RENATO RIBEIRO DE ALMEIDA

FINANCIAMENTO PÚBLICO DA ATIVIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Associada Maria Paula Dallari Bucci

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO-SP

2017

RENATO RIBEIRO DE ALMEIDA

FINANCIAMENTO PÚBLICO DA ATIVIDADE PARTIDÁRIA NO BRASIL

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação da Professora Associada Maria Paula Dallari Bucci.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

SÃO PAULO-SP

2017

Autorizo a reprodução e divulgação parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e de pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Almeida, Renato Ribeiro de
Financiamento público da atividade partidária no Brasil / Renato Ribeiro de Almeida ; orientadora Maria Paula Dallari Bucci -- São Paulo, 2017.
216

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017.

1. Partidos políticos. 2. Fundo Partidário. 3. Reforma política. 4. Partido cartel. 5. Multipartidarismo. I. Bucci, Maria Paula Dallari, orient. II. Título.

ALMEIDA, Renato Ribeiro de. Financiamento público da atividade partidária no Brasil.

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito do Estado, sob orientação da Professora Associada Maria Paula Dallari Bucci.

Aprovado em: __/__/__

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição:_____
Julgamento: _____ Assinatura_____

Prof. Dr. _____ Instituição:_____
Julgamento: _____ Assinatura_____

Prof. Dr. _____ Instituição:_____
Julgamento: _____ Assinatura_____

Prof. Dr. _____ Instituição:_____
Julgamento: _____ Assinatura_____

Prof. Dr. _____ Instituição:_____
Julgamento: _____ Assinatura_____

AGRADECIMENTOS

Essa pesquisa, com a seriedade exigida para uma tese de doutorado, não teria sido possível se não fosse o olhar atento, o rigor e a dedicação da minha orientadora, professora Maria Paula Dallari Bucci.

Agradeço também aos professores Monica Herman Caggiano e Rubens Beçak pela proposição de temas que deveriam ser abordados por essa tese, quando da banca de qualificação. Seguramente a pesquisa ganhou outros contornos a partir de então.

Também não poderia deixar de registrar minha gratidão aos professores Luís Fernando Massonetto, meu orientador na pesquisa de conclusão do curso de graduação e a André Ramos Tavares, meu orientador no mestrado em Direito Político e Econômico. A orientação de ambos, em fases anteriores ao doutorado, serviu como alicerce da construção e maturação científica necessária para a execução dessa pesquisa.

Aos professores José Francisco Siqueira Neto e Felipe Chiarello, agradeço pelas aulas de metodologia, as quais foram importantes tanto na pesquisa do mestrado quanto para conferir objetividade no doutorado.

Agradeço aos professores Alysson Leandro Mascaro, Gilberto Bercovici, Claudio Lembo e André Singer pelas brilhantes aulas e indicações bibliográficas ao longo do doutorado.

Finalmente, aos professores Jader Paes, Cecília di Giacomo, Liana Gallinari, Arlete Bortolozo, Wânia Souza, Adalgisa Coan e Andrea Ramos meu reconhecimento por terem me iniciado nas ciências humanas, ainda nos tempos de Ensino Fundamental e Médio.

Ao funcionário da FDUSP Valdir José Maria, agradeço pela paciência, amizade e simpatia ao longo de todos esses anos. Imensa alegria lembrar que, assim como fiz na matrícula do 1º ano da graduação, agora também entrego em suas mãos o formulário de depósito da minha tese de doutorado.

A Talita Salgado, Diogo Frizzo, Pedro Gonçalo, Gilberto Arsioli,

Alexandre Cunha, Marco Antônio Lima, Cido Versalhes e Newton Lima exponho minha gratidão pelas leituras e sugestões.

Aos meus companheiros da Academia Brasileira de Direito Político e Eleitoral, agradeço pelos inúmeros debates, inclusive por WhatsApp, e indicação de ricas fontes bibliográficas. Muitos escritos desses acadêmicos serviram de referências bibliográficas para essa tese.

Agradeço ao meu irmão Rafael Ribeiro de Almeida, pela companhia fraterna e pela amizade incondicional. E aos meus pais Edison Ribeiro de Almeida e Maria Dirce Escardoveli Ribeiro de Almeida, por, com muita dificuldade, terem tornado possível e viável minha caminhada acadêmica e profissional. Para que esse trabalho fosse realizado a contento, diversas foram as oportunidades em que me privei do convívio familiar.

Por último, assim como feito na dedicatória, registro meu carinho à querida bisavó Anna Lopes de Almeida, que faleceu durante esse doutorado. Mulher do campo que foi, nunca chegou a ser alfabetizada e não compreendia bem o que eu fazia em São Paulo. Mesmo assim, até o fim, apesar da idade avançada, nunca deixou de fazer suas orações a quem carinhosamente chamava por "meu netão". A ela, mais do que tudo, dedicarei o tão sonhado título de doutor pela Faculdade de Direito da USP.

A Edison Ribeiro de Almeida, Maria Dirce E. Ribeiro de Almeida e Rafael Ribeiro de Almeida, por serem o porto seguro em todas as tormentas dessa caminhada.

Dedico também a Anna Lopes de Almeida

e a João Ribeiro de Almeida (in memoriam)

“Temos hoje um número excessivo de partidos políticos. Agremiações das quais muitas têm vida apenas em momentos eleitorais e se valem de verbas do fundo partidário e do horário gratuito no rádio e na televisão para os propósitos mais diversos, dificultando a governabilidade”

(Ministro Ricardo Lewandowski)

Renato Ribeiro de Almeida. Financiamento público da atividade partidária no Brasil. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o financiamento público da atividade partidária no Brasil, em especial, após a majoração do aporte de recursos públicos no Fundo Partidário e a proibição do recebimento de doações de pessoas jurídicas, por conta da minirreforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165).

O debate sobre o financiamento é indispensável para a consecução de uma reforma política efetiva. Sendo assim, buscou-se encontrar as principais patologias do sistema partidário nacional, com atenção ao multipartidarismo excessivo e artificial e à baixa carga ideológica das legendas.

O trabalho parte de duas principais premissas. A primeira trata da hipótese de haver uma relação de causa e consequência entre as patologias mencionadas e o modelo de financiamento adotado no Brasil. A segunda é a hipótese de que as alterações na realidade partidária brasileira - ausência de financiamento empresarial e aumento do financiamento público - tenderiam a aproximar o sistema partidário da teoria de cartelização, cujos postulados serão analisados sob perspectiva jurídica.

A metodologia de trabalho consistiu no estudo bibliográfico de obras produzidas nas searas jurídica e da Ciência Política, além de decisões judiciais relevantes.

Por fim, buscou-se analisar, criticamente, as principais propostas debatidas no Congresso Nacional sobre o assunto e, sob um viés propositivo, tentou-se contribuir para uma possível reforma que envolva os pilares do financiamento partidário.

Palavras-chave: partido político; financiamento partidário; financiamento público; reforma política; multipartidarismo; campanha eleitoral; Fundo Partidário; partido cartel.

Renato Ribeiro de Almeida. Financiamento público da atividade partidária no Brasil. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ABSTRACT

The purpose of this work is to analyze the public financing of party activity in Brazil, especially after the increase in public funds coming from the Party Fund and the prohibition of receiving donations from legal entities, due to the 2015 electoral mini-reform (law number 13.165).

The debate on funding is indispensable for achieving an effective political reform. Thus, this work has sought to find the main pathologies of the national party system, with attention to excessive and artificial multi-partisanship and the almost inexistence of ideology in the parties.

This work starts with two main premises. The first deals with the hypothesis of a cause and consequence relationship between the pathologies mentioned and the financing model adopted in Brazil. The second is the hypothesis that the changes in Brazilian party reality - lack of private-business financing and increased public funding - tend to bring the party system closer to the cartelization theory, whose postulates will be analyzed from a legal perspective.

The work methodology has consisted in the bibliographic study of works produced in the legal and Political Sciences, as well as relevant judicial decisions.

Finally, we have sought to analyze the main propositions discussed in the National Congress on the subject and, under a propositional perspective, we have tried to contribute to a possible reform that involves the pillars of party financing.

Keywords: political party; party funding; public financing; political reform; multi-partisanship; election campaign; Party Fund; cartel party.

Renato Ribeiro de Almeida. Financiamento público da atividade partidária no Brasil. Doutorado – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RÉSUMÉ

Cette étude vise à analyser le financement public des activités des partis au Brésil, surtout après l'augmentation de la contribution des fonds publics dans le fonds du parti et de l'interdiction de la réception des dons d'entreprise, en raison de la mini-réforme électorale en 2015 (loi numéro 13165).

Le débat sur le financement est essentiel pour parvenir à une réforme efficace de la politique. Ainsi, il a cherché à trouver les principales pathologies du système de parti national, avec une attention au système multipartite excessive et artificielle et à une faible charge idéologique dans les partis.

Le travail est basé sur deux hypothèses principales. La première porte sur l'hypothèse selon laquelle il existe une relation de cause à effet entre les conditions mentionnées et le modèle de financement adopté au Brésil. La seconde est l'hypothèse sur les changements dans la réalité des partis au Brésil – la manque de financement des entreprises et le financement public accru - qui auraient tendance à rapprocher le système partie de la théorie de la cartellisation, dont les postules seront analysées du point de vue juridique.

La méthodologie a consisté en une étude bibliographique des œuvres produites dans les champs de la science juridique et des sciences politiques, et les décisions judiciaires pertinentes.

Enfin, il a cherché à examiner de manière critique les principales propositions discutées au Congrès sur le sujet et, en face d'une perspective propositionnelle, a essayé de contribuer à une éventuelle réforme impliquant les piliers du financement des partis.

Mots-clés: parti politique; le financement des partis; financement public; réforme politique; système multipartite; campagne électorale; Fond Partie; parti cartel.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Porcentagem de votos por partido político
Gráfico 2 - Número de unidades federativas em que foram conquistados no mínimo 2% dos votos válidos

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação tipológica dos partidos segundo critérios diversos
Tabela 2 - Distribuição dos recursos do Fundo Partidário em 2014
Tabela 3 - Relação de partidos políticos em formação no Brasil
Tabela 4 – Quadro comparativo dos estatutos partidários quanto aos objetivos de cada partido
Tabela 5 – Quadro comparativo dos estatutos partidários quanto ao formato de direção de cada partido
Tabela 6 – Quadro comparativo dos estatutos partidários quanto à forma de eleição da direção de cada partido
Tabela 7 – Quadro comparativo dos estatutos partidários quanto aos espaços internos de participação (democracia partidária)
Tabela 8 – Quadro comparativo dos estatutos partidários quanto ao financiamento partidário
Tabela 9 - Proporção do fundo partidário transferido pelos diretórios nacionais aos diretórios estaduais no período 2007-2012 (%)
Tabela 10 – Peso do fundo partidário estatal no financiamento dos partidos políticos no Brasil no período 2007- 2012 (em %)
Tabela 11 – Tipologias em relação ao financiamento partidário

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
FFD	Fundo Especial de Financiamento Democrático
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
LPP	Lei dos Partidos Políticos
MS	Mandado de Segurança
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PL	Projeto de Lei
RRFP	Razão de Relevância do Fundo Partidário
STF	Supremo Tribunal Federal
TRE-SC	Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 17

1. Relevância 17

2. Percurso a ser desenvolvido 18

CAPÍTULO I – BASES JURÍDICAS DO FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO NO BRASIL 23

1.1 Relevância do financiamento público da atividade partidária na consolidação da democracia moderna 23

1.2. Regimes Jurídicos de financiamento da atividade partidária: privado, público e misto 28

1.3. Conceito de Fundo Partidário 39

1.4. Fundo Partidário no Brasil: da criação no Regime Militar até a Constituição Federal de 1988 40

1.5. O Fundo Partidário na Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) 47

1.6. Análise da distribuição do Fundo Partidário ao longo de sua existência 51

1.7. A dificuldade da responsabilização por desvios cometidos por dirigentes partidários 52

1.8. A minirreforma eleitoral (Lei nº 13.165/2015) e a minimização das sanções por irregularidades no trato dos recursos do Fundo Partidário 54

CAPÍTULO II – PARTIDOS E TRANSFORMAÇÕES PARTIDÁRIAS NA ATUALIDADE 57

2.1. Partidos e sua importância como instituição política 57

2.2. Partido de quadros e partido de massas 63

2.3. Partido “catch-all” 69

2.4. Partido profissional-eleitoral 77

2.5. Partido “business firm” 82

2.6. Partido Cartel 88

2.6.1. Indicadores de cartelização de partidos políticos propostos na literatura estrangeira 95

2.6.1.1. O Papel Político 96

2.6.1.2. A competição partidária 97

2.6.1.3. A dimensão organizacional 98

2.6.1.4. Modificações na tese do partido cartel por Detterbeck 99

CAPÍTULO III – O SISTEMA DE FINANCIAMENTO E SUA INFLUÊNCIA NA FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA BRASILEIRA 103

3.1. O fenômeno patológico do multipartidarismo brasileiro 103

3.1.1. Número Efetivo de Partidos 108
3.2. Incentivos ao multipartidarismo 110
3.2.1. A criação de novo partido como forma de evitar a infidelidade partidária 116
3.2.2. Os cargos majoritários 121
3.3. Estatutos partidários "de prateleira": análise comparativa dos estatutos partidários dos últimos dez partidos criados no Brasil e a "coincidência" de estatutos 122
CAPÍTULO IV – FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E CARTELIZAÇÃO NO BRASIL 131
4.1. Há indícios de cartelização dos partidos políticos no Brasil? 131
4.1.1. Estruturas organizacionais: as estruturas de tomadas de decisão dos partidos 134
4.1.2. O Papel Político: os vínculos entre partido, sociedade e Estado 137
4.1.3. Competição partidária: padrões de competição e de cooperação das principais forças políticas 140
4.2 A cartelização sob a ótica do financiamento partidário 146
4.3. Enfim, Cartel ou não cartel? 151
CAPÍTULO V – PROPOSTAS DE REFORMA ELEITORAL: CRIAÇÃO DO FUNDO DEMOCRÁTICO E REDUÇÃO DO NÚMERO DE PARTIDOS 157
5.1. Atualidade do tema da regulamentação do financiamento de partidos políticos na Europa 157
5.2. O Fundo Democrático: mais recursos aos partidos? 162
5.2.1. Solução para a democracia ou mera alternativa ao financiamento empresarial? 168
5.3.1. Cláusula de desempenho (barreira) 171
5.3.2. A prova de vida dos partidos e a possibilidade de partidos políticos sem recursos públicos 174
5.4. Fortalecimento do quadro partidário mediante exclusão de legendas 176
5.5. A possibilidade de vedação de acesso ao Fundo Partidário 186
CONCLUSÃO 187
REFERÊNCIAS 201

INTRODUÇÃO

1. Relevância

Em dezembro de 2014, o OECD Forum on Financing Democracy and Averting Policy Capture, realizado em Paris, iniciou seus trabalhos com a reflexão *"la démocratie n'a pas de prix mais a un coût*" (a democracia não tem preço, mas tem um custo)[1]. A partir dessa breve reflexão, é imperativo compreender que uma reforma política que se pretenda eficaz, necessariamente, terá que analisar e rever de maneira profunda a forma com que a democracia depende, para sua própria existência e efetivação, de recursos financeiros.

A partir dessa constatação, a tese buscará analisar o sistema de financiamento partidário existente no Brasil, sua evolução histórica e roupagem jurídica ao longo da recente experiência democrática nacional e, posteriormente, detectar suas patologias e apontar possibilidades de mudanças.

O estudo do financiamento partidário é fundamental no cenário atual, em que o poder econômico afeta diretamente o resultado das eleições[2]. Sendo assim, é preciso compreender quais são os pilares que constroem o poder financeiro dos partidos. Nesse aspecto, a inspiração para este trabalho é a incessante busca de um resultado eleitoral que, de fato, consubstancie a vontade do povo, e que não seja necessariamente reflexo da vitória dos que mais investiram, por meio de recursos públicos ou privados, em campanha eleitoral. Os temas que envolvem este trabalho derivam do anseio por reformas políticas estruturais que coíbam a corrupção e fortaleçam a representatividade. Por fim, este

---

[1] *Money in politics is a double-edged sword. Indeed, a French expression "la démocratie n'a pas de prix mais a un coût"(democracy has no price, but has a cost) summarizes the essence of the interaction between politics and money. It is a necessary component of the democratic processes, enabling representation and facilitating democratic competition. While money is a channel of political participation, if the financing of political parties and election campaigns is not adequately regulated, money may also be means for undue influence and policy capture by narrow private interests. The consequence may be the adoption of the wrong policies or policies that go against the public interest.* Cf.: **OECD Forum on Financing Democracy and Averting Policy Capture** – **AGENDA**. 2014. Paris, França. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy-forum-2014-agenda.pdf> Acesso em: 17 jan. 2017.

[2] REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel. **Financiamento da Política no Brasil.** Dissertação de Mestrado Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: FDUSP, 2010. p. 14.

estudo busca apontar sugestões para o regramento do financiamento partidário, à luz de teorias jurídicas e políticas nacionais e estrangeiras.

2. Percurso a ser desenvolvido

A tese a ser desenvolvida passa a ser elaborada, inicialmente, a partir do estudo teórico dos tipos de financiamento existentes, que são, em linhas gerais, público, privado e misto. Em seguida, estudar-se-ão as formas que estes modelos tomaram no Brasil, desde a criação do fundo partidário brasileiro em 1965, passando por todas as suas mudanças na segunda metade do século XX, até chegar aos dias atuais.

Na etapa seguinte, serão identificadas as principais patologias do sistema partidário brasileiro, as quais se relacionam em maior ou menor grau com o tipo de financiamento aplicado aqui. Nesta seção, serão trabalhadas algumas hipóteses relacionadas à tese, que tratam de identificar as principais mazelas relacionadas ao financiamento partidário - quais sejam: (i) a dificuldade da responsabilização dos dirigentes partidários por desvios cometidos; (ii) minimização das sanções por irregularidades no trato dos recursos do Fundo Partidário, trazida pela minirreforma eleitoral (Lei nº 13.165/2015); (iii) as coincidências presentes nos estatutos dos diversos partidos brasileiros; (iv) o fenômeno do multipartidarismo brasileiro, excessivamente numeroso em partidos; e (v) o fisiologismo e a baixa carga ideológica presente nos partidos políticos.

A principal ênfase será dada em relação aos dois últimos problemas, que envolvem a proliferação de agremiações partidárias com baixa carga ideológica, analisando sua relação com o financiamento partidário. Em outras palavras, será investigada a hipótese de que existe uma relação de causa e consequência entre a patologia mencionada e o modelo de financiamento adotado no Brasil, – o qual envolve a criação do partido na qualidade de uma pessoa jurídica de direito privado, com acesso garantido a recursos públicos - independentemente de uma aceitação popular permanente - no gozo de imunidade tributária e acesso, ainda que não abundante, aos meios de comunicação.

Em diversas oportunidades do texto ficará evidente que a forma com que muitos partidos políticos estão organizados se assemelha à atividade empresarial lucrativa, em formato similar ao dos negócios, com a diferença principal de que, ao contrário do que ocorre no mundo empresarial, o insucesso eleitoral não levará à "falência" e extinção da sigla. Mesmo sem nenhum sucesso nas urnas e sem aderência social significante, o partido perpetuará sua existência sob o pretexto de que a sociedade ainda não está preparada para a vanguarda de seus ideais e, portanto, continuará a receber a quota do fundo partidário.

Na sequência, serão estudadas as quatro principais classificações partidárias, que têm por base o modelo de financiamento adotado por um determinado sistema jurídico. São elas: *"catch-all"*, profissional-eleitoral, *"business firm"* e partido cartel. A apresentação das teorias será feita com base no ensinamento dos autores que as elaboraram, respectivamente: OTTO KIRCHHEIMER, ANGELO PANEBIANCO, JONATHAN HOPKIN e CATERINA PAOLUCCI, e RICHARD KAZ e PETER MAIR.

Todas essas classificações descrevem contextos e partidos acometidos por graves patologias que atingem a representatividade, a democracia e a busca do bem comum em decorrência do financiamento que os sustenta, seja por medrar um fisiologismo acentuado, seja por desenvolver um profissionalismo que transforma a busca por cargos políticos num meio de vida, ou, ainda, devido ao controle dos recursos por parte de alguns partidos. Esses comportamentos fazem minar a possibilidade efetiva do surgimento de novas agremiações com ideias realmente inovadoras no cenário político.

O objetivo do estudo dessas classificações partidárias, presentes na literatura jurídica, será o de identificar quais de seus elementos estão presentes na realidade brasileira e de demonstrar como o conhecimento desta tipologia pode ser útil para compreender e evitar o surgimento de problemas semelhantes no Brasil. Isso porque se parte da hipótese de que é possível vislumbrar diversos elementos da cartelização nos projetos de leis sobre financiamento partidário que tramitam no Congresso Nacional, como será analisado ao longo desta tese.

Mais ao final, o trabalho tenta apanhar os principais projetos legislativos que caminham no Congresso Nacional e que apontam para o

surgimento de diversas mudanças que, caso aprovadas, transformarão, de forma determinante, o modelo de financiamento brasileiro, podendo levar os partidos, ainda mais, ao encontro dos modelos patológicos mencionados anteriormente. Esses modelos serão definidos de forma minuciosa no quarto capítulo.

O desenvolvimento da tese está estruturado em cinco capítulos. O primeiro deles traz a descrição das bases jurídicas do financiamento partidário no Brasil. Em sendo um capítulo introdutório, tratará de demonstrar a relevância da atividade partidária na consolidação da democracia moderna e das três formas de financiamento da atividade partidária no mundo em linhas gerais. Ao voltar-se novamente para o Brasil, o capítulo trará o conceito jurídico de Fundo Partidário e seu desenvolvimento desde sua criação, ainda durante o Regime Militar, até o advento da Constituição Federal de 1988.

Em seguida, o primeiro capítulo tratará também da Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) no que tange à previsão do Fundo Partidário e analisará a evolução da sua distribuição até os dias atuais. Finalmente, o capítulo tratará da última minirreforma eleitoral, ocorrida em 2015 por meio da Lei nº 13.165/2015, a qual dificultou a responsabilização pessoal dos dirigentes partidários por eventuais desvios legais cometidos, assim como minimizou as sanções pela prática dessas irregularidades.

O segundo capítulo, por sua vez, abordará as classificações partidárias, com ênfase no modo de financiamento de cada uma delas. Trata-se do capítulo com maior densidade de pesquisas nacionais e estrangeiras, tanto em publicações jurídicas quanto em trabalhos realizados por pesquisadores da Ciência Política e Sociologia.

Após breve análise sobre a importância dos partidos políticos como instituição política, que dialoga com a abordagem do primeiro capítulo, passa-se à análise das tipologias como: partidos de quadros e de massas; partido *"catch-all"* (também conhecido por "partido ônibus" em Portugal); partido profissional eleitoral; partido *"business firm"*; e partido cartel.

Terminada a análise, sob a perspectiva do financiamento, das tipologias elencadas no segundo capítulo, o terceiro capítulo problematizará a

fragmentação partidária brasileira e como seu atual modelo de financiamento estimula o surgimento de novas legendas.

Logo em seguida, serão apresentadas tabelas comparativas entre os dez últimos partidos políticos criados e as diversas coincidências em seus estatutos, o que sugere que existem estatutos partidários “de prateleira”, previamente prontos, a serem utilizados para a criação de uma nova legenda, mas sem grandes inovações ideológicas e programáticas.

O quarto capítulo retomará a tipologia da cartelização, apresentada no segundo, e – frente aos elementos trazidos no terceiro capítulo – tentará responder se há indícios desse fenômeno no Brasil. Nesse ponto, embora não se pretenda oferecer uma resposta categórica e definitiva sobre o assunto, a pesquisa tentará, ao menos, aprofundar essa discussão no país, uma vez que tal teoria, embora não seja propriamente nova, ainda não foi debatida à exaustão no território nacional.

Finalmente, no último capítulo, serão estudados os projetos de lei em trâmite que pretendem alterar os mecanismos do financiamento partidário. Além da descrição dos pontos centrais debatidos, serão feitas críticas e ponderações à luz do que foi desenvolvido na pesquisa.

Do desenvolvimento de pesquisa exposto, como problema central do trabalho, é possível identificar a busca por compreender quais elementos do financiamento partidário brasileiro se relacionam com a ocorrência das diversas patologias diagnosticadas no sistema. Nesse ponto, sugeri-se-ão mudanças que promovam melhor representatividade dos cidadãos frente às determinadas estruturas corrompidas das instituições partidárias.

Em suma, o trabalho irá demonstrar que as patologias do sistema partidário brasileiro são decorrentes de seu modo de financiamento, com destaque para o problema do processo de cartelização.

CAPÍTULO I – BASES JURÍDICAS DO FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO NO BRASIL

1.1 Relevância do financiamento público da atividade partidária na consolidação da democracia moderna

É imperativo refletir sobre a necessidade de financiamento das agremiações indispensáveis à concretização dos preceitos basilares da representatividade, que são os partidos políticos. É somente por meio do financiamento contínuo da atividade partidária que se pode garantir a estabilidade da sua existência, independentemente de atuar como oposição ou situação nos sucessivos governos. Para que haja uma democracia sadia e virtuosa, é necessária a dedicação ao bem comum e ao bem público[3]. Um partido que consiga se pasteurizar[4], depurando-se de vícios e imunizando-se à corrupção, para que consiga viabilizar seu programa e competir em eleições livres, faz jus ao recebimento de recursos públicos capazes de garantir sua independência ideológica e funcional.

Entretanto, embora seja irrefutável a notável trajetória dos partidos políticos até a atualidade, apesar das adversidades passadas, vivencia-se que o modelo democrático atual padece de problemas graves. No Brasil e alhures, progressivamente, avultam as contestações ao sistema representativo partidário. PEDRO JEHA faz importante observação:

> Sem prejuízo dos demais fatores que também contribuem para a configuração e agravamento deste cenário, grande parte destas contestações pode ser creditada à conduta dos principais atores do processo democrático contemporâneo: políticos e partidos. Parece óbvia esta conclusão, eis que estes são os principais aspectos comuns a todos os regimes democráticos alvos de sérias contestações.[5]

---

[3] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 1974, p. 50-51.

[4] O conceito de partido pasteurizado, trazido por Manuel Gonçalves Ferreira Filho, consiste em receituário para que a fenomenologia patológica que ataca o partido de forma seja minimizada. Cf.: FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977, p 48-49.

[5] JEHÁ, Pedro Rubez. **O Processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil**. 2009. 427 p. Tese (Doutorado na área de Direito Público) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 31.

E um dos problemas centrais da vivência partidária brasileira encontra guarida em questões financeiras: (i) o financiamento das campanhas políticas; e (ii) o financiamento da atividade partidária.

O financiamento das campanhas políticas, prioritariamente privado, tende a permitir que grupos econômicos e setores da sociedade em condição financeira mais abastada gozem da faculdade de aplicar seus recursos de modo a permitir-lhes condições mais favoráveis ao acesso a cargos públicos, por meio do emprego de sofisticados e volumosos meios de campanhas. Em condições patológicas, o emprego de expediente econômico viola a sinceridade do voto por meio do abuso de poder econômico e da captação ilícita de sufrágio (compra de votos).

Em estudo contemporâneo sobre a democracia, ALYSSON MASCARO[6] sustenta que a influência do poder econômico sempre será um fenômeno imbricado na própria gênese democrática, seja por meios ideológicos, seja pelo poder e sedução que os recursos financeiros podem proporcionar em um processo eleitoral. Recentes escândalos de corrupção envolvendo estatais, empresários e campanhas políticas sustentam o pensamento do autor. Entretanto, um efeito secundário importante, relacionado ao fenômeno da corrupção, segundo MONICA CAGGIANO, é a possibilidade de que seja criado ambiente propício para discutir reformas com o propósito de aperfeiçoar as instituições democráticas e os sistemas políticos e eleitorais[7].

É possível e desejável a fiscalização dos gastos e o combate à utilização de recursos financeiros como formas degeneradas da democracia e da liberdade de escolha. Entre algumas possibilidades dessa constante vigilância, destaca-se a imperatividade de se prestar contas dos gastos de campanha à Justiça Eleitoral, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Também é cada vez mais relevante a atuação dos advogados que militam na área eleitoral, do Ministério Público Eleitoral e da Justiça Eleitoral que, por meio das ações judiciais pertinentes, combatem abusos e desvios. Outro destaque quanto às limitações de doações

---

[6] MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 35.
[7] CAGGIANO, Monica Herman Salem. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: ZILVETI, Fermando Aurelio.; LOPES, Silva (Orgs.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**. Ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 123-125.

consiste na completa vedação às doações eleitorais oriundas de pessoas jurídicas, conforme decisão do STF[8], a qual determinou serem lícitas apenas as doações provenientes de pessoas físicas, desde que observado o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao da eleição.

Quanto ao financiamento da atividade partidária, no caso brasileiro, em ingresso mais direto na seara do presente trabalho, ocorre que tal modalidade de financiamento é pública, proveniente de recursos advindos do chamado Fundo Partidário, cuja composição é dada por repasse direto da União, previsto na Lei Orçamentária Anual e por multas eleitorais aplicadas pela Justiça Eleitoral. Tal modalidade de financiamento merece relevo, pois tende a minimizar a interferência do capital privado no ditame de regras e escolhas intrapartidárias que podem propelir as bandeiras da agremiação para interesses pessoais ou de determinado grupo.

A criação do Fundo Partidário remonta a 1971, ainda durante o Regime Militar, quando da edição da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei nº 5.682/1971), que o previa no artigo 89, inciso I. Neste período, a estrutura partidária presente no país era bipartidária (desde 1965). Os partidos, obrigatoriamente, deveriam possuir dimensão nacional[9], já que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos ordenava a criação de diretórios em pelo menos metade dos estados brasileiros. Outra exigência da legislação era que as agremiações partidárias possuíssem natureza jurídica de direito público. Quanto ao financiamento, além do já mencionado Fundo Partidário, os partidos também contavam com a contribuição mensal dos membros com cargos eletivos e as contribuições de simpatizantes.

As variadas modificações por que passou o Fundo Partidário, especialmente após o início da vigência da Constituição Federal de 1988, serão tratadas com mais profundidade nos itens subsequentes do presente estudo. A

[8] Em 17.09.2015 o STF concluiu o julgamento da ADI n.º 4.650 que declarou a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais. Cf.; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.650 Tribunal Pleno, Brasília, DF, 17 de setembro de 2015. A partir desse entendimento, em 29.09.2015 a Presidente da República vetou o artigo 24-B da Lei n.º 13.165/2015 cujo texto era "*Doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas para os partidos políticos a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações"*.

[9] Nas experiências democráticas brasileiras anteriores ao Estado Novo e ao Regime Militar (1889-1930 e 1945-1964), era comum a criação e a existência de partidos políticos de caráter regional, como, por exemplo, o Partido Republicano Paulista e o Partido Republicano Mineiro.

essa altura é relevante destacar que, desde a adoção do Plano Real em 1994, quando passa a ser possível fazer uma análise sobre o volume de recursos utilizados, ao serem comparados à inflação do período, como será demonstrado no capítulo 3, ocorreu aumento de 42.994,00%[10] no montante destinado ao Fundo Partidário frente à inflação média do período de 1994 a 2015, de 402,4%[11].

Atualmente, o Fundo Partidário é regulamentado pela Lei nº 9.096/1995, que o reestruturou. Além da sua composição ser proveniente de recursos financeiros advindos da União e previstos na Lei Orçamentária Anual e de multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e de leis conexas, a aludida lei ainda prevê que sejam permitidas doações ao Fundo Partidário efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas, por meio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário[12]. Esse ponto merece especial relevo, porque não foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.650, restando como única possibilidade de personalidades jurídicas ainda contribuírem para o financiamento da democracia brasileira. É bem verdade que não há relatos de que essa modalidade de financiamento algum dia tenha sido utilizada por alguma pessoa física ou jurídica, visto que a doação passaria a constar do volume total de recursos e seria distribuída entre os diversos partidos, nos termos da Lei nº 9.504/1997.

A pouca dificuldade para se fundar um novo partido e o consequente acesso facilitado a recursos públicos, cuja maior explanação se dará no capítulo 3, têm sido progressivamente criticados por juristas, cientistas políticos, pela própria classe política e pela sociedade em geral. As patologias desse sistema de financiamento eleitoral robustecem a desconfiança na política nacional e até

---

[10] Cálculos próprios, a partir de dados disponibilizados no sítio virtual do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 17 jan. 2017.

[11] "Segundo o matemático financeiro José Dutra Vieira Sobrinho, a inflação acumulada de 1/7/1994 até 1°/7/2015, medida pelo IPCA, é de 402,4% (considerando um IPCA estimado em 0,7% em junho de 2015)." Cf.: CAMARGO, Sophia. Em 21 anos, real perde poder de compra, e nota de R$ 100 vale R$ 19,90. **UOL Notícias**, São Paulo, 1 jul. 2015. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/financas-pessoais/noticias/redacao/2015/07/01/em-21-anos-real-perde-poder-de-compra-e-nota-de-r-100-vale-agora-r-1990.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

[12] É relevante notar que a Lei n. 9.504/97, em seu art. 24, inciso II, veda aos partidos o recebimento de qualquer modalidade de contribuição proveniente de órgãos da administração pública, direta ou indireta, e de fundações mantidas com recursos públicos. Em outras palavras, a atividade partidária brasileira somente pode utilizar recursos públicos, mas desde que sejam inexoravelmente provenientes do Fundo Partidário.

mesmo na condução dos interesses nacionais, como a economia. Em 18.10.2015, na Globo News TV, o cientista político FRANCISCO WEFFORT teceu as seguintes considerações:

> Não é possível que possa existir uma ordem jurídica e social numa realidade com 36 partidos. Quem tem 36 partidos não tem nenhum. A grande maioria dos líderes partidários é composta por gente que quer receber valores do Fundo Partidário e disputar um horário no rádio e na televisão.[13]

Não se pode cogitar a abolição do Fundo Partidário, como visto, tido por essencial para a continuidade do sistema partidário, uma vez que a própria Constituição Federal prevê o acesso dos partidos políticos ao seus recursos por meio do artigo 17, § 3º. No entanto, é possível estabelecer, em legislação infraconstitucional, regras mais justas para que recursos públicos não sejam despendidos em finalidades que não se coadunam com o fortalecimento da democracia, mas a consecução de interesses diversos.

Sob esse aspecto, MARIA CLÁUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO afirma que a minirreforma eleitoral, trazida pela Lei nº 13.165/2015, promoveu profunda reestruturação no sistema de arrecadação de recursos pelos partidos políticos:

> Como se sabe, a fonte por excelência de aportes financeiros – indispensáveis ao próprio desenvolvimento, pelas agremiações, de suas finalidades constitucionais – deslocou-se do recebimento de doações de pessoas jurídicas, agora proibidas, para o recebimento do fundo partidário, que, como consequência de sua maior centralidade no contexto das arrecadações partidárias, tende a merecer destinações orçamentárias cada vez mais generosas. [14]

A autora também afirma que *"o eixo central da arrecadação partidária deslocou-se do privado, mediante doações de empresas, para o público, através da repartição de quotas do fundo partidário".* Sendo assim, tem-se sensível

---

[13] Rumos da crise: tensão é maior na política ou na economia? Exibição em 17 out. 2015. **Globo News Painel.** Disponível em < http://g1.globo.com/globo-news/globo-news-painel/videos/t/globonews-painel/v/painel-a-abrangencia-e-a-profundidade-da-crise-no-brasil-em-debate/4546692/ > Acesso em 21 out. 2015.

[14] PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A retroatividade da *lex mitior* na seara eleitoral: uma análise das sanções pecuniárias impostas aos partidos políticos em prestação de contas partidárias (art. 37 da Lei n. 9.096), na perspectiva da lei n. 13.165/2015. In: CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira.; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Coords.). **Direito Eleitoral – Aspectos materiais e processuais**. São Paulo: Migalhas, 2016, p. 207.

alteração *"na forma como os partidos se relacionam com as fontes financeiras imprescindíveis aos seus respectivos financiamentos"*[15].

1.2. Regimes Jurídicos de financiamento da atividade partidária: privado, público e misto

O objetivo deste item é conhecer melhor os diferentes tipos de financiamentos partidários, segundo a classificação de sua origem. Aborda-se aqui o financiamento de toda a atividade partidária e não apenas aqueles aspectos restritos ao período de campanha.

O financiamento político engloba o conceito de financiamento partidário e de campanhas. O primeiro trata de todo aporte de valor pecuniário recebido por um partido político, de origem pública ou privada, e possui como função primordial garantir seu funcionamento. O segundo - financiamento das campanhas - dentro do qual se inclui o financiamento específico de cada candidato, é aquele feito exclusivamente no período eleitoral e tem por intuito promover os candidatos, convencer os eleitores e angariar votos para a eleição que se avizinha.

O financiamento eleitoral é classificado de diferentes formas. Quanto à origem, pode ser público, privado ou misto. A maior parte das nações democráticas adotam o último modelo, o qual mescla o recebimento de fontes estatais e de entidades da sociedade civil.

O financiamento público partidário é aquele cujo aporte de recursos advém de fontes estatais. No caso do Brasil, tal espécie de financiamento se dá de forma direta – pelo acesso ao Fundo Partidário – e de forma indireta – pelo direito ao tempo de televisão e rádio e, também, pela imunidade tributária dos partidos.

Diferentemente do privado, o financiamento público não é acusado de gerar troca de interesses entre o financiador e o financiado. Portanto, tende a ser associado com uma oportunidade mais equitativa de condições entre os partidos.

---

[15] PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A retroatividade da *lex mitior* na seara eleitoral: uma análise das sanções pecuniárias impostas aos partidos políticos em prestação de contas partidárias (art. 37 da Lei n. 9.096), na perspectiva da lei n. 13.165/2015. In: CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira.; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Coords.). **Direito Eleitoral – Aspectos materiais e processuais**. São Paulo: Migalhas, 2016, p. 207.

Contudo, modelos que adotam exclusivamente o financiamento de origem pública são raros.

Um outro aspecto positivo, sob o qual o financiamento público se justifica, consiste no fato de que, menos inclinados a conceder benesses em troca de dinheiro, os partidos estariam mais conectados com interesses privados e até pessoais. Obstaculiza-se, pois, o ciclo vicioso em que certos grupos, em troca de suas contribuições, buscam obter legislação e programas governamentais (obras, concessões de serviços públicos, por exemplo) favoráveis às suas aspirações. O objetivo do financiamento público é conjurar, enquanto for possível, os riscos palpáveis, o que significa, para a sadia competição democrática, tentar ao máximo impedir que os partidos sejam prisioneiros de grandes agentes do mercado ou de grupos de interesse que operam à margem da legalidade.

O financiamento público também é considerado, em regra, como aquele responsável por garantir que as campanhas e a divulgação dos partidos, bem como de seus candidatos, não utilizem patamares tão elevados de recursos. Desse modo, o convencimento dos eleitores ocorrerá com base numa exposição menos intensa do partido no período de campanha eleitoral e poderá dar-se também ao longo do exercício do mandato, além de ter como motivação elementos como programa e ideologia partidária. Em consequência disso, tal modalidade de financiamento também é vista como garantia de que partidos pequenos possam concorrer com grandes partidos economicamente [16] mais poderosos. Sobre o financiamento público, aduz ANA CLAUDIA SANTANO, referindo-se à Europa:

> Sobre la financiación pública, los problemas giran en torno a la necesaria garantía de la igualdad de oportunidades en la competición política. Es un hecho que la financiación pública fue pensada para combatir la corrupción creciente en torno a la financiación privada, y para liberar a los partidos de la dependencia de dichos recursos. Con fundamentos muy claros, la financiación pública desempeña un importante papel en los sistemas de financiación europeos, al tratarse de una intervención estatal que no solo posibilita el cumplimiento de las funciones constitucionalmente asignadas a los partidos, sino que también garantiza unas ciertas condiciones de desarrollo del sistema a partir de la igualdad, del pluralismo y del combate a la corrupción.[17]

[16] SANTANO, Ana Cláudia. **El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos em España**. Tesis (Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno) Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013. p. 125.
[17] Ibid., p. 498.

É importante ressaltar que este tópico busca apresentar genericamente associações feitas em relação aos modelos de financiamento e padrões relacionados a eles. Porém, as críticas e elogios apresentados em relação a cada modelo não são absolutos. Desse modo, não necessariamente um modelo público será mais transparente ou terá um aporte de recursos inferior ao privado, como se verificará ao longo do trabalho. Tenta-se, nesse primeiro momento, apresentar cada um dos modelos, com os padrões que costumam seguir.

Por outro lado, o financiamento público, quando exclusivo ou majoritário, tende a diminuir a quantidade de recursos disponíveis para os partidos, o que pode resultar em comportamentos escusos por parte das agremiações, a fim de obter, ainda que por meios ilícitos, o aumento da receita. Este argumento também encontra seu contraponto no fato de que o financiamento feito pela fonte exclusiva do Estado pode ser mais facilmente controlado, dada a transparência do procedimento. Mas, conforme indica ANA CLÁUDIA SANTANO, há também outros problemas relacionados ao uso exclusivo de recursos públicos ou de recursos privados:

> En este escenario, la regulación de la financiación de la política adquiere importancia como forma de intentar mantener a los partidos protegidos de las presiones económicas y también de garantizar el principio de la igualdad de oportunidades dentro de la esfera electoral, haciendo que los sistemas de financiación tengan que decidir la medida del equilíbrio entre la financiación pública y la privada. En caso de que se privilegie la primera, la desventaja es una eventual o posible dependencia respecto del Estado (abriendo un peligroso camino de "estatalización" de los partidos), la cual repercute en un alejamiento de los partidos respecto de la cambiante realidad social. Privilegiándose la financiación privada, puede producirse una desmesurada influencia de particulares sobre los partidos. Si bien, también debe tenerse en cuenta que el apoyo financiero de los ciudadanos, si este fuera difuso contribuiría al enraizamiento de los partidos en la sociedade.[18]

A concepção do partido político como um instrumento da democracia e representatividade é outra justificativa que corrobora com a existência do financiamento público, assim, mesmo que os partidos possuam natureza jurídica de direito privado, seus meios de existência devem ser garantidos e constar como uma das destinações do orçamento público.

---

[18] SANTANO, Ana Cláudia. **El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos em España**. Tese (Doutorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno) Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013. p. 92.

Em outras palavras, por um lado, a natureza jurídica de direito privado é um dos fundamentos que permite que o partido busque seu financiamento junto à sociedade. Por outro lado, seu papel no estado democrático justifica o dever do Poder Público em garantir sua existência, uma vez que o partido político desempenha relevantes e indispensáveis tarefas públicas[19]. Esse entendimento também encontra guarida nas palavras de DANIEL ZOVATTO[20]:

> Outra razão importante para a introdução do financiamento público na América Latina foi a convicção de que os partidos desempenham um papel transcendental nos sistemas democráticos representativos e, por isso, o Estado deve assegurar que eles disponham do apoio e dos recursos necessários para seu funcionamento ordinário ou eleitoral e para sua institucionalização e fortalecimento democrático.

ADA YOUSSEF BOURDOUKAN[21] , em sua pesquisa de doutorado, que teve por objeto determinar os efeitos do financiamento público e explicar questões correlatas, concluiu que a simples apreciação da origem do financiamento não é capaz de revelar se o financiamento público ou privado facilita um maior ingresso de partidos na vida política. Isso porque, dentro do grande conceito de financiamento público, existem diversas variáveis quanto ao critério de distribuição entre os partidos e à quantidade de recursos.

A principal conclusão da tese mencionada foi a constatação de que o financiamento público é mais comum no sistema eleitoral proporcional. Já os países que adotam o sistema eleitoral majoritário tendem a utilizar, predominantemente, o financiamento privado.

Outro ponto a ser mencionado acerca do financiamento público diz respeito à crítica explicitada por ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ[22], alertando que o excesso de financiamento público produz um efeito de acomodação nos partidos, que não se preocupam em mobilizar setores da sociedade para obter recursos,

---

[19] SANTANO, Ana Cláudia. **El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos em España**. Tese (Doutorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno) Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013. p.137.

[20] ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública,** Campinas vol. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005, p. 299,

[21] BOURDOUKAN, Ada Youssef. **Bolso e a Urna:** financiamento político em perspectiva comparada. 152 p. 2009. Tese (Doutorado no Departamento de Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 24.

[22] MUÑOZ, Óscar Sánchez. La Financiación de los Partidos Políticos en España. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Espanha, n. 99, p. 161-200, set./dez. 2013. P 179.

perdendo a capacidade de se conectar[23] a eles e desenvolvendo uma dependência em relação ao Estado.

> En este sentido, se ha mantenido con frecuencia que un exceso de financiación pública produce un efecto de acomodación en los partidos, que ya no tienen que preocuparse de recaudar fondos en los sectores sociales que les son afines, es decir, les independiza de sus bases, reforzando los aparatos internos, pero al mismo tiempo les vuelve dependientes del Estado y les hace descuidar sus funciones de cara a la sociedade.

O Financiamento privado, por sua vez, tem origens não estatais. Seus recursos são provenientes de entidades da sociedade civil, sejam pessoas físicas ou jurídicas. VÂNIA SICILIANO AIETA e TORQUATO JARDIM[24] identificam a possibilidade de fazer doação a um candidato de predileção própria como: *"um direito político legítimo do exercício da cidadania e os direitos políticos são subespécies dos direitos humanos, inalienáveis, constituindo-se como principal pilar na realização do princípio democrático".*

De acordo com PALHARES MOREIRA REI[25], as contribuições privadas foram as primeiras a surgirem na história dos partidos, por meio dos aportes dos próprios filiados. Nesse contexto, o número de filiados teria importância decisiva, pois refletiria no volume de recursos angariados. Essa lógica ainda persiste até os dias atuais por meio da doação de ocupantes de cargos públicos e candidatos[26].

---

[23] O autor ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ explica as diferentes compreensões a respeito do termo conexão, para designar a relação entre partido e sociedade: "Desde una óptica liberal, este argumento se utiliza en no pocas ocasiones para proponer la limitación o incluso la desaparición de las subvenciones públicas, al tiempo que se justifica una financiación privada casi ilimitada y se considera que la conjunción de intereses entre los partidos y el mundo empresarial no sólo no es rechazable, sino que es algo saludable para el sistema democrático. (...). Sin embargo, existe también otra forma de entender la conexión con la sociedad, que se traduce en una exigencia de comunicación entre los partidos y las personas a cuyo servicio están, es decir, la ciudadanía. Ello no implica, en absoluto, que los partidos deban ignorar los intereses colectivos existentes en el seno de las sociedades, aunque sí les obliga a buscar una mediación entre los intereses generales y particulares. Cf.: MUÑOZ, Óscar Sánchez. La Financiación de los Partidos Políticos en España. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Espanha, n. 99, p. 161-200, set./dez. 2013. p. 179.

[24] AIETA, Vânia Siciliano; JARDIM, Torquato. Considerações sobre a problemática do financiamento de campanhas diante do fenômeno da corrupção. **Revista de Jurisprudência do TRE -RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 49-61, 2015.

[25] REIS, Palhares Moreira. Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais**.** In: AGRA. W. M.; COÊLHO, M. V. F. (Coords.). **Direito Eleitoral e Democracia Desafios e Perspectivas.** Brasília: OAB editora, 2010. p. 227-263.

[26] O PT é um exemplo de partido que determina a contribuição compulsória de seus filiados, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos, conforme artigo 176 de seu Estatuto. O TSE, na Resolução n° 23.432 de 16 de dezembro de 2014, proibiu a doação feita por autoridades públicas, em seu artigo 12, XII. Tal resolução fundamentou a Consulta n° 35664 de 2015, na qual se afirmou "1. Os estatutos partidários não podem conter regra de doação vinculada ao exercício de cargo,

MARTIN MORLOK[27], a respeito do tema, afirma que o financiamento privado é a forma "normal" de prover um partido, devido a sua caracterização como associação:

> *En este punto, la forma normal de nanciación de los partidos consiste en que perciben las contribuciones de sus miembros y, además, reciben donaciones de simpatizantes. Esta caracterización de «normal» forma de nanciación obedece a la caracterización como asociaciones de los partidos.*

O mesmo autor complementa sua análise sobre o financiamento privado ao indicar que o principal risco desta modalidade de obtenção de recursos compreenderia a forma de troca de interesses entre o financiador e o partido, de modo a ensejar um desequilíbrio do poder econômico.

> (...)por otro lado —y por así decirlo, como una especie de riesgo complementario—, se plantea la posiblidad de que los inversores privados inuyan en los partidos y, por lo tanto, puedan codeterminar la política al hilo de sus contribuciones. Para evitar estos peligros, por un lado, se debería introducir en todo caso, de forma parcial, una nanciación pública; por otro lado, se debería regular la nanciación privada de los partidos[28].

Em oposição, os defensores do financiamento privado afirmam que essa modalidade compreende a síntese da interação de entes da sociedade civil, já que o partido possui personalidade de direito privado e não possui fins lucrativos. Partidos e candidatos viáveis tenderiam a atrair recursos conforme maior fosse sua inserção e importância. Outra relevante justificativa tem por base o princípio constitucional da liberdade de expressão.

Nesse sentido, DANIEL ZOVATTO[29] aponta que o financiamento privado pode demonstrar, primeiramente, um engajamento da sociedade na

---

uma vez que ela consubstancia ato de liberalidade e, portanto, não pode ser imposta obrigatoriamente ao filiado".

[27] MORLOK, Martin. Dos Cuestiones Clave en la Regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia. **Teoría y Realidad Constitucional,** Madrid, n. 35, p. 183-201, 2015. p. 185.

[28] Ibid. P.; p. 186.

[29] ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública,** Campinas vol. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005, p. 300. *"Em favor do financiamento privado, cabe apontar que a origem dos recursos, diretamente dos cidadãos deveria ser visto, em princípio, como uma prova do enraizamento sadio dos partidos na sociedade em que atuam, sempre e quando existam limitações com respeito a sua origem, limites quanto a seus montantes, mecanismos de controle efetivos e uma série de garantias voltadas para evitar o abuso e a desigualdade. Além disso, a necessidade de coletar dinheiro pode ter efeitos colaterais positivos, pois constitui um poderoso incentivo para recrutar novos membros. Do mesmo modo, as atividades de busca de fundos têm o efeito de criar redes de simpatizantes que, em tempos de campanha, estarão mais bem preparados para cumprir tarefas políticas".*

política, incentivando o recrutamento de novos membros para os partidos. Essa situação, conforme o autor, levaria aos positivos resultados, tanto do amadurecimento político quanto da preparação dos cidadãos para o cumprimento, nos tempos de campanha, das tarefas políticas.

Feita esta explanação genérica, identifica-se que o estudo do financiamento privado pode ser feito de forma geral, como acima, ou fragmentada. Nesta última, a análise se divide quanto ao financiamento de pessoas jurídicas e pessoas físicas, já que o fundamento de cada uma é diferente. Assim será feito aqui, a fim de detalhar mais a reflexão sobre as justificativas de cada um dos tipos de financiamentos privados.

Na ADI 4650, julgada pelo STF, a partir da qual o financiamento privado por pessoas jurídicas passou a ser proibido no Brasil, há diversos elementos relevantes para esse debate. Um dos argumentos sustentados no acórdão salienta que a liberdade de expressão, como justificativa do financiamento privado, na verdade, possui caráter secundário, diante do abalo que a valorização máxima desse direito fundamental poderia gerar ao poder econômico dos diversos partidos. A exacerbação da possibilidade do financiamento empresarial sustentando pelo argumento da liberdade de expressão geraria impacto direto nas campanhas eleitorais e também na projeção da legenda. A partir dessa base, o sopesamento desse direito é justificável na medida em que implicar a valorização da equidade e da paridade de armas nas disputas democráticas.

Também foi apontado pelos ministros, contra o argumento da liberdade de expressão, o fato de, pelo menos no Brasil, as empresas terem o costume de doar para diversas legendas, o que corrobora a invalidação da justificativa de que, por meio de suas contribuições, estariam expressando qualquer tipo de ideologia política. O Ministro Luiz Fux explica que a pessoa jurídica é uma ficção legal e, por isso, não gozaria de plenos direitos políticos, já que estes são exclusivos dos cidadãos. Dessa feita, não sendo a pessoa jurídica uma cidadã, ela não teria qualquer desejo político a expressar.

> O que se verifica, assim, é que uma mesma empresa contribui para a campanha dos principais candidatos em disputa e para mais de um partido político, razão pela qual a doação por pessoas jurídicas não pode ser concebida, ao menos em termos gerais, como um corolário da liberdade de expressão. A *práxis*, antes refletir as preferências políticas, denota um *agir*

> *estratégico* destes grandes doadores que visam a estreitar suas relações com o poder público, de forma republicana ou não republicana. Além disso, e como destacou Daniel Sarmento e Aline Osório, esse *pragmatismo* empresarial objetiva também evitar "*represálias políticas"*, que podem acarretar a perda de concessões e benefícios concedidos pelo Estado.

Ainda quanto à decisão, foi trazido o argumento de que a isonomia entre as próprias pessoas jurídicas restaria afetada, ao considerar que o percentual máximo de doação - 2% sobre o rendimento bruto do ano anterior ao da eleição - varia consideravelmente quando observado o porte das múltiplas empresas. Isso permitia que algumas, ou até mesmo alguns setores específicos, se sobressaíssem no aporte financeiro e, consequentemente, no número de mandatários comprometidos com suas bandeiras. No caso do Brasil, pode-se afirmar, com base nos dados disponibilizados pela Justiça Eleitoral sobre as eleições de 2014, que os segmentos mais generosos nas contribuições foram, pelo menos para aquele pleito, o da construção civil e o do setor bancário.

VÂNIA SICILIANO AIETA e TORQUATO JARDIM[30], sem serem contrários ao financiamento público de campanha, apresentam posicionamento favorável ao financiamento empresarial. Os autores alegam que, assim como os demais membros da sociedade que, por meio do Fundo Partidário, contribuem para o financiamento da democracia por meio do recolhimento de tributos, as empresas não poderiam ficar de fora desta responsabilidade:

> Dinheiro público esse tomado via impostos, taxas e contribuições de toda a sorte e também via dívidas tomadas no mercado financeiro nacional e internacional. Não pode o empresário, portanto, ficar fora do chamado "mercado de governo" – fora do processo de escolha das políticas públicas e do orçamento, no Executivo ou no Congresso. Dessa economia, ainda muito estatizada em escala muito maior do que querem fazer crer os defensores da privatização, não podem se ausentar os empresários fornecedores de toda aquela imensa gama de bens, serviços e mercadoria.

Em sentido contrário, o Ministro MARCO AURÉLIO MELLO, demonstrou posição absolutamente contrária ao financiamento de partidos promovido por pessoas jurídicas. O Ministro se posicionou da seguinte forma:

> A comunidade jurídica acional não pode acreditar no patrocínio desinteressado das pessoas jurídicas. Ao contrário, deve evitar que a riqueza tenha o controle do processo eleitoral e detrimento dos valores

[30] AIETA, Vânia Siciliano; JARDIM, Torquato. Considerações sobre a problemática do financiamento de campanhas diante do fenômeno da corrupção**. Revista de Jurisprudência do TRE -RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 49-61, 2015, p. 59.

> constitucionais compartilhado pela sociedade. A pretensão formulada na Ação Direita de Inconstitucionalidade n° 4.650/DF mostra-se, a mais não poder, passo largo e indispensável para colocar um fim no monopólio financeiro das empresas e grandes corporações sobre as eleições e alcançar a equidade do processo eleitoral exigida pela Constituição de 1988[31].

O financiamento feito por pessoas físicas, por outro lado, justifica-se por demonstrar o interesse e a expressão de determinada pessoa em apoiar seu partido, a depender de suas convicções políticas. Mas, as motivações por trás da doação de empresas causam indagações. Na busca por respostas TIAGO DAHER PADOVEZI BORGES[32] concluiu, em pesquisa enviada ao encontro da ANPOCS, que no sistema político brasileiro – caracterizado pelo presidencialismo, sistema proporcional para Câmara dos Deputados e listas abertas – as empresas tendem a fazer doações de forma personalista, sem focar no partido em si, com o objetivo de ter influência em posicionamentos de políticos determinados.

O estudo referido, que se focou no financiamento de campanha de deputados federais, revelou, com base nos dados dos relatórios do TSE acerca das características dos candidatos, que a "carreira" e elementos da vida profissional dos candidatos influenciam na decisão das empresas. O autor apontou que as carreiras ligadas ao setor financeiro foram as mais privilegiadas pelas doações empresariais. Também foram considerados diferenciais a experiência em ministérios e secretarias, assim como a trajetória política do candidato.

PAULO ADIB CASSEB [33], em artigo sobre as vantagens e desvantagens dos tipos de financiamentos, publicado antes da decisão do STF, sugeriu regulamentação mais severa, que imponha parâmetros para as doações de pessoas jurídicas e que fosse além de uma mera limitação percentual. Assim, aqueles que possuíssem contrato com a administração pública estariam

---

[31] MELLO, Marco Aurélio. A democracia participativa e a inconstitucionalidade do financiamento privado das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira e FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. (Coords.) **Direito Eleitoral:** aspectos materiais e processuais. Ribeirão Preto: Migalhas, 2016, cap. 1, p. 27.

[32] BORGES, Tiago Daher Padovezi. **Os partidos políticos e o financiamento empresarial das campanhas legislativas para a Câmara dos Deputados:** um estudo sobre as doações empresariais e as carreiras nas eleições de 2006. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindóia. Anais. Águas de Lindóia: ANPOCS, 2012.

[33] CASSEB. Paulo Adib. Vantagens e Desvantagens do Financiamento Público de Campanhas Eleitorais**.** In: CAGGIANO, M. H. S. (Coord.) **Direito Eleitoral em Debate:** Estudos em Homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva. 2013, cap. 3, p. 190.

impossibilitados de doar. Em oposição a esse pensamento, MAGNUS OHMAN[34] afirmou que o excesso de regulamentação não necessariamente impediria que entidades ricas doassem mais e também não garantiria que o uso da verba seria melhor ou mais transparente.

Por sua vez, o financiamento misto, que combina recursos de origem pública e privada, é o mais comumente adotado pelas nações democráticas, inclusive o Brasil. Dentro dessa composição mista, algumas nuances permitem afirmar que o país, especialmente após a minirreforma eleitoral de 2015 e a já debatida decisão do STF pela proibição do financiamento empresarial, vivencia singular momento da sua história em que o país parte do modelo predominantemente privado (vide eleições de 2014), dado o volume das doações de pessoas jurídicas, para um modelo em que as receitas privadas enfraqueceram, restando a alternativa do Fundo Partidário.

Se adequadamente manejado, o financiamento misto tem como vantagem poder combinar os pontos positivos das outras duas modalidades. Nesse aspecto, DANIEL G. FALCÃO PIMENTEL DOS REIS[35] trata das possibilidades de se adaptar o financiamento a partir de sua modalidade mista:

> Apesar de reconhecerem que o tema é importante para a "qualidade e estabilidade da democracia", recheado de polêmicas, e de afirmarem que não há uma "solução universal" para o problema, eis que devem ser analisados "o contexto histórico e cultural em que se desenvolvem as atividades dos partido" e "as características do sistema de governo, as regras eleitorais, o sistema partidário e mesmo as práticas que informam a vida política", os autores aqui estudados[36] defendem a instituição de sistemas mistos como o melhor caminho a ser percorrido pelos países que atualmente enfrentam problemas na área, alguns fazendo propostas específicas ao caso brasileiro. Para tanto, os autores sugerem uma série de

[34] OHMAN, Magnus. Entendendo o Sistema de Financiamento. In: FALGUERA, E., OHMAN, M.; JONES, S. (Orgs.). **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: Um manual sobre financiamento político.** Rio de Janeiro: Editora FGV. 2015. pp. 37-62. *"Um maior nível de regulamentação não significa, necessariamente, que a função do dinheiro na política é mais transparente, ou que os concorrentes ricos têm menos vantagens. Na verdade, conforme discutido no próximo capítulo, um alto nível de regulamentação pode não ser desejável em todas as situações, dependendo do contexto político-social e dos objetivos de regulamentação em um determinado país. É interessante notar que há uma variação considerável no nível de regulamentação do financiamento político considerado o mais adequado pelos países em diferentes regiões."*

[35] REIS. Daniel Gustavo Falcão Pimentel. **Financiamento da Política no Brasil.** 2010. 239 p. Dissertação de Mestrado (Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 118.

[36] Os autores estudados e mencionados na obra citada são: Jairo Nicolau, Bruno Wilhelm Speck, Daniel Zovatto, José Woldenberg e Delia Ferreira Rubio.

> novos mecanismos a serem adotados no sistema normativo do financiamento misto para tentar dirimir os efeitos negativos existentes tanto no sistema público quanto no sistema privado.

Passada a experiência das eleições municipais de 2016, as primeiras ocorridas sem o aporte financeiros das pessoas jurídicas, o debate ganhou corpo. Por um lado, pelo menos formalmente, os gastos de campanha declarados foram menores do que os das eleições municipais de 2012[37]. Entretanto, há suspeitas da prática cada vez maior do chamado "caixa dois", que corresponde aos recursos não declarados à Justiça Eleitoral[38].

Após as eleições, o Jornal Folha de São Paulo dedicou o painel Tendências/Debates ao assunto. ANDRÉ RAMOS TAVARES[39], que defende a manutenção da proibição do financiamento empresarial, afirmou que tal medida permite que as campanhas sejam menos "espetacularizadas" e que se dê valor à verdadeira democracia, com foco no conteúdo, na apresentação de ideias e no debate. O autor reconhece a decisão de proibir o financiamento de empresas como uma atitude que reduz os riscos da *"histórica apropriação privada do espaço público"* e complementa:

> Apesar dessa carência e dos anacronismos alarmantes, não deixa de surpreender que ainda estejamos a discutir se é adequada a proibição das campanhas milionárias que em nada contribuíram para o debate eleitoral e o crescimento democrático, típicas que eram de um marketing agressivo

---

[37] O menor volume de recursos declarados nas campanhas municipais de 2016 deve-se a dois principais fatores: o primeiro, porque a Lei nº 13.165/2015 estabeleceu limites de gastos, os quais não poderiam ultrapassar 70% do maior gasto declarado para o cargo na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno, e 50% do maior gasto declarado para o cargo na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos, em relação às eleições imediatamente anteriores a promulgação da lei, que foram de 2012 e 2014, conforme o art. 5° do mencionado diploma; o segundo fator é devido à proibição do financiamento empresarial de campanhas. Com a possibilidade do recebimento de recursos apenas por pessoas físicas, houve significativa queda na arrecadação.

[38] O combate à prática do "caixa dois" nas campanhas eleitorais é previsto pelo artigo 30-A da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições). Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. § 1º Na apuração de que trata este artigo, aplicar-se-á o procedimento previsto no art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no que couber; § 2º Comprovados captação ou gastos ilícitos de recursos, para fins eleitorais, será negado diploma ao candidato, ou cassado, se já houver sido outorgado; § 3º O prazo de recurso contra decisões proferidas em representações propostas com base neste artigo será de 3 (três) dias, a contar da data da publicação do julgamento no Diário Oficial.

[39] TAVARES, André Ramos. Foi Correta a decisão de proibir doações eleitorais de emrpesas? Sim. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 out. 2016. Tendências/Debates. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/10/1827553-foi-correta-a-decisao-de-proibir-doacoes-eleitorais-de-empresas-sim.shtml > Acesso em: 30 jan. 2017.

> próprio do mercado consumista. (...) Considero que a decisão de proibir doações foi uma medida positiva na construção de uma democracia de mérito, mais consciente e menos espetacularizada. Descolar-se radicalmente do dinheiro obrigou as campanhas a um realismo democrático.

Em contraposição, DIOGO RAIS e DANIEL GUSTAVO FALCÃO PIMENTEL DOS REIS[40], no mesmo painel, colocaram-se a favor do financiamento privado feito por empresas. Os autores, para defender seu posicionamento, retomaram o momento do surgimento dessa modalidade de financiamento, na democracia pós-1988, e recordaram que sua instituição esteve ligada ao combate a escândalos de corrupção, cujo estopim foi queda do ex-presidente Fernando Collor. Para os autores, a proibição do financiamento de campanha não é o elemento responsável por mudar o controle do poder econômico sobre a democracia. O argumento central nessa afirmação consiste em que, diante da escassez de recursos, como a que ocorreu nas eleições de 2016, quaisquer valores excedentes poderiam alterar o resultado das eleições, independentemente de sua origem.

Os mencionados autores defendem que a mudança no financiamento de campanhas envolva uma definição clara de regras para a distribuição dos recursos, não importa de onde sejam provenientes. Tal medida é, segundo suas análises, mais eficaz para estabelecer um meio de financiamento que seja transparente e que melhore o método de escolha dos representantes.

1.3. Conceito de Fundo Partidário

O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, denominado Fundo Partidário, compreende valores públicos repassados aos partidos políticos. Sua existência é justificada a partir da possibilidade de oferecer a tais agremiações formas materiais para concorrerem entre si, em tese, em condições mínimas de disputar a confiança e o voto do eleitor.

---

[40]RAIS, Diogo; REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel Dos. Foi correta a decisão de proibir doações eleitorais de emrpesas? Não. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 out. 2016. Tendências/Debates. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/10/1827550-foi-correta-a-decisao-de-proibir-doacoes-eleitorais-de-empresas-nao.shtml > Acesso em: 30 jan. 2017.

A partir dos recursos provenientes do Fundo Partidário, tem-se o financiamento público da política, o qual pode ser dividido em duas grandes vertentes: por um lado, o financiamento da atividade partidária corrente e por outro, o financiamento específico das campanhas eleitorais.

Desta forma, o Parlamento estabeleceu a legislação eleitoral e a legislação partidária em diplomas distintos. O financiamento da atividade partidária é tratado prioritariamente pela Lei dos Partidos Políticos, ao passo que o financiamento de campanhas é mais bem detalhado na Lei das Eleições. Essa divisão, mais que capricho metodológico, denota importante constatação: o Fundo Partidário deverá ser antes destinado à manutenção da atividade partidária, ou seja, a garantir recursos para o cotidiano dos partidos, do que tido por fonte de recursos para campanhas políticas específicas.

1.4. Fundo Partidário no Brasil: da criação no Regime Militar até a Constituição Federal de 1988

O primeiro país a instituir o Fundo Partidário foi o Uruguai em 1928[41] e, na segunda metade do século XX, a medida se expandiu principalmente entre países da Europa e da América Latina.[42] O fortalecimento de partidos políticos com recursos públicos é uma iniciativa vivenciada mundialmente nas últimas décadas. Grande parte dos países democráticos reconhecem que os financiamentos - público e privado - são necessários para que os partidos políticos possuam recursos suficientes para realizar suas tarefas democráticas. Uma das razões pela qual os países optaram por fornecer recursos públicos seria devido ao fato de perceberem o financiamento de partidos políticos como um custo necessário para assegurar a democracia. Outro motivo seria que o erário preencheria as lacunas entre doações voluntárias e o gasto necessário dos partidos políticos. Essa

[41] A informação é melhor detalhada em AGUILAR, Joselia. Dinheiro para as Democracias. **Revista Pesquisa FAPESP**. São Paulo, n. 170, p. 90 – 93, abr. 2010, p. 91. Disponível em: <http://www.revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2012/08/090-093-170.pdf?7ba38f>. Acesso em: 29 dez. 2016.

[42] BOURDOUKAN, Adla. BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público**. Perspectiva,** São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.

estratégia tinha como um de seus objetivos evitar que os partidos procurassem recursos financeiros em fontes que pudessem comprometer sua independência e funcionamento democrático.[43]

No Brasil, a primeira vez que o Fundo Partidário foi incluído na legislação foi em 15 de julho de 1965, com a publicação da Lei nº 4.740 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP)[44], ainda durante o Regime Militar, sancionada por Humberto Castello Branco. O art. 60 instituía:

> É criado o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído: **I-** das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas: **II-** dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; **III-** de doações particulares.

A instauração do novo regime em 1964 não levou à imediata extinção dos partidos políticos até então existentes, fato que veio a ocorrer em 1965 com Ato Institucional nº 2[45] em 27/10/1965[46]. Esse movimento aboliu a experiência democrática que durou de 1945 a 1964[47], tendo estabelecido clivagens políticas relevantes na sociedade brasileira. Ao analisar o contexto político nacional no período imediatamente posterior à II Guerra Mundial, ANTÔNIO LAVAREDA identificou no país um *"processo de urbanização que emancipava socialmente*

---

[43] "The two main sources of funding of political parties are public funding and private funding, and most democracies today acknowledge that they are both needed for political parties to have enough money to carry out their democratic tasks. There are many reasons why countries have chosen to provide public funding to political parties. One of them is that countries have seen the financing of political parties as a necessary cost of democracy – a cost that should therefore be borne by the public purse. Another is that countries have tried to bridge the gaps between the voluntary donations and the necessary spending of political parties, thereby hoping to avoid that parties seek funds from sources that may compromise their independence and democratic functioning." Cf.: INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. Disponível em <http://www.idea.int/publications/funding_parties/summary.cfm>. Acesso em: 4 abr. 2016.

[44] RABAT, Márcio Nuno. **Fundo Partidário**. Brasília; DF, Câmara dos Deputados. Jul. 2013. Consultoria Legislativa Nota Técnica. p. 6. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2013_3026.pdf >. Acesso em: 4 abr. 2016.

[45] Em relação ao AI-2, VÂNIA AIETA explica que sua publicação implicou o fim dos partidos políticos: "São impostas restrições às liberdades públicas e às garantias constitucionais e retornou-se o poder de cassação de mandatos e suspensão de direitos políticos. **Os partidos são extintos"**. Cf.: AIETA, Vânia. Considerações históricas acerca da problemática da representatividade e a necessária reconciliação dos governados com o Poder. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**. v. 5. n. 2, p. 25 – 42. Abr./Jun. 2015, p. 33.

[46] Ato Institucional n. 2, art. 18 - Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros.

[47] BOURDOUKAN, Adla. BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público**. Perspectiva,** São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.

grandes contingentes da população, criando-se, assim, as condições para a existência de um mercado político"[48].

Há que se destacar, segundo OLAVO BRASIL DE LIMA JÚNIOR, que no período compreendido entre 1945 e 1964 compunham o espectro político brasileiro 13 partidos, o que denota, já naquela época, significativa fragmentação partidária sob a perspectiva institucional-legal. O autor ressalta que, entretanto, sob a perspectiva do apoio popular, poucas legendas tinham relevância nacional capaz de disputar de forma competitiva as eleições[49].

Um mês após o AI-2, a edição do Ato Complementar nº4 (20/11/1965) instituiu regras ainda mais rígidas para a formação dos novos partidos políticos, sendo necessário o apoio de 1/3 dos senadores e 1/3 dos deputados federais[50]. Essa medida resultou, na prática, no estabelecimento de um sistema bipartidário: a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), favorável ao regime, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição moderada.[51]

Uma das principais características a serem ressaltadas sobre esse período, além da mencionada extinção dos partidos políticos até então existentes, foi a transferência da natureza jurídica dos partidos políticos de personalidades jurídicas de direito privado para pessoas jurídicas de direito público, como determinava expressamente o artigo 2° da Lei n° 5.682/1971, mesmo dispositivo que afirmava o papel democrático e representativo do partido. Essa mudança, que diante de outras medidas de repressão poderia passar despercebida, prova empiricamente a adequação da palavra ditatura ao regime em questão.

Tanto no Código Civil de 1916, vigente à época, quanto no atual, promulgado em 2002, as entidades privadas sem fins econômicos ou lucrativos constituem o chamado "terceiro setor''. Trata-se de entidades privadas,

---

[48] LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas: o processo partidário eleitoral brasileiro**. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo Ed., 1991, p. 170.

[49] LIMA JR., Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964).** Rio de Janeiro: Graal, 1993.

[50] Ato complementar nº 4, art. 1º - Aos membros efetivos do Congresso Nacional, em número não inferior a 120 deputados e 20 senadores, caberá a iniciativa de promover a criação, dentro do prazo de 45 dias, de organizações que terão, nos termos do presente Ato, atribuições de partidos políticos enquanto estes não se constituírem.

[51] FREIRE, Américo. **A via partidária da transição política brasileira.** Belo Horizonte: Vária História, v. 30, n. 52, p. 291.

desprovidas de fins econômicos ou lucrativos, que pertencem à sociedade civil organizada, tal qual as fundações privadas, associações, organizações religiosas[52]. Antes da edição do AI-2, os partidos políticos estavam inseridos nesse cenário. Foi somente com a reabertura política e revogação do AI-2 que os partidos políticos voltaram ao status de personalidades jurídicas de direito privado.

A diferença central dessa mudança consiste na antiga classificação da dicotomia público x privado. Se no âmbito privado impera a autonomia da vontade e o particular pode fazer tudo aquilo que lhe parecer conveniente, desde que não seja proibido por lei, na esfera pública impera o princípio da legalidade restrita, cujo ente estatal, independente da sua natureza, deve obrigatoriamente cingir-se ao fiel cumprimento daquilo que lhe é expressamente autorizado por lei, sem espaço para discricionariedade além da previsão legal[53].

Ao transferir a natureza privada para pública dos partidos políticos, os militares objetivaram diretamente fiscalizar, controlar e até mesmo influir sobre as organizações, bandeiras e demandas defendidas pelos partidos políticos criados. O bipartidarismo sugeria aparente democracia e disfarçava o caráter autoritário do regime, mas conforme demonstrado, uma vez parte do corpo estatal como personalidade de direito público, os partidos não eram elos de ligação entre o Estado e a sociedade civil, mas, sim, faziam eles mesmos parte do próprio Estado e agiam em seu nome, independentemente da roupagem que vestissem.

Atualmente, ENEIDA DESIREE SALGADO destaca a importância dos partidos políticos na esfera privada no que tange à liberdade intrapartidária para a tomada de escolhas e decisões, independentemente da vontade estatal:

> Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado que desempenham importante função pública na democracia brasileira. Pelo desenho constitucional, detêm o monopólio para a apresentação de candidatos a cargos eletivos, a partir de uma seleção em seus próprios quadros, e são destinatários de garantias e vedações fixadas constitucionalmente[54].

---

[52] VIOLIN, Tarso Cabral. O regime jurídico dos partidos políticos no Brasil. In*:* SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.) **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 87.
[53] SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do direito público**. 3ª. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 141.
[54] SALGADO, Eneida Desirre. **Princípios constitucionais eleitorais.** Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 210.

Corrobora o argumento de que a personalidade jurídica de direito público torna o partido político parte do Estado a própria nomenclatura das leis do período. Tanto a Lei nº 4.740/1965 quanto a Lei nº 5.682/1971 receberam o nome de Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP). Nesse caso, impossível separar o caráter de direito público das duas agremiações políticas existentes no citado período[55].

Quanto à distribuição do Fundo Partidário, entre 1966 e 1978, o MDB foi minoria na Câmara dos Deputados, o que implicou a maior parte do fundo partidário destinada ao ARENA, uma vez que as regras de distribuição dos recursos públicos eram, já naquele período, proporcionais ao *"número de legendas federais que o partido tenha obtido na eleição anterior"*[56], como determinava o artigo 64 da Lei nº 4.740/1965, para designar o voto de legenda.

Em 21 de julho 1971, a Lei nº 4.740/1965 foi substituída pela Lei nº 5.682, porém sem alterações significativas em relação ao Fundo Partidário[57] ou à natureza jurídica dos partidos[58]. Por outro lado, com endurecimento do regime militar, foram impostas regras rígidas referentes à disciplina partidária.[59]

Em uma análise detalhada sobre a evolução da legislação de fomento público aos partidos políticos, MÁRCIO NUNO RABAT ressalta que a criação do Fundo Partidário, sob o regime de 1964, *"tratava-se, por assim dizer, de uma valorização simbólica, pois o funcionamento do próprio mecanismo eleitoral de*

---

[55] RABAT, Márcio Nuno. **Fundo Partidário**. Brasília; DF, Câmara dos Deputados. Jul. 2013. Consultoria Legislativa Nota Técnica. p. 23. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2013_3026.pdf >. Acesso em: 4 abr. 2016.

[56] BOURDOUKAN, Adla. BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público**. Perspectiva,** São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009, p. 120.

[57] Art. 97. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 2º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos Diretórios Nacionais dos Partidos, obedecendo ao seguinte critério:

I - 20% (vinte por cento) do total do fundo partidário serão destacados para entrega em partes iguais, a todos os Partidos;

II - 80% (oitenta por cento) serão distribuídos proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados.

Parágrafo único. Nos cálculos de proporção a que alude este artigo tomar-se-á por base a filiação partidária que constar na diplomação dos candidatos eleitos.

[58] Art. 2º Os Partidos Políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo.

[59] FREIRE, Américo. **A via partidária da transição política brasileira.** Belo Horizonte: Vária História, v. 30, n. 52, 2014, p. 292.

preenchimento de cargos decisórios do Estado encontrava-se gravemente restringido" [60]. Os partidos políticos eram valorizados como instrumentos a fim de preencher cargos nos centros decisórios do Estado, mas o contexto político-jurídico que restringia a liberdade de opor-se ao Estado, inclusive por meio da repressão, impedia que houvesse democracia em seu sentido mais amplo.

Sem que haja aprofundamento na questão, o AI-2 trouxe ao ordenamento pátrio uma série de tipos penais qualificadores de crimes políticos, assim como dispunha de instrumento para autorizar intervenção federal para o que se chamava de assegurar o cumprimento da lei e reprimir a subversão da ordem[61]. Na prática, somando-se aos outros instrumentos jurídicos descritos, tratava-se de expedientes que tinham por objetivo inviabilizar qualquer contestação contundente ao regime.

MÁRCIO NUNO RABAT observa ainda que *"duas das principais preocupações dos parlamentares, em 1971, produziram frutos na Lei dos Partidos Políticos de 1995"* [62], quais sejam: que fosse garantida dotação orçamentária para a composição financeira do Fundo Partidário e a utilização dos recursos recebidos pelos partidos para o custeio e salário de funcionários. Não logrou êxito apenas a proposta de dedução de doações ao Fundo Partidário na declaração de imposto de renda. Essa proposta, embora tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional, foi vetada pelo Presidente da República.

Nas eleições de 1974 houve grande superioridade do MDB nas principais cidades, fato que trouxe sérias preocupações ao Regime Militar. A maior influência do MDB proporcionou a edição da Lei nº 6.767/1979, que trouxe normas mais liberais e permitiu abertura de novos partidos no Brasil, rompendo, pois, com o bipartidarismo forçado, visto que, conforme observado anteriormente, a exigência

---

[60] RABAT, Márcio Nuno. **Fundo Partidário**. Brasília; DF, Câmara dos Deputados. Jul. 2013. Consultoria Legislativa Nota Técnica. p. 6. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2013_3026.pdf >. Acesso em: 4 abr. 2016.

[61] Ato Institucional n. 2, art. 17 - Além dos casos previstos na Constituição federal, o Presidente da República poderá decretar e fazer cumprir a intervenção federal nos Estados, por prazo determinado:
I - para assegurar a execução da lei federal;
II - para prevenir ou reprimir a subversão da ordem.

[62] RABAT, Márcio Nuno. **Fundo Partidário**. Brasília; DF, Câmara dos Deputados. Jul. 2013. Consultoria Legislativa Nota Técnica. p. 11. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2013_3026.pdf >. Acesso em: 4 abr. 2016.

de apoio de pelo menos 120 deputados federais e de 20 senadores inviabilizava, na prática, a existência de mais de dois partidos no país[63]. Não houve modificação na natureza jurídica dos partidos, apenas sendo acrescido ao texto normativo anterior que os partidos deveriam defender os direitos humanos fundamentais previstos na Constituição[64].

Quanto ao Fundo Partidário, a Lei nº 6.767/1979 diminuiu de 20% para 10% o montante do fundo partidário que deveria ser dividido igualmente entre as agremiações. Os 90% restantes deveriam ser alocados a partir de então conforme a representação do partido na Câmara dos Deputados[65].

Em 1985 foi editada a Emenda à Constituição 25, de 15 de maio de 1985, que ampliou ainda mais o pluripartidarismo, permitindo os registros de partidos de diferentes orientações ideológicas, como os partidos comunistas, e a revogação dos limites à formação de novos partidos.[66] Anteriormente, por força do artigo 5º e 19º da Lei nº 5682/1971, eram considerados contrários à ordem democrática tais partidos, ou até mesmo considerados partidos ligados a entidades estrangeiras.

Finalmente, a Constituição Federal de 1988, chamada de "Constituição Cidadã", reestabeleceu o regime democrático no Brasil e insculpiu no texto constitucional a ampla liberdade para a formação e o funcionamento das organizações partidárias. Foi na Constituição Federal vigente que os partidos políticos deixarem de ser pessoas jurídicas de direito público e se tornaram pessoas jurídicas de direito privado, como determina o artigo 1° da Lei 9.096/1995.[67]

---

[63] MORAES, Filomeno. Os partidos e a evolução político-constitucional brasileira. In*:* SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.) **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 87.

[64] Art. 2º - Os partidos políticos, pessoas jurídicas de direito público interno, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos humanos fundamentais, definidos na Constituição.

[65] Art. 97. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 2º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos Diretórios Nacionais dos Partidos, obedecendo ao seguinte critério:
10% (dez por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais aos partidos em funcionamento; (Redação dada pela Lei nº 6.767/1979)
II - 90% (noventa por cento) serão distribuídos proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados. (Redação dada pela Lei nº 6.767/1979)

[66] MORAES, Filomeno, op. cit., p. 67.

[67] Ibid., p. 74.

1.5. O Fundo Partidário na Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos)

A Lei dos Partidos Políticos foi concebida essencialmente pela Comissão Especial da Legislação Eleitoral e Partidária instalada em 1992 na Câmara dos Deputados. Reflexo do cenário político do país nas décadas 80 e 90, o principal objetivo dos parlamentares, quando da elaboração da lei, foi promover o *"princípio da mais ampla liberdade para os partidos políticos, que norteou o constituinte".* [68]

Conforme já analisado, as legislações anteriores denominavam os diplomas normativos que tratavam da organização dos partidos políticos Lei Orgânica dos Partidos Políticos, em alusão ao caráter de direito público, portanto, estatal, que as agremiações partidárias ostentavam. A Lei nº 9.096/1995, já na vigência da Constituição de 1988, inova no sentido de ser chamada simplesmente de Lei dos Partidos Políticos (LPP), uma vez que reestabelecia a natureza privada dessas organizações.

Com relação às questões específicas sobre o Fundo Partidário, MÁRCIO NUNO RABAT assevera que já havia uma direção na Lei de 1971 para que o Fundo fosse utilizado na propaganda doutrinária e política por meio do Instituto de Instrução e Educação Política, destinado a formar, aperfeiçoar e renovar quadros e líderes partidários, conforme redação do artigo 118, V. Na legislação vigente, a preocupação com o caráter pedagógico dos partidos políticos foi acrescida, visto que ampliada a compulsoriedade da alocação de 20% dos recursos recebidos pela agremiação a esse tipo de atividade.

Outro aspecto importante observado é que os recursos efetivamente transferidos do Tesouro para o Fundo eram escassos em tempos anteriores à ordem constitucional vigente. Com a Lei dos Partidos Políticos, o valor repassado

---

[68] RABAT, Márcio Nuno. **Fundo Partidário**. Brasília; DF, Câmara dos Deputados. Jul. 2013. Consultoria Legislativa Nota Técnica. p. 13. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2013_3026.pdf >. Acesso em: 4 abr. 2016.

ao Fundo Partidário tornou-se, nos termos do artigo 38, inciso V, dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Conforme discutido ao longo do presente estudo, esta regulamentação continua sendo o principal alvo de mudanças do cenário político do país nos últimos anos.

Além de estabelecer regras para criação de um Partido, a Lei também estabeleceu as diretrizes relacionadas ao financiamento público de partidos políticos no Brasil. Atualmente, esta é a principal Lei que compreende as normas referentes ao Fundo Partidário. Diferentes resoluções, aplicadas principalmente pelo Tribunal Superior Eleitoral, modificaram alguns aspectos da Lei ao longo do tempo, especialmente nos últimos anos, devido à crescente preocupação acerca da Reforma Política, a qual nunca chegou a efetivamente a se concretizar.

A seguir serão apresentadas as normas atualmente vigentes sobre a administração dos partidos políticos. Em maiores detalhes, serão estudadas as previsões legais em relação aos recursos, regras de aplicações e penalidades referentes aos partidos políticos e ao Fundo Partidário.

Partidos Políticos são pessoas jurídicas de direito privado. Desta forma, são obrigados a se inscrever no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), nos termos do Código Civil. No que tange às questões intrapartidárias, a Lei dos Partidos Políticos garante plena autonomia na definição de sua estrutura interna, organização e funcionamento. Após adquirir personalidade jurídica na forma da lei civil, o partido deve registrar seu estatuto junto ao Tribunal Superior Eleitoral. O registro de estatuto é apenas permitido para partidos de caráter nacional, após comprovação do tecnicamente chamado apoiamento mínimo de eleitores, em 9 Estados da Federação, desde que em cada um deles haja comprovação da assinatura correspondente a 0,5% dos votos dados na última eleição a toda a Câmara dos Deputados. A veracidade das assinaturas deverá ser atestada pelos tribunais eleitorais estaduais.

Caso não haja necessidade de novas diligências, o Tribunal Superior Eleitoral tem o prazo de 30 dias para deferir o registro. Uma vez com o estatuto devidamente registrado, o partido fica autorizado a participar do processo eleitoral, receber quotas dos recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão.

As regras referentes à criação do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos são arroladas no artigo 38 da Lei nº 9.096/1995. O Fundo Partidário é constituído por:

> I – multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II – recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III – doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário; IV – dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Conforme discorrido ao longo da tese, observa-se como esse montante orçamentário vem aumentando ao longo dos anos[69]. Os valores mensais oriundos do Tesouro Nacional, assim como multas e outras penalidades pecuniárias, devem ser depositados em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral no Banco do Brasil. O TSE deve repassar os valores aos órgãos nacionais dos partidos dentro de 5 dias. Inicialmente, foi previsto na Lei nº 9.096/95 que 1% do total do Fundo Partidário seria destinado em parte iguais e todos os partidos registrados no TSE e que 99% seriam distribuídos aos partidos seguindo a proporção dos votos obtidos na eleição anterior. Porém, o Supremo Tribunal Federal nas ações diretas de inconstitucionalidade nº 1.351 e nº 1.354, considerou tais regras inconstitucionais.

Nos anos de 2013 e 2015, foram propostas alterações referentes à distribuição do Total do Fundo Partidário. Atualmente, as regras de repartição do Fundo Partidário, determinadas por lei compreendem:

---

[69] Este aumento progressivo do orçamento destinado ao Fundo Partidário, com destaque para o ano de 2016, tem sido noticiado regularmente na mídia, será demonstrado ao longo do trabalho e também pode ser verificado em: BOLOGHESI, Bruno. Dentro do Estado, longe da sociedade: a distribuição do Fundo Partidário em 2016. **Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil.** Curitiba: v. 3, n. 11, jul. 2016. Disponível em: http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-3-n.-11.pdf. Acesso em: 29 dez. 2016.

> I – 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e (*Inciso I com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 13.165/2015)*
> II – 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (*Inciso II acrescido pelo art. 1º da Lei nº 12.875/2013)*

Os recursos oriundos do Fundo Partidário devem ser aplicados conforme determina o artigo 44. Após diferentes resoluções proferidas pelo TSE, a Lei nº 9.096/1995 estabelece que os recursos podem ser utilizados para:

> I – pagamento de pessoal, não excedendo 50% do total recebido para o órgão nacional, ou 60% para cada órgão estadual e municipal;
> II – propaganda doutrinária e política;
> III – alistamento e campanhas eleitorais;
> IV – criação e manutenção de *instituto* ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

As finanças e contabilidade dos partidos devem ser realizadas por meio de balanço contábil do órgão nacional, que deve enviar essas informações ao Tribunal Superior Eleitoral. O balanço dos órgãos estaduais, por sua vez, destinar-se-á aos Tribunais Regionais Eleitorais e o dos órgãos municipais, aos Juízes Eleitorais. No artigo 33, fica determinado que os balanços contenham:

> I – discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do Fundo Partidário; II – origem e valor das contribuições e doações; III – despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha; IV – discriminação detalhada das receitas e despesas.

A partir de 2017, os diretórios nacionais, estaduais e municipais deverão utilizar o Sistema de Prestação de Contas Anuais (SPCA), elaborado pelo Tribunal Superior Eleitoral, para confeccionar sua prestação de contas e encaminhá-la por meio eletrônico. As contas devem ser prestadas anualmente pelos partidos e entregues até 30 de abril do exercício seguinte.

Caso a Justiça Eleitoral constate que houve violação das normas legais ou estatutárias, o partido poderá sofrer suspensão do recebimento das cotas

do Fundo Partidário como penalidade. As sanções estão previstas no artigo 36 da Lei dos Partidos Políticos[70].

1.6. Análise da distribuição do Fundo Partidário ao longo de sua existência

Conforme observado por ADLA YOUSSEF BOURDOUKAN e MARIA DO SOCORRO SOUSA BRAGA, a parte do Fundo Partidário destinada a ser dividida igualmente entre os partidos nunca ultrapassou o limite de 20% de toda recurso. Ao longo de toda vigência do Fundo Partidário, sempre houve a tendência a concentrar a maior parte do montante nos maiores partidos. Apesar disso, a transição do governo militar para o período democrático refletiu-se em critério mais tênue sobre a sua distribuição.

> Entre 1965 e 1994 o critério de distribuição da maior parte dos recursos do fundo estava baseado no número de cadeiras por partido, enquanto que, a partir de 1995, o critério de distribuição da maior parcela de recursos passou a ser atrelado ao número de votos conquistados na eleição anterior. Ambos são critérios concentradores, mas a diferença é que no primeiro caso o efeito da fórmula eleitoral soma-se ao efeito do critério distributivo, aprofundando essa concentração de recursos nas mãos dos maiores partidos. [71]

As autoras também ressaltam que, durante a maior parte da história, houve regras impostas para que um partido conseguisse obter seu registro ou, ao menos, ser considerado como "partido em funcionamento", o que constituiu, segundo seus argumentos, barreira efetiva no acesso aos recursos do Fundo Partidário pelos pequenos partidos.

---

[70] Art. 36 da Lei dos Partidos Políticos:
I – no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica suspenso o recebimento das quotas do Fundo Partidário até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;
II – no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31 (*receber auxílio pecuniário de entidade ou governo estrangeiros; autoridade ou órgãos públicos, autarquias, empresas públicas ou mistas, entidade de classe ou sindical*), fica suspensa a participação no Fundo Partidário por um ano;
III – no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no *art. 39, § 4º*, fica suspensa por dois anos a participação no Fundo Partidário, e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder os limites fixados.

[71] BOURDOUKAN, Adla Youssef. BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público**. Perspectiva,** São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009, p. 145.

1.7. A dificuldade da responsabilização por desvios cometidos por dirigentes partidários

A Lei nº 13.165/2015, conhecida por minirreforma eleitoral de 2015, elaborada em pleno período de agravamento das investigações referentes às grandes operações da Polícia Federal, envolvendo partidos políticos e seus dirigentes (em especial a Operação Lava Jato), inovou no sentido de tornar mais difícil a responsabilização pessoal dos dirigentes que cometerem ilegalidades.

O tema, per si, já sugere certo contrassenso ao afrouxar as regras no momento em que são descobertos grandes escândalos de caixa dois e recebimento de recursos financeiros provenientes de propina.

Como tratado anteriormente, a Lei nº 9.096/1995 estabelece a obrigatoriedade de prestação de contas partidárias anuais. A Lei nº 13.165/2015 promoveu duas alterações importantes. A primeira foi a revogação do inciso II do art. 34, que determinava caber à Justiça Eleitoral, na decisão que julgasse as contas dos partidos políticos, fixar a *"responsabilidade dos dirigentes dos partidos e comitês, inclusive do tesoureiro, que responderão, civil e criminalmente, por quaisquer irregularidades".* A segunda incluiu o §13 no art. 37, segundo o qual:

> a responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido

Quanto a essa alteração, uma observação não pode passar despercebida. A mencionada alteração legislativa suprimiu regra que determinava a responsabilidade direta e genérica dos dirigentes partidários por *"quaisquer irregularidades",* ao mesmo tempo em que introduziu na legislação requisitos para que sejam verificadas responsabilidade relativa a irregularidades específicas: gravidade da irregularidade, conduta dolosa do dirigente, seu enriquecimento ilícito e a lesão ao patrimônio do partido.

Uma leitura mais atenta permite a observação de que a alteração em comento optou por dificultar a responsabilização dos dirigentes partidários, especialmente ao atribuir, além da gravidade e ocorrência de conduta dolosa,

também, a dupla necessidade de enriquecimento ilícito e dano ao patrimônio do partido. Sendo assim, de uma responsabilização genérica, capaz de permitir que dirigentes partidários integrassem o polo passivo de demanda judiciais que envolvam irregularidades dentro do partido, estabeleceu-se regras, cuja responsabilização é muito mais dificultosa.

A blindagem aos dirigentes é mais evidente quanto à exigência de dano ao patrimônio do partido, uma vez que mesmo irregularidades graves que tendam a aumentar o patrimônio da legenda estariam alheias ao controle previsto no mencionado diploma normativo. Danos à sociedade em geral e à democracia não seriam contemplados.

ROBERTA MAIA GRESTA[72] questiona essa alteração legislativa no sentido de verificar se essa nova redação deverá ser considerada como requisito a ser preenchido para que seja deferida a desconsideração da personalidade jurídica e consequentemente a responsabilização objetiva dos dirigentes.

Segundo a mesma autora,

> Na vigência da atual redação da Lei 9.096/95, foi editada pelo TSE a Resolução 23.464/2015, que revogou a Resolução 23.432/2014. A nova regulamentação não mais menciona a intimação dos dirigentes para recolhimento de valores, seja em caráter subsidiário ou solidário. Em lugar disso, prevê que a prestação de contas seja autuada "em nome do órgão partidário e de seus responsáveis" (art. 31). A sistemática da impugnação

[72] "A questão que se coloca, então, é se essa nova sistemática legal, que deixou de prever regra de responsabilização direta e genérica dos dirigentes partidários, abre ensejo para a aplicação do incidente de desconsideração da personalidade jurídica com a finalidade de alcançar o patrimônio daqueles, seja na fase de conhecimento, seja na fase de cumprimento de sentença, quando fixada devolução de valores ou multa na decisão de desaprovação de contas e o partido não tiver recursos para adimplir. Seriam os requisitos do §13 do art. 37 da Lei 9.096/95 os *pressupostos legais específicos* referidos no §4º do art. 134 do CPC/2015, que devem ser preenchidos para que seja deferida a desconsideração da personalidade jurídica?
Note-se que, na vigência da redação anterior da Lei 9.096/95, duas Resoluções do TSE haviam tratado de ponto omisso na legislação, relativo ao modo de integração dos dirigentes partidários ao processo de prestação de contas, para fins de responsabilização. A Resolução 21.841/2004 previa que, em caso de não recolhimento de valores relativos à irregular aplicação do Fundo Partidário pelo partido político em até 60 dias após o trânsito em julgado, os dirigentes partidários responsáveis pelas contas seriam intimados a promover o recolhimento (art. 34, §1º). Posteriormente, a Resolução 23.432/2014 revogou a anterior e determinou, na fase de execução, a intimação dos devedores *solidários*[72] para providenciarem recolhimento, ao Tesouro Nacional, dos valores fixados na decisão (art. 62, I, *b*) e previu, ainda na fase de conhecimento, um procedimento incidental de impugnação[72], para o qual deveriam ser citados os *responsáveis* para se defenderem das irregularidades (art. 38)." Verificar em: GRESTA, Roberta Maia. Intervenção de terceiros nas ações eleitorais coletivas: (novas) perspectivas de coletivização do processo a partir do cpc/2015. In**:** AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando; TAVARES, André Ramos. (Coords.) **O Direito Eleitoral e no Novo Código de Processo Civil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

> foi mantida (art. 38). A vigente Resolução reproduz o art. 37, §13 da Lei 9.096/95 no *caput* de seu art. 51, mas a este acresce dois parágrafos. O primeiro, diz que o critério para a responsabilização civil e criminal dos dirigentes "não impede que a autoridade judiciária, diante dos fatos apurados, verifique a incidência das regras e princípios constitucionais que regem a responsabilidade daqueles que manuseiam recursos públicos". O segundo indica que, detectadas irregularidades graves, a aplicação das sanções deve ser precedida de intimação para os fins do art. 38.

A autora salienta que, aplicada a Resolução nº 23.464/2015, os dirigentes partidários passam a ser considerados parte do processo de prestação de contas, uma vez que seus nomes constarão das autuações. Entretanto, ROBERTA MAIA GRESTA salienta que, mesmo cumpridos os requisitos legais, ainda restou bastante nebulosa a forma pela qual será eventualmente promovida a responsabilização destes pelo recolhimento de valores. A desconsideração da personalidade jurídica dos partidos para que seja alcançada a figura dos seus dirigentes, a fim de responsabilizá-los, é medida que se impõe. Todavia, pelo teor das mudanças legislativas apresentadas, ao menos, a partir de uma primeira impressão, essa medida demonstra-se ainda mais dificultosa.

1.8. A minirreforma eleitoral (Lei nº 13.165/2015) e a minimização das sanções por irregularidades no trato dos recursos do Fundo Partidário

Uma das mais benevolentes novidades trazidas pela Lei nº 13.165/2015 foi alterar a redação do artigo 37 da Lei nº 9.096/1997, no sentido de não mais permitir que sanções pecuniárias impostas a partidos políticos em razão da desaprovação de suas contas impliquem a perda de quotas do Fundo Partidário[73].

Pela nova redação, apenas será aplicada, exclusivamente, a penalidade da devolução do montante apontado como irregular acrescido de multa

[73] A antiga redação do artigo 37 da Lei nº 9.096/1997: "Art. 37. A falta de prestação de contas ou sua desaprovação total ou parcial, implica a suspensão de novas quotas do fundo partidário e sujeita os responsáveis às penas da lei, cabíveis na espécie, aplicado também o disposto no art. 28." Com a nova redação, o artigo passou a contar com a seguinte redação: "Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento)."

de 20%.

Em recente obra, MARIA CLÁUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO revela uma importante conclusão sobre essa nova redação

> Com que se implementou, internamente, na Lei nº 13.165/2015, inquestionável lógica sistêmica: se o fundo partidário, agora, passou a se qualificar como fonte por excelência dos recursos necessários à sobrevivência das agremiações partidárias, desarrazoado seria, agora, permitir que sanções pecuniárias pudessem comprometer de maneira significativa o acesso a tais quotas, colocando em risco a própria subsistência das agremiações, em visível ofensa ao art. 17 da Carta Política.[74]

Ainda nos termos da nova legislação, o prazo de pagamento será de um a doze meses, o qual deverá constar da decisão de desaprovação de contas com base no princípio da proporcionalidade. No caso, o pagamento do valor nominal dar-se-á por meio de descontos nos futuros repasses de quotas do Fundo Partidário. Entretanto, o parágrafo 9º da Lei nº 9.096/1995, também incluído pela Lei nº 13.165/2015, veda que haja desconto nos repasse das quotas durante o segundo semestre do ano em que se realizam as eleições.

Outro ponto importante a ser destacado é o prazo decadencial de cinco anos para que as contas anuais das agremiações políticas sejam julgadas pelo juízo ou tribunal competente. A esse respeito, a nova legislação mostrou-se lacônica, pois múltiplas são as situações de condenação ainda *sub judice*, impostas quando da vigência da legislação antiga, a qual aplicava a sanção da perda de quotas provenientes do Fundo Partidário, ou até mesmo prestações de contas sequer apreciadas[75].

No que tange à jurisprudência sobre a nova legislação, até fevereiro de 2017, não houve nenhum caso, de maneira que é ainda desconhecido o tratamento jurisprudencial do tema.

---

[74] PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A retroatividade da *lex mitior* na seara eleitoral: uma análise das sanções pecuniárias impostas aos partidos políticos em prestação de contas partidárias (art. 37 da Lei n. 9.096), na perspectiva da lei n. 13.165/2015. In: CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira.; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Coords.). **Direito Eleitoral – Aspectos materiais e processuais**. São Paulo: Migalhas, 2016. p. 208.

[75] Ibid., p. 8.

CAPÍTULO II – PARTIDOS E TRANSFORMAÇÕES PARTIDÁRIAS NA ATUALIDADE

2.1. Partidos e sua importância como instituição política

Para falar sobre o financiamento da atividade partidária no Brasil é necessário que, mesmo em largas linhas, sejam tratados o surgimento dos partidos políticos[76] e a compreensão de seu papel nas modernas democracias ocidentais.

Na condição de atores primordiais na organização das democracias, os partidos políticos canalizam a opinião pública e atuam como agentes formadores da vontade política, uma vez que assumem o papel de intermediadores entre a sociedade civil e o Estado. CLÁUDIO LEMBO[77] afirma que os partidos políticos, por serem polos de convergência de conflituosidade, são atores inafastáveis para a difusão de múltiplas opiniões, filosofias e vontades presentes em todo o corpo social. Nesse sentido, partidos constituem o *locus* fundamental para que debates relevantes sobre a sociedade sejam realizados, pois essa ponte entre governo e povo, em um ambiente de grande contingente populacional e de democracia representativa, só poderia ser realizada por uma organização de pessoas, de natureza jurídica estável, cuja finalidade maior, por meio de eleições regulares e do apoio da própria população, é conquistar, exercer e se manter no poder para a realização de seu programa[78].

Mas a forma pela qual se encontram configurados juridicamente os partidos na atualidade encontrou, por grande tempo, resistência e desconfiança. A filosofia iluminista demonstrou hostilidade aos corpos intermediários, cuja

---

[76] Algumas definições de partidos políticos: "*Partidos políticos são associação voluntária de pessoas com a intenção de galgar o poder político por meios constitucionais"* Verificar em: FIELD, G.C. **Political Theory**. Londres: Oxford, 1956, p. 168; "*O partido político, a nosso ver, é uma organização de pessoas inspiradas por ideias ou movidas por interesses. Buscam tomar o poder, normalmente pelo emprego de meios legais, e nele conserva-se para a realização dos fins propugnados"*. Verificar em: BONAVIDES, Paulo. **Ciência Polítca**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 372; "*Partidos políticos são corpos formados a partir do tecido social que desempenham a função de canalizar as aspirações e projetos políticos de determinada gama de indivíduos, organizando-os para o fim de alcançar o exercício direto do poder".* Verificar em: TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. "10ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012, p. 825.

[77] LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**. São Paulo: Forense, 2009. p. 152-153.

[78] SANSON, Alexandre. A fragilidade do partido político no cenário brasileiro. **Revista Juris FIB,** Bauru, v. 2, p. 13-31, dez. 2011. p. 13.

fundamentação teórica principal advém da leitura de ROUSSEAU[79]. As múltiplas definições de partido, conspurcadas por equívocos conceituais de variadas naturezas, mantiveram os partidos políticos em situação de prolongada clandestinidade, desconhecimento e marginalização devido à relutância dos Estados em brindá-los com o reconhecimento jurídico[80]. Foi somente no século XIX que a teoria da representação, concebida no bojo das revoluções burguesas europeias que se contrapunham ao absolutismo monárquico, encontrou nos partidos políticos forma robusta para que se catalisasse de maneira mais sóbria e efetiva a vontade popular[81].

A representação é o meio pelo qual se pressupõe a coesão e conformidade entre os atos dos governantes e os anseios dos governados[82]. Eleva-se, pois, o ideário de que o mandato popular está imbricado na própria vivência partidária, razão pela qual, em geral, os partidos políticos monopolizam as candidaturas, uma vez que a filiação partidária é condição incontornável de elegibilidade. A maior parte das modernas democracias veda expressamente a chamada *"*candidatura avulsa*"*, sem que o candidato pertença a um determinado partido[83].

O reconhecimento da necessidade da existência de partidos como principais *players* do cenário político, com a redemocratização brasileira, além de pré-requisito para a conquista da democracia, como dito acima, também retoma a

---

[79] *"(...)soberania não pode ser representada, pela mesma razão que não pode ser alienada; ela consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade de modo algum se representa; ou é a mesma ou é a outra; não há meio termo".* Cf.: ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1989. *(Livro III; cap. XV).*

[80] CAGGIANO, Monica Herman Salem; LEMBO, Cláudio Salvador. Dos Direitos Políticos. In: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.). **Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 326-328; CAGGIANO, Monica Herman Salem. Partidos Políticos na Constituição de 1988. **Revista de Direito Público**. n. 94, abr./jun. 1990. p. 141.

[81] Sobre a relação entre representatividade e partidos políticos, Umberto Cerroni faz uma ressalva importante quando trata da formação dos partidos socialistas: *"na realidade, o partido político moderno não nasce apenas lá onde nascem os parlamentos, mas nasce também onde os parlamentos não existem, nasce antes dos parlamentos. É o típico caso da Rússia, onde o nascimento dos partidos políticos traz como um dos pontos fundamentais de reivindicação a constituição de instituições representativas. Portanto, se é verdadeiro que uma parte da atividade do partido político se desenrolará em razão da existência do Estado representativo, isto não significa que o partido político possa ser colocado em correlação exclusiva com a existência de corpos representativos"* Cf.*:* CERRONI, Umberto. **Teoria do Partido Político**. São Paulo: Livraria Editora Ciência Humanas, 1982, p. 13.

[82] HAURIOU, André; GICQUEL, Jean; GÉLARD, Patrice. **Droit constitutionnel et institutions politiques**. Dixième edition, Paris: Montchrestien, 1989, p. 130-131.

[83] Um exemplo latino-americano em que tal exigência não ocorre é a Colômbia.

ideia que tais entidades, ao mesmo tempo em que disputariam o poder por meio de eleições, seriam mantenedoras da estabilidade das normas democráticas[84].

Enquanto alicerce da funcionalidade governamental, HANS KELSEN sintetizou essa configuração democrático-institucional, denominando-a "*Estado de Partidos*"[85]. Na mesma esteira, LOEWENSTEIN[86] e BOBBIO[87] afirmaram que no século XX, independentemente de diversas conotações jurídicas que cada Estado nacional atribuiu aos partidos políticos, a soberania popular clássica foi ocupada por uma espécie de soberania dos partidos, pois por meio deles seria possível melhor sistematizar ideais e agendas a serem cumpridas.

Um dos primeiros autores a analisar o surgimento dos partidos foi OSTROGORSKI[88], ao observar as associações partidárias na Inglaterra ao longo do século XIX. O autor afirmava que as organizações partidárias só foram introduzidas no país depois de 1832. Antes disso, elas não possuíam existência fora do parlamento; mesmo porque, não precisavam. Antes desse período, o autor entendia que apenas a influência territorial que os políticos possuíam localmente era o que bastava para garantir os votos[89].

O ano de 1832 foi um grande marco no âmbito eleitoral da Inglaterra, dado que remete à promulgação do primeiro ato da "Reform Bill". Antes desse marco legal, não havia sequer uma lista com o registro dos eleitores ou qualquer

---

[84] *"Em verdade, no conturbado panorama dos anos 50 e 60 do século passado, um período de reconstrução após as devastadoras consequências do segundo conflito bélico mundial, agitado pela guerra fria, uma ameaça permanente à democracia que se instalava no ocidente, a figura do partido político, embora dura e severamente criticada e antagonizada, impactava o mundo político e jurídico demonstrando seus poderosos efeitos quanto à preservação e desenvolvimento da própria democracia." Cf.:* CAGGIANO, Monica Herman Salem. É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI. In: HORBACH, Carlos Bastide; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann. (Orgs.). **Direito constitucional, Estado de Direito e Democracia:** homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2011, p.1.*;* "(...)*emerges whenever the activities of a political system reach a certain degree of complexity, or whenever the notion of a political power comes to include the idea that the mass public must participate or be controlled*" Cf.: WEINER, Myron. **Political parties and political development.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1972, p. 3.

[85] KELSEN, Hans. **A Democracia.** 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 38-39.

[86] LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Editorial Ariel, 1976, p. 451.

[87] BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política.** v. 2. Brasília: UnB, 1998, p. 899.

[88] OSTROGORSKI, M. **Democracy and the Organization of Political Parties**. v. 1. Translated by Frederick Clarke, M.A. London: The Macmillan's Company, 1902. p.14.

[89] Antes de surgirem os partidos, Ostrogorski explica que havia o que ele chamou de "Political Clubs", que datam do século XVII. Posteriorme à "Reform Bill", o autor afirma que a primeira organização partidária central a aparecer foi o Carltom Club, formado pelos conservadores.

documento que comprovasse a qualificação deles[90]. O "Act of 1832", como ficou conhecido, buscava corrigir abusos e problemas nas eleições.

Mais tarde, a busca por cadeiras - e também por subvenções[91] aos candidatos - fez com que as organizações partidárias dentro do Parlamento se fizessem presentes por todo o país. Neste momento, organizações partidárias centrais surgiram e cresceram em Londres, dentro de agrupamentos políticos.

É também possível atribuir a justificativa para a necessidade da existência dos partidos políticos como uma das consequências da adoção do sufrágio universal. Ao longo de décadas, o voto censitário passou a ser progressivamente criticado e abolido, assim como as limitações impostas aos analfabetos. Quanto às mulheres, no século XX, foi-lhes conferido o direito de sufrágio e a faculdade de pleitear cargos públicos por meio de suas próprias candidaturas (gozo de capacidade eleitoral passiva). ROBERT DAHL[92] sintetizou a questão ao afirmar que nenhum ser humano passaria pela vida sem que se envolvesse em algum sistema político. Desta forma, o sufrágio emergiu como aspiração da maior parte do povo e, cada vez mais forte, tornou-se a ideia de correspondência entre a vontade dos eleitores e dos eleitos. Com a defesa de que sejam estabelecidos matizes e mecanismos imperativos para que haja correspondência entre mandatários e mandantes[93], os partidos políticos avultam sob a perspectiva de aglutinar forças sociais ao redor de ideologias, programas e projetos para a sociedade[94].

---

[90] OSTROGORSKI, M. **Democracy and the Organization of Political Parties**. v. 1. Translated by Frederick Clarke, M.A. London: The Macmillan's Company, 1902. p. 140.
[91] Ibid., p. 14.
[92] DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. Brasília: Editora UnB, 1981, p. 12.
[93] JEHÁ, Pedro Rubez. **O Processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil**. 2009. 427 p. Tese (Doutorado na área de Direito Público) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 23-25.
[94] O importante debate sobre a correspondência de vontates entre mandatários e mandantes continua atual. Dalmo de Abreu Dallari afirma que, embora o mandato eletivo tenha muito em comum com o conceito civilista de *mandato*, não se pode entendê-lo, exclusivamente, sob a óptica do Direito Privado. Segundo o autor, "*mandato político é uma das mais importantes expressões da conjugação do* político *e do* jurídico*, o que também influi em suas características mais importantes*". In: DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Ed. Saraiva. São Paulo. 24ª edição. 2003. p. 158. Gilberto Bercovici, ao tratar do Brasil, entende que *"No Brasil, a tradição política, no tocante à representação, gira em torno de três ideias fundamentais. A primeira é a do mandato livre e independente, isto é, de que os representantes, ao serem eleitos, não têm nenhuma obrigação, necessariamente, para com as reivindicações e os interesses de seus eleitores. O representante deve exercer seu papel com base no exercício autônomo de sua atividade, na medida em que é ele quem possui capacidade de discernimento para deliberar sobre os verdadeiros interesses de seus constituintes."* BERCOVICI, Gilberto. A origem do sistema proporcional no Brasil.

A vivência partidária, em cenário ideal de pluripartidarismo, proporcionaria a inexorável exigência de alternância no poder, impedindo que determinado grupo de pessoas se perpetue no comando da coisa pública indefinidamente. Essa alternância, além de renovar os quadros de comando estatal, também permite que a democracia permaneça no ordenamento jurídico pátrio sem supressões autoritárias[95]. Em igual importância, a existência de partidos de oposição que não possam ser mitigados pela força do Estado (o que também seria uma forma de autoritarismo) permite que seja colocada em prática legítima agenda fiscalizadora dos atos governamentais que visam ao melhor emprego dos recursos e expedientes públicos em benefício do bem comum[96].

Entretanto, desde a criação dos partidos políticos[97], estes sempre foram alvo de vigorosa crítica social[98], passando por períodos de maior ou menor marginalidade[99]. Ao analisar a democracia semidireta, RUBENS BEÇAK[100] explica a hostilidade aos partidos em suas origens, no início do século XIX:

In: COÊLHO, Marcos Vinícius Furtado; AGRA, Walber de Moura (Org.). **Direito Eleitoral e Democracia: Desafios e Perspectivas.** Brasília: OAB Editora, Conselho Federal, 2010, p. 128. Reinhold Zippelius, por sua vez, entende que, da mesma forma que o representante recebe da população o mandato, o que legitima sua atuação, o povo também teria que analisar se as escolhas políticas do representante estão em sincronia com a vontade dos representados. Para esse autor, seria imprudente permitir que os eleitos pudessem atuar de forma irrestrita, podendo, até mesmo, atuar de forma a satisfazer seus interesses particulares. In: ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do estado.** Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. Ed. Lisboa: Fund. Calouste Gulbenkian, 1997, p. 238.

[95] *"Poder-se-ia assinalar, até, que sem democracia, é provável que não tenha havido espaço para o desenvolvimento e reconhecimento dos partidos, porquanto foi em clima democrático e concomitantemente à democracia que esta figura se expandiu." Cf.: É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI.* In: HORBACH, Carlos Bastide; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann. (Orgs.). **Direito constitucional, Estado de direito e democracia:** homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2011. p. 4.

[96] CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Oposição na Política**: Propostas para uma Rearquitetura da Democracia. São Paulo: Angelotti, 1995, p. 34; DAHL, Robert, **Polyarchy – Participation and Opposition.** United States of America:: Yale University Press, 1973.

[97] Sobre a criação de partidos políticos, Maurice Duverger estabeleceu o que ficou conhecido como as chamadas "leis de Duverger", que podem ser sintetizadas: (i) o sistema majoritário de um só turno tende ao dualismo político; (ii) o sistema majoritário de dois turnos e a representação proporcional tendem ao multipartidarismo. *Cf.::* DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

[98] Em 1952 o cientista político Heinrich Heinrich Von der Gablenz afirmou, ao tratar dos partidos políticos alemães, que não havia forma mais fácil de conseguir aplausos do que xingando os partidos políticos. Cf.: GABLENZ, Heinrich Heinrich Von der Gablenz. Problemas da Democracia Partidária – América Latina à luz das experiências internacionais. Partidos Políticos: quatro continentes. **Caderno Adenauer.** n. 3. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007, p. 10.

[99] Na Argentina, por exemplo, somente com a reforma da Constituição Nacional, em 1994, é que os partidos políticos alcançaram status constitucional, com previsão no artigo 38.

[100] BEÇAK. Rubens. Democracia Moderna sua evolução e o papel da deliberação. **Revista de Informação Legislativa**. n. 199, jul./set. 2013 p. 12.

> É de se notar, portanto, que nesse primeiro momento, os partidos políticos são hostilizados e vistos como ameaça real à existência de um bem comum '(FERREIRA FILHO, 2011, p. 114)'. São mesmo entendidos como entidades dissociativas e que buscam a prevalência de um interesse particular sobre o coletivo '(DALLARI, 2012, p. 163)'.

Como definição, salvo em períodos autoritários, os partidos possuem personalidade jurídica de direito privado, voltados à defesa de interesses particulares, e com ampla liberdade para estabelecer seus estatutos, posição ideológica e bandeiras.

O Brasil experimentou a formação primitiva de organizações políticas desde o período colonial, especialmente por meio das Câmaras Municipais, estruturas políticas remotas, compostas por oligarquias locais[101]. Por outro lado, também existiam facções que perduraram até a dissolução da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, convocada em 1822, e que dividiam o debate político entre os defensores do estabelecimento de uma monarquia constitucional, liderada por D. Pedro, e os que defendiam a preponderância dos poderes provinciais e locais[102].

Já sob a forma de partidos políticos, estes perpassaram tanto o período imperial (Partido Liberal, criado em 1831, e Partido Conservador, criado em 1837) como também o período republicano[103]. Entretanto, a alternância entre

---

[101] As Câmaras Municipais eram órgãos de caráter oligárquico, compostas por membros "natos" (não-eleitos) e por representantes eleitos dentre os chamados "homens bons", proprietários residentes na cidade, exceto os considerados à época "impuros", devido à cor da pele (negros e mulatos) ou devida à religião (cristãos-novos). Essas organizações tratavam de vários assuntos como a nomeação de juízes, julgamento de pequenos furtos e injúrias verbais e decidiam questões locais. Correspondem a um precedente remoto da construção da vida política e eleitoral brasileira que, devido a seu profundo enraizamento na sociedade, foi o único órgão que sobreviveu por inteiro e até se reforçou após a Independência Cf.; FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,1995, pp. 64-65.; ALMEIDA, Renato Ribeiro de. Interesses partidários, personalismo, fisiologia e direito parlamentar. **Revista Científica Virtual da Escola Superior de Advocacia da OAB-SP**, São Paulo, n. 14. p. 56-61 Out. 2013. Disponível em: <http://www.esaoabsp.edu.br/revista/edicao14/index.swf >. Acesso em: 5 out. 2015. p. 57.

[102] JEHÁ, Pedro Rubez. **O Processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil**. 2009. 427 p. Tese (Doutorado na área de Direito Público) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 39.

[103] *"Na República, estes partidos estão representados, em cada estado, pelos velhos P.R. (P.R.P. ou P.R.M.) que os vêm dominando até agora. No Império eram simples seções dos grandes partidos nacionais: o Partido Conservador e o Partido Liberal" Cf.:* VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas**

regimes democráticos e autoritários obstou a formação de partidos políticos com sólida base ideológica, que fosse suficiente para afastar da vivência partidária o patrimonialismo e o personalismo das legendas[104]. São essa falta de raízes ideológicas históricas e a interrupção das ideias partidárias por períodos autoritários que tornam o sistema partidário brasileiro confuso e peculiar, embora se reconheça que a presença dos partidos seja salutar em um verdadeiro Estado Democrático de Direito[105].

Atualmente, no Brasil, a disciplina jurídica dos Partidos na Constituição pode ser encontrada no artigo 17, onde está previsto que os partidos políticos gozam de autonomia para operar criação, fusão, incorporação e extinção, desde que resguardados certos pilares do estado democrático brasileiro, como direitos fundamentais da pessoa humana, o pluripartidarismo e a soberania nacional. Os partidos, que possuem natureza jurídica de direito privado, na forma da lei civil, devem, obrigatoriamente, apresentar um caráter nacional e ter funcionamento parlamentar de acordo com a lei. Sua autonomia também abrange o direito de definir sua estrutura interna, organização e funcionamento

Uma vez que os partidos políticos são atores fundamentais nos sistemas eleitorais modernos, necessário é estabelecer regras claras e limites para sua fundação, fusão, existência e eventual extinção. Dentre as questões mais proeminentes, para que seja assegurada sua existência e continuidade, a maneira como se processará o financiamento de tais agremiações ganha relevância.

2.2. Partido de quadros e partido de massas

Sob a perspectiva clássica proposta por MAURICE DUVERGER[106], os partidos, enquanto organização de pessoas, são dotados do interesse de atuar

---

brasileiras: fundamentos sociais do Estado. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. p. 195.

[104] FLEISCHER, David V. Os partidos políticos. *In* AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.) **Sistema Político Brasileiro:** uma introdução. São Paulo: UNESP, 2004, p. 249.

[105] LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Raquel. **Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1986, p. 25; SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**. Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: UnB, 2000, p. 31.

[106] DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 99.

na vida política de uma nação, gozando de ampla liberdade para estabelecer seus estatutos, posição ideológica e bandeiras. Nesse caso, o mencionado autor distingue os partidos em dois tipos específicos, quais sejam:

(1) partidos de quadros, geralmente surgidos por destacadas figuras na sociedade, como intelectuais, empresários e profissionais liberais, que se organizam sob uma sigla partidária e passam a disputar eleições periódicas com o intuito de ocupar cargos públicos.

(2) partidos de massa, nascidos no seio dos movimentos sociais e que, com o passar do tempo, adquirem roupagem institucional. Esse modelo teve como primeiro exemplar o Partido Social Democrata Alemão, o qual buscava o maior número possível de filiados[107].

Ambos os modelos partidários convergem no objetivo de lograr o número máximo de cargos públicos elegíveis e, se possível, não permitir que as demais legendas vençam qualquer disputa[108].

Conforme pontuou DUVERGER, com o advento do século XX, se observou uma nova concepção de partido, diferente da observada no século XIX. Tal como destacou o autor, a substituição do sufrágio restrito para o sufrágio universal vai caminhar pari-passu com a modificação do partido de quadros para o partido de massas.[109]

Segundo DUVERGER, nos regimes censitários (regra observada no sistema político eleitoral do século XIX), não havia sentido arregimentar massas

---

[107] CAGGIANO, Monica Herman Salem. *É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI.* In: HORBACH, Carlos Bastide; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann. (Orgs.). **Direito constitucional, Estado de direito e democracia:** homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2011. p.13.

[108] Muitos importantes autores dialogaram sobre a célebre obra de Duverger. Entre elas merece relevo: SARTORI, Giovani. The Influence of Electoral Systems**:** Faulty Laws of Faulty Methods? In: GROFMAN Bernard.; LIJPHART, Arend. (Orgs.), **Electoral Laes and their Political Consequences.** Nova Iorque: Agathon Press, 1986; SARTORI, Giovani. **A teoria da Democracia Revistada**: o debate contemporâneo. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1991. v. 1.

[109] Como aponta DUVERRGER, essa evolução que conduziu partidos de quadro a partidos de massas vai, inclusive, afetar a noção de membro, o que terá um importante impacto e influência na modificação da estrutura partidária dos partidos à época. Cf.: DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 99.

sem influência política e sem direito a voto. O mesmo poderia se afirmar em relação ao financiamento partidário, uma vez que o "financiamento capitalista" era tido por natural e, como destacou o autor, não fazia sentido buscar outras formas de financiamento a fim de custear as atividades partidárias. Entretanto, com a abertura política e o advento do sufrágio universal, abre-se espaço para o surgimento dos partidos de massas, embora (seja preciso ressaltar que) esse surgimento não tenha se dado de forma imediata. [110]

A diferença entre esses dois modelos não é de tamanho, ou quantidade de membros, como enfatiza DUVERGER, mas de estrutura. Desta forma, partidos de massa e partidos de quadro diferenciam-se em relação a sua estrutura de funcionamento.

Assim, no partido de massa, observa-se educação e formação política, além da existência de contribuição financeira de seus membros. A propósito, os fundos são necessários para a manutenção da agremiação, para garantir a formação política, assim como custear as atividades cotidianas do partido. Como observa o autor, nesse sentido, o ponto de vista financeiro une-se à perspectiva política.

Com a irrefutável constatação de que a campanha eleitoral prescinde de recursos financeiros, foi necessário encontrar formas para subsidiar o partido e criar alternativas para substituir o clássico "financiamento capitalista" por um "financiamento democrático". Por essa perspectiva, ao invés de buscar financiamento de doadores privados para custear as campanhas (tais como banqueiros e industriais, por exemplo), fato que deixaria os candidatos dependentes desses segmentos, o partido de massas buscou dividir o custo das campanhas entre seus membros, de forma a escapar da dependência e da influência de setores diretamente associados às elites. [111]

---

[110] Como ensina DUVERGER, em um primeiro momento, o que se verifica é uma abertura gradual na estrutura dos partidos de quadros para participação política. Entretanto, nesse primeiro movimento, não é possível verificar uma base política de massas (embora, já se verifique a utilização da força das massas como uma força de apoio) e verificar qualquer mudança substantiva na forma de financiamento partidário que continua dependente dos grandes financiadores privados. Como observa DUVERGER, *"estava dado o primeiro passo, mas nada além do que um primeiro passo"*. Cf.: DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p.103.

[111] Convém pontuar, como aponta DUVERGER, que o sufrágio universal abre espaço para o desenvolvimento e organização dos partidos socialistas em vários países que buscavam aumentar o contingente de sua base de militantes e apresentar para a disputa dos pleitos candidatos oriundos

Por outro lado, DUVERGER ressaltou que o partido de quadros trabalha com uma lógica diferente. Essa forma de organização, conforme seu próprio nome sugere, tende a buscar e a reunir figuras notáveis, influentes e de prestígio na sociedade, a fim de que essa posição privilegiada possa garantir os votos necessários para o sucesso eleitoral tanto dos seus candidatos quanto do partido. Em caráter complementar, a influência desses atores também contribui com o ingresso de recursos advindos dos setores capitalistas tradicionais para o custeio das atividades partidárias.

Dependente do financiamento privado, o autor afirma que o que realmente importa é o prestígio social que os indivíduos do partido podem trazer à legenda. Assim, o que se busca valorizar é a capacidade desses atores em reunir, em torno de si, eleitores e organizar uma campanha eleitoral. Desta feita, diferente do observado no modelo do partido de massas, que busca angariar o maior número de adesões possíveis, no modelo do partido de quadro, o que se verifica é uma seleção que busca arregimentar apenas os que possuem determinado perfil para compor as fileiras da agremiação. Nesse ponto, o ingresso é restrito e para poucos.

DUVERGER também apresentou outros aspectos em relação à diferenciação da estrutura partidária desses dois modelos. Uma diferença relevante corresponde à constatação de que os partidos de quadro dispõem de comitês e são mais descentralizados e articulados. O autor saliente que, por outro lado, os partidos de massa são mais centralizados e articulados.

Outra diferença relevante é que o partido de quadros dispensa a adesão formal, condição necessária para fazer parte do partido de massas, que visa comprometer o ingressante com a organização partidária e manter a lealdade. Dada a posição social privilegiada dos seus membros, é dispensado qualquer tipo de adesão formal para entrada na agremiação.

---

da classe trabalhadora. Para isso, como o autor observa, era necessário o financiamento independente das atividades partidárias. Cf.: DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 103-109.

Mais recentemente, desenvolveu-se o conceito de partido militante, notadamente esculpido sobre atuação mais incisiva, a partir de uma espécie de síntese das duas modalidades[112].

A esse respeito, MONICA GAGGIANNO sistematizou a organização dos partidos da seguinte forma:

[112] CAGGIANO, Monica Herman Salem. *É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI.* In: HORBACH, Carlos Bastide; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann. (Orgs.). **Direito constitucional, Estado de direito e democracia:** homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2011. p.13.

Tabela 1 – Classificação tipológica dos de partidos segundo critérios diversos

Tipo de partido	Partido de quadros	Partido de massas	Partido de militantes
Unidade organizacional básica	**Convenção**	**Seção**	**Célula milícia**
Natureza e classe de seus membros	**Média**	**Trabalhadora**	**Média + trabalhadora**
Ideologia/tendência	**Conservadora/ Centro**	**Socialista**	**Comunista/fascista/nazista/religiosa**
Articulação	**Fraca**	**Forte**	**Muito forte**
Centralização (interna corporis)	**Fraca**	**Forte**	**Muito forte**
Disciplina	**Fraca**	**Forte**	**Muito forte**
Liderança	**Oligárquica**	**Forte oligarquia**	**Autoritária**
Elites	**Tradicionais**	**Desenvolvidas pelo partido**	**Desenvolvidas pelo partido**
Nº de membros	**Reduzido**	**Muito grande**	**Grande**
Entusiasmo dos membros	**Pequeno**	**Grande**	**Muito grande**
Atividades	**Políticas**	**Políticas e comunitárias**	**Política, pessoal e comunitária/religiosas**
Periodicidade das atividades	**Eleitorais**	**O ano todo/ permanentes**	**O ano todo/permanentes**
Importância da doutrina	**Reduzida**	**Acentuada**	**Muito reduzida**

Fonte: CAGGIANO, Monica Herman Salem. *É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI.* In: HORBACH, Carlos Bastide; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann. (Orgs.). **Direito constitucional, Estado de direito e democracia:** homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2011. p.13

2.3. Partido "*catch-all"*

Em artigo seminal, intitulado "A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental", OTTO KIRCHHEIMER[113], ao analisar o sistema partidário europeu, cunhou o termo "*catch-all*", com o propósito de denominar um novo tipo de partido que emergia como consequência das transformações ocorridas no sistema partidário e na sociedade europeia ocidental, especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial. Com esse termo, KIRCHHEIMER intentou caracterizar a situação dos partidos observados à época, apresentar as principais singularidades que os diferenciariam dos partidos de quadro e de massas, tal como haviam sido formuladas por DUVERGER. Seu trabalho também buscou analisar os aspectos que contribuíram para essa transformação.

De acordo com KIRCHHEIMER, uma das principais funções dos partidos junto à sociedade contemporânea era funcionar como elo de integração[114] dos diversos segmentos sociais na atividade política.[115] Tal como aponta

> Os partidos têm funcionado como canais para a integração de indivíduos e grupos na ordem política existente, ou como instrumentos para a modificação ou a substituição completa dessa ordem (integração-desintegração). Os partidos lograram determinar as preferências por certas ações políticas, assim como influenciar outros participantes do processo político a aceitá-las. Os partidos vêm indicando os ocupantes dos cargos públicos e apresentando-os à comunidade política para sua confirmação.[116]

---

[113] KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 7. p. 349-385. jan./Abr. 2012. p. 350.

[114] Segundo KIRCHHEIMER: "Por "integração política", queremos dizer a capacidade de um sistema político fazer com que os grupos e seus respectivos membros, previamente excluídos da política oficial, convertam-se em plenos participantes do processo político." Entretanto, como adverte: "Muitos dos partidos de massa, entretanto, sequer foram capazes de, interessados em, integrar seus membros na comunidade política existente. Ao contrário, o partido pode até mesmo querer incluir seus seguidores em suas fileiras para colocá-los em confronto com o aparelho de Estado." Cf.: Ibid., p. 358.

[115] Cabe destacar, como aponta KIRCHHEIMER que *"Nem todos os grupos burgueses aceitaram a necessidade de se transformar em partidos da integração. Enquanto tais grupos tiveram outros meios de acesso ao aparelho de Estado, eles acharam conveniente retardar o arranjo de contrapesos aos partidos de massa existentes, e ainda se mantiveram a utilizar os aparelhos estatais para evitar que os partidos de integração de massa se tornassem completamente efetivos no mercado político. Contudo, depois da Segunda Guerra Mundial, a aceitação da lei do mercado político tornou-se algo inevitável na maioria dos países da Europa Ocidental. Essa mudança, por sua vez, encontrou eco na mutante estrutura dos partidos políticos."* Cf.; Ibid., p. 361.

[116] Ibid., p.368.

Deste modo, ao analisar qual a função desempenhada pelos partidos de massa, o autor buscou destacar que, em certos aspectos, esses partidos preenchiam funções de *"integração social na sociedade industrial e integração política no âmbito do sistema político existente"*[117]*.* Ou seja, o partido atuava com um mediador dos interesses sociais, canalizando preferências e expressando-as de forma a integrar elos na sociedade, tais como movimentos e agrupamentos com interesses específicos, assim como influenciando nas ações do Estado, a partir da ocupação de postos nas esferas governamentais[118].

Contudo, as mudanças ocorridas na sociedade, particularmente as observadas nas bases social e econômica do cenário pós II Guerra Mundial[119], influenciaram de forma significativa as agremiações políticas. A Europa, devastada pela guerra, experimentou transformações que impactaram a base social e os estratos sociais existentes. As composições pré-estabelecidas não mais refletiam a realidade política e os anseios da época.

Por esse raciocínio, alterações na relação de produção, industrialização, mudança econômica, modificação dos aspectos relativos à forma de organização social, dos valores sociais, entre outros, forçaram os partidos a buscar, a qualquer custo, a ampliação de sua base partidária. Como destaca KIRCHHEIMER, "*sob as condições presentes de proliferação das orientações*

---

[117] KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 7. p. 349-385. jan./Abr. 2012. p. 360.

[118] Ao destacar a importância da nomeação para ocupar cargos públicos, KIRCHHEIMER pontua que *"*nomeações significam a perspectiva de um cargo político. O cargo político oferece a chance de provocar algum impacto por meio da ação governamental*."* Cf.: KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 7. p. 349-385. jan./Abr. 2012. p. 380.

[119] Conforme destaca Jairo Nicolau, em obra escrita originalmente em inglês, ao comentar acerca da relação entre partidos e democracia e sobre a evolução dos partidos políticos: *"The histories of modern democracies and modern parties commingles. The prevailing version of that composite history, bearing in mind what happened in Europe, points to three movements. The first is the transformation of Parliament into a fundamental arena of political deliberation peopled by organizations (the parties) with feeble links to society. The second movement is the expansion of the right to vote from a reduced number of citizens to practically all adults (universal suffrage). The ingress of thousands of voters in the political market produced an immediate response from the parties, which would inevitably change their nature. Upon a third movement, parties cease to be strictly legislative organizations and turn into vote-amassing structures capable of channeling the interests of thousands of voters newly included in the political system. In short, expanding the suffrage is associated with party transformation from strictly parliamentary organizations to organizations of intermediation between government and society."* Cf.: NICOLAU, Jairo. Parties and democracy in Brazil, 1985-2006: moving toward cartelization. In: LAWSON, Key.; PRAEGER, Jorge Lanzaro (Orgs.). **Political Parties and Democracy:** The Americas. v. 1. **Local:** Praeger. 2010. p. 101.

seculares e de consumo de massas, com os mutantes e menos intrusivos alinhamentos de classe, os antigos partidos de massa classistas e os partidos de massa confessionais estão sob pressão para se transformar em partidos populares catch-all[120].

Nesse contexto, a partir da segunda metade do século XX, pode-se observar uma mudança substantiva nas formas partidárias: partidos de representação individual, o "partido burguês", tendem a se tornar escassos; e "partidos de massas" que possuíam uma *"rígida linha divisória entre as classes e estruturas de clivagens mais marcadamente protuberantes"* começam a se transformar em partidos *catch-all*.[121]

KIRCHHEIMER observou que um importante fenômeno que possibilitou o surgimento do partido *catch-all* foi a desidelogização[122] da sociedade. Segundo o autor, o cenário de desiodeologização da Europa Ocidental permitiu não apenas a "emergência" dessa forma de partido com também a sua "proliferação". Como pontuou, a *"desideologização no campo político envolve a transferência da ideologia da filiação numa estrutura de metas políticas claramente visíveis para uma das muitas, suficientes mas nem de perto necessárias, forças motivacionais que operam na escolha dos eleitores."*[123] Em outras palavras, o aspecto que até então tinha como função propiciar a integração social tendia a perder o seu efeito. Isso ocorreu à medida que o eleitor, ao optar por não mais participar ou se afiliar a um determinado partido ou agremiação, permitiu a si mesmo considerar uma gama mais ampla de opções, mas sem se obrigar a se vincular a nenhuma. Assim, os partidos tendiam a perder bases, que até então eram cativas e estáveis, e viam-se

---

[120] KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 7. p. 349-385. jan./Abr. 2012. p.370.

[121] Como observa Kirchheimer: "No caso dos partidos de massa classistas, ainda que rudimentarmente, podemos distinguir três estágios aos quais foram submetidos nesse processo de transformação. Primeiramente, houve o período de reunião de forças, que durou até o começo da Primeira Guerra Mundial; então vieram suas primeiras experiências no governo durante os anos 1920 e 1930 (MacDonald, República de Weimar, Front Populaire), de certo modo insatisfatórias se confrontadas com as expectativas tanto dos seguidores dos partidos de massa classistas como das próprias lideranças, o que indicava a necessidade de uma base mais ampla de consenso no âmbito do sistema político. Esse período é seguido pelo estágio presente mais ou menos avançado de formação de grupos partidários do tipo catch-all, no qual alguns dos partidos ainda tentam manter sua clientela especial, a classe trabalhadora, e, ao mesmo tempo, procuram atrair uma variedade de outras clientelas." Cf.: Ibid., p.363.

[122] Pela descrição de OTTO KIRCHHEIMER o período em que o ocorreu o fenômeno da *desideologização foi em meados do século XX.*

[123] KIRCHHEIMER, Otto. op. cit., p.366.

impelidos a buscar repô-las (ou a amenizar as perdas sofridas). Enquanto isso, o eleitor, até então cativo, viu-se liberto à procura de novas opções, dessa vez não para se vincular, mas apenas como uma das mais variadas possibilidades disponíveis na sociedade.

Cabe salientar outro aspecto importante que contribuiu para emergência do partido *catch-all* (e que, em certo aspecto, está bastante correlacionado com o que já foi citado anteriormente): a competição. Tal como observa KIRCHHEIMER

> A conversão para o tipo de partido *catch-all* é um fenômeno associado à competição. Um partido está sempre apto a se acomodar aos estilos bem-sucedidos de seus competidores, por esperar os mesmos benefícios ou ter medo de perdas no dia da eleição. De modo oposto, quanto mais um partido se convence de que os resultados favoráveis de um competidor dever-se-iam somente a algumas circunstâncias não repetíveis, e que a capacidade do competidor de superar dissensões internas é um fenômeno temporário, menor é a chance de uma conversão completa e maior é a inclinação para agarrar uma leal – embora limitada – clientela.[124]

Diante da necessidade do partido manter-se viável na disputa eleitoral, inserido no cenário de perda da base eleitoral, proveniente das transformações sociais e da mudança do perfil do eleitor, os partidos buscaram reproduzir e copiar o movimento dos demais concorrentes, caso fosse exitoso. Isto porque, sem a base cativa que garantiria o suporte necessário para o êxito eleitoral, novas bases necessitariam ser incorporadas para repor as perdas sofridas. De tal forma que as fronteiras estabelecidas em relação a determinados eleitores, até então desconsiderados como possíveis adeptos, poderiam ser ultrapassadas caso a eficácia de tal ação se mostrasse vantajosa e resultasse em êxito para determinado partido.

A verificação de atitudes exitosas nessa esfera de ampliação de base acabou por estimular os demais partidos a adotar comportamentos semelhantes, o que, como apresenta KIRCHHEIMER, os levava cada vez mais para a conversão em partidos *catch-all*.

---

[124] KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7. p. 349-385. jan./Abr. 2012. p.368.

Dessa forma, KIRCHHEIMER assinala que, operada a transformação no partido em direção ao partido *catch-all,* os esforços *"antes voltados para o enquadramento intelectual e moral das massas"* [125] cambiam de direção, na perspectiva de focar o sucesso eleitoral da agremiação.

Nessa direção, *"esse partido está se concentrando mais completamente no cenário eleitoral, na tentativa de trocar a efetividade do debate mais aprofundado por uma audiência mais ampla e pelo sucesso eleitoral mais imediato"*[126]. O autor também destacou que *"a tarefa política mais estreita e esse objetivo eleitoral imediato diferem agudamente daquelas preocupações anteriores mais abrangentes; hoje tais preocupações são vistas como contraproducentes porque afastam segmentos de uma clientela potencialmente mais nacional"*[127]. Assim, observou que *"o partido não pode almejar capturar todas as categorias de eleitores, (...) pode nutrir uma expectativa razoável de capturar mais eleitores de todas aquelas categorias cujos interesses não lhe tragam algum conflito danoso"*[128].

O grande objetivo do partido, ainda segundo KIRCHHEIMER, passou a ser o fortalecimento cada vez maior no cenário eleitoral:

> Por razões eleitorais, o partido *catch-all* democrático intenciona lançar da maneira a mais abrangente possível uma rede sobre uma clientela potencial; deve continuar a expressar os amplos sentimentos de preocupação popular. Além do mais, empenhado em continuar no poder ou em se mover em direção ao poder governamental, ele desempenha essa função expressiva sujeita a múltiplas restrições e a considerações táticas cambiantes. O partido atrofiar-se-ia se não mais pudesse ser capaz de funcionar como intermediário na relação entre a população e a estrutura de governo, captando queixas, ideias e problemas desenvolvidos numa roupagem mais perscrutadora e sistemática em outras partes do corpo político. Já a cautela que deve ter em relação ao seu papel governamental no presente ou prospectivamente requer modulagem e restrição. A natureza mesma dos atuais partidos *catch-all* proíbe qualquer escolha entre essas duas performances. Ela requer dos partidos uma alternância constante entre os papéis de crítico e de apoiador do *establishment*; uma mudança dura de executar, porém, ainda mais dura de ser evitada.[129]

---

[125] KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7. p. 349-385. jan./Abr. 2012. p.362.
[126] Ibid., p. 362.
[127] Ibid., p. 363.
[128] Ibid., p. 365.
[129] Ibid., p.369.

Esse fortalecimento partidário e as mudanças na orientação ideológica alteram significativamente a relação entre partido e membros partidários. Por um lado, os membros partidários, inseridos em questões referentes à inserção permanência no poder. Por outro, a moderna sociedade de consumo pouco tendente a interessar-se por questões partidárias[130]. A preocupação centrada cada vez mais em aumentar o contingente eleitoral, em detrimento de defesa de determinados interesses específicos, puseram em campos opostos membros partidários e eleitores. Assim, com a necessidade focada em garantir êxito eleitoral, o partido abdicou de posicionamentos políticos mais sectários, ao passo que privilegiou o eleitor médio em detrimento dos membros e dos militantes. Refinar o discurso e suprimir antigas posições sectárias alcançaram garantir suporte e recrutamento de amplos espectros do eleitorado, ao passo que tendiam a limitar os compromissos assumidos[131].

> O potencial de integração do partido de massa *catch-all* baseia-se na combinação de fatores cuja finalidade resultante visível é a atração do máximo número de eleitores no dia da votação. Para obter tal resultado, o partido *catch-all* deve ter conseguido entrar em milhões de mentes como se fora um objeto familiar, preenchendo na política um papel análogo àquelas grandes marcas no mercado de artigos de consumo de massa universalmente necessários e altamente estandardizados. Não importa quais sejam as particularidades inerentes ao líder partidário, que, inclusive, garantiram sua ascensão no interior da organização, assim que for selecionado para a liderança, ele deve adaptar rapidamente seu comportamento segundo os requisitos da padronização. Há a necessidade de alguma diferenciação da marca, de modo a tornar o produto plenamente reconhecível, porém, o grau dessa diferenciação jamais deve ser tão elevado a ponto de fazer com que o potencial consumidor tema ser relegado ao limbo.[132]

Sobre os grupos de interesses e as relações com os partidos, também ocorreram alterações substantivas de um modo que levou à mudança de patamar e à garantia de maior independência entre ambos[133]. Desta forma, verifica-se um

---

[130] "As atitudes dos eleitores regulares – em contraste com as dos membros partidários e ativistas – confirmam o grau de incongruência entre a participação plena nos processos da sociedade orientada ao consumo de mercadorias e o velho estilo político que repousa sobre a necessidade social de uma radical mudança política."KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7. p. 349-385. jan./Abr. 2012. p.370.

[131] Ibid., p.375.

[132] Ibid., p. 371.

[133] "O clima das relações entre o partido catch-all e os grupos de interesse definitivamente sofreram mudanças desde os gloriosos dias do partido de massa classista ou dos partidos confessionais de integração: Cf.: Ibid., p.373.

movimento de mão dupla: tendo a necessidade de ampliar a sua base de eleitores, os partidos buscam dialogar mais e com os diversos espectros da sociedade, inclusive com os grupos de interesses, e, ao mesmo tempo, grupos de interesses buscam diversificar seu diálogo com os demais partidos, ampliando o contato e deixando de financiar e apoiar apenas um determinado agrupamento. Como destacou KIRCHHEIMER

> A propensão partidária para atrair o máximo de eleitores deve regular suas relações com os grupos de interesse de uma forma a não rechaçar eleitores potenciais que se identificam com outros interesses. Por sua vez, o grupo de interesse nunca deve pôr todos os seus ovos numa única cesta.[134]

Essa ampliação do espectro partidário tende a provocar um completa desvirtuação dos antigos e ideológicos interesses da agremiação. No partido *catch-all,* os novos compromissos, com objetivo de atrair o número máximo de eleitores, são processados de forma a apresentarem-se como aceitáveis aos maiores grupos de interesses, mesmo que esses grupos, por motivos históricos ou por tradição, por ventura, não estejam representados no partido governante"[135]. Como uma via de duas mãos, de um lado o partido, diante da necessidade de aporte financeiro, abre suas portas aos variados grupos de interesses existentes e atuantes na sociedade, inclusive por meio de assunção de compromissos. Já esses grupos buscam financiar os mais variados partidos, inclusive aqueles patidos com que, historicamente, não tenham nenhum tipo de relação.

Com essa nova realidade, observa-se que os partidos estariam se tornando mais propensos ao diálogo. Na afirmação de KIRCHHEIMER, *"libertos de seus desnecessários medos anteriores, assim como das propensões ideológicas e intenções futuras do partido de massa classista, tais tomadores de decisão chegaram ao reconhecimento do papel do partido catch-all como um provedor de consenso"*[136].

Evitar o conflito, antes de corresponder a um intuito pacificador da sociedade, na verdade, corresponde ao interesse dos partidos sob a classificação

---

[134] Ibid., p.374.
[135] Ibid., p.379.
[136] Ibid., p.381.

do *catch-all* de não permitir novos rearranjos no cenário políticos[137]. Novamente, KIRCHHEIMER entendeu ser essa a principal diferença entre esse modelo de partidos e os partidos de quadros e de massas propostos por DUVERGER

> É aqui que a diferença entre o tipo catch-all e a mais antiga forma do partido da integração se torna mais claramente visível. O partido catch-all fará seu máximo para estabelecer o consenso, de modo a evitar algum realinhamento partidário[138].

Tendo o partido se orientado exclusivamente para a disputa eleitoral e verificando-se a prevalência do interesse eleitoral em detrimento dos demais aspectos até então observados (como a relação entre membros partidários e partidos), a ocupação de postos governamentais torna-se o principal objetivo do partido *catch-all*[139]*.*

Posta tal análise, KIRCHHEIMER concluiu que poderiam ser identificadas as seguintes mudanças nas organizações partidárias: (1*) "a drástica redução da bagagem ideológica do partido"*; (2) o *"maior estreitamento entre os grupos de lideranças do topo das organizações, cujas ações e omissões agora são julgadas a partir do ponto de vista de sua contribuição à eficiência de todo o sistema social, ao invés de sua identificação com as metas particulares de suas organizações"*; (3) o *"rebaixamento do papel do membro partidário individual";* (4) a *"perda da ênfase na classe gardée, na classe social específica ou na clientela confessional em favor do recrutamento de eleitores da população em geral"*; (5) e, por fim, a *"garantia do acesso à variedade de grupos de interesse"*, por razões

---

[137] Sobre esse aspecto, é importante destacar que, ao discutir como o partido *catch-all,* que está no governo, busca tratar eventuais conflitos, "se ele estará satisfeito em exercer pressão por meio dos meios de comunicação de massa, ou tentará recriar uma base de massa militante", KIRCHHEIMER vai concluir que *"a própria estrutura do partido catch-all, a frouxidão de sua clientela, podem, já de partida, excluir tais ações de maior alcance. Sendo assim, o papel do partido político na sociedade industrial ocidental da atualidade é muito mais limitado do que poderia parecer quando vislumbrada sua posição de preeminência formal. Por intermédio de seu papel governamental, ele funciona como coordenador e árbitro das relações entre os grupos de poder funcionais. Por meio de seu papel eleitoral, ele produz aquela porção limitada de participação popular e de integração requerida das massas para o funcionamento das instituições políticas."* KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7. p. 349-385. Jan./Abr. 2012. p.382.

[138] Ibid., p.379.

[139] *"*A nomeação de candidatos para a legitimação popular, enquanto titulares dos cargos de governo, emerge como a mais importante função do atual partido catch-all*"*. CF.: Ibid., p.380.

financeiras ligados à imperativa necessidade de angariar recursos para as campanhas políticas.[140]

2.4. Partido profissional-eleitoral

Para desenvolver a caracterização do partido-profissional eleitoral (*the electoral-professional party*), ANGELO PANEBIANCO[141] buscou dialogar com dois tipos de análise existentes sobre modelos partidários e, que até certo ponto, são muito considerados pela Ciência Política: o modelo de partido de massas (ou partido burocrático de massas) de DUVERGER; e o modelo de partido *catch-all* de KIRCHHEIMER.

Com relação ao modelo de DUVERGER, o partido profissional-eleitoral se contrapõe no sentido de apresentar características bem distintas. Entretanto, referente ao modelo de partido *catch-all* de KIRCHHEIMER, o partido profissional-eleitoral possui traços em comum com essa tipologia, tais como: a desideologização, os fracos laços eleitorais estabelecidos entre partidos e eleitores, a centralização de poderes nas lideranças partidária, como ensinam HOPKIN e PAOLUCCI[142]. Dessa forma, o modelo proposto por PANEBIANCO poderia ser considerado como uma etapa de evolução do modelo *catch-all*.

Há, entretanto, um importante elemento adicionado por PANEBIANCO na construção de seu modelo de desenvolvimento partidário que o distingue do partido *catch-all*: a profissionalização da organização. Conforme sugere o autor, é justamente a partir da mudança partidária na direção do *catch-all* que a profissionalização foi incorporada na lógica cotidiana partidária. Em dado momento, tornou-se predominante, ao condicionar o sucesso da agremiação. Ao fazer tal transição, observa-se o surgimento do partido-profissional eleitoral.

---

[140] Ibid., p. 370-371.
[141] PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes. 2005.
[142] HOPKIN, Jonathan e PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organisation: cases from Spain and Italy. **European Journal of Political Research**, Netherlands, n. 35, p. 307-339. 1999.

Desta forma, a profissionalização consiste no resultado da dependência partidária de técnicas de marketing e de pesquisas de opinião pública, que foram inseridas conforme a necessidade do partido de apresentar-se competitivo nas disputas eleitorais. Esse processo também contempla a inclusão, cada vez mais necessária de especialistas (estranhos aos partidos, tais como consultores de marketing e analistas de pesquisa) no cotidiano das decisões partidárias, como estabelecem HOPKIN e PAOLUCCI.

De maneira sucinta, de acordo com PANEBIANCO, pode-se caracterizar o partido profissional-eleitoral a partir dos seguintes elementos, a saber:

> [...] a) Papel central de los profesionales (competencias especializadas). b) Partido electoralista, con débiles lazos organizativos de tipo vertical y que se dirige ante todo al electorado de opinión. c) Posición de preminencia de los representantes publicos; dirección personificada. d) Financiación a traves de los grupos de interés y por medio de fondos públicos. e) El acento recae sobre los problemas concretos y sobre el liderazgo. El papel central lo desempeñan los arribistas y los representantes de los grupos de interés dentro de la organización.[143]

Como se pode observar, a proposta formulada por PANEBIANCO dialoga com o modelo *catch-all* desenvolvido por KIRCHHEIMER (e, como já destacado, apresenta-se como uma evolução, isto é, um estágio superior no desenvolvimento partidário). Contudo, também se pode verificar que o autor buscou acentuar determinados elementos que caracterizam o partido profissional-eleitoral, enfatizando a diferenciação em relação ao tipo burocrático de massa de DUVERGER. Com a profissionalização do partido, a fim de promover com mais segurança o sucesso nas urnas, a agremiação modifica-se não somente aos olhos da sociedade, mas também, internamente, no bojo das relações estabelecidas entre seus afiliados e membros[144].

---

[143] PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido:** organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes. 2005. p.492.

[144] Como aponta PANEBIANCO, *"la socialización política deja de estar confiada predominantemente a las organizaciones de partido, y se hace más dependiente de los mass-media y de los contactos interpersonales favorecidos por el aumento de la movilidad horizontal. Los partidos, por tanto se ven obligados a especializarse más, y el paso de la participación 'de la cuna a la tumba' a una participación más limitada y parcial es una consecuencia de ello."* Cf.: Ibid., p.509.

Para PANEBIANCO, a consolidação do partido profissional-eleitoral é resultante de alguns aspectos que favorecem esse fenômeno. O primeiro é a modificação da estrutura social — tal como já observado anteriormente — a mudança da relação social e sua influência nas transformações da base partidária impactam diretamente a relação entre partidos e suas bases eleitorais, alteram sua composição e influenciam as demarcações ideológicas existentes, rompendo os limites instituídos até então, o que resultou na alteração significativa da configuração política pré-estabelecida.

O segundo aspecto refere-se à mudança na comunicação política e ao impacto dos meios de comunicação social, especialmente ao uso da televisão. A utilização dos meios de comunicação social influíram decisivamente na nova dinâmica partidária. Como observa o autor:

> Poco a poco, el papel central que en todas partes ha adquirido la televisión en la competición política, comienza a desplegar sus poderosos efectos sobre la organización de los partidos. Cambian las técnicas de propaganda y ello genera un terremoto organizativo: los viejos roles burocráticos pierden terreno como instrumento de organización del consenso y nuevas figuras profesionales adquieren un peso creciente .[145]"

Em referência ao papel da mídia PANEBIANCO busca acrescentar ainda que:

> Al modificar las formas de la comunicación política con un público más heterogéneo y en general más instruido, los mass-media empujan a los partidos a desarrolar campañas "personalizadas", centradas en los candidatos, e "issue-oriented", es decir, centradas en temas específicos de alto contenido técnico que deben ser confeccionados por los expertos en los distíntos campos. La televisión, junto a los grupos de interés, se convierte en una correa de transmisión entre los partidos y sus electores mas importantes (aunque precaria por definición) que las tradicionales organizaciones colaterales y que los funcionarios o los afiliados.[146]

PANEBIANCO afirma também que, graças à forte organização dos partidos burocráticos de massa, suas estruturas políticas permaneceram por grande tempo. Mas, com as mudanças na estrutura social e com o surgimento da

---

[145] PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido:** organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes. 2005. p.495.
[146] Ibid., p.495-496.

mídia, a parcela do eleitorado fiel se reduziu, não sendo mais capaz de assegurar a estabilidade eleitoral na maior parte das nações europeias[147].

Mais adiante, ao diferenciar as características do modelo profissional-eleitoral, em contraponto com o partido de massas de DUVERGER, o autor salienta que o partido profissional-eleitoral é fraco quando comparado ao partido de massas, o que sugere um processo de desinstitucionalização, com vasta autonomia e liberdade do eleitor.

> El partido burocrático de masas era una institución fuerte. El partido profesional-electoral es por el contrario, una institución débil. La transformación implica, por tanto, un proceso de desinstitucionalización La autonomía del partido respecto a su entorno se reduce y, simétricamente, aumenta la autonomía del elector respecto al partido (crece el peso político de los grupos de interés, y la tendencia a la "incorporación" de los partidos al Estado). Se reduce igualmente la coherencia estructural de la organización (al declinar el papel central de los aparatos burocráticos y debido a la profesionalización y al crecimiento de peso político-organizativo de los cargos electos). [148]

Recorrendo às formulações de KIRCHHEIMER, ANGELO PANEBIANCO buscou apontar três funções que poderiam ser consideradas como características dos partidos, quais sejam: (1) a função integrativa ou expressiva — os partidos estruturam as demandas gerais, de defesas, transformação da ordem social e política. O aspecto mais importante desta função corresponde à manutenção de uma identidade coletiva através da ideologia[149]; (2) a função de selecionar os candidatos para os cargos públicos e os ocupantes de cargos no Estado (formação da elite governante); e (3) a função de determinar a política estatal (a partir da participação das decisões do Estado que vão obrigar a todos)[150].

Observa PANEBIANCO que essas funções não são de monopólio exclusivo dos partidos políticos. Aliás, ao logo do tempo, os partidos gradativamente experimentaram uma redução do seu protagonismo no exercício dessas funções. Assim, de forma crítica, ao fazer um balanço do partido profissional-eleitoral e de suas atribuições, PANEBIANCO destacou que esse

---

[147] Ibid., p.496.
[148] PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido:** organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes. 2005. p.497.
[149] Na acepção de PANEBIANCO, *"*a ideologia é um mecanismo para diferir no tempo os benefícios (se aceita o sacrifício de hoje na esperança de uma sociedade melhor no dia de amanhã)*". Cf.:* Ibid., p. 499.
[150] Ibid., p. 499.

modelo de partido, ao certo, não contribui para fixar identidade coletiva. Esse "vazio de identidade", por sua vez, produz consequências como comportamentos políticos não convencionais, que facilitam a explosão de reivindicações corporativas e desencadeiam a *"multiplicação de estruturas de representação de interesses"*[151].

Quanto a capacidade de seleção autônoma de elites estatais, PANEBIANCO apontou que tal condição se deteriorou mediante a perda acentuada da capacidade de influenciar as escolhas de representantes para ocupação de cargos e espaços nas esferas de decisões governamentais. O partido, pois, perdeu sua influência na determinação das políticas públicas[152] do Estado, em detrimento do protagonismo imposto pela atuação dos grupos de interesses[153].

Por fim, de forma um tanto pessimista, PANEBIANCO observou que o êxito do partido profissional-eleitoral tende a criar mais problemas que revelar soluções, sobretudo por causa do distanciamento criado entre eleitor e partido[154]. Na avaliação do autor, sem uma identidade coletiva forte, o eleitor, embora mais idependente e exposto ao controle e a pressões das oligargias, encontra-se, também, mais desorientado:

> Sin embargo, el partido profesional-electoral crea también um vacío de identidades colectivas. El elector se hace más independiente, más autónomo, menos controlable y menos expuesto a las presiones de las 'oligarquias', descritas por Michels, pero también más solo y más desorientado.[155]

Tal desorientação, destacada pelos baixos níveis de institucionalização inerentes aos partidos, levaram PANEBIANCO a concluir que esta tendência é suscetível em provocar "turbulência" política, uma vez que ao se tornarem incapazes de vincular os eleitores a projetos coletivos mais sólidos, dado seu comportamento ambíguo e instável, os próprios eleitores se confundem com a lógica e a dinâmica partidária.

---

[151] Ibid., p.499.

[152] Recomenda-se, para aprofundamento nessa temática, a leitura de BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013. 319 p.

[153] PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido:** organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes. 2005.p. 500.

[154] Ibid., p. 509.

[155] Ibid., p. 510.

O Ministro RICARDO LEWANDOWSKI em sua análise sobre os partidos brasileiros, atribuiu a estas características do modelo profissional-eleitoral: "Quando as campanhas são muito curtas, há candidatos, que são vendidos como mercadoria. O marketing predomina sobre o conteúdo, o aspecto externo sobre o aspecto substantivo"[156].

2.5. Partido "business firm"

Em artigo intitulado *"The business firm model of party organization: Cases from Spain and Italy"*, JONATHAN HOPKIN e CATERINA PAOLUCCI[157], analisaram de que forma, no processo de institucionalização, as organizações partidárias se adaptam às pressões para um comportamento *"catch-all"* ou "profissional-eleitoral". Os autores examinaram, principalmente, como os novos partidos respondem a essa pressão e buscaram introduzir a noção de partido como *"the business firm"*.[158]

HOPKIN e PAOLUCCI observaram que muitos dos estudos realizados até então tinham como foco exclusivo a análise da atuação e do comportamento dos partidos mais tradicionais e estáveis (no caso em questão, a qual fazem referência, os partidos tradicionais europeus)[159], que em certa medida, possuem décadas de tradição e organização partidária. Contudo, enfatizaram uma importante lacuna no estudo dos novos partidos, os quais seriam menos estáveis e careceriam de inércia organizacional, dada a falta de tradição e enraizamento

---

[156] LEWANDOWISKI, Ricardo. Reforma Política: "Nenhuma democracia é viável com 27 partidos". **Conjur** São Paulo 6 jun. 2017. Disponível em: < http://www.conjur.com.br/2011-jun-06/entrevista-ricardo-lewandowski-presidente-tse > Acesso em: 9 fev. 2016.

[158] Esse modelo intitulado *"party as business firm"* conforme aponta JONATHAN HOPKIN e CATERINA PAOLUCCI *"is generated from rational choice assumptions and it is suggested that such a model can emerge when new party systems are created in advanced societies."* Cf.: HOPKIN, Jonathan e PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organisation: cases from Spain and Italy. **European Journal of Political Research**, Netherlands, n. 35, p. 307-339. 1999. p.307

[159] JONATHAN HOPKIN e CATERINA PAOLUCCI buscam partir de casos concretos para a construção dessa tipologia de partido. Para isso, analisaram partidos da Espanha e Itália, e buscaram descrever o comportamento desses partidos e de que forma eles se diferenciavam dos modelos existentes.

histórico, e seriam, particularmente, mais suscetíveis às mudanças nas formas de competição e na estrutura partidária[160].

Em relação ao partido como *business firm*, antes de tudo, é importante enfatizar que a contribuição trazida por JONATHAN HOPKIN e CATERINA PAOLUCCI se funda em dois aspectos que precisam ser destacados: o primeiro consiste em ofertar a devida atenção aos novos partidos que surgem no sistema partidário contemporâneo, verificar os efeitos da institucionalização do sistema partidário e seu impacto no desenvolvimento dos novos e dos "antigos partidos"[161]; o segundo corresponde à complementação que esses estudos trazem à contribuição do tipo de partido-profissional de PANEBIANCO.[162]

Sobre o primeiro aspecto, HOPKIN e PAOLUCCI, ao voltarem-se para as modificações no sistema partidário nas últimas décadas, reconheceram a tendência para que os partidos adotassem um comportamento *catch-all* ou "profissional-eleitoral". Entretanto, estas pressões seriam diversas de acordo com a condição do partido. Na compreensão de HOPKIN e PAOLUCCI, as pressões sobre as quais são sujeitos os "novos partidos", para o "profissionalismo eleitoral"[163], são maiores, de forma que eles são mais propícios a adotar esse tipo

---

[160] Para Hopkin e Paolucci, *"The impact of these changes on democratic governance can be far-reaching. This is particularly important for the party systems constructed in the new democracies emerging in Southern and Eastern Europe, where parties are unlikely to have progressed very far towards institutionalisation. The same point can be made for the new party systems emerging as a result of the collapse or radical transformation of existing democratic party systems – Italy in the 1990s and France in the late 1950s are the obvious examples of this phenomenon in post-war European history."* Cf.: HOPKIN, Jonathan e PAOLUCCI, Caterina, op. cit., p. 307-308.

[161] Conforme HOPKIN e PAOLUCCI destacam, os partidos políticos históricos (partidos clássicos) possuem certas limitações para responderem às oportunidades e às restrições da competição eleitoral moderna, isto porque permaneceriam enraizados em suas identidades originais e, desta forma, seriam menos suscetíveis ao comprometimento de suas bases eleitorais e sociais por ganhos imprevisíveis em curto prazo. Cf.: OPKIN, Jonathan e PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organisation: cases from Spain and Italy. **European Journal of Political Research**, Netherlands, v. 35, p. 307-339. 1999.

[162] A partir das contribuições de PANEBIANCO para chegar ao modelo proposto do partido *"business firm"*, HOPKIN e PAOLUCCI buscam pontuar que o partido profissional-eleitoral, em certo aspecto, se contrapõe ao partido burocrático de massas. Assim,apontam que *"the electoral-professional party has much in common with the catch-all party, in that it shares the features of de-ideologisation, weak electoral links, and centralisation of power around the party leadership [...] But Panebianco also introduced a new element […]: the 'professionalisation' of party organisations, by which he meant the increasing dependence of party politicians on outsiders with particular technical expertise (obvious examples of which are marketing consultants and opinion pollsters)*". Cf.: Ibid.,. p.308.

[163] A ideia do político profissional foi observada por MAX WEBER que identificou o sujeito que tem a política como única profissão, por se dedicar exclusivamente a ela e por ter nela sua fonte de remuneração. Cf.: WEBER, M. **Ciência e política:** duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1993.

de comportamento. Essa afirmação encontra guarida no argumento de que os novos partidos careceriam da "inércia institucional" (que poderia atenuar os efeitos dessas pressões).[164]

O segundo aspecto, referente à complementação ao tipo de partido-profissional de PANEBIANCO, HOPKIN e PAOLUCCI pontuaram que os impactos das mudanças da sociedade moderna alteraram as características dos partidos e do sistema partidário, fatos que reforçaram a perda da bagagem ideológica e agravaram o enfraquecimento dos laços partido-eleitor. Nesse cenário, também seria possível identificar uma maior centralização do poder em torno dos líderes partidários, com suas características pessoais[165].

A respeito dos veículos de comunicação de massas, segundo o modelo *business firm,* o partido, cada vez mais, utilizaria a campanha eleitoral como espaço para "vender um produto", sendo imprescindível a utilização de procedimentos de marketing e publicidade. Essas técnicas avançadas de persuasão estariam cada vez mais presentes no cotidiano partidário.

> Another important development, the extension of mass communications (particularly television) to every corner of society, has underpinned these changes, by permitting parties to mobilize support around party and leadership images carefully prepared by public relations consultants and media experts. Policy positions are elaborated by reference to opinion polling which sounds the electorate's views on contentious issues and provides information on those policy proposals most likely to attract the target electorate. The party's election campaign uses standard marketing and advertising procedures in order to 'sell a product' (political representatives arguing for public policies) as an enterprise would use them to sell private consumer goods.166

Dada a necessidade de buscar maximizar a mensagem partidária e ultrapassar bloqueios e barreiras eleitorais, observa-se intensa busca pela

---

[164] Segundo HOPKIN e PAOLUCCI os baixos níveis de institucionalização dos "novos partidos" têm importantes implicações, tendo em vista que: em partidos pouco institucionalizados, haveria poucas restrições à capacidade dos líderes partidários de seguir o modelo profissional-eleitoral; na ausência dos tipos de rigidez organizacional característicos de partidos altamente institucionalizados, as lideranças partidárias teriam muito mais liberdade de manobra; partidos pouco institucionalizados não teriam assegurado as garantias de participação e de apoio eleitoral de que os partidos estabelecidos geralmente desfrutariam (sugerindo que o fracasso do modelo profissional-eleitoral, ao contrário de trazer benefícios políticos, poderia ter consequências desastrosas para a capacidade de funcionamento dos partidos). Cf.: Ibid., p. 307.

[165] HOPKIN, Jonathan e PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organisation: cases from Spain and Italy. **European Journal of Political Research**, Netherlands, n. 35, p. 307-339. 1999. p.310.

[166] Ibid., p. 310-311.

profissionalização desses instrumentos. Com isso, especialistas em marketing são cada vez mais utilizados para a execução de tarefas, a ponto de, conforme HOPKIN e PAOLUCCI, verificar-se o uso sem precedentes desses instrumentos. Os autores também pontuam o uso de pesquisas de opinião como recursos estratégicos para negociar com aliados e/ou competir com adversários.

Em particular, sobre o papel da televisão e o seu uso, os autores ressaltaram a capacidade desse meio de comunicação em projetar a imagem de liderança carismática, de forma eficaz, nos lares da grande maioria dos eleitores[167]. Essa facilidade de acesso dispensa os métodos tradicionais de abordagem, como a presença física e a abordagem pessoal aos eleitores por intermédio de membros do partido e militantes[168].

Mais adiante, sobre a construção de novas lideranças, os autores destacaram a facilidade com que a televisão pode fabricar uma imagem de liderança carismática, quando utilizados os recursos de especialistas em marketing para esse propósito.[169] As transformações verificadas, oriundas das pressões realizadas pelo modelo *business firm* no bojo dos partidos políticos e na sua relação com o eleitorado, levaram os autores a sugerir que até mesmo a representação política seja assumida por organizações com pouca semelhança com as agremiações partidárias.[170]

Conforme HOPKIN e PAOLUCCI destacaram, o modelo *business firm* adotado decorre da crença capitalista na superioridade organizacional da empresa privada, a qual seria, em certa medida, também um possível substituto efetivo à classe política desgastada e desacreditada.

---

[167] "[…] *as is well-known, the ability of television to project a charismatic leadership image cost effectively in the homes of the vast majority of electors reduces the need for a mass membership to canvass supporters with traditional labour-intensive methods*" Cf.: Ibid., p.327.

[168] JEHÁ, Pedro Rubez. **O Processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil**. 2009. 427 p. Tese (Doutorado na área de Direito Público) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 31.

[169] "[…] *the ease with which television can manufacture a charismatic leadership image when the necessary expertise is available suggests that 'topheavy' parties, consisting of little more than a parliamentary elite and a skeletal territorial structure, are becoming increasingly viable alternatives to mass membership parties* HOPKIN, Jonathan e PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organisation: cases from Spain and Italy. **European Journal of Political Research**, Netherlands, n. 35, p. 307-339. 1999. p. 327.

[170] "*therefore suggests that the pressures towards electoral-professional models of party organisation can, in exceptional circumstances, lead to political representation being taken on by organisations which bear little resemblance to political parties in the accepted sense*" Cf.: ibid., p.329.

Dessa forma, como observam os autores, *"the party, instead of being a voluntary organization with essentially social objectives, becomes a kind of 'business firm', in which the public goods produced are incidental to the real objectives of those leading it"*[171]. Isto é, o partido se transmuta para além de agremiação, com objetivos essencialmente sociais, e torna-se uma espécie de "firma de negócios", cujos objetivos reais dessa organização são os de ser melhor sucedida, mediante desempenho satisfatório e maximização dos ganhos e resultados. O modelo *businness firm* é, nesse sentido, uma evolução do modelo profissional-eleitoral de PANEBIANCO, um estágio além na lógica do desenvolvimento partidário.

Posta tais análises, os traços característicos do partido *"business firm"*, como pontuaram os autores seriam: (1) um alto grau de centralização do poder em torno do líder do partido; (2) a ausência de uma ideologia partidária oficial; (3) ausência de uma base social identificável.

O primeiro ponto favorece o personalismo e o surgimento de líderes carismáticos, em especial, aqueles que conseguem bem utilizar os meios de comunicação de massa, sobretudo a televisão. Nesse caso, o partido é tido por mero instrumento para assunção de posições políticas, não mais um *locus* de debate e interlocução entre o governo e povo. O protagonismo das personalidades individuais que lideram o partido é potencializado tanto quanto for maior a ausência de um programa conhecido e ideologicamente coerente - justamente o segundo ponto apresentado.

Há um grau elevado de flexibilidade nos grandes temas políticos devido à ausência de compromissos ideológicos firmes e de relações estreitas com setores da sociedade civil. Os autores observam que a definição das políticas e os programas são fortemente influenciados pelos resultados das pesquisas de opinião pública e das pesquisas de mercado. Esse grau de volatilidade permite aos membros do partido *business firm* dirigirem-se ao eleitorado - munidos com seus levantamentos e pesquisas - no sentido de se apresentarem como portadores dos interesses e desejos da maior parcela da população.

---

[171] Ibid., p.311.

O terceiro ponto, o qual se correlaciona com os dois anteriores, consiste no fato de que a agremiação, ao tratar o eleitor como espécie de consumidor, em vez de como um cidadão identificado com as bandeiras partidárias, passa a não mais contar com um eleitorado fiel. Sendo assim, crises e problemas políticos de curto prazo apresentam potencial para pesadas perdas eleitorais, o que compromete a sobrevivência eleitoral contínua na condição de legenda forte[172].

HOPKIN e PAOLUCCI advertem sobre as consequências e efeitos nos sistemas partidários que a emergência desse tipo de organização potencializa. O modelo *business firm* teria mais aceitação nos novos partidos que não possuem a "inércia organizacional" para contrariar as pressões para a profissionalização[173]. Dada a dificuldade da criação de novas formas partidárias "a partir do zero" nas democracias ocidentais, seria provável que os partidos do tipo *business firm* se tornassem cada vez mais recorrentes e ainda minassem os tipos tradicionais e ideológicos de partidos, especialmente nas democracias recém-criadas ou nas que apresentam rápidas mudanças[174].

---

[172] "*Party bureaucracies are kept to a bare minimum, with technical tasks often 'contracted out' to external experts with no ties to the party. Grassroots membership is also limited, with a high proportion of party members being officeholders who see the party as a vehicle for acquiring political positions, rather than an end in itself. In the event of serious political setbacks such as the loss of government power, the business firm party can find itself reduced to a shell and unable to continue functioning […]. Moreover, the absence of a loyal core electorate makes such political setbacks far more likely. If a party's electoral strength is an expression of voters acting as 'consumers' rather than 'identifiers', short term political problems can result in hefty electoral losses […]. Of course, such an outcome is not inevitable: a business firm party can enjoy continued successes in mobilising support. However, its continued electoral survival is less predictable than that of a traditional party with a well-defined 'hunting ground."* HOPKIN, Jonathan e PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organisation: cases from Spain and Italy. **European Journal of Political Research**, Netherlands, n. 35, p. 307-339. 1999. p.333.

[173] Sobre esse aspecto, há uma importante distinção em relação aos partidos tradicionais. Como apontam HOPKIN e PAOLUCCI, ainda que os partidos tradicionais busquem adotar cada vez mais o marketing político para garantir o seu sucesso eleitoral, eles são limitados pela necessidade de respeitar sua ideologia partidária, a relação com suas bases partidárias e eleitorais. Como pontuam os autores, *"traditional mass parties have based their institutional solidity upon the bureaucratisation of their internal structures, which creates a body of party members with a vested interest in the party's survival, and the establishment of an 'electorate of belonging', a coherent social base which the party privileges in its political discourse and its impact on public policy, receiving in return a stable supply of electoral support".* Sobre o modelo *"business firm,"*, observa-se que, ao contrário, uma importante particularidade observada nesses partidos é de justamente não sofrerem constrangimento (ou sofrerem de forma reduzida) em relação a mudanças de posição a depender dos humores da opinião pública. Desta forma, como observam HOPKIN e PAOLUCCI, os partidos *"business firm"* seriam menos constrangidos e haveriam poucas restrições para variação de sua mensagem política a depender da mudança da opinião pública. Cf.: ibid., p.333.

[174] *"In broad terms, the business firm model tends to undermine the institutionalization of parties and party systems, and evidently this is a more serious matter for newly created parties in new or rapidly changing democracies".* Ibid., p.332.

Por fim, JONATHAN HOPKIN e CATERINA PAOLUCCI advertem que o modelo identificado é incapaz de cumprir algumas das funções-chave dos partidos políticos. Com discurso e posições pautados por comportamentos do mercado e pesquisas de opinião, tendem a não oferecer ao eleitor uma identidade política, fato que acentua o potencial para subversão em favor de interesses particulares e até individuais[175].

2.6. Partido Cartel

O conceito de partido cartel foi inicialmente proposto em 1992 por RICHARD KATZ e PETER MAIR[176] para definir partidos políticos caracterizados por usarem os recursos do Estado para manterem sua posição dentro do sistema político. Em 1995, os autores observaram que o modelo de DUVERGER de partidos de quadros e partido de massas, ponto inicial da pesquisa, não mais correspondia ao modelo de organização partidária existente. Nesse momento, os autores afirmaram que a relação entre partido e Estado, que se desenvolveu ao longo do tempo, havia sido subestimada[177].

Nos grandes partidos de massa, pressupõe-se que o foco central da atuação partidária seja a mobilização de um grupo social. O partido atua como *locus* da representação desse grupo, como forma de garantir seu sucesso eleitoral. Uma vez eleitos e para manter a própria permanência no poder por longo período, os partidos de massa refinariam seu discurso e, pouco a pouco, se transformariam no modelo *catch-all*[178], conforme já exposto, proposto por KIRCHHEIMER[179], em 1966, para definir partidos políticos que buscam atrair eleitorado heterogêneo.

---

[175] *In short, the business firm party is unable to fulfill some of the key functions which we have come to expect of political parties in Western democracies. It undermines stable party competition, creating the potential for party system 'turbulence', and fails to provide voters with a political identity. It also accentuates the potential for party government to be subverted in favor of particularistic, and even individual, interests. The apparent ease with which the business firm model can take root in new or crisis-ridden party systems poses particular problems for states, such as those in Southern Europe, whose party tradition is either limited or under threat. Cf.: Ibid.,* p.334-335.

[176] KATZ, Richard S.; MAIR, Peter**.** Changing models of party organization and party democracy. **Party Politics**, London, v. 1. n. 1. p. 5-28. 1995.

[177] KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Cadre, catch-all or cartel? A rejoinder. **Party Politics**. London, v. 2. n. 4. p. 525-534. 1996.

[178] YOUNG, A. P. Cartel Parties and Party Competition: Growth and Analysis. **Student Pulse**, Boston, v. 3. n. 1. 2011. Disponível em: http://www.studentpulse.com/a?id=368) Acesso em: 12 out. 2015.

[179] KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7. p. 349-385. Jan./Abr. 2012.

A transformação de um partido de massa em um partido *catch-all* presume, sob a mesma sigla partidária, a atração de grupos e agremiações diluídas ideologicamente, com apelos genéricos a todos os grupos sociais e cada vez mais voltadas para o sucesso eleitoral[180].

No ano de 2009, em uma revisão feita pelos próprios autores criadores da tese do partido cartel, RICHARD KATZ e PETER MAIR contaram como foi a construção da teoria a partir de uma análise de dados feita em 1980, que tinha por objetivo traçar como se dava a organização dos partidos em democracias bem estabelecidas[181]. Nesse novo artigo, os autores observaram que o conceito de partidos cartel foi proposto pela primeira vez como meio de chamar atenção aos padrões de coalizão interpartidária ou cooperação, assim como uma forma de enfatizar a influência do Estado no desenvolvimento das agremiações. O partido cartel ocorreria em sistemas democráticos que são caracterizadas pela interpenetração entre partido e Estado e pela tendência para uma colisão interpartidária.

Os autores chamam a atenção para dois aspectos importantes da teoria que se foram consolidando com o passar dos anos e com o aprofundamento das pesquisas. O primeiro é o movimento evidente dos partidos para com o Estado, no sentido de que a organização partidária se foi tornando cada vez mais dependente de regras e leis estabelecidas pelo governo. E os partidos, por sua vez, foram-se tornando mais definidos por suas regras institucionais[182].

A influência do Estado inclui o uso de quantias substanciais de recursos públicos para financiar organizações partidárias. A legislação partidária, alterada constantemente em benefício dos partidos, frequentemente acompanhada pela introdução de subvenções estatais, promoveria uma verdadeira relação de dependência, para a própria sobrevivência e continuidade do partido político, dos recursos públicos ofertados pelo próprio Estado.

---

[180] AMARAL, O.E. do. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura**. Revista Debates**, Rio Grande do Sul, v. 7. n. 2. p.11-32. 2013.

[181] KATZ, Richard S.; MAIR, Peter**.** The Cartel Party Thesis: A Restatement**. Perspectives on Politics**, Cambridge, vol. 7, n. 4. p. 753-766. 2009.

[182] *"(…) the evident movement of parties towards the state, in the sense that party organization was becoming ever more dependent on rules and laws laid down by government, and the parties themselves were becoming much more obviously defined by their institutional roles." Cf.:* KATZ, Richard S.; MAIR, Peter**,** op. cit. p. 755.

Os autores afirmaram que o conceito de que os partidos políticos passaram a ser muito influenciados pelo Estado já não é hoje mais impugnado. Nesse caso, merecem relevo as regras em relação ao serviço público de radiodifusão e mídia, os quais tornaram-se cada vez mais importantes para as campanhas partidárias; o acesso à máquina do Estado que os partidos desfrutam - e que proveu uma fonte de patrocínio e apoio; e o acesso direto ao Governo, que cria ambiente para negociações.

O segundo aspecto[183] ressaltado pelos autores sobre a sua teoria diz respeito à hipótese de que, se, por um lado os partidos são mais influenciados pelo Estado - e estão sendo desenhados cada vez mais próximos ao Estado - por outro lado, os partidos passaram a ser delineados cada vez mais distantes da sociedade[184].

Sobre essa temática, OSWALDO AMARAL apresentou relevante definição de partido cartel

> [...] o *partido cartel* seria então o resultado de uma linha evolutiva caracterizada pelos modelos de *partido de quadros*, *massas* e *catch all*. O que define o *partido cartel* são as suas relações com o Estado, apontadas como essenciais para a aquisição de recursos necessários para a sobrevivência da organização. Os principais indicadores dessa relação de dependência com o Estado são: a) A garantia de acesso a meios de comunicação de massa, especialmente à televisão, proporcionada pelo Estado por meio de regulamentação ou cessão direta em canais estatais para a comunicação com o eleitorado; b) O Estado é um importante mantenedor dos recursos humanos à disposição dos partidos. Assessores de parlamentares e membros do Executivo são pagos com recursos estatais e os funcionários do partido são mantidos, em grande medida, graças a repasses financeiros provenientes do Estado; c) A atividade e a organização partidárias são cada vez mais moldadas a partir da regulamentação estabelecida pelo Estado; d) O Estado confere legitimidade aos partidos políticos perante a sociedade civil quando estes ocupam cargos públicos; e) Os partidos utilizam recursos estatais para a distribuição de incentivos seletivos a seus membros ou grupos sociais que os apoiam (patronagem partidária)[185].

---

[183] *"In the first place, if parties were more influenced by the state, and were drawing closer to the state, then, in our metaphor, they were also likely to be drawing further away from society. This was hypothesized very clearly in the original paper, but without being comprehensively researched." Cf.:* KATZ, Richard S.; MAIR, Peter**.** The Cartel Party Thesis: A Restatement**. Perspectives on Politics**, Cambridge, vol. 7, n. 4. p. 753-766. 2009. p. 755.

[184] Os autores também sustentam que essa hipótese foi posteriormente validada por Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg's na obra "Parties without Partisans", que evidenciou o grande declínio de membros associados a partidos políticos nos anos 90, e pelo consistente declínio dos níveis de identificação partidária. Cf.: BIEZEN, Ingrid van.; MAIR, Peter. Party membership in twenty European democracies, 1980–2000. **Party Politics**, London, v. 7. n. 1. P. 5-21. 2001.

[185] AMARAL, O.E. do. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura**. Revista Debates**, Rio Grande do Sul, v. 7. n. 2. p.11-32. 2013.

De igual forma, PEDRO FLORIANO RIBEIRO, na tentativa de sintetizar o que grande parte da literatura vem convencionando como o conceito de partido cartel, apresenta que o sistema cartelizado corresponde ao cenário em que os partidos, tanto governistas quanto de oposição, cooperam com alguma frequência, de forma velada ou explícita, para assegurar sua posição dominante e seu acesso privilegiado a recursos estatais decisivos para a sobrevivência de todos, e que minimizam o custo das derrotas eleitorais. O autor também destaca que a maior autonomia das lideranças permite flexibilidade e pragmatismo necessários para atuação com outros partidos, ao mesmo tempo que reforça a dependência da agremiação dos recursos públicos[186].

PEDRO FLORIANO RIBEIRO também acrescentou o entrelaçamento com o Estado, somado a fatores estruturais, os quais levaram à alienação da sociedade. Dentre os fatores de destaque, o autor salientou a redução de participação e mobilização dos movimentos sociais, a dissolução das clivagens classistas e o alto custo de fazer política em tempos de comunicação de massa e profissionalização da atividade política[187].

Entretanto, embora tendo apresentado contribuições importantes para analisar o comportamento partidário e sua relação com o Estado, o modelo

[186] [...] se puede definir un sistema cartelizado como aquel en el que los principales partidos, de gobierno y oposición, cooperan con alguna frecuencia (de manera velada o explícita) para asegurar su posición dominante y su acceso privilegiado a recursos estatales decisivos para la supervivencia de todos y que minimizan los costos de derrotas electorales. La dependencia de los recursos estatales altera la correlación interna de poder a favor de la "cara pública" del partido (ocupantes de cargos públicos), que pasa a dominar los órganos partidistas. Este liderazgo partidista, a su vez, busca reforzar su posición mediante estrategias de concentración del poder interno que perjudican las bases del partido. En una relación circular de causalidad, la mayor autonomía del liderazgo facilita la flexibilidad y pragmatismo necesários para la actuación concertada con otros partidos, al mismo tiempo en que el refuerzo de la posición del partido en el sistema aumenta su dependencia con relación a los recursos estatales y la fuerza del liderazgo en el plano interno.Cf.: RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.609.

[187] "El entrelazamiento con el Estado, sumado a factores estructurales, como los niveles reducidos de participación y movilización social, la disolución de los clivajes clasistas, los altos costos de hacer política en tiempos de comunicación de masas y la notable profesionalización de la actividad política (que eleva los costos de eventuales derrotas), conducen al alejamiento de la sociedad: aunque los partidos deseen mantener vínculos sociales, las condiciones estructurales y del sistema político hacen indispensables tales lazos." Ibid., p. 609.

sofreu críticas desde o início[188]. Faz-se salutar discorrer brevemente sobre as críticas dirigidas à proposição do conceito de partido cartel, tal como foi formulado por KATZ e MAIR.

Mais uma vez, PEDRO FLORIANO RIBEIRO destaca que é possível analisar as críticas ao modelo de partido cartel a partir de três perspectivas.

A primeira crítica seria a partir do plano sistêmico, isto porque, tal como apresenta RIBEIRO, os autores teriam dado muita importância paras as fronteiras contemporâneas entre a sociedade civil e o Estado, quando na verdade, no contexto de parcerias público-privadas e fortes grupos de interesses, estas fronteiras estariam cada vez mais tênues[189].

A segunda crítica fundamenta-se na compreensão de que fenômenos como clientelismo, patronagem, cooperação interpartidária e relações estreitas entre partidos e Estado não constituiriam novidade no século XX, mas aspectos recorrentes do sistema partidário, inclusive já analisados por outros autores, como ROBERTO MICHEL[190], na discussão sobre a oligarquia partidária.

Por fim, a terceira crítica seria direcionada à dificuldade de se demonstrar e de se distinguir o que seriam os benefícios direcionados à classe política como um todo e quais seriam os benefícios que favoreceriam apenas as principais forças políticas. Em outras palavras, seria controversa a discussão sob o que privilegiaria apenas uma parcela dos partidos e o que brindaria a todos.

Ademais, é importante observar, como salienta RIBEIRO, que em relação às discussões sobre cartelização dos partidos e do sistema partidário em diversos países, em especial, os partidos europeus, haveria incongruências nos

---

[188] Para compreensão mais detalhada das principais críticas a tese do partido Cartel, Cf.: KOOLE, Ruud. Cadre, catch-all or cartel? A comment on the notion of the cartel party. **Party Politics**. v. 2, n. 4, 1996.

[189] *(...) los autores atribuyen tonalidades demasiado fuertes a las fronteras contemporáneas entre sociedad civil y Estado, considerando las décadas de marcado intervencionismo estatal después de la Segunda Guerra Mundial, la acción de los grupos de interés y otros actores en los procesos de toma de decisiones, y, en décadas más recientes, las asociaciones público-privadas y redes de elaboración y gestión de políticas públicas. Con fronteras cada vez más tenues, no tiene mucho sentido hablar dicotómicamente de un desplazamiento de vínculos partidistas de la sociedade para el Estado."* RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.610.

[190] MICHELS, Robert. **Os Partidos Políticos**. Local: Brasília Editora Universidade de Brasilia, 1982.

testes realizados para verificação da hipótese de cartelização nesses sistemas partidário[191].

Merece também relevo a afirmação de PEDRO FLORIANO RIBEIRO que o modelo falharia ao tentar correlacionar financiamento público e cartelização no que tange à tentativa de articular as duas dimensões: sistêmica e organizativa[192].

> *En algunas ocasiones, incluso, los recursos públicos han ayudado a mantener el sistema más abierto y competitivo, frenando la cartelización que podría resultar de un sistema basado solamente en las donaciones de grandes empresas privadas, que prefieren invertir en los partidos principales*.[193]

SUSAN PHARR e ROBERT PUTNAM reconhecem, contudo, que apesar de nem todos aceitarem a tese do cartel em sua totalidade, é evidente a crescente incorporação de partidos ao Estado, e que esses atores compartilham cada vez mais propósitos e identidade. Existe uma lacuna visível que separa os partidos da sociedade em geral, uma crise de representatividade que tem contribuído para elevar o grau de desconfiança popular e descontentamento, sem precedentes na experiência das democracias firmemente estabelecidas no pós-guerra[194].

Conforme revisão dos próprios autores da tese, KATZ e MAIR, o trabalho original foi realizado a partir um banco de dados específico, que considerou os países do Oeste Europeu e dos Estados Unidos da América, observando, por meio de números e gráficos, como as agremiações partidárias se estabeleceram

---

[191] Segundo Pedro Floriano Ribeiro, os testes realizados não foram eficazes em demonstrar padrões de competência claros em relação à ação dos partidos na direção da cartelização. Segundo esse autor, conforme se tem observado por parte importante da literatura sobre o assunto, verificam-se muitas experiências distintas em relação a condições de volatilidade eleitoral, à fragmentação partidária, à entrada de novos competidores e a outros aspectos do sistema partidário, tanto em relação a casos positivos de cartelização como quando se observa casos negativos, nos quais não se observou esse fenômeno.

[192] Ribeiro observa que "Como señala Koole (1996), esta fragilidad podría incluso conducir a una contradicción no solo semántica, sino también lógica y conceptual insoluble: a partir de las contribuciones de Kirchheimer y Duverger, se puede considerar la existencia de un único partido catch all o un solo partido de masas en determinado sistema; con todo, ¿cómo hablar de un único partido cartel?" Cf.: RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.610.

[193] Ibid., p.610.

[194] PHARR, Susan J.; PUTNAM Robert D. **Disaffected Democracies.** Princeton: Princeton University Press, 2000.

desde os anos 60 em democracias consolidadas e antigas. Enfatizado pelos autores no artigo original, os dados mostraram a crescente dependência dos partidos em relação aos recursos públicos. Essa constatação confirmava a suspeita dos autores sobre a progressiva cartelização dos partidos[195].

No mesmo artigo revisional, publicado em 2009, os autores salientam que o conceito de partido cartel ganhou destaque em outros estudos sobre democracia pelo mundo. Na literatura, a tese tem sido alvo de testes empíricos, em que alguns estudos conseguiram certa confirmação, enquanto outros, aparentemente, fracassaram tentando encontrar provas confirmatórias. Como ocorre com todos os textos científicos, a tese dos autores citados também tem sido sujeita à avaliação teórica e ao criticismo.

Em sua reconsideração sobre a tese do partido cartel, RICHARD KATZ e PETER MAIR ressaltam que são necessárias mais pesquisas para que os indicadores empíricos se tornem mais específicos, considerando as duas principais vertentes da tese: sistema partidário cartelizado e partidos cartel individualizados dentro do referido sistema.[196] Algumas questões que deveriam ser estudadas, referentes aos indicadores de cartelização do sistema partidário, dizem respeito às instituições, como presença de regulações que não dizem respeito à sociedade civil e que são mais apropriadas para as entidades estatais, ou ainda para avaliar recursos do Estado destinados, em sua maior parte, aos partidos que já se encontram no governo. Por outro lado, um ponto possivelmente interessante a ser estudado como indicador de partido cartel seria o abismo entre membros formais e meros militantes. Poder-se-ia avaliar se as decisões tomadas pelas lideranças partidárias são consultadas entre os membros e apoiadores.

---

[195] KATZ, Richard S.; MAIR, Peter**.** The Cartel Party Thesis: A Restatement**. Perspectives on Politics**, Cambridge, vol. 7, n. 4. p. 753-766. 2009. p. 753-754.
[196] Ibid., p. 760-761.

2.6.1. Indicadores de cartelização de partidos políticos propostos na literatura estrangeira

Com o propósito de analisar a cartelização do sistema partidário, a partir de resultados empíricos, KLAUS DETTERBECK[197] em artigo intitulado *"Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behaviour among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom"*[198] esquematizou e resumiu as principais dimensões analíticas propostas por KATZ e MAIR, de forma a apresentá-las de maneira mais objetiva.

Segundo propõe DETTERBECK, analiticamente, existiriam três dimensões nas quais os referidos autores buscaram descrever as mudanças que os partidos sofreram desde a década de 1960 até a conceitualizão atual do modelo partido cartel[199]. As três dimensões a serem analisadas para verificação do sistema partidário seriam[200]: (1) o papel político: funções representativas versus funções

---

[197] DETTERBECK, Klaus. Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behavior among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom. **Party Politics**, London, n. 11, p. 173-191. 2005.

[198] Nesse artigo de 2005, Detterbek visa discutir, a partir das dimensões analíticas propostas por Katz e Mair, as mudanças ocorridas entre os principais partidos de quatro países da Europa (da Dinamarca, da Alemanha, da Suíça e do Reino Unido), com o propósito de mostrar como esses resultados empíricos podem contribuir para a elaboração do modelo do partido Cartel. Cf.: DETTERBECK, Klaus. Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behavior among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom. **Party Politics**, London, n. 11, p. 173-191. 2005.

[199] Conforme aponta DETTERBECK, embora as relações causais entre essas três dimensões não sejam claramente explicitadas por Katz & Mair em obra de 1995. "parece ser a lógica do argumento de que o aumento da vulnerabilidade (diminuição do número de membros do partido, aumento da volatilidade eleitoral) causou a mudança do partido". Ele observa que a vulnerabilidade provocou uma diminuição da capacidade dos partidos de desempenharem as suas funções representativas (por exemplo, a articulação de interesses), o que os levou a concentrar-se nas suas funções governamentais (por exemplo, constituição de maiorias parlamentares, aprovação de legislação) e buscou mecanismo de convivência (consenso) com seus adversários políticos, a fim de garantir os recursos necessários para a manutenção organizacional. Cf.: KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy. **Party Politics**, London, v. 1. n. 1. p. 5-28. 1995.

[200] Outra importante contribuição, ainda no âmbito internacional, se observa em SANDRI e PAUWELS, que intentam apresentar o conjunto de indicadores empíricos que são descritos na literatura para medir o grau de cartelização dos partidos. Seja embasado em desenvolvimentos teóricos, críticas ou análises empíricas, tanto a nível sistémico ou individual, quatro principais dimensões analíticas são utilizadas para medir o grau de cartelização: (i) O papel político **-** alguns pesquisadores estudam a evolução da função de articulação dos partidos e de seu papel político em relação a sua posição entre a sociedade e o Estado. A interpenetração entre Estado e partido constitui a principal característica teórica do modelo de partido cartel. As variáveis envolvidas nesta

governamentais; (2) A competição partidária: cartelização e exclusão; (3) as estruturas organizacionais: parlamentarização e o que denominou como “stratarchy”.

2.6.1.1. O Papel Político

Segundo DETTERBECK, com o passar dos anos os partidos políticos foram perdendo de forma gradativa a capacidade de cumprir as funções representativas para com a sociedade — tais como articulação de interesses, formulação de objetivos e propostas, mobilização política — ao passo que se envolveram mais fortemente na execução de funções governamentais — formação governamental e elaboração de políticas públicas. O autor enfatiza que, nesse processo de mudança partidária, haveria maior preocupação dos líderes com as exigências relativas à arena parlamentar, as quais se tornariam mais importantes que os espaços partidários, congressos, encontros, reuniões, que os espaços de discussão e formulação políticas, entre outros.

Assevera DETTERBECK que o partido cartel ostenta frouxa relação de envolvimento dos membros do partido e de grupos historicamente relacionados à atividade política, *classe gardée*, nas atividades partidárias. Por outro lado, ficaria evidente a predominância das funções governamentais e da dependência dos recursos estatais.

---

análise compreendem a regulação estatal dos partidos políticos, as práticas de beneficiamento pessoal por apadrinhamento e a dependência dos partidos no financiamento público; (ii) As estruturas organizacionais internas. Diversos estudiosos pesquisam a ascensão dos partidos nos cargos públicos. No modelo hipotético de partido cartel, essa abordagem mostraria os partidos como agentes do estado. O principal aspecto considerado nesta avaliação seria a relação de membros-elite e o papel desta associação, papel este pouco estudado; (iii) Os padrões de concorrência interpartidária. As pesquisas frequentemente focam em tipologias das campanhas eleitorais e no papel dos diferentes elementos que compõem os partidos durante as campanhas, assim como o acesso a coalizões governamentais. O estilo de competição inter-partidária e as barreiras criadas contra os recém-chegados também são analisados nesta avaliação; (iv) Metas e ideologia do partido. Diversos pesquisadores avaliam a busca de posições em cargos no governo e sua fraca distinção ideológica. Segundo os mencionados autores, as quatro principais dimensões analíticas utilizadas na literatura para avaliar o fenômeno de cartelização dividem os indicadores a nível sistêmico (1- papel político e 3-padrões de coalizão interpartidária) e a nível individual (2-organização interna e 4-metas e ideologia do partido). SANDRI e PAUWELS ressaltam ainda que o principal indicador para avaliar a cartelização do partido descrito na literatura é a dependência das finanças do partido dos recursos estatais conforme proposto pelo autor Haegel em 2008. Cf.: PAUWELS, Teun.; SANDRI, Giulia. Party cartelization and party membership in Belgium and Italy. In: Conference ‘Party membership in Europe. Explorations into the anthills of party politics’. 2008. **Proceedings**… Belgium. 2008, p. 3-4.

Dessa forma, ao observar o predomínio “quase exclusivo” do partido nos espaços parlamentares e governamentais, franquia-se aos partidos o acesso a uma nova fonte de financiamento mais estável para as suas organizações: o financiamento estatal. Essa modalidade permite que se tornem mais independentes dos filiados e militantes da legenda. Inclusive, em grau mais acentuado do recebimento de recursos públicos, o partido ganharia independência também sobre a influência e pressão dos possíveis doadores privados[201].

2.6.1.2. A Competição Partidária

DETTERBECK também destacou que a formação de cartéis possui dois aspectos em relação à competição partidária: cartelização e exclusão de competidores.

Com relação à cartelização, visa-se reduzir os custos da competição eleitoral, basicamente por meio da concessão aos perdedores, isto é, à oposição, de certa parcela de subvenções do Estado ou de nomeações/patronagem. Desta forma, mesmo os derrotados no processo eleitoral teriam garantido, ao menos, um espaço nos governos vitoriosos, independente de compor ou não a coalização vencedora. Tais derrotados também poderiam ser agraciados com uma parcela de recursos estatais para garantir a sobrevivência da organização partidária em períodos nos quais estiverem ausentes dos espaços públicos governamentais.[202]

O modelo cartelização do sistema partidário, quanto aos mecanismos que impeçam os novos competidores de chegar à arena de disputa, pretende assegurar a posição atual dos partidos já estabelecidos contra a entrada de novos competidores. Para a consecução desse intento, criam-se mecanismos como cláusulas de barreira e desempenho, exclusão de cargos governamentais e, até

---

[201] Ibid., p.3-4.

[202] Com relação ao nível da competição partidária, DETTERBECK aponta que a necessidade mutuamente compartilhada de garantir o fluxo de recursos estatais mudou as relações dos adversários políticos uns com os outros. Com isso, em um processo de aprendizagem social – que seria facilitado pela interação diária de políticos profissionais de diferentes partidos no parlamento - os atores do partido perceberam que há interesses comuns entre a "classe política", o que estabeleceu as bases para a ação coletiva. Cf.: DETTERBECK, Klaus. Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behavior among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom. **Party Politics**, London, n. 11, p. 173-191. 2005.

mesmo, impede-se que novas legendas tenham acesso a fundos públicos e aos veículos de comunicação de massa (tempo de rádio e TV).[203]

Desta forma, DETTERBECK assevera que a formação de um cartel partidário pode constituir um problema fundamental para as nações democráticas, uma vez que se nega aos eleitores a possibilidade de escolherem uma nova alternativa política, haja vista que, ao fim e ao cabo, *"nenhum dos principais partidos está definitivamente fora do jogo político"*. O autor sustenta que, ao longo tempo, a cartelização tende a ampliar o fosso entre eleitores e políticos. O resultado final dessa anomia seria o desafio cada vez maior de legitimar decisões políticas.[204]

2.6.1.3. A dimensão organizacional

Com relação à dimensão organizacional, conforme apontado por DETTERBECK, busca-se avaliar como está o equilíbrio de poder dentro dos partidos. Para o autor, a "mecânica" de tomada de decisão interna é determinada pelos recursos estruturais e materiais das variadas "faces" de dentro da organização. Identificar qual é a prevalência dessa face é imprescindível para se compreender para qual lado a balança do equilíbrio partidário tenderá a pender.

Como destaca DETTERBECK, o processo decisório interno depende da presença da legenda na utilização de cargos públicos, do seu acesso direto às decisões políticas, dos recursos e subvenções estatais recebidos e do acesso aos meios de comunicação de massa[205].

Para DETTERBECK, o domínio das instâncias executivas do partido pelos parlamentares, a marginalização dos ativistas e a profissionalização das campanhas eleitorais são indicadores organizacionais do tipo de cartel. Acrescenta o autor que outra importante característica organizacional do partido cartel consiste

---

[203] Isto pode ser conseguido, como aponta DETTERBECK, "por intermédio da criação de certas restrições para os partidos recém-chegados na competição eleitoral (por exemplo, barreiras), excluindo-os do acesso a subvenções públicas ou campanhas de mídia, ou excluí-los do acesso aos cargos governamentais, declarando-os inaceitáveis parceiros de coalizão". Cf.: Ibid., p. 175.

[204] DETTERBECK, Klaus. Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behavior among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom. **Party Politics**, London, n. 11, p. 173-191. 2005.

[205] Ibid., p. 177.

na autonomia vertical de diferentes níveis de partido. Nesse ponto, o autor sustenta que a elite nacional (parlamentarista) busca tentar garantir independência das demandas dos líderes regionais e locais dos partidos, no que se refere a questões políticas e estratégicas a nível nacional, ao passo que os estratos mais baixos (líderes regionais e locais) também buscam construir sua autonomia em suas próprias bases e domínios. Essa liberdade permite discutir alianças locais e escolha de candidaturas. Dessa forma, cada lado é encorajado a permitir que o outro tenha "mão livre" para decidir de forma a obter o melhor benefício. Isso, como salienta o autor, resulta no que ele denomina como *"stratarchy".*

A necessidade de liberdade de manobra para que os líderes partidários possam se concentrar nas funções governamentais e na busca de mecanismo de convivência (consenso) com seus adversários políticos, a fim de garantir os recursos necessários para a manutenção organizacional, levou-lhes a realizar reformas partidárias internas que visavam fortalecer, como diz o autor, o "partido em cargos públicos". Assim, como desdobramento dessas mudanças realizadas, as relações estabelecidas entre as organizações partidárias, profissionalizadas, e os cidadãos comuns, eleitores, tendem a se deteriorar e intensificar a tendência do partido caminhar na direção da dependência estatal. Ao mesmo tempo, esse cenário colabora para a constituição de coalizões partidárias díspares para manutenção de status e privilégios[206].

2.6.1.4 Modificações na tese do partido cartel sugeridas por Detterbeck

Partindo da proposta apresentada por KATZ e MAIR, DETTERBECK, diante de casos concretos, sugeriu algumas modificações, de modo a melhor adequá-la à atualidade.

O primeiro reparo feito, segundo o autor, refere-se à possibilidade de considerar que múltiplas causalidades podem incindir na direção da cartelização do

[206] DETTERBECK, Klaus. Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behavior among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom. **Party Politics**, London, n. 11, p. 173-191. 2005.

sistema, isto é, que tanto a vulnerabilidade dos partidos quanto a oportunidade política deveriam ser consideradas para explicar a tendência à cartelização.

Outro ponto refere-se a restringir a tese do cartel apenas aos seus elementos centrais. Como justifica DETTERBECK, a tese do cartel propõe observar a mudança significativa que ocorre nos partidos ao apontar para a simbiose entre partidos e o estado, assim como atenta para a crescente disposição dos partidos em cooperarem entre si, a fim de garantir maiores benefícios aos interesses próprios das agremiações.[207]

Por fim, o último reparo corresponderia ao que o autor chamou de "casos negativos", isto é, democracias onde existam certas condições favoráveis e desfavoráveis que facilitam ou dificultam o desenvolvimento de um cartel partidário.

Conforme destacado por DETTERBECK, os parâmetros institucionais mostraram-se importantes. Primeiro, o sistema eleitoral pode reforçar ou bloquear tendências de vulnerabilidade partidária e, deste modo, influenciar na percepção de crise nos partidos e aumentar a pressão para que os mesmos se adaptem. Da mesma forma, uma intensa força do partido no Estado tende a promover a capacidade da agremiação controlar seu próprio desenvolvimento organizacional, ao passo que pouca força diminui essa possibilidade.

---

[207] Sobre esses aspectos, DETTERBECK observa que no que diz respeito à dimensão organizacional da mudança de partido, de fato, haveria tendência a uma parlamentarização dos partidos; entretanto, a autonomia do "partido em cargos públicos" ainda permaneceria limitada, dado que ainda se verificariam esforços crescentes para integrar os diferentes níveis do partido (locais e subnacionais) nas executivas nacionais partidárias. No que diz respeito à posição dos partidos entre as esferas da sociedade e o Estado, ou seja, em relação ao papel político, Detterbeck salienta que, de fato, há certa tendência para afrouxar os laços sociais dentro dos partidos do cartel. No entanto, os vínculos organizacionais permanentes com a sociedade não foram completamente destruídos. Assim, como observa, ainda existe uma entrada popular na política partidária, de forma que os partidos se aproximaram da esfera do Estado, mas não há estranhamento total da sociedade. Em relação aos padrões de competição partidária, a mudança, como saleinta DETTERBECK, tem sido menos dramática do que foi postulada na tese do cartel. Primeiro, deve-se distinguir entre reformas institucionais (como, introdução de subsídios estatais) e decisões políticas. Em segundo lugar, os mecanismos de exclusão de novos partidos recém-chegados à arena politica não tem sido tão evidentes. Como observa, há, inclusive, locais onde os partidos já estabelecidos se recusaram a mudar as leis eleitorais para garantir sua posição, apesar da crescente fragmentação do sistema partidário, outro fator importante diz respeito aos subsídios públicos e ao acesso ao tempo de TV que em muitos paises acabaram por contribuír para a consolidação de novos partidos. Cf.: DETTERBECK, Klaus. Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behavior among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom. **Party Politics**, London, n. 11, p. 173-191. 2005.

Segundo, as tradições políticas de acomodação tendem a facilitar a formação de cartéis. Os atores políticos aprenderam a cooperar com os seus adversários políticos, resolvendo importantes questões políticas. Com isso, são estabelecidos compromissos, confiança mútua e uma melhor compreensão das necessidades uns dos outros, o que contribui para a dominação do processo político.

Por último, a profissionalização política facilita a formação de cartéis, porque os políticos de diferentes partidos não só trabalham juntos em diferentes contextos, coalizões, comitês parlamentares, mas também tendem a compartilhar interesses comuns, renda, reeleição, ambições de carreira, interesses organizacionais, subsídios estatais, patronagem, o que criaria disposição para cooperação institucional e interpartidária.

Em estudo recente, a relação entre o financiamento público e o fenômeno de cartelização, foi abordado por ANA CLAUDIA SANTANO.

> *En los sistemas con un claro desequilibrio a favor de las medidas de financiación pública, se abre espacio a la teoría de la "cartelización" de los partidos políticos, que sostiene que estos, una vez presentes en el espacio público estatal, acaban por comportarse como un cartel, como forma de mantener sus propios beneficios, y también perpetuar su posición dominante frente a la posible intervención de otras fuerzas políticas externas, generando una barrera casi imposible de traspasar para los partidos extraparlamentarios.*[208]

A autora relaciona a maior dependência de recursos estatais com a maior chance de cartelização partidária. Em suas palavras, uma vez inseridos no espaço público estatal, tendem a buscar seus próprios benefícios e a manutenção de sua posição dominante.

São com algum desses elementos que se buscará analisar, nos próximos capítulos, a hipótese de cartelização do sistema partidário brasileiro. Em especial, será analisada a atual composição do Fundo Partidário, o qual experimentou recente incremento no volume de recursos financeiros disponíveis aos partidos, e em que medida esse aumento tende a influenciar eventual cenário de cartelização.

---

[208] SANTANO, Ana Cláudia. **El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos em España**. Tesis (Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno) Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013. p. 502.

Como mencionado no primeiro capítulo, diante da proibição do recebimento de recursos privados oriundos de pessoas jurídicas nas campanhas eleitorais e diante do aporte financeiro do Fundo Partidário, a realidade política brasileira passará, cada vez mais, pela experiência da proeminência da participação estatal, a qual se tornará indispensável para a realização de campanhas de envergadura nacional.

CAPÍTULO III – O SISTEMA DE FINANCIAMENTO E SUA INFLUÊNCIA NA FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA BRASILEIRA

3.1. O fenômeno patológico do multipartidarismo brasileiro

Tido por retrógrado, atrasado e absolutamente instável[209], o sistema partidário brasileiro é criticado tanto por seus atores políticos quanto pela sociedade em geral. Nesse contexto de instabilidade, a legislação partidária brasileira incentiva a ocorrência de partidos políticos meramente formais, sem qualquer ligação com setores da sociedade. A ausência de regras mais rigorosas na formação de partidos permite que o Brasil seja o país democrático com maior número de agremiações partidárias, sem que tal dado torne sua prática democrática mais consolidada[210].

Em dezembro de 1979, a edição da Lei nº 6.767 acabou com o sistema bipartidário brasileiro. O então novo quadro normativo, sob a tese de que o pluripartidarismo era um "*pré-requisito para a conquista de uma democracia efetiva*", permitia a criação de um grande número de partidos políticos. Em um período em que o Regime Militar dava sinais de estar próximo do fim, tais partidos configurariam os *loci* principais na intermediação dos anseios da sociedade e do Estado – seriam os protagonistas no processo de redemocratização nacional[211].

O reconhecimento da necessidade da existência de partidos como principais *players* do cenário político, com a redemocratização, além de pré-requisito para a conquista da democracia, como dito acima, também retoma a ideia

---

[209] REIS. Daniel Gustavo Falcão Pimentel. **Financiamento da Política no Brasil.** 2010. 239 p. Dissertação de Mestrado (Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 26.

[210] *"O que dizer das instituições políticas? O mais sério é o caso do sistema eleitoral, que funciona mal e que criou o sistema partidário mais fragmentado que qualquer democracia no mundo. A coesão partidária e as coalizões partidárias são indispensáveis à administração da política democrática. No entanto, o Brasil produziu uma fórmula que virtualmente impossibilita tal comportamento partidário responsável. (...) O problema da ingovernabilidade adquiriu proporções dramáticas quando o governo Collor dependeu quase que inteiramente do uso da medida provisória para colocar em prática seu programa de estabilização, em 1990"* Cf.: SKIDMORE, Thomas. Partidos tornam o Brasil ingovernável. **Folha de São Paulo,** São Paulo, 14 ago. 1994. Caderno Especial, p. 2.

[211] SANSON, Alexandre. A fragilidade do partido político no cenário brasileiro. **Revista Juris FIB** Bauru, v. 2, dez. 2011, p. 13-14.

de que tais entidades, ao mesmo tempo em que disputariam o poder por meio de eleições, seriam mantenedoras da estabilidade das normas democráticas. HANS KELSEN sintetizou essa configuração democrático-institucional - enquanto alicerce da funcionalidade governamental - denominando-a "*Estado de Partidos*"[212].

Os partidos políticos, com o advento da Constituição Federal de 1988, deixaram para trás a natureza de personalidades jurídicas de direito público[213], com o necessário cumprimento do estatuto partidário imposto, tornando-se pessoas jurídicas de direito privado, livres para se organizarem no âmbito interno, da forma que lhes parecesse mais oportuno e conveniente[214].

Sob esse prisma, partidos satisfatoriamente estabelecidos apresentam um quadro de candidatos completo, em que sugerem aos eleitores nomes para ocupar todas as cadeiras em disputa. Mas esse não é o caso de parte significativa dos partidos brasileiros. Muitos não apresentam candidatos para todos os cargos em disputa, ou, quando o fazem, tentam apenas cumprir obrigações legais, como é o caso da imposição da quota mínima de 30% das candidaturas a cargos proporcionais, destinadas ao sexo com menor número de candidatos, o que, invariavelmente, no caso brasileiro, corresponde às mulheres. A esse respeito, o não cumprimento dessa obrigação pode levar a sanções, como o indeferimento do registro de candidatura de um homem[215].

MAURICE DUVERGER[216], HANS KELSEN[217] e OSTROGORSKY[218] afirmaram que os partidos políticos são atores inexoráveis para a manutenção das modernas democracias[219]. Entretanto, a inexistência de coerência partidária no

---

[212] KELSEN, Hans. **A Democracia.** 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 38-39.
[213] O Ato Institucional nº 2 (AI-2), de 1964, acabou com o multipartidarismo brasileiro. O Ato Complementar nº 4, de 1965, instituiu a criação de dois partidos nacionais: Arena (base de sustentação do governo) e Movimento Democrático Brasileiro (oposição). Ambos os partidos, ao contrário do que ocorre nas modernas democracias, com exceção da Alemanha (que possui caraterísticas especiais), tornaram-se personalidades jurídicas de direito público, o que, dentre outras possibilidades, favorecia o controle e ingerência dos militares nas questões intrapartidárias.
[214] A Constituição Federal de 1988, no artigo 17, estabelece a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, assim como reafirma a autonomia partidária.
[215] Art. 10º, § 3º da Lei nº 9.504/1997.
[216] DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
[217] KELSEN, op. cit., p. 38-39.
[218] OSTROGORSKI, M. **Democracy and the Organization of Political Parties**. v. 1. Translated by Frederick Clarke, M.A. London: The Macmillan's Company, 1902.
[219] LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1991. p. 152-153.

atual quadro partidário consubstancia cenário cuja fenomenologia patológica ganha relevo em diversas partes do mundo, como será melhor analisado a seguir.

No caso brasileiro, país com maior número de partidos políticos distintos, transcorridas dez eleições municipais sob a normatização trazida pela Constituição Federal de 1988, pouco mais de uma dezena de partidos elegeram pelo menos um prefeito nas capitais dos Estados nesse período. Na maior parte dos casos, os mandatos alteram-se entre os partidos grandes e alguns médios: PMDB, PSDB, PT, PSB, PFL (atual Democratas), PPB (atual PP), PDT e PTB; PL (atual PR), PPS e PSOL conquistaram uma prefeitura cada.

Percebe-se que, não obstante a existência de mais de três dezenas de partidos políticos existente no Brasil, a maioria jamais conseguiu eleger um prefeito em capital. Em alguns casos, há partidos que apresentam verdadeira vocação a não concorrerem a cargos majoritários e que, como regra, optam por realizar coligações com partidos mais estabelecidos.

Quanto à representação parlamentar, em quase três décadas transcorridas desde a redemocratização, há partidos que jamais conseguiram eleger um único representante para a Câmara dos Deputados, como é o caso do PSTU e PCO; outros que possuem bancadas diminutas, como o PSDC e o PRTB, embora tenham recebido certos montantes, o que será indicado no quadro subsequente, apresentando a quantia de recursos públicos que cada partido recebeu ao longo desse mencionado período[220].

[220] Tanto no Brasil quanto na experiência internacional, uma ressalva importante é que não se pode confundir a ocorrência de partidos meramente formais, com baixíssima penetração social, com os tradicionais partidos ideológicos. Os partidos verdes, pelo menos em sua origem, criados em vários países e, especialmente, os partidos de orientação marxista, não gozam de votação significativa. As posições extremadas dessas legendas, desde que comprometidas com a manutenção de eleições regulares e democráticas, não se confundem com fisiologismos e amorfismo de outras legendas, embora em ambos os casos ocorra baixa aderência social às bandeiras empunhadas.

Tabela 1. Distribuição dos recursos do Fundo Partidário em 2014[221]

Partido	Valor Total (R$)	%
PT	50.314.999,19	16,05
PMDB	35.935.894,67	11,46
PSDB	33.996.754,15	10,84
DEM	14.883.665,58	4,75
PP	20.301.561,46	6,48
PSB	18.693.888,52	5,96
PDT	12.232.228,44	3,9
PTB	11.961.753,56	3,82
PR	20.468.060,41	6,53
PPS	6.878.883,71	2,19
PV	9.750.907,75	3,11
PC do B	8.630.718,64	2,75
PSC	8.478.243,67	2,7
PSOL	3.967.874,46	1,27
PMN	2.538.942,17	0,81
PTC	2.254.243,29	0,72
PHS	2.611.521,17	0,83
PSDC	1.056.801,52	0,34
PT do B	2.418.285,96	0,77
PRB	5.671.383,18	1,81
PRP	1.387.889,69	0,44
PSL	1.894.615,42	0,6
PRTB	1.320.815,21	0,42
PTN	1.048.613,09	0,33
PSTU	803.924,45	0,26
PCB	553.396,10	0,18
PCO	514.094,44	0,16
PSD	18.578.099,24	5,93
PPL	559.860,97	0,18
PEN	906.782,72	0,29
PROS	493.873,68	0,16
SDD	7.092.439,70	2,26
Total	308.201.016,21	98,3
Saldo da Dotação*	5.293.805,79	1,69

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-distribuicao-do-fundo-partidario-duodecimos-2014>. Acesso em: 20 out. 2015.

[221] O Saldo da Dotação refere-se os valores bloqueados com base na Ação Cautelar nº 26-04.2014.6.0000 (PROS - R$ 5.293.805,79).

O número e tamanho relativo dos partidos configuram a característica da política democrática. A partir da necessidade de coligações amplas, um cenário multipartidário afeta diretamente a forma de governar, visto que coligações mais dilatadas, uma vez vitoriosas, exigem sua participação no governo que ajudaram a eleger. Em países com alta fragmentação partidária, como o Brasil, esse fenômeno implica o praticamente inevitável presidencialismo de coalizão[222], que para contar com maioria no Poder Legislativo, tende a cooptar partidos e políticos de diferentes espectros ideológicos, especialmente por meio do oferecimento de ministérios e cargos públicos.

Além da questão atinente às excessivas e amplas coligações, outra crítica feita ao sistema partidário brasileiro diz respeito ao uso de listas abertas nas eleições proporcionais. Segundo LUCAS DE OLIVEIRA GELAPE e RODOLFO VIANA PEREIRA[223], este é um dos pontos mais frágeis na legislação eleitoral brasileira. A principal crítica que os autores apontam ao modelo de lista aberta trata do estímulo à pulverização e do enfraquecimento partidário, já que a maioria dos candidatos não utiliza a divulgação de sua plataforma partidária durante a campanha eleitoral. Nesse sentido, é ofertada maior atenção às características pessoais dos candidatos, em detrimento do programa do partido.

O modelo de listas abertas favorece, também, o aumento da competitividade durante as campanhas e, consequentemente, torna as eleições mais caras, como demonstram os mencionados autores[224]:

> Essa competição é, supostamente, um dos principais fatores de encarecimento dos custos das campanhas eleitorais brasileiras. Campanhas mais competitivas necessitam de mais dinheiro, visto que os candidatos devem gastar mais para se diferenciar dos seus concorrentes (SAMUELS, 2001, p. 29). Como os candidatos no Brasil disputam não só contra candidatos de outros partidos e coligações, mas também contra seus

[222] ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5 a 34.1988. A temática do presidencialismo de coalizão, com o inchaço do Poder Executivo, que tende a ampliar sua atuação tanto no que se refere às funções administrativas quanto a seus cargos, dialoga também com o fenômeno da hipertrofia do Poder Executivo, quando esse passa a adotar práticas que, conforme a divisão clássica dos poderes, não seriam de sua competência. Recomenda-se, para aprofundamento nessa temática, a leitura de BEÇAK. Rubens. **A hipertrofia do executivo brasileiro o impacto da Constituição de 1988.** Tese de Doutorado em Direito - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. 184 p.

[223] GELAPE, Lucas de Oliveira. E PEREIRA, Rodolfo Viana. Anacronismo do Sistema Proporcional de Lista Aberta no Brasil. O caso das razões originárias de sua adoção**. Revista de Informação Legislativa.** Brasília, n. 205. P 261-279 jan./mar. 2015. p. 277.

[224] GELAPE, Lucas de Oliveira. E PEREIRA, Rodolfo Viana. op. cit. p. 266.

> colegas de chapa; as eleições se mostram bastante competitivas e, provavelmente, mais caras do que as existentes em outros cenários eleitorais. Além disso, defende Samuels (2001, p. 30) que, no caso brasileiro, *"para as eleições legislativas, as regras institucionais também aumentam o custo das eleições. [...] Geralmente, esses tipos de sistemas eleitorais centrados nos candidatos devem promover gastos de campanhas individuais relativamente altos".* No atual contexto nacional de crítica aos altos custos das campanhas eleitorais, essa crítica à lista aberta possui um papel relevante.

Soma-se a esses problemas a constatação de que um cenário partidário ultrafragmentado também dificulta as estratégias da oposição. A diversidade de partidos provoca a imediata diversidade de lideranças partidárias, cujos objetivos e interesses oposicionistas não necessariamente são convergentes, como é o caso nacional.

3.1.1. Número Efetivo de Partidos

Uma das formas de se estimar a relevância de um partido na arena eleitoral é por meio do cálculo do Número Efetivo de Partidos (NEP). O índice foi criado em 1979 por M. LAAKSO e R.TAAGEPERA, e permite avaliar o número de partidos existentes em um determinado sistema partidário a partir de seu tamanho e relevância. Ela pode ser medida em relação ao número de votos (número efetivo de partidos eleitos) ou pelo número de cadeiras (número efetivo de partidos legislativos). A comparação entre os dois reflete o grau de fragmentação partidária, que é gerada pela conversão dos votos em mandatos, uma medida central em estudos de sistemas eleitorais[225].

---

[225] *"The effective number of parties (Eff N) was devised in the late 1970s by Markku Laakso and Rein Taagepera as a measure of party system fragmentation. It is based on a fractionalisation measure proposed in 1968 by Douglas W Rae. 'Effective' is evidently employed in the sense of 'in effect' rather than 'efficacious' or 'successful in producing a result'. It is not uncommon to see Laakso and Taagepera's concept misrendered as 'the number of effective parties', which would be a different matter entirely. It can be measured at the level of votes (effective number of elective parties, Nv) or of seats (effective number of legislative parties, Ns). Comparing the two tells us about the degree of defractionalisation brought about by the conversion of votes into seats, which is central to the study of electoral systems. It generates a number that conveys information about fragmentation." Cf.:* LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe**. Comparative Political Studies**. v. 12: p. 3 a 27. 1979. Disponível em: <https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/effno.php>. Acesso em: 12 out. 2015.

Conforme revisado pelo cientista político SCOTT P. MAINWARING, o número efetivo de partidos no Brasil mudou rapidamente desde o movimento do bipartidarismo restrito em 1979. O sistema partidário foi do rígido bipartidarismo (1966-1979) para multipartidarismo incipiente (1980-1981), voltou ao bipartidarismo na maioria dos estados e a nível nacional (1982-1984), foi para moderado multipartidarismo com partidos dominantes (1984-1987) e evoluiu a multipartidarismo extremo sem partidos dominantes (1988-1999)[226].

Segundo o mencionado autor, as mudanças refletem alterações no número efetivo de partidos. O número era moderado em 1982 (2.39 na Câmara e 1.86 no Senado), mas, em 1990, passou a ser um dos maiores do mundo, com 8.65 partidos efetivos na Câmara dos Deputados. Apesar das regras, o Senado teve 5.54 partidos efetivos após as eleições de 1990. Em 1994, o número efetivo de partidos decaiu levemente para 8.13. Mesmo assim, 18 partidos venceram as cadeiras nas Câmaras Estaduais, e o maior partido conquistou 20.9% das cadeiras. No Senado, o número de partidos efetivos passou para 6.08.

Em estudo feito por DENISE FERREIRA[227], em 2008, foi avaliado em que medida a explosão da oferta partidária resultou em um número significativo de partidos relevantes no Brasil entre 1982-2006. Foi considerada a competição partidária nas eleições majoritárias (governos estaduais e senados) e proporcionais (Câmara Federal e Assembleias Legislativas Estaduais), usando o Número Efetivo de Partidos (NEP) como indicador.

"The effective number of parties in Brazil has changed rapidly since the move away from strict bipartism in 1979. The party system changed from rigid bipartism (1966-79) to incipient multipartism (1980-81), back to bipartism in most states and at the national level (1982-84), to moderate multipartism with a dominant party (1984-87), and to extreme multipartism with no dominant party (1988-present). This shift reflected in changes in the effective number of parties. It was moderate in 1982 (2.39 in the lower chamber and 1.86 in the Senate) (…) but by 1990 it was one of the highest in the world, with 8.65 effective parties in the Chamber of Deputies. Despite plurality-single-member-district electoral rules, the Senate had 5.54 effective parties after 1990 elections. In 1994, the effective number of parties in the lower chamber declined slightly to 8.13. Still, eighteen parties won lower-chamber seats, and the largest party conquered only 20.9 percent of the seats. In the Senate, the effective number of parties increased slightly to 6.08." Cf.: [226] MAINWARING, *Scott P.* **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil.** Stanford: Ed. Stanford University, 1999, pp. 128-129.

[227] FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Opinião Publica,** Campinas, v. 14, n. 2, p. 432-453, nov. 2008.

Na avaliação da pesquisadora, os dados mostraram diferentes padrões nas eleições majoritárias e proporcionais, assim como uma diversidade entre as unidades da federação. Entretanto, observou-se que existe uma clara diferença entre o número de partidos nominais e partidos efetivos. Segundo tal estudo, grande parte dos partidos que integram a competição política é irrelevante, e os dados obtidos corroboram com a tese do alto e artificial nível de fragmentação do sistema partidário brasileiro. A autora ressalta que o indicador utilizado - NEP - não permite distinguir o lugar de cada um dos partidos na competição eleitoral. Porém, afirma que PMDB, PT, DEM, PSDB, PP, PDT e PTB conquistaram, entre 1982- 2006, a maioria expressiva dos votos nas eleições para a Câmara de Deputados (82,6%), Assembleias Legislativas (78,4%), Governador (91,1%) e Senador (83,6%), sendo, portanto, os partidos mais bem sucedidos no mercado eleitoral.

3.2. Incentivos ao multipartidarismo

De acordo com dados oficiais publicados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em relação à distribuição do Fundo Partidário, existem atualmente 36 partidos políticos no Brasil dos quais 34 estão aptos a receber os recursos financeiros. Os critérios de distribuição do Fundo Partidário estão regulamentados na Lei nº 9.096/1995, alterada pela Lei nº 11.459/2007, pela Lei nº 12.875/2013 e, mais recentemente, pela Lei nº 13.165/2015 - a minirreforma política de 2015. Sobre essa última, conforme dito no primeiro capítulo, embora o acesso às receitas tenha sido minorado para os partidos "nanicos", dado o recente aumento do montante global do Fundo Partidário, essa quantia continua a ser convidativa para a criação de novas legendas.

O jornal espanhol *"El País"*[228], em reportagem de 28.01.2015, às

[228] "Mas, se já existem 32, e nem todos conseguem eleger representantes para o parlamento, para que mais partidos? A resposta pode estar no bolso. Os partidos políticos brasileiros dividiram 371,9 milhões de reais reunidos pelo Fundo Partidário em 2014. O fundo é composto por dinheiro público, previsto no orçamento da União (313,5 milhões de reais), e por multas eleitorais (58,4 milhões de reais), que foram tantas no ano passado, que os partidos devem receber um "extra", ainda não calculado, em abril deste ano". Cf.: BORGES, Rodolfo. Crie um partido político no Brasil e ganhe ao menos 600.000 reais por ano. **El País, o Jornal Global,** São Paulo, 28 jan. 2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/28/politica/1422483880_291598.html. Acesso em 4 out. 2015.

vésperas do início da atual legislatura, analisou a origem partidária dos novos congressistas, em cenário inédito, cujas cadeiras estavam divididas entre 28 legendas partidárias. Apesar da quantidade significativa de siglas envolvidas, o aludido periódico apurou que, naquela data, 61 outras legendas estavam por ser criadas no Brasil, talvez sob a justificativa do acesso facilitado a recursos públicos provenientes do Fundo Partidário.

Ainda na década de 1980, MONICA H. CAGGIANO[229] já refletia sobre a importância do Fundo Partidário como incentivo na criação de novos partidos. Contudo, não se imaginava naquela época que o aporte de recursos públicos chegaria aos patamares atuais. Com o Plano Real (1994), é possível comparar o aumento do aporte de recursos frente à inflação acumulada entre 1994 e 2015[230].

A Tabela 2 mostra o número de partidos financiados e o valor de recursos públicos empenhados entre 1994 a 2015. Pode-se observar que em 1994 havia 18 partidos financiados pelo Fundo Partidário. Após uma década, esse número quase dobrou, chegando a 34 partidos financiados em 2015 (36 partidos existentes). O valor dos recursos financeiros também aumentou consideravelmente: em 1994 foram empregados R$ 729.162,49, ao passo que, em 2014, o valor foi de R$ 313.494.822,00 - um aumento substancial de 42.994,00%. Chama a atenção que o valor gasto no ano de 2015 (de janeiro a setembro), foi quase que três vezes maior do que o total empregado em 2014. Nota-se que o número de partidos entre 2014 e 2015 não aumentou consideravelmente. O aumento expressivo recente nos gastos com Fundo Partidário deve-se ao fato de que em abril de 2015 foi sancionada a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 13.115/2015), a qual previu aumento do valor destinado ao Fundo Partidário de R$ 289,6 milhões (2014) para R$ 867,6 milhões (2015). Não prevista inicialmente no projeto original, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, a majoração de gastos surgiu por meio de uma emenda proposta pelo senador Romero Jucá (PMDB – RR), a qual foi aprovada pelos demais parlamentares.

---

[229] CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Finanças Partidárias**. Brasília: Senado Federal, 1983.

[230] CAMARGO, Sophia. Em 21 anos, real perde poder de compra, e nota de R$ 100 vale R$ 19,90. **UOL Notícias**, São Paulo, 1 jul. 2015. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/financas-pessoais/noticias/redacao/2015/07/01/em-21-anos-real-perde-poder-de-compra-e-nota-de-r-100-vale-agora-r-1990.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

Tabela 2. Número de partidos políticos financiados pelo Fundo Partidário entre 1994 e 2015[231]

	Número de Partidos Cadastrados ao Fundo Partidário	Número de Partidos efetivamente financiados pelo Fundo Partidário	Valor Orçamentário Anual (R$)
2015*	34	34	811.285.000,00
2014	32	32	313.494.822,00
2013	32	32	294.168.124,00
2012	30	30	286.288.520,00
2011	29	29	265.351.547,00
2010	26	25	160.375.147,57
2009	27	25	155.448.144,00
2008	27	26	135.614.982,00
2007	28	27	121.174.110,00
2006	29	27	117.875.438,74
2005	29	26	110.530.139,73
2004	27	26	112.695.091,80
2003	27	25	113.868.008,82
2002	30	30	83.527.578,64
2001	30	30	84.072.166,15
2000	30	30	70.224.978,61
1999	30	29	51.486.146,88
1998	30	30	46.345.451,87
1997	27	27	43.110.375,20
1996	26	26	47.511.529,06
1995	21	21	2.298.439,16
1994	18	18	729.162,49

Fonte: SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>. Acesso em: 25 set. 2015

Em tempos de intenso combate à corrupção, grandes operações envolvendo empresas estatais e meios fraudulentos de se obter recursos para campanhas políticas, as formas tradicionais de financiamento privado tornaram-se uma incógnita. Esse cenário, agravado pela proibição das doações provenientes de pessoas jurídicas, aumentou a preocupação dos parlamentares em garantir que o aumento do montante destinado ao Fundo Partidário não fosse vetado pela

[231] Dados de 2015 referem-se ao período de janeiro a 25 de setembro de 2015.

Presidência da República. Uma carta enviada à presidente Dilma Rousseff, assinada por oito líderes partidários (PT, PMDB, PDT, PSD, PR, PROS, PC do B e PP), pediu a manutenção da emenda, sob a justificativa de que *"os partidos exercem papel fundamental nos sistemas democráticos*" e de que se deveria levar em conta *"a infraestrutura necessária e a nova realidade para a realização das atividades fim*"[232].

Ainda segundo dados oficiais disponibilizados pelo site do TSE, existem atualmente 61 partidos políticos em formação no Brasil (Tabela 3), dentre eles, alguns com características curiosas, como o Partido Nacional Corinthiano (PNC)[233], que em 24 de setembro de 2015 teve seu pedido de registro negado pelo TSE, devido à apresentação insuficiente de documentos para a oficialização da nova legenda[234]. Ressalta-se que esse caso, assim como a maioria dos pedidos indeferidos de criação de novos partidos, esbarra em questões meramente formais relacionadas aos requerimentos para o registro. Superadas essas dificuldades e cumpridas todas as exigências legais, nada impede a criação de uma nova legenda.

Dentre as exigências legais para criação de um novo partido, destacam-se, nos termos do § 1º, do art. 7º, da Lei nº 9.096/1995, as assinaturas de eleitores correspondentes, no mínimo, a meio por cento (0,5%) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos

---

[232] Carta assinada no dia 25 de março de 2015 por oito dirigentes partidários que pediram à Presidente Dilma Rousseff para que não vetasse o aumento do montante a ser destinado ao Fundo Partidário em 2015. A cópia integral da carta encontra-se entre os anexos.

[233] Segundo consta no site da agremiação, *"O Partido Nacional Corinthiano não se encaixa em uma definição prévia de partido de centro, de direita ou de esquerda, mas acompanha uma tendência mundial, percebida principalmente nos países europeus, através da criação de partidos políticos originados de movimentos populares, tais como o Movimento 5 Stelle (M5S), na Itália; o Pirate Party, do norte Europeu; o Podemos (originado dos Indignados – 15M), da Espanha. Esses partidos alcançaram grande sucesso nas urnas e deram início a mudanças concretas em seus respectivos países justamente por não terem sido fundados por políticos, nem por influência ou por ajuda destes. São partidos que, como o PNC, não estão atrelados a ideologias e vícios originados do bipartidarismo."* Disponível em http://pnc.org.br/novo/2015/09/18/palavra-do-presidente/ . Acesso em 6.12.207.

[234] Em 17 de maio de 2016, o Partido Nacional Corinthiano (PNC) conseguiu vencer a etapa de aprovação no Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (TRE-SP), que conferiu as formalidades, especialmente as assinaturas de apoio à nova legenda. Quando terminar essa etapa nos outros Estados, onde conseguiu assinaturas, o PNC voltará a requerer ao TSE seu registro definitivo, o que o possibilitará participar de eleições. Em nota oficial, o TRE-SP afirmou que *"O partido cumpriu os requisitos exigidos na legislação eleitoral em relação à documentação necessária. Entre outras exigências, o PNC comprovou, até o momento, o apoiamento de 24.710 eleitores no Estado. No caso, o apoiamento mínimo seria de 21.262 eleitores, ou seja, 0,1% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados no último pleito"*.

e nulos, as quais deverão estar distribuídas em pelo menos nove Estados, sendo que, em cada um deles, deverá ser observado, pelo menos, um décimo por cento (0,1%) do eleitorado que haja votado no Estado.

Cabe destacar que a legislação brasileira vigente impõe poucas regras ou cláusulas que proíbam certos fundamentos ou ideologias a um partido. Esse cenário pouco exigente na criação de partidos tem sido enfrentado com maior severidade nas leis de outros países, como será visto adiante.

Tabela 3 – Relação de partidos políticos em formação no Brasil

Partidos Políticos em formação no Brasil			
1	ALIANÇA RENOVADORA NACIONAL	32	PARTIDO DOS PENSIONISTAS, APOSENTADOS E IDOSOS DO BRASIL
2	ECOLÓGICO	33	PARTIDO DOS S. PÚBLICOS E DOS T. DA INICIATIVA PRIVADA DO BRASIL
3	IGUALDADE	34	PARTIDO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL
4	MOVIMENTO EM DEFESA DO CONSUMIDOR	35	PARTIDO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E DOS TRABALHADORES DA INICIATIVA PRIVADA DO BRASIL
5	NOVA ORDEM SOCIAL	36	PARTIDO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E PRIVADOS
6	NOVO	37	PARTIDO ECOLÓGICO CRISTÃO
7	PARTICIPAÇÃO	38	PARTIDO ECOLÓGICO PROGRESSISTA
8	PARTIDO ALTERNATIVO DOS TRABALHADORES	39	PARTIDO EDUCAÇÃO E CIDADANIA
9	PARTIDO BRASIL FORTE	40	PARTIDO FEDERALISTA
10	PARTIDO CARISMÁTICO SOCIAL	41	PARTIDO GERAL DO TRABALHO
11	PARTIDO CONSERVADOR	42	PARTIDO HUMANISTA DEMOCRÁTICO
12	PARTIDO CRISTÃO	43	PARTIDO HUMANISTA DO BRASIL
13	PARTIDO CRISTÃO NACIONAL	44	PARTIDO LIBERAL
14	PARTIDO DA CIDADANIA	45	PARTIDO LIBERAL BRASILEIRO
15	PARTIDO DA CIDADANIA E JUSTIÇA	46	PARTIDO LIBERAL CRISTÃO
16	PARTIDO DA DEMOCRACIA DIRETA	47	PARTIDO LIBERAL DEMOCRATA
17	PARTIDO DA EDUCAÇÃO E CIDADANIA	48	PARTIDO MILITAR BRASILEIRO
18	PARTIDO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	49	PARTIDO MUDA BRASIL
19	PARTIDO DA JUSTIÇA SOCIAL	50	PARTIDO NACIONAL CORINTHIANO
20	PARTIDO DA LIBERDADE SOLIDARISTA	51	PARTIDO NACIONAL DA SAÚDE
21	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO POPULAR	52	PARTIDO PACIFISTA BRASILEIRO
22	PARTIDO DA SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA	53	PARTIDO PACIFISTA DO BRASIL
23	PARTIDO DA SOLIDARIEDADE NACIONAL	54	PARTIDO PELA ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO SOCIAL
24	PARTIDO DA SOLIDARIEDADE SOCIAL	55	PARTIDO PELA JUSTIÇA SOCIAL
25	PARTIDO DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	56	PARTIDO PROGRESSISTA CRISTÃO
26	PARTIDO DO COMBATE AO DESEMPREGO	57	PARTIDO RENOVADOR DA REPÚBLICA
27	PARTIDO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL	58	PARTIDO REPUBLICANO CRISTÃO
28	PARTIDO DO ESPORTE	59	PARTIDO REPUBLICANO CRISTÃO BRASILEIRO
29	PARTIDO DO MEIO AMBIENTE	60	PARTIDO SOCIAL
30	PARTIDO DO MÉRITO MUNICIPALISTA	61	PARTIDO UNIVERSAL DO MEIO AMBIENTE
31	PARTIDO DOS ESTUDANTES		

Fonte: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/orgaos-partidarios-1/sgip-consulta-web-opcao-partidos-em-formacao>. Acesso em: 25 set. 2015.

Por esse contexto, percebe-se que fundar um partido político, dentro do atual sistema normativo brasileiro, não é tarefa hercúlea. Com o aporte de recursos do Fundo Partidário, pressupõe-se a possibilidade de um negócio rentável, com receita garantida por lei, à prova dos solavancos da economia de mercado.

Partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado que gozam de isenção tributária, recebem recursos públicos provenientes do Fundo Partidário, possuem poucas obrigações e não estão sujeitos a qualquer compromisso com resultados. A derrota em sucessivas eleições e o insucesso eleitoral da sigla são justificadas pela não aderência da plataforma política do partido à sociedade, o que não é propriamente uma razão para sua exclusão do sistema partidário.

3.2.1. A criação de novo partido como forma de evitar a infidelidade partidária

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 4 de outubro de 2007, decidiu por acabar com a possibilidade da migração livre de partidos para políticos no exercício de mandatos eletivos. Ao analisar, na ocasião, os mandados de segurança que tratam da fidelidade partidária (MS 26.602[235], 26.603 e 26.604[236]), impetrados pelo Partido Popular Socialista (PPS), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM), o Supremo reafirmou resolução proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, após consulta do Democratas. O STF entendeu que os mandatos pertencem aos partidos políticos, não aos eleitos, e que somente haveria quatro possibilidades para que houvesse migração sem perda do mandato: (a) grave perseguição pessoal por parte do partido político; (b) mudança substancial na ideologia partidária; (c) criação de um novo partido político; (d) fusão ou incorporação de partido. O relator naquela ocasião foi o atualmente aposentado Ministro Ayres Britto, que afirmou: "*Uma arbitrária desfiliação partidária implicará*

[235] BRASIL. Superior Tribunal Federal. Mandado de Segurança n° 26.602, n° 26.603 Tribunal Pleno. 3 e 4 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo482.htm >. Acesso em: 5 de out. 2015.

[236] BRASIL. Superior Tribunal Federal. Mandado de Segurança n° 26.604. Tribunal Plenos 3 e 4 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms26602CB.pdf >Acesso em 5 de maio de 2015 Cf.: Voto do Ministro Carlos Ayres Britto.

renúncia tácita do mandato, a legitimar, portanto, a reivindicação da vaga pelos partidos".

Nos primeiros momentos, a Justiça Eleitoral recebeu, por todo o país, grande quantidade de demandas requerendo os mandatos dos "infiéis", porque a *"legitimidade para tal requisição pode ser atribuída ao partido político lesado, ao suplente e ao próprio Ministério Público Eleitoral. Para manter-se no cargo, o político mandatário necessita comprovar uma das causas elencadas acima. Perdas de mandato foram constantes por alguns anos"*[237].

Esse entendimento pode, à primeira vista, contribuir com a higidez da atividade político-partidária. Entretanto, sob uma perspectiva mais atenta, é possível fazer algumas ressalvas. Em um cenário de gigantesca fragmentação política, de partidos *"catch-all"*, de tendências ao fisiologismo e indícios de cartelização partidária[238], o rigor da fidelidade partidária perde parte do seu sentido. Como se poderia falar em fidelidade a uma agremiação amorfa, sem identidade, cujos únicos elementos unificadores e catalizadores de uma identidade partidária se apresentam por meio de uma sigla e um número? Não há sentido para que se exija fidelidade partidária dos parlamentares que transitam entre distintas legendas e cuja permanência em qualquer agremiação é mais um meio para que se cumpra uma exigência formal para o registro de candidatura que um *locus* para debater bandeiras ideológicas.

MONICA CAGGIANO sintetizou essa questão quando tratou do fim da obrigatoriedade da verticalização:

> Verticalização é gênero, do qual Fidelidade Partidária é espécie. Na fidelidade, o parlamentar busca a lealdade, a ideologia do partido no qual filiou-se, pressupondo que o mencionado partido tenha uniformização de suas ideias, mesma coerência e ideologia, exigindo, contudo a verticalização das coligações (caráter nacional dos partidos), ou seja, "sou fiel porque meu partido é coerente com quem se associa". No entanto, com o término da verticalização das coligações, com o advento da EC nº 52/2006, que regulamentou o art. 17, § 1º, da CF/88, o partido político não mais precisa ter coerência/ideologia partidária, mas o parlamentar (seu membro) necessita dessa coerência, para não ser tido como infiel. Deste modo, o parlamentar deve mostrar lealdade e fidelidade ao seu partido, mas

[237] ALMEIDA, Renato Ribeiro de. Caso Marta reacende discussão sobre infidelidade partidária. **Revista Consultor Jurídico**, 15 de maio de 2015.
[238] Essas figuras serão analisadas no capítulo 4.

> a recíproca não é verdadeira (o partido não tem coerência (ideologia) e exige fidelidade de seu membro).[239]

Por outro lado, a fidelidade partidária apresenta benefícios quando analisados os partidos políticos consolidados, com plataforma política bem definida. LUIZ GUSTAVO BAMBINI DE ASSIS[240], em artigo que analisou a relação entre financiamento de campanhas eleitorais e fidelidade partidária, salienta que a obediência do parlamentar à fidelidade partidária acarreta a necessidade de que não se aceite mais qualquer tipo de financiamento de campanhas, pois as bandeiras do financiador poderiam ser completamente opostas à filosofia partidária. Sem poder, depois de eleito, migrar para outra agremiação, tal situação geraria um conflito irresolúvel de interesses, que não poderia ser contornado.

Atualmente, tanto os partidos políticos quanto os próprios mandatários são mais cautelosos com fidelidade partidária:

> A Justiça Eleitoral assentou entendimento de que a comprovação de forte perseguição pessoal carece de provas robustas, difíceis de serem comprovadas, não apenas divergências partidárias, por mais proeminentes que sejam. O mesmo vale para a chamada mudança da ideologia partidária: como dito anteriormente, em um cenário de gigantesco fisiologismo, cujas supostas ideologias ou inexistem ou misturam-se em uma zona nebulosa de difícil delimitação, a justificação de saída por meio de uma transformação ideológica torna-se quase impossível[241].

Restou uma saída: a criação de novos partidos. O nascimento de uma nova legenda permite o rearranjo no sistema partidário e justifica, sem maiores desgastes, a migração com a manutenção do mandato conquistado. Trata-se de uma estratégia importante para que candidatos possam, por exemplo, sair da oposição e migrar para a situação, seja no contexto municipal, estadual ou federal.

O exemplo mais proeminente foi a criação do Partido Social Democrático (PSD), em 2011, pelo então prefeito de São Paulo Gilberto Kassab e outros nomes

---

[239] CAGGIANO, Monica Herman Salem. A Fenomenologia dos Trânsfugas no Cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Cláudio. (Org.). **O Voto nas Américas.** Barueri: Manole, 2008. p. 267.

[240] ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. Financiamento de campanha e fidelidade partidária: Desafio instransponível? **Revista Gestão e Políticas Públicas Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 1. 2011.

[241] ALMEIDA, Renato Ribeiro de. Caso Marta reacende discussão sobre infidelidade partidária. **Revista Consultor Jurídico**, 15 de maio de 2015.

advindos, principalmente, do Democratas. Como resultado, o PSD surgiu como uma das maiores forças do Congresso Nacional, sem que nenhum dos seus mandatários tivesse disputado a eleição por aquela legenda. A criação também permitiu que, no Congresso Nacional, os parlamentares oriundos do DEM, que sempre compôs oposição aos governos Lula e Dilma, migrassem para a base de apoio ao governo petista.

Logo após ser criado, uma das primeiras preocupações do novo PSD foi garantir uma sala para sua liderança nas dependências do Congresso Nacional condizente com a pujança política do partido (que nascia como a quarta maior força política brasileira), juntamente com a criação de diversos cargos comissionados[242].

A questão chegou ao Supremo Tribunal Federal nos autos do MS 31.087[243], impetrado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que questionava o ato da Mesa, datada de dezembro de 2011, que criava estrutura funcional temporária da liderança do PSD, com 10 funções comissionadas e 56 cargos de natureza especial. De acordo com o PSOL, tais cargos teriam sido criados sem a devida previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A matéria restou prejudicada devido o término da Legislatura cujos atos foram questionados. Em fevereiro de 2012 o relator, ministro Marco Aurélio Mello, indeferiu o pedido de liminar que pleiteava a suspensão da eficácia do dispositivo que criava os aludidos cargos.

Outros partidos também foram criados a partir desse novo entendimento do STF: Partido Pátria Livre (PPL), Partido Ecológico Nacional (PEN), Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Solidariedade (SD), Rede Sustentabilidade, Partido da Mulher Brasileira (PMB) e Partido Liberal (PL).

---

[242] ALMEIDA, Renato Ribeiro de. Interesses partidários, personalismo, fisiologia e direito parlamentar. **Revista Científica Virtual da Escola Superior de Advocacia da OAB-SP**, São Paulo, n. 14. p. 56-61 Out. 2013.
Disponível em: <http://www.esaoabsp.edu.br/revista/edicao14/index.swf >. Acesso em: 5 de outubro de 2015.

[243] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança, n°31.087, Decisão Monocrática min. Marco Aurélio, Brasília, DF, 21 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4185557 > Acesso em 5 out. 2015.

Em 2011, o Partido Popular Socialista (PPS) ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.583[244], de relatoria da ministra Rosa Weber, para que fosse declarada a inconstitucionalidade da criação de novos partidos e de sua filiação como justa-causa para migração com manutenção do mandato, sob a afirmação de que o inciso II, do parágrafo 1º, do artigo 1º, da Resolução do TSE é inconstitucional e afronta a jurisprudência do STF. O parecer do Procurador Geral da República Rodrigo Janot foi favorável à argumentação.

Mas uma reviravolta fez com que o assunto retornasse entre as principais polêmicas envolvendo a temática eleitoral. A edição da Lei nº 13.165/2015, a mais nova minirreforma eleitoral, introduziu o artigo 22-A, o qual impede que a migração para novo partido seja considerada justa causa para a desfiliação partidária, sem perda do mandato. [245] Imediatamente, após a promulgação da referida lei, o recém criado partido Rede Sustentabilidade ingressou com a ADI nº 5.398[246] no Supremo Tribunal Federal a fim de fosse declarado inconstitucional, sem redução do texto, o aludido artigo na parte em que proíbe a desfiliação partidária estribada na justa causa de criação de novo partido. A Rede Sustentabilidade afirma que o STF já se pronunciou sobre a matéria e que a inconstitucionalidade estaria esculpida na afronta aos princípios da liberdade de criação partidária, da irretroatividade das normas sancionadoras e da pluralidade política, uma vez que a criação de um novo partido depende do ingresso de filiados, especialmente parlamentares.

Um outro argumento relevante que consta da inicial do ADI em questão é que o artigo 22-A choca-se com o entendimento emanado pelo STF na ADI nº

---

[244] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.583, Decisão Monocrática Min. Rosa Weber, Brasília, DF, 1° de agosto de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4061346 > Acesso em: 5 mai. 2015.

[245] Art. 22-A. Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfiliar, sem justa causa, do partido pelo qual foi eleito.
Parágrafo único. Consideram-se justa causa para a desfiliação partidária somente as seguintes hipóteses:
I - mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
II - grave discriminação política pessoal; e
III - mudança de partido efetuada durante o período de trinta dias que antecede o prazo de filiação exigido em lei para concorrer à eleição, majoritária ou proporcional, ao término do mandato vigente.

[246] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5.398, Decisão Monocrática Min. Roberto Barroso, Brasília, DF, 11 de novembro de 2015 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5398&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M > Acesso em: 20 jan. 2017

4.430 sobre o sistema de distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita. Naquela ocasião, o STF entendeu ser *"inconstitucional qualquer interpretação que prive o novo partido político de receber detentores de mandatos eletivos legitimamente em seus quadros, respeitando-se o prazo de 30 dias contados do registro do estatuto no TSE"*[247].

O Ministro Roberto Barroso, em decisão monocrática nos autos da mencionada ADI nº 5.398, afirmou que há plausibilidade jurídica na alegação de inconstitucionalidade do dispositivo da Lei n° 13.165/2015, que permite sua incidência sobre os partidos já registrados no TSE até sua entrada em vigor. Até este momento, ainda transcorria o prazo de 30 dias para as filiações de detentores de mandatos eletivos. Com base no princípio da segurança jurídica, o relator deferiu parcialmente a medida cautelar postulada, para determinar a devolução integral do prazo de 30 dias, a fim de proteger todas as filiações dos partidos registrados no TSE, apenas até a data de entrada em vigor da Lei da minirreforma eleitoral.

O processo da referida ADI não teve novos andamentos após 26 de novembro de 2015. Enquanto esta não for julgada pelo STF, a possibilidade de criação de novos partidos, a fim de garantir justa causa para a infidelidade partidária, ficará proibida.

3.2.2. Os cargos majoritários

Merece análise a questão decidida pelo TSE referente a infidelidade partidária dos mandatários do cargo de senador. O tema ganhou significativo destaque após a desfiliação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 28 de abril de 2015, da senadora paulista Marta Suplicy.

Sem nenhum precedente até aquele momento, a doutrina se dividia quanto ao assunto. Em situação análoga, a ex-senadora Marina Silva também deixou o PT, para filiar-se ao Partido Verde (PV), pelo qual concorreu às eleições

[247] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.430, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 29 de junho de 2012. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4430&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M > Acesso em 17 jan. 2017.

presidenciais de 2010. Entretanto, naquela ocasião, nem o Ministério Público Eleitoral nem o PT ingressaram na Justiça Eleitoral pleiteando a perda do cargo da senadora.

Em 2015, o TSE entendeu que, para os cargos majoritários, dada a natureza da eleição ser diretamente ligada às características pessoais do candidato, em situação de patente personalismo, não poderiam ser consideradas as mesmas regras atinentes à fidelidade partidária a que estão sujeitos os demais cargos parlamentares.

Em outras palavras, o próprio TSE reconheceu, nessa decisão, que, nas eleições dos cargos majoritários, os partidos políticos são meros coadjuvantes do processo eleitoral, uma vez que o personalismo exacerbado dessas campanhas tende a ressaltar aspectos da personalidade dos candidatos, em detrimento das bandeiras partidárias e ideológicas.

3.3. Estatutos partidários "de prateleira": análise comparativa dos estatutos partidários dos últimos dez partidos criados no Brasil e a "coincidência" de estatutos

Como já destacado anteriormente, o multipartidarismo é uma das principais características do sistema partidário brasileiro. Há estímulos que favorecem a proliferação de partidos no sistema, tais como o incentivo à criação de partidos como forma de acesso "fácil" aos recursos públicos, bem como, para evitar a infidelidade partidária. Entretanto, há outro aspecto importante que merece destaque: a proliferação de novas e "similares" agremiações, que apesar de apresentarem diferentes nomes e siglas, quando se busca analisar o conteúdo e os aspectos internos, isto é, em relação aos objetivos e ao seu funcionamento, pouco se distinguem entre si.

Para comprovar tal assertiva, buscar-se-á, a partir da análise dos estatutos partidários das últimas dez agremiações criadas recentemente no Brasil — PSOL, PR, PSD, PPL, PEN, PROS, SD, NOVO, REDE e PMB —, verificar os

quatro principais aspectos referentes aos objetivos e às características internas de funcionamento. Serão destacados os objetivos partidários, a forma de escolha ou de eleição da direção, os espaços de participação interna (democracia intrapartidária) e, por fim, suas formas de financiamento partidário.

O primeiro aspecto que se buscará trata dos objetivos partidários. Como se verifica a seguir, no quadro comparativo abaixo, com exceção de partidos tidos como ideológicos, há uma grande similaridade nos objetivos descritos como propósito dos partidos observados. É possível verificar que “defesa do regime democrático”, “defesa da soberania nacional” e “defesa da constituição” são aspectos que se repetem nos estatutos observados, ora transcritos de forma literal, ora escritos de forma a manter o sentido pretendido com pequenas alterações.

A forma genérica da síntese dos objetivos partidários não permite compreender quais são as bandeiras ideológicas da legenda. Nem mesmo é possível, por essa análise, separar os partidos em um espectro ideológico, como direita, centro direita, centro esquerda, já que as óbvias afirmações da defesa da ordem constitucional e da soberania são temas já esculpidos pela própria Constituição da República, o que torna inimaginável uma legenda que pretende vencer eleições declarar-se contrária à soberania ou a ordem estabelecida.

Como já destacado anteriormente, dentre os dez partidos analisados, apenas os considerados mais ideológicos (como o PSOL, por exemplo) apresentam como objetivo da agremiação algo que possa ser considerado como além de questões básicas de defesa da ordem constitucional e suas variações. Isso sugere a repetição de uma mesma “fórmula” de descrever objetivos partidários em sede estatutária.

Tabela 4 – Quadro comparativo dos estatutos partidário quanto aos objetivos de cada partido

	Objetivos
PSOL	"O Partido SOCIALISMO E LIBERDADE desenvolverá ações com o objetivo de organizar e construir, junto com os trabalhadores do campo e da cidade, de todos os setores explorados, excluídos e oprimidos, bem como os estudantes, os pequenos produtores rurais e urbanos, a clareza acerca da necessidade histórica da construção de uma sociedade socialista, com ampla democracia para os trabalhadores, que assegure a liberdade de expressão política cultural, artística, racial, sexual e religiosa, tal como está expressado no programa partidário."
PR	O partido tem como "finalidade, a realização e execução de seu programa, a definição de sua estrutura interna, organização e funcionamento, resguardada a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana". Mantém os princípios dos partidos que se uniram para formá-lo e de outros que possam se incorporar a ele.
PSD	"O Partido Social Democrático constitui-se como instrumento de realização do processo político fiel ao princípio democrático, ao regime republicano em sua forma federativa, para defender um Brasil mais forte, desenvolvimentista, com uma economia dinâmica, moderna, competitiva e sustentável; um Brasil mais justo, no qual todos os brasileiros sejam de fato iguais perante a lei; um Brasil equânime pela inclusão social e um Brasil mais solidário, com mais oportunidades para todos". Busca do poder político pela via democrática.
PPL	"O Partido Pátria Livre tem por objetivo central a constituição da mais ampla frente nacional, democrática e popular para completar a independência do Brasil, a ser alcançada com a crescente participação democrática e pluralista do povo brasileiro no processo político, de modo a que a riqueza nacional esteja cada vez mais a serviço do bem-estar dos trabalhadores e dos interesses do nosso desenvolvimento. " O Partido também compromete-se com os direitos dos trabalhadores, aposentadoria integral, educação gratuita, saúde universal, liberdade de imprensa, participação popular crescente na tomada de decisões, com as lutas das minorias, a defesa da cultura brasileira, fortalecimento dos Estados e municipios e superação das desigaldades regionais.
PEN	"O PEN destina-se a assegurar a autenticidade do sistema representativo, defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal e alcançar o poder político institucional, de forma pacífica e democrática, em suas diversas instâncias, para que através do seu Programa haja a evolução de uma sociedade justa e solidária, em equilíbrio pleno com os direitos constitucionais e o lugar que ocupamos, isto é, os conjuntos de recursos físicos que possibilitam e amparam a vida no planeta, por isso o PEN tem como foco central a defesa da sustentabilidade."
PROS	Participação nas disputas eleitorais. Tem também como objetivos "a consolidação dos direitos individuais e coletivos; o exercício democrático participativo e representativo; a soberania nacional; a construção de uma ordem social justa e garantida pela igualdade de oportunidades; a realização para o desenvolvimento humano, devendo o trabalho prevalecer sobre o capital e com o equilíbrio da distribuição da riqueza nacional entre todas as classes sociais e em todas as regiões."
SD	"O SOLIDARIEDADE é um partido político, pessoa jurídica de direito privado e destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo, a defender a soberania nacional e os direitos fundamentais deflnidos na Constituição Federal."
NOVO	"O NOVO tem como objetivo zelar pelo cumprimento da Constituição Federal, defender os direitos fundamentais nela garantidos, assegurar a autenticidade do sistema representativo, defender a democracia e as instituições a ela inerentes, contribuir para o desenvolvimento socio-economico sustentável, zelar pelo respeito a liberdade de expressão, defender os princípios republicanos de respeito a coisa pública e ao bem comum, buscar a eficiência e qualidade na gestão publica, arregimentar filiados com identidade de objetivos, e concorrer a eleições para a composição do Poder Executivo e do Poder Legislativo, municipais, estaduais e federais, com candidatos pr6prios ou em coligação partidária."
REDE	Superação do monopólio dos partidos na representação política intitucional no Brasil. Promover o desenvolvimento justo e sustentável da Nação e a efetiva participação política dos cidadãos, respeitando a pluralidade, a função social da propriedade, a dignidade da pessoa humana, a justiça social, a natureza, a transparência e eficiência da gestão pública, a legalidade, a defesa das minorias e a impessoalidade do interesse público.
PMB	"buscar o reconhecimento, a consolidação e a valorização tanto do homem quanto da mulher no cenário de um mundo globalizado que pressupõe a igualdade de direitos; empenhando-se na busca de garantir a soberania e o desenvolvimento do Brasil de forma pacífica e democrática, visando um país socialmente justo e igualitário para a dignificação do povo." Defesa da igualdade de gênero.

Fonte: Elaboração própria com base nos estatutos partidários registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

Outro aspecto a se observar é o referente à forma da direção, isto é, a como se processa a eleição da direção partidária. Ao analisar a forma de eleição da direção dos partidos, no quadro comparativo a seguir, destaca-se a similaridade

dos mecanismos adotados para escolha desses representantes. Em regra, os membros do diretório e da executiva nacional são eleitos em convenção nacional, por meio de delegados escolhidos nos estados e dos membros do Diretório Nacional, o que demonstra que os espaços de decisão e de deliberação são mais restritos e centralizados, de forma que as decisões tendem a ser concentradas em instâncias superiores e de níveis estaduais, o que, em certa medida, denota poucos espaços de decisões em nível municipal, com exceção, novamente, dos partidos com conteúdo mais ideológico que preveem espaços de deliberação em níveis de base.

Tabela 5 – Quadro comparativo dos estatutos partidário quanto à forma de eleição da direção de cada partido

	A forma de eleição da direção (representação)
PSOL	Membros do Diretório Nacional são eleitos pelo Congresso Nacional, composto por delegados do Diretório Nacional com direito a voto, o Diretório Ncional como um todo, sem direito a voto, delegados eleitos em plenárias ou reuniões de Núcleos de Base, por município ou zonal.
PR	Membros do Diretório Nacional são eleitos pela Convenção Nacional, composta por um delegado indicado pelas convenções regionais, pelo diretório regional e pelos deputados federais e senadores eleitos pelo partido.
PSD	Membros do Diretório Nacional são eleitos pela Convenção Nacional, composta pelos delegados dos diretórios estaduais, pelos membros do Diretório Nacional e pelos representantes do partido no Congresso. Comissões provisórias visão instalar diretórios e comissões executivas. O Diretório Nacional elege a Comissão Executiva Nacional.
PPL	Membros do Diretório Nacional são eleitos por Congresso Nacional do partido, composto por delegados eleitos pelos congressos estaduais, pelo Diretório Nacional, pelos membros com cargo eletivo no Congresso Nacional e pelo presidente ou vice-presidente da República, se filiados ao partido.
PEN	Membros do Diretório Nacional e da Comissão Executiva Nacional são eleitos pela Convenção Nacional, composta pelo Diretório Nacional, delegados dos diretórios regionais, delegados nacionais (filiados nomeados pela presidência da Comissão Executiva Nacional) e líderes do partido no Congresso Nacional.
PROS	Membros do Diretório Nacional são eleitos pela Convenção Nacional. As comissões executivas são eleitas pelo respectivo Diretório. O cargo de presidência de honra é consignado pelo Diretório e pela Comissão Executiva Nacional.
SD	Membros do Diretório Nacional são eleitos pela Convenção Nacional. A Comissão Executiva Nacional é escolhida pelo Diretório Nacional.
NOVO	Membros do Diretório Nacional são eleitos pela Convenção Nacional. Em caso de vacância em cargo do Diretório, o próprio Diretório elegerá novo membro. Diretórios Estaduais e do DF são escolhidos pelo Diretório Nacional, dentre indicados nas convenções estaduais e distrital.
REDE	Membros do Diretório Nacional são eleitos pelo Congresso Nacional.
PMB	Membros do Diretório Nacional são eleitos pela Convenção Nacional (composta por delegados dos estados e do DF e pelo Diretório Nacional).

Fonte: Elaboração própria com base nos estatutos partidários registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

A ausência de espaços de participação, como se pode observar no quadro comparativo a seguir, reproduz o que, em certa medida, já havia sido verificado em relação à forma de escolha e à eleição das direções. Há pouca, ou quase nenhuma, previsão de espaços de representação na maioria dos estatutos partidários que foram observados, com exceção dos partidos mais ideológicos que preveem expressamente em seus estatutos espaços de participação e mecanismos de consulta às bases partidárias. Na grande maioria dos partidos o que se observa é uma grande lacuna em relação a esse aspecto.

Tabela 6 – Quadro comparativo dos estatutos partidário quanto aos espaços internos de participação (democracia partidária)

	Espaços internos de participação
PSOL	"Para fins de seu funcionamento, o Partido adotará um regime de ampla democracia para o debate através das instâncias partidárias internas, como os Congressos, Convenções,Diretórios Nacionais, Regionais e Municipais e os Núcleos, sob o clima de respeito à diversidade de opinião e às minorias, de relações fraternas e respeitosas, capazes não só de garantir a melhor troca de opiniões e da elaboração política, quanto um clima de unidade na pluralidade e nas divergências." Os órgãos do partido devem respeito, em primeiro lugar, às resoluções do Congresso Nacional, depois da Convenção Nacional e, por fim, do Diretório Nacional. Plenárias e reuniões de Núcleos de Base e setoriais (instância partidária integrada por filiados que atuam em determinada área específica, junto a movimentos sociais).
PR	Não há previsão estatutária específica.
PSD	Participação nas convenções partidárias, por meio de delegações proporcionais aos habitantes dos municipios. A Comissão Executiva Nacional tem poder de veto sobre as escolhas dos candidatos e formalização de coligações das convenções inferiores.
PPL	Os Congressos permitem a eleição de delegados para o Congresso de nível imediatamente superior (v.g.: congressos municipais elegem delegados para o estadual). Diretórios de base, compostos por bairros, agremiações estudantis e afins dentro da ciircunscrição de um diretório municipal ou zonal, tendo entre 3 e 50 filiados.
PEN	Não há previsão estatutária específica.
PROS	Não há previsão estatutária específica.
SD	Não há previsão estatutária específica. Única previsão semelhante a um espaço de participação interna é a de que qualquer filiado pode submeter pedido de candidatura a sua respectiva Comissão Executiva.
NOVO	Não há previsão estatutária específica.
REDE	Plebiscitos, referendos, consultas às bases, setoriais temáticos (que podem envolver até não filiados) e prévias eleitorais.
PMB	Convenções municipais, exceto as de escolha de candidatos, contam com a participação de todos os filiados até dez dias antes de suas realizações.

Fonte: Elaboração própria com base nos estatutos partidários registrados no Tribunal Superior Eleitoral.

É curioso observar também as características do PPL e do PMB, que preveem, de certa forma, um espaço de participação, apesar de não se encaixarem no perfil de partido ideológico. O PPL possui núcleos de base e permite que os congressos elejam seus delegados para os congressos de nível imediatamente superior, o que é um mecanismo de escolha e participação levemente mais horizontal, apesar de a estrutura do partido apresentar características de

verticalização no que diz respeito à eleição do diretório (que admite apenas delegados estaduais). Já o PMB permite que todo filiado participe das convenções municipais, mas não permite a participação da base na escolha dos candidatos. Tais partidos, portanto, parecem estar em uma categoria intermediária entre partidos ideológicos e partidos verticalizados no que tange à sua estrutura de tomada de decisões e participação da base.

Outro partido que merece destaque das análises anteriores é o PSD, que permite a participação de delegações escolhidas nos municípios, o que sugeriria maior abertura à participação dos filiados, mas, ao fim e ao cabo, centraliza a decisão sobre candidaturas na Comissão Executiva Nacional, que pode vetar candidatos. Em outras palavras, sua estrutura, aparentemente aberta às bases, é, na verdade, centralizada.

Em relação aos aspectos referentes à forma de financiamento partidário, observa-se que todos previam doações financeiras de pessoas físicas e jurídicas, entretanto, é preciso, antes de tudo, atentar para o fato de que todos esses estatutos foram elaborados anteriormente à decisão do STF que vedou o financiamento de pessoas jurídicas. Novamente, com exceção de partidos ideológicos, que preveem inovações em relação à forma de captação de recursos, tais como atividades de arrecadação junto à militância partidária e restrições à aceitação de doações de certos tipos de empresa, a regra observada para os demais partidos é a dependência dos recursos provenientes do fundo partidário, aspecto, inclusive, que é citado literalmente em muitos dos estatutos. Um caso particular que merece menção é o PPL, que é o único partido sem uma parte do estatuto dedicada exclusivamente ao financiamento.

Também cabe destacar uma peculiaridade dos estatutos quanto à abertura à captação de recursos por atividades financeiras e comercialização de produtos. Os partidos em geral, como observado abaixo, preveem todos a captação monetária por atividades financeiras, e alguns (PMB, NOVO, PEN e PROS) preveem em seus estatutos a arrecadação pela venda de produtos com logotipo do partido. Noutro extremo, há partidos que estatutariamente repudiam a realização de atividades financeiras, afirmando que esse é um meio apenas eventual de captação de recursos (PSOL e REDE) e nada falam sobre a venda de produtos.

Caso particular e intermediário é o SOLIDARIEDADE, que prevê arrecadação por aplicações financeiras do partido, menciona a comercialização de produtos, mas considera esta última forma de arrecadação uma atividade eventual.

Tabela 7– Quadro comparativo dos estatutos partidário quanto ao financiamento partidário

	Financiamento
PSOL	Receitas do Fundo Partidário, contribuições de filiados, mandatários do partido e simpatizantes, rendas **eventuais** de atividades financeiras e partidárias. Não são aceitas doações vindas de empresas multinacionais, empreiteiras, bancos ou instituições financeiras nacionais e estrangeiras.
PR	Contribuições dos mandatários e outros filiados, contribuições voluntárias de qualquer tipo, recursos do Fundo Partidário e outras formas não vedadas em lei.
PSD	Contribuições dos filiados, doações, recursos de eventos previamente autorizados pela respectiva comissão executiva, recursos do Fundo Partidário, rendas oriundas de aplicações financeiras e bens móveis e imóveis do partido.
PPL	Doações, exceto de governos estrangeiros e de órgãos da Administração Pública, contribuições dos filiados e recursos do Fundo Partidário.
PEN	Recursos do Fundo Partidário, doações (sendo vedadas as provenientes de órgãos da Administração Pública direta e indireta ou governos estrangeiros), contribuições de membros dos Diretórios ou de comissões provisórias, contribuições de mandatários e nomeados em cargo de confiança, contribuições de qualquer cidadão brasileiro, outros auxílios não vedados em lei, indenizações compensatórias e comercialização de produtos com o logo oficial do partido.
PROS	Recursos do Fundo Partidário, contribuições dos filiados, contribuição dos mandatários, doações, comercialização de produtos de divulgação, rendas provenientes de investimentos financeiros, bens, valores e serviços e outras formas não vedadas em lei.
SD	Recursos do Fundo Partidário, contribuições dos filiados (obrigatórias e voluntárias) e órgãos partidários inferiores, doações de campanha, rendimentos de aplicações financeiras, **eventuais** receitas de comercialização, que só poderão ser aplicadas nas atividades do próprio partido.
NOVO	Doações e contribuições de campanha (vedado o recebimento de recursos de pessoas físicas ou jurídicas com dívida com a Fazenda Pública em qualquer nível da Federação), contribuições dos filiados, recursos do Fundo Partidário, recursos decorrentes de atividades partidárias, venda de produtos com a marca NOVO, juros de depósitos bancários e aplicações financeiras, outras formas não vedadas pela lei.
REDE	Doações, com um teto por doador estabelecido pela Comissão Nacional e submetido a consulta, vedadas as doações de empresas dos setores de cigarro, armas, agrotóxicos e bebidas alcóolicas. Dotações do Fundo Partidário. Rendas **eventuais** de atividades financeiras e partidárias. Contribuições de filiados e de ocupantes de cargos executivos e parlamentares.
PMB	Doações, contribuições fixadas aos filiados e aos filiados ocupantes de cargos eletivos, juros de depósitos bancários e aplicações financeiras, comercialização de bens, sobras de campanhas eleitorais e Fundo Partidário e outras formas não vedadas pela lei.

Fonte: Elaboração própria com base nos estatutos partidários registrados no Tribunal Superior Eleitoral

Como pode se verificar, a maioria dos partidos recentemente criados, possuem pouca, ou quase nenhuma diferença substantiva entre si. A análise dos estatutos demostra que, ainda que não haja transcrição literal de normas internas de funcionamento, tampouco pode ser observado algum tipo de originalidade. Isto porque muitos dos estatutos partidários seguem a mesma receita base: são variações da mesma fórmula, retirados da mesma prateleira.

CAPÍTULO IV – FINANCIAMENTO PARTIDÁRIO E CARTELIZAÇÃO NO BRASIL

4.1. Há indícios de cartelização dos partidos políticos no Brasil?

O Brasil vive um cenário diferente do europeu. Por se tratar de uma jovem democracia, o único partido legitimamente de massas que surgiu durante a redemocratização do país foi o Partido dos Trabalhadores. As origens do Partido dos Trabalhadores remontam à década de 1970, no contexto do fortalecimento dos sindicatos dos metalúrgicos do ABCD[248], especialmente por meio de grandes greves, somado ao apoio de setores da Igreja Católica e de intelectuais da esquerda[249]. Esse cenário de intensa efervescência política permitiu a fundação da referida agremiação, em 10 de fevereiro de 1980.

THIAGO ANDREIS[250], em dissertação de mestrado defendida em 2008, buscou analisar as modificações nos padrões de financiamento dos partidos políticos brasileiros desde o retorno ao multipartidarismo, partindo da perspectiva teórica desenvolvida por RICHARD KATZ e PETER MAIR. O objetivo foi avaliar se existe, no caso brasileiro, uma maior aproximação e dependência dos partidos em relação a recursos públicos.

O autor mensurou a Razão de Relevância do Fundo Partidário (RRFP)[251] para os partidos políticos brasileiros nas últimas décadas a fim de perceber se os fundos públicos foram relevantes para os partidos e se variaram a sua participação nos orçamentos partidários. Em outras palavras, o cálculo

---

[248] Região metropolitana de São Paulo que compreende os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Diadema.

[249] SINGER, André Vitor. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). **Revista Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 88. p. 89-111. nov. 2010. pp. 100-101.

[250] ANDREIS, Thiago Felker. **Cartelização e Financiamento Público dos Partidos Políticos: uma análise da Democracia Brasileira**. 122 p. 2008. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2008.

[251] RRFP é calculada a partir da divisão entre receitas provenientes do Fundo Partidário (RFP) e receita total (RT) dos partidos, ou RRFP = RFP/RT; onde 0 <=RRFP<= 1. Quanto mais próximo de zero for o resultado menor a relevância dos recursos do Fundo Partidário no orçamento do partido considerado e quanto mais próximo de um maior a importância destes recursos.

demonstra em que medida os recursos que um partido recebeu do Fundo Partidário foram importantes para o adimplemento das despesas inerentes à burocracia partidária. Os dados levaram em consideração o período 1995-2007 e os partidos que dispunham de informações completas disponíveis em sua prestação de contas ao TSE.

Conforme ressaltado pelo próprio autor, o estudo sobre a dependência dos recursos do Fundo Partidário em relação aos partidos médios e pequenos acabou sendo limitado devido à escassez de dados disponíveis. Ainda sob a óptica proposta por RICHARD KATZ e PETER MAIR, outro aspecto que surge refere-se à falta de identidade partidária.

Em 2013, PEDRO FLORIANO RIBEIRO[252] publicou uma análise de estatutos, regimentos e resoluções partidárias oficiais, comparando as estruturas decisórias internas das quatro maiores legendas do atual quadro partidário brasileiro: PMDB, PSDB, PT e PFL/DEM. O recorte temporal, entre 1995 e 2011, abrangeu os 16 anos de vigência após a Lei nº 9.096/1995, que concedeu autonomia aos partidos brasileiros no tocante a sua organização interna. O autor destaca que a chegada ao poder do PT, a partir de 2003, empurrou o partido a comportamentos ainda mais pragmáticos e aliancistas - o que ocorre com todo partido que chega ao governo central. Por outro lado, a passagem do governo para a oposição retirou dos partidos PFL/DEM e PSDB os recursos de patronagem, como o acesso a milhares de cargos e o contato privilegiado com grupos de interesse. Além disso, ocorreu a saída de parlamentares e lideranças regionais rumo a partidos da base do governo Lula. A escassez de recursos organizativos e o declínio da força político-eleitoral levaram os partidos para construção de uma organização mais sólida, mais centralizada nacionalmente, mais concentrada em termos decisórios, que emergiu como estratégia de sobrevivência para as duas cúpulas. A transformação do PFL em Democratas, acompanhada pela renovação da liderança nacional da sigla aparece como símbolo máximo desse esforço.

Ainda no mesmo estudo, PEDRO FLORIANO RIBEIRO ressaltou que nos últimos anos as estruturas do PFL/DEM e, em menor grau, do PSDB têm

[252] RIBEIRO, Pedro Floriano. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10. p. 225-256, jan./abr. 2013.

assumido contornos de maior centralização decisória, com a adoção de contrapesos à fragmentação federalista que marca os partidos no Brasil. O PT parecia caminhar em sentido oposto, em nome do pragmatismo e da maximização da competitividade eleitoral em todas as frentes, ao passo que o PMDB permanecia com suas características clássicas: um partido com grande autonomia das lideranças e seções regionais. Tal arranjo, ao sustentar sua força eleitoral nos estados, mantinha o PMDB na condição de ator de primeira grandeza no plano nacional pelas bancadas conquistadas na Câmara e no Senado.

Conforme também destaca PEDRO FLORIANO RIBEIRO, em artigo publicado em 2013 (que pretendeu discutir se pode ocorrer, no Brasil, um processo de cartelização do sistema de partidário), sempre houve uma forte dependência dos partidos em relação ao estado, no Brasil, que remonta ao início da criação do sistema partidário brasileiro. Uma distinção, inclusive, muito importante em relação aos partidos europeus que, ao menos em suas primeiras décadas de existência, contaram com uma sociedade bem organizada.

Segundo o autor, essa situação, inclusive, configura as peculiaridades das estruturas políticas brasileiras:

> En la raíz de esta simbiosis estatal se encuentran las peculiaridades del desarrollo histórico brasileño: una organización burocrática y estatal centralizada se constituyó antes de la sociedad y de los partidos, que se articularon alrededor del aparato del Estado. Con una sociedad civil débilmente articulada, el clientelismo estatal despunta como una constante histórica: con escasas excepciones, el acceso a recursos institucionales y financieros vitales a la supervivencia de los partidos ha ocurrido primordialmente en espacios estatales, y no en las esferas sociales.[253]

JAIRO NICOLAU, outro importante autor na ciência política brasileira, também especulou a possibilidade de cartelização, ao salientar a reduzida intensidade ideológica dos partidos, a possibilidade da participação de todas as forças relevantes no Governo Federal e a considerável dependência em relação aos recursos e regulamentos do Estado.

É importante pontuar, entretanto, tal como vem sendo realizado pela literatura internacional, que é importante utilizar o conceito de cartelização do sistema de maneira desagregada, aproveitando alguns de seus indicadores como

[253] RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. P. 611.

uma estratégia de aproximação, isto é, um marco analítico. Nesse sentido, o postulado do partido cartel passa a uma "lente conceitual"[254], privilegiando alguns fatores em detrimento de outros.

É preciso pontuar também que o estudo de PEDRO FLORIANO RIBEIRO foi realizado antes da proibição de doações provenientes de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, fato que tanto reduziu o valor arrecadado quanto tornou mais difícil a obtenção dos recursos necessários, já que as doações de pessoas físicas sempre foram, comprovadamente, inferiores às das pessoas jurídicas. Cidadãos, no mais das vezes, possuem menor patrimônio que empresas e, diante da proibição de se doar mais que 10% do valor declarado à Receita Federal como recebimentos do ano anterior às eleições, a discricionariedade do montante a ser doado torna-se ainda menor.

Com base nas descobertas desses autores e buscando seguir as três dimensões analíticas dos partidos cartel, segundo DETTERBECK[255], buscar-se-á analisar elementos de cartelização do sistema partidário brasileiro.

4.1.1. Estruturas organizacionais: as estruturas de tomadas de decisão dos partidos

Para avaliação da existência do processo de cartelização do sistema partidário brasileiro, o primeiro aspecto a se destacar é a verificação de qual modo a dependência de recursos estatais altera a correlação interna de poder em favor dos ocupantes de cargos públicos, a "face pública" que passa a dominar os órgãos partidários, tal como sugerido por DETTERBECK.

Desta forma, a liderança partidária intenta reforçar seu poder interno, e busca estratégias para concentrar poder. Assim, maior autonomia levaria a maior

---

[254] RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013.

[255] DETTERBECK, Klaus. Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behavior among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom. **Party Politics**, London, n. 11, p. 173-191. 2005.

flexibilidade para mudanças de posicionamentos e reorientação do partido, isto é, para o pragmatismo, o que levaria, por consequência, ao aumento da necessidade de recursos estatais, à diminuição da participação e da mobilização social e à derrocada do apoio de militantes ideológicos tradicionais.

Segundo observa FLORIANO RIBEIRO, a tradição partidária no Brasil aponta para uma "descentralização federalizada" com seções locais (municipais) e principalmente as estaduais, que são dotadas de ampla autonomia decisória, com exceção do PT (isso até a chegada do partido ao Governo Federal, em 2002). Contudo, tal como aponto o autor, a partir de 1990, foi iniciado um movimento interno nas agremiações para promoção de reformas que objetivaram modificar estruturas e possibilitar maior poder de decisão concentrado nas instâncias superiores.

Observa-se que prerrogativas de decisões partidárias passaram a ser transferidas de instâncias mais participativas (tais como congressos e encontros partidários) para as comissões executivas nacionais (PT, DEM, PSDB e, até mesmo, PMDB), que são reduzidas e "mais ágeis" na tomada de decisão. Assim, houve migração do poder decisório das instâncias inferiores e mais amplas para um espaço centralizado e reduzido. Outro fator que cabe destacar diz respeito à própria composição desses espaços decisórios. Houve ampliação da participação de parlamentares e de "notáveis", que passam a compor as executivas, muitas vezes alçados a esses postos sem terem sequer a necessidade de passarem pelo consentimento das convenções e congressos partidário. Essas personalidades passaram a ser tidos como "membros natos" das legendas[256].

Salienta PEDRO FLORIANO RIBEIRO:

> [...] las decisiones más relevantes se encuentran, hoy más concentradas en la cúpula dirigente. Los dos partidos también han reforzado la articulación orgánica entre la cúpula nacional y las secciones

[256] Sobre o debate da democracia intrapartidária RAYMUNDO CAMPOS NETO afirma: "Como foi visto, na percepção de Michels (1982), a democracia interna seria inviável diante da competição interpartidária (...). Nesse cenário, as estruturas decisórias, em um partido oligárquico, seriam construídas e mantidas a favor do *status quo* e da própria estrutura oligárquica, na qual sempre haveria concentração de poder em um grupo minoritário; diferentemente de um partido que prezasse pela democracia interna, no qual as estruturas decisórias permitissem o accountability (prestação de contas a instâncias controladoras ou a seus representados, inclusive a possibilidade de imposição de sanção). Cf.: CAMPOS NETO, Raymundo. **A Democracia Interna dos Partidos Políticos Brasileiros**. 2016. 112 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2016.

> subnacionales, mitigando el carácter federalizado de las organizaciones. Los líderes han ampliado las possibilidades estatutarias de intervención jerárquica, principalmente de la cúpula nacional sobre las demás secciones, y estas intervenciones se han vuelto más comunes, especialmente por razones electorales – como prohibiciones de alianzas.[257]

Quanto ao financiamento propriamente dito, chama grande atenção a distribuição dos recursos do Fundo Partidário. Com exceção do PMDB, que pela sua característica de partido de agrupamento de lideranças e caciques locais,[258] os demais partidos -em especial PT, PSDB e DEM - tenderam a concentrar a maior parte desses recursos públicos na cúpula nacional, o que em certa medida, como novamente observa o mencionado autor, prejudica as instâncias subnacionais, quais sejam, os diretórios estaduais e municipais.

Tabela 8 - Proporção do fundo partidário transferido pelos diretórios nacionais aos diretórios estaduais, 2007-2012 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	promedio
PT	13	21	15	19	21	21	18,3
PSDB	29	31	31	24	34	28	29,5
PFL/DEM	33	30	28	28	31	33	30,6
PMDB	56	50	57	62	60	47	55,3

Fonte: RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.619.

Verifica-se, portanto, que as elites partidárias têm recorrido, com frequência cada vez maior, à dissolução das seções estaduais e municipais, como forma de controle interno e de coação sobre esses níveis e, também, como estratégia para controlar as disputas entre grupos locais, substituindo-os por comissões provisórias.

Assim, ao se observar pela lente da dimensão da estrutura organizacional dos partidos brasileiros, os dados não deixam dúvida sobre a

[257] RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.619.
[258] MELO, Paulo Victor. **O PMDB e a sua manutenção no centro do jogo político:** de catch-all a cartel. 2009. 205 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

tendência de parlamentarização das cúpulas partidárias. Esse seria um sintoma de cartelização, segundo DETTERBECK e KATZ e MAIR.[259]

4.1.2. O Papel Político: os vínculos entre partido, sociedade e Estado

Conforme já observado anteriormente, a diminuição das distâncias ideológicas favorece a cartelização, ao passo que a polarização política dificulta. Observa-se que quanto maior a percepção da vulnerabilidade dos vínculos sociais mais aumenta a propensão para buscar o Estado como financiador e garantidor da sobrevivência e do desenvolvimento partidário.

Desta forma, como aponta FLORIANO RIBIERO:

> [...] las elites políticas brasileñas tienen clara percepción sobre la necesidad del apoyo estatal para la viabilidad de la competencia democrática: los costos de campaña son extremamente elevados, no hay financiamiento público directo para las campañas y está prohibida la compra directa, por partidos y candidatos, de espacios para propaganda en radio y televisión.[260]

O autor destaca que:

> [...] la fragmentación del sistema de partidos, con un escenario altamente competitivo (especialmente en los principales estados del país), las tasas de volatilidad electoral aún significativas y la escasa legitimidad pública de los partidos y de la clase política (lo que quedó claro en las protestas masivas de junio de 2013) aumentan la percepción de las élites sobre la fragilidad de los vínculos con el electorado, incentivando acciones que buscan garantizar, en el firme suelo estatal, el acceso de los partidos a recursos organizativos vitales.[261]

---

[259] Segundo dados coletados por Pedro Floriano Ribeiro *"La suma entre mandatarios y exmandatarios en cada Ejecutiva Nacional es de al menos 75% (con un promedio del 85%), con el punto máximo en el PMDB. En todos los partidos predominan los diputados federales y senadores y, en segundo lugar, los ex-ocupantes de estos cargos. Los mandatarios subnacionales, como alcaldes y diputados estaduales (pero también gobernadores, que pueden ser líderes nacionales importantes), constituyen la minoría. Considerando que la mayoría de los membros nunca elegidos eran ocupantes o ex-ocupantes de otros puestos estatales (por medio de nombramientos patrocinados por los partidos), el peso estatal en la profesionalización política de las cúpulas es todavía más significativo."* Cf.: RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p. 620.
[260] Ibid., p.612
[261] Ibid., p. 612

Ao analisar os dados sobre os recursos do fundo partidário de 1994 a 2012, o autor constata a grande dependência dos partidos políticos brasileiros em relação aos recursos estatais. Para o autor, *"Sin embargo, la subvención pública es, hoy, la fuente más regular y segura de financiamento para la clase política"*[262]

Conforme já mencionado, a modificação da legislação eleitoral com a decisão do STF, na ADI nº 4650, havia a possibilidade de captação de recursos de pessoas jurídicas em anos eleitorais, o que, em certa medida, diminuiria a dependência do financiamento estatal. Segundo informações da imprensa do TSE[263], os valores arrecadados pelos candidatos, em 2016, representaram uma queda de 48% do total recebido nas eleições de 2012. Antes, os maiores partidos captavam significativas quantias de recursos junto à iniciativa privada.

A tabela abaixo, extraída do texto do referido autor, verifica que, em ano eleitoral, os principais partidos brasileiros (PT, PSDB, PMDB e DEM) diminuem substancialmente a dependência dos recursos estatais, ao passo que, em período em que não ocorrem eleições, o percentual correspondente aos repasses oriundos do Fundo Partidário aumenta e reforça o caixa desses partidos. Essa informação corrobora a hipótese de que o Fundo Partidário é imprescindível para a manutenção da atividade partidária perene, inclusive dos partidos mais solidificados.

Já no caso dos pequenos e médios partidos, o que se observa, com raras exceções, é a prevalência dos subsídios provenientes do Fundo Partidário, independentemente do período observado. Essa informação, por sua vez, comprova a baixa inserção dessas legendas na sociedade, a não aderência de seus supostos ideais e bandeiras e a completa dependência da agremiação dos recursos estatais.

Muitos desses pequenos partidos, não raro chamados no jargão político de "nanicos", não passam de meras legendas fictícias e revelam-se um negócio relativamente lucrativo e de baixo risco para seus caciques, que atuam como verdadeiros empresários donos da agremiação. Mas, enquanto a atividade

---

[262] RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013.p. 616.

[263] Eleições 2016: candidatos receberam mais de R$ 2,5 bilhões em doações. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2016/Outubro/eleicoes-2016-candidatos-receberam-mais-de-r-2-5-bilhoes-em-doacoes>. Acesso em: 30 jan. 2016.

empresarial pressupõe os riscos do mercado (possível não aceitação do produto comercializado, ojeriza dos consumidores, concorrência entre outros riscos) e a quebra do negócio, ser “proprietário” de um partido implica riscos irrelevantes. Mesmo com seguidos insucessos eleitorais, a legenda continuará a receber recursos do Fundo Partidário, que, com o aumento da destinação das receitas, mesmo um percentual pequeno passou a significar soma não descartável de dinheiro. E caso o partido consiga, por ventura, eleger parlamentares para a Câmara dos Deputados, terá direito a receber ainda mais. Em suma, um bom negócio em que se tem quase nada a perder e grande possibilidade de aumentar os ganhos.

Tabela 9– Peso do fundo partidário estatal no financiamento dos partidos políticos no Brasil, 2007- 2012 (em %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PT	59,6	27,3	61,1	13,3	46,6	16,6
PMDB	93,6	73,4	92,8	23,7	88,9	27,2
PSDB	84,4	37,5	87,5	18,7	93,1	26,7
DEM	98,3	36,6	94,7	42,1	99,1	36,1
PP	99,1	81,5	99,8	43,7	98,8	58,9
PSB	91,0	46,2	97,8	23,2	95,8	24,9
PDT	sin datos	92,1	94,4	54,4	97,1	56,1
PR	95,1	69,8	90,3	25,9	95,7	72,4
PTB	100,0	90,1	95,6	58,1	98,5	56,7
PSD	–	–	–	–	31,7	28,7
Promedio[1]	90,1	61,6	90,5	33,6	90,4	40,4
Promedio general: todos los partidos	83,7	63,5	83,3	51,1	86,7	62,4

Fonte: RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013.

Voltando aos achados de FLORIANO RIBEIRO, as informações sobre filiados aos partidos, identificação partidária e distribuição de diretórios pelos municípios não apontariam uma tendência à erosão dos laços partidários, tal como sugerida por KATZ e MAIR (2009). Ainda, de acordo com o autor, houve um ligeiro

aumento no número de filiações,[264] inclusive com ações realizadas pelos próprios partidos políticos com a finalidade de ampliar o número de filiados dessas agremiações. Já com relação à identificação partidária, segundo sondagens (dados de 2012), há certa estabilidade em relação à preferência partidária do eleitorado brasileiro — pouco mais da metade do eleitorado (54% dos eleitores) não possuía qualquer tipo de preferência, ao passo que os demais (46% dos eleitores) possuiriam algum tipo de identificação.

E, por fim, PEDRO FLORIANO RIBEIRO destaca a inserção partidária nos municípios brasileiros e observa que, de modo geral, os maiores partidos possuem penetração na maioria das cidades brasileiras, inclusive nas localidades mais remotas e afastadas do país, o que, de certa maneira, demonstraria uma capilaridade organizativa bastante acentuada.

4.1.3. Competição partidária: padrões de competição e de cooperação das principais forças políticas

Embora, segundo estudos da ciência política, se tenha evidenciado a tendência à diminuição da volatilidade eleitoral no Brasil nos últimos anos, com relação à fragmentação partidária, não se pode afirmar o mesmo. A fragmentação é bem elevada, e o número de partidos com assento na Câmara Federal tem aumentado significativamente nos últimos anos.[265]

Essa fragmentação partidária, que se apresenta por meio de um número excessivo de legendas, além de dezenas de outras em estágio de formação, é detectada como um problema para a democracia brasileira. INGO SARLET[266], compara esta patologia nacional a um outro problema causado à democracia na Alemanha, que se refere ao surgimento de partidos com conteúdo

[264] Segundo, informações do TSE, citadas por Ribeiro (2013), cerca de 10% do eleitorado brasileiro estava filiado a algum partido (dados de 2012). Cf.: RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.617.

[265] Ver capitulo 3, onde se discutiu o multipartidarismo e o número efetivo de partidos no Brasil.

[266] SARLET, Ingo. Proibição de Partidos Políticos na Lei Fundamental na Alemanha. **Conjur,** São Paulo, 20 jan. 2017. Disponível em: < http://www.conjur.com.br/2017-jan-20/proibicao-dissolucao-partidos-lei-fundamental-alemanha > Acesso em 21 jan. 2017.

e atitudes antidemocráticas e extremistas. Diante desta situação, a Lei Fundamental alemã, no artigo 21, item 2º, determina que o partido seja extinto mediante ação judicial perante o Tribunal Constitucional. Neste contexto, o autor coloca, como uma reflexão, a possibilidade de se proibir a existência de certos partidos, como inspiração para solucionar certos danos causados ao regime democrático, obviamente, dentro da observância geral sistema partidário. Em suas palavras:

> Por derradeiro, embora não se trate de uma situação igual à do Brasil, o instituto da proibição de partidos políticos e o caso apreciado pelo Tribunal Constitucional podem servir de inspiração ao menos para alguns aspectos do nosso sistema partidário, mas isso também envolve a sua reestruturação, visto que o elevado número de partidos pequenos torna a situação mais complexa e mesmo mais arriscada do ponto de vista democrático.

A constatação da alta fragmentação partidária é um dado relevante, pois FLORIANO RIBEIRO questiona: como seria possível a cartelização se desenvolver em um sistema com alta fragmentação, ou seja, de que forma o sistema de fato estaria na direção da cartelização, ao passo que a cada ano se verifica uma maior quantidade de agremiações partidárias sendo inseridas na competição eleitoral?

A primeira dificuldade, no entender do autor, seria definir quais partidos, de fato, comporiam a elite do sistema partidário brasileiro, a maioria de assentos e a representação na Câmara dos deputados:

> [...] La definición de los demás miembros de la elite se pone frente a dos factores: por un lado, partidos medianos con desempeños electorales oscilantes; por otro, algunos de estos partidos han tenido grados considerables de influencia en la dinámica política nacional, como aliados importantes en las coaliciones de gobierno. Considerando que cualquier critério es arbitrario y está sujeto a controversias, podríamos tomar como relevantes los partidos que obtuvieron al menos el 4% de representación en la Cámara de Diputados en las tres últimas elecciones (2002, 2006 y 2010). Con este criterio, además de los cinco partidos mencionados, pueden ser considerados miembros de la élite el PSB, PDT, PTB y PR. Juntos, los nueve partidos obtuvieron el 91% de la Cámara en 2002 y el 85% en 2006 y 2010.[267]

[267] RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.621.

Existiriam fatores que poderiam favorecer a cartelização no Brasil, conforme sugere FABIANO SANTOS[268], a concepção conssociativa do modelo brasileiro, com forte tendência à acomodação e à negociação e ao baixo extremismo político entre a classe política, especialmente após a vitória do PT em 2002. Outro aspecto, que corroboraria com essa direção à cartelização, seria a tendência moderada do eleitorado e, em certa medida, também, o processo de transição democrática. Esse processo acomodou as principais lideranças e reduziu a distância ideológica entre os competidores, fato que favorece maior cooperação entre os partidos políticos no Brasil.

Outros aspectos que atuariam no sentido da cartelização seriam o endurecimento das regras de criação de novas legendas, com a criação de cláusulas de barreira ou de desempenho, e o aumento do acesso aos recursos estatais de financiamento.

Não se pode deixar de mencionar um elemento já presente no sistema partidário brasileiro, que também pode acentuar uma situação de cartelização: a fórmula utilizada para a distribuição de cadeiras nas eleições proporcionais, que privilegiam os maiores partidos, em detrimento dos menores, causando problemas à representatividade. JAIRO CÉSAR MARCONI NICOLAU[269] explica que a fórmula, denominada D'Hondt, adotada no Brasil gera alguns efeitos desproporcionais, principalmente, pela impossibilidade de participação dos partidos que não elegeram candidatos, porque não atingiram o quociente eleitoral:

> Pode-se querer algum dia tornar o sistema eleitoral brasileiro mais proporcional, acompanhando os esforços de muitos outros países que utilizam a RP. Para tal, sugiro algumas ideias, procurando me deter naquelas que considero mais simples e de maior operacionalidade política. Ideias como a criação de um único distrito eleitoral nacional e de um distritamento que não levasse em consideração as fronteiras estaduais, por exemplo, são maximizadoras da proporcionalidade, mas praticamente inviáveis politicamente.
> Inicialmente, é necessário excluir do cálculo da distribuição de cadeiras os votos em branco, e permitir que partidos que não elegeram candidatos através do quociente eleitoral tenham acesso à distribuição das cadeiras restantes. A fórmula atual (D'Hondt, de maiores médias) favorece o maior partido eleitoral (...)

[268] SANTOS, Fabiano. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43. n. 4. 2010.

[269] NICOLAU, Jairo César Marconi. A Representação Política e a Questão da Desproporcionalidade do Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 33, p. 222-235, jul. 1992.

Note-se que a combinação do uso desta fórmula, que prioriza os partidos maiores, com uma possível mudança prevista na PEC 36/2015, que apenas autorizaria o acesso a recursos aos partidos que obtivessem funcionamento parlamentar, poderia dificultar ainda mais a existência dos pequenos partidos, como será debatido no último capítulo.

Mais uma vez, é necessário valer-se dos escritos de PEDRO FLORIANO RIBEIRO, no que tange à síntese dos ensinamentos propostos por DETTERBECK, KATZ e MAIR:

> Ya un poder judicial independiente y activo (sobre todo las cortes supremas) puede representar un freno al desarrollo de estrategias de cartelización, así como la actuación agresiva de los medios de comunicación, capaces de inducir el desgaste público y la pérdida de legitimad de las principales fuerzas políticas (lo que puede abrir camino para nuevos competidores y partidos antisistema).[270]

Pelo exposto, é possível observar, em um primeiro momento, dois obstáculos que atuariam para impedir a cartelização do sistema partidário. O primeiro é a opinião pública, em particular, a dos grandes meios de comunicação que combatem ostensivamente o sistema partidário nacional e focam, quase que exclusivamente, nos casos de corrupção. Esse tipo de abordagem tende a desmoralizar o sistema partidário e dificulta os partidos a adotarem estratégias mais explícitas de coalizão diante dos constrangimentos criados.

O segundo obstáculo, segundo o autor, corresponde ao próprio Poder Judiciário brasileiro, em especial ao TSE e ao STF, os quais atuam como barreira à cartelização do sistema. Ambos tribunais de cúpula são espaços de apelação dos partidos pequenos e médios contra as maiores agremiações. O autor destaca que as recentes decisões favorecem a posição dos pequenos e médios partidos, na medida em que garantem espaços e acesso tanto aos recursos públicos quanto aos veículos de comunicação de massa, o que, em certa medida, dificultaria e impediria a cartelização.[271]

A própria fundação do PSD apresenta algumas lições acerca da possibilidade de cartelização no Brasil. A primeira, sobre a exposição de alguns dos

---

[270] RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p. 610.

[271] RIBEIRO, Pedro Floriano, op. cit., p. 610.

obstáculos em relação ao fenômeno, revela que a inexistência de cláusula de desempenho não impõe barreiras para a entrada de competidor, abrindo possibilidade para o ingresso de qualquer novo player na arena de disputa. Por outro lado, também evidenciam que as regras de migração partidária são ainda muito permissivas, inclusive, para o ingresso em novas legendas. Tal fenômeno possibilita a reacomodação da elite política, principalmente, para as disputas eleitorais.[272]

No caso envolvendo o PSD, o Judiciário brasileiro atuou para garantir à nova legenda a permanência dos mandatos dos deputados que ingressaram nessa nova agremiação. Posteriormente, conforme entendimento do STF, o partido passou a contar com acesso ao Fundo Partidário proporcional ao tamanho de sua bancada de deputados, assim como com o direito a tempo de rádio e TV, recurso muito valioso para negociação e composição de alianças partidárias para as disputas eleitorais. [273]

Contudo, é preciso pontuar que, se por um lado o acesso dos pequenos partidos aos recursos públicos estimula a fragmentação partidária, por outro lado esses recursos atenuam o impacto e os custos dos eventuais insucessos e derrotas eleitorais, o que na visão dos autores da teoria da cartelização - KATZ e MAIR - seriam sintomas que não se podem afastar.

Sobre cooperação entre os partidos brasileiros, há casos que demonstram uma atuação conjunta dos principais partidos. Segundo FLORIANO RIBEIRO, os líderes dos nove principais partidos estabeleceram acordos sobre as delimitações das penalidades aplicadas aos diretórios nacionais, de modo a não obstar o recebimento de quotas do Fundo Partidário. O autor também destaca que, no âmbito do Congresso Nacional, os partidos também cooperam no estabelecimento das regras para o preenchimento das principais cadeiras, tanto na Mesa Diretora quanto nas comissões. Por último, o estudo afirma que os partidos

---

[272] RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p. 610.

[273] Como observa Ribeiro (2013*) "Ya dentro del 'club', el PSD empezó a articularse con los demás grandes partidos para frenar pretensiones de otros posibles nuevos afiliados, motivados a reproducir la estrategia del propio partido."* Cf.: Ibid., p. 622.

maiores também convergem no apoio ao estabelecimento de cláusula de desempenho. [274]

Entretanto, a cooperação restringe-se aos maiores partidos do sistema político brasileiro, porque há resistências por parte de alguns partidos, principalmente dos médios, no sentido de colaborarem e de cooperarem[275]:

> [...] los partidos medianos (principalmente el PL/PR, PTB y PDT), en riesgo de no superar la barrera, intentaron por diversas formas cambiar la regla hasta 2007, cuando el STF declaró su inconstitucionalidad. Divisiones semejantes han ocurrido a partir de 2007 en las discusiones sobre la reforma política: si la propuesta de financiamiento público de campañas recibe un gran apoyo de la clase política, el cambio del sistema electoral muchas veces ha ubicado en campos opuestos los cuatro partidos principales, por un lado, y los partidos medianos, por outro.[276]

Dessa forma, observa-se a "*imposibilidad de formación de consensos mínimos, aunque solo entre los partidos de un eventual cartel, sigue siendo la tónica, dificultando la aprobación de reformas institucionales que favorezcan solamente a las grandes fuerzas".*[277]

Com tal característica, embora existam elementos que atuem na direção da cartelização do sistema, conforme citados anteriormente, também poderiam ser elencados alguns fatores que obstaculizariam o processo de

---

[274] "[...] Los líderes de los nueve partidos principales construyeron (em 1998 y 2009) acuerdos respecto de la delimitación de responsabilidad sobre infracciones electorales cometidas por órganos partidistas subnacionales, de manera a no perjudicar a los directorios nacionales en el recibimiento del fondo partidario y también (en 2005) sobre el criterio que determina que los cargos en la Cámara de Diputados (comisiones, mesa directiva, etc.) deben ser distribuídos en proporción a las bancadas partidistas resultantes de la última elección, desconsiderando los cambios de partido hechos por los diputados durante la legislatura. En 1995 se pusieron de acuerdo (incluso el PT) acerca del establecimiento de la cláusula de desempeño del 5% de los votos para la Cámara y sobre el aplazamiento de la vigencia del dispositivo para los comicios de 2006." RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.625

[275] Em relação à cooperação entre os partidos brasileiros, pode-se observar que ela existe, mas é muito fraca. Como exemplo, houve reação dos partidos em relação à criação do PSD. A possibilidade de perda de parte dos recursos do fundo partidário e, especialmente, perda de tempo de rádio e TV fez com que partidos como (PMDB, PSDB, DEM entre outros) buscassem barrar o acesso do PSD a esses recursos. É interessante notar, como destaca Ribeiro (2013) que cálculos estratégicos levaram partidos mais à esquerda, que compunham o bloco governista, a se abster do embate, o que demostra, em certa medida, uma dificuldade de atuação e reação mais coesa da elite partidária na direção da cooperação para impedir a entrada de novos competidores no sistema. Cf.: RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013.

[276] Ibid., p.625.

[277] Ibid., p.625.

cartelização. Em síntese: (1) as poucas barreiras para entrada no sistema político (formação de partidos) e de acesso aos recursos estatais que seriam bastante “frouxas”; (2) inexistência de cláusula de desempenho para entrada dos partidos nas esferas legislativas (destacando, inclusive, que há a possibilidade de coligações proporcionais para disputa das vagas nas diversas esferas legislativas (municipais, estaduais e nacional); (3) o desempenho do partido nas eleições para a Câmara dos Deputados (composição) determinando qual percentual que o partido terá direito em relação ao Fundo Partidário e ao tempo de rádio e de TV (programas que não são apenas para as disputas eleitorais, mas também há tempo disponibilizados para divulgação das propostas partidárias em períodos não eleitorais); (4) o fato de o atual critério de distribuição dos recursos do Fundo Partidário ainda ser benéfico aos pequenos partidos, uma vez que, embora seja pequena a parcela a ser dividida com todas as legendas, diante do montante global do Fundo Partidário, a soma destinada a cada partido não constitui quantia desprezível.

4.2 A cartelização sob a ótica do financiamento partidário

A partir do recorte da pesquisa objeto da presente tese, que busca analisar o financiamento da atividade partidária, faz-se salutar discutir a hipótese da cartelização do sistema político brasileiro, com particular enfoque na temática relativa ao financiamento das agremiações. Pretende-se, nesse ponto, verificar de qual maneira a lógica do financiamento partidário estimula ou não a cartelização do sistema partidário.

Para tal intento, é necessário primeiro fundamentar-se nos achados de SILVANA KRAUSE, MAURÍCIO MICHEL REBELLO e JOSIMAR SILVA, que em artigo de 2015, procuraram discutir, a partir dos aspectos relativos à forma de financiamento partidário, elementos que pudessem comprovar a existência de sinais de cartelização no Brasil. Convém mencionar que os resultados obtidos ainda levaram em consideração o recebimento de doações por parte de pessoas jurídicas, o qual foi, conforme já mencionado nesse trabalho, considerado inconstitucional pelo STF e, posteriormente, vetado pela ex-presidente Dilma

Rousseff, quando atuou no controle de constitucionalidade político da minirreforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165/2015).

Partindo-se da premissa observada por PANEBIANCO[278], de que haveria distinção entre as formas de financiamento entre os modelos partidários existentes, algumas diferenças importantes podem sem observadas[279]:

> No partido de massa descrito por Weber, Michels e por Duverger, um papel fundamental é exercido pelo "aparato" da burocracia de partido (aquela que define como "burocracia representativa"): a burocracia representativa é o instrumento por meio do qual os líderes do partido de massa mantém ligações estreitas com os filiados e, mediante os filiados, com o grupo social de referência, *a classe gardée*. Já os profissionais desempenham um papel cada vez mais central no novo partido (os 'especialistas', os técnicos dotados de conhecimentos especializados), muito úteis quando a organização desloca o seu centro de gravidade dos filiados para os eleitores.[280]

Ao direcionar o foco de observação às distinções contidas nos diferentes tipos de partido, a sua relação de dependência de recursos financeiros, e à fonte proveniente desses recursos, o quadro esquemático elaborado por KRAUSE, REBELLO e SILVA auxilia a clarificar as principais distinções entre esses modelos partidários, como se observa abaixo.

---

[278] Para maiores informações, ver a discussão a respeito desse assunto no item 4.3 desse trabalho.
[279] Como pontua KRAUSE, REBELLO e SILVA (2015), sobre distinções em relação à forma de financiamento dos tipos partidário: "Destarte, o autor indica certas diferenças entre o modelo burocrático de massa e o profissional eleitoral. No que diz respeito ao financiamento, observa que este se dá através de grupos de interesse e de fundos públicos". Cf.: KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel; SILVA, Josimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 247-272, jan./abr. 2015., p. 251.
[280] PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos.** São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 513.

Tabela 10 – Tipologias em relação ao financiamento partidário

modelo partidário	quadros	massa	*catch-all*	Cartel
dependência de recursos financeiros em relação à sobrevivência organizacional	baixa	média	Alta	Alta
principal fonte financiadora	notáveis; ex.: grupos financeiros/industriais e comerciantes	militantes, membros do próprio partido	grupos de interesse variados; ex.: empresas, sindicatos, associações comerciais	subsídio estatal; ex: fundos públicos e espólio estatal, como cargos

Fonte: KRAUSE, Silvana.; REBELLO, Maurício Michel.; SILVA, Josimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 16, p. 247-272, jan./abr. 2015. p.266 p.254

A partir dessa análise, caberia problematizar, com base na relação entre dependência de financiamento e principal fonte do mesmo, como os partidos se "encaixariam" nesses modelos, de modo a verificar o atual estado da arte do sistema partidário no Brasil.

Segundo as descobertas de KRAUSE, REBELLO e SILVA, sugere-se que, em relação ao modelo de financiamento partidário, as tipologias de partidos de quadros e de massas seriam descartadas, pois não representariam nenhum dos atuais partidos brasileiros:

> Encontramos evidências de que os partidos analisados se distanciam claramente do modelo de financiamento das tipologias de partidos de quadros e de massa. No que diz respeito à caracterização do financiamento evidenciado no partido de quadros, as razões parecem ser mais óbvias. O contexto eleitoral altamente competitivo nas democracias contemporâneas não tornaria viável a sobrevivência organizacional com recursos advindos exclusivamente de notáveis e lideranças empresariais comprometidas somente com uma organização. Tratando da formatação financeira dos partidos de massa, observou-se que a militância, os membros do próprio partido e seus simpatizantes são elementos frágeis, insignificantes para a manutenção do financiamento organizacional. Esta realidade foi encontrada em praticamente todos os partidos, com raras exceções. Chama a atenção que esta formatação é encontrada independentemente da coloração ideológica.[281]

Ao buscarem fazer um comparativo sobre a situação brasileira no espectro direita-esquerda (incluído, também, os partidos do centro), KRAUSE,

[281] KRAUSE, Silvana.; REBELLO, Maurício Michel.; SILVA, Josimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 16, p. 247-272, jan./abr. 2015. p.266

REBELLO e SILVA observam que o PT não apresenta, pelo menos em relação ao modelo de financiamento partidário, características que o coloque como típico partido de massas. Por definição, o principal aporte de recursos dos partidos de massa são oriundos de militantes e filiados, diretamente comprometidos ideologicamente com a legenda. Essa não é a realidade do PT, já que tais contribuições são diminutas, quando comparadas com as doações de pessoas jurídicas e com as quotas do Fundo Partidário:

> Fica visível o quanto o Partido dos Trabalhadores não possui um perfil próximo aos partidos de massa quanto ao financiamento, sendo as contribuições de militantes e simpatizantes ínfimas quando comparadas com as doações de pessoas jurídicas e com o fundo partidário.[282]

Outro aspecto que importa salientar é que os partidos tidos como de direita, em anos eleitorais, recebiam mais recursos provenientes de doações de empresas privadas. Como destacam KRAUSE, REBELLO e SILVA:

> O movimento averiguado nos partidos de direita, de um maior investimento de corporações em anos eleitorais (2006, 2008 e 2010, 2012) e diminuição em anos sem eleições (2007, 2009 e 2011), se repetiu nos partidos de centro, com uma única exceção em 2012, no caso do PMDB, no qual o volume desse tipo de arrecadação caiu entre 2011 e 2012.[283]

Desta forma conforme destacado por KRAUSE, REBELLO e SILVA, haveria semelhança com o modelo *catch-all,* uma vez que as fontes de financiamento da atividade partidária são diversas, oriundas de grupos distintos:

> [...] *catch-all*, as fontes financiadoras são as mais diversas possíveis, no qual a eleição para um cargo eleva o agente político à condição de servidor de interesses de vários grupos. Para o partido, é necessário maior aporte de recursos em função da queda do papel dos militantes e a necessidade de especialistas e marqueteiros em eleições. Da parte de grupos empresariais, a doação dá-se para inúmeras organizações, inclusive as de matriz ideológica mais à esquerda.”[284]

Após a constatação de que o modelo partidário brasileiro se afasta da tipologia dos partidos de massa e de quadros, é importante problematizar uma hipótese central: a forma de financiamento, tal como se encontra, favorece a cartelização do sistema partidário brasileiro devido ao recebimento de recursos públicos provenientes do Fundo Partidário?

---

[282] KRAUSE, Silvana.; REBELLO, Maurício Michel.; SILVA, Josimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 16, p. 247-272, jan./abr. 2015. p.265.
[283] Ibid., p. 262-263.
[284] Ibid., p. 254.

> A questão que nossa pesquisa levanta é se este perfil de financiamento encontrado estaria reforçando a tese da cartelização das organizações partidárias. Ao menos quanto à dimensão do financiamento, os dados indicam que o fundo partidário está produzindo, no caso brasileiro, um efeito que deve ser avaliado com mais atenção.[285]

Os autores, a esse respeito, diferentemente do que se poderia supor, sustentaram em 2015 que o financiamento público não favoreceria a cartelização, mas, ao contrário, possibilitaria a manutenção dos partidos menores e estimularia a entrada de novos *players*:

> Em primeiro lugar, se por um lado as organizações estão dependentes de um financiamento advindo do Estado, por outro esse recurso tem-se apresentado como elemento essencial para garantir uma desconcentração de recursos que circulam no mercado da oferta partidária. Ou seja, está possibilitando a manutenção de mais atores no jogo da concorrência partidária.[286]

Nesse sentido, ao debater um dos argumentos centrais da tese sobre cartel, KRAUSE, REBELLO e SILVA enfatizam que, no caso brasileiro, isto não pode ser verificado, pelo menos por enquanto. *"As recentes fundações e iniciativas de criação de novos partidos no cenário brasileiro também indicam que os subsídios públicos são elementos centrais de incentivo à entrada de novos competidores no mercado"*[287]*.* Segundo os autores:

> Um dos argumentos centrais da tese do partido cartel, de que os subsídios são instrumentos criadores de desequilíbrios na competição do sistema partidário, parece não ser evidente. Demonstrativos de que a subvenção estatal sufocaria a concorrência não foram encontrados.[288]

Os autores também destacam que *"a maior regularização e a presença de subsídios na dinâmica da vida dos partidos não apresentaram maior dificuldade de novos atores partidários surgirem no mercado competitivo"*[289]. Nesse sentido, sustentaram que o financiamento público não favorece a cartelização do sistema, mas, ao contrário, garantiriam a sobrevivência dos partidos menores e estimulariam a entrada de novas agremiações:

---

[285] KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel.; SILVA, Josimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 16, p. 247-272, jan./abr. 2015. p.267.
[286] Ibid., p.267.
[287] Ibid., p.269.
[288] Ibid., p.269.
[289] Ibid., p.270.

> No caso brasileiro, há indícios de que o subsídio público esteja contribuindo não somente para garantir a manutenção de atores no jogo competitivo, mas também possibilitando maior competição entre as organizações. O subsídio estatal parece não estar cartelizando o mercado partidário, mas pelo contrário, há evidências de estar potencializando uma maior competição que poderia ser completamente amortecida pela influência das corporações privadas. Estas, absorvidas por um reduzido número de partidos, associados ao governo ou com potencial de alternativa de poder.[290]

Portanto, pelo menos para esses autores, os quais realizaram suas pesquisas antes da proibição das doações provenientes de pessoas jurídicas e do aumento do montante de recursos públicos destinados à composição do Fundo Partidário, não se verificaria ainda no sistema partidário brasileiro elementos que poderiam sugerir um processo de cartelização. Nesse ponto, os autores destacam que o sistema nacional favoreceria a permanência de pequenas legendas no jogo político por meio da mencionada garantia do recebimento de recursos públicos.

4.3. Enfim, Cartel ou não cartel?

Tendo em vistas os dados expostos anteriormente, caberá agora tecer algumas reflexões com intuito de responder, ainda que de maneira parcial, a pergunta norteadora do presente capítulo, a saber: se o conceito de partido cartel seria aplicável à realidade brasileira.

Os aspectos a serem considerados nessa análise são relativos à: (1) dependência dos partidos de recursos estatais; (2) verificação da hegemonia da "face pública" das executivas nacionais (preponderância de mandatários à frente desses espaços); (3) estabilidade da competição eleitoral; (4) diminuição das barreiras ideológicas; (5) indícios de coalisão entre os principais partidos para promoção de interesses comuns; (6) ocupação de cargos e espaços públicos na composição dos governos.

---

[290] KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel.; SILVA, Josimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 16, p. 247-272, jan./abr. 2015. p.270.

A simples observação desses aspectos poderia levar à conclusão de que o sistema brasileiro estaria se movendo na direção do processo de cartelização. Não obstante tais elementos possam ser verificados, outros aspectos, como se buscará apontar, indicam que, na verdade, o sistema brasileiro não adota todas as características existentes num sistema cartelizado.

FLORIANO RIBEIRO[291] observa que a diminuição das distâncias ideológicas, inerentes à teoria do cartel, não trouxe, no caso brasileiro, a redução da fragmentação. Considerando ainda este aspecto de competição entre os partidos, há de se destacar que a polarização PT-PSDB dificulta, quiçá impede, a construção de um consenso entre esses partidos no Congresso Nacional e atrapalha uma ação mais integrada que visasse à preservação e à concentração de poder entre esses dois partidos e também entre as outras agremiações que possuem grande representação congressual.

Nesse sentido FLORIANO RIBEIRO destaca:

> Con la inviabilidad política de una alianza federal entre PT y PSDB, los partidos medianos, con desempeños oscilando entre el 4% y el 8% de los asientos, han sido aliados indispensables de los gobiernos nacionales desde la elección de Fernando Henrique Cardoso en 1994.[292]

Isso significa afirmar que qualquer intento de coalizão entre os maiores partidos tem pouca possibilidade de frutificar, de forma que:

> *(...) estratégias de colusión entre los cuatro grandes, en perjuicio de los demás competidores, tienen pocas posibilidades de éxito. Así, la estabilización de la competencia y la aproximación ideológica no se pueden analizar aisladamente, sin tener en cuenta la fragmentación y los patrones de relación entre ejecutivo y legislativo*[293].

Um aspecto a se destacar é que o acesso ao recurso público, embora tenha sua maior quantia concentrada nos maiores partidos, não impede que as pequenas e médias agremiações o acessem e, portanto, consigam sobreviver.[294]

Os pequenos partidos têm sido capazes de apresentar e sustentar suas demandas, pressionado os maiores partidos. Nesse sentido, RIBEIRO afirma: *"los grandes partidos no han logrado, en los últimos años, frenar las demandas de*

---

[291] RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.626.
[292] Ibid., p.626.
[293] Ibid., p.626.
[294] Ibid., p.626.

los demás por parcelas más grandes del fondo partidário y del tiempo de propaganda."[295]

Por fim, mas não menos relevante, o Poder Judiciário, por meio de sua atuação, criou obstáculos à cartelização. Assim, tal esfera de poder impede que os partidos maiores utilizem mecanismos prejudiciais aos pequenos e médios partidos, funcionando, em certa medida, como uma barreira de contenção aos anseios de cartelização.

Tendo em vista a dificuldade de se afirmar que exista um cartel estável e fechado no Brasil, conforme análise proposta por FLORIANO RIBEIRO, o mais correto seria afirmar que:

> *[...] bajo las condiciones actuales, resulta poco factible la formación de un cartel cerrado y estable en Brasil. Un eventual proceso de cartelización solo podría asumir la forma de un "cartel dinámico": cuatro (o cinco, con el PSD) líderes de largo plazo del juego y de cuatro a siete miembros rotatorios, entrando y saliendo del cartel según su desempeño electoral y el contexto político.*[296]

FLORIANO RIBEIRO destaca, portanto, que não se pode falar em cartel, mas sim em corporativismo da classe política. Afirma, ainda, que, mesmo assim, nem sempre é fácil diferenciar ações marcadas por uma cooperação entre os principais partidos daquelas que beneficiam a todos os partidos:

> (...) *ni siempre sería tan sencillo separar, en términos empíricos, las acciones de cooperación que buscan beneficiar a toda la clase política (como la elevación del total del fondo partidario en 2011) de aquellas que favorecen solamente a los principales partidos*[297].

Em relação à questão da cooperação entre os partidos, o autor apresenta que partidos com modelos organizativos distintos podem coexistir mesmo num sistema com possibilidade de cartelização:

> *modelos organizativos extremamente distintos, como son los del PT, PMDB y DEM, pueden coexistir en un sistema con posibilidades de cartelización. La dependência estatal de los partidos, la hegemonía de la cara pública en las máquinas y las estratégias de cooperación son factores que pueden sostener una relación causal directa, mutuamente reforzadora, sin implicar en la conformación de un modelo organizativo específico.* [298]

---

[295] RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.626.
[296] Ibid., p.627.
[297] Ibid., p.626.
[298] Ibid., p.627.

Ainda sobre a relação entre os partidos, FLORIANO RIBEIRO apresenta o impacto causado entre as agremiações que, tradicionalmente, já ocupavam as cadeiras do Congresso Nacional, pelo fato de o PT ter chegado ao Palácio do Planalto:

> *"los indicios sobre las relaciones internas de poder no apuntan hacia una dirección inequívoca. Las transformaciones en el PSDB y DEM, aunque empezadas anteriormente, fueron aceleradas a partir de la llegada del PT al Palacio do Planalto"*[299]

Objetivando comprovar que a teoria da cartelização não se aplica no caso brasileiro, FLORIANO RIBEIRO afirma que há uma inconsciência teórica em afirmar que:

> los partidos responderán, en términos organizativos, solamente a los retos más estructurales (como los costos elevados de las campañas o la dilución de los clivajes de clase) y a los supuestos objetivos racionales de sus elites parlamentarias, depreciando otras variables independientes señaladas con anterioridad (tal como las internas), que pueden producir resultados distintos en términos organizativos.[300]

FLORIANO RIBEIRO, de acordo com DETTERCECK e em resposta às críticas de KATZ e MAIR, afirma que seria mais adequado – em termos teóricos, e mais útil para realização de comparações – falar do modelo de cartel na política – política cartelizada – e não em relação aos partidos.[301]

Na definição de FLORIANO RIBEIRO[302], sistema cartelizado seria aquele marcado por duas características principais. A primeira corresponderia a existência de cooperação entre os partidos principais, para proteger suas posições

---

[299] Idib., p.627.
[300] Idib., p.627.
[301] Contudo, como vai observar RIBEIRO, Katz y Mair *"mantuvieron el carácter inseparable de los planos sistémico y organizativo y la idea del partido cartel como sucesor de los partidos de cuadros, de masas y catch all, el cuarto estadio en la 'evolución natural de la especie'"*. Cf.:Ibid., p.627.
[302] Conforme observa RIBEIRO, *"Con esta definición mínima tendríamos un modelo más abierto a la multiplicidad de las experiencias democráticas contemporáneas y más apropiado para iluminar el análisis y la comparación de sistemas políticos, enfocando ciertas tendencias generales de transformación, pero sin insistir en los mismos problemas de las antiguas tipologías, como el carácter evolucionista y determinista".* Cf.: RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.628.

privilegiadas de acesso aos recursos públicos. A segunda seria a configuração de uma situação generalizada de dependência estatal.[303]

A pesquisa de FLORIANO RIBEIRO, acerca da possibilidade de existência de cartel no Brasil, é útil para a reflexão sobre o tema; porém, ela é anterior a dois elementos importantes que devem ser considerados na aplicação da teoria da cartelização. Estas duas modificações tratam da proibição de financiamento por parte de pessoas jurídicas e do aumento de recursos provenientes do Fundo Partidário. Ambas apontam para uma maior dependência em relação ao estado e podem acelerar o processo de cartelização do sistema partidário brasileiro. Enfim, não seria correto afirmar que o sistema brasileiro está cartelizado, contudo, há elementos que indicam direcionamento para isso.

[303] RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013. p.628

CAPÍTULO V – PROPOSTAS DE REFORMA ELEITORAL: CRIAÇÃO DO FUNDO DEMOCRÁTICO E REDUÇÃO DO NÚMERO DE PARTIDOS

5.1. Atualidade do tema da regulamentação do financiamento de partidos políticos na Europa

Nas modernas democracias europeias, existe uma tendência de que as atividades e estruturas partidárias estejam se tornando cada vez mais intimamente geridas pelo Estado, dado que se sujeitam, cada vez mais, às leis que tratam da organização partidária e do comportamento das legendas[304]. Dentro deste contexto, a pesquisadora INGRID VAN BIEZEN conduziu um projeto de pesquisa em larga escala, ao longo de 5 anos, financiado pelo *European Research Council*, no qual se criou um grande banco de dados a respeito das regulamentações partidárias nos países da Europa[305]. O projeto de pesquisa teve por objetivo avaliar a hipótese de que os partidos seriam utilidades públicas ao invés de organizações da sociedade civil[306].

Segundo o que foi publicado pela pesquisadora INGRID VAN BIEZEN em 2011, nos últimos anos, nas democracias europeias, tanto as atividades externas como as operações internas dos partidos políticos se tornaram alvos de crescentes regulações que passaram a definir ou prescrever suas atividades.

---

[304] *"The tendency for modern European democracies to make party structures and activities subject to increasingly intensive regulation by law implies that party organization and behaviour are becoming more and more closely managed by the state."* Cf.: PARTY LAW IN MODERN EUROPE: THE REGULATION OF POLITICAL PARTIES IN POST-WAR EUROPE. Disponível em: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl./page/about-us>. Acesso em: 18 out. 2015.

[305] Disponível em: http://www.socialsciences.leiden.edu/politicalscience/organisation/faculty/biezen.html>. Acesso em: 18 out. 2015.

[306] This research focuses on the question whether this implies that parties have been transformed from agents of society to agents of the state and whether today's dominant conception of party democracy is one that is based on a notion of parties as public utilities rather than private and voluntary associations. Cf.: PARTY LAW IN MODERN EUROPE: THE REGULATION OF POLITICAL PARTIES IN POST-WAR EUROPE. Disponível em: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl./page/about-us>. Acesso em: 18 out. 2015.

Dezenove das trinta e três democracias europeias adotaram leis sobre o financiamento de partidos políticos e 20 países adotaram leis partidárias especiais, ao passo que outros 28 têm apenas partidos políticos regulamentados em sua constituição nacional[307].

Em análise referente às leis que regulam partidos políticos nos países europeus no período pós-guerra, a autora mostrou que a maior parte das nações aumentou seu número de leis. As principais categorias regulamentadas compreendem quatro grandes áreas: (1) financiamento partidário; (2) organização partidária; (3) atividade e identidade partidária; (4) financiamento público indireto.

O financiamento partidário é a categoria mais fortemente regulada, compreendendo 81% de todas as leis. Dentro dessa categoria, destaca-se a maior severidade na divulgação das rendas e despesas do financiamento, assim como nos requerimentos de registro e financiamento para partidos. As dimensões menos intensamente reguladas são: acesso à mídia, arena eleitoral, financiamento público indireto e atividade partidária (restrições ao comportamento e ideologias)[308]. A pesquisadora concluiu que o aumento da regulamentação efetivamente inibiu a formação e criação de novos partidos[309].

A partir do banco de dados gerado, outras perguntas científicas e projetos de pesquisa foram conduzidos. Em 2012, baseado na observação de que a Europa tem presenciado um aumento do número de leis específicas sobre partidos políticos ou leis partidárias,[310] FERNANDO CASAL-BÉRTOA e seus colaboradores fizeram análise quantitativa e uma revisão geral da amplitude e magnitude das leis que regulam partidos políticos e como elas se diferenciaram ao longo do tempo entre os países democráticos europeus no período pós-guerra.[311]

---

[307] "Today, however, 19 out of the 33 European democracies have adopted a law on the financing of political parties, 20 countries have adopted a special party law, while 28 of them have formally codified political parties in their national constitutions." Cf.: BIEZEN, Ingrid Van.; RASHKOVA, Ekaterina. Breaking the cartel: the effect of State regulation on new party entry. **Working Paper Series on the Regulation of Political Parties**, n. 12, p. 1-29, 2011.
[308] Ibid., p. 9-10.
[309] Ibid., 2.
[310] "Not only the regulation of political parties in Europe overall increased, but the Europe is witnessing a proliferation of specific Laws on Political Parties or Party Laws." Cf.: CASAL-BÉRTOA, Fernando.; PICCIO, Daniela Romée.; RASHKOVA, Ekaterina R. *Party* Law in Comparative Perspective. The Legal Regulation of Political Parties. **Working Paper Series on the Regulation of Political Parties**, n. 16, 2012, p. 2-3.
[311] Ibid., 2-3.

Os dados mostraram que o momento da adoção da primeira lei voltada para regulamentação de partidos políticos variou entre os 33 países estudados. A Alemanha foi pioneira na regulamentação de partidos políticos, sendo o primeiro país a adotar leis em 1967, ao passo que a Sérvia passou a adotar leis nesse sentido somente em 2009[312].

Para entender quais aspectos específicos as leis partidárias se propõem a regular, os autores realizaram análise sobre o conteúdo das leis de partidos políticos englobando doze características principais e distintas nos seguintes domínios de regulação partidária: (1) os princípios democráticos; (2) direitos e liberdades; (3) partido extra-parlamentar; (4) partido eleitoral; (5) partido parlamentar; (6) partido governamental; (7) atividade e comportamento; (8) identidade e programa; (9) finanças do partido; (10) meios de acesso; (11) supervisão externa; e (12) legislação secundária[313].

Em relação à categoria "atividade e identidade", o objetivo seria avaliar as provisões destinadas a restringir ou proibir certas formas de comportamento ou determinadas fundamentações ideológicas de partidos políticos. Muitas leis contêm condições em relação ao respeito pelos direitos humanos, a proibição do uso da violência, a difusão do ódio ou o uso de métodos não democráticos pelos partidos políticos. Alguns Estados vão além e proíbem a formação de partidos políticos que possuem embasamento étnico, nacionalista ou religioso. Segundo os autores, de fato, o único país dentro do banco de dados que bane partidos com fundamento étnico é a Bulgária. Em alguns casos, enquanto partidos não são banidos por causa de razões de identidade, regras mais restringentes para a proibição de que partidos políticos aceitem doações de instituições religiosas, humanitárias ou organizações similares, existem.

---

[312] CASAL-BÉRTOA, Fernando.; PICCIO, Daniela Romée.; RASHKOVA, Ekaterina R. *Party* Law in Comparative Perspective. The Legal Regulation of Political Parties. **Working Paper Series on the Regulation of Political Parties**, n. 16, 2012. p. 22.

[313] "*In order to make sense of the vast scope of rules which lay in the Party Laws, we used the analytical framework first developed in The Constitutional Regulation of Political Parties in Post-War Europe project. Similarly to the analysis of Constitutions, the content of Party Laws is examined with respect to twelve main domains of party regulation: (1) democratic principles; (2) rights and freedoms; (3) extra-parliamentary party; (4) electoral party; (5) parliamentary party; (6) governmental party; (7) activity and behavior; (8) identity and program; (9) party finance; (10) media access; (11) external oversight; and (12) secondary legislation." Cf.:* Ibid., p. 7.

Por exemplo, enquanto a Lei de Partidos da Bulgária estipula que *"políticos e partidos não devem receber dinheiro de doações anônimas, instituições religiosas ou governos estrangeiros"*, a Eslovênia, por outro lado, não somente proíbe partidos fundados pelo Estado e autoridades comunitárias locais, entidades governadas por leis públicas, organizações humanitárias, comunidades religiosas, como também impõe multas de "€4150 a €20850" para entidades governadas por leis públicas, organizações humanitárias, comunidades religiosas, caso estas venham a financiar algum partido político[314].

A análise feita pelos autores mostra que certos tipos de regulamentação, como financiamento partidário ou acesso à mídia, variam entre os diferentes Estados Europeus. As regras sobre financiamento partidário são mais extensivas na Bulgária, ao passo que em outros países como a Romênia, Espanha e Reino Unido não se regula esta categoria de nenhuma forma, uma vez que estes países adotaram leis especiais de financiamento de partidos[315].

Outro achado interessante ressaltado pelos autores mostra que as duas categorias mais fortemente regulamentadas são as categorias que tratam das regras de registro e estabelecimento (partido extraparlamentar) e com

---

[314] *"Under the activity and identity category, the coding scheme registers provisions aimed at restricting or prohibiting certain forms of behavior or certain ideological foundations of political parties. Many laws contain conditions regarding the respect of human rights, the prohibition of the use of violence, the spreading of hatred or the use of non-democratic methods by political parties. The Party Law of Spain offers an example of the latter as it prohibits political parties whose actions "univocally show a track record of breakdown of democracy and offence against the constitutional values" (Law on Political Parties, Preamble). Some states go as far as to prohibit the formation of political parties on ethnic, nationalistic or religious grounds. Indeed, the only country within our dataset to ban parties on ethnic grounds is Bulgaria (for more details, see chapter 8). In some cases, while parties are not banned because of identity reasons, stringent rules that forbid political parties to accept donations from religious institutions, humanitarian or similar organizations, exist. For instance, while the Bulgarian Party Law stipulates that "political parties shall not receive funds from anonymous donations, legal persons, religious institutions and foreign governments" (2009, Article 24), Slovenia not only does not allow parties to be funded by "state and local community authorities, entities governed by public law, humanitarian organizations, religious communities…" (2007, Art. 25) but it also imposes "a fine of €4150 to €20850 […] upon entities governed by public law, humanitarian organizations, religious communities […] if they finance a party" (2007, Art. 29)." Cf.:* CASAL-BÉRTOA, Fernando.; PICCIO, Daniela Romée.; RASHKOVA, Ekaterina R. *Party* Law in Comparative Perspective. The Legal Regulation of Political Parties. **Working Paper Series on the Regulation of Political Parties**, n. 16, 2012. p. 22.

[315]. *"Thus, for example, using our database and the analysis provided here, one can see how the regulation of party finance or media access in Party Laws, just to take two arbitrary categories, vary among the different European states. We find that rules about party finance are most extensive in Bulgaria, while countries such as Romania, Spain and the United Kingdom do not regulate this category at all as they have adopted special Party Finance Laws." Cf.: Ibid.; p.* 23.

monitoramento externo da legalidade da atividade partidária, bem como as penalidades e sanções contra assuntos proibidos (controle externo)[316]

Pelo fato das questões de organização partidária ser um assunto altamente regulado, os autores investigaram mais a fundo o caso da Espanha. Conforme levantado, a lei espanhola é influenciada por um espírito bastante liberal e não prevê requisitos específicos em termos de formação de partidos ou de manutenção, deixando também a regulamentação da organização interna dos partidos aos seus estatutos particulares. Como na maioria das leis encontradas no banco de dados, a legislação partidária na Espanha não atribui controle na criação do partido e sua dissolução para instituições governamentais e judiciais. Em suma, não obstante, existe sua especial preocupação com organizações terroristas partidárias (presença do terrorismo basco no movimento ETA). Além disso, a legislação espanhola sobre Partidos Políticos (influenciado, por sua vez, pela legislação da Alemanha) constitui um paradigma na regulação europeia de partidos.[317]

As leis de partidos políticos aumentaram na Europa significativamente ao longo do tempo. Por fim, os atores concluem que pesquisas futuras serão necessárias para se compreender o efeito dos marcos regulatórios sobre o desenvolvimento organizacional dos partidos políticos, bem como no desenvolvimento de diferentes sistemas partidários em todo o continente europeu[318].

O exemplo europeu mostra-nos como existem diferentes fórmulas de sistemas de financiamento partidário e deve-se ter cuidado para não importar

---

[316] Another interesting finding is that the two most heavily regulated categories are the categories which deal with registration and establishment rules (*extraparliamentary party*) and with outside monitoring of the lawfulness of party activity, as well as penalties and sanctions against prohibited matters (*external oversight*).". CASAL-BÉRTOA, Fernando.; PICCIO, Daniela Romée.; RASHKOVA, Ekaterina R. *Party* Law in Comparative Perspective. The Legal Regulation of Political Parties. **Working Paper Series on the Regulation of Political Parties**, n. 16, 2012. p. 23.

[317] "Influence by a rather liberal spirit, the Spanish law does not provide for specific requirements in terms of party formation or maintenance, leaving also the regulation of parties' internal organization to their particular statutes. As in the majority of laws in our dataset, party legislation in Spain assigns the control of party creation and dissolution (Spain's major legal sanction) to governmental and judicial institutions. In sum, notwithstanding its particular concern with partisan terrorist organizations, the Spanish Law on Political parties (influenced, in turn, by Germany's legislation) constitutes a paradigm of European party regulation." Cf.: Ibid.; p. 23

[318] Ibid., p. 24.

fórmulas prontas como solução a problemas inacabados. Nas palavras de ANA CLAUDIA SANTANO:

> Elaborar la normativa de financiación más adecuada para un determinado sistema político no es tarea fácil. Siempre que se privilegia la solución a un problema que se cree que es determinante, se acaba por provocar otro, y las fórmulas importadas ipsis literis tienden a fallar. No se trata únicamente de combatir la corrupción, sino también de dar a las fuerzas políticas condiciones reales de existencia y competición. La ley debe obviamente responder al modelo de los preceptos constitucionales, a partir de la vinculación de las bases sociales con los partidos, sin que ellos se autonomicen y acaben por caer en una dependencia de los recursos públicos. Además, el proceso político debe mantenerse abierto al cambio, en uma competición saludable en pro de la democracia.[319]

5.2. O Fundo Democrático: mais recursos aos partidos?

Diante da já mencionada necessidade de uma reforma política, diversas mudanças no âmbito do Direito Eleitoral passam a ser discutidas no Congresso Nacional. Nesta seção, destacam-se dois projetos de maior impacto na questão do financiamento político. O primeiro a ser estudado foi proposto pelo Deputado Federal Marcus Pestana, de Minas Gerais - o Projeto de Lei n° 6368 -, com o objetivo de instituir o Fundo Especial de Financiamento da Democracia (FFD), alterando a Lei n° 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos e a Lei n° 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições.

Antes de adentrar nos detalhes dos projetos, é importante ressaltar a conclusão de DANIEL G. FALCÃO PIMENTEL DOS REIS [320], em sua tese de doutorado, acerca dos parâmetros a serem observados numa proposta de reforma política bem sucedida:

> Para que uma proposta de reforma política possa realmente fazer com que as eleições sejam mais justas, limpas, normais e legítimas, conforme determina o art. 14, § 9o da Constituição, os legisladores devem considerar o contexto histórico e cultural do ambiente político vigente, além de se analisar o sistema partidário, o sistema de governo, as regras eleitorais e por fim as práticas que regem o jogo democrático brasileiro. Sem esses dois ensinamentos em mente, penso que será bastante improvável uma reforma no panorama político (e em especial nas normas de financiamento

[319] SANTANO, Ana Cláudia. **El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos en España**. Tesis (Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno) Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013. p. 141.

[320] REIS. Daniel Gustavo Falcão Pimentel. **Financiamento da Política no Brasil.** 2010. 239 p. Dissertação de Mestrado (Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 289.

> da política) que possam realmente diminuir todos os problemas apontados neste trabalho.

O referido projeto de lei, inicialmente, altera o nome do Fundo Partidário para Fundo de Financiamento da Democracia. Caso aprovado, também alteraria sua composição financeira, que passaria a ser exclusivamente proveniente do imposto sobre renda de pessoas físicas, no valor de 2% do total devido, conforme art. 3° do PL. Espera-se que o aporte de recursos gerará o orçamento global de 3 bilhões de reais ao ano, segundo informação do próprio autor do projeto. Tal valor supera excessivamente aquele arrecadado pelo Fundo Partidário, que chegou a R$867,5 milhões[321] em 2015.

O projeto prevê também a extinção da propaganda partidária gratuita de que trata o art. 45 da Lei 9.096/1995. Seu autor informa que optou por esta restrição a fim de compensar a ampliação de gastos que será gerada pelo novo modelo de financiamento. Para compreender melhor sua explicação sobre a proibição de propaganda eleitoral, fora do horário eleitoral obrigatório, cita-se trecho da justificação[322]:

> Para compensar, mesmo que parcialmente, a ampliação de gastos necessária ao equacionamento dos graves problemas vividos pelo sistema político brasileiro, objetiva-se a extinção da propaganda partidária gratuita, cuja eficácia é altamente questionável, além de provocar renúncia fiscal estimada em 300 milhões de reais ao ano. Certamente, os partidos poderão se comunicar permanentemente com a sociedade aprimorando sua presença na rede mundial de computadores, especialmente nas redes sociais. Importante ressaltar, entretanto, a preservação do horário eleitoral gratuito, cuja exibição se dá nos semestres de eleições.

Quanto ao funcionamento da partilha dos recursos entre os partidos, o projeto de lei determina que o FFD será dividido, em FFD Geral e FFD de Preferência Partidária, conforme disposto na proposta de alteração do art. 41-A da Lei 9.096/1995. O primeiro, FDD Geral, seria destinado em 5% do seu valor a todos os partidos em partes iguais, desde que eles tenham representação no Congresso

---

[321] A informação pode ser verificada segundo os dados disponíveis no site oficial da Câmara dos Deputados, onde se encontra discriminado o montante recebido por cada partido ao longo do ano de 2015. Quando o orçamento destinado aos Partidos Políticos, por meio do Fundo Partidário, praticamente triplicou em relação ao ano anterior. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/486334-DILMA-SANCIONA-ORCAMENTO-DE-2015-COM-AUMENTO-DO-FUNDO-PARTIDARIO-DE-R$-580-MI.html> Acesso em: 30 dez. 2016.

[322] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0BF057BDF8062C4B5BE2D93D15864E3F.proposicoesWebExterno2?codteor=1501181&filename=PL+6368/2016.> Acesso em: 04 nov. 2016.

Nacional; os 95% restantes seriam distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Os recursos do FFD de Preferência Partidária serão vinculados ao partido escolhido pelo cidadão contribuinte, já que este, a partir da aprovação do Projeto de Lei, poderá optar por um partido que deseja beneficiar no momento em que realizar a Declaração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.

Se o contribuinte, de fato, optar por algum partido no ato de Declaração de sua Renda, o montante de 2% (dois por cento) - sobre o que é devido por ele a título tributário - será destinado, em 70%, para o FFD de Preferência Partidária e em seguida será repassado aos partidos escolhidos; enquanto os 30% restantes serão destinados ao FFD Geral. Na inexistência de uma opção por parte do contribuinte, 100% de seu imposto sobre renda será destinado ao FFD Geral.

Dentro do partido, a partilha dos recursos recebidos seria feita por meio do órgão de direção nacional que destinaria a verba para os próprios candidatos ou coligados, na seguinte proporção: 7% para Presidente da República; 3% para Senador da República; 10% para Deputado Federal; 10% para Deputado Estadual; 15% para Governador; 25% para Prefeito; 15% para Vereador. Isso totaliza 85% de recursos. Os 15% restantes seriam direcionados ao custeio das atividades partidárias e seu funcionamento.

Nota-se, pois, que a maior parte dos recursos seria voltada ao período de campanha eleitoral e a menor parcela às atividades partidárias em períodos não eleitorais.

Quanto à comprovação de contas, caso aprovado o mencionado projeto, os partidos deverão manter as receitas e despesas disponibilizadas no sitio virtual do partido, para acesso geral, em até 15 dias após a movimentação de entrada ou saída.

Em sua justificação, o deputado autor do projeto de lei afirma que tal elaboração consiste na busca por moralidade do financiamento partidário diante do “esgotamento do sistema político”. O autor também diz que, diante da inviabilidade da doação por pessoas jurídicas, o que ele mesmo afirma ser uma desmoralização do caixa um, fez-se necessário criar um novo mecanismo para aumentar os valores

destinados aos partidos.

O próprio autor do projeto o define como modalidade de financiamento público, e o considera uma medida de transparência e controle para as contas partidárias, em razão de seu rigor. Outro ponto destacado na justificativa do projeto consiste no argumento de que pessoas físicas, cidadãos, poderiam desenvolver a cultura de participação na política por meio da contribuição financeira, em alteração do cenário atual de pouco engajamento da maior parte da sociedade.

Consta também da justificação a incorporação, com pequenas adaptações, da criminalização do “caixa dois”, na forma proposta pelo Ministério Público Federal, no contexto das chamadas “10 Medidas contra a Corrupção”.

Por fim, o autor alerta para a necessidade de mudar todo o sistema eleitoral e partidário, o que indica a remota possibilidade de aprovação do projeto a começar pela adoção de medida que coíba coligações proporcionais e medida que determine a adoção de cláusula de desempenho e a redução do número de candidatos por legenda, pois, segundo seus argumentos, somente assim as alterações legislativas propostas lograriam efetividade plena.

Expostos os detalhes e as razões do novo projeto de lei, passa-se à análise das mudanças, em comparação com o modelo atual.

Como já foi exposto neste trabalho, o Brasil é adepto do modelo de financiamento misto da democracia, tanto das campanhas políticas quanto da atividade partidária em períodos não eleitorais. Assim, existem doações provenientes de pessoas físicas, que podem contribuir livremente com partidos e candidatos de sua escolha, desde que o valor ofertado não supere 10% de sua renda bruta, declarada no exercício anterior. Concomitante, existe o financiamento público, feito por meio do Fundo Partidário e também, de forma indireta, pela concessão do acesso ao rádio e televisão, horário eleitoral e imunidade tributária.

Atualmente, a composição do fundo é bastante diversa e conta com recursos provenientes de multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos da legislação eleitoral, doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário e com

dotações orçamentárias da União.

A distribuição dos valores do Fundo Partidário não se subdivide em dois grupos, como determina o Projeto de Lei. Na configuração atual, 5% são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário e os 95% restantes serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Na estruturação atual dos recursos partidários, não há obrigatoriedade de se destinar porcentagens específicas à disputa de cada cargo em campanha eleitoral, como sugere o Projeto de Lei n° 6368. Em vez disso, o artigo 44 da Lei n^{o} 9.096/1995 determina outros parâmetros de grande diversidade, desde atividades de manutenção do partido até a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres.

Percebe-se que grandes mudanças existem entre os dois modelos. Este novo projeto estabeleceria uma proposta mais engessada do financiamento, uma vez que não seria mais possível ao cidadão optar por doar mais ou menos. A doação, proveniente do Imposto de Renda das pessoas físicas, seria ligada estritamente aos partidos e não a candidatos determinados, como ocorre atualmente em período eleitoral. Pessoas que não declaram imposto de renda de pessoa física, seja pelo motivo de não atingirem a base de cálculo mínima, ou por adotarem outro regime, estariam alheias às formas de financiamento da democracia.

Sob outra perspectiva, o projeto de lei, por sua característica mais rígida, criaria a possibilidade de que alguns partidos não recebessem qualquer recurso financeiro. Assim, os partidos que acumularem duas características - ausência de representação na Câmara dos Deputados e inexistência de doações especificamente destinadas a eles por parte do contribuinte no momento de sua declaração de renda - ficariam desprovidos de financiamento.

O projeto de lei apresentado aqui possui alguns pontos semelhantes a uma proposta encontrada na literatura jurídica eleitoral, mais especificamente na

obra de BRUNO SPECK [323] . O autor, primeiramente, critica o modelo de financiamento existente no Brasil, pelo fato de que este prioriza, exacerbadamente, os partidos que obtiveram sucesso eleitoral nas eleições anteriores, ou seja, um modelo que beneficia, na eleição do futuro, aquele partido que teve sucesso no passado. BRUNO SPECK identifica tal modelo como ossificado.

Em contraposição o autor sugere um modelo no qual o cidadão decida a distribuição dos recursos públicos. Para isso, a Justiça Eleitoral deveria se mobilizar anualmente para que os eleitores fossem às urnas a fim de destinarem os recursos públicos aos partidos. BRUNO SPECK defende que as vantagens de tal modelo seriam a aproximação entre partido e sociedade, o que forçaria os partidos a terem uma comunicação regular com seus apoiadores e faria com que os escândalos de corrupção tivessem uma resposta imediata. Com mais detalhes, o autor expõe:

> Quais seriam as vantagens de tal modelo, sobre a distribuição atual dos recursos do fundo partidário, segundo critérios do sucesso eleitoral no passado? Primeiro, o financiamento público deixará de afastar os partidos dos cidadãos, como temem alguns. Ao contrário, os partidos terão um forte incentivo para estabelecer uma comunicação mais regular com os seus simpatizantes, eleitores e, neste caso, financiadores. Partidos envolvidos em escândalos estarão confrontados de forma mais imediata com o impacto das suas ações ou omissões sobre os cidadãos. Vice-versa, os cidadãos poderão acompanhar o comportamento dos partidos políticos de forma mais permanente. O eleitor, ao decidir anualmente sobre a alocação de recursos ao partido, terá que fazer um balanço sobre a atuação do partido.

Nesse sentido, ANA CLÁUDIA SANTANO alerta para a necessidade de orientar a regulamentação do financiamento público a fim de criar conexões curtas entre os partidos e os votantes. O financiamento não deve ser um fim em si mesmo e nem deve condicionar a atuação dos partidos aos seus financiadores. A autora afirma que *"o ideal seria que os partidos políticos arrecadassem fundos de amplas camadas da sociedade, refletindo a estrutura de interesses existente dentro dela".* [324]

---

[323] SPECK, Brunno. Três Ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Em Debate,** Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 6-13, mar. 2010.

[324] SANTANO, Ana Cláudia. O financiamento da política no Brasil – ensaio preliminar e novos desafios. In: DANTAS, Ivo, SALGADO, Eneida Desiree. (Coords.) **Partidos Políticos e seu Regime Jurídico**. 22 ed. Curitiba: Juruá, 2013. p. 105-134.

A exposição de BRUNO SPECK corrobora a reflexão sobre o projeto de lei, contudo, é interessante notar que, apesar de a exposição se assemelhar ao modelo proposto pelo deputado, o autor não faz uma diferenciação entre os cidadãos que declaram imposto de renda e os que não declaram. Além disso, o autor transfere o poder inteiramente ao cidadão, sem ressalvas em relação aos fundos gerais, como fez o projeto estudado.

Por todo o exposto, ao tentar responder objetivamente à questão que introduz o tópico - Fundo Democrático: mais recursos aos partidos? -, a resposta é sim, pelo menos ao se considerar o financiamento público, muito mais recursos serão destinados aos partidos, na verdade, a poucos deles - somente os que tiverem representação na câmara e os indicados por algum contribuinte.

Dados já mencionados na nota n° 266 revelam que ,em comparação com a arrecadação de 2015, quando os partidos receberam o total de R$ 867,6 milhões, e com a de 2014, que somou o total de R$ 371,9 milhões, o Projeto de Lei estudado aqui, que prevê a arrecadação de 3 bilhões de reais ao ano, proporcionará um grande aumento de receita dessas entidades, ao menos considerando o financiamento público.

A divulgação dos valores das doações de pessoas físicas durante o ano de 2016 ainda não foi realizada. Somente com estes dados será possível fazer a comparação completa entre a previsão de arrecadação do Projeto de Lei e o total arrecadado pelos partidos no ano de 2016, primeiro ano em que a doação de pessoas jurídicas foi proibida.

5.2.1. Solução para a democracia ou mera alternativa ao financiamento empresarial?

A aprovação do Projeto de Lei estudado neste capítulo inauguraria um acontecimento inédito na história do financiamento partidário no Brasil: pela primeira vez o financiamento seria exclusivamente público, proveniente de uma fonte única - a tributação do imposto sobre renda de pessoas físicas. Tal fato torna

ainda mais relevante a reflexão aqui proposta a respeito do financiamento público de campanha.

Segundo ANA CLÁUDIA SANTANO[325], o financiamento público, apesar de não estar livre de críticas, é vital para garantir a democracia. Contudo, a autora afirma que, quando tal financiamento tem como base a representação proporcional, cria-se um problema. Defende, assim, que os critérios para obtenção de recursos deveriam ser equivalentes aos que conferem os cargos políticos. Se forem mais altos, acabam por engessar o arranjo partidário, impedindo sua renovação.

A autora também entende que, por ter natureza jurídica de direito privado, como estabelece o artigo 44, V, da Lei nº 9.096/1995, os partidos não poderiam ser restringidos quanto à possibilidade de buscarem financiamento junto à sociedade[326]. Ela aprofunda a análise ao afirmar que o papel dos partidos é o de ser um intermediário entre a sociedade e o Estado; porém, com o financiamento exclusivamente público, o partido aproximar-se-ia cada vez mais de um órgão estatal, alterando, ao menos na prática, sua natureza e serventia, já que suas funções não deveriam ser exercidas dentro da esfera do Estado.

Nesse sentido, observa-se que, na hipótese de aprovação do projeto, os recursos, exclusivamente públicos, seriam distribuídos, em sua maior parte, proporcionalmente ao número de votos obtidos pelo partido à Câmara dos Deputados. Aparentemente, a regra seria adequada, por seguir, como indicou a autora, o mesmo padrão de requisitos existentes para obtenção de cadeiras. Todavia, no próximo tópico, que tratará da PEC nº 36/2016, que autoriza distinções entre partidos políticos, para fins de funcionamento parlamentar com base do desempenho eleitoral, observar-se-á que, segundo esta PEC, os requisitos para distribuição de recursos passarão a ser mais rigoroso. Combinando os dois projetos, é possível chegar a uma modalidade de financiamento que seja

---

[325] SANTANO, Ana Cláudia. O canto da sereia da proposta do financiamento público exclusivo de campanhas dentro da reforma política: expectativas ambiciosas em um contexto pouco promissor. **Revista. Brasileira de. Direito. Eleitoral. – RBDE**, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 43-56, jan./jun. 2015.

[326] SANTANO, Ana Cláudia. **Parecer Jurídico:** Projeto de Lei 6368/2016, Câmara dos Deputados. Observatório Eleitoral. < http://observatorioeleitoral.com/site/wp-content/uploads/2016/11/Parecer-PLC-Pestana-Financiamento-publico-exclusivo-2016.pdf >Acesso em: 18 jan. 2017.

exclusivamente pública e cuja regra de distribuição seja mais exigente do que aquela prevista para obtenção de cargos.

Há ainda o risco de que estes recursos tomem proporções exacerbadas, causando impacto no orçamento público, e, em última consequência, o desenvolvimento de partidos do modelo "cartel" teria, por um lado, um financiamento público desmedido e, por outro, esses partidos seriam os grandes controladores do Congresso.

Restariam também afetados os princípios que regem o funcionamento dos partidos, como a liberdade, a autonomia e o pluralismo partidário. ANA CLÁUDIA SANTANO[327] entende que fere o princípio democrático privar, em absoluto, o financiamento dos partidos sem representação no congresso, já que estes não poderão mais recorrer à iniciativa privada. De igual modo, sofrerão as agremiações recentes que ainda não tiverem participado das eleições gerais. Assim, sugere que venha a existir uma porcentagem de recursos destinada a todos os partidos, similar ao atual e à divisão da União Europeia – a qual direciona 15% a todos os partidos, e reparte os restantes 85% proporcionalmente à votação recebida no congresso. Sobre esse aspecto, é possível afirmar que a tradição do sistema partidário brasileiro terá um peso no debate dos novos projetos, o que torna o processo de negociação difícil, por um lado, e, por outro, tende a favorecer mudanças incrementais, pequenas, feitas passo a passo.

Outro ponto crítico apontado pela autora é o fato de que o financiamento público propicia uma dependência dos partidos em relação às subvenções estatais, e, consequentemente, um afastamento da sociedade. Assim, o fim do financiamento privado, será responsável por retirar umas das modalidades de participação democrática dos cidadãos, o que pode implicar o distanciamento entre eleitores e partidos e, consequentemente, o aumento da taxa de abstencionismo nas urnas e menor engajamento político.

---

[327] SANTANO, Ana Cláudia. **Parecer Jurídico:** Projeto de Lei 6368/2016, Câmara dos Deputados. Observatório Eleitoral. < http://observatorioeleitoral.com/site/wp-content/uploads/2016/11/Parecer-PLC-Pestana-Financiamento-publico-exclusivo-2016.pdf >Acesso em: 18 jan. 2017.

ANA CLÁUDIA SANTANO [328] também afirma que o fato do contribuinte ter que declarar publicamente qual o partido de sua preferência, para destinar parcela de seu imposto de renda, pode ser interpretado como violação ao voto secreto e, portanto, seria uma violação de cláusula pétrea.

5.3. A diminuição drástica do número de partidos

Outra proposta relevante de reforma foi apresentada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que realizaram uma proposta de emenda constitucional (PEC nº 36/2016) visando a profundas alterações no quadro pluripartidário brasileiro, que serão esmiuçadas a seguir.

5.3.1. Cláusula de desempenho (barreira)

Segundo a PEC nº 36, o art. 17 da Constituição Brasileira passaria a prever uma progressiva adoção de cláusula de desempenho. Conforme o inciso I do parágrafo segundo, proposto para o artigo 17, a partir das eleições de 2018, somente poderiam ter "funcionamento eleitoral" partidos que obtivessem o mínimo de dois por cento dos votos válidos nacionalmente, distribuídos em ao menos 14 unidades federativas, com um mínimo de dois por cento apurados em cada unidade. Já a partir das eleições de 2022, o inciso II do parágrafo segundo, do art. 17, apenas permitiria o funcionamento parlamentar de partidos que obtivessem um mínimo de três por cento dos votos válidos apurados nacionalmente, distribuídos em ao menos 14 unidades federativas, com um mínimo de dois por cento apurados em cada unidade.

Feita esta primeira apresentação sobre o conteúdo da PEC, é importante tecer uma consideração inicial sobre o conceito de cláusula de barreira e desempenho. Apesar de os dois termos terem sido utilizados ao longo do projeto como sinônimos, já que ora se utilizava um ora outro, entende-se que o termo

[328] SANTANO, Ana Cláudia. **Parecer Jurídico:** Projeto de Lei 6368/2016, Câmara dos Deputados. Observatório Eleitoral. < http://observatorioeleitoral.com/site/wp-content/uploads/2016/11/Parecer-PLC-Pestana-Financiamento-publico-exclusivo-2016.pdf >Acesso em: 18 jan. 2017.

“cláusula de desempenho” seria mais preciso para tratar da medida apresentada pela PEC.

A cláusula de barreira, também denominada de exclusão, na definição de ANA CLÁUDIA SANTANO[329] “, constitui-se como um mecanismo de controle quantitativo dos partidos políticos”. Complementando, na definição de ORIDES MEZZAROBA[330] a cláusula de barreira é:

> Em sentido *lato,* pode-se definir a *cláusula de barreira* ou de *exclusão* como o mecanismo previsto em dispositivo legal que impede a existência ou a *representação parlamentar* da agremiação partidária que não conte com o apoio político de um determinado número ou percentual de eleitores.

Nota-se que a existência de uma cláusula de barreira implica a presença de um requisito sem o qual os partidos teriam seu registro cancelado e deixariam de existir. No presente caso, a cláusula de desempenho não elimina os partidos, mas os rebaixa a uma categoria inferior, na qual deixam de ter acesso a determinados recursos.

A PEC estabelece, ainda, de quais vantagens gozam os partidos com "funcionamento parlamentar", em detrimento dos que não atingirem a cláusula de desempenho. Somente os partidos com funcionamento parlamentar poderiam propor ações de controle de constitucionalidade (parágrafo terceiro, inciso I), ter estrutura própria nas casas legislativas (inciso II), ter participação na distribuição de recursos do Fundo Partidário (inciso III) e ter acesso gratuito à televisão e rádio (inciso IV).

Além disso, a redação do parágrafo primeiro da PEC 36 estabelece que coligações eleitorais somente serão possíveis até as eleições de 2020 para o sistema proporcional. Em outras palavras, a PEC extinguiria o sistema de coligações nas eleições proporcionais, a partir de 2020.

---

[329] SANTANO. Ana Cláudia. A questão da cláusula de barreira dentro do sistema paritidário brasileiro. Santa Catarina. **Resenha Eleitoral – Nova Série**, Santa Catarina, v. 13, 2006. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/a-questao-da-clausula-de-barreira-dentro-do-sistema-partidario-brasileiro/index33e8.html?no_cache=1&cHash=ad190db002b247128ac8f5be6670afbe>. Acesso em: 08 nov. 2016

[330] MEZZAROBA. Orides. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. Florianópolis. **Revista Sequência**, n. 53, p. 95-112, dez. 2006. p. 106.

Na justificação que acompanha a PEC, seus autores alertam para a necessidade da criação de uma cláusula de desempenho, como um dos elementos da reforma eleitoral. Cientes da decisão do STF que julgou inconstitucional norma que estabelecia diversas restrições aos partidos com menos de 5% dos votos nacionais, os autores tentam argumentar que o novo arranjo constitucional proposto não feriria os direitos mínimos inerentes ao mandato parlamentar dos grupos minoritários, permitindo a alternância no poder.

Nesse quadro de restrições trazido pelo projeto, um ponto muito criticado foi a supressão do direito dos partidos sem funcionamento parlamentar de ingressarem com ações de controle de constitucionalidade. Tal marca de inconstitucionalidade foi detectada pela Comissão de Constituição Justiça e Cidadania do Congresso Nacional, que propôs, em 24 de agosto de 2016, na relatoria de Aloysio Nunes Ferreira uma emenda supressiva à versão inicial da PEC. Esta modificação garante a legitimidade processual ativa a todos os partidos políticos, tal como ocorre hoje, sem a necessidade de que a agremiação partidária goze de funcionamento parlamentar.

O Senador Aloysio Nunes Ferreira, relator do parecer que deu origem à supressão mencionada, fundamentou-se em dois argumentos distintos para propor a mudança. O primeiro trata do impasse entre permitir a existência de duas categorias de partidos diferentes -cada uma com uma legitimidade processual diferente -, seriam os partidos com representação no Congresso Nacional que poderiam ingressar com mandado segurança coletivo e mandado de injunção coletivo e os partidos com funcionamento parlamentar que, além destas ações, também poderiam ingressar com as ações do controle concentrado de constitucionalidade. A alternativa a isso também seria inconstitucional, pois implicaria suprimir o artigo 5°, LXX, a, diminuindo o rol de legitimados para ingressar com os remédios constitucionais, num ataque aos direitos fundamentais.

O segundo argumento levantado pelo relator trata do provável dano à democracia que seria gerado pela restrição ao uso do instrumento das ações do controle concentrado de constitucionalidade. O relatório com as justificativas e a proposta de emenda foi aprovado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Em ponderação à existência de cláusula de barreira, ORIDES MEZZAROBA[331] afirma que não só o critério de representatividade do congresso deve servir como baliza para a distribuição de recursos, mas também a representatividade dentro da sociedade. Nota-se na PEC em análise que nem um critério nem outro foi adotado pelo legislador, afinal, o parâmetro passa a ser porcentagem de voto, não necessariamente a representação no congresso, já que é provável que partidos que consigam eleger alguns congressistas, ainda assim, não atinjam a marca de votos necessários para obter recursos. A íntegra da manifestação do autor:

> Assim, além do critério da *representação* do partido no Congresso, a legislação deveria levar em consideração a *representação* do partido na Sociedade, ainda que não disponha de *representação parlamentar*, porque o partido não se limita à esfera do Legislativo, ele é expressão da própria Sociedade. Sem essa preocupação, qualquer nova alteração já estará prejudicada logo de saída, uma vez que, de outro modo, não se preservará o direito de igualdade entre os partidos e o *pluripartidarismo*, princípios esses assegurados constitucionalmente, como, sobretudo, respeito à expressão das minorias.

5.3.2. A prova de vida dos partidos e a possibilidade de partidos políticos sem recursos públicos

A partir do quadro normativo proposto pela PEC, é possível ver nos tipos de cláusula de barreira a existência de dois elementos constitutivos de uma inovação jurídica: uma prova mínima de vida dos partidos e a existência de partidos políticos sem recursos públicos.

Conforme já dito anteriormente, para que um partido passe a existir são necessárias quinhentas mil assinaturas (1% do eleitorado), demonstrando a existência de representatividade do partido na sociedade. Ocorre que muitos não atingem sequer esse número de votos, demonstrando uma representatividade menor do que a presente quando da sua criação. A PEC inovaria ao trazer uma prova de vida dos partidos, que se daria pela demonstração de que existe uma representatividade eleitoral mínima, isto é, que o partido político efetivamente se

[331] MEZZAROBA. Orides. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. Florianópolis. **Revista Seqüência**, n. 53, p. 95-112, dez. 2006. p. 103.

apresente como uma força política reconhecida pelo eleitorado por meio de cotas mínimas para que se considere um partido "com funcionamento parlamentar".

Contudo, o não alcance da cláusula de desempenho não se apresenta como óbice à criação ou manutenção de um partido político. De acordo com a proposta, partidos que não alcancem as cotas mínimas estão apenas excluídos da ideia de "funcionamento parlamentar". O parágrafo sétimo da PEC garante aos eleitos dos partidos sem funcionamento parlamentar todos os direitos inerentes ao exercício de um mandato parlamentar. É mister destacar, para os propósitos deste trabalho, que a PEC criaria a figura dos partidos sem financiamento público, pois aqueles que não alcançarem as cotas de desempenho não terão acesso aos recursos do Fundo Partidário, o que, do ponto de vista do processo de cartelização, gera o risco de dominação dos partidos grandes sobre o financiamento e, no extremo, sobre a existência dos partidos.

A PEC, nesse sentido, reporta-se e responde ao precedente do STF (ADI nº 1351), que considerou inconstitucionais cláusulas de barreira que impedissem o exercício parlamentar de partidos minoritários que não atingissem um desempenho mínimo, justamente, porque, a despeito da imposição de desvantagens competitivas, a medida apresentada na PEC 36 assegura a qualquer eleito os direitos inerentes ao mandato parlamentar. Vale destacar que a própria justificativa da PEC apresenta o esquema de cláusula de desempenho proposto por ela como algo distinto do que foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, reportando-se à decisão da corte e a respondendo, o que é um mérito do projeto, pois parece prezar por um diálogo institucional saudável entre os poderes[332].

[332] MENDES, Conrado Hübner. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 197-212.

5.4. Fortalecimento do quadro partidário mediante exclusão de legendas

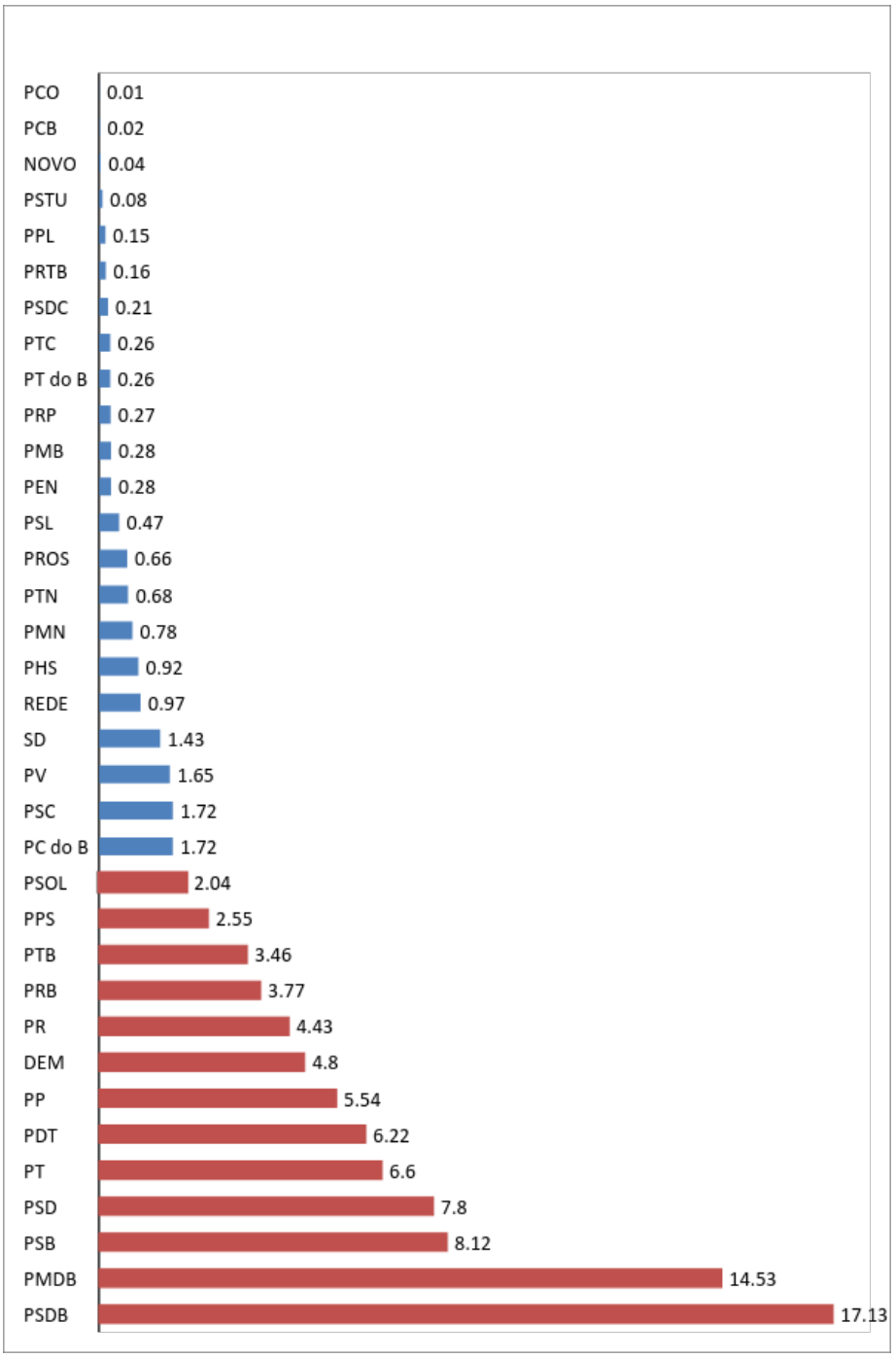
Em conformidade com o que tem sido discutido nesta tese, uma medida como a PEC nº 36 mostra uma possibilidade de fortalecer o quadro partidário mediante a exclusão de legendas. Isso significa dizer que as previsões dos legisladores e estudiosos da área indicam que as medidas da PEC provocarão uma redução do número de partidos, eliminando, principalmente, aqueles que não teriam meios de acesso ao funcionamento parlamentar, o que provocará o fortalecimento dos partidos que sobreviverem às mudanças.

Segundo levantamento do Globo[333], a PEC nº 36 pode acabar com 26, dos 35 partidos existentes hoje, já que estes partidos não seriam capazes de atingir os requisitos estabelecidos para obtenção do funcionamento parlamentar. O panorama que se espera obter, segundo os cálculos do jornal, é o de uma seleção de partidos que não excluirá apenas os partidos fisiológicos, mas também ideológicos de pequeno porte. Além disso, dentre os nove que resistiriam à cláusula de barreira, apenas um pode ser classificado como alinhado à esquerda do campo político, o PT.

Observe-se os dados do gráfico elaborado pelo jornal:

[333] CARIELLO, Gabriel.; MELLO, Bernardo. Cláusula de barreira discutida no Congresso pode acabar com 26 partidos: Resultado das eleições mostra que maioria das legendas não cumpriria requisitos. **O Globo.** 1° jan. 2016 Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/clausula-de-barreira-discutida-no-congresso-pode-acabar-com-26-partidos-20393627>. Acesso em: 09 nov. 2016

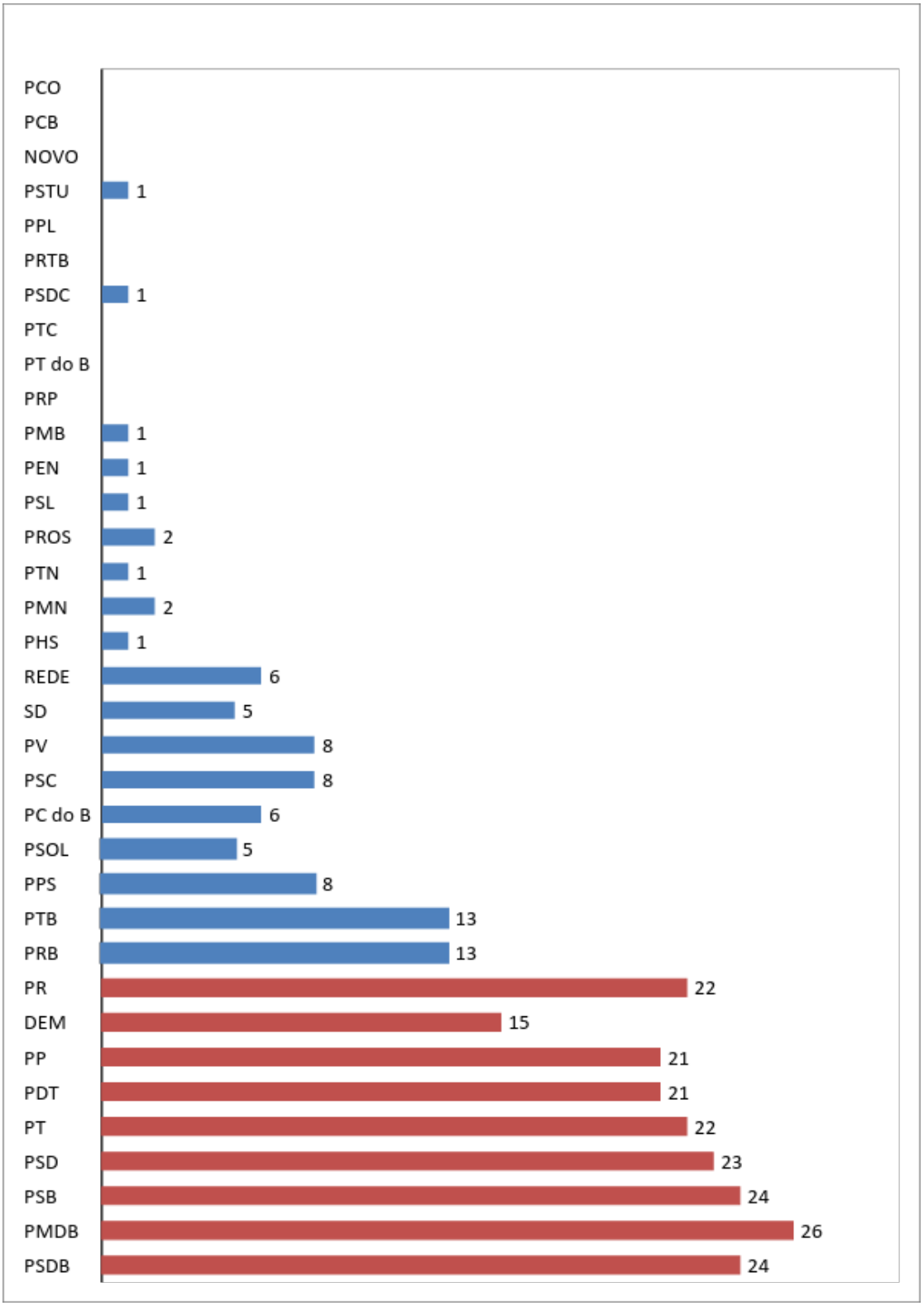
Gráfico 1 – Porcentagem de votos por partido político[334]



Fonte: O Globo

[334] Nos gráficos 1 e 2, aparecem os requisitos cumulativos da PEC de porcentagem mínima de votos e de votação em um número mínimo de estados. Em vermelho estão destacados os partidos que passariam pelo respectivo filtro da cláusula de barreira. Aplicados os dois critérios, apenas 9 partidos cumprem tanto o requisito de mínimo de votos quanto de votação em um mínimo de unidades federativas.

Gráfico 2 - Número de unidades federativas em que foram conquistados no mínimo 2% dos votos válidos



Fonte: O Globo

Há dois elementos da PEC que serão os principais responsáveis pela redução do número de legendas partidárias. O mais óbvia é a cláusula de desempenho que exige a obtenção de ao menos 3% dos votos válidos, distribuídos por 14 Estados da federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada um deles.

O segundo fator responsável pela redução do número de legendas é o fim das coligações para eleições proporcionais, o que dificultará a obtenção do quociente eleitoral pelos partidos menores.

Na projeção apresentada pela Senadora Vanessa Grazziotin[335], a impossibilidade de realizar coligações trará como consequência o fortalecimento dos maiores partidos, o que será ainda mais notório em nível subnacional, em entes federados, onde seria possível que apenas um partido atingisse o quociente eleitoral para preencher todas as cadeiras da Assembleia Legislativa:

> Além do crescimento gigantesco das três maiores bancadas e da redução ou desaparecimento dos demais partidos, teríamos que, em sete Unidades da Federação (Acre, Distrito Federal, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima e Tocantins) apenas um partido político atingiria o quociente eleitoral e, na forma do § 2° do art. 109 do Código Eleitoral, levaria todas as vagas e, no Estado do Amapá, nenhum partido atingiria o quociente eleitoral.

Os idealizadores da PEC projetam um cenário no qual o fortalecimento dos grandes partidos proporcione um novo tipo de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Assim, do ponto de vista de uma melhor governabilidade, espera-se que seja mais fácil aprovar reformas e projetos com um Poder legislativo formado por menos partidos.

Contudo, apesar de essa mudança parecer-nos positiva, há sempre que se tomar cuidado com o enrijecimento excessivo de critérios de financiamento em relação aos critérios eleitorais. A busca de um equilíbrio é sempre necessária. Ademais, deve-se tomar cuidado para evitar que o sistema de financiamento não se torne uma arma de exclusão absoluta dos partidos minoritários e de concentração de recursos nas mãos dos majoritários. O efeito contrário tampouco

---

[335] BRASIL. Emenda n° 3 à PEC n° 36 de 2016. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=200889&tp=1#Emenda3>. Acesso em: 11 nov. 2016

é desejável, isto é, a excessiva facilidade de acesso a recursos públicos que crie partidos sem nenhuma representação [336]. Conforme adverte ANA CLÁUDIA SANTANO:

> Si los umbrales para el acceso a la financiación son mucho menores que los umbrales electorales: dicha situación conduciría a la creación artificial de partidos y, muy posiblemente, a una mayor incidencia de la corrupción y a otras distorsiones en el sistema, provocando a la vez, una mayor fragmentación política con baja o nula representatividad de la sociedad. A su vez, si los criterios de acceso a la financiación pública son mucho más altos que los criterios electorales, el efecto mediato será la cristalización del sistema de partidos, con la eliminación de otras opciones como alternativas reales de poder.[337]

5.4.1. A criação de federações partidárias

A primeira emenda à PEC nº 36, apresentada pelo Senador Ricardo Ferraço, propõe uma alternativa ao sistema de coligações que diminuiria o impacto da PEC para partidos de menor representação parlamentar: o sistema de federações partidárias. No art. 17-A, o texto da proposta da Emenda dispõe:

> 17-A. Partidos políticos com afinidade ideológica e programática poderão unir-se em federação, que terá os mesmos direitos e atribuições regimentais dos partidos nas casas legislativas e deverá atuar com identidade política única, resguardada a autonomia estatutária dos partidos que a compõem.
>
> § 1º Será considerado para fins de obtenção do direito a funcionamento parlamentar o somatório dos votos válidos recebidos pelos partidos integrantes da federação nas eleições para a Câmara dos Deputados

Segundo a proposta, os partidos poderiam registrar-se em federações, com os mesmos direitos das agremiações nas atribuições regimentais das casas e devem agir com identidade política (art. 17-A, caput). Em tais federações, para o alcance do funcionamento parlamentar seria computada a somatória dos votos válidos recebidos por todos os partidos (parágrafo primeiro). Mas, afinal, o que muda de verdade em relação às coligações?

---

[336] SANTANO, Ana Cláudia. **El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos em España**. Tesis (Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno) Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013. p 185-86.
[337] Idib., p. 131.

As federações devem-se manter como blocos de identidade política *durante o mandato*, diferentemente do que ocorre com as coligações, que podem durar apenas para o período eleitoral. Esse dever é assegurado pelo fato de que a saída de um partido da federação implicaria a perda do tempo gratuito de rádio e televisão e da porcentagem do Fundo Partidário obtida no rateio com os demais partidos da federação, nos termos do art. 17-A, parágrafo oitavo.

As federações substituirão em parte o papel da coligação no sistema partidário brasileiro. Para compreender melhor o funcionamento deste novo mecanismo e suas efetivas mudanças, é necessário analisar alguns aspectos sobre as coligações. Estas são utilizadas, atualmente, para garantir o quociente partidário mínimo a fim de eleger candidatos dos partidos unidos pela coligação.

No estudo de YAN DE SOUZA CARREIRÃO[338], afirma-se que há um consenso de que "o objetivo mais geral das coligações é ampliar as chances eleitorais dos partidos (...)". Além disso, o autor tenta decifrar o posicionamento ideológico dos partidos diante da necessidade de traçar estratégias em relação à formação dessas alianças. Nesse sentido, o autor explica que, dentro do cálculo de custo benefício de se realizar uma coligação, o partido deve ponderar, por um lado, sua ideologia e programa e, por outro lado, o impacto no eleitorado causado pela imagem formada por sua coligação.

O autor demonstra que não há consenso na literatura quanto à presença do elemento ideológico, apesar de citar autores como Soares e Nicolau, que afirmam que a coligação realizada com uma distância ideológica entre os partidos pode ser um fator de perda do eleitorado.

Após realizar uma pesquisa empírica com base nos dados das eleições de Santa Catarina para governador, deputado federal, deputado estadual e prefeito, no período 1986/2004, o autor concluiu que havia um razoável grau de consistência ideológica, com base no parâmetro de esquerda, centro e direita, na formação das coligações:

---

[338] CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologias e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, Abr./Mai. 2006. p. 140.

> Mesmo no conjunto do período, os percentuais de coligações ideologicamente inconsistentes foram: 11,5% das candidaturas a governador (ou seja, uma em cada nove); 10% das candidaturas para deputado federal e estadual (uma em cada dez, portanto) e 16% das candidaturas para prefeito (uma em cada seis)[339].

Todavia, o autor informa que há uma tendência de aumento das coligações com coerência ideológica média e fraca ao longo do período estudado. A este fator ele atribui algumas razões, como o aumento da fragmentação do sistema partidários, a gradual diluição da clivagem entre os partidos que apoiaram e os que se opuseram ao regime autoritário pós-64, e o fim da Guerra Fria, que atenuou os obstáculos para a efetivação de coligações.

Diante da fragmentação partidária e das críticas ao modelo crescente de coligações, a PEC surge num primeiro momento abolindo este mecanismo de aliança entre partidos e, depois de sua primeira emenda, surge o modelo de federação.

Na doutrina de MAURICE DUVERGER[340], há descrição de diversas modalidades de alianças entre partidos e de suas respectivas especificidades. Como o sistema de federações é recente no país, conhecer as classificações deste autor pode ilustrar o que virá a ocorrer com a aprovação da PEC.

DUVERGER afirma que existem múltiplas formas de alianças, algumas efêmeras outras mais duradouras, em sua literalidade:

> As alianças entre partidos têm formas e graus muito variáveis. Algumas são efêmeras e desorganizadas: simples coligações provisórias, para se beneficiarem de vantagens eleitorais, para derrubarem um Governo ou ocasionalmente, sustentá-lo. Outras são duráveis e providas de sólido arcabouço que, por vezes, as faz assemelhar-se a um superpartido. A distinção jurídica de Confederação e de Estado Federal não é sempre de aplicação fácil. Da mesma maneira, certas alianças muito fortes mal se distinguem de partidos profundamente divididos em tendências rivais.

---

[339] CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologias e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 12, n. 1. p. 136-163. Abr./Mai. 2006 p. 156.
[340] DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.p. 358.

Da reflexão apresentada pelo autor, é possível pensar que as novas formas de aliança estabelecidas pela PEC tenham caráter permanente, aproximando-se da ideia de superpartido. Apesar de o texto legal resguardar a autonomia estatutária dos partidos participantes da mesma federação, a identidade partidária pode tornar difícil descobrir as diferenças entre cada um.

O autor também busca identificar as causas para necessidade dos diferentes tipos de alianças. Primeiramente, elenca o fator número de partidos – já que num cenário bipartidário seria raramente possível realizar uma aliança - em segundo lugar coloca as tradições nacionais e, por fim, de forma prevalecente, a influência do regime eleitoral.

Na sequência, o autor apresenta diferentes âmbitos nos quais as alianças podem ocorrer e, assim, define: (1) alianças eleitorais; (2) alianças parlamentares; (3) alianças governamentais. A primeira se dá entre os candidatos, a segunda no nível dos deputados e a terceira no nível de ministros. Observa-se que, no modelo da PEC, haveria a junção das duas primeiras formas de aliança dentro do conceito de federação, enquanto a coligação atualmente praticada é um exemplo da aliança eleitoral.

Na comparação entre os dois modelos, DUVERGER revela ser muito mais fácil para os partidos se aliarem na forma de coligação, do que qualquer outra forma que exija uma identidade partidária duradoura:

> É mais fácil unir-se para conquistar cadeiras do que era exercer o poder: a primeira aliança supõe, apenas, um acordo negativo contra um adversário, a segunda um acordo positivo quanto a um programa, que exige semelhança mais profunda. Em certos casos as coligações eleitorais não podem traduzir-se no plano parlamentar, porque são contraditórias: os aliados não são os mesmos em todas as circunstâncias (...). Mesmo que o acordo eleitoral não comporte tais contradições, experimenta sempre grande dificuldade em se prolongar no poder. A divergência de doutrinas e de tendências entre os aliados, a diferença de sua infraestrutura social e dos interesses que defendem aparecem muito depressa[341].

[341] DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 367-368.

No sistema a ser implementado no Brasil, é pré-requisito para a formação de federação que os partidos possuam afinidade ideológica e programática. Entretanto, não se estabelece um parâmetro de identificação desta afinidade – se seria a dualidade direita x esquerda, ou progressista x conservador, entre outras – também não se fala de qualquer controle quanto à verificação da compatibilidade ideológica. O funcionamento da federação diferencia-se da coligação pela necessidade de uma afinidade ideológica e pela atuação como uma identidade jurídica única.

Vale ressaltar que a extinção das coligações sofreu alguma resistência dentro da casa iniciadora de seu processo legislativo. A Senadora Vanessa Grazziotin, e demais subscritores, buscou reverter a medida que suprimiria a formação de coligações para os pleitos proporcionais. A Senadora apresentou na ocasião - dia 19 de setembro de 2016 - três emendas ao projeto, dentre elas, esta que tratava da manutenção das coligações com fundamento no princípio do pluripartidarismo, afirmando que sem as coligações não seria possível atingir o quociente eleitoral. Todavia, após passar pela aprovação do Senado em primeiro turno, a PEC segue com a vedação às coligações.

Se por um lado o fim das coligações dificultaria a existência de partidos pequenos, ainda que ideologicamente fortes, tal medida se propõe, em contrapartida, a garantir uma maior coerência ao sistema partidário brasileiro.

5.4.2. A questão dos partidos ideológicos

Uma das consequências previstas para o cenário político, na hipótese da aprovação da PEC, será o enfraquecimento dos partidos políticos ideológicos que possuírem resultado pouco expressivo nas urnas. Mesmo que eles não deixem de existir, serão enquadrados na categoria dos que não possuem funcionamento parlamentar e que, sem acesso a recursos e tempo de televisão e rádio, terão ainda mais dificuldade nas competições eleitorais.

Desse modo, este tópico propõe-se a analisar as consequências da PEC para os partidos ideológicos. Como já foi mencionado, a PEC e demais projetos analisados neste trabalho não criaram mecanismo específico de combate aos partidos fisiológicos ou de aluguel - apenas ao grande rol de partidos de pequeno porte. Dentre estes, o objeto de estudo aqui serão os partidos ideológicos.

Para compreender melhor a questão, traz-se a obra de MAX WEBER[342], na qual a noção de partido ideológico, ou pelo menos sua antítese, é abordado como aquele que se opõe à ideia de partido "caçador de empregos/cargos". Isto é, são partidos que têm propostas para além da mera busca de cargos políticos. Para introduzir o tema, o trecho da obra do sociólogo explica o que é um partido que caça empregos:

> Cabe admitir que para as chances que o carisma tem na luta contra a burocracia de um partido não pode ser sem importância o caráter geral deste partido. Conforme se trate de um simples partido de caçadores de cargos, sem "convicção", isto é, que formula seu programa ad hoc, segundo as chances de cada luta eleitoral, ou sobretudo de um partido puramente estamental, de notáveis ou de uma classe, ou de um partido que conserva em três que naturalmente sempre são relativos -, o carisma tem chances maiores ou menores.

O futuro destes partidos no cenário que se projeta é incerto. Ainda que exista a possibilidade de se unir às federações, os partidos ideológicos, em alguns casos extremistas, possuem grande dificuldade de se submeter a uma identidade partidária que se diferencie da sua originária. Nesse aspecto MAURICE DUVERGER[343] explica:

> O partido extremista, pois, está reduzido a esta alternativa: participar do poder afastando-se de sua doutrina ou romper a aliança. A procura de uma solução de compromisso leva a oscilações perpétuas. Muitas vezes o aliado extremista se refugia no apoio sem participação, que permite manter a coligação, embora a enfraqueça, mas se beneficiando das vantagens da crítica de oposição.

---

[342] WEBER. Max. **Economia e Sociedade**: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UNB. 2004, v. 2. p. 341-342.
[343] DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. p. 369.

5.5. A possibilidade de vedação de acesso ao Fundo Partidário

A PEC 36 é explícita ao afirmar em seu artigo 1° que:

> "§3° Somente os partidos políticos com funcionamento parlamentar terão direito a estrutura própria e funcional nas casas legislativas, participarão da distribuição dos recursos do fundo partidário e terão acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da Lei".

A leitura do dispositivo não deixa dúvidas quanto à vedação de acesso aos recurso do fundo partidário que serão impostas a alguns partidos, o que atingirá, na realidade, a maioria dos partidos existentes, já que muitos não conseguirão o funcionamento parlamentar exigido pelo projeto de emenda constitucional.

A possibilidade da aprovação desta PEC, conjugada com o também possível fim do financiamento privado de partidos e campanhas, colocará um fim na existência financeira dos partidos, talvez, com a exceção daqueles que possam se sustentar autonomamente. Diante disso, o legislador apresentou uma possibilidade de sobrevivência dos partidos por meio da criação de federações. Por meio delas, os partidos com afinidade ideológica poderão atuar com identidade política única.

Coloca-se adiante a possibilidade de um cenário no qual o rol de partidos brasileiro teria uma estrutura cristalizada, com o difícil ingresso de novas agremiações. Mais uma vez, nota-se a inserção de elementos que propiciam a cartelização do sistema partidário, sendo a impossibilidade do surgimento de novas legendas uma de suas principais características.

CONCLUSÃO

A questão do financiamento das campanhas políticas e do financiamento da atividade partidária deve estar no centro do debate da reforma política. Como ficou demonstrado na tese, a influência do poder econômico sempre se correlaciona à gênese da democracia. Enfatizou-se, ao longo do trabalho, que somente por meio do financiamento contínuo se pode garantir a estabilidade das agremiações, independentemente dos resultados obtidos nas urnas. Conforme foi apresentado na introdução, a presente tese comprovou que as patologias do sistema partidário brasileiro são decorrentes de seu modo de financiamento, com destaque para o problema do processo de cartelização.

Os partidos políticos possuem papel fundamental nas modernas democracias. É por meio deles que devem ser propostas alternativas e programas para a melhoria da sociedade. Sendo assim, jamais será viável perderem o protagonismo de figurarem como *loci* ideal de diálogo entre o governo e o povo.

O Fundo Partidário foi criado, ainda durante o Regime Militar, a fim de proteger a estabilidade partidária. Especialmente, após a redemocratização, assumiu papel essencial na continuidade do sistema de partidos do Brasil, mesmo em anos não eleitorais.

Ao longo das décadas, o Fundo Partidário passou por diversas transformações. O primeiro capítulo da tese retomou tais alterações, principalmente, por meio dos diplomas normativos que regulamentaram o repasse de recursos aos partidos. Ainda nos anos oitenta, MONICA CAGGIANO já apontava para a importância dessa modalidade de financiamento[344]. Desde o início do Plano Real, quando se pode estabelecer linha comparativa mais segura, a presente pesquisa revelou acréscimo da ordem de 42.994,00%[345] no montante global destinado ao Fundo Partidário. A inflação do período, embora não possa ser

[344] CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Finanças Partidárias**. Brasília: Senado Federal, 1983.
[345] Cálculos próprios, a partir de dados disponibilizados no sítio virtual do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <www.tse.jus.br>. Acesso em: 17 jan. 2017.

menosprezada, comprovou-se muito abaixo do referido patamar, uma vez que representou 402,4%[346].

A majoração mais significativa desse período, contudo, é ainda recente. A partir de 2015, diante da proibição das doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e do contexto de grandes escândalos de corrupção envolvendo financiamento de campanhas eleitorais por meio de propinas oriundas da facilitação de contratos com a administração pública e/ou empresas públicas, o Congresso Nacional optou por aprovar um reajuste. Na prática, os recursos do Fundo Partidário aumentaram de R$289,6 milhões, em 2014, para R$867,6 milhões, em 2015.

Atualmente, apenas uma pequena parcela do montante global é repartida entre todos os partidos regularmente inscritos no TSE, mas nem sempre foi assim. Até 1979, 20% dos recursos provenientes do fundo partidário eram divididos igualmente entre as agremiações, e tal porcentagem foi diminuindo continuamente ao longo das reformas legislativas.

Regulado em grande parte pela Lei dos Partidos Políticos, o Fundo Partidário foi alvo de grandes alterações durante sua existência. Detectou-se, neste trabalho, algumas das modificações mais relevantes, como a medida adotada no artigo 38, inciso V, da LPP, que tornou o valor repassado do Tesouro Nacional ao Fundo Partidário dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Os recursos do Fundo Partidário foram afetados, mais uma vez, por novidades trazidas pela Lei nº 13.165/2015. Assim, a aprovação desta Lei fez com que as sanções pecuniárias impostas aos partidos políticos, em razão da desaprovação de suas contas, não mais implicassem a perda de quotas do Fundo

[346] "Segundo o matemático financeiro José Dutra Vieira Sobrinho, a inflação acumulada de 1/7/1994 até 1°/7/2015, medida pelo IPCA, é de 402,4% (considerando um IPCA estimado em 0,7% em junho de 2015)." Cf.: CAMARGO, Sophia. Em 21 anos, real perde poder de compra, e nota de R$ 100 vale R$ 19,90. **UOL Notícias**, São Paulo, 1 jul. 2015. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/financas-pessoais/noticias/redacao/2015/07/01/em-21-anos-real-perde-poder-de-compra-e-nota-de-r-100-vale-agora-r-1990.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

Partidário. Isso significa que a responsabilização por desvios cometidos por dirigente partidários ficou mais difícil de ser concretizada.

De modo mais detalhado, a Lei nº 13.165/2015 promoveu duas alterações importantes. Primeiramente, revogou o inciso II do art. 34, que determinava caber à Justiça Eleitoral, na decisão que julgasse as contas dos partidos políticos, fixar a responsabilidade de dirigentes, comitês e tesoureiros, no âmbito civil e criminal. A outra medida foi a inclusão do §13 no art. 37, que condicionou a responsabilização dos dirigentes à verificação de irregularidades graves e insanáveis, resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido.

Ainda acerca do legado trazido por esta última modificação legislativa, destaca-se o posicionamento de WALBER DE MOURA AGRA[347], no painel Tendências/Debates da Folha de São Paulo, espaço em que o autor afirmou que a Lei nº 13.165/2015, por todos os seus aspectos, trouxe alguns avanços, mas seu *"balanço geral não é satisfatório"*. O autor conclui dessa forma em razão da diminuição de recursos, a seu ver em desacordo com a realidade, imposta, principalmente, nos pequenos municípios com até 10 mil eleitores. Além disso, WALBER AGRA chama atenção para o fato de que a diminuição em quase um mês no período de campanha provocou um dano à democracia, bem como o exíguo prazo de 20 dias para o julgamento dos registros de candidatura, *"configurando um irrealismo jurídico, digno de uma alienação exacerbada da práxis eleitoralista, tomada a palavra alienação no sentido de distanciamento da realidade".*

Na sequência do presente trabalho, foi apresentada a importância dos partidos como instituição política. Assim, apesar da relutância em relação à consolidação de tais associações, principalmente durante o período de seu surgimento, comprovou-se a relevância de sua estrutura, como instrumento

---

[347] AGRA, Walber de Moura. Saldo da nova lei foi positivo? Não. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1° out. 2016. Tendências/Debates. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/10/1818727-saldo-de-nova-lei-eleitoral-foi-positivo-nao.shtml> Acesso em: 1° fev. 2017.

democrático. Os partidos, no desenvolver de sua história, passaram por diversos períodos de marginalização[348].

No Brasil, os partidos estão presentes desde o período colonial, passando pelo imperial, até os dias atuais. Contudo, apesar da tradição partidária, acredita-se que a alternância entre regimes democráticos e autoritários impediu o desenvolvimento de uma base ideológica sólida, que conseguisse libertar os partidos da constante estrutura patrimonialista.

A fim de compreender melhor este desenvolvimento partidário, principalmente no Brasil, primeiramente se analisou a classificação dos partidos proposta por DUVERGER, que os coloca em dois grandes grupos: o de massas e o de quadros. Do ponto de vista do financiamento, é importante destacar dessa teoria que o partido de quadros, aquele que busca reunir figuras notáveis, influentes e de prestígio na sociedade, tende a receber recursos advindos dos setores capitalistas tradicionais para o custeio das atividades partidárias - por influência desses atores.

Por outro lado, os partidos de massas, em vez de buscarem financiamento de doadores privados para custear as campanhas, em regra, optaram por dividir seus custos entre seus membros e militantes, de forma a escapar da dependência e da influência de setores diretamente associados às elites.

Contudo, a análise do quadro partidário brasileiro revelou que nenhum partido brasileiro pode ser considerado um partido de massas atualmente. Segundo levantamento de autores mencionados na tese, nem mesmo o Partido dos Trabalhadores pode ser considerado dessa forma, visto que a arrecadação por meio de seus filiados e militantes é irrelevante diante das doações de pessoas jurídicas (antes da proibição), e do repasse de quotas do Fundo Partidário.[349]

---

348 CAGGIANO, Monica Herman Salem; LEMBO, Cláudio Salvador. Dos Direitos Políticos. In: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.). **Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 326-328; CAGGIANO, Monica Herman Salem. Partidos Políticos na Constituição de 1988. **Revista de Direito Público**. n. 94, abr./jun. 1990. p. 141.

349 KRAUSE, Silvana.; REBELLO, Maurício Michel.; SILVA, Josimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 16, p. 247-272, jan./abr. 2015. p.266.

Também não há espaço para partidos de quadros no cenário atual brasileiro. Segundo autores trazidos na pesquisa, dado o grau de profissionalismo das campanhas eleitorais e dos altos custos envolvidos, grupos determinados não suportariam sozinhos a totalidade do montante necessário para a manutenção das atividades partidárias a nível nacional[350].

Realizada a classificação dos partidos segundo critérios mais abrangentes, foi imprescindível conhecer a fundo outras classificações, que permitissem uma análise focada no modelo de financiamento. Com esse intuito, foram apresentados e problematizados os partidos *catch-all*, profissional-eleitoral*, business firm* e partido cartel.

Em primeiro lugar, viu-se o partido *catch-all*. Caracteriza-se como aquele que busca apresentar-se da maneira mais abrangente possível. Diferencia-se, portanto, dos partidos sectários. É notável o desvirtuamento dos aspectos ideológicos deste tipo de agremiação. No tocante ao financiamento, percebe-se que a busca por atingir uma variedade de grupos de interesses está ligada à imperativa necessidade de angariar recursos para as campanhas eleitorais.

O partido profissional-eleitoral, por sua vez, trata-se de um tipo de partido que incorporou a profissionalização em sua organização. Isso significa que elementos como marketing, pesquisas de opinião pública e a inclusão, cada vez mais necessária, de especialistas no cotidiano das decisões partidárias, passaram a ser imprescindíveis para obtenção de êxito dessa modalidade de agremiação. O financiamento de tal modelo ocorre tanto por meio de grupos de interesse e quanto por fundos públicos.

Já o partido *business-firm* é considerado como uma evolução do profissional-eleitoral, também estigmatizado pela centralização do poder decisório em torno do líder do partido, ausência de uma ideologia partidária oficial e de base social identificável. Ocorre, dessa forma, o protagonismo de figuras individualizadas e, como consequência de todos os seus aspectos, o enfraquecimento de relações com setores de sociedade civil.

---

[350] KRAUSE, Silvana.; REBELLO, Maurício Michel.; SILVA, Josimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista Brasileira de Ciência Política,** Brasília, n. 16, p. 247-272, jan./abr. 2015. p.266.

Finalmente, o modelo de partido cartel emerge como aquele que a legenda se vale de recursos do Estado para manter-se em uma posição de dominância e de exclusão das demais, dentro de um determinado sistema partidário. Em tal configuração, os partidos exercem controle sobre o Estado, no sentido de regulamentarem o sistema partidário de modo a se beneficiarem de recursos públicos.

Nesse ponto da pesquisa, foram trazidos estudos que afastam a ideia de cartelização clássica do sistema partidário brasileiro, com todos os elementos delineados pelos autores da teria. Entretanto, em que pesem as importantes ressalvas apontadas, como a facilidade atual em fundar uma nova legenda e acessar recursos públicos – dado que refutaria o postulado integral da cartelização –, é possível notar que, após a majoração do aporte de recursos públicos no Fundo Partidário e a proibição do recebimento de doações de pessoas jurídicas, por conta da minirreforma eleitoral de 2015 (Lei nº 13.165), há indícios de que a atividade partidária e até mesmo as próprias campanhas eleitorais sejam, cada vez mais, dependentes do financiamento público.

Os estudos até então publicados não levaram em consideração esse novo cenário. As eleições municipais de 2016, as primeiras realizadas sem a participação das pessoas jurídicas como doadoras, segundo dados do TSE, experimentaram menores gastos financeiros que as eleições municipais anteriores. Em geral, as pessoas físicas não possuem o mesmo conforto financeiro que as jurídicas para oferecer numerário. A legislação eleitoral restringe as doações de pessoas físicas, exceto as realizadas pelo próprio candidato em seu beneficio, a 10% do valor bruto declarado à Receita Federal no ano anterior ao das eleições.

As eleições vindouras, especialmente as de âmbito nacional, terão que lidar com a dificuldade de angariar recursos para campanhas cujo custo, historicamente, ultrapassam centenas de milhões de reais. Diante dessa situação, embora seja desejável a simplificação das campanhas e a sinceridade nas propostas, sem que se valham de arranjos de marketing e pirotecnia[351], é bastante

---

[351] TAVARES, André Ramos. Foi Correta a decisão de proibir doações eleitorais de emrpesas? Sim. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 out. 2016. Tendências/Debates. Disponível em: <

clara a dependência cada vez maior da utilização dos recursos públicos advindos do Fundo Partidário.

Ao volver os olhares para o Fundo Partidário, logo foi necessário analisar a forma com que as quotas são distribuídas para as diferentes legendas. Nesse caso, identificou-se cenário de multipartidarismo excessivo e artificial, baixa aderência social das agremiações, diminuta carga ideológica, estatutos partidários convergentes e centralização das decisões em órgãos de cúpula dominados pelos chamados “caciques” (o que reforça a percepção de patrimonialismo).

O sistema político partidário brasileiro, em especial, após a redemocratização, passou a ser fortemente estigmatizado por sua intensa fragmentação. A pesquisa, com base em fontes do Direito e da Ciência Política, compreendeu por patológica essa realidade, consubstanciando-a como verdadeiro desafio a ser superado pela democracia nacional.

Tentou-se detectar quais os fatores presentes na estrutura do sistema partidário que poderiam justificar tamanha fragmentação. Além da já mencionada quantia convidativa de recursos públicos destinados aos partidos, por meio do Fundo Partidário, outros elementos também se mostraram responsáveis por tal resultado.

Nesse aspecto, a facilidade da fundação de partidos também corrobora com a fragmentação. Para criar um partido é necessário apenas o apoio de 1% dos eleitores conforme determina o artigo 7°, §1°, da Lei dos Partidos Políticos. Uma vez criada, a legenda continua existindo e recebendo financiamento público, independe de qualquer apoio popular. Pela legislação, 5% do montante global do Fundo Partidário é destinado igualmente a todos os partidos. Embora, aparentemente, o percentual possa sugerir uma quantia insignificante, diante ao aporte de recursos atual, a soma destinada a cada partido não constitui quantia desprezível.

---

http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/10/1827553-foi-correta-a-decisao-de-proibir-doacoes-eleitorais-de-empresas-sim.shtml > Acesso em: 30 jan. 2017.

Além da dispensa do apoio continuado, isto é, da efetiva votação nas eleições e do respaldo social ao partido, há também poucas regras que obstam o surgimento de novas agremiações. Não há um controle na legislação vigente que atue neste sentido, o que colabora para a existência de cenário pouco exigente, o qual favorece a criação exacerbada de novas legendas.

Um fator episódico, mas ainda assim relevante, que contribuiu para o já volumoso número de partidos foi a possibilidade de criar uma nova legenda e tê-la como justa causa para a desfiliação de detentores de mandatos eletivos, sem que os mesmos não sejam penalizados com a perda do mandato pela prática de infidelidade partidária. Esta hipótese de desfiliação com justa causa se encontra em discussão nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.330.

Diversos motivos somam-se para chegar ao resultado no qual pelo menos 61 novas legendas estão em preparação para serem criadas no Brasil. Dentre esses fatores, a forma de financiamento sobressai-se, com destaque para a grande quantidade de recursos públicos somada às isenções tributárias das quais os partidos gozam.

Relacionado ao fenômeno da fragmentação partidária, faz-se presente também o fisiologismo. Outra consequência da estrutura do financiamento e do sistema partidário em geral, é o surgimento de partidos que são criados com o objetivo principal de ter acesso a recursos e cargos políticos, antes mesmo de se motivarem pela possibilidade de defender uma determinada ideologia e menos ainda pela preocupação com a representatividade e com a busca pelo bem comum. Tais partidos foram chamados, ao longo do trabalho, de partidos fisiológicos, em oposição aos partidos ideológicos.

Na Ciência Política, o termo fisiologia pode ser associado ao estudo da estrutura e modo de funcionamento de um partido. Dessa forma, trata-se da análise de sua composição, de suas funções internas que revelam uma formatação projetada prioritariamente, ou exclusivamente, para a busca de cargos e recursos.

A partir do estudo comparado dos estatutos partidários pertencentes às dez últimas legendas criadas, foi possível perceber a existência de uma grande similaridade entre as novas agremiações. Concluiu-se que a opção pela

fragmentação partidária não decorre de uma divergência ideológica, mas pelo desejo patrimonialista de ter sua própria legenda, com acesso aos meios de comunicação de massa, capacidade postulatória para ingressar diretamente no STF, com ações judiciais de controle concentrado de constitucionalidade e, especialmente, pelo direito de receber quotas do Fundo Partidário. Esse cenário sugere, mais uma vez, o fenômeno do fisiologismo.

Questões centrais referentes à estrutura partidária estavam presentes de igual modo nos diversos estatutos. Foi possível observar tal similaridade em relação aos mecanismos adotados para escolha dos representantes partidários e com a constante ausência de espaços de participação. Há pouca, ou quase nenhuma, previsão para a representação na maioria dos estatutos, com exceção dos partidos ideológicos - especialmente os de esquerda -, que preveem expressamente arenas de debates e mecanismos de consulta às bases partidárias.

Quanto às formas de financiamento, as estipulações são, em regra, as mesmas: os estatutos previam doações financeiras de pessoas físicas e jurídicas (na época em que foram elaborados ainda era possível o recebimento de doações provenientes de pessoas jurídicas). As previsões aparecem, de modo geral, sem qualquer tipo de restrição quanto ao objetivo ou comportamento dos doadores.

Também foi possível constatar similaridade entre mandamentos gerais dispostos nos estatutos, como “defesa do regime democrático”, “defesa da soberania nacional”, “defesa da Constituição”. Estes são expostos como variações de uma mesma fórmula. Apesar de transmitirem uma mensagem de comprometimento com valores constitucionais, as frases repetidas nos diversos estatutos mostram-se vazias de sentido, seja porque os estatutos não estabeleceram um meio para sua concretização, seja porque o estatuto não prevê meios sólidos de participação da sociedade e de sua própria base.

Após passar pelo conhecimento teórico das classificações partidárias e de elementos fáticos da realidade brasileira, questionou-se: “Enfim, cartel ou não cartel?”

Observou-se, pelo que fora adquirido ao longo da pesquisa, que os partidos brasileiros contêm diversos elementos identificadores de partidos cartel e que, embora seu modo de financiamento não seja exatamente o que costuma ser encontrado nos partidos desta categoria, a produção legislativa, ainda em trâmite, dá sinais de uma aproximação cada vez maior do financiamento cartelizado.

Ao longo da tese, foram analisadas as três dimensões analíticas dos partidos cartel de acordo com DETTERBECK – com destaque para a análise do financiamento. Retomando, tais dimensões são: (1) estruturas organizacionais: as estruturas de tomadas de decisão dos partidos; (2) o papel político: os vínculos entre partido, sociedade e Estado; e (3) Competição partidária: padrões de competição e de cooperação das principais forças políticas.

A análise das referidas estruturas dos partidos cartel aplicadas no caso brasileiro demonstraram que, enquanto no modelo cartelizado as lideranças partidárias buscam reforçar seu poder interno, por meio da concentração, com o intuito de flexibilizar e agilizar a tomada de decisões, no Brasil, em razão de descentralização de ordem federal, que garante autonomia decisória aos diferentes níveis regionais, é possível afirmar a existência de uma tradição descentralizada da estrutura organizacional. Entretanto, a partir de 1990, um movimento interno iniciou-se no sentido de concentrar o poder decisório nas instâncias superiores, assemelhando o sistema brasileiro ao cartelizado.

Também foi possível detectar no Brasil um movimento de estreitamento de relações entre os partidos e o Estado. Assim, é possível afirmar que a própria fragilidade dos vínculos dessas entidades com a sociedade – em parte, por conta de recorrentes escândalos de corrupção e diminuição da credibilidade destinada à classe política – propiciou a busca por meios de financiamento diretamente junto à fonte estatal.

Quanto à competição partidária e à cooperação das principais forças, nota-se que, neste ponto, o Brasil se diferencia da estrutura cartelizada. Devido à alta fragmentação, há, sim, competição entre os partidos, ainda que estes partam de patamares bastante distintos. Já no que tange à cooperação entre as agremiações que se destacam como as principais, não há uma colaboração mútua

perene suficiente para configurar a estrutura do cartel. Nesse ponto, a polarização das forças em torno do PSDB ou do PT, com atração das médias e pequenas legendas para cada uma das duas órbitas de influência, impede a convergência plena.

Observa-se, por todo o exposto, que o modo de financiamento vigente corroborou para a anomia do multipartidarismo excessivo. Tal fenômeno é objeto de profundos debates, inclusive no Congresso Nacional, onde tramitam projetos que buscam coibir a existência desta multiplicidade caótica de agremiações. Ocorre que, de um movimento a outro, a busca por solucionar o problema da fragmentação aponta para novos desafios, quais sejam, a estipulação de um valor exacerbado de financiamento proveniente de fontes públicas; a difícil viabilidade da adoção do financiamento exclusivamente público; e a restrição do direito ao financiamento público por parte dos partidos que não obtiverem determinado número de votos.

Percebe-se que os elementos inseridos nos projetos de leis aproximam o sistema brasileiro do modelo cartelizado. É possível, em sentido contrário, que, no curso dos debates, o texto legal se altere, ou ainda, que sua aplicação prática surpreenda, com a subsistência, ainda que improvável, dos pequenos partidos, de modo a que se mantenham na competição partidária. Porém, o que se delineia até o momento, é o aumento de elementos pertencentes à teoria dos partidos cartel no sistema partidário brasileiro.

No último capítulo, a questão dos projetos de lei e de emenda constitucional foi amplamente problematizada, já que, com o intuito de iniciar uma reforma política por meio de alterações no financiamento partidário, os congressistas propuseram mudanças bastante acentuadas em relação ao que se tem hoje.

Todavia, antes de adentrar o fechamento de novos projetos de lei brasileiros, assim como no desenvolvimento da tese, aqui, também, é importante retomar, primeiramente, o debate acerca da regulamentação do financiamento de partidos políticos na Europa. Neste contexto, é válido ressaltar que, no período pós-guerra, a maioria das democracias europeias ampliou a regulamentação dos partidos, focando, dentre vários temas, na questão do financiamento partidário,

aumentando a severidade quanto à divulgação das receitas e despesas. A pesquisa evidenciou a diversidade de regulamentações existentes no continente europeu. Assim, quanto ao financiamento, notou-se que a regulamentação partidária foi mais extensiva em países como a Bulgária, enquanto em outros, como a Romênia, Espanha e Reino Unido, ela não ocorreu da mesma forma.

Na busca por modelos de financiamento que se adequem melhor às bases sociais dos partidos nacionais, foi analisado o Projeto de Lei n° 6368, que alteraria o modo de financiamento dos partidos. O cerne de tal proposta é tornar o financiamento exclusivamente público, proveniente dos aportes tributários decorrentes do imposto sobre a renda de pessoa física. Os recursos seriam distribuídos entre os partidos que tenham representação no Congresso Nacional, salvo se um contribuinte, no momento de sua declaração de imposto de renda, destinar parcela de sua contribuição a uma legenda que não tenha tal tipo de representação. Contudo, cabe ressaltar, apenas uma parcela será direcionada segundo a vontade do contribuinte.

Nota-se, a partir do exposto, que as empresas e pessoas jurídicas em geral são absolutamente desincumbidas desta tarefa de financiamento da democracia. Apesar de ter uma única fonte de recursos, o Fundo Partidário passaria a ser muito mais volumoso, fato que causaria significativo impacto nas contas públicas. Os cidadãos –contribuintes - teriam a faculdade de direcionar parcela de seus impostos pagos a uma legenda da sua preferência. Porém, do modo como está previsto, não há no projeto respaldo para um maior engajamento ou envolvimento dos cidadãos por conta desta participação.

O outro projeto analisado foi a PEC n° 36/2016, a qual não trata do conteúdo do Fundo Partidário, mas dos requisitos de acesso. Assim, os partidos sem funcionamento parlamentar seriam, de forma absoluta, impossibilitados de receberem recursos públicos.

A partir dessa análise, nota-se que a configuração atual do sistema partidário brasileiro já possui elementos identificados na teoria do partido cartel, como o aumento da concentração de poderes em determinadas lideranças e a existência de benefícios aos partidos que possuem representação em cargos

eletivos em grau muito maior do que aqueles conferidos aos partidos que não possuem tal tipo de representação. Porém, o que o se observa dos projetos mencionados é a intensificação destes elementos já existentes, assim como da implementação de outros que vão, cada vez mais, ao encontro da teoria da cartelização.

Portanto, existe uma tendência de agravamento do quadro de cartelização, ainda que não se possa reconhecer todos os elementos dos partidos cartel, dado que ocorre com certa facilidade a criação de novas agremiações e, pela legislação atual, não existem cláusulas de barreira ou de desempenho. Essa constatação contraria a tese integral do partido cartel. Por outro lado, tem-se cada vez mais a dependência dos aportes financeiros do Fundo Partidário, já que foram proibidas as doações de pessoas jurídicas e existem limites ao financiamento realizado por pessoas físicas. Nesse contexto, o Fundo Partidário e o financiamento público tendem a ter cada vez maior relevância dentro do sistema partidário adotado no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. H. **Presidencialismo de Coalizão**: O Dilema Institucional Brasileiro. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, vol. 31, n. 1, 1988.

AGUILAR, Joselia. Dinheiro para as Democracias. **Revista Pesquisa FAPESP**. São Paulo, n. 170, p. 90 – 93, abr. 2010, p. 91. Disponível em: <http://www.revistapesquisa.fapesp.br/wp-content/uploads/2012/08/090-093-170.pdf?7ba38f>. Acesso em: 29 dez. 2016.

AGRA, Walber de Moura. Saldo da nova lei foi positivo? Não. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 1° out. 2016. Tendências/Debates. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/10/1818727-saldo-de-nova-lei-eleitoral-foi-positivo-nao.shtml> Acesso em: 1° fev. 2017.

AIETA, Vânia Siciliano; JARDIM, Torquato. Considerações sobre a problemática do financiamento de campanhas diante do fenômeno da corrupção. **Revista de Jurisprudência do TRE -RJ**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 49-61, 2015.

_____. Considerações históricas acerca da problemática da representatividade e a necessária reconciliação dos governados com o Poder. **Revista Justiça Eleitoral em Debate.** v. 5. n. 2, p. 25 – 42. Abr./Jun. 2015, p. 33.

ALMEIDA, Renato Ribeiro de. Interesses partidários, personalismo, fisiologia e direito parlamentar. **Revista Científica Virtual da Escola Superior de Advocacia da OAB-SP**, São Paulo, n. 14. p. 56-61 Out. 2013. Disponível em: <http://www.esaoabsp.edu.br/revista/edicao14/index.swf >. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Caso Marta reacende discussão sobre infidelidade partidária. **Revista Consultor Jurídico**, 15 de maio de 2015.

AMARAL, O.E. do. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, Rio Grande do Sul, v. 7. n. 2. p.11-32. 2013.

ANDREIS, Thiago Felker. **Cartelização E Financiamento Público dos Partidos Políticos:** uma análise da Democracia Brasileira. 122 p. 2008. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, 2008.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. **Financiamento de campanha e fidelidade partidária**: Desafio instransponível? Revista Gestão e Políticas Públicas Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 1. 2011.

BEÇAK. Rubens. **A hipertrofia do executivo brasileiro o impacto da Constituição de 1988.** Tese de Doutorado em Direito - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. 184 p.

_____. Democracia Moderna sua evolução e o papel da deliberação. **Revista de Informação Legislativa.** n. 199, jul./set. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. A origem do sistema proporcional no Brasil. In: COÊLHO, Marcos Vinícius Furtado; AGRA, Walber de Moura (Org.). **Direito Eleitoral e Democracia:** Desafios e Perspectivas. Brasília: OAB Editora, Conselho Federal, 2010.

BIEZEN, Ingrid van.; MAIR, Peter. Party membership in twenty European democracies, 1980–2000. **Party Politics**, London, v. 7. n. 1. P. 5-21. 2001.

_____. RASHKOVA, Ekaterina. Breaking the cartel: the effect of State regulation on new party entry. **Working Paper Series on the Regulation of Political Parties**, n. 12, p. 1-29, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. v. 2. Brasília: UnB, 1998.

BOLOGHESI, Bruno. Dentro do Estado, longe da sociedade: a distribuição do Fundo Partidário em 2016. **Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil**. Curitiba: v. 3, n. 11, jul. 2016. Disponível em: http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v.-3-n.-11.pdf. Acesso em: 29 dez. 2016.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 21ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BORGES, Rodolfo. **Crie um partido político no Brasil e ganhe ao menos 600.000 reais por ano.** El País, o Jornal Global, São Paulo28 jan. 2015. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2015/01/28/politica/1422483880_291598.html. Acesso em 4 out. 2015.

BORGES, Tiago Daher Padovezi. **Os partidos políticos e o financiamento empresarial das campanhas legislativas para a Câmara dos Deputados**: um estudo sobre as doações empresariais e as carreiras nas eleições de 2006. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindóia. Anais... Águas de Lindóia: ANPOCS, 2012.

BOURDOUKAN, Ada Youssef. **Bolso e a Urna: financiamento político em perspectiva comparada.** 152 p. 2009. Tese (Doutorado no Departamento de Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. BRAGA, Maria do Socorro Sousa. **Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público**. Perspectiva, São Paulo, v. 35, p. 117-148, jan./jun. 2009.

BRASIL. Emenda n° 3 à PEC n° 36 de 2016. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=200889&tp=1#Emenda3>. Acesso em: 11 nov. 2016.

BRASIL**. Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.430, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 29 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4430&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M> Acesso em 17 jan. 2017.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.583, Decisão Monocrática Min. Rosa Weber, Brasília, DF, 1° de agosto de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4061346 > Acesso em: 5 mai. 2015.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 4.650, Tribunal Pleno, Brasília, DF, 17 de setembro de 2015. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284650%2ENUME%2E+OU+4650%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/zgn39mg >. Acesso em 17 jan. 2017

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 5.398, Decisão Monocrática Min. Roberto Barroso, Brasília, DF, 11 de novembro de 2015 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5398&classe=ADI&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M > Acesso em: 20 jan. 2017.

BRASIL**. Superior Tribunal Federal**. Mandado de Segurança n° 26.602, n° 26.603, Tribunal Pleno. 3 e 4 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo482.htm >. Acesso em: 5 de out. 2015.

BRASIL. **Superior Tribunal Federal**. Mandado de Segurança n° 26.604, Tribunal Plenos, 3 e 4 de outubro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms26602CB.pdf> Acesso em 5 de maio de 2015 Cf.: Voto do Ministro Carlos Ayres Britto.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Mandado de Segurança, n° 31.087, decisão Monocrática do Min. Marco Aurélio, Brasília, DF, 21 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4185557 > Acesso em 5 out. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013

CAGGIANO, Monica Herman Salem. A Fenomenologia dos Trânsfugas no Cenário político-eleitoral brasileiro. In: LEMBO, Cláudio. (Org.). **O Voto nas Américas**. Barueri: Manole, 2008.

_____. Corrupção e financiamento das campanhas eleitorais. In: ZILVETI, Fermando Aurelio.; LOPES, Silva (Orgs.). **O regime democrático e a questão da corrupção política**. Ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 123-125.

_____. É possível reinventar o partido? O partido político no século XXI. In: HORBACH, Carlos Bastide; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; LEAL, Roger Stiefelmann. (Orgs.). **Direito constitucional, Estado de direito e democracia:** homenagem a Manoel Gonçalves Ferreira Filho. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2011.

_____. **Finanças Partidárias**. Brasilia: Senado Federal, 1983.

_____; LEMBO, Cláudio Salvador. Dos Direitos Políticos. In: TANAKA, Sônia Yuriko Kanashiro (Coord.). **Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 326-328.

_____. **Oposição na Política. Propostas para uma Rearquitetura da Democracia**. São Paulo: Angelotti, 1995.

_____. Partidos Políticos na Constituição de 1988. **Revista de Direito Público.** n. 94, abr./jun. 1990.

CAMARGO, Sophia. Em 21 anos, real perde poder de compra, e nota de R$ 100 vale R$ 19,90. **UOL Notícias,** São Paulo, 1 jul. 2015. Disponível em: <http://economia.uol.com.br/financas-pessoais/noticias/redacao/2015/07/01/em-21-anos-real-perde-poder-de-compra-e-nota-de-r-100-vale-agora-r-1990.htm>. Acesso em: 12 out. 2015.

CAMPOS NETO, Raymundo. **A Democracia Interna dos Partidos Políticos Brasileiros. 2016.** 112 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2016.

CARIELLO, Gabriel.; MELLO, Bernardo. Cláusula de barreira discutida no Congresso pode acabar com 26 partidos: Resultado das eleições mostra que maioria das legendas não cumpriria requisitos. **O Globo.** 1° jan. 2016 Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/clausula-de-barreira-discutida-no-congresso-pode-acabar-com-26-partidos-20393627>. Acesso em: 09 nov. 2016.

CARREIRÃO, Yan de Souza. Ideologias e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina**. OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, Abr./Mai. 2006. p. 140.

CASAL-BÉRTOA, Fernando.; PICCIO, Daniela Romée.; RASHKOVA, Ekaterina R. Party Law in Comparative Perspective. The Legal Regulation of Political Parties. **Working Paper Series on the Regulation of Political Parties**, n. 16, 2012.

CASSEB. Paulo Adib. Vantagens e Desvantagens do Financiamento Público de Campanhas Eleitorais. In: CAGGIANO, M. H. S. (Coord.) **Direito Eleitoral em Debate**: Estudos em Homenagem a Cláudio Lembo. São Paulo: Saraiva. 2013, cap. 3, p. 167-191.

CERRONI, Umberto. **Teoria do Partido Político**. São Paullo: Livraria Editora Ciência Humanas, 1982.

DAHL, Robert **Análise Política Moderna**. Brasília: Editora UnB, 1981.

_____. Polyarchy – **Participation and Opposition**. United States of America: Yale University Press, 1973.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. Ed. Saraiva. São Paulo. 24ª edição. 2003.

DETTERBECK, Klaus. Cartel parties in Western Europe? Changes in organizational structures, political functions and competitive behavior among the major parties in Denmark, Germany, Switzerland and the United Kingdom. **Party Politics**, London, n. 11, p. 173-191. 2005.

DUVERGER, Maurice**. Os partidos políticos.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2a ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo,1995.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A Democracia possível**. 2a ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

_____. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. **A evolução do sistema partidário brasileiro:** número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. Opin Publica, Campinas, v. 14, n. 2, p. 432-453, nov. 2008.

FIELD, G.C. **Political Theory**. Londres: Oxford, 1956.

FLEISCHER, David V. Os partidos políticos. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.) **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. São Paulo: UNESP, 2004.

FREIRE, Américo. **A via partidária da transição política brasileira.** Belo Horizonte: Vária História, v. 30, n. 52, 2014.

GABLENZ, Heinrich Heinrich Von der Gablenz. Problemas da Democracia Partidária – América Latina à luz das experiências internacionais. In: **Partidos Políticos**: quatro continentes. Caderno Adenauer. n. 3. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007

GELAPE, Lucas de Oliveira. E PEREIRA, Rodolfo Viana. Anacronismo do Sistema Proporcional de Lista Aberta no Brasil. O caso das razões originárias de sua adoção. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 205. p 261-279 jan./mar. 2015.

GRESTA, Roberta Maia. Intervenção de terceiros nas ações eleitorais coletivas: (novas) perspectivas de coletivização do processo a partir do cpc/2015. In: AGRA, Walber de Moura; PEREIRA, Luiz Fernando; TAVARES, André Ramos. (Coords.) **O Direito Eleitoral e no Novo Código de Processo Civil.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

HAURIOU, André; GICQUEL, Jean; GÉLARD, Patrice. **Droit constitutionnel et institutions politiques.** Deuxième edition. Paris: Montchrestien, 1989.

HOPKIN, Jonathan e PAOLUCCI, Caterina. The business firm model of party organisation: cases from Spain and Italy. **European Journal of Political Research**, Netherlands, n. 35, p. 307-339. 1999.

JEHÁ, Pedro Rubez. **O Processo de degeneração dos partidos políticos no Brasil.** 2009. 427 p. Tese (Doutorado na área de Direito Público) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Cadre, catch-all or cartel? A rejoinder. **Party Politics.** London, v. 2. n. 4. p. 525-534. 1996.

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

_____. The Cartel Party Thesis: **A Restatement. Perspectives on Politics,** Cambridge, vol. 7, n. 4. p. 753-766. 2009.

KELSEN, Hans. **A Democracia**. 2a ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

KIRCHHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7. p. 349-385. jan./Abr. 2012.

KOOLE, Ruud. Cadre, catch-all or cartel? A comment on the notion of the cartel party. **Party Politics.** v. 2, n. 4, 1996.

KRAUSE, Silvana ; REBELLO, Maurício Michel.; SILVA, Josimar. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 247-272, jan./abr. 2015.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. **Comparative Political Studies.** v. 12: p. 3 a 27. 1979. Disponível em: <https://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/effno.php>. Acesso em: 12 out. 2015.

LAMOUNIER, Bolívar; MENEGUELLO, Raquel. **Partidos políticos e consolidação democrática:** o caso brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas**: o processo partidário eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo Ed., 1991, p. 170.

LEMBO, Cláudio. **Participação política e assistência simples no direito eleitoral**. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1991. p. 152-153.

LEWANDOWSKI, Ricardo. Reforma Política: “Nenhuma democracia é viável com 27 partidos”. **Conjur** São Paulo: 6 jun. 2017. Disponível em: < http://www.conjur.com.br/2011-jun-06/entrevista-ricardo-lewandowski-presidente-tse > Acesso em: 9 fev. 2016.

LIMA JR., Olavo Brasil de. **Os partidos políticos brasileiros**: a experiência federal e regional (1945-1964). Rio de Janeiro: Graal, 1993.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. Barcelona: Editorial Ariel, 1976.

MADISON, James e outros. **Os artigos federalistas, 1787-1788.** Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. N°s 51, 78, 79, 80 e 81.

MAINWARING, Scott P. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization:** The Case of Brazil. Stanford: Ed. Stanford University, 1999.

MAIR, Peter (1994). Party organizations: from civil society to the State. In MAIR, Peter. **How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies.** London: Sage. p. 1-21.

MASCARO, Alysson Leandro Mascaro. **Estado e forma política.** São Paulo: Boitempo, 2013.
Fonte: Matoso, Felipe. Dilma atendeu a pedidos ao aumentar verba de fundo partidário, diz ministro. **G1**, 23 abr. 2015 Brasília Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/04/dilma-atendeu-pedidos-ao-aumentar-verba-de-fundo-partidario-diz-ministro.html Acesso em: 9 fev. 2017

MELLO, Marco Aurélio. A democracia participativa e a inconstitucionalidade do financiamento privado das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas. In: CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira e FERREIRA, Telson Luís Cavalcante. (Coords.) **Direito Eleitoral: aspectos materiais e processuais.** Ribeirão Preto: Migalhas, 2016, cap. 1, p. 15 -28.

MENDES, Conrado Hübner. **Controle de Constitucionalidade e Democracia**. São Paulo: Elsevier, 2008.

_____. **Direitos Fundamentais, Separação de Poderes e Deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 197-212.

MEZZAROBA. Orides. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. **Revista Seqüência,** Florianópolis, n. 53, p. 95-112, dez. 2006.

MICHELS, Robert. **Os Partidos Políticos**. Brasília Editora Universidade de Brasília, 1982.

MORAES, Filomeno. Os partidos e a evolução político-constitucional brasileira. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.) **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013.

MORLOK, Martin. Dos Cuestiones Clave en la Regulación jurídica de los partidos políticos: financiación y democracia. **Teoría y Realidad Constitucional**, Madrid, n. 35, p. 183-201, 2015. p. 185.

MUÑOZ, Óscar Sánchez. La Financiación de los Partidos Políticos en España. **Revista Española de Derecho Constitucional, Espanha**, n. 99, p. 161-200, set./dez. 2013. P 179.

NICOLAU, Jairo. Parties and democracy in Brazil, 1985-2006: moving toward cartelization. In: LAWSON, Key.; PRAEGER, Jorge Lanzaro (Orgs.). **Political Parties and Democracy:** The Americas. v. 1 Praeger. 2010.

_____. A Representação Política e a Questão da Desproporcionalidade do Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 33, p. 222-235, jul. 1992.

OECD Forum on Financing Democracy and Averting Policy Capture – AGENDA. 2014 Paris, França. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy-forum-2014-agenda.pdf> Acesso em: 17 jan. 2017.

OHMAN, Magnus. Entendendo o Sistema de Financiamento. In: FALGUERA, E., OHMAN, M.; JONES, S. (Orgs.). **Financiamento de partidos políticos e**

campanhas eleitorais: Um manual sobre financiamento político. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2015. pp. 37-62.

OSTROGORSKI, M. **Democracy and the Organization of Political Parties**. v. 1. Translated by Frederick Clarke, M.A. London: The Macmillan's Company, 1902.

PARTY LAW IN MODERN EUROPE: THE REGULATION OF POLITICAL PARTIES IN POST-WAR EUROPE. Disponível em: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl./page/about-us>. Acesso em: 18 out. 2015.

PAUWELS, Teun.; SANDRI, Giulia. Party cartelization and party membership in Belgium and Italy. In: **Conference 'Party membership in Europe.** Explorations into the anthills of party politics'.2008. Proceedings… Belgium. 2008, p. 3-4.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido:** organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes. 2005.

PHARR, Susan J.; PUTNAM Robert D. **Disaffected Democracies.** Princeton: Princeton University Press, 2000.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. A retroatividade da lex mitior na seara eleitoral: uma análise das sanções pecuniárias impostas aos partidos políticos em prestação de contas partidárias (art. 37 da Lei n. 9.096), na perspectiva da lei n. 13.165/2015. In: CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira.; FERREIRA, Telson Luís Cavalcante (Coords.). **Direito Eleitoral** – Aspectos materiais e processuais. São Paulo: Migalhas, 2016.

RABAT, Márcio Nuno. **Fundo Partidário.** Brasília; DF, Câmara dos Deputados. Jul. 2013. Consultoria Legislativa Nota Técnica. p. 6. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema3/2013_3026.pdf >. Acesso em: 4 abr. 2016.

RAIS, Diogo; REIS, Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. Foi correta a decisão de proibir doações eleitorais de emrpesas? Não. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 out. 2016. Tendências/Debates. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/10/1827550-foi-correta-a-decisao-de-proibir-doacoes-eleitorais-de-empresas-nao.shtml> Acesso em: 30 jan. 2017.

REIS. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos. **Financiamento da Política no Brasil**. 2010. 239 p. Dissertação de Mestrado (Direito do Estado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

REIS, Palhares Moreira. Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais. In: AGRA. W. M.; COÊLHO, M. V. F. (Coords.) **Direito Eleitoral e Democracia Desafios e Perspectivas.** Brasília: OAB editora, 2010. p. 227-263.

RIBEIRO, Pedro Floriano. El Modelo de Partido Cartel y el Sistema de Partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 33. n. 3. p. 607-629. 2013.

_____. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10. p. 225-256, jan./abr. 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

Rumos da crise: tensão é maior na política ou na economia? Exibição em 17 out. 2015. **Globo News Painel.** Disponível em < http://g1.globo.com/globo-news/globo-news-painel/videos/t/globonews-painel/v/painel-a-abrangencia-e-a-profundidade-da-crise-no-brasil-em-debate/4546692/ > Acesso em 21 out. 2015.

SALGADO, Eneida Desirre**. Princípios constitucionais eleitorais**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

SANSON, Alexandre. A fragilidade do partido politico no cenário brasileiro. **Revista Juris FIB** Bauru, v. 2, dez. 2011, p. 13-14.

SANTOS, Fabiano. **Escolhas institucionais e transição por transação:** sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Dados, Rio de Janeiro, v. 43. n. 4. 2010.

SANTANO. Ana Cláudia. **A questão da cláusula de barreira dentro do sistema partidário brasileiro.** Santa Catarina. Resenha Eleitoral – Nova Série, Santa Catarina, v. 13. 2006. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/a-questao-da-clausula

debarreiradentrodosistemapartidariobrasileiro/index33e8.html?no_cache=1&cHash=ad190db002b247128ac8f5be6670afbe>. Acesso em: 08 nov. 2016

_____. **El Análisis Constitucional del Sistema de Financiación Pública de Partidos Políticos em España**. Tesis (Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno) Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013.

_____. O canto da sereia da proposta do financiamento público exclusivo de campanhas dentro da reforma política: expectativas ambiciosas em um contexto pouco promissor. **Revista Brasileira de Direito Eleitoral**. – RBDE, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 43-56, jan./jun. 2015.

_____. O financiamento da política no Brasil – ensaio preliminar e novos desafios. In: DANTAS, Ivo, SALGADO, Eneida Desiree. (Coords.) **Partidos Políticos e seu Regime Jurídico.** 22 ed. Curitiba: Juruá, 2013. p. 105-134.

_____. **Parecer Jurídico: Projeto de Lei 6368/2016,** Câmara dos Deputados. Observatório Eleitoral. < http://observatorioeleitoral.com/site/wp-content/uploads/2016/11/Parecer-PLC-Pestana-Financiamento-publico-exclusivo-2016.pdf >Acesso em: 18 jan. 2017.

SARLET, Ingo. Proibição de Partidos Políticos na Lei Fundamental na Alemanha**. Conjur,** São Paulo, 20 jan. 2017. Disponível em: < http://www.conjur.com.br/2017-jan-20/proibicao-dissolucao-partidos-lei-fundamental-alemanha > Acesso em 21 jan. 2017.

SARTORI, Giovani. "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws of Faulty Methods?". GROFMAN, Bernard & LIJPHART Arend (orgs.). **Electoral Laes and their Political Consequences.** Nova Iorque: Agathon Press, 1986.

_____. **A teoria da Democracia Revistada**. V. 1. O debate contemporâneo. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática, 1991.

SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos.** Tradução de Renata Maria Parreira Cordeiro. Brasília: UnB, 2000.

SINGER, André Vitor. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores. São Paulo: **Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).** Revista Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 88. p. 89-111. nov. 2010.

SKIDMORE, Thomas. **Partidos tornam o Brasil ingovernável**. Folha de São Paulo, São Paulo, 14 ago. 1994. Caderno Especial.

SPECK, Bruno. Três Ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil**. Em Debate**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 6-13, mar. 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do direito público**. 3a. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. "10ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. Foi Correta a decisão de proibir doações eleitorais de emrpesas? Sim. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 out. 2016. Tendências/Debates. Disponível em: < http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2016/10/1827553-foi-correta-a-decisao-de-proibir-doacoes-eleitorais-de-empresas-sim.shtml > Acesso em: 30 jan. 2017.

VAN BIEZEN, Ingrid & RASHKOVA, Ekaterina. **Breaking the cartel: the effect of State regulation on new party entry. Working Paper Series on the Regulation of Political Parties**, n. 12. 2011.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras:** fundamentos sociais do Estado. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999.

VIOLIN, Tarso Cabral. O regime jurídico dos partidos políticos no Brasil. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (Coords.) **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013.

WALDRON, Jeremy. **The Core Case Against Judicial Review**. Yale Law Journal, v.115, 2006.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1993.

_____. **Economia e Sociedade:** Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. São Paulo: Editora UNB. 2004, v. 2.

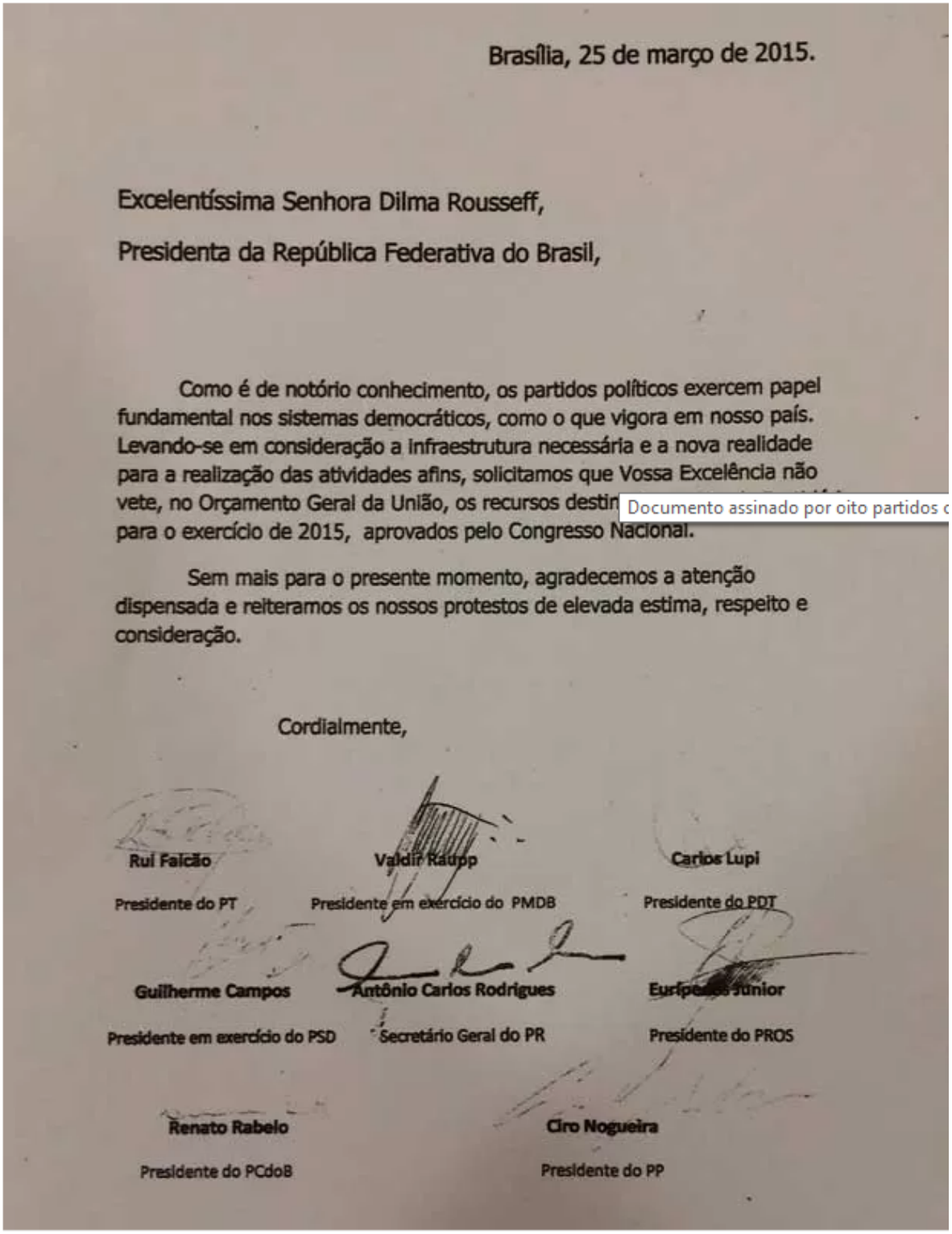
WEINER, Myron**. Political parties and political development**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1972.

YOUNG, A. P. **Cartel Parties and Party Competition:** Growth and Analysis. Student Pulse, Boston, v. 3. n. 1. 2011. Disponível em: http://www.studentpulse.com/a?id=368) Acesso em: 12 out. 2015.

ZIPPELIUS, Reinhold**. Teoria geral do estado**. Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho. 3. Ed. Lisboa: Fund. Calouste Gulbenkian, 1997.

ZOVATTO, Daniel. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **Opinião Pública,** Campinas vol. 11, n. 2, p. 287-336, out. 2005, p. 299.

ANEXO I



Brasília, 25 de março de 2015.

Excelentíssima Senhora Dilma Rousseff,

Presidenta da República Federativa do Brasil,

Como é de notório conhecimento, os partidos políticos exercem papel fundamental nos sistemas democráticos, como o que vigora em nosso país. Levando-se em consideração a infraestrutura necessária e a nova realidade para a realização das atividades afins, solicitamos que Vossa Excelência não vete, no Orçamento Geral da União, os recursos destin
Documento assinado por oito partidos
para o exercício de 2015, aprovados pelo Congresso Nacional.

Sem mais para o presente momento, agradecemos a atenção dispensada e reiteramos os nossos protestos de elevada estima, respeito e consideração.

Cordialmente,

Rui Falcão
Presidente do PT

Valdir Raupp
Presidente em exercício do PMDB

Carlos Lupi
Presidente do PDT

Guilherme Campos
Presidente em exercício do PSD

Antônio Carlos Rodrigues
Secretário Geral do PR

Eurípedes Júnior
Presidente do PROS

Renato Rabelo
Presidente do PCdoB

Ciro Nogueira
Presidente do PP

Fonte: Matoso, Felipe. Dilma atendeu a pedidos ao aumentar verba de fundo partidário, diz ministro. **G1**, 23 abr. 2015 Brasília Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/04/dilma-atendeu-pedidos-ao-aumentar-verba-de-fundo-partidario-diz-ministro.html Acesso em: 9 fev. 2017