do total de deputados. No mesmo período, como representado no Gráfico 2, chegaram a concentrar 85% do fundo, nunca recebendo menos que três quartos do total distribuído. O PT, com crescimento eleitoral ininterrupto, foi o maior beneficiado pelo aumento exponencial dos recursos do fundo. Enquanto isso, os dez partidos que ficaram

¹⁰ As seções estaduais devem prestar contas junto aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), e os órgãos locais perante os juízes eleitorais (Art. 32 da LPP).

¹¹ A legislação prevê tanto a suspensão temporária dos repasses como a exclusão da participação do partido no fundo por um ou dois anos, a depender do tipo de infração. Também prevê a aplicação de pesadas multas (Art. 36 da LPP, e Art. 9º da Resolução nº 19.768/96). Prova do crescente empenho do TSE em aperfeiçoar os mecanismos de controle, está em andamento uma discussão interna visando criar um núcleo permanente de auditoria de contas, com a prerrogativa de analisar a veracidade das documentações remetidas pelas legendas ao órgão.

¹² Para o controle em nível dos diretórios, veja a Lei nº 9.504/97, principal legislação regulatória das campanhas eleitorais no país.

Gráfico 2 – Parcela do fundo partidário repassada aos cinco maiores partidos e aos dez menores (% sobre repasses totais do TSE)



Fonte: elaboração a partir de dados brutos do TSE. Os percentuais por partido, e dos dez (somados) que menos receberam recursos em cada ano, foram calculados em relação aos totais repassados pelo TSE, somando-se os duodécimos da dotação orçamentária e as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral.

com as menores parcelas de recursos somaram, no período, montantes apenas residuais, nunca superiores a 0,2% do total repassado.¹⁴

Com a expiração dos dispositivos transitórios incluídos na LPP, um novo critério de distribuição precisou ser definido. Como, em dezembro de 2006, o Supremo Tribunal Federal julgara inconstitucional a aplicação da cláusula de desempenho, a norma a ser estipulada deveria prescindir desse instrumento. Preenchendo o vácuo legal, no início de fevereiro de 2007 o TSE determinou a repartição igualitária de 42% dos recursos do fundo partidário. No entanto, a forte pressão das maiores legendas resultou na rápida aprovação, na Câmara e no Senado, de projeto de lei com uma nova regra. Assim, em 21 de março de 2007 foi promulgada a Lei nº 11.459, determinando que 5% dos recursos do fundo partidário passariam a ser repartidos igualmente, enquanto 95% seriam distribuídos proporcionalmente à votação recebida na última eleição para a Câmara. Saudada, na ocasião, como uma vitória dos grandes partidos, a nova regra beneficiou, no entanto, as microlegendas, quando comparada aos critérios de distribuição vigentes a partir de 1996 (e não ao entendimento provisório do TSE).¹⁵ O gráfico acima deixa isso claro. Com 67% dos deputados eleitos em 2006, as cinco maiores forças da Câmara ficaram com 60% do fundo partidário em 2007 e

2008. Praticamente sem representação na Câmara, as dez legendas com menores parcelas do fundo partidário abocanharam, juntas, 4% do total distribuído em 2007, e 2,3% em 2008.¹⁶

Com o crescimento e a consolidação do mecanismo de custeio representado pelo fundo partidário, cabe a pergunta: em que medida os partidos brasileiros tornaram-se dependentes dos recursos públicos para sobreviver, seguindo a tendência de estatização dos partidos contemporâneos? A resposta a essa questão vai além dos limites deste texto; para esboçá-la, seria necessário imprimir à análise uma perspectiva diacrônica, resgatando os dados de anos anteriores, inclusive (ou principalmente) pré-1995, ano de implantação da Lei nº 9.096. Ao tentar construir esse “antes e depois”, o analista se depararia com o problema da falta de detalhamento e de confiabilidade dos dados. Em outra pesquisa constatei que as prestações de contas anteriores a 1995, entregues pelos partidos ao Tribunal de Contas da União, eram bastante rudimentares, com imprecisões e lacunas grosseiras, que praticamente inviabilizam uma análise mais aprofundada. Essa dificuldade é tanto maior quanto mais recuamos no tempo: as prestações de contas da década de 1980 mal discriminavam os recursos do fundo partidário recebidos pelas agremiações (Ribeiro, 2008, p. 101-102).

¹⁴ Os dez partidos com menores parcelas do fundo partidário variaram de ano a ano. Em geral, eram agremiações sem representação na Câmara, ou com um ou dois deputados. Em 2008, esses dez foram: PSTU, PCO, PSL, PSDC, PRB, PRTB, PTN, PCB, PT do B e PRP. Somente PT do B e PRB, com um deputado cada, conseguiram representação na Câmara nas eleições de 2006.

¹⁵ “TSE modifica fundo partidário e grandes perdem”. Folha de São Paulo, 7 de fevereiro de 2007, p. 3 – Brasil. “Senado atende aos grandes e manda Fundo Partidário”. Folha de São Paulo, 22 de fevereiro de 2007, p. 4 – Brasil.

Se é difícil traçar um quadro amplo, é possível propor uma análise que, embora estritamente limitada no tempo, pode ser um ponto de partida a uma nova agenda de pesquisas sobre a democracia brasileira. O avanço dos mecanismos de controle tem sido acompanhado, ainda que não no mesmo ritmo, por uma maior facilidade de acesso às informações prestadas pelas legendas (que são de domínio público). Nos últimos anos, esse processo foi acelerado pelo maior interesse dos meios de comunicação no tema, motivado pelo caso Valerioduto. Nesse sentido, o TSE tem envidado esforços na digitalização das prestações, visando disponibilizar a maior quantidade possível de dados na internet.

Disponíveis na rede quando da redação deste texto, as peças contábeis referentes ao exercício de 2007

constituíram o material de análise.¹⁷ Com o objetivo de avaliar os pesos relativos das diversas fontes de financiamento no sustento das estruturas nacionais das legendas, explorou-se especificamente o demonstrativo de receitas e despesas de cada partido.¹⁸ Entre as 27 agremiações com registro definitivo no TSE, 23 foram analisadas.¹⁹ Adaptando a classificação de Ware (2004, p. 453-462) às especificidades da legislação brasileira e à padronização das peças contábeis determinada pelo TSE, as receitas foram divididas em cinco categorias: a) fundo partidário; b) contribuições de mandatários (principalmente parlamentares); c) contribuições e doações de filiados e outras pessoas físicas (inclusive as taxas de filiação); d) doações de pessoas jurídicas, feitas diretamente ao diretório nacional; e) outras receitas, provenientes de repasses feitos por instâncias

Tabela 1 – Fontes de captação de recursos dos partidos brasileiros, 2007 (em %)

	fundo partidário	contr. mandatários	filiados / pess. físicas	doações pessoas jurid.	outras receitas	Total
PTB	100,0	-	-	-	-	100
PSC	99,7	-	0,3	-	-	100
PP	99,1	-	-	-	0,9	100
DEM	98,3	0,9	-	-	0,8	100
PV	97,1	-	-	-	2,9	100
PR	95,1	-	3,6	-	1,3	100
PPS	94,9	0,3	-	-	4,7	100
PTC	94,2	-	2,5	-	3,3	100
PMDB	93,6	4,4	-	-	2,0	100
PHS	92,8	2,1	1,3	-	3,8	100
PT do B	91,7	-	-	-	8,3	100
PSB	91,0	1,4	6,3	-	1,3	100
PMN	90,4	3,1	0,5	-	6,0	100
PRP	88,9	11,1	-	-	-	100
PRB	88,3	-	7,6	2,7	1,5	100
PSOL	86,5	1,5	3,4	-	8,5	100
PSDB	84,4	0,6	0,3	11,6	3,1	100
PRTB	67,4	-	9,9	22,6	-	100
PSTU	63,6	-	18,4	-	18,0	100
PT	59,6	6,7	10,1	21,6	1,9	100
PCB	53,3	-	46,7	-	0,1	100
PSL	51,4	-	22,5	3,1	23,0	100
PC do B	43,1	6,5	33,1	10,1	7,2	100

Fonte: elaboração a partir dos demonstrativos de receitas e despesas entregues pelos diretórios nacionais dos partidos ao TSE. Documentos coletados em http://www.tse.gov.br/internet/partidos/prestacao_contas2007.htm.

¹⁷ A responsabilidade pela análise e posterior divulgação das prestações de contas partidárias é da Coordenadoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias (Coepa), vinculada à Secretaria de Controle Interno e Auditoria do TSE.

¹⁸ Esse tipo de análise tem sido amplamente utilizado na literatura, como estratégia de avaliação do grau de dependência organizativa dos partidos em relação ao Estado (Detterbeck, 2005; Katz e Mair, 1995; 2002; Mair, 1994; Van Biezen, 2000a; 2000b).

¹⁹ Foram excluídos o PSDC e o PTN, por apresentarem informações altamente inconsistentes, e o PRT e o PCO, por estarem com as contas pendentes.

subnacionais, de sobras de campanha, de eventos de arrecadação, da comercialização de produtos e publicações, entre outros (aplicações, empréstimos bancários etc.).²⁰

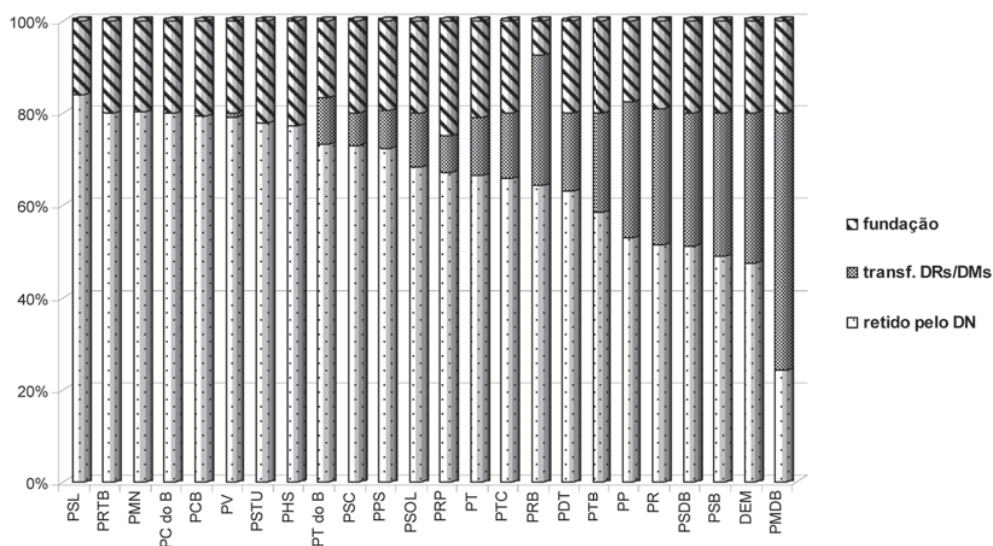
Os dados da Tabela 1 delineiam um quadro claro: os partidos brasileiros dependem, para sua sobrevivência organizativa, dos recursos do fundo partidário. Para 16 dentre os 23 partidos, o fundo responde por mais de 85% dos recursos arrecadados. As nuances encontradas refletem, em grande medida, diferentes estratégias organizativas adotadas pelas lideranças nacionais das legendas. Entre as siglas relevantes, PTB, PP e DEM se financiaram, em 2007, quase que exclusivamente com esses repasses estatais. O PMDB levantou parte de suas receitas com as contribuições de seus parlamentares, estipuladas em estatuto,²¹ enquanto o PSB arrecadou recursos significativos junto a filiados e simpatizantes.

Psol, em menor escala, PSTU, PCB e PC do B estão entre as legendas menos dependentes dos recursos públicos. A tradição dos partidos de esquerda em arrecadar recursos junto aos próprios filiados (PSTU, PCB e PC do B), bem como a realização de eventos e a venda de produtos e publicações (Psol e PSTU) foram as estratégias que diversificaram as fontes de receita dessas agremiações. Talvez como decorrência direta de sua ativa participação no governo Lula, o PC

do B também arrecadou bastante junto a empresas; é a única legenda em que o fundo partidário é minoritário diante da soma das demais fontes.

Vale ressaltar, uma vez mais, que o grau de dependência em relação ao fundo partidário (média de 83,7% em 2007) só pode ser devidamente avaliado em uma série temporal de dados. Pesquisa anterior verificou que uma das fontes de receita tende a ser altamente variável: as doações das grandes empresas. Elas fluem com abundância para os diretórios nacionais em anos eleitorais (gerais e locais), como forma de contornar os tetos estipulados pela legislação e ainda manter em sigilo a destinação final dos recursos, que são, depois de agregados no caixa partidário nacional, repassados a candidatos e comitês de campanha sob a rubrica genérica de “transferências internas” (Ribeiro, 2008, p. 104-105). Assim, as doações de pessoas jurídicas não foram muito significativas em 2007, à exceção dos dois partidos que polarizam o cenário político nacional desde 1994: PSDB e PT. Os dados sugerem que suas lideranças nacionais buscam reforçar o caixa junto aos grandes financiadores privados de modo contínuo, e não apenas nos períodos eleitorais. Promovendo uma guinada na estratégia de financiamento do partido, a direção nacional do PT passou a captar grandes doações em 2000, quando as empresas contribuíram com 13% do total arrecadado; esses valores saltaram para

Gráfico 3 – Distribuição interna dos recursos do fundo partidário, 2007 (%)



Fonte: elaboração a partir dos demonstrativos dos recursos do fundo partidário distribuídos aos órgãos estaduais, municipais e zonais, peças que fazem parte da prestação de contas entregue pelo diretório nacional de cada partido ao TSE. Acesso aos documentos em http://www.tse.gov.br/internet/partidos/prestacao_contas2007.htm. Gráfico empilhado 100%.

20 Não há consenso quanto à classificação das contribuições de mandatários e outros ocupantes de cargos públicos, eleitos ou não. Para alguns autores, trata-se de recursos próprios; para outros, trata-se de financiamento público indireto, já que o dinheiro provém do Estado. Ao lado de Rosenthal (1994), consideramos mais razoável esta segunda interpretação.

17% em 2002, e 27% em 2004. A novidade é a captação de uma grande soma de recursos também em um ano não eleitoral. A nova estrutura de financiamento do partido se assenta no Estado e nas doações de grandes empresas, deixando em segundo plano as demais fontes (Ribeiro, 2008, p. 101-106).

Considerando a importância do fundo partidário no financiamento das legendas, cabe avaliar em que medida suas cúpulas descentralizam ou concentram os recursos recebidos do Estado. A Lei nº 9.096/95 extinguiu os patamares mínimos de repasses de recursos do fundo às seções regionais e locais, determinando apenas a comprovação, na prestação de contas, das transferências internas eventualmente efetuadas. O Gráfico 3 baseia-se nessas comprovações, dividindo os recursos oriundos do fundo partidário em três categorias: a) montante retido pelo DN; b) montante repassado aos diretórios regionais, municipais e zonais; c) montante aplicado na manutenção do instituto/fundação de pesquisa ligado ao partido. Vinte e quatro partidos são representados no gráfico, ordenados segundo o grau de concentração dos recursos no DN.²²

Em 2007, quase todos os partidos declararam ter cumprido (ou se aproximado de cumprir) o piso obrigatório de 20% destinado ao instituto de pesquisa. Dentre todas as legendas, somente o PRB admitiu ter ficado muito longe disso: destinou a seu instituto apenas 7% dos recursos do fundo partidário. Vale ressaltar que muitas legendas não repassam efetivamente o estipulado por lei, ou o fazem com atraso e de modo inconstante, lançando a diferença para o exercício seguinte como “recursos a serem transferidos”.

As declarações acerca da repartição de recursos entre o DN e as seções subnacionais tendem a ser mais fidedignas, já que estas seções também precisam prestar contas, em seus níveis, das verbas recebidas. Os partidos mais relevantes, que contam com máquinas estaduais e locais mais ativas, e com elites subnacionais dotadas de poder de pressão, se mostraram mais descentralizados na repartição de recursos do que as agremiações pequenas (resultando no posicionamento dos maiores partidos à direita no gráfico). Já as diferenças entre as grandes legendas espelham os distintos desenhos institucionais internos, especialmente o nível de centralização/descentralização de seus arcabouços. PSDB e DEM, caracterizados pelas estruturas descentralizadas, retiveram no órgão nacional

cerca de metade dos recursos do fundo, distribuindo aproximadamente um terço a suas seções regionais, que tradicionalmente têm elevada autonomia (Roma, 2002; Tarouco, 2002). No caso do DEM, essa repartição resulta de acordos informais entre as elites regionais e a nacional, já que seu estatuto não estipula um percentual mínimo de repasse.²³ Já o PSDB prevê formalmente em suas normas internas a transferência de pelo menos 40% do total recebido às instâncias regionais.²⁴ O PMDB, com uma organização ainda mais descentralizada, assentada sobre órgãos regionais quase que totalmente autônomos em relação à cúpula (Kinzo, 1988; Ferreira, 2002), foi, de longe, o partido que menos concentrou recursos no DN em 2007: 24% do total recebido, com 56% sendo destinado às seções estaduais. Essa ampla descentralização financeira é prevista em seu estatuto: 65% dos recursos do fundo devem ser distribuídos aos diretórios regionais.²⁵

Já o Diretório Nacional do PT reteve uma parcela bem maior de recursos do que a estipulada em seu estatuto: em vez da fatia de 32%, repassou aos DRs somente 13%, retendo dois terços do total.²⁶ Essa centralização financeira de 2007 também foi maior que a média dos anos anteriores: 51% de recursos retidos a partir da implantação da Lei nº 9.096/95 (Ribeiro, 2008, p. 100).²⁷ Ainda no campo da esquerda, vale destacar que PC do B, PCB e PSTU, com organizações fortemente centralizadas, não transferiram qualquer montante do fundo partidário a suas seções regionais.

Considerações finais

Ao assegurar a autonomia de organização partidária e garantir um fluxo seguro de financiamento público às legendas, a implantação da Lei nº 9.096/95 representou um passo importante no processo de consolidação das instituições políticas brasileiras. O fundo partidário, cada vez mais volumoso, se consolidou como a maior fonte de financiamento dos partidos no Brasil, seguido pelas doações das grandes empresas. Se as regras transitórias de distribuição do fundo, vigentes até 2006, reforçavam a máquina e o potencial eleitoral dos partidos que já eram eleitoralmente fortes, o critério aprovado em 2007 premia a falta de votos das

²² O PDT, que entregou esses documentos ao TSE, foi incluído na análise; PCO, PSDC e PTN continuaram fora.

²³ Sobre a aplicação do fundo, ver Artigo 108 do estatuto partidário. Democratas: Estatuto. Aprovado pela 2ª Convenção Nacional de Refundação, em 28 de março de 2007. Brasília, digit.

²⁴ Conforme Artigo 142: Estatuto do PSDB. Aprovado pela IX Convenção Nacional, em 23 de novembro de 2007. Brasília, digit. O estatuto anterior, de 2003, estipulava os mesmos critérios de divisão dos recursos do fundo.

²⁵ Estatuto do PMDB, op. cit., Art. 107.

²⁶ Conforme Artigo 106: Estatuto do Partido dos Trabalhadores. Aprovado pelo Diretório Nacional em 11 de março de 2001. São Paulo, digit.

pequenas agremiações. Ao invés de contribuir para depurar o sistema, o atual esquema de partição fornece incentivos para a manutenção de micropartidos que, salvo poucas exceções, funcionam apenas como moedas de troca nos períodos eleitorais (negociando tempos de propaganda) ou, na melhor das hipóteses, como legendas de suporte a projetos pessoais de lideranças regionais. Não se trata de impedir a livre organização partidária ou a livre participação nas eleições; trata-se de dificultar o acesso dos partidos desprovidos de votos aos recursos dos contribuintes. Aos raros micropartidos de forte conteúdo ideológico ficaria o incentivo à superação de suas querelas em prol de maiores fatias no mercado eleitoral. Às siglas de aluguel, a diluição nas maiores agremiações restaria como único caminho viável diante da inglória perspectiva de tentar sobreviver sem os recursos estatais.

Em 2007 os partidos brasileiros se financiaram principalmente com os recursos do fundo partidário. Estratégias conscientes das cúpulas partidárias, bem como diferentes tradições de cultura organizativa foram fatores que influenciaram no nível de predominância desses recursos no sustento das agremiações. O grau de redistribuição desses recursos às instâncias subnacionais obedeceu, ao que parece, a acordos informais entre as elites intrapartidárias e, principalmente, ao desenho institucional formal das legendas, em termos do grau de centralização/descentralização organizativa. Ao contrário do que se costuma con-

siderar, o arcabouço institucional interno (incluindo suas regras formais) tem relevância nada desprezível na avaliação dos fenômenos que envolvem os partidos políticos brasileiros.

A dependência das legendas em relação ao Estado, apontada como tendência mundial pela literatura contemporânea, aparece de modo claro no caso brasileiro. Como os partidos direcionam grande parte das receitas provenientes do Estado às disputas eleitorais, o financiamento das campanhas já se dá, em grande medida, com o decisivo apoio dos recursos públicos – ainda maior se levarmos em conta a aquisição, pelo Estado, dos espaços destinados à propaganda eleitoral em rádio e televisão. Essa questão deve ser posta à mesa nos intermitentes debates sobre a reforma do sistema político brasileiro. Mais do que optar entre o atual sistema misto de financiamento e uma modalidade de custeio estatal “puro”, trata-se de reforçar os mecanismos de controle e transparência em todos os pontos do financiamento da política no Brasil. Nesse sentido, embora o caminho ainda seja longo, muito se fez nos últimos quinze anos. Em vez de lamentar a precariedade dos dados disponíveis, os pesquisadores terão muito mais a contribuir nesse processo se passarem a trabalhar com essas informações para, em parceria com os agentes públicos competentes, aperfeiçoá-las em termos de confiabilidade, acessibilidade e transparência. Ganhará a ciência, ganhará a democracia brasileira.

Referências

ALCÁNTARA, Manuel. *¿Instituciones o máquinas ideológicas?* Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004.

_____; BARAHONA, Elena (Eds.). *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. Cidade do México: Universidad Iberoamericana/Instituto Federal Electoral/Flacso, 2003.

CLIFT, Ben; FISHER, Justin. Comparative party finance reform: The cases of France and Britain. *Party Politics*, v. 10, n. 6, p. 677-699, 2004.

DETTERTBECK, Klaus. Cartel parties in Western Europe? *Party Politics*, v. 11, n. 2, p. 173-191, 2005.

FERREIRA, Denise P. *PFL x PMDB: marchas e contra-marchas (1982-2000)*. Goiânia: Alternativa, 2002.

FISHER, Justin; EISENSTADT, Todd. Introduction: Comparative party finance. What is to be done? *Party Politics*, v. 10, n. 6, p. 619-626, 2004.

HOPKIN, Jonathan. The problem with party finance: the

party in public office: party organizational change in twentieth-century democracies. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, José R.; LINZ, Juan (Eds.). *Political parties: old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 113-135.

_____. Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

KINZO, Maria D'Alva. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB, 1966-1979*. São Paulo: Vértice, 1988.

MAIR, Peter. Party organizations: from civil society to the State. In: KATZ, Richard; MAIR, Peter (Eds.). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Londres: Sage, 1994, p. 1-22.

POGUNTKE, Thomas. Parties in a legalist culture: the case of Germany. In: KATZ, Richard; MAIR, Peter (Eds.). *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Londres: Sage, 1994, p. 185-215.

RIBEIRO, Pedro Floriano. *Dos sindicatos ao governo: a or-*

Federal de São Carlos.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, p. 71-92, 2002.

RUBIO, Delia F. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos Estudos Cebrap*, n. 73, p. 5-15, 2005.

SAMUELS, David. When does every penny count? Intra-party competition and campaign finance in Brazil. *Party Politics*, v. 7, n. 1, p. 89-102, 2001.

TAROUÇO, Gabriela. Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal. In: PINTO, Celi; SANTOS, André Marengo dos (Orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos*

ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2002, p. 133-162.

VAN BIEZEN, Ingrid. Party financing in new democracies: Spain and Portugal. *Party Politics*, v. 6, n. 3, p. 329-342, 2000a.

_____. On the internal balance of party power: party organizations in new democracies. *Party Politics*, v. 6, n. 4, p. 395-417, 2000b.

WARE, Alan. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo, 2004.

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

Lista de siglas dos partidos políticos

Arena – Aliança Renovadora Nacional

DEM – Democratas (ex-PFL: Partido da Frente Liberal)

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PCO – Partido da Causa Operária

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

(P)MDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressista (ex-PPB: Partido Progressista Brasileiro)

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República (fusão entre PL: Partido Liberal, e Prona: Partido de Reedificação da Ordem Nacional)

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PRP – Partido Republicano Progressista

PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

Psol – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado

PT do B – Partido Trabalhista do Brasil

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

Party financing in Brazil: proposing a new research agenda

Abstract

This article has one limited objective, and another ambitious. It tried, on one side, to assess the funding structure of all Brazilian parties in 2007, based on the rendering of accounts submitted by their central offices to the Superior Electoral Court (TSE). Two dimensions of analyses were considered: the participation of each source of revenues on support of the parties, and the internal level of centralization/decentralization of party fund resources (received by the central offices), in terms of their redistribution to local and regional party branches. Because we are working with data from a single year, the explanatory potential of the analysis becomes very small. However, this condition of a mere starting point for future investigations is linked to a more ambitious goal: to propose and establish the basis for a new research agenda on Brazilian democracy. The development of such agenda can help make the mechanisms of control and transparency of society over democratic players stronger, generating more complete and reliable data for the researchers of Brazilian politics.

Key words: political parties; parties' organization; Brazilian democracy; political financing; party system.

Financiamiento partidario en Brasil: proponiendo una nueva agenda de pesquisas

Resumen

Este artículo posee un objetivo limitado y otro ambicioso. De un lado, se buscó evaluar la estructura de financiamiento de todos los partidos políticos del país en el año de 2007, con base en las rendiciones de cuentas presentadas por sus Directorios Nacionales al TSE. Dos dimensiones de análisis fueron consideradas: la participación relativa de cada fuente de receta en el sostenimiento de las agremiaciones y el grado de centralización/descentralización interna de los recursos del fondo partidario recibidos por los dirigentes de las leyendas, en términos de su redistribución a las secciones partidarias regionales y locales. Al trabajar con datos de un único año, el potencial explicativo del análisis se cambia en algo bastante restricto. Sin embargo, esa condición de mero punto de partida para las investigaciones futuras está vinculada al objetivo más ambicioso: proponer y establecer las bases de una nueva agenda de pesquisas sobre la democracia brasileña. El desarrollo de esa agenda puede contribuir en el fortalecimiento de los mecanismos de control y transparencia de la sociedad sobre los agentes democráticos – engendrando datos más completos y confiables para los propios pesquisadores de la política brasileña.

Palabras clave: partidos políticos; organización partidaria; democracia en Brasil; financiamiento político; sistema partidario.

Data de recebimento do artigo: 16-02-2009

Data de aprovação do artigo: 14-05-2009