

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL - PUCRS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS – FFCH

THIAGO FELKER ANDREIS

CARTELIZAÇÃO E FINANCIAMENTO PÚBLICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS: UMA  
ANÁLISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Porto Alegre  
2008

THIAGO FELKER ANDREIS

CARTELIZAÇÃO E FINANCIAMENTO PÚBLICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS: UMA  
ANÁLISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais – Mestrado em Ciências Sociais – da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, como requisito à obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Marcia Ribeiro Dias

Porto Alegre  
2008

THIAGO FELKER ANDREIS

CARTELIZAÇÃO E FINANCIAMENTO PÚBLICO DOS PARTIDOS POLÍTICOS: UMA  
ANÁLISE DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Ciências Sociais – Mestrado em  
Ciências Sociais – da Faculdade de  
Filosofia e Ciências Humanas da  
Pontifícia Universidade Católica do  
Rio Grande do Sul, como requisito  
à obtenção do grau de Mestre.

Aprovada em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. André Luiz Marenco dos Santos (UFRGS)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann (UFRGS)

\_\_\_\_\_  
Profª. Dra. Marcia Ribeiro Dias (PUCRS)

Aos meus pais.

## AGRADECIMENTOS

Não são poucas as pessoas a quem devo agradecer pela ajuda e apoio recebidos ao longo destes últimos dois anos. Isto é, todavia, um bom sinal, pois significa que mais do que uma simples pesquisa, esta dissertação foi também um exercício de relacionamento humano e de amizade.

Início agradecendo aos meus pais, Regina e Germano, eternos incentivadores e que sempre se mostraram compreensivos em relação às minhas escolhas. Infelizmente meu pai não pôde viver o bastante para ler o trabalho finalizado, mas tenho certeza que ele sentiria, neste momento, o orgulho que os pais devem sentir dos filhos.

Minha orientadora, Profa. Dra. Marcia Ribeiro Dias, merece um agradecimento especial, pois com sua serenidade – conquistada ao longo dos anos de experiência – mostrou-se extremamente importante para contrabalançar a ansiedade típica de um Mestrando no início de sua caminhada. Foi, com toda certeza, uma excelente orientadora; indispensável à conclusão desta pesquisa.

Agradeço também aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Todos, sem exceção, foram importantes para meu desenvolvimento intelectual e pessoal no último biênio.

Durante todo o curso, uma pessoa sempre se mostrou absolutamente solícita e disponível. Ela é peça fundamental no Programa, mas não apenas isso. Tornou-se uma amiga, alguém por quem tenho grande apreço. Muito obrigado por tudo, Rosane.

Muitos dos colegas de curso tornaram-se bons amigos, fundamentais nestes dois anos. Quando esta caminhada se iniciou, eu era um Mestrando com muita vontade, mas pouca experiência e vivência no meio acadêmico. Foram muito importantes para minha plena adaptação às Ciências Sociais: Fernanda, Carolina, Ivete, Vanessa Lima, entre outros. Gostaria de fazer uma menção especial à Vanessa Petró, que foi uma grande companheira nas nossas peregrinações acadêmicas e, além disso, teve a paciência de ler muitos dos meus textos, comentá-los e fazer sugestões sempre muito pertinentes.

Gostaria ainda de agradecer o apoio de um grande amigo: Alexandre Bier. Em grande parte, a convivência com ele foi responsável pelo meu desejo de cursar este Mestrado e muito importante para minha aprovação. Com o Alexandre tenho uma grande dívida.

Ainda preciso agradecer a algumas instituições. À PUCRS, pela excelente estrutura da universidade. Ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, pelo ambiente acolhedor e incentivador. E, finalmente, à CAPES, cuja bolsa tornou tudo possível. Obrigado.

## RESUMO

Esta dissertação busca 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 sobre a atuação dos partidos-cartel, são examinados possíveis deslocamentos do financiamento partidário brasileiro dentro de um contínuo público-privado, de modo a perceber se existe, no caso brasileiro, uma maior aproximação e dependência dos partidos em relação a recursos públicos. Para realizar tal empreitada, foram reconstruídos os cenários institucional-legais desde a década de 1970 até os anos atuais, simulando-se as distribuições hipotéticas a que os partidos dentro do sistema teriam direito. As simulações obedeceram a categorias analíticas vinculadas ao tamanho dos partidos, de modo que foi possível perceber uma cisão na atuação política e na distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre partidos maiores e partidos menores. Posteriormente, é analisada a importância relativa que os recursos provenientes do Fundo Partidário possuem na contabilidade dos partidos políticos, comparando-se o grau de dependência dos partidos em relação a estes recursos por grupos de partidos e, também, as variações ao longo do tempo para os partidos considerados. De fato, percebe-se claramente que existem limitações à aplicação da tese do partido-cartel à realidade brasileira. No entanto, esta abordagem pode oferecer alguns *insights* interessantes, uma vez que – se não se pode afirmar a existência de partidos-cartel no Brasil, por outro lado parecem existir indícios de cartelização entre os grandes partidos do sistema naquilo que diz respeito à sua atuação sobre a elaboração de critérios distributivos de recursos públicos aos partidos políticos.

Palavras-chave: Partidos Políticos, Financiamento, Partido-Cartel, Fundo Partidário

## **ABSTRACT**

This research aims to analyze the modifications in the financing patterns of the Brazilian political parties, since the country's return to multipartidarism. Using the perspective developed by Richard Katz and Peter Mair about the cartel-party, is it examined possible movements regarding parties financing towards more public or private sources of income, so that it becomes possible to see if there is, in the Brazilian system, a greater proximity and dependence from parties regarding Estate resources. In order to accomplish the proposed objectives, legal scenarios that ruled or were planned to rule since the 1970's until nowadays were rebuilt, simulating the hypothetical distribution of public funds that the parties would have the right to receive. Simulations were done using analytical categories regarding parties sizes, so that it was possible to see a clear division in the way bigger and smaller parties acted regarding the distribution of public funding. It is also analyzed the importance of public funds in the parties accountability, by comparing changes along the years. In fact, it can be perceived that the cartel-party thesis isn't fully applicable in the Brazilian reality. However, this approach can offer a few insights, since if we cannot talk in the existence of cartel-parties in Brazil, on the other hand, it seems to exist elements of cartelization among the bigger parties on those issues related to appropriation and distribution of public subsidies granted to parties.

Key-words: Political Parties, Party Financing, Cartel-Party, Party Fund

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 SOCIEDADE, TRANSFORMAÇÕES E DEMOCRACIA.....</b>	<b>12</b>
1.2 Poliarquias empiricamente consideradas.....	15
1.3. A crise das democracias .....	20
1.3.1. Apoio e Satisfação da população na democracia .....	22
1.3.2 Comparecimento às urnas.....	25
1.3.3 Diminuição na identificação partidária.....	26
1.3.4 Estabilidade de voto e partidos.....	28
1.3.5 Declínio no número de filiados .....	30
<b>2 PARTIDOS E CARTELIZAÇÃO.....</b>	<b>33</b>
2.1 Partidos e sua importância enquanto instituição política.....	33
2.2 Cartelização de partidos.....	37
2.3 A cartelização segundo Richard S. Katz e Peter Mair .....	40
2.4 Adaptações ao caso brasileiro .....	48
<b>3 POSSIBILIDADES INSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DE PARTIDOS DESDE O PERÍODO MILITAR .....</b>	<b>58</b>
3.1 Regras de distribuição do fundo partidário: a caminho de maior concentração? .....	71
3.2 Cenários institucional-legais de distribuição .....	74
3.2.1 Antes da lei n.º 9.096/1995 .....	77
3.2.2 Durante a vigência da lei n.º 9.096/1995: primeira legislatura (1995-1999).....	78
3.2.3 Durante a vigência da lei n.º 9.096/1995: segunda e terceira legislaturas (1999 a 2006).....	79
3.2.4 Previsão original da lei n.º 9.096/1995 para distribuição após 2006.....	80
3.2.5 Interpretação distributiva do TSE (resolução n.º 22.506).....	81
3.2.6 Distribuição após a lei n.º 11.459/2007 .....	82
3.3 Movimentos de concentração e dispersão na distribuição do fundo partidário .....	83
3.4 Apoio dos partidos às mudanças na legislação .....	88
<b>4 FINANCIAMENTO PÚBLICO VS. FINANCIAMENTO PRIVADO.....</b>	<b>95</b>
4.1 Nota metodológica .....	97
4.2 Modificações na razão de relevância do fundo partidário para os quatro grandes partidos .....	99
4.3 Modificações na razão de relevância do fundo partidário para os partidos intermediários .....	101
4.4 Modificações na razão de relevância do fundo partidário para os partidos pequenos .	102
4.5 Modificações na razão de relevância do fundo partidário para os partidos pequenos....	104
4.6 Modificações na razão de relevância do fundo partidário para os partidos sem representação .....	105
4.7 Modificações em nível agregado .....	106
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>115</b>

## INTRODUÇÃO

A pesquisa aqui apresentada buscou alçar alguma luz acerca das transformações pelas quais as organizações partidárias brasileiras têm passado no período mais recente de nossa história, especialmente naquilo que diz respeito à oferta de recursos financeiros a este tipo de organização. Os partidos políticos são organizações extremamente importantes para a consolidação democrática dos países em que atuam e necessitam, para o bom desempenho de suas atividades, de diferentes estruturas e atividades que lhes são próprias e consomem e demandam dinheiro.

Quais as fontes de financiamento de um partido? Existem duas: um partido pode ser financiado por recursos privados, angariados junto a seus filiados ou simpatizantes – seja por doações, venda de material ou impressos, promoção de eventos, etc. – ou ainda, por recursos públicos, fornecidos pelo Estado. Dinheiro sempre foi uma questão cara aos partidos. Toda organização precisa de recursos, seja para sua manutenção, seja para sua expansão. Com os partidos não é diferente.

Com a consolidação da democracia baseada em partidos políticos como *benchmark* político internacional, estas organizações ganharam relevância sem precedentes. Isto significou, entre outras coisas, um aumento da necessidade de recursos financeiros. Partidos têm de manter sedes e escritórios nos diferentes territórios eleitorais em que atuam, precisam de recursos humanos qualificados e dedicados integralmente ao partido, de material de escritório, impressos, necessitam de profissionais para criação de conteúdo e manutenção de páginas web, elaboração de programas para televisão e rádio, etc.. Manter um partido custa, portanto, dinheiro. E mais, a própria competição eleitoral a que os partidos estão sujeitos influi nesta necessidade de recursos. Em um cenário competitivo, conquista mais votos aquele partido que consegue transmitir a sua agenda e convencer o eleitor. O partido que não atuar satisfatoriamente neste sentido, poderá perder espaço político nas eleições futuras. Parece lógico, portanto, que de um modo geral, as organizações tendem a ampliar seus gastos no longo prazo, buscando sempre aumentar sua visibilidade e conquistar eleitores.

Se por um lado os partidos se consolidaram ao longo do século XX como organizações fundamentais às democracias contemporâneas, desde a década de 1970 surge uma ampla literatura com um discurso de crise. Esta crise seria essencialmente de confiança na democracia e nas suas instituições, entre as quais se destacam os partidos políticos. Haveria, para muitos autores, um declínio dos partidos. Este declínio teria efeitos diretos sobre a

capacidade de financiamento privado dos partidos. Menor confiança da população nestas organizações significaria, entre outras coisas, menor número de filiados e de doadores. Por outro lado, novas tecnologias e técnicas capital-intensivas de propagação de agendas atuariam no sentido de justamente ampliar os gastos. Parece óbvio que esta desproporção entre receitas declinantes e despesas crescentes tenderia para um colapso.

No entanto, tal colapso não aconteceu. E é dentro deste contexto, que Richard Katz e Peter Mair (1995, 1996) propuseram uma explicação da realidade partidária europeia baseada na noção de cartel, de um partido que congregasse determinadas características organizacionais e sistêmicas, resultando naquilo que denominaram de partido-cartel. Entre os pontos essenciais do modelo, os partidos estariam se voltando para o Estado como fonte de financiamento principal, aproveitando o monopólio legislativo que possuem para substituir as fontes privadas que estariam escasseando por fontes públicas, mais seguras e previsíveis. Ainda que tal abordagem tenha sido originalmente pensada para o caso europeu, pode fornecer alguns *insights* bastante interessantes quando pensamos na realidade brasileira.

É a partir desta perspectiva que esta dissertação foi desenvolvida. Buscamos compreender as modificações nos padrões de financiamento dos partidos políticos brasileiros no período mais recente a partir de deslocamentos dentro de um contínuo público-privado. Procuramos também compreender o quão importante o financiamento público tem se tornado para os partidos brasileiros em relação ao seu financiamento total. Se, de fato, a tese do partido-cartel possui alguma utilidade explicativa para o caso brasileiro, haveria de ser encontrado algum grau de conluio entre os maiores partidos no sentido de beneficiá-los com maiores recursos estatais, bem como estes recursos deveriam ampliar sua importância relativa ao longo do tempo.

Para tal empreitada, o presente trabalho se divide em duas grandes partes, cada uma composta de dois capítulos, respectivamente. A primeira parte se preocupa essencialmente em retratar o contexto de ascensão e crise substantiva das democracias contemporâneas, fornecendo os subsídios para o surgimento de um novo modelo explicativo para as novas realidades que passaram a desafiar os partidos a partir dos anos de 1970. Em outros termos, tratamos das condições sobre as quais teriam surgido na Europa os partidos-cartéis. Isto é basicamente tratado no primeiro capítulo. No capítulo seguinte, expomos a tese do partido-cartel a partir dos trabalhos de Katz e Mair (1995, 1996), suas críticas e novas contribuições. Mostramos sua capacidade explicativa para o caso europeu e como as idiossincrasias próprias ao sistema partidário brasileiro impedem um traslado perfeito da tese em seu contexto original para o de democracias jovens, como é o caso da brasileira.

A segunda parte do trabalho contempla a parte empírica do estudo, focalizando as modificações dos padrões de financiamento dos partidos políticos brasileiros. O capítulo três traz uma reconstrução da legislação acerca de financiamento de partidos das últimas décadas. São identificados sete diferentes cenários institucionais e, para cada um deles é feita uma simulação de distribuição dos recursos do Fundo Partidário para partidos ideais que representam a média do desempenho eleitoral de faixas classificatórias baseadas no trabalho de Paulo Tafner (1996), atualizadas para as eleições de 2006. Ao final das sete reconstruções institucionais, é possível perceber se existiram, ao longo das modificações, movimentos de concentração da distribuição dos recursos em favor de determinados grupos de partidos. Após, passamos a uma análise do apoio dos partidos às mudanças, de modo a buscar compreender se aqueles partidos mais beneficiados pelas transformações na lei foram aqueles que mais atuaram no sentido da sua aprovação. Modificações institucionais que beneficiam apenas determinados segmentos do sistema partidário, quando apoiadas tão somente pelos beneficiários destas mudanças, podem sinalizar a existência de cartelização no sistema.

O quarto e derradeiro capítulo busca compreender se existe uma dependência crescente dos partidos brasileiros em relação aos recursos públicos. Pela proposta original da tese do partido-cartel, a proporção de recursos provenientes do Estado na receita total dos partidos deveria aumentar, uma vez que estes surgem justamente em substituição aos recursos privados que estariam se tornando mais escassos. Para tal, nos detivemos nos dados fornecidos pela prestação de contas anual dos diretórios nacionais dos partidos, especialmente nos números referentes aos recursos recebidos pelo rateio do Fundo Partidário e aos da receita total. Através da razão entre estes dois números, foi possível comparar os diferentes partidos em um mesmo momento e a evolução da proporção dos recursos públicos na contabilidade partidária ao longo do tempo. Desta forma, de uma maneira bastante parcimoniosa, pudemos obter uma boa noção do peso do financiamento público para os diferentes partidos e as suas modificações nas diferentes observações realizadas.

A partir do terceiro e quarto capítulos, especialmente, procuramos compreender mais profundamente a realidade dos partidos políticos brasileiros naquilo que diz respeito às modificações no angariamento de receitas por estas organizações. Ao fim deste trabalho, esperamos que alguma luz tenha sido alçada sobre este que é um dos pontos mais interessantes destas organizações políticas: seu financiamento e a dependência deste em relação ao Estado. É o que propomos.

## 1 SOCIEDADE, TRANSFORMAÇÕES E DEMOCRACIA

O século XX acabou se configurando como um dos interstícios mais dinâmicos e peculiares da história da humanidade. Uma vida é um período por demais curto para que qualquer pessoa sinta-se plenamente realizada enquanto ser humano. No entanto, o espaço de uma vida longa, mas não inacessível – os 100 anos que separam a *Exposition Universelle* de 1900 da revelação, no ano 2000, de uma versão preliminar da seqüência completa do genoma humano – pôde, pela primeira vez, ser palco de transformações sociais cujas magnitudes não haviam sido vistas até então. Uma enormidade de eventos ocorreu, de modo que qualquer listagem que se proponha a fazer dos fatos que marcaram o século XX pecará pela sua absoluta incompletude. Mesmo assim, seria uma lista como nunca antes houve. No plano internacional, o mundo declarou duas guerras mundiais, viu a ascensão e colapso da URSS, a crise de 1929, a emergência de políticas keynesianas e sua substituição por um novo *mainstream* de cunho monetarista. Do ponto de vista da produção capitalista, especialmente a partir dos anos de 1970, pôde-se perceber uma complexificação dos mercados consumidores e das possibilidades produtivas para atender com flexibilidade as novas demandas. Efervescência semelhante ocorreu no campo científico, seja nas ciências humanas, biológicas ou nas ciências exatas.

Quando perguntado, em 1997, por um jornal japonês sobre qual a coisa mais importante que havia acontecido no século XX, o então futuro ganhador do Prêmio Nobel, Amartya Sen, deparou-se com um raciocínio parecido com o acima. O economista enumerou tantos fatos que ficou em dúvida sobre qual deles teria sido o mais importante. À lista que trouxemos, Sen adicionou a queda dos impérios europeus, a ascensão e declínio do nazismo e do fascismo, a transformação do comunismo na China e a emergência dos países asiáticos como potências econômicas. No entanto, em sua opinião, a expansão da democracia se destaca entre todos os demais acontecimentos. Para Sen, quando as pessoas – num futuro distante – examinarem o século XX, perceberão sem maiores dificuldades que neste século houve um consenso em torno da idéia da democracia como melhor forma de governança (SEN, 2001).

De fato, ao longo de todo o século XX, a política não permaneceu estanque. Muito pelo contrário, a política está direta ou indiretamente vinculada à expressiva parcela dos eventos que marcaram o século recém findo e deste que se inicia. Não poderia ser diferente, afinal há mais de dois mil e trezentos anos Aristóteles havia anunciado o envolvimento

político como sendo intrínseco à natureza do homem. Assim como as diferentes esferas da vida social transformaram-se e continuam a transformar-se, a política durante o século XX fez-se visível sob diferentes formas de governança, assumindo as mais variadas configurações, com resultados práticos diversos. No entanto, ao pensarmos de maneira agregada os regimes políticos que vêm se consolidando nas últimas décadas, podemos perceber como a questão da democratização e da consolidação democrática vêm ocupando espaço nas diferentes esferas de debate.<sup>1</sup> Amartya Sen parece ter razão.

Ainda que o estado natural dos regimes democráticos seja o de estarem constantemente em transformação (BOBBIO, 1997), de maneira geral, estes são percebidos como intrinsecamente vinculados ao respeito pelos direitos humanos, bem-estar de seus governados e provisão de bens públicos. A forma democrática de organização não é mutuamente exclusiva no que diz respeito a estes benefícios em relação a outros tipos de organização do Estado, no entanto, as democracias têm sido relacionadas como as que melhor provêm estes serviços aos seus cidadãos. Tornaram-se, portanto, um *benchmark* político internacional em termos de governança. E mais, a democracia constitui-se em uma norma revestida de valores positivos que é propagada pelo cenário político. A imagem democrática está indissociada da boa governança, o que a coloca como um princípio desejado por muitos governados (NEWMAN, 2004).

A própria comunidade internacional, através da atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) vem reconhecendo as vantagens práticas e éticas da democracia. Desde 1989 a ONU modificou seu escopo de uma atuação muito voltada à questão da descolonização para a do fomento a regimes democráticos. Com a independência de muitas das ex-colônias européias consolidada e com o término da Guerra Fria, a agenda da ONU passou por mudanças importantes, passando a privilegiar a proteção aos direitos humanos e a resolução de conflitos internos aos países recém criados no período pós-descolonização. Dentro deste

---

<sup>1</sup> É expressivo, por exemplo, o número de organizações governamentais e não-governamentais que vêm se dedicando a estudar e fomentar a democracia e sua consolidação, especialmente entre os países do terceiro mundo e ex-comunistas. Entre estas organizações, destacam-se a *Freedom House*, *International Republican Institute*, *National Democratic Institute*, *National Endowment for Democracy*, *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, entre outros. Algumas destas organizações privilegiam agendas relacionadas com as liberdades individuais, enquanto outras dão maior ênfase ao aspecto eleitoral, mas todas têm como ponto de convergência uma sociedade baseada em um regime cujos representantes sejam democraticamente eleitos. No que tange à literatura acadêmica, qualquer listagem que se proponha a fazer será falha pela impossibilidade de elencar sequer uma pequena parcela dos autores que trabalham com tal temática. Entretanto, toda menção à literatura corrente sobre o tema não poderá isentar-se de citar, entre outros, Robert A. Dahl (1973, 1990, 2001, 2005), Samuel P. Huntington (1994), Arendt Lijphart (1989, 2003), Robert D. Putnam (2006), Giovanni Sartori (1994a, 1994b) e Norberto Bobbio (1997).

contexto, o privilegiamento de pleitos democráticos surgiu, no âmbito da Assembléia Geral como uma possível solução destes conflitos (LUDWIG, 2004).

Pode-se afirmar, portanto, sem receio de incorrer em equívoco, que há um consenso crescente baseado em pesquisas empíricas e no discurso político normativo de que a democracia tem se consolidando como organização política desejável. A democracia, ao menos no plano ético, tornou-se o novo *mainstream* político. A pressão sobre os regimes não-democráticos vem de todos os lados, tanto internamente quando da comunidade internacional. Todavia, Giovanni Sartori nos recorda que é preciso tomar algum cuidado ao assumir uma visão tão positiva da democracia e dos fenômenos político-sociais a ela vinculados. Para ele, “a democracia se transformou numa *palavra* universalmente honorífica” (SARTORI, 1994a, p. 18). De fato, o próprio multifacetamento e difusão do conceito de democracia colaboraram para este esvaziamento do conceito. Sartori (1994a) bem lembra a diferença entre o liame intelectual existente no socialismo e na idéia de democracia. Enquanto que o socialismo pode ser fortemente vinculado ao posicionamento teórico de um grande autor – Marx, a democracia não possui um autor que, considerado individualmente, possa ser comparado ao papel de Marx para o socialismo. Ao contrário, o debate acerca da democracia pode ser remontado desde Platão e Aristóteles.

Este multifacetamento produziu, na visão do autor italiano, uma “distorção terminológica e ideológica” (SARTORI, 1994a, p. 18). Mesmo regimes pouco democráticos desejam o rótulo da democracia. O resultado é um consenso que pode ser vazio de significado. Uma vez que não há regimes que se oponham à democracia, o discurso dos governantes assume tons de reconhecimento dos valores democráticos, mesmo quando a realidade mostra que tais governos estejam longe da realidade apregoada. Com o colapso do bloco soviético, a democracia passou a possuir o monólogo das virtudes políticas e constituiu-se na única alternativa viável enquanto regime político. Nas palavras de Dahl (2001, p. 11), “Todas as principais alternativas para a democracia desapareceram, transformaram-se em sobreviventes excêntricos ou recuaram, para se abrigarem em seus últimos bastiões”. Comunismo, nazismo, fascismo desapareceram em guerras ou desmoronaram em movimentos internos. Mesmo os regimes ditatoriais surgidos desde então buscam travestir-se de democracias. Ninguém deseja ser rotulado como antidemocrático.

Do esvaziamento de significado a que o significante “democracia” está sujeito emerge a necessidade de um robusto desenvolvimento teórico-conceitual que possa embasar as discussões acerca do que é ou não democracia e de quais regimes atendem ou não aos seus requisitos. Trabalho ao cientista político não falta, portanto.

## 1.2 POLIARQUIAS EMPIRICAMENTE CONSIDERADAS

A partir de 1973, a *Freedom House*<sup>2</sup> passou a publicar anualmente uma pesquisa sobre direitos políticos e liberdades civis denominada *Freedom in the World*. Isso significa que a pesquisa abarca a “terceira onda” de Huntington (1994) desde o seu início, ainda antes do colapso do bloco comunista. A organização confere aos países analisados três possibilidades de conceitos. Um país ou território pode ser considerado “livre”, “parcialmente livre” e “não livre”. Ou seja, a variável mensurada é a liberdade. No entanto, a proximidade entre os conceitos de liberdade e democracia permite que níveis de democratização sejam percebidos através da medição da liberdade. O objetivo da pesquisa da *Freedom House* é medir a liberdade, conceituada pela própria organização como sendo a oportunidade de agir espontaneamente em uma variedade de campos fora do controle do governo e de outros centros de potencial dominação (FREEDOM HOUSE, 2008b). O conceito final atribuído a determinado país resume uma análise de duas esferas acerca da liberdade. A primeira delas são os direitos políticos e a segunda os direitos civis. A *Freedom House* define direitos políticos como sendo aqueles que permitem às pessoas participar livremente no processo político, incluindo o direito de votar livremente em alternativas distintas em eleições legítimas, competir por cargos públicos, associar-se a partidos políticos e associações e eleger representantes que possuem um impacto decisivo nas políticas públicas e são responsáveis ao eleitorado. Por outro lado, as liberdades civis são definidas pela organização como aquelas que permitem as liberdades de expressão e de crença, direitos de se associar e se organizar, as vinculadas à noção de Estado de Direito, e autonomia individual, sem a interferência do Estado (Ibid.).

Na pesquisa da *Freedom House*, a liberdade em um determinado país é percebida através de um conjunto de questões concernentes a cada uma destas esferas. Cada país recebe, ao final do processo, um escore que o classifica dentro de uma das três opções possíveis: livre, parcialmente livre e não livre.<sup>3</sup> No entanto, além desta pesquisa mais ampla que aprobe a liberdade, a *Freedom House* realiza anualmente outra listagem interessante derivada dos

---

<sup>2</sup> Esta organização não-governamental norte-americana foi criada em 1941 com o objetivo inicial de incrementar o apoio dos cidadãos estadunidenses ao envolvimento do país na Segunda Guerra Mundial. O que começou como um trabalho contra o Nazismo transformou-se após a guerra numa contraposição ao comunismo soviético e à sua difusão pelos países subdesenvolvidos. Assim, a organização passou a promover uma agenda baseada nas liberdades civis e na democracia como modelo de sistema de governo (FREEDOM HOUSE, 2008a).

<sup>3</sup> Uma boa explicação da metodologia utilizada pela *Freedom House* para sua pesquisa anual *Freedom in the World* pode ser encontrada em: (FREEDOM HOUSE, 2008b).

resultados da *Freedom in the World*, todavia com um escopo mais limitado. Trata-se de uma listagem anual de democracias eleitorais.

Para ser qualificado como uma democracia eleitoral pela *Freedom House*, o país aspirante ao rótulo precisa atingir alguns requisitos. Deve possuir um sistema político multipartidário e competitivo<sup>4</sup>, sufrágio universal para adultos, sendo aceitável a limitação a tal direito em casos de condenações judiciais por crimes. Além disso, o sistema deve possuir eleições periódicas e regulares, com votação secreta, razoável segurança no sistema de apuração dos votos, não possuir fraudes em larga escala de modo que os resultados da votação expressem a vontade dos eleitores. Por fim, precisa apresentar um significativo acesso dos principais partidos ao eleitorado através da mídia e de campanhas políticas abertas (FREEDOM HOUSE, 2008b).

A maior parcimônia na medição das democracias eleitorais faz com que um número maior de países seja considerado democracias eleitorais do que países livres. Muitos países parcialmente livres qualificam-se para o título de democracias eleitorais, mesmo possuindo resultados ruins no tocante às liberdades civis. Nas palavras da *Freedom House*,

[The] term “electoral democracy” differs from “liberal democracy” in that the latter also implies the presence of a substantial array of civil liberties. In the survey, all Free countries qualify as both electoral and liberal democracies. By contrast, some Partly Free countries qualify as electoral, but not liberal, democracies (FREEDOM HOUSE, 2008b).

Tanto os dados para a classificação dos países em termos de liberdade, quanto os dados mais restritos em relação às democracias eleitorais nos são úteis. Os primeiros mostram desde 1973 até 2007 o movimento no agregado dos países em termos de liberdades civis e políticas, enquanto que os segundos focam apenas no aspecto político-eleitoral do país. A partir de dados comparativos desde a primeira edição do *Freedom in the World*, foi-nos possível montar a seguinte tabela que traz recortes temporais quinquenais<sup>5</sup> para o número de países considerados livre, parcialmente livres e não-livres:

<sup>4</sup> No entanto, o bipartidarismo de fato não excluiu os Estados Unidos, o que leva a crer que mais importante do que o multipartidarismo seria a competição entre os partidos.

<sup>5</sup> As trinta e quatro edições da pesquisa *Freedom in the World* impossibilitariam a confecção de uma tabela clara e objetiva, de modo que priorizamos períodos quinquenais. As exceções ficam por conta dos últimos anos da década de 1980 e início de 1990, uma vez que importantes transformações políticas ocorreram em países do bloco comunista; e também optamos por colocar os números referentes às duas edições mais recentes do estudo. Os dados foram retirados de duas fontes distintas. Uma listagem completa da classificação dos países pesquisados entre os anos de 1973 e 2005 pode ser encontrada em FREEDOM HOUSE, 2008c. Durante a década de 1980, alguns relatórios abarcaram meses de anos subsequentes. Para efeitos desta tabela, colocamos estes relatórios sob o rótulo do ano que contém o maior número de meses dentro do relatório. De qualquer forma, o objetivo de nosso agrupamento de dados é tão somente mostrar o comportamento geral ao longo do tempo, de modo que tal dificuldade em nada prejudica a compreensão dos dados. A listagem dos países livres, parcialmente

Tabela 1.2 – Países Livres 1973-2007

Status/ano	1973	1978	1983	1988	1990	1991	1996	2001	2006	2007
Livre	44	44	52	60	65	76	79	85	89	90
Parcialmente Livre	36	48	55	44	50	66	59	60	59	57
Não-livre	68	64	59	62	50	42	53	47	44	45

Fonte: FREEDOM HOUSE, 2008c, 2008d

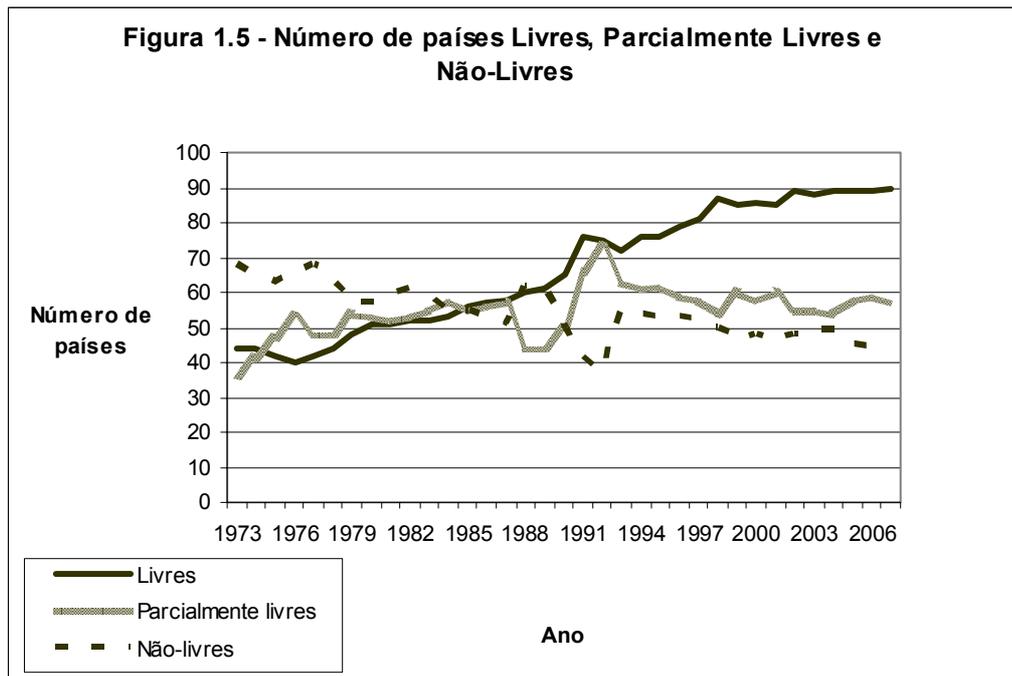
Os dados não deixam dúvidas. Entre 1973 e 2007, o número de países livres<sup>6</sup> passou de 44 para 90, enquanto que o de países não-livres que inicialmente era de 68 reduziu-se para 45. Isto significa que o número de países considerados livres mais que dobrou em trinta e quatro anos, um aumento de 105% neste grupo de países. Por outro lado, o outro extremo classificatório sofreu uma redução em torno de 34%, passando dos 68 países na primeira edição da pesquisa para 45 na mais recente.

Se tomarmos os resultados para todos os anos desde 1973 até 2007, é possível visualizar graficamente o processo de ampliação do número de países considerados livres, bem como a redução daqueles percebidos como maus provedores de direitos políticos e civis:

---

livres e não-livres para o ano de 2006 pode ser acessada em FREEDOM HOUSE, 2008d, e para o ano de 2007 encontra-se em FREEDOM HOUSE, 2008e.

<sup>6</sup> Os dados aqui utilizados referem-se apenas a países independentes. A *Freedom House* analisa também territórios disputados e não-disputados, mas para nossa análise consideraremos tão-somente países independentes. Para o ano de 2007, dois territórios não-disputados foram considerados: Hong Kong e Porto Rico. O primeiro foi considerado parcialmente livre, especialmente pelo escore desfavorável em liberdades políticas, enquanto que o segundo recebeu a avaliação como sendo livre. Doze territórios disputados foram analisados. A maioria (7) foi julgada como sendo não-livres, cinco receberam o conceito de parcialmente livres e apenas o território situado ao norte de Chipre foi considerado livre. A soma das avaliações resulta em um treze conceitos porque os territórios dentro da rubrica Israel subdividem-se em territórios ocupados por Israel e territórios administrados pela Autoridade Palestina (FREEDOM HOUSE, 2008f).



Fonte: Freedom House, 2008c, 2008d, 2008e.

No início da década de 1970, países não-livres eram a maioria dos casos analisados e esta situação assim permaneceu até meados dos anos 80. Em 1985 as três curvas encontram-se, com proporções equivalentes na distribuição de liberdade. No relatório que compreendeu parte do ano de 1985 e 1986, havia 56 países livres, 55 parcialmente livres e 55 não-livres. A partir deste momento a curva dos países livres consolida-se como majoritária e a dos países não-livres segue numa trajetória descendente.

Se restringirmos a nossa análise apenas ao aspecto estritamente político-eleitoral, os resultados revelam-se ainda mais favoráveis à ampliação de regimes democráticos. A tabela abaixo mostra a contagem de democracias eleitorais em relação ao total de países para o período compreendido entre 1973 e 2007:

Tabela 1.3 – Número de Democracias Eleitorais (1973-2007)

Ano da Pesquisa	Número de Democracias Eleitorais	Total de Países
2007	123	193
2006	123	192
2005	119	192
2004	117	192
2003	121	192
2001-2002	121	192
2000-2001	120	192

1999-2000	120	192
1998-1999	117	191
1997-1998	117	191
1996-1997	118	191
1995-1996	115	191
1994-1995	114	191
1993-1994	108	190
1992-1993	99	186
1991-1992	91	183
1990-1991	76	165
1989-1990	69	167
1988-1989	69	167
1987-1988	66	167
1986-1987	69	167
1981	56	162
1973	44	151

Fonte: Freedom House, 2008g

No primeiro ano da pesquisa, apenas 44 países eram classificadas como democracias eleitorais, o mesmo número de países considerados livres. Isto representava uma proporção de 29% de democracias eleitorais sobre o total de países independentes naquele ano. Apenas em dois momentos do período observado houve um movimento de reversão da tendência crescente na democratização. Nos anos de 1987-1988 o número total de democracias se reduziu em três em relação ao ano imediatamente anterior. Em 2004 houve nova redução no número de democracias, passando das 121 do relatório anterior para 117, mas retomando logo em seguida novo crescimento. Ao final de 2007 o mundo possuía 123 democracias eleitorais que atendiam às exigências da *Freedom House*.

Ainda que o número de países independentes tenha crescido aproximadamente 28% entre 1973 e 2007, no mesmo período a contagem de democracias eleitorais sofreu um incremento de notáveis 180%. Assim, a proporção de democracias sobre todos os países passou de 29% em 1973 para 64% em 2007. Se no início da terceira onda de Huntington (1994), menos de um terço dos países existentes podia ser considerado como uma democracia eleitoral, em 2007 quase dois terços se encaixava em tal perfil.

Não apenas no discurso, portanto, a democracia parece ter se consolidado como opção política legítima para os sistemas políticos mundial. Quando Amartya Sen (2001) revelou sua preferência pela expansão da democracia como fato marcante do século XX, estava escolhendo um sistema político que em um período de três décadas aumentou sua presença mundial em nada menos do que 180%. Isto definitivamente é um fenômeno político e social de magnitude considerável e que provavelmente merece receber o destaque que o economista

indiano lhe concedeu. De minoria nos anos 70, a democracia – ao menos em sua face eleitoral – consolidou-se como sistema majoritário. Independentemente dos motivos, os números da *Freedom House* deixam claro que a expansão ocorreu e o fez de maneira expressiva.

### 1.3. A CRISE DAS DEMOCRACIAS

Estatísticas como as da *Freedom House* mostram-se otimistas para os defensores de democracias liberais. Parece inexistir, nos anos mais recentes, um movimento no sentido de reversão do número de países livres e de democracias eleitorais. Por outro lado, se não houve perdas no plano macro, também a arregimentação de novas democracias vêm diminuindo seu ritmo. Choques como o ocorrido entre 1990 e 1991, quando 11 países foram somados ao número de países livres<sup>7</sup> não têm mais ocorrido. Ao contrário, desde 2002 até 2006, a contagem de países nesta categoria manteve-se estável, em 89 (FREEDOM HOUSE, 2008c). Apenas em 2007 houve um incremento, ainda que modesto, de tão somente um Estado (FREEDOM HOUSE, 2008d). No que diz respeito às democracias eleitorais, processo semelhante pode ser visualizado. As 121 democracias existentes no período compreendido entre os anos de 2001-2002 tornaram-se 123 em 2007, crescimento muito pequeno se compararmos com outros períodos pesquisados<sup>8</sup>. Estes resultados podem ser interpretados de duas formas. Por um lado, parece haver um declínio no movimento democratizante, com menos países adotando regimes mais responsivos. Isso fica claro pela pequena variação existente no número de países livres e de democracias eleitorais nos anos mais recentes. Por outro lado, um sistema que até os anos de 1970 era minoritário, tornou-se três décadas depois a principal forma de ordenação da vida política adotada pelos países e não aparenta sinais de retrocesso.

No entanto, ainda que a contagem da *Freedom House* contenha números agregados favoráveis à consolidação democrática no mundo, a literatura é farta no sentido de apontar para uma crise em diversos países em alguns dos elementos basilares das democracias contemporâneas (ver p. ex. Crozier, Huntington, Watanuki, 1975; Pomper, 1977; Dalton, 1984; Dalton, Wattenberg, 2000; Wattenberg, 2002; Patterson, 2003, entre outros).

---

<sup>7</sup> Resultando em uma taxa de crescimento no número de países livres de 17%, bem como numa notável taxa de 32% de incremento entre os países parcialmente livres (FREEDOM HOUSE, 2008c).

<sup>8</sup> Ver tabela 1.3.

Particularmente durante a década de 70, um discurso pessimista havia se feito presente nas falas de diversos interlocutores de países desenvolvidos (CROZIER, HUNTINGTON, WATANUKI, 1975). Crozier, Huntington e Watanuki discorreram sobre aquilo que consideravam os fatores que colocavam a democracia sob questionamento naqueles anos, na Europa, Estados Unidos e Japão (Ibid.). Uma série de aspectos contribuía para a crise: estagflação, crescimento de demandas sociais, governos sobrecarregados e lideranças deslegitimadas formavam o cenário de insatisfação com o *status quo* (PHARR *et al.*, 2001; CROZIER, HUNTINGTON, WATANUKI, 1975). Há que se tomar o cuidado, todavia, para não confundir diferentes categorias de análise. Falar simplesmente em crise nas democracias não é suficientemente esclarecedor para chegarmos a alguma conclusão sobre o que de fato está ou não está ocorrendo. De maneira mais genérica, mesmo uma possível desilusão com a democracia apresenta dificuldades em sua mensurabilidade por conta da heterogeneidade do conceito do que é democracia. Esta afeta não apenas os modelos teóricos, mas também a mente das populações dos diferentes países. Marta Lagos (2003) nos recorda que a noção do que seja democracia pode variar de acordo com a região. Assim, nos países ex-comunistas, democracia estaria muito mais vinculada à noção de liberdade, ao passo que na América Latina, por exemplo, seria mais próxima da igualdade. Isto significa que a resposta das pessoas ao desempenho das democracias estaria muito mais relacionada às peculiaridades das idéias do que seja democracia numa dada região do que a uma noção generalizável da mesma. Dito de outra forma, por mais que regimes democráticos tenham bons resultados em alguns aspectos, se estes não forem os mais valorizados por aqueles que vivem sob seu governo, a desilusão com a democracia pode prevalecer mesmo assim.

A aparente discrepância entre os resultados otimistas encontrados pela contagem realizada pela *Freedom House* e, por outro lado, o pessimismo de expressiva parcela da literatura acerca da crise da democracia pode ser melhor compreendida se pensarmos separadamente em duas esferas que compõem o cenário em questão. Por um lado, partindo-se de um ponto de vista estritamente formal, os números da *Freedom House* não deixam dúvidas: a democracia jamais esteve tão pujante quanto nos últimos anos. Este sistema de governo definitivamente consolidou-se como *benchmark* político global, participando percentualmente mais no governo dos países do que qualquer outro sistema. Neste aspecto a crise não é visível. É em outra esfera, a da democracia substantiva, que está a crise. Se por um lado, do ponto de vista macropolítico há um espaço conquistado por sistemas democráticos, por outro, numa perspectiva micro, estes sistemas não tem conseguido atingir as expectativas dos cidadãos. O resultado é uma crise do ponto de vista substantivo, com aumento da

descrença popular no sistema. O problema estaria então na decepção da população para com a democracia. Em outras palavras, a tese de anomia não sobrevive a uma contagem de democracias formais, mas pode apresentar-se sob a forma de insatisfação com as conquistas democráticas e com o funcionamento do sistema.

De qualquer modo, a existência ou inexistência de uma crise nas democracias contemporâneas, bem como sua possível magnitude não é algo que possa ser facilmente mensurado, ao menos quando são observados poucos dos aspectos envolvidos. Isto não significa que o reconhecimento de uma crise ou não esteja fadado a ser considerado meramente no campo da retórica. De outra forma, se há crise – e se ela se encontra mais em um aspecto substantivo do que meramente formal – há sintomas. No entanto, ainda que as exteriorizações desta crise possam ser muitas, algumas se destacam pela facilidade de mensuração e obviedade do nexa. Desta forma, entre os muitos sintomas passíveis de conexão com a situação dos sistemas políticos nos diferentes países, podemos destacar – ainda que se possa argumentar uma certa arbitrariedade nesta seleção - pelo menos cinco sintomas que podem deixar transparecer possíveis problemas que as democracias a seus elementos basilares encontram.

### **1.3.1. Apoio e Satisfação da população na democracia**

Muitas pesquisas contêm questões acerca do apoio das pessoas e de sua satisfação para com a democracia. Em 2005, o *Gallup International* pesquisou a opinião de cidadãos em todos os continentes especialmente sobre política, através da sua pesquisa anual denominada *Voice of the People* – VoP – e chegou à conclusão que a democracia continua sendo percebida como a melhor forma de organização política pela ampla maioria da população no agregado de 65 países pesquisados.

Na média global, 79% dos entrevistados disseram considerar a democracia como o melhor sistema de governo<sup>9</sup>. No entanto, os resultados encontrados variam significativamente entre os países. E mais, apoio à democracia não significa necessariamente satisfação com a mesma.

---

<sup>9</sup> Os entrevistados eram confrontados com a sentença “A democracia pode ter problemas, mas é o melhor sistema de governo” e estimulados a responder se concordavam ou discordavam de tal afirmação (GALLUP, 2005).

Os dados fornecidos pelo *Gallup International* (2005) demonstram que a democracia é percebida pela maioria das pessoas como sendo o melhor sistema político disponível. No entanto, fica claro que o desempenho das democracias contemporâneas nem sempre recebe uma avaliação satisfatória dos governados. A desilusão das pessoas para com a democracia constatada pela literatura revela-se na insatisfação dos muitos entrevistados que percebem a democracia como melhor sistema, mas que consideram que ela não está gerando os resultados desejados.

Para a América Latina, pesquisas conduzidas sistematicamente desde 1995 até 2006 pelo *Latinobarómetro* (2006) mostram-se menos otimistas que os resultados apresentados pela *Voice of the People* (GALLUP, 2005).<sup>10</sup> Segundo o *Latinobarómetro*, a média de apoio à democracia no continente nunca foi – desde 1995 até 2006 – superior a 62% da população. Desde as primeiras edições da pesquisa até o ano mais recente disponível, alguns países observaram incrementos no apoio a regimes democráticos, mas não parece haver um movimento conciso neste sentido, uma vez que diversos outros se encontravam no ano de 2006 em situação pior do que nos anos de 1995 e 1996. A tabela a seguir ilustra as modificações nesta variável nos diferentes países estudados ao longo do tempo.

Tabela 1.7 Apoio à democracia: evolução por país: 1996-2006<sup>11</sup>

	1995	96	97	98	2000	01	02	03	04	05	06	$\Delta^{12}$
Nicarágua	-	59	68	72	64	43	63	51	39	57	56	-3
Paraguai	52	59	44	51	48	35	45	40	39	32	41	-11
Bolívia	-	64	66	55	62	54	56	50	45	49	62	-2
Peru	52	63	60	63	64	62	57	52	45	40	55	-3
Guatemala	-	51	48	54	45	33	45	33	35	32	41	-10
Colômbia	-	60	69	55	50	36	39	46	46	46	53	-7
Costa Rica	-	80	83	69	83	71	77	77	67	73	75	-5
Panamá	-	75	71	71	62	34	55	51	64	52	55	-20

<sup>10</sup> Ainda que haja diferenças metodológicas na forma das perguntas serem aplicadas e no exato teor das questões, a diferença nos resultados lança dúvidas sobre qual é a verdadeira avaliação da democracia nos diferentes continentes.

<sup>11</sup> A pergunta aplicada era a seguinte: “¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. A tabela traz apenas as respostas “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.

<sup>12</sup> Diferença entre 2006 e o primeiro ano disponível.

Brasil	41	50	50	48	39	30	37	35	41	37	46	5
Argentina	76	71	75	73	71	58	65	68	64	65	74	-2
Equador	-	52	41	57	54	40	49	46	46	59	54	2
El Salvador	-	56	66	79	63	25	40	45	50	43	51	-5
Uruguai	80	80	86	80	84	79	78	78	78	77	77	-3
México	49	53	52	51	45	46	63	53	53	59	54	5
Chile	52	54	61	53	57	45	50	51	57	59	56	4
Honduras	-	42	63	57	64	57	57	55	46	33	51	9
Venezuela	60	62	64	60	61	57	75	67	74	76	70	10
R. Dominicana	-	-	-	-	-	-	75	-	65	60	71	-4
América Latina	58	61	62	62	60	48	56	53	53	53	58	0

Fonte: Latinobarómetro, 2006.

Na média, a América Latina ao longo dos onze anos pesquisados, 57% da população disse preferir a democracia a qualquer outro sistema de governo. Embora seja uma posição majoritária, o apoio à democracia não atingiu no continente uma maioria superior a 62% em nenhum momento. Isto significa que mesmo nos anos mais favoráveis à democracia, a parcela da população que não percebe este sistema como sendo o melhor continuou sendo expressiva. O Brasil esteve sempre abaixo da média latino-americana, nunca ultrapassando os 50% de apoio. Os números do *Latinobarómetro* (2006) permitem conclusões acerca do não enraizamento completo da democracia na região. Ainda que haja variações nos percentuais desde 1995 até 2006, não há um acréscimo ou decréscimo facilmente perceptível no continente e nos países isoladamente, especialmente se considerarmos a margem de erro da pesquisa que é de três pontos percentuais.

É difícil, portanto, falar em crescimento do apoio à democracia no mundo, em uma introjeção de valores democráticos na população. Por outro lado, também não se pode simplificar a situação para um total descrédito dos cidadãos em relação a estes regimes. Existem dados para sustentar tanto uma posição quanto outra, dependendo de quais regiões ou países são analisados.

### 1.3.2 Comparecimento às urnas

A medição do comparecimento às urnas nos diferentes países pode ser uma informação importante para a compreensão acerca da existência ou não de um aumento do desinteresse dos cidadãos pela política, uma vez que o comparecimento dos eleitores é considerado uma alternativa interessante para se medir a participação política. Usualmente ele é considerado enquanto percentual de eleitores que depositam seu voto numa eleição, seja um voto em branco ou nulo (INTERNATIONAL IDEA, 2002). O *International IDEA* utiliza duas formas diferentes de medir o percentual dos eleitores que poderiam votar para compará-lo com o daqueles que efetivamente participaram do processo, ainda que tenha sido para se manifestar depositando um voto sem preferências por determinado candidato. Ambas metodologias possuem vantagens e desvantagens. A primeira consiste em utilizar o número de eleitores registrados, enquanto que o segundo método baseia-se em uma estimativa da população cuja idade a colocaria entre possíveis eleitores. O uso de registros oficiais é uma fonte confiável e acurada em muitos países, no entanto, nem todos Estados mantêm registros dos eleitores e em alguns casos esses registros são imprecisos. Por outro lado, a estimativa do número de eleitores como proporção da população permite uma projeção do número de eleitores sem quaisquer barreiras que possam se fazer presentes. O argumento contrário a esta técnica baseia-se na sua incapacidade de lidar com grupos sobre os quais existam limitações ao direito de votar, como aqueles que se encontram encarcerados, por exemplo (Ibid.).

Segundo o *International IDEA* (2002), houve, a partir da década de 1980, um notável declínio no comparecimento de eleitores quando considerados em termos mundiais. No entanto, quando considerados em regiões, o comportamento dos eleitores variou bastante. Uma análise interessante conduzida pelo mesmo instituto consiste na divisão dos países entre democracias estabelecidas e demais países, onde na primeira categoria são colocados os trinta e seis países estudados por Arend Lijphart (2003). Comparando os dois grupos de países, é possível perceber a partir dos anos de 1970 uma diminuição no comparecimento de eleitores dos países do primeiro grupo, acentuando-se a queda a partir da década seguinte. Nas democracias mais recentes, no entanto, o pico no comparecimento ocorre no final dos anos de 1980, descendendo desde então de maneira mais acentuada do que no primeiro grupo. Para o ano mais recente pesquisado pelo *International IDEA* – 2001 – a média dos 36 países do primeiro grupo foi de 73% dos registrados comparecendo às urnas, enquanto que nos demais países a média foi um pouco inferior, 70% (INTERNATIONAL IDEA, 2002).

Martin P. Wattenberg (2002) encontrou tendência semelhante, não apenas nos Estados Unidos, mas também na maioria das democracias estabelecidas. Apesar dos Estados Unidos serem considerados um caso reconhecido de baixos níveis de comparecimento e de queda nestes níveis desde a década de 1960, o autor identificou em muitos países tendências semelhantes. Para Wattenberg, especialmente os Estados Unidos vêm padecendo de uma baixa participação crônica (Ibid.).

Análise semelhante fez Thomas E. Patterson (2003). Para Patterson, Michael P. McDonald e Samuel L. Popkin (2001) estariam equivocados ao negarem a diminuição dos níveis de participação nos Estados Unidos. Na visão destes últimos, o aparente declínio no comparecimento dos eleitores estadunidenses poderia ser compreendido a partir do aumento no número de pessoas impossibilitadas de votar assimiladas pelas estatísticas do *Bureau of the Census*<sup>13</sup> dentro da população em idade de votar. Assim, desde os anos de 1960, haveria um nível mais baixo de participação, mas sem tendência definida de baixa (Ibid.). Patterson (2003) discorda desta visão e alega que nem mesmo os eventos de 11 de setembro de 2001 foram capazes de reverter a tendência de queda no comparecimento de eleitores.

### **1.3.3 Diminuição na identificação partidária**

Outra importante variável que vem sendo amplamente discutida dentro do debate acerca da crise da democracia é a identificação partidária. Assim como se tem observado números deprimidos de comparecimento de eleitores em diversos países, fenômeno semelhante é apregoado por parte da literatura no que diz respeito a identificação que os eleitores dizem ter com algum partido político (ver p. ex.:CROZIER, HUNTINGTON, WATANUKI, 1975; POMPER, 1977; DALTON, 1984; DALTON, WATTENBERG, 2000; WATTENBERG, 1999).

Gerald Pomper (1977), ainda na década de 1970, sustentou que os Estados Unidos passavam claramente por um processo de perda de identidade partidária. A diminuição no número de eleitores identificados estaria, na sua visão, dentro de um contexto maior de crise e modificações nos padrões eleitorais e partidários naquele país. Pomper (Ibid.) procura

---

<sup>13</sup> Entre as populações que distorceriam os números oficiais, McDonald e Popkin (2001) destacam o aumento da população encarcerada e o expressivo afluxo de imigrantes nas últimas décadas.

demonstrar que as novas gerações de eleitores norte-americanos estariam deixando de possuir forte identidade para com os partidos republicano e democrata.<sup>14</sup> A conclusão de Pomper é que gerações mais recentes tenderiam a possuir uma parcela maior de eleitores auto-intitulando-se como independentes do que as gerações mais antigas. Enquanto que nas eleições de 1972, apenas 19,6% dos eleitores da geração Pré-New Deal declararam-se independentes, nas gerações seguintes a proporção foi gradualmente aumentando até que finalmente nos Novos Eleitores atingiu 50,9%.

Hermann Schmitt e Sören Holmberg (1998) encontraram número um tanto menos óbvios ao estudarem os casos europeu e norte-americano. A princípio, a identificação partidária apresentaria uma tendência declinante na Europa e nos Estados Unidos, mas os autores alertam que esta primeira impressão estaria equivocada. Ao invés de um processo declinante contínuo na identificação partidária, o que estaria ocorrendo – ao menos nos casos dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, Alemanha e Suécia - seria uma perda em ondas dos laços para com os eleitores. No entanto, nem todos os países apresentariam tal comportamento. Sua conclusão é que haveria sim um processo de perda de identificação, mas ele não seria uniforme. Em alguns países o processo seria mais acelerado do que em outros. Além disso, novas democracias apresentavam, conforme Schmitt e Holmberg (Ibid.), modesto incremento na filiação partidária. Haveria, portanto, uma tendência geral ao declínio, mas este está longe de ser uniforme nos diferentes países.

Wattenberg (1995; 1999) concorda com o declínio; para ele os dados não deixam dúvida. O que efetivamente estaria em questão, na sua opinião, seriam sua magnitude e velocidade. Sua conclusão é que o declínio vem ocorrendo, mas de forma não linear. A perda de identificação aconteceria em ondas, onde a um período de diminuição mais acentuado se seguiria outro, de relativa estabilidade. Assim, inexistiriam quedas contínuas e prolongadas.

No que diz respeito ao Brasil, Carreirão e Kinzo (2004) encontram taxas deprimidas de identificação partidária, mas afirmam a impossibilidade de definir claramente uma tendência altista ou baixista desde 1989 até 2002, período abarcado pelo seu estudo. Assim, na sua opinião, “O padrão predominante, na verdade, é o de variações ascendentes e descendentes, impossibilitando a definição de uma tendência clara” (Ibid., p. 158).

---

<sup>14</sup> Pomper (1977) traz dados de identificação partidária para cinco gerações de eleitores norte-americanos. A definição das gerações é baseada no momento histórico em que pela primeira vez os entrevistados votaram. São identificadas as gerações: Pré-New Deal, New Deal, Pós-Guerra, Anos 1960 e Novos Eleitores. A identificação de cada uma destas gerações é medida nas então quatro eleições presidenciais mais recentes. Obviamente a geração composta por Novos Eleitores só pôde ser observada em relação à eleição mais próxima. Os dados disponíveis são para as eleições de 1960, 1964, 1968, 1972.

Luciana Veiga (2007), por sua vez, analisou o comportamento da identidade partidária em anos mais recentes, num período que compreende os anos de 2002 e 2006. Para a autora, houve uma diminuição na identidade dos eleitores brasileiros, de maneira que o percentual de brasileiros identificados teria se reduzido de 39% em 2002 para apenas 28% em 2006 (Ibid.). O partido que mais teria sofrido perda de identificação seria o Partido dos Trabalhadores – PT. Assim, se até 2002 não era observável um declínio nos percentuais agregados de eleitores que se consideravam identificados com partidos em parte devido ao crescimento do PT no período (CARREIRÃO e KINZO, 2004), este declínio passa a ser observado no período imediatamente posterior justamente devido a acontecimentos ligados a este partido.

#### **1.3.4 Estabilidade de voto e partidos**

Tal como os fatores anteriormente discutidos, também o debate acerca da volatilidade eleitoral tem ocupado espaço na academia. Drummond (2006) resume o estado da arte apontando para uma clara cisão entre dois grupos. De um lado, aqueles que percebem os sistemas partidários com poucos sinais de instabilidade nos anos mais recentes e, de outro, aqueles que acreditam haver nas últimas décadas um aumento na volatilidade eleitoral e na instabilidade dos sistemas partidários. De fato, Drummond (Ibid.) resgata o trabalho de Rose e Urwin (1970), que se propuseram a estudar o que estava ocorrendo com os sistemas partidários de diferentes países europeus – ao menos no que diz respeito a sua volatilidade – desde o pós-guerra. No artigo original, Rose e Urwin não encontraram mudanças relevantes na volatilidade partidária européia. Em outras palavras, se deparam com um sistema partidário razoavelmente cristalizado, onde os partidos tradicionais não pareciam perder espaço para novos partidos (ROSE e URWIN, 1970). Drummond (2006), ao resgatar a metodologia de Rose e Urwin e aplicá-la ao intervalo entre 1970 e 1995, encontrou resultados diferentes daqueles da pesquisa original. Através da utilização de quatro indicadores – volatilidade eleitoral, elasticidade, variabilidade e persistência do apoio a partidos – Drummond afirma ter encontrado resultados que apontariam para um incremento na flutuação destes indicadores. O destino dos partidos, portanto, não seria tão previsível como o fora no passado. Mesmo assim, os partidos mais antigos se apresentaram como os mais estáveis (Ibid.). Isto significa que, se por um lado não podemos falar em resultados eleitorais totalmente erráticos, por outro

também haveria maior variabilidade do que no período estudado por Rose e Urwin. Se a estabilidade é, em certa medida desejável em sistemas partidários, ela parece ainda existir – ao menos na realidade europeia – embora em menor grau do que há quarenta ou cinquenta anos atrás.

Esta discussão sobre a existência de instabilidade ou de estabilidade nos sistemas partidários europeus foi muito bem apresentada por Peres (2005). Para este autor, trabalhos como o de Rose e Urwin (1970) surgiram como busca de empiricidade à tese original de “congelamento” proposta por Lipset e Rokkan em 1967 (PERES, 2005). Ao estudarem os sistemas partidários europeus nos anos 60, Lipset e Rokkan teriam encontrado “a mesma estrutura de clivagens configurada no primeiro quarto do século XX, ou seja, uma estrutura de classes baseada na dicotomia capital/trabalho, ou, mais propriamente, na diferenciação entre trabalho manual e trabalho não-manual” (PERES, 2005, p. 88). Para muitos, isso significava que o partido *catch-all* de Kirchheimer não estaria suplantando o partido de massas concebido por Duverger, mas que o sistema continuava de certa forma estável nas representações das clivagens sociais (Ibid.). Esta perspectiva perdurou durante mais de uma década. Conforme Peres,

Dessa forma, até o final dos anos de 1970, não havia, no contexto acadêmico europeu, nenhum estudo de política comparada mais sistemático que pudesse desafiar a hipótese de Lipset e Rokkan (1967). Foi somente a partir do final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 que essa tese passou a ser duramente contestada, gerando um programa de pesquisa concorrente, cujos propósitos eram: (1) demonstrar que os sistemas europeus estariam se tornando instáveis desde o final dos anos de 1960 e (2) que essa instabilidade era indicativa de uma crise partidária, de uma crise de representação e, em um âmbito maior, era indicativa de um amplo processo de transformação tanto estrutural como cultural nos países daquela região (Ibid., p. 92-93).

Com o trabalho de Pedersen (1979) o discurso da instabilidade ganha visibilidade e mensurabilidade através do seu índice, tornando a volatilidade passível de análises diacrônicas. A partir de então, argumenta Peres (2005), a volatilidade passou a ser o *mainstream* da Ciência Política Europeia. Apenas nos anos de 1990, modificações propostas neste índice por Bartolini e Mair trouxeram um novo ponto de inflexão a este campo de estudo (PERES, 2005). Estes autores, a partir da agregação dos partidos em blocos ideológicos, concluíram que a volatilidade nos sistemas europeus não era tão alta quanto se argumentava anteriormente nos estudos baseados na metodologia de Pedersen. Desde então, o debate tem se aprofundado e ainda inexistem certezas como as que imperaram até o terceiro quartel do século XX.

### 1.3.5 Declínio no número de filiados

Um dos pontos trabalhados pela literatura quando se pensa sobre declínio ou ascensão de qualquer organização diz respeito à sua capacidade de arrematar pessoas para as questões que lhe são inerentes. Com os partidos políticos isso não é diferente. Os partidos – por sua própria natureza política e pelo fato de necessitarem angariar votos – precisam mobilizar pessoas. Esta mobilização se dá tanto pelo lado do público receptor de suas mensagens, quanto pelo envolvimento direto na organização. O primeiro pode ser mensurado essencialmente através de número de votos conquistados, ou ainda, pode-se argumentar, pelos índices de identificação partidária. O segundo se revela especialmente através da capacidade que os partidos detêm em conquistar e manter filiados.

É relativamente abundante o número de trabalhos que declaram ser patente uma diminuição no número de filiados aos partidos europeus, ainda que a maior parte das pesquisas se ocupem não do comportamento dos dados sobre filiação em si, mas sim da identificação junto ao eleitorado. Essa priorização da identificação em detrimento da filiação é compreensível, uma vez que a primeira parece possuir – ao menos do ponto de vista estritamente lógico - maiores conseqüências eleitorais do que a segunda. Mair e van Biezen (2001), estão entre os que trabalharam a questão da filiação na Europa. O estudo promovido por estes autores buscou retomar o trabalho publicado por Katz *et al.* (1992), ampliando o número de países estudados e atualizando os dados para anos mais recentes<sup>15</sup>. De forma análoga ao trabalho original, Mair e van Biezen (2001) concluíram por um decréscimo na filiação partidária agregada. No entanto, se ambas as pesquisas apontam para uma mesma direção, há um ponto fundamental de diferença entre ambas. Sobre esta dessemelhança, Mair e van Biezen escreveram:

Thus, while the overall numbers of members in a number of polities had actually remained stable or had even grown in the period from 1960 to the late 1980's, they had usually failed to keep pace with the enormous expansion of electorates in this same period, and hence had registered a relative decline. What we see now, however, when extending these data through to the end of the 1990's, is not only an accentuation of this decline in membership relative to the electorate, but also, and for the first time, a strong and quite consistent decline in the raw numbers themselves (MAIR e VAN BIEZEN, 2001, p. 6).

Em outras palavras, Mair e van Biezen perceberam um aprofundamento da perda de número de filiados nos números agregados para a Europa entre 1980 e 2000. A diminuição, que nas décadas anteriores era proporcional em relação aos incrementos no eleitorado, passou

---

<sup>15</sup> Para uma visão contrária à de Katz *et al.* (1992), ver Selle e Svasand, 1991. Von Beyme (1996), por sua vez, traz dados que impossibilitariam uma conclusão simplificada num binômio há/não há queda na filiação.

– segundo eles – a acontecer em números absolutos. Outros textos abordam a questão da filiação<sup>16</sup>, mas sempre tratando o tema juntamente a outros elementos importantes, como a identificação partidária. A razão de termos optado por separar os dois pontos fundamenta-se no fato de identificação partidária ter efeitos sobre o voto. Ainda que se considere que os filiados votarão em seus partidos, o fato de pessoas manterem um vínculo mais forte com um partido do que a mera identificação merece uma consideração em separado.

Ainda que concorde com a existência de um declínio na capacidade dos partidos políticos em mobilizar filiações, Susan E. Scarrow (2002) traz alguns questionamentos interessantes. Ela apresenta o que seriam, na sua opinião, falsos axiomas existentes na Ciência Política, aos quais denomina de mitos. Em primeiro lugar – o primeiro mito, a autora se pergunta até que ponto realmente houve uma transição de partidos baseados em filiações massivas para modelos menos dependentes de seus filiados. Segundo Scarrow (Ibid.), é questionável a assunção de que o partido de massas concebido por Maurice Duverger (1970) tenha efetivamente sido o modelo dominante durante boa parte do século XX – especialmente na primeira metade - tanto em espectros mais à esquerda, quanto à direita. Para Scarrow (2002), os partidos baseados na filiação e dependentes de seus membros sempre foram numericamente limitados. Seria falsa, portanto, a afirmação de que o período de maior popularidade dos partidos de massa fora durante os primeiros cinquenta anos do século XX. Segundo a autora, para alguns partidos isso é verdade, mas para muitos outros apenas no último quartel do século é que uma organização baseada em membros filiados se tornou realidade (Ibid.). O segundo ponto que a autora questiona é a aceitação do argumento que diz que o declínio na filiação possui equivalência com o declínio da força da organização partidária. Assim, Scarrow se pergunta se seria melhor para um partido possuir muitos filiados com pouca participação e engajamento ou poucos filiados com militância ativa. Ela conclui que grandes quadros de filiados não são necessariamente mais eficientemente organizados para desempenharem tarefas políticas. Por fim, o terceiro mito que Scarrow (2002) se propõe a desvelar é que existiriam poucas pressões que pudessem contrabalançar os incentivos a que os partidos abandonassem estruturas baseadas na filiação partidária. Em outras palavras, para Scarrow os filiados ainda teriam importante papel dentro dos partidos. Este é um ponto bastante interessante, mas infelizmente a autora não o desenvolve além de poucas linhas. No entanto, o *insight* não deixa de ser provocador. Haveria uma separação muito clara entre as possibilidades de atuação dos quadros de filiados e sua real utilidade para os partidos. De um

---

<sup>16</sup> Como Dalton e Wattenberg (2002), por exemplo.

lado, papéis externos, de outro, internos. O primeiro conteria atividades de militância e convencimento fora do ambiente partidário, numa atuação junto ao restante da sociedade de modo a fazer o diálogo com os eleitores, expondo a agenda partidária e promovendo o partido. Esta esfera de atuação seria aquela em que os filiados seriam menos úteis nas organizações pós-partidos de massa. Difusão de novas tecnologias de comunicação e ampliação da utilização de campanhas capital-intensivas substituiriam em parte a dependência dos partidos no que diz respeito ao trabalho de militância dos filiados. Nesta esfera externa, portanto, a necessidade de possuir amplos quadros de filiados seria menor do que no passado. A segunda parte do argumento – os papéis internos dos filiados – revela a impossibilidade de se desconsiderar a importância destes para a organização. Ela diz respeito aos processos internos ao partido, especialmente aqueles de escolha de candidaturas. É sabido que os partidos não costumam ser organizações monolíticas, mas sim divididos por correntes que, vez ou outra, mostram-se bastante divergentes. Dentro deste quadro, os filiados teriam sua importância reconhecida no âmbito interno do partido, uma vez que é fundamental para qualquer candidato obter o respaldo da militância daquele partido pelo qual concorrerá nas próximas eleições. No entanto, autores como Katz e Mair (1995) vão sustentar, como veremos mais detalhadamente adiante, que os tipos partidários emergentes fundamentam-se muito mais sobre decisões tomadas pelos estratos mais elevados dos partidos, em uma óbvia referência à perspectiva desenvolvida por Robert Michels (2001). De qualquer modo, o fato dos partidos políticos continuarem a promover convenções e reuniões intra-correntes revela que o envolvimento dos filiados tem ainda alguma importância, nem que esta seja limitada por uma realidade mais estratificada dentro da burocracia partidária. A questão levantada por Scarrow mostra-se, portanto, extremamente interessante. Seriam necessários diversos estudos para se compreender até que ponto o envolvimento dos filiados é solicitado pelos partidos, seja na Europa, seja no Brasil.

## 2 PARTIDOS E CARTELIZAÇÃO

### 2.1 PARTIDOS E SUA IMPORTÂNCIA ENQUANTO INSTITUIÇÃO POLÍTICA

Muito se discute entre aqueles que se dedicam ao estudo dos sistemas políticos e da participação dos cidadãos junto a esta mesma política se proto-organizações como as existentes na Grécia Antiga, na Revolução Francesa ou na Inglaterra do século XVIII podem ser considerados os primeiros partidos políticos formados (DAALDER, 2001). De fato, Sartori (1982) credita a Burke a primeira construção de uma acertada definição de partido, conseguindo superar a até então existente confusão entre o que seria um partido e o que seria uma facção.

Para Burke, “O partido é um grupo de homens unidos para a promoção, pelo seu esforço conjunto, do interesse nacional com base em algum princípio com o qual todos concordam” (*apud* SARTORI, 1982, p. 29). Dessa forma, Sartori argumenta que

Em essência, portanto, com Burke o eixo da argumentação deu uma volta. Bolingbroke justificara o “partido” apenas como oposição (quando necessária) do país ao soberano inconstitucional. Burke, em lugar disso, colocou o “partido” dentro do âmbito do governo, reconcebendo-o como uma divisão que já não se fazia entre súditos e soberano, mas entre soberano. Havia, em sua época, um consenso sobre a constituição, mas pouco entendimento e consenso ainda menor quanto à maneira pela qual o governo constitucional devia ser conduzido, e por quem. Burke propôs que isso poderia caber aos partidos, desde que se tornasse partidos. Burke *propunha* – pois concebeu o “partido” antes que este viesse a existir em na verdade lançou a *idéia* que ajudou os partidos a superarem as facções, com o correr do tempo. Muitas décadas, porém, haveriam de transcorrer antes que sua visão fosse perfeitamente compreendida (1982, p. 31, grifos originais).

No entanto, ainda que o esforço empreendido por Burke para a compreensão dos partidos traga consigo inegável ineditismo, Sartori alerta que já havia então condições para a emergência de um pensamento nos moldes do desenvolvido pelo inglês. Estas condições eram propiciadas por uma transição “...da intolerância para a tolerância, desta para a dissensão, e da dissensão para a crença na diversidade” (Ibid., p. 33). Sobre esta diferenciação que terá resultados tão profundos, voltamos ao estudo de Sartori, para quem os partidos

São inconcebíveis na visão que Hobbes ou Spinoza tinham da política, e não são admitidos na cidade de Rousseau. Só se tornam concebíveis, e foram concebidos na prática, quando o “horror da desunião” é substituído pela crença de que um mundo monocromático não é a única base possível da formação política. E isso equivale a dizer que, idealmente, os partidos e o pluralismo se originam do mesmo sistema de crenças e do mesmo ato de fé (SARTORI, 1982, p. 34).

Ainda que Burke possa ter contribuído para uma melhor compreensão acerca do que era um partido político, sua definição deste tipo organizacional não escapou às críticas e, desde então, uma série de autores empregaram esforços no sentido de uma construção conceitual, nos seus pontos de vista, mais adequada. Sartori (1982, p. 85) não faz diferente, e nos propõe a seguinte definição: “Um partido é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos”. Embora possa haver inúmeras outras possibilidades definitórias, umas e outras menos completas, algumas claramente ultrapassadas pelas mutações próprias aos seus objetos, outras ainda temporalmente válidas, a desenvolvida por Sartori parece ser bastante apropriada. Esta definição – ainda que possa ser alvo de críticas como todas as outras – nos parece suficientemente adequada para se trabalhar a questão dos partidos políticos tal como aqui nos propomos.

Ainda que se possa preferir uma definição conceitual um pouco diversa, Sartori resume com propriedade três premissas fundamentais sobre as quais os partidos políticos são construídos, estas sim potencialmente contidas em qualquer constructo conceitual que pretenda explicar o que é e o que não é um partido. São relativamente simples as premissas propostas, no entanto sua profundidade extrapola a singeleza das palavras nas quais estas são expressadas. A primeira premissa alerta que partidos não são facções. Neste sentido, a distinção de Burke continua tão válida quanto em sua época. Isso significa que os partidos trazem em si um componente de coletivização de vantagens, extrapolando a mera vantagem privada aos competidores. Em outras palavras, os partidos fariam uma ponte entre o povo e o governo (Ibid.). Este ponto, como veremos mais adiante, será severamente afetado pelo modelo do partido-cartel. Neste último, haveria um afastamento do partido em relação à população e uma aproximação para com o Estado, especialmente em busca de recursos. De qualquer modo, mesmo neste modelo mais recentemente trazido pela literatura, tem de haver algum grau de conexão e intercâmbio entre partidos e povo. Se fosse diferente, se os partidos se recusassem totalmente a cumprir tal premissa, o próprio sentido de sua existência poderia vir a ser questionado.

A segunda premissa consiste na afirmação de que um partido é “parte-de-um-todo”. O próprio significante escolhido expressa o afastamento de uma visão monista do todo político. Partido não revela outra coisa senão a noção de parte. No entanto, Sartori bem coloca que as partes – os partidos – estão localizados dentro de um todo pluralista, ou seja, o todo é composto pelas partes. E mais, tal relação ocorreria dentro de um contexto de reciprocidade, de modo que o partido é encarado como parte de um todo mas, ao governar, esta parte não se

liberta de tudo aquilo que lhe é externo. Ao contrário, a parte – o partido – dentro de um plano normativo, deveria “adotar uma abordagem *não-parcial* do todo (SARTORI, 1982, p. 47, grifo original), ainda que o autor reconheça a vagueza implícita a esta noção (Ibid.).

Por fim, a terceira premissa baseia-se na consideração dos partidos como meios ou canais de expressão. Nas palavras do autor, os partidos “são um instrumento, ou uma agência, de *representação* do povo, *expressando* suas reivindicações (Ibid., p. 48, grifos originais). Ou seja, os partidos trariam consigo uma atuação no sentido de canalização das demandas da população em relação aos governos e a formulação das políticas por parte destes governos. Aqui, Sartori traz a importante lembrança da obra de Hirschman e afirma serem os partidos uma das maneiras possíveis de dar vazão à uma voz (Ibid.).

No entanto, se tal esforço conceitual nos parece coerente aos olhos do século XXI, é preciso lembrar que foi apenas a partir de meados do século XIX que os partidos políticos passaram a ser efetivamente considerados como essenciais às democracias representativas (MANIN, 1995). Maurice Duverger afirmou categoricamente que “De fato, os verdadeiros partidos datam apenas de um século. Em 1850, nenhum país do mundo (salvo os Estados Unidos) conhecia partidos políticos no sentido moderno do termo...” (1970, p. 19). É com o despertar dos partidos de massa que a própria importância atribuída às organizações partidárias atinge novo patamar. A adoção por estes partidos de programas políticos definidos, aliada à expansão do sufrágio até sua universalidade serviu como terreno fértil ao crescimento e consolidação deste tipo organizacional no cenário político de diferentes países (MANIN, 1995). Os partidos, dessa forma, aproximavam representantes e representados e neste processo estaria a origem daquilo que Manin chamou de democracia de partido, afastando-se do elitismo reinante até então na esfera política. No entanto, a análise que Robert Michels conduziu nas organizações partidárias, conforme argumenta Manin, demonstrou serem ilusórias quaisquer expectativas de menor elitismo, ainda que este se configurasse de maneira diferente nos partidos de massa. Havia, mesmo nestes tipos partidários, uma separação entre elite dirigente e base operária, entre membros de escalões elevados do *staff* partidário e os demais, ainda que filiados e envolvidos na militância (MANIN, 1995).

A partir dos anos 70 do século XX, Manin observa modificações no cenário político naquilo que diz respeito à organização dos partidos políticos e suas relações para com os políticos individualmente considerados e o eleitorado. Para o autor, desde esse período ocorreu um incremento na personalização dos candidatos. Se antes os partidos possuíam maior destaque, agora o voto era direcionado mais a uma pessoa. Os “fatores pessoais no relacionamento entre o representante e seu eleitorado” (Ibid., p. 25) ofuscavam os partidos,

ainda que estes continuassem sobrevivendo enquanto organizações e mantendo um papel essencial – de instrumentos a serviço de um líder (MANIN, 1995). A este novo tipo de arranjo político-institucional, Manin chamou de democracia de público.

O interessante da argumentação de Manin é que – além da perspicaz análise das transformações no âmbito das organizações partidárias e de seus relacionamentos para com a burocracia partidária e o eleitorado – ele desvela certo retorno ou aproximação à individualidade dos políticos, cenário existente no período anterior à democracia de partido. No entanto, entre as muitas diferenças existentes entre um período e outro, uma é particularmente interessante: se antes o individualismo do político candidato se expressava em outras esferas que não partidário-organizacionais, agora é através de um partido que tal individualismo é canalizado para o eleitorado. O partido, organização emergente na democracia de partido e consolidada ao longo do tempo, não desaparece no retorno ao individualismo centrado no candidato. Resiste e se adapta. O partido, portanto, veio e ficou, ainda que a democracia não mais esteja centrada nos aspectos coletivistas vinculados a esta organização, mas sim aos individualistas que dela se apropriam. Não poderia ser diferente, uma vez que os partidos resguardaram para si, desde a democracia de partido, a exclusividade em uma série de processos políticos, entre os quais a indicação de candidatos a cargos eletivos.

Dentro desta perspectiva, a contribuição de Schattschneider (1961), ainda que temporalmente anterior à de Sartori e de Manin, corrobora com os argumentos destes de maneira interessante. Schattschneider considera a política essencialmente um campo de disputa, onde os atores comprometidos com algum posicionamento controverso decidem – dentro de uma estratégia mais ou menos definida – publicizar o conflito e trazer para dentro da disputa o maior número de pessoas, ou fazer justamente o contrário, conforme lhe for mais conveniente. Isto, em certa medida, se aproxima da função dos partidos como *canais de expressão* que Sartori (1982) reconhece, mas vai um pouco além, pois mais do que simples expressão ou divulgação, engloba acima de tudo a ampliação do conflito. Em outras palavras, ao ampliar o público que toma conhecimento de determinado conflito, traz consigo também a capacidade de mobilizar parte do público, aproximando novos grupos e indivíduos de um conflito que, de outra forma, lhes estaria distante.

Por outro lado, se uma atuação expressiva dos partidos neste sentido pode ser percebida ainda na época em que Schattschneider escreveu – período em que a democracia de partido, de Manin ainda imperava – nas décadas seguintes a complexificação das sociedades ocidentais alçaram a uma posição de destaque outras organizações. Estas, a princípio externas

a uma atuação estritamente partidária, retiraram dos partidos parcela de sua relevância enquanto publicizadores das disputas existentes. Não poderia ser diferente, pois a fragmentação de interesses e o surgimento de novas preocupações sociais talvez não encontrassem representatividade suficiente nos partidos, uma vez que organizações não-partidárias podem concentrar seus esforços na defesa de uma ou poucas preferências, enquanto que as agendas partidárias têm de abarcar amplos interesses sociais em decorrência de sua busca de amplas votações. Assim, a luta de um movimento ecologista com interesses muito específicos, por exemplo, pode encontrar maior respaldo em uma organização própria. Todavia, nada impede que esta organização dialogue com os partidos existentes. É provável, inclusive, que o faça, uma vez que eles são os portadores do monopólio legislativo. Assim, apesar de uma perda na capacidade de representação de muitos dos interesses hodiernos, os partidos mantiveram-se fundamentais às democracias contemporâneas. Se outras organizações surgiram e se consolidaram como fomentadoras do debate e agregadoras de apoio para determinadas causas, ainda é aos partidos que estas têm de se voltar. Mas a implicação disto parece clara: os partidos neste modelo não possuem mais a inserção social no mesmo grau que na democracia de partido de Manin. Seria correto, então, falar-se em crise dos partidos? A resposta mais correta talvez seja sim e não. Sim, pois os partidos não são mais como eram. A democracia de público proposta por Manin é muito diversa da democracia de partido. No entanto, os partidos continuam a existir e a adaptar-se. Desde que conquistaram monopólios, como o de nomear candidatos às eleições, mantiveram suas conquistas e, conforme veremos a seguir, alguns autores sustentam que os partidos aproveitaram-se destas conquistas para construir um ambiente que lhes fosse mais favorável dentro de um cenário social que não lhes beneficiasse mais como no passado.

## 2.2 CARTELIZAÇÃO DE PARTIDOS

Uma vez que a sociedade se modifica ao longo do tempo, é de se esperar que as instituições também se transformem. Algumas entrarão em franca decadência, outras surgirão, e muitas conseguirão adaptar-se aos novos desafios que lhes são impostos e às novas oportunidades que surgem. Os partidos políticos encontram-se envoltos por diferentes processos de mudança. Por um lado, a sociedade se complexificou de maneira extraordinária

durante o século XX, afastando-se de divisões sociais simplificadas baseadas tão somente em classes. Por outro, a competição inter-partidária por votos dentro de um mercado eleitoral definido favorece a busca constante por ferramentas de conquistas de votos e a criatividade em soluções para a ampliação do eleitorado dos partidos.

Dito de outra forma, modelos partidários que outrora responderam de maneira eficiente aos arranjos sociais podem, conforme estes arranjos se modifiquem, não conseguir manter níveis satisfatórios de persuasão eleitoral. No entanto, a atuação dos partidos políticos enquanto organizações sociais e instituições democráticas não depende tão somente da sua relação para com o público eleitoral. Partindo desta premissa, Richard S. Katz e Peter Mair (1995) afirmaram ser o modelo até então predominante na literatura baseado em partidos de massa insuficiente para retratar fielmente as novas realidades que se apresentavam aos partidos políticos, uma vez que privilegiavam tão somente a relação partido-eleitor, em detrimento de outra relação que os autores consideram igualmente relevante, aquela entre partido e Estado.

Esta perspectiva proposta pelos autores foca a análise sobre dois pontos relativos ao sistema partidário. Por um lado, existiria o conluio entre partidos dentro de um mesmo sistema, uma cartelização das organizações atuando de maneira a aproveitar uma situação oligopolística. Por outro lado, haveria um processo verticalizante interno às organizações partidárias, onde tendências oligárquicas se fariam presentes dentro das estruturas burocráticas partidárias. Ruud Koole (1996) apontou – como trataremos mais adiante – que outros autores já haviam alertado sobre a existência tanto da cartelização dos partidos entre si quanto sobre a sua verticalização interna. De fato, Koole percebe claramente o artigo de Katz e Mair como relacionado à análise de Lijphart do contexto político-partidário holandês. Seria possível perceber no texto deste elementos visíveis na análise posterior de Katz e Mair, no entanto, Koole acredita que estes nada acrescentam ao trabalho já desenvolvido por Lijphart (KOOLE, 1996). De qualquer modo – ainda que se concorde ou não com a posição de Koole – é possível relacionar os dois trabalhos. Do ponto de vista interno aos processos decisórios dos partidos, um ponto de partida seguro é a perspectiva oligarquizante de Robert Michels (2001), para quem era patente a necessidade e a tendência estratificante dentro dos partidos. Tal processo de oligarquização das organizações surgia, para Michels, como resposta e estratégia competitiva dentro da arena eleitoral. Um exame deste processo que se proponha a desvelar a atualidade do jogo partidário pode, porém, enfrentar uma realidade mais complexa do que aquela que Robert Michels deparou-se. Ao pensarmos dentro de uma perspectiva cartelizadora, movimentos oligopolísticos internos às estruturas burocráticas das organizações

partidárias podem ser percebidos não apenas como meio de sobrevivência face à concorrência com o exterior, mas também como alternativa de acordo entre burocracias independentes que – ainda que sejam concorrentes – são em muitos aspectos detentores de interesses análogos. Em outras palavras, o processo se complexifica ao percebermos a harmonia de interesses entre *players* concorrentes, os quais são mais facilmente negociados e atingidos quando a discussão se restringe a uns poucos líderes. De qualquer modo, ainda que o cenário com o qual Michels tenha se deparado possa ser tanto mais simples do que aquele que habita as análises políticas contemporâneas, sua vinculação à uma perspectiva oligopolista é inegável e encontra fundamento numa das mais conhecidas leis das ciências sociais, a Lei de Ferro da Oligarquia.

Por outro lado, o próprio movimento no sentido de uma acomodação entre os interesses comuns dos participantes do jogo eleitoral pode ser compreendido dentro de uma racionalidade de reconhecimento do próprio jogo, suas idiosincrasias e a aceitação de outros competidores, de modo a se estabelecer um conjunto de regras que possa tornar o jogo mais seguro para todos. Percebe-se claramente uma lógica Dahlsiana neste cenário, uma vez que aqueles que ocupam o governo em determinado momento suportam a existência da oposição – dentro de um cálculo de custos e vantagens em assim proceder – de modo a se consolidar um sistema em que os diferentes grupos políticos interessados possam concorrer aos cargos políticos disputados. O reconhecimento de um espaço mínimo de interesses convergentes e o atendimento destes interesses se colocam como questões fundamentais àqueles jogadores que são reconhecidos como tais por seus pares. Neste espaço, os agentes envolvidos diretamente com o jogo, possuiriam papel fundamental no estabelecimento das regras às quais estariam sujeitos. A questão do financiamento pode ser percebida como algo a ser resolvido dentro deste processo de estabelecimento de regras, de modo a não mais se configurar como uma preocupação central dos agentes dentro do campo, que poderiam, uma vez resolvida esta questão, dedicar-se ao jogo político *stricto sensu*. Ainda que tal perspectiva seja por demais interessante, este não é o espaço apropriado para um extenso desenvolvimento. O ponto fundamental, no entanto, consiste no reconhecimento do desenvolvimento de um comportamento oligárquico enquanto possibilidade estratégica dos jogadores envolvidos com o jogo político-eleitoral, em especial os partidos políticos. A cartelização pode ser considerada, portanto, como uma das formas possíveis de enfrentamento do jogo, limitando a competição àqueles pontos essenciais inescapáveis dentro de um sistema pluri ou bipartidário, em outros termos, a arregimentação de tantos votos quanto possíveis para a eleição de candidatos.

### 2.3 A CARTELIZAÇÃO SEGUNDO RICHARD S. KATZ E PETER MAIR

A Ciência Política tem sido pródiga em criar modelos de partidos na busca de um retrato fiel da realidade partidária presente e passada. Quando Richard S. Katz e Peter Mair publicaram seu artigo, no ano de 1995, trazendo para o debate a noção do partido-cartel, estavam acrescentando o que poderia ser percebido como uma quarta etapa ou estágio no desenvolvimento dos partidos. Dessa forma, o cartel, modelo emergente após a década de 1970 na opinião de Katz e Mair, apresentar-se-ia como uma nova e diferente possibilidade organizativa, afastando-se do partido de quadros elitizado do século XIX, do partido de massas e do partido *catch-all* (KOOLE, 1996).

Para os autores, ao desenvolver tipologias de partidos, a literatura teria privilegiado as relações dos partidos com o a sociedade civil em detrimento das relações para com o Estado. A realidade pós-industrial traria consigo relações divergentes daquelas propostas nos modelos tradicionais de partidos. O resultado seria principalmente uma percepção dos partidos como estando em crise, mas especialmente em decadência. Para Katz e Mair, existe um problema nesta percepção, uma certa miopia na capacidade de reconhecer as mudanças na sociedade e na capacidade de reconhecimento da adaptabilidade dos partidos. Ao julgar os partidos políticos a partir da sua relação com o público, militantes, eleitores, a decadência estaria perfeitamente visível. No entanto, o viés observativo proposto é outro, ou melhor, é duplo. Ele leva em consideração também a relação dos partidos com o Estado. Desta forma, ao perceber uma ligação mais forte entre partidos políticos e Estado, o que resulta é um partido diferente, que não se encaixa necessariamente no perfil de partido de massa ou *catch-all*, mas que está distante da decadência anunciada. É um partido menos dependente da sociedade e mais dependente do Estado. Um modelo que pode aparentar decadência quando julgado a partir das categorias essenciais aos modelos anteriores, porém, que se apresenta pujante nas suas características próprias e únicas (KATZ e MAIR, 1995). Estaríamos, portanto, diante de uma nova organização. Nas palavras dos autores, “*we see the emergence of a new type of party, the cartel party, characterized by the interpenetration of party and state, and also by a pattern of inter-party collusion*” (Ibid., p. 17).

Entre as características apontadas como formadoras do partido cartelizado destaca-se a maior importância atribuída às subvenções públicas enquanto meio de subsistência da organização. O Estado passa a ser o principal financiador da atividade partidária. Enquanto que o partido *catch-all* dispunha de formas variadas de financiamento e o partido de massas

dependia essencialmente das contribuições de seus filiados, o partido-cartel liberta-se da sazonalidade destes recursos e encontra na estabilidade estatal um fluxo de caixa mais previsível. Esta relação entre Estado e partidos é fundamental no modelo. Conforme os autores,

In short, the state, which is invaded by the parties, and the rules of which are determined by the parties, becomes a fount of resources through which these parties not only help to ensure their own survival, but through which they can also enhance their capacity to resist challenges from newly mobilized alternatives. The state, in this sense, becomes an institutionalized structure of support, sustaining insiders while excluding outsiders (KATZ e MAIR, 1995, p. 16).

Katz e Mair (1995) identificam ainda outras características no modelo. Na sua opinião, o partido-cartel seria gerido utilizando-se de habilidades administrativas, com o privilégio da eficiência. Dentro do organograma partidário, imperaria um sistema baseado numa estratagem, com um descolamento ou independência entre diferentes estratos dentro da organização. Neste sentido, os membros seriam muito mais considerados como indivíduos dentro do partido do que como corpo organizado. Quando percebidos sob a ótica do público ou mesmo do filiado, é perfeitamente compreensível a percepção de decadência. Se nos partidos de massa havia forte atividade de recrutamento e a noção de que os filiados consistiriam em um corpo razoavelmente uníssono, e se nos partidos *catch-all* a filiação era encorajada a todos e havia um compromisso dos membros de estratos mais baixos em promover uma militância ativa, nos partidos do modelo de Katz e Mair quem é privilegiado é o indivíduo. Não haveria, portanto, uma ênfase no filiado enquanto membro de um corpo organizado, tal como nos modelos anteriores. Esta diferença, porém, na opinião dos autores não significa declínio dos partidos políticos, mas sim uma mudança em direção a outro tipo de organização, no caso, um partido-cartel. O afastamento de modelos com maior envolvimento de filiados seria compensado por uma nova posição dos partidos em relação ao Estado. O principal motivo desta nova relação com o Estado seria a busca de um suprimento estável de recursos financeiros e num montante condizente com as despesas em que os partidos incorrem dentro de uma realidade de campanhas capital-intensivas. Para Katz e Mair (1995), são essencialmente treze as características que compõem o modelo: 1) o período no qual o partido-cartel se desenvolve é a partir da década de 1970; 2) ele ocorre em sistemas baseados no sufrágio das massas; 3) o nível de distribuição de recursos politicamente relevantes é relativamente difuso; 4) a política é percebida como uma carreira, uma profissão; 5) as bases da competição partidária estariam nas habilidades administrativas e eficiência dos partidos; 6) a competição eleitoral não é tão intensa; 7) as atividades partidárias e de campanha são

capital-intensivas; 8) as principais fontes de financiamento dos partidos são as subvenções estatais; 9) as relações entre membros ordinários e elite do partido são estratárquicas, com mútua autonomia; 10) diferenças entre membros e não-membros perdem importância; os membros são vistos como indivíduos e são valorizados por sua contribuição na legitimação do mito partidário; 11) o partido conquista acesso privilegiado a canais de comunicação regulados pelo Estado; 12) o partido torna-se parte do Estado; 13) o estilo de representação que desempenha é de agente do Estado. Este amplo rol de características foi bastante criticado, como veremos mais adiante.

Para Thomas Patterson (2003), a complexificação da sociedade nas últimas décadas causou fragmentação das agendas partidárias. Existiriam atualmente mais interesses apresentando-se como potenciais eleitores do que durante a primeira metade do século XX. Grupos lobistas por vezes com interesses específicos se fazem presentes perante políticos de modo a pressioná-los por um posicionamento que lhes seja favorável. O resultado é que a agenda partidária conteria mais questões pontuais e menos posicionamentos macropolíticos. Essa heterogeneidade de pontos nas agendas políticas seria um dos responsáveis pelo desinteresse da população pelo envolvimento político e pela indetificação partidária, uma vez que as grandes cismas entre os partidos do passado não mais existiriam. Com a convergência de opiniões sobre problemas mais básicos da sociedade, seria um tanto mais trabalhoso para o eleitor manter-se informado sobre quais as diferenças entre as agendas partidárias. Além disso, as diferentes conquistas sociais desde a segunda metade do século XX teriam diminuído o ímpeto de organizar-se politicamente em grandes grupos de interesse. Agora seriam os interesses de grupos menores, com demandas muito específicas que seriam os mais atuantes. Como resultado destes processos, Patterson (2003) alega existir um aumento do desinteresse por parte da maioria dos cidadãos com a política, uma vez que haveria um aumento na complexidade das agendas partidárias, sendo, portanto mais complicado para o eleitor médio acompanhar a agenda partidária de modo a formar sua preferência. Se por um lado esta realidade poderia denotar uma decadência das organizações partidárias, o modelo do cartel de Katz e Mair a compreende apenas como uma das faces da nova situação que se coloca diante dos partidos. Se há crise neste aspecto que Patterson aduz, a aproximação sem precedentes entre partidos e Estado mostraria um aspecto diferenciado do novo modelo partidário que estaria surgindo, com partidos fortalecidos pela atuação Estatal. Klaus Detterbeck (2005), de maneira um tanto esquemática, resumiu as características dos partidos-cartel em torno de três dimensões analíticas, facilitando dessa forma a apreensão da proposta de Katz e Mair:

Tabela 2.1 As três dimensões analíticas dos partidos-cartel

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

Fonte: Detterbeck, 2005.

No entanto, a tese da cartelização não é imune a críticas. Logo após a publicação do artigo seminal de Katz e Mair em 1995, Ruud Koole (1996) enunciou uma série de críticas ao trabalho dos autores. Koole questionou, entre outras coisas, a clareza conceitual e a validade empírica do novo modelo proposto. Para Koole (Ibid.) um dos maiores problemas com a tese da cartelização consistiria em utilizar uma característica do sistema partidário – a cartelização – como sendo aplicável aos partidos individualmente. Nas palavras do autor, “... *the most evident criticism is that a systemic property (a cartel at the level of the party **system**) should not be used to characterize **individual parties***” (KOOLE, 1996, p. 508, grifos originais). Além disso, Koole (Ibid.) argumenta que Katz e Mair teriam se equivocado ao dizer que os partidos da contemporaneidade estariam perdendo laços com a sociedade civil e penetrando no Estado, agindo como um intermediário entre a sociedade civil e o Estado, mas inserido neste a afastando-se cada vez mais daquela. Numa ilustração proposta por Katz e Mair, o arranjo tripartite é assim visualizado:

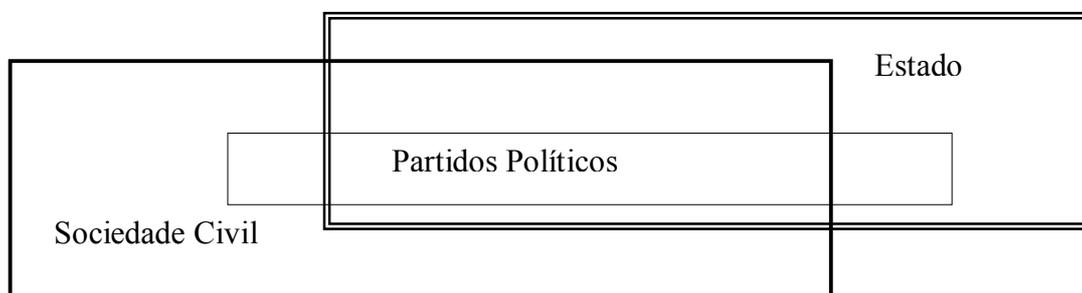
Figura 2.1 – Partidos políticos em relação à sociedade civil e Estado segundo Katz e Mair



Fonte: Katz e Mair, 1995.

Koole (1996) discorda do esquema acima proposto e afirma que a aproximação entre partidos e Estado seria perfeitamente normal e ordinária, não havendo aí nenhuma novidade. Para o autor, a expansão do estado de bem-estar social trouxe para dentro do Estado não só os partidos, mas também a sociedade civil. Isto somado à massificação de institutos democráticos – leia-se sufrágio universal – teria provocado uma sobreposição de sociedade civil, partidos e Estado, e não um afastamento dos partidos em relação à sociedade civil. Esquemáticamente, as três partes se colocariam da seguinte maneira, segundo Koole:

Figura 2.2 – Partidos políticos em relação à sociedade civil e Estado, conforme Koole



Fonte: Koole. 1996.

Koole ainda acrescenta outras críticas às enumeradas acima. Para ele, inexistiria novidade no fato de partidos colaborarem entre si de modo a evitar a entrada de novos atores no sistema partidário. Arend Lijphart já teria percebido elementos de cartelização nas décadas de 1960 e 1970 na Holanda, em um sistema que chamou de *kartel democratie*. De modo análogo, para Koole, termos como o alemão *parteienstaat*, o italiano *partitocrazia* e o *particratie* utilizado na Bélgica e comum aos idiomas francês e holandês, trariam em si a mesma idéia que a proposta por Katz e Mair, não havendo motivo então para o desenvolvimento de um novo tipo ideal classificatório (KOOLE, 1996). Por outro lado, Koole concorda que a subvenção estatal aos partidos políticos é um fenômeno que se apresenta e que ajuda a estabelecer os partidos já existentes. Finalmente, o autor considera interessante o

privilégio de estruturas estratárquicas nos partidos, onde haveria uma independência entre o gabinete central e os escritórios locais. Concorde ainda com a atomização da filiação, com menor envolvimento dos indivíduos e identificação enquanto corpo político do que no passado. Por fim, ao discorrer acerca do acesso privilegiado dos partidos políticos estabelecidos a canais de comunicação privilegiados decorrentes de regulação estatal, Koole concorda que ele existe em muitos países, mas observa que tal acesso não seria exclusivo aos principais partidos; partidos menores também teriam acesso a tais meios, não sendo excluídos do acesso à televisão, por exemplo. Além disso, o poder crescente da mídia de massa, independente dos partidos, mostrar-se-ia muito mais forte do que qualquer apropriação de canais de comunicação por parte dos partidos. Assim, os melhores canais de comunicação ainda manter-se-iam fora do controle político, e enquanto puderem manter-se independentes, configurar-se-iam em uma poderosa força contrária a interesses cartelizantes na política (KOOLE, 1996).

Todas estas críticas foram retomadas e respondidas por Katz e Mair em novo artigo publicado em 1996. No que diz respeito às primeiras, os autores argumentam que de fato a inter-relação entre os partidos seria importante para a compreensão do fenômeno, mas que os impactos de propriedades sistêmicas nos partidos considerados individualmente são suficientemente importantes para prover a nova denominação aos partidos envolvidos nestas relações. Conforme Katz e Mair,

Our use of the term ‘cartel’ as a modifier of ‘party’ in the singular reflects the hypothesis that there is an identifiable complex of intra-party characteristics which can be associated with the interpenetration of party and state, as well as with those patterns of inter-party collusion that aim to blur the distinction between ‘ins’ and ‘outs’ and to mitigate the consequences of electoral competition (KATZ e MAIR, 1996, p. 526).

Quanto à falta de precisão conceitual, os autores se defendem afirmando que não seria prudente criar e cristalizar um conceito de um processo que ainda lhes parece estar em seus estágios iniciais. Apesar daquilo que julgam ser a identificação das características centrais, um conceito restrito não permitiria um melhor entendimento daquilo que ainda poderia surgir dentro de uma realidade cartelizante (Ibid.). Quanto à segunda crítica, Katz e Mair concordam que uma maior aproximação dos partidos para com o Estado não significa necessariamente um descolamento daqueles com a sociedade. No entanto, esse afastamento estaria ocorrendo pelo próprio fato da menor dependência dos partidos em relação à sociedade. Ainda que os votos continuem sendo essenciais, a desnecessidade de recursos materiais do grande público provocaria, por si só, uma menor dependência da sociedade. Os autores não percebem tantas

diferenças entre a perspectiva adotada por Koole e a sua. Para Koole – e isto fica muito claro no diagrama acima – os partidos também estariam sendo incorporados por um Estado que aumenta progressivamente sua interferência na sociedade. O notável entrelaçamento entre sociedade civil, partidos e Estado passaria por uma noção diferente e corporativista de sociedade civil. Desta forma, o que Koole estaria privilegiando seria uma aproximação entre entidades provenientes da sociedade civil e o Estado, diminuindo a importância dos partidos. Isto corroboraria com a visão original de que partidos e cidadão estariam menos interligados do que no passado (KATZ e MAIR, 1996).

No que diz respeito à crítica fundada na existência de menções a cartéis anteriormente, a resposta de Katz e Mair consiste em concordar que o desenvolvimento de partidos-cartéis seria uma resposta a uma variedade de processos que estariam ocorrendo a algum tempo nas democracias ocidentais. Não haveria, portanto, um surgimento instantâneo ou próximo disso deste tipo de organização (Ibid.). De fato, os exemplos históricos citados por Koole realçam a existência de movimentos com elementos cartelizantes. Quanto ao acesso a meios de comunicação, Katz e Mair (Ibid.) admitem que inexistem exclusões dos partidos menores. Nenhum regime que se proponha democrático poderia agir diferentemente. No entanto, a proporção do tempo concedido tenderia a, de maneira habitual, privilegiar os partidos maiores. O exposto acima não esgota as críticas de Koole, tampouco detalha com precisão irretocável a réplica de Katz e Mair, porém ilustra os principais pontos de discussão teórica acerca da tese do partido-cartel. E são muitos. Qualquer modelo explicativo do real que surja vai enfrentar debate acalorado semelhante ao ocorrido com as idéias em questão. Cabe aos demais membros da academia, assim que idéias que se pretendam novas são alçadas ao debate, procurar discuti-las e testá-las junto à realidade de modo a concluir pela sua utilidade explicativa ou não.

E assim tem acontecido. Não apenas Koole se debruçou sobre a questão da cartelização e de como esta afetaria os partidos em suas estruturas internas. Uma série de autores retomou o debate e as conclusões deste embate intelectual sobre a validade do exposto por Katz e Mair continuam a procurar seu termo. Kitschelt (2000) e von Beyme (1996) foram igualmente críticos em relação à proposta de um partido-cartel. Mark Blyth e Richard Katz (2005) identificaram um processo de cartelização pujante na política estadunidense, inglesa e, em menor grau, na sueca. Detterbeck (2005), por sua vez, retomou os exemplos da Alemanha, Dinamarca e Reino Unido, citados originalmente no artigo de Katz e Mair<sup>17</sup> (1995), além de

---

<sup>17</sup> Os dois primeiros como sendo países onde o processo de cartelização estaria mais avançado e o último como não dispondo de condições para um movimento no mesmo sentido.

acrescentar à análise a Suíça, país conhecido pela colusão entre partidos ao formar gabinetes. Sua conclusão é que a tese do cartel carece de algumas modificações. Ao comparar Dinamarca e Alemanha, afirma que ambos países teriam se direcionado a um regime de cartel por motivos diferentes. Nas palavras do autor:

In Denmark, parties perceived an increasing vulnerability of societal resources and adapted by moving towards the state. In Germany, parties realized that they could use their dominance in the political institutions (“Parteienstaat”) to expand their organizational resources provided by the state (DETTTERBECK, 2005, p. 187).

Em outras palavras, Detterbeck admite a possibilidade de múltiplos motivos possíveis para a causação de um regime cartelizado (Ibid.). Além disso, para o autor, o modelo do cartel contém pressupostos em excesso, e muitos casos empíricos se afastam do modelo originalmente proposto por Katz e Mair. Para ilustrar esta situação, retoma a comparação entre Dinamarca e Alemanha – dois casos positivos para cartelização – e argumenta que estes países possuem padrões organizacionais bastante divergentes, mas que acabaram por direcionar-se para um sistema semelhante quanto à cartelização.

Por fim, Detterbeck conclui três pontos importantes sobre a teorização acerca do partido-cartel. Em primeiro lugar, as instituições importam. Os parâmetros institucionais aos quais os partidos estavam submetidos nos países estudados foram, na opinião de Detterbeck, influentes nas diferentes realidades estudadas; e esta influência teria ocorrido de duas formas. Nas palavras do autor,

On the one hand, the electoral system either reinforced (e.g. Denmark) or blocked (e.g. United Kingdom) the perception of vulnerability and thereby influenced the intensity of pressure to adapt. On the other hand, the strength of the party state (e.g. Germany) furthered the capacities of parties to control their organizational development, whereas a weak party state (e.g. Switzerland) diminished these possibilities. In particular, direct democracy counteracted cartelization in the Swiss case (DETTTERBECK, 2005, p. 188).

O segundo ponto é a existência de tradições políticas de acomodação, as quais facilitaríamos a formação dos cartéis (Ibid.). Na Dinamarca, Suíça e Alemanha pós-1945 tais elementos estariam presentes no sistema político, de modo a facilitar o entendimento dos partidos e a sua atuação de maneira cartelizada. Tradições semelhantes não seriam encontradas nos partidos britânicos, onde uma cultura de adversalidade estaria consolidada. Por fim, Detterbeck entende que a profissionalização da política contribuiria para a formação do cartel. Ainda que haja uma certa imprecisão sobre no que consiste essa profissionalização, ela passaria essencialmente pelo predomínio de políticos *full time* planejando carreiras

políticas de longo-prazo, os quais perceberiam seu adversário político como um colega de profissão, cujas diferenças de agenda não escondem a busca de uma mesma segurança profissional (Ibid.).

Se por um lado, trabalhos como o de Detterbeck são essenciais por aplicarem a teoria à prática, por outro revelam-se ainda mais importantes uma vez que mostram que a complexidade do objeto extrapola os limites colocados desde o artigo de 1995. De fato, Katz e Mair (1995, 1996) sempre deixaram claro que o que desenvolviam era um modelo ideal e que seria difícil, se não improvável, que a realidade se ajustasse perfeitamente ao modelo. As transformações – sejam quais forem – não costumam ocorrer de maneira integral, em um processo sem muitas etapas e variabilidade. Pelo contrário, mudanças nas sociedades, suas organizações e instituições são habitualmente mais complexas do que qualquer modelo explicativo. O mérito de trabalhos como o de Detterbeck está em revelar outras possibilidades para o modelo do partido-cartel. A teoria da cartelização mostra-se, portanto, útil para explicar parte da realidade política de diferentes países desenvolvidos, especialmente da Europa Ocidental. Todavia, não é possível considerar a teorização tal como trazida nas discussões entre 1995 e 1996 suficiente para esclarecer de maneira exaustiva o que estaria ocorrendo com os sistemas políticos. Adaptações e adições podem ser necessárias para dotar a tese da cartelização do poder explicativo necessário às diferentes realidades.

## 2.4 ADAPTAÇÕES AO CASO BRASILEIRO

Uma vez que mesmo para explicar a existência ou inexistência de um movimento cartelizante na Europa se fazem necessárias adaptações e acréscimos ao modelo teórico proposto, é de se esperar que não seja diferente ao se analisar o caso do Brasil. O escopo da pesquisa aqui transformada em prosa consiste num – e apenas um – dos pontos caros à cartelização de Katz e Mair. As limitações inerentes a uma pesquisa em nível de Mestrado impedem o exame da totalidade do fenômeno. Não obstante, alçar alguma luz ao comportamento dos partidos enquanto tomadores de recursos financeiros pode, sem dúvida alguma, possibilitar um melhor entendimento destas organizações tão fundamentais à jovem democracia brasileira, que recebe da história mais uma vez a oportunidade de tentar fincar raízes na sociedade de nosso país. Tendo em vista o fato de nos limitarmos a apenas um

aspecto daqueles desenvolvidos por Katz e Mair, renovados por Detterbeck e criticados por tantos, desnecessário afirmar que o poder explicativo de nossa pesquisa deve levar em consideração este e mais alguns aspectos, os quais passamos a explicar agora.

São diversas as peculiaridades do Brasil no que diz respeito a seu sistema político, participação política dos cidadãos, identificação partidária, comparecimento às urnas, e outros assuntos correlatos que interessam a qualquer análise que diga respeito ao sistema partidário brasileiro desde a mais recente redemocratização. Quando escreveram seu artigo seminal, Katz e Mair estavam trabalhando conceitualmente a noção de partido-cartel em um ambiente europeu. Assim, o cenário era em grande medida composto por democracias antigas, com sistemas políticos não fragmentados e partidos já consolidados. O Brasil difere deste ambiente.

No que diz respeito ao apoio e satisfação dos brasileiros para com o sistema democrático, os dados variam expressivamente dos europeus. Segundo o Latinobarômetro, no período compreendido entre 1995 e 2006, jamais mais de 50% dos brasileiros entrevistados afirmaram que a democracia era preferível a qualquer forma de governo<sup>18</sup>. Estes números estiveram durante todo o período considerado abaixo da média para toda a América Latina, demonstrando pouco apreço dos brasileiros por este tipo de sistema durante todo o período considerado. Não é claramente discernível, todavia, uma tendência para o caso brasileiro. Ainda que o apoio à democracia seja cinco pontos percentuais maior em 2006 do que em 1995, a variabilidade deste apoio ao longo dos onze anos estudados não permite conclusões sobre um movimento altista ou baixista deste apoio. De forma semelhante, não há dados para os anos anteriores. No entanto, é logicamente aceitável se pensar que o apoio à democracia provavelmente era superior nos anos de 1970-1980 do que em 1990-2000. A expectativa criada em torno do processo de redemocratização, bem como a mobilização popular em torno de movimentos como as “Diretas Já” nos levam a pensar que a democracia já teve maior apoio da população brasileira. Infelizmente os dados inexistem.

Por outro lado, ainda que o Latinobarômetro apresente números um tanto quanto pessimistas acerca do apoio à democracia no Brasil, tais resultados são compreensíveis quando se leva em consideração a baixa introjeção do que seja democracia para os brasileiros. De fato, para o ano de 2006, 53% dos brasileiros não souberam responder o que, para eles, significava democracia. É interessante notar, porém, que ainda que o Latinobarômetro seja a mais completa e abrangente pesquisa sobre as percepções dos cidadãos do continente

---

<sup>18</sup> Ver tabela 1.7.

Latinoamericano desde meados dos anos 1990, existem diferenças importantes em relação aos resultados de outra pesquisa semelhante, o *World Values Survey* – WVS. Ainda que esta pesquisa exista desde 1981, o Brasil apenas foi pesquisado em duas edições (1991 e 1997) e a percepção dos brasileiros sobre a democracia foi perguntada tão somente na edição de 1997. Mesmo assim, pode-se perceber que o WVS não apresentou dados tão pessimistas quanto os do Latinobarômetro para a última metade dos anos 1990. Quando perguntados pelo WVS se concordavam fortemente, concordava, discordavam ou discordavam fortemente com a frase “A democracia pode ter problemas, mas é melhor que qualquer outra forma de governo”, 79,2% dos entrevistados apresentaram respostas afirmativas (WORLD VALUES SURVEY, 1997). Os resultados da pesquisa WVS destoam fortemente, portanto, daqueles encontrados pelo Latinobarômetro. Infelizmente o Brasil não foi pesquisado novamente sobre este aspecto pelo WVS, restando apenas a dúvida causada pela divergência entre seus resultados e os do Latinobarômetro.

No que diz respeito ao comparecimento dos eleitores, as taxas deprimidas e decrescentes desde a década de 1980 encontradas nos EUA e na Europa (IDEA, 2004) não encontram correspondência com o caso brasileiro. Jairo Nicolau (2004) estudou o comparecimento do eleitor brasileiro desde o final do século XIX até 1998. Utilizando o comparecimento como proporção da população total, Nicolau deparou-se com uma proporção de eleitores que depositaram seus votos para presidente em 1989, 1994 e 1998 respectivamente de 52%, 50% e novamente 52%. No que tange às eleições legislativas nacionais para a câmara dos deputados, o autor chegou aos seguintes dados:

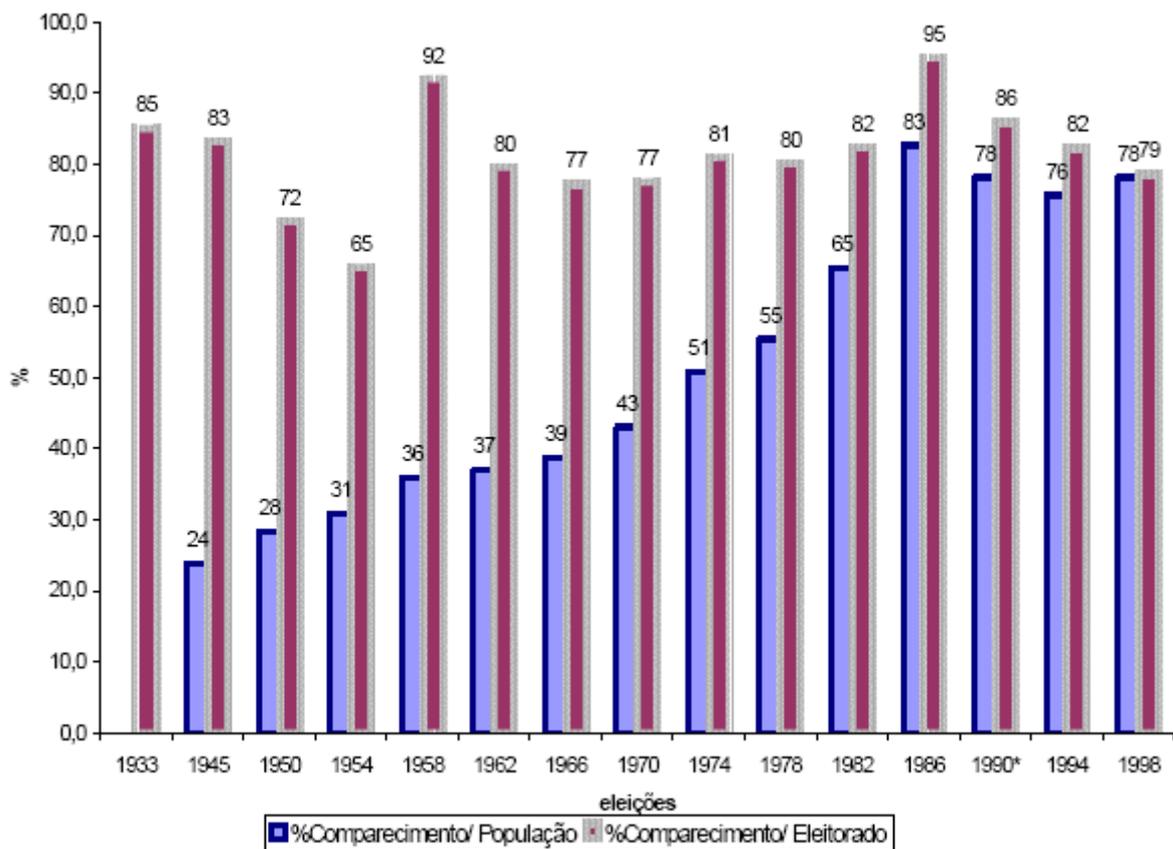
Tabela 1.8 Participação nas eleições para Câmara dos Deputados como proporção da população total

Ano	Proporção (em %)
1974	28,4
1978	33,3
1982	39,3
1986	49,6
1990	50,0
1994	50,0
1998	51,6

Fonte: Nicolau (2004)

No entanto, o próprio Nicolau admite a dificuldade de lidar com a população como denominador da participação eleitoral, uma vez que o perfil demográfico acaba por enviesar os dados. Um país como o Brasil que tem uma população predominantemente jovem acaba por apresentar taxas de participação menores do que países com uma população mais idosa. Os dados cadastrais dos eleitores brasileiros após 1986 são mais confiáveis, segundo o autor. Isto porque neste ano houve um massivo recadastramento, reduzindo as possibilidades de um super-dimensionamento do eleitorado. Os dados de comparecimento como proporção do eleitorado traçam um retrato diferente do comportamento do eleitor brasileiro nas últimas décadas.

Figura 1.6 Comparecimento sobre o eleitorado em eleições para a Câmara dos Deputados 1974-1998



Retirado de Nicolau (2004), p. 10.

Como se pode perceber, apenas em 1986 há um pico de comparecimento, com uma taxa de 95% do eleitorado. Nos outros anos, os números são sempre muito próximos de 80%. De fato, desde 1962 a grande maioria das votações apresentou uma proporção de eleitores que

participaram entre um mínimo de 77% e um máximo de 82%. Apenas 1986 e 1990 excederam esse nível, com 95% e 86% respectivamente (NICOLAU, 2004). A partir do seu estudo, é possível perceber dois comportamentos interessantes acerca do comparecimento no Brasil. Nicolau deparou-se com uma tendência crescente no comparecimento como proporção da população total desde 1945 até 1986<sup>19</sup> – ano em que se atingiu um pico. A partir de então, a proporção se manteve elevada, variando entre 76% e 78%. Por outro lado, ao considerar o comparecimento como proporção do número de eleitores registrados, Nicolau não encontrou uma tendência clara em qualquer direção. E mais: a proporção sempre foi elevada. A média de comparecimento nas quinze eleições observadas foi de 81%, com o menor comparecimento registrado em 1954 – 65% - e o maior em 1986 com expressivos 95% (Idem).

O estudo de Jairo Nicolau (2004) estende-se até o ano de 1998, mas dados mais recentes são disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Segundo o TSE (2008), o comparecimento para eleição da Câmara de Deputados nos anos de 2002 e 2006 apresentou taxas de 82% no primeiro ano e 83% no mais recente. Especificamente no que diz respeito ao caso brasileiro, não se pode notar um acentuado declínio no comparecimento a eleições nas últimas décadas. Da mesma forma, nossos níveis de comparecimento são muito superiores aos da democracia norte-americana, por exemplo. Assim, percebe-se que não haveria no Brasil uma tendência declinante no comparecimento dos eleitores como Watterberg (2002) distinguiu nos EUA e o International IDEA (2004) percebeu em nível global, a partir da década de 1980.

Infelizmente, no entanto, a comparação entre o nosso sistema e outros resta prejudicada neste aspecto, uma vez que no Brasil existe a obrigatoriedade do voto. Não são poucas as sanções para aqueles eleitores que decidem não votar e que não justificam sua ausência. Além disso, em muitos casos é tão ou mais trabalhoso justificar a ausência do que deslocar-se até a seção de votação para depositar o voto na urna. Mesmo assim, o percentual de votos nulos e brancos não é expressivo, contrariamente ao que se poderia imaginar *a priori*. À Ciência Política brasileira ainda falta pesquisar com profundidade o porquê de, mesmo em uma realidade onde o voto é obrigatório, as taxas de votos brancos e nulos serem reduzidas.

Para aqueles eleitores que decidiram não votar, o Código Eleitoral impõe o pagamento de multa. A multa em si não representa um ônus financeiro de grande monta, uma vez que

---

<sup>19</sup> São quatorze as observações do comparecimento como proporção da população total, uma a menos que a comparação em relação ao eleitorado.

varia entre os percentuais de 3% e 10% aplicados a um multiplicador da Unidade Fiscal de Referência – UFIR.<sup>20</sup> A não-justificativa da ausência implica uma série de restrições cujos efeitos podem ser considerados mais coativos do que a aplicação de multa de valor tão reduzido. Diz o Código Eleitoral:

Art. 7º (...)

§ 1º Sem a prova de que votou na última eleição, pagou a respectiva multa ou de que se justificou devidamente, não poderá o eleitor:

I - Inscrever-se em concurso ou prova para cargo ou função pública, investir-se ou empossar-se neles;

II - receber vencimentos, remuneração, salário ou proventos de função ou emprego público, autárquico ou paraestatal, bem como fundações governamentais, empresas, institutos e sociedades de qualquer natureza, mantidas ou subvencionadas pelo governo ou que exerçam serviço público delegado, correspondentes ao segundo mês subsequente ao da eleição;

III - participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias; participar de concorrência pública ou administrativa da União, dos Estados, dos Territórios, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou das respectivas autarquias;

IV - obter empréstimos nas autarquias, sociedades de economia mista, caixas econômicas federais ou estaduais, nos institutos e caixas de previdência social, bem como em qualquer estabelecimento de crédito mantido pelo governo, ou de cuja administração este participe, e com essas entidades celebrar contratos;

V - obter passaporte ou carteira de identidade;

VI - renovar matrícula em estabelecimento de ensino oficial ou fiscalizado pelo governo;

VII - praticar qualquer ato para o qual se exija quitação do serviço militar ou imposto de renda (TSE, 2006).

Pode-se perceber que a legislação brasileira cerceia o eleitor no que diz respeito à possibilidade deste ignorar completamente os acontecimentos eleitorais. Desta forma, colocam-se algumas dificuldades à comparação da realidade brasileira para com a estadunidense. O sistema brasileiro pode induzir a um incremento artificial nas taxas de comparecimento. Aqueles que se ausentam de suas obrigações eleitorais são estimulados a regularizarem sua situação frente à Justiça Eleitoral, em um procedimento administrativo cujo custo pode muito bem exceder aquele de ir até a seção eleitoral no dia da votação.

Quanto à identificação partidária, também parece não haver uma correspondência ideal entre o caso brasileiro e democracias européias ou americanas. Para grande parte da literatura internacional, parece claro que houve um movimento nas últimas décadas de declínio dessa identificação em muitos dos países europeus e nos EUA.<sup>21</sup> O Brasil, por outro lado, sempre possuiu níveis deprimidos de identificação. Para o último período democrático, Carreirão e

<sup>20</sup> Segundo o Tribunal Regional Eleitoral do Pará, o valor máximo da multa imposta ao eleitor faltante que não justificar sua ausência é de R\$ 3,50 (TRE PARÁ, 2008).

<sup>21</sup> No item 1.3.3 trazemos diferentes expoentes dessa literatura, sendo desnecessária sua repetição aqui.

Kinzo (2004) concluíram pela inexistência de tendências claramente definíveis. No entanto, Veiga (2007) percebeu uma queda recente na identificação justamente no partido que mais gozou desta característica desde a redemocratização – o Partido dos Trabalhadores (PT). Este declínio na identificação dos eleitores para com este partido refletiria, na opinião da autora, escândalos políticos que teriam desgastado sua imagem junto a parte do seu eleitorado.

Outro aspecto que está relacionado com a identificação partidária é a filiação. Peter Mair e Ingrid van Biezen (2001) encontraram um cenário de filiação decrescente na Europa entre 1980 e 2000. Para estes autores, é patente um declínio não somente relativo, mas também em números absolutos nos quadros partidários de filiação. Os dados sobre filiação partidária disponibilizados pelo TSE em seu website demonstram as dessemelhanças entre a realidades européia e brasileira. De fato, entre 2002 e 2008, a proporção de eleitores filiados a partidos políticos no Brasil pouco variou, passando de 9,658% em 2002 para 9,522% em 2008 (TSE, 2008). Como se não bastasse a pequena variação na proporção de filiados, o Brasil apresenta números relativamente altos de filiação. Dos vinte países pesquisados por Mair e van Biezen (2001), apenas Áustria apresentou uma proporção de filiados muito superior à brasileira nos últimos anos pesquisados. Finlândia revelou possuir uma proporção em 1998 próxima à do Brasil nos anos 2000. Ainda que não seja possível uma comparação exata entre Brasil e Europa, uma vez que cerca de quinze anos separam os dois agrupamentos de dados, é possível concluir que o Brasil não possui, em sua história político-partidária mais recente, escassez de filiados nos moldes da ocorrente em muitos países europeus durante boa parte da década de 1990.

Há, todavia, de se tomar algumas precauções quanto às possíveis conclusões expostas acima. O fato de o Brasil possuir uma proporção de eleitores filiados maior do que muitas outras democracias contemporâneas não significa que a capacidade dos partidos em angariar fundos junto a esses filiados seja superior a outros países. Não é possível concluir que os mais numerosos filiados brasileiros sejam capazes de contribuir financeiramente em maior monta para seus partidos. Além disso, a proporção maior de filiados em nível agregado do sistema brasileiro esconde um alto grau de fragmentação dessa filiação. Assim, em abril de 2008, os 9,552% dos eleitores filiados distribuíam-se em nada menos do que 28 legendas partidárias. A conclusão que se pode extrair a partir deste cenário é clara: do ponto de vista estritamente financeiro, ainda que um país possua uma proporção maior de filiados do que outros Estados, a fragmentação excessiva do sistema partidário pode pulverizar pelos diferentes partidos existentes os potenciais benefícios de uma maior proporção de filiados na população. Até o momento inexistem estudos capazes de aprofundar estas questões. Seria extremamente

interessante para a Ciência Política estudar comparativamente os perfis daqueles cidadãos filiados a partidos brasileiros e europeus ou norte-americanos, bem como seu efetivo envolvimento e capacidade de angariar recursos – especialmente financeiros – para estas organizações. Dessa forma, poder-se-ia concluir se uma maior filiação se reflete também em maior afluxo de recursos ou se não há correspondência entre a filiação e capacidade de angariar fundos.

No que diz respeito à compreensão da volatilidade do voto no período democrático recente no Brasil, uma contribuição importante foi provida por Jairo Nicolau (1998). Utilizando o índice de volatilidade proposto por Mogens Pedersen, Nicolau calculou de maneira agregada a volatilidade para o caso brasileiro entre os anos de 1982 e 1994, e também calculou em cada estado o mesmo índice. Ainda que os índices variem muito entre os estados, Nicolau considera que dentro do universo de três observações, a volatilidade total para todo o Brasil apresentou em duas ocasiões índices semelhantes às médias mais altas das democracias européias (nos períodos 1982-86 e 1990-94). No período intermediário o índice para o Brasil foi muito superior, atingindo 30,5 (NICOLAU, 1998).

Peres (2002) também promoveu um estudo interessante sobre volatilidade no Brasil. Segundo o autor, a volatilidade eleitoral total brasileira é alta em relação à européia e intermediária em relação aos países latino-americanos. No entanto, acrescenta que

a instabilidade eleitoral média atingida na Europa corresponde a cem anos de democracia e, portanto, a um longo período de competição eleitoral. No Brasil, além da democracia ser bastante recente, o grau de competição eleitoral é elevado, devido, entre outras coisas, ao maior portfólio de opções partidárias à disposição do eleitor (PERES, 2002, p. 28).

E mais, o autor conclui que do ponto de vista da volatilidade partidária, esta encontra-se em queda no Brasil (PERES, 2002). A partir da metodologia diferenciada de Bartolini e Mair, Peres conclui que existem grandes variações entre os estados, mas haveria, na sua opinião, um predomínio de uma tendência também declinante (Ibid.). Esse quadro mostra uma grande variabilidade entre as diferentes regiões do país, com um mesmo sistema partidário apresentando grau de volatilidade bastante diferenciados ao mesmo tempo em regiões diferentes.

Todo o exposto até o momento deixa claro que a realidade político-partidária brasileira não é idêntica àquela presente na Europa do partido-cartel. Mas, de fato, se todas as variáveis trabalhadas acima se comportam de maneira diferente daquelas nas quais o contexto do partido-cartel foi originalmente pensado, ainda há outro ponto a ser levado em conta. O

modelo de competição eleitoral brasileiro sempre foi essencialmente personalista. Os partidos, no caso brasileiro, ao longo da nossa história, estiveram à sombra das personalidades. Não houve espaço, tal como no caso europeu, para a consolidação de uma democracia de partidos. Assim, a própria noção de declínio das organizações partidárias e da redução de suas ligações para com o restante da sociedade fica prejudicada. Isto não significa, todavia, que os partidos brasileiros foram ou são menos atuantes, mas sim que suas ligações com o Estado sempre foram mais fortes. Este ponto é central em qualquer comparação que se proponha a fazer entre Brasil e democracias maduras européias. Lá, as instâncias de representação política tiveram suas origens na sociedade, aqui não. Os partidos brasileiros, de modo geral, sempre foram mais dependentes do Estado. Ainda que nossa análise se atenha, pelas limitações que lhe são próprias, apenas ao Fundo Partidário, o Estado brasileiro coloca aos partidos participantes do sistema uma série de benefícios que – ainda que indiretamente – se configuram como importantes subsídios a estas organizações. Além do Fundo Partidário, outro recurso disponibilizado pela ação do Estado é a garantia de acesso gratuito ao rádio e à televisão, não apenas em períodos eleitorais, mas também para a propaganda partidária, ou seja, de fortalecimento da organização partidária. Os subsídios se apresentam, ainda, como isenções de obrigações comuns à maioria das organizações. Assim, estão isentos de impostos as rendas, o patrimônio e os serviços dos partidos políticos, inclusive das suas fundações. Por fim, há ainda um benefício de menor monta concedido aos partidos pelo Estado brasileiro, que é o de utilização gratuita – para suas convenções e reuniões – de escolas públicas ou Casas Legislativas. Ainda que sejam numericamente poucos, nota-se que os benefícios concedidos pelo Estado aos partidos são expressivos. Além da subvenção em numerário, sabe-se que o custo de aquisição de um espaço publicitário em rádio e televisão é por demais custoso. O Estado arca com este custo. Da mesma forma, a isenção de impostos implica perda de arrecadação, custo que é repassado para a coletividade em favor dos partidos. Por fim, o uso gratuito de espaços públicos cede aos partidos a própria estrutura do Estado. Se este é o benefício menos custoso, certamente é o mais simbólico, pois quando se fala em interpenetração entre partidos e Estado, eis que este cede seus imóveis para as deliberações privadas dos partidos. Parece clara, portanto, a ligação entre partidos e Estado no Brasil. Contudo, a existência de benefícios aos partidos não é restrita ao caso brasileiro. A maioria dos países possui algum grau de subsídio público aos partidos. O ponto interessante aqui é que no Brasil tais benefícios se configuraram como regras e vêm se perpetuando ao longo do tempo. Na Europa – e é sobre isto que Katz e Mair se basearam – os benefícios foram sendo conquistados ao longo do tempo, como resultado de uma crise dos partidos de massa.

Eis uma diferença importante entre os sistemas partidários europeus e o brasileiro. Se lá os partidos perderam, ao longo do tempo, os fortes vínculos com a sociedade, aqui tais ligações nunca foram predominantes. Aqui os partidos surgem – em sua maioria - afastados do modelo de massa. Surgem, portanto, mais dependentes do Estado. Do ponto de vista da necessidade de os partidos se voltarem ao Estado para a busca de recursos, porém, as diferenças são irrelevantes, uma vez que o resultado seria – a princípio – o mesmo. A história recente dos partidos brasileiros mostra que grande parte deles surge a partir de desmembramentos da antiga dicotomia ARENA, MDB. Partidos do novo período democrático foram criados, portanto, a partir da dissidência de lideranças já consolidadas no cenário político, em um processo que guarda alguma semelhança com aquele da formação de partidos de quadros, uma vez que os partidos surgem – em sua ampla maioria – a partir de quadros políticos já estabelecidos, em acordos verticais e sem ampla participação popular nestas organizações. Os partidos atuantes no novo período democrático são, em grande parcela, provenientes dos seus antecessores bipartidários. Surgem, portanto, como partidos estruturados, que se contrapõem a alguns novos partidos, ainda não-estruturados (BRAGA, 2006). Mas mesmo os partidos não-estruturados buscam arregimentar políticos para a composição dos seus quadros.

Se as observações acima se aplicam ao caso brasileiro, mesmo dentro da Europa existem variações que não podem ser desconsideradas. No entanto, isto de maneira alguma impede ou desaconselha a utilização de tipologias ideais para a compreensão de realidades políticas, sejam européias ou brasileiras. Ao contrário, inusitado seria se não fosse assim, se houvesse um perfeito acoplamento entre o modelo e o mundo. Como toda simplificação, também esta parece não dar conta da complexidade do real. Estas diferenças servem, todavia, para tornar a análise mais profunda, ao desvelarmos o que acontece e o que não acontece em nosso país. Nosso cenário é composto, resumidamente, de baixa internalização de fundamentos democráticos, apoio moderado à democracia, baixa identificação partidária (mas não necessariamente declinante), proporção reduzida de filiados em partidos em relação ao eleitorado, fragmentação partidária, alto comparecimento às urnas com poucos votos brancos ou nulos, volatilidade variável entre as regiões – mas mais elevadas do que na Europa e intermedárias em relação aos demais países da América Latina – com tendências declinantes. Eis o cenário na qual os partidos têm de sobreviver e conquistar votos. Resta-nos compreender agora como os partidos brasileiros se financiam neste ambiente e se estão seguindo os passos que Katz e Mair estabeleceram para o seu partido-cartel.

### **3 POSSIBILIDADES INSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO DE PARTIDOS DESDE O PERÍODO MILITAR**

Ainda que a política sempre tenha necessitado de algum nível de agrupamento de recursos financeiros, por longo período de tempo não houve regulamentação desta matéria no Brasil. Durante o Império (1822 a 1889), República Velha (1889 a 1930) e da Revolução de 1930 ao Estado Novo (1930 a 1945) inexistiu legislação, tanto em nível constitucional quanto em nível nacional infraconstitucional, que tratasse da questão do financiamento de partidos políticos (BACKES, 2001). Foram cerca de 120 anos, portanto, sem regulação e controle estatal da matéria.

Esta situação começou a se alterar a partir do fim do Estado Novo. Pela primeira vez na história legislativa brasileira, há alguma regulamentação da questão financeira dos partidos políticos. O Código Eleitoral de 1950 (Lei 1164, de 24 de julho de 1950) trouxe prescrições de práticas de escrituração de receitas e despesas para os partidos, o apontamento da Justiça Eleitoral como fiscalizadora destas contas e, no que diz respeito à origem dos recursos financeiros dos partidos, vedações de alguns tipos específicos de contribuições<sup>22</sup> (BACKES, 2001).

No entanto, é a partir de 1965 que a legislação brasileira começa a efetivamente tratar da questão do financiamento. A lei 4.740, de 15 de julho de 1965 implementou uma série de novidades acerca desta questão. Especificamente naquilo que diz respeito às fontes de financiamento dos partidos, a lei ampliou as vedações constantes no Código Eleitoral de 1950, uma vez que proibiu doações realizadas por empresas privadas com finalidade lucrativa. Esta proibição seria mantida pela legislação posterior e somente viria a ser revogada muitos anos após o fim do regime de exceção. No entanto, em um sentido contrário, a mesma lei criou o primeiro fundo público com o objetivo de distribuir recursos aos partidos, denominado Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos. Seus recursos eram originários, conforme o texto legal, 1) de multas e penalidades impostas aos partidos; 2) recursos destinados por leis; e, 3) doações particulares (BRASIL, 1965). Quanto à distribuição de tais recursos, 20% obedeciam a uma divisão absolutamente equânime, sendo distribuídos entre todos os partidos. Os 80% restante seriam repartidos proporcionalmente às bancadas de cada partido na Câmara de Deputados. Em outras palavras, aqueles partidos que apresentavam

---

<sup>22</sup> Aquelas provenientes de entidades estrangeiras, autoridades públicas e empresas de economia mista ou concessionárias (BACKES, 2001).

resultados eleitorais mais consistentes, que possuíam maior representação na Câmara dos Deputados, seriam beneficiados com maior fatia dos recursos distribuídos. Eis a grande novidade da lei 4.740/1965 em relação à legislação eleitoral anterior: criação de um mecanismo de financiamento público, ainda tímido, mas predecessor do Fundo Partidário atual. Por um lado, surge no arcabouço institucional-legal do país uma possibilidade de financiamento público, por outro, empresas privadas com fins lucrativos são excluídas do rol de possíveis financiadores.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 (Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971) em grande parte reafirmou dispositivos criados com o Código Eleitoral de 1950 concernentes à organização, escrituração e fiscalização dos partidos políticos, bem como muitos daqueles constantes na lei n.º 4740/1965. Continuou a ser defeso aos partidos receber contribuições de empresas privadas cuja finalidade fosse auferir lucro, e foi acrescido ao rol das proibições o recebimento de recursos de entidades de classe ou sindicais (BRASIL, 1971). Desta forma, conforme a lei em tela, era proibido aos partidos políticos receber recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro de: pessoa ou entidade estrangeira, autoridade ou órgãos públicos (exceto em alguns casos especificados em lei), autarquias, empresas públicas, concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas por lei e que recebam recursos públicos, empresas privadas com fins lucrativos e entidades de classe ou sindicais (BRASIL, 1971).

As limitações que a lei impõe e impôs ao longo do tempo no que diz respeito às possibilidades de financiamento dos partidos é, por si só, algo que merece destaque e algumas linhas. Excluir as possibilidades legais de financiamento a partir de doações de empresas privadas com fins lucrativos introduz uma séria questão a ser considerada na sobrevivência financeira das organizações partidárias. Empresas podem, de maneira geral, doar quantias bastante superiores às pessoas físicas. A questão dessa fonte de financiamento estar interdita – e aqui estamos tratando estritamente dentro da legalidade – alça luz sobre a pessoa física, sobre o militante, o simpatizante, o empresário enquanto pessoa natural, entre outros – mas todas pessoas físicas, como fundamento do financiamento partidário. Somente a partir de 1º de outubro de 1993 que as empresas privadas com fins lucrativos puderam voltar a doar recursos para partidos. Durante todo o interstício 1965-1993 tal prática foi proibida. Não é tarefa corriqueira buscar os motivos de tal proibição. Por um lado, Backes (2001) bem lembra que até a Constituição de 1988 os partidos foram considerados órgãos públicos. Talvez houvesse na compreensão que os políticos e a sociedade tinham dos partidos à época uma idéia de superação dos dissensos que poderiam ser potencializados pela afluência do

poder econômico ao poder político<sup>23</sup>. Talvez fosse, de outra forma, um apego a um modelo partidário de massas – ainda que os órgãos sindicais representativos dessas massas estivessem igualmente excluídos do financiamento – em detrimento de modelos mais capital-intensivos<sup>24</sup>. Ou, quem sabe, tal proibição teria sido apenas mais um artigo mal redigido, mal interpretado e mal votado que acabou por ser publicado e fazer-se lei. De todo modo, as respostas possíveis são muitas e sempre é difícil tentar descobrir aquilo que muitos juristas chamam de “espírito da lei” ou “espírito do legislador”.<sup>25</sup> Para os positivistas, basta ater-se ao texto, afinal é ele quem produz e produziu os resultados sobre os quais hora nos debruçamos.

Assim, se os partidos brasileiros entre 1965 e 1993 – período que conheceu o bi e o multipartidarismo – não se aproximaram em sua maioria do modelo de partidos de massas proposto por Duverger (1970), as possibilidades legais de financiamento priorizavam justamente as contribuições de pessoas individuais. Impor restrições ao financiamento por parte de organizações, cobrindo tanto o espectro empresarial capitalista quanto o espectro sindical – em outros termos, restringir a colaboração do capital e do trabalho na mobilização de recursos para partidos – colocou aos partidos disputantes na arena política um imenso desafio: o desafio de sobreviver e crescer em um ambiente competitivo – especialmente após o retorno ao multipartidarismo – sem financiamento direto de uma série de organizações que, de outra forma, poderiam e provavelmente teriam interesse em contribuir financeiramente com diferentes partidos políticos.

De certa forma, e utilizando, com o perdão da simplicidade, a expressão popular, ao mesmo tempo que se fechou uma grande porta, o legislador abriu uma então pequena janela no que diz respeito a esta questão. A pequena janela a que nos referimos é a criação do Fundo Partidário, previsto na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971) e na sua predecessora, também Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965). Backes (2001) argumenta que até 1988 os valores distribuídos pelo Fundo Partidário foram baixos, dando a entender que não era uma fonte significativa de recursos para os partidos durante os anos do regime militar e até a promulgação da Constituição de 1988. No que diz respeito à liberdade de disposição dos recursos recebidos, havia previsão legal dos destinos possíveis. Manutenção das sedes e serviços dos partidos, propaganda doutrinária e política, alistamento e eleição, e fundação e manutenção de instituto vinculado

---

<sup>23</sup> A preocupação em coibir os abusos do poder econômico na política é uma constante na legislação nacional. Possivelmente uma resposta ao porquê de tal proibição passe obrigatoriamente pelo receio da dominação de grandes grupos empresariais no cenário político nacional.

<sup>24</sup> E também é questionável a consolidação de partidos de massa, nos moldes propostos por Maurice Duverger, no Brasil.

<sup>25</sup> Difícil mas não impossível. Apenas este não é o momento adequado para empreitada de tamanha monta.

ao partido com o fim de formação e constante aperfeiçoamento dos quadros políticos eram as possibilidades de utilização dos recursos do Fundo Partidário previstos em lei (BRASIL, 1971); era defeso o uso do montante recebido para o pagamento de funcionários (Ibid.). Em outros termos, os recursos tinham previsão legal de destinação essencialmente em pontos concernentes à consolidação e expansão das organizações partidárias. A previsão da sua utilização abrangia alocações que contribuíssem para o fortalecimento dos *players* existentes, especialmente daqueles que já possuíam representatividade no Legislativo. Isto fica bastante evidente uma vez que a Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1971 determina a partilha dos recursos do Fundo Partidário de maneira a beneficiar mais aqueles partidos que possuem maior número de assentos na Câmara dos Deputados. A lei previa distribuição absolutamente equânime de apenas 20% do valor total a ser distribuído pelo fundo. Esta distribuição abrangeria também os partidos sem representação na deputância federal. Os demais 80% seriam repartidos de maneira proporcional ao número de cadeiras conquistadas pelos partidos na Câmara dos Deputados, mantendo, portanto, a orientação estabelecida desde 1965.

A próxima mudança legislativa importante a ocorrer – e que possui efeitos no financiamento de partidos - foi a promulgação da nova Constituição Federal de 1988. Ficou previsto na nova Carta Magna a existência de Fundo Partidário e se garantiu – através do mesmo dispositivo – o direito aos partidos de receber recursos deste fundo (BRASIL, 1988). Apenas após a CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito – que resultou no processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Melo uma nova lei eleitoral foi publicada, visando regulamentar as eleições de 1994. Tratava-se, portanto, de uma lei criada com o objetivo de ser temporária (Backes, 2001). Apesar de se destinar apenas a uma eleição, a lei em questão – lei n.º 8.713, de 30 de setembro de 1993 – foi bastante profícua no que diz respeito ao número de artigos e incisos destinados à regulação do financiamento da campanha. Pela primeira vez na história legislativa brasileira, há a menção expressa da administração financeira da campanha política utilizar recursos públicos oriundos do Fundo Partidário conjuntamente com recursos privados, oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas e, ainda, recursos próprios dos candidatos. No entanto, ao mesmo tempo em que a legislação traz de maneira expressa a possibilidade de financiamento sob duas esferas diferentes, impõe restrições ao financiamento privado. Desta forma, este era limitado pela lei a apenas 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano de 1993 para pessoas físicas, e 2% da receita operacional bruta do mesmo ano para pessoas jurídicas. Esta limitação valia apenas para doações de maior monta, as menores podiam exceder as proporções estabelecidas na lei (BRASIL, 1993). As proibições de receber recursos financeiros de determinados

financiadores também se manteve, sofrendo algumas alterações. Assim, para as eleições de 1994, foi proibido o recebimento de qualquer auxílio dos seguintes atores: 1) entidade ou governo estrangeiro; 2) órgão da administração pública direta, ressalvado o Fundo Partidário, indireta ou fundação instituída em virtude de lei ou mantida com recursos provenientes do Poder Público; 3) concessionário ou permissionário de serviço público estadual, distrital ou municipal; 4) entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, recursos provenientes de contribuição compulsória em virtude de disposição legal; 5) entidade declarada de utilidade pública federal, estadual, distrital ou municipal; 6) entidade de classe ou sindical; e 7) pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior (BRASIL, 1993). Para os partidos que descumprissem as vedações impostas, a lei previu uma penalidade que prejudica a organização em duas frentes: a exclusão do direito aos recursos do Fundo Partidário no ano seguinte. Desta forma, o partido penalizado deixa de usufruir de uma fonte pública, segura e estável de financiamento e, além disso, vê os recursos que originariamente lhe seriam concedidos serem destinados aos seus concorrentes na arena política. Uma vez que o montante negado ao partido infrator é revertido ao fundo, os demais partidos se beneficiam com um aumento nos seus quinhões.

Assim, ainda que a lei tenha sido concebida especialmente para as eleições de 1994, ou seja, que tenha nascido com o objetivo de servir apenas temporariamente ao sistema político-eleitoral brasileiro, trouxe consigo importantes limitações ao financiamento privado da campanha a que se destinava, sem, no entanto, desviar-se muito das proibições já existentes até então. No que diz respeito aos agentes impedidos de colaborar financeiramente, as modificações não foram muitas. Porém, a limitação percentual sobre os rendimentos e sobre o faturamento que poderiam ser objeto de doação, se configurou num cerceamento do financiamento privado, especialmente daquele cujos montantes seriam mais expressivos.

Logo após, no ano de 1995, entrou em vigor a nova Lei dos Partidos Políticos, lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. Do ponto de vista das possibilidades legais de financiamento privado disponibilizadas aos partidos, não houve modificações significativas em relação à lei vigente anteriormente. Ainda que os incisos destinados ao elencamento daqueles cujas doações aos partidos seriam defesas tenham se reduzido, inexistem significativas alterações no que diz respeito a este ponto. Entidades sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior, proibidas pelo texto da lei 8.713/1993 de doar, foram excluídas deste rol em 1995, mas, de modo geral, as demais proibições foram mantidas. Uma exceção importante, todavia, consiste no fim da limitação das doações enquanto percentuais da renda ou faturamento de pessoas físicas e jurídicas, respectivamente. No que diz respeito a limites

de doações para pessoas físicas, houve o banimento de qualquer restrição de valor. Nas doações de pessoas jurídicas, porém, foi imposto um limite vinculado ao montante distribuído pelo Fundo Partidário. Essa regra, no entanto, teve curta vigência, sendo derogada já em 1997 pela lei n.º 9.504, onde constam apenas limitações à doação realizada por pessoa física, em 10% dos rendimentos brutos obtidos no ano anterior ao da doação. O rol de proibições naquilo que diz respeito às fontes de doações manteve-se praticamente inalterado com a lei n.º 9.504, sofrendo novos acréscimos apenas em 2006, com a lei 11.300, de 10 de março daquele ano. No entanto, ainda que as proibições sobre aqueles que podem doar dinheiro ou recursos conversíveis em dinheiro aos partidos e políticos ocupem número razoavelmente extenso de incisos na legislação que trata da matéria, inexistem proibições marcantes como outrora houve em nosso sistema. As pessoas físicas e as pessoas jurídicas podem sim financiar partidos. As proibições que havia de empresas privadas fornecerem recursos financeiros foram derrubadas e uma relativa liberdade foi estabelecida. O financiamento privado perseverou enquanto possibilidade institucional de financiamento e a habilidade ou inabilidade dos partidos em angariar tais fundos é o que determina os montantes arrecadados. O resultado do angariamento de recursos privados só depende dos partidos e do seu relacionamento para com o eleitorado, seus filiados e grupos de interesse. Tal não acontece com o que diz respeito ao financiamento público, notadamente o Fundo Partidário. E acerca deste, temos muito o que discutir. Sobre as novidades trazidas pela lei de 1995, Backes (2001) justamente chama a atenção para modificações no Fundo Partidário. Segundo a autora, um novo patamar foi estabelecido sobre os montantes movimentados e distribuídos pelo fundo (BACKES, 2001).

De fato, com o advento da lei 9.096/1995, o Fundo Partidário é alçado a uma condição de destaque entre as possibilidades de financiamento dos partidos políticos brasileiros. Pela primeira vez há previsão na lei de valor destinado pelo orçamento ao fundo. Desta forma, a partir de 1995, o fundo partidário passou a ter quatro fontes de recursos: I) multas e penalidades resultantes da aplicação do Código Eleitoral; II) recursos financeiros destinados por lei; III) doações de pessoas físicas ou jurídicas ao fundo, e IV) dotações orçamentárias da União (BRASIL, 1995a). O quarto inciso – aquele que prevê a destinação de recursos orçamentários para o Fundo, traz uma grande novidade, não tanto pela previsibilidade orçamentária – pois isto já havia, ainda que discretamente, na lei n.º 5.682/71 – mas pela garantia de um valor mínimo a receber tal destinação: 35 centavos de Real por eleitor devidamente inscrito na Justiça Eleitoral (Ibid.). É principalmente devido a este limite mínimo na verba destinada ao Fundo Partidário que Backes (2001) alerta para o novo patamar atingido na movimentação e distribuição de recursos.

No entanto, se por um lado é patente o incremento nas possibilidades legislativas de financiamento público, especialmente com a fixação no corpo da lei de limites mínimos para o estipêndio orçamentário, por outro, o texto originalmente aprovado e levado à sanção presidencial era mais generoso para com os partidos políticos. De fato, dois parágrafos constantes no art. 38 da lei 9.096/95 foram vetados. O primeiro previa que em anos eleitorais – em qualquer esfera – as dotações orçamentárias para o Fundo Partidário seriam dobradas. Segundo o texto original,

Art. 38 .....

§1º No ano em que se realizem eleições gerais de qualquer nível, será dobrado o valor das dotações a que se refere o inciso IV (BRASIL, 1995b).

Assim, o projeto inicialmente aprovado previa que, a cada dois anos – interstício habitual entre eleições no Brasil – ao invés dos 35 centavos previstos na lei, o montante destinado ao Fundo Partidário através do orçamento da União seria de, no mínimo, 70 centavos por eleitor. Além deste veto, um segundo parágrafo do art. 38 também sofreu o mesmo destino. Dizia o texto inicialmente aprovado:

Art. 38.....

§1º.....

§2º As doações a que se refere o inciso III podem ser deduzidas na determinação da base de cálculo do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas (BRASIL, 1995b).

As doações a que o parágrafo em questão se refere são aquelas provenientes de pessoas físicas e jurídicas. Ainda que à primeira vista os recursos considerados no parágrafo 2º possam parecer essencialmente privados, tal impressão não corresponde à verdade. De fato, o veto a esta parte do dispositivo legal ocasionou uma transformação muito importante na idéia original contida no texto submetido ao veto. A retirada da possibilidade de dedução no imposto de renda de valores doados ao Fundo Partidário transformou um financiamento parcialmente público instrumentalizado pelo setor privado em um financiamento verdadeiramente privado. A previsão original de desconto na declaração anual de ajuste de rendimentos significaria renúncia fiscal por parte do Estado. Menor base de cálculo implicaria menor montante de imposto de renda devido e, portanto, recolhido.

Do ponto de vista estritamente egoístico partidário, tais parágrafos objeto de veto presidencial provavelmente deveriam ter tido outro destino que não a negativa por parte do Executivo e a manutenção de tal posição no Legislativo. Afinal, o Executivo – ainda que seja

um poder independente do Legislativo – possui tanta presença partidária quanto este. Os gabinetes são formados pelos partidos. Qual o motivo, portanto, para o Executivo contrariar a vontade dos partidos em aumentar o montante de recursos públicos disponíveis durante os anos em que a sazonalidade eleitoral amplifica as necessidades destas organizações? E qual o motivo para a negação de uma renúncia fiscal em prol do fortalecimento financeiro dos agentes formadores do sistema partidário? Se o Executivo é ocupado por partidos tanto quanto o Legislativo, seria lógico aceitar que ambos poderes agiriam em harmonia naquilo que significasse o atendimento dos interesses destes mesmos partidos. Todavia, isto não aconteceu quando da aprovação da referida lei. No entanto, a exposição de motivos do veto busca explicar ao Legislativo e à sociedade as razões da atuação do Executivo frente às demandas partidárias. Se compreendida dentro do contexto histórico em que o país estava inserido, torna-se um tanto mais evidente as motivações do descolamento de interesses entre os poderes envolvidos com a aprovação de tal lei. Diz o texto das razões do veto:

Deve-se ter em mente que a estabilização permanente e a retomada sustentada do crescimento somente serão atingidas se houver equilíbrio duradouro das contas públicas. A administração correta dos recursos governamentais supõe o ajustamento do volume de gasto à capacidade de financiamento não inflacionário do setor público. Esse critério deve ser complementado por uma adequada utilização de tais recursos, que são escassos, em face das necessidades econômicas e sociais do país. Dessa forma, o orçamento precisa ser compatível com a efetiva disponibilidade de recursos, para evitar que programas sociais prioritários sofram solução de continuidade.

O projeto de lei estabelece, ainda, que as doações de pessoas físicas ou jurídicas ao Fundo Partidário poderão ser deduzidas na determinação da base de cálculo do imposto de renda (art. 38, IV, § 2º). Todavia, segundo o art. 150, § 6º, da Constituição, qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, que regule exclusivamente essas matérias ou o correspondente tributo ou contribuição. Portanto, trata-se de dispositivo inconstitucional (BRASIL, 1995b).

O primeiro parágrafo da justificação presidencial ao veto resume o ambiente econômico do Brasil em meados dos anos 1990, período em que havia uma priorização de políticas estabilizadoras da economia. O Plano Real completava seu primeiro aniversário, com o ex-ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC) ocupando a Presidência e dando continuidade às políticas de controle da inflação. Entre as prioridades de sua agenda, estava a diminuição do problema fiscal com o objetivo de consolidação de um ambiente economicamente estável. Portanto, todo aumento de gastos, especialmente aqueles não vinculados a programas sociais encontrava dificuldade em ser apoiado pelo Executivo.

A justificativa do veto ao segundo parágrafo se atém tão somente ao aspecto legal. A possibilidade da concessão de vantagem fiscal seria inconstitucional, de modo que restaria prejudicada esta possibilidade. De qualquer modo, ainda que fosse constitucional, pode-se questionar se tal dispositivo não sofreria veto com base em justificativas semelhantes àquelas do parágrafo anterior. Uma vez que a manutenção do segundo parágrafo implicaria redução de arrecadação, seus efeitos seriam análogos àqueles resultantes de um aumento de gasto, possibilidade definitivamente negada na justificativa presidencial ao veto.

Partindo-se de uma perspectiva estritamente cartelizante, seria lógico esperar que o Executivo, no que diz respeito aos dois parágrafos vetados, agiria de modo diferente, isto é, sancionaria medidas ainda mais benéficas aos partidos políticos. No entanto, isto não aconteceu. E há motivos para tal. A visão de uma ação egoisticamente encerrada em si mesmo ignora o contexto político do país. Ainda que possa haver algum grau de descolamento entre partidos – seja no Legislativo, seja no Executivo – e o restante da sociedade, este não é completo. Assim, a compreensão da importância atribuída ao processo de estabilização pode explicar o porquê de vetos como os mencionados acima, bem como sua manutenção pelo Legislativo. Um dos fundamentos do Plano Real consistia em manter uma estrita disciplina fiscal, objetivo incompatível com aumento de gastos ou redução de receitas tributárias. Bresser Pereira, ao acompanhar a implantação do plano manifestou sua compreensão da profundidade das mudanças necessárias, especialmente daquelas que se vinculavam à matéria de disciplina fiscal. Para o ex-ministro, “Está claro, entretanto, que os custos políticos de um eventual fracasso do plano devido a excessos de gastos são maiores do que os custos de não atender a demandas de aumentos de gastos do Estado” (BRESSER PEREIRA, 1994, p. 133).

Sabe-se atualmente que o discurso de austeridade fiscal durante os governos FHC não conseguiu encontrar uma correspondência exata com a prática. Mesmo com todos os cortes orçamentários, as despesas governamentais cresceram consideravelmente (SAMUELS, 2003). No entanto, dentro do cenário de consolidação da estabilidade econômica, naquilo que dizia respeito aos interesses expansionistas dos partidos políticos, uma solução intermediária acabou prevalecendo quando da aprovação da nova Lei dos Partidos Políticos – lei n.º 9.096/1995. De fato, como Backes (2001) afirmou, o Fundo Partidário foi alçado a um novo patamar. A menção explícita na lei de valores mínimos a serem destinados anualmente pelo orçamento federal ao fundo mostram um avanço do financiamento público. Por outro lado, medidas que amplificariam este financiamento em anos eleitorais e que significariam redução de receitas tributárias encontraram resistência em um discurso que preconizava a responsabilidade fiscal. Os custos políticos seriam altos demais se medidas expansionistas

fossem amplamente amparadas pelo Executivo, uma vez que o próprio processo de estabilização baseava-se em tentativa de controle de gastos. A explicação de Bresser Pereira nos parece bastante acertada.

No entanto, a lei 9.096/1995 não trouxe apenas modificações no montante a ser distribuído pelo Fundo Partidário, mas alterou a própria distribuição de tais recursos. A lei previa mudanças gradativas na distribuição dos recursos do Fundo Partidário, de modo que ao final do período de adaptações, um rateio privilegiador dos maiores partidos fosse estabelecido. Se anteriormente 20% dos recursos eram distribuídos de maneira absolutamente igual entre todos os partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, o novo texto propunha que a proporção sujeita a um rateio equânime fosse de apenas 1%. Os demais 99% seriam divididos apenas entre os partidos que atendessem a requisitos mínimos impostos na lei. Tais requisitos consistiam na obtenção de, nas eleições para a Câmara de Deputados, no mínimo 5% dos votos válidos em, pelo menos, um terço dos estados e 2% nos demais estados (BRASIL, 1995). Tais dispositivos foram, contudo, objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI). Partidos que se sentiram prejudicados pela nova lei buscaram junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) a derrogação dos artigos que significariam, de outra forma, a perda de muitos benefícios. Devido a esta provocação da Justiça pelos partidos que se consideravam prejudicados pelas novas regras trazidas com a lei 9.096/1995, no ano de 2006 a inconstitucionalidade de uma série de dispositivos da lei foi declarada pelo STF, atendendo aos interesses dos partidos menores. Pelo texto original, os partidos que não atendessem os requisitos mínimos de desempenho eleitoral mencionados acima a partir das eleições de 2006 sofreriam diversas restrições, inclusive nas possibilidades de atuação dentro do Poder Legislativo (BRASIL, 1995). Assim, os principais pontos restritivos à atuação de partidos menores foram sustados pela atuação do Poder Judiciário. As ADIs<sup>26</sup> em questão foram propostas ainda em 1995, logo após a publicação da Lei 9.096/1995, mas seus efeitos sobre o sistema partidário foram sentidos em 2006, quando da decisão do STF. E este julgamento causou desdobramentos bastante interessantes no que diz respeito à disputa pelos recursos financeiros do Fundo Partidário.

Até o advento da lei 9.096/1995 a proporção na distribuição do Fundo Partidário manteve-se inalterada. A regra durante cerca de três décadas foi que 20% dos recursos seriam alcançados aos partidos indistintamente e que os 80% restantes obedeceriam ao critério da representatividade na Câmara de Deputados. A partir de 1995 começam a ser aplicadas as

---

<sup>26</sup> Duas, na realidade. O Partido Comunista do Brasil e outros partidos protocolaram a ADI n.º 1.351-3, e o Partido Social Cristão protocolou a ADI n.º 1.354-8.

regras de transição previstas na nova lei. Ainda que houvesse ADIs tramitando junto ao STF, não houve quaisquer efeitos suspensivos nos dispositivos a serem implementados, de modo que a previsão legislativa seguiu seu curso normal. No período compreendido entre a publicação da lei 9.096/1995 e um dia antes da legislatura que iniciou em 1999 passou a ser aplicado antes da distribuição 1%/99%, um destaque de 29% dos recursos do Fundo a ser distribuído entre todos os partidos com estatutos registrados junto ao TSE, na proporção da representação parlamentar filiada no início da sessão legislativa de 1995 (BRASIL, 1995, TSE, 1995; TSE, 1996). Assim, no período considerado, apenas 71% dos recursos do Fundo Partidário efetivamente eram distribuídos numa proporção de 1% para os partidos que não conseguissem atingir os parâmetros provisórios que davam direito ao pleno funcionamento parlamentar e 99% àqueles que atingissem tais requisitos.

A partir da legislatura que se iniciou em 1999 a regra de transição sofreu modificações previstas no texto da lei 9.096/1995. O destaque de 29% aplicável até então foi substituído por outro, de igual proporção, mas obediente a parâmetros diferentes. Até a proclamação dos resultados da eleição de 2006, aqueles partidos que satisfizessem as condições do art. 57 da lei em questão teriam direito a receber o destaque na proporção dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados. Tratava-se de uma regra de transição, mais restritiva do que a prevista para a primeira legislatura sob a nova lei, no entanto, menos exigente do que a que prevaleceria após as eleições de 2006, quando as regras distributivas ficariam restritas às proporções de 99% para os partidos que atendessem os requisitos mínimos para obter pleno funcionamento parlamentar, e 1% para os demais.

No interstício entre a publicação da lei 9.096/1995 e o dia anterior ao início da legislatura de 1999, tinham direito ao funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados os partidos que houvessem elegido e mantivessem no mínimo três representantes de diferentes estados (BRASIL, 1995; TSE, 1996, TSE, 1997). A partir da legislatura que se iniciou em 1999 até o resultado das eleições de 2006, os partidos políticos, para terem reconhecido o direito ao funcionamento parlamentar, tiveram de atender a requisitos mais exigentes: a eleição de representantes em duas eleições seguidas para a Câmara dos Deputados, a eleição de representantes de no mínimo cinco estados na Câmara Federal, bem como a obtenção de um percentual igual ou superior a 1% dos votos apurados, não computando os brancos e nulos (BRASIL, 1995; TSE, 1997). Estes partidos seriam beneficiados com o destaque de 29% do Fundo Partidário, sendo estes valores distribuídos conforme a proporção dos votos obtidos para a Câmara Federal (Ibid.).

A partir de 2006, as regras transitórias perderiam eficácia e vigoraria tão somente a divisão de 1% igualmente, e 99% na proporção dos votos obtidos apenas àqueles partidos que atingissem as exigências mínimas para funcionamento parlamentar, mais rígidas do que nas legislaturas anteriores.<sup>27</sup> Não foi o que aconteceu. Ainda ao final de 2006, o STF julgou inconstitucionais uma série de artigos da lei, atendendo aos interesses dos partidos que haviam submetido à corte sua inconformidade com as regras restritivas à atividade parlamentar dos partidos menores. O resultado foi um curto período de vácuo interpretativo. Revogados os dispositivos alvo das ADIs, não se sabia qual seria a regra vigente para a repartição do fundo partidário, uma vez que ficava inviável a aplicação das proporções originariamente previstas pelo legislador. Ainda em fevereiro de 2007, o TSE se reuniu e deliberou sobre a questão<sup>28</sup>, aprovando um regulamento que enfrentasse a nova realidade. O resultado de tal deliberação, no entanto, foi muito diferente daquele que a lei 9.096/1995 originariamente previa. Para o TSE, a partir do julgamento do STF, eliminavam-se as restrições temporais aos destaques do Fundo Partidário. Em outros termos, se antes havia um destaque de 29% que, posteriormente, foi substituído por outro destaque, de mesma proporção, mas com parâmetros diferentes, tal situação não mais imperava. Agora, segundo o TSE, havia dois destaques de 29% convivendo juntos (TSE, 2007). O voto do relator esclarece como os destaques seriam aplicados:

seriam dois os destaques de 29%. O primeiro, para partidos políticos com estatutos registrados no TSE, na proporção da representação parlamentar filiada no início da Legislatura em curso (art. 56, V, LPP). O segundo destaque de 29%, para os partidos com estatuto registrado no TSE e que tenham concorrido ou venham a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representantes em duas eleições consecutivas em, no mínimo, cinco Estados, obtendo, ainda, um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos e distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (art. 57, II, LPP)(TSE, 2007, p. 6).

Restava ainda definir como seriam distribuídos os 42% restantes. Neste ponto, o TSE se decidiu por uma distribuição absolutamente equânime entre todos os partidos registrados junto à Corte. Em outros termos, esta porção final do Fundo Partidário sofreria um rateio igualitário entre todos os partidos (TSE, 2007). Esta decisão foi, portanto, em um sentido

---

<sup>27</sup> Conforme o art. 13 da lei 9.096/1995, a exigência era que o partido tivesse eleito representante, e que em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtivesse o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles (BRASIL, 1995).

<sup>28</sup> Baseando-se nas orientações constantes no julgamento do STF.

totalmente contrário à previsão original da lei 9.096/1995, que era de exclusão dos partidos menores.

Não durou muitos dias a vigência da distribuição proposta pelo TSE. A resolução n.º 22.506, que regulamentava o rateio em proporções de 29%, 29% e 42% foi votada no dia 6 de fevereiro de 2007 e publicada no Diário da Justiça em 13 de fevereiro do mesmo ano, no entanto, já no dia 8 de fevereiro, era apresentado projeto de lei na Câmara dos Deputados com o intuito de aprovar novas regras para o rateio. O projeto foi proposto pelo Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), se beneficiou de requerimento de urgência e, na sessão do dia 15 de fevereiro foi posto em votação no plenário, sendo aprovado. No dia 21 de março o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva proveu sua sanção e a lei 11.459 passou a vigorar a partir do dia seguinte, estabelecendo novas regras à divisão do Fundo Partidário, menos concentradoras do que as originariamente previstas na lei 9.096, mas mais do que suas predecessoras e consideravelmente mais do que a interpretação do TSE que vigeria enquanto a lacuna legal não fosse preenchida.

Os novos parâmetros trazidos com a lei 11.459, de 21 de março de 2007 e vigentes até o momento em que este texto era escrito são: I) 5% dos recursos do Fundo Partidário passam a ser distribuídos, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e, II) os 95% restantes são distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados (BRASIL, 2007). A aprovação desta lei inaugurou um novo momento na distribuição dos recursos do Fundo Partidário, com duas grandes modificações em relação a todas as leis anteriores que trataram da matéria. Por um lado, houve uma diminuição nos percentuais do Fundo Partidário que historicamente eram destinados aos partidos em função tão somente do seu registro junto ao TSE. Percentuais que durante décadas mantiveram-se em 20%, foram diminuídos para 5%. Isto é mais do que o originalmente previsto na lei 9.096 quando da sua implementação completa, mas é uma diminuição significativa em relação ao rateio que durante décadas imperou junto ao sistema partidário brasileiro. Por outro lado, em sentido contrário, o parâmetro utilizado para o cálculo da distribuição proporcional foi modificado. Durante boa parte da história do Fundo Partidário no Brasil, a distribuição era feita levando-se em conta o número de assentos conquistados pelos partidos na Câmara de Deputados. A partir de 2007 isto muda, sendo utilizado como critério para o rateio a proporção do número de votos obtido por cada partido na última eleição para a deputância federal. Os efeitos *in abstracto* e os *de facto* de tais modificações serão objeto das próximas seções deste trabalho.

### 3.1 REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO: A CAMINHO DE MAIOR CONCENTRAÇÃO?

De modo geral, a partir do exposto acima, pode-se perceber que durante largo período da história recente do país, não houve significativas modificações na política distributiva dos recursos do Fundo Partidário. As regras no que dizem respeito ao rateio não foram alteradas – ao menos não substantivamente – até meados dos anos 1990. É com a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos, lei n.º 9.096/1995 que o Fundo Partidário ganha destaque e que as mudanças distributivas passam a ocorrer, primeiramente dentro de um escalonamento previsto na própria lei e, posteriormente, em decorrência da manifestação do Poder Judiciário sobre as regras ali contidas e da reação do Legislativo sobre tais manifestações. O emaranhado legislativo pode intimidar qualquer um que não disponha de intimidade com os meandros do Direito. E intimida também os iniciados. Para não afastar o leitor e facilitar a compreensão, a tabela abaixo resume a legislação vigente em cada período acerca da distribuição do fundo partidário:

Tabela 3.1. Leis sobre Fundo Partidário e seus Critérios de rateio		
Período (cenários)	Referência da lei/resolução	Critérios distributivos
1965-1971 (cenário 1)	Lei n.º 4.740/1965	20% equanimente; 80% proporcionalmente à bancada na Câmara dos Deputados
1971-1995 (cenário 1)	Lei n.º 5.682/1971	20% equanimente; 80% proporcionalmente à bancada na Câmara dos Deputados
1995-1999 (cenário 2)	Lei n.º 9.096/1995	Destaque de 29%: distribuídos proporcionalmente à bancada na Câmara de Deputados em 1995 para os partidos que atingissem os requisitos mínimos do período para obter o funcionamento parlamentar; Os 71% restantes seriam distribuídos da seguinte forma: 1% equanimente e 99% proporcionalmente ao número de votos para a Câmara de Deputados

1999-2006 (cenário 3)	Lei n.º 9.096/1995	Destaque de 29%: distribuídos proporcionalmente à bancada na Câmara de Deputados daqueles partidos que atingissem os requisitos mínimos do período para obter o funcionamento parlamentar; Os 71% restantes seriam distribuídos da seguinte forma: 1% equanimente e 99% proporcionalmente ao número de votos para a Câmara de Deputados
2006- presente (não entrou em vigor devido à declaração de inconstitucionalidade), (cenário 4)	Lei n.º 9.096/1995	1% equanimente; 99% na proporção dos votos à Câmara dos Deputados obtidos pelos partidos que atingiram os requisitos mínimos para funcionamento parlamentar.
13 de fevereiro de 2007 a 21 de março de 2007 (cenário 5)	Resolução n.º 22.506 do TSE	Primeiro destaque de 29%: distribuição proporcional à representação parlamentar filiada no início da legislatura; Segundo destaque de 29%: para os partidos com estatuto registrado no TSE e que tenham concorrido ou venham a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representantes em duas eleições consecutivas em, no mínimo, cinco Estados, obtendo, ainda, um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos e distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; 42% restantes: equanimente.
A partir de 22 de março de 2007 (cenário 6)	lei n.º 11.459/2007 (modificadora da lei n.º 9.096/1995)	5%: equanimente; 95%: na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a câmara dos Deputados

Fonte: elaborado pelo autor a partir de consulta à legislação.

Pela tabela acima, fica claro que até 1995 não houve mudanças naquilo que diz respeito aos critérios de distribuição do Fundo Partidário. É a partir de 1995 que as mudanças passam a ocorrer, alterando gradativamente os parâmetros de distribuição de recursos, até se

obter um cenário institucional de distribuição de recursos centrado nos maiores partidos. Com a impossibilidade de implementação de regras mais rígidas e a atuação da Justiça justamente em sentido contrário, novas regras são criadas, novamente concentrando recursos, mas dentro de limites menos rígidos do que os anteriores.

Existe, no entanto, um complicador. Ao mesmo tempo em que parece claro um movimento concentrador quando analisada isoladamente a proporção utilizada no rateio dos recursos, as mudanças no qualificador daqueles que se enquadram nas categorias distributivas não permite conclusões antecipadas. Não há como dizer, ou pelo menos não é prudente arriscar-se a tal, se a distribuição de recursos em 1971 era, efetivamente, mais igualitária do que em 1996, 2001 e 2007. O complicador está no fato de o que definia o valor a ser recebido em alguns períodos ser o tamanho da bancada na Câmara Federal e, em outros momentos, o número de votos. O movimento legislativo veio nesta direção, da substituição da variável “assentos na Câmara” pela “votos conquistados em eleições para a Câmara”. É sabido que o sistema eleitoral brasileiro possui distorções na representação parlamentar. Especialmente por conta das representações mínimas e máximas atribuídas aos Estados pela legislação, alguns estão sobre-representados e outros sub-representados. No entanto, esta distorção não afeta a análise aqui constante, uma vez que ela prejudica e beneficia partidos com participações semelhantes na Câmara de Deputados. A composição das bancadas padece de distorções intrínsecas à organização do sistema, mas estas desproporcionalidades afetam de maneira prejudicial também aos maiores partidos. Segundo Tafner (1996), o então Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM) era o partido que mais se beneficiava com as desproporcionalidades do sistema político-eleitoral brasileiro. Por outro lado, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT) – outros grandes partidos – tinham sua representação na Câmara Federal diminuída em relação àquela que seria obtida se levada em consideração tão somente o número de votos conquistados (Ibid.). A substituição do critério “tamanho da bancada” pelo “votos conquistados” na legislação que trata da distribuição do Fundo Partidário não pode ser vista, portanto, do ponto de vista de uma transferência de recursos de partidos menores para partidos maiores, ou vice-versa. Uma vez que a modificação beneficiou grandes partidos em detrimento de grandes partidos, houve apenas uma troca de regra sub-constitucional, de modo a corrigir distorções que não beneficiavam um ou alguns grandes *players*. Uma alteração de maior monta no sistema, que corrigisse as distorções de representatividade exigiria uma discussão muito mais ampla, pois envolveria alterações na Constituição e uma rediscussão da construção da federação brasileira. Por outro

lado, a simples adoção de regras diferenciadas para o rateio do Fundo Partidário pôde ser levada a cabo através de lei ordinária, de fácil aprovação quando são muitos os interessados, ainda mais quando estes possuem largas bancadas no Legislativo. Desta forma, a simples mudança de um critério distributivo baseado nos assentos para outro baseado nos votos angariados, não significa necessariamente um movimento de concentração. Ao contrário, partidos pequenos, que pela regra do coeficiente eleitoral não conseguem assentos na Câmara Federal e que – pelos critérios anteriores de distribuição – estariam excluídos do rateio da maior parcela do Fundo Partidário, pela regra da proporção dos votos conseguiram a inclusão neste rateio. No entanto, uma vez que diversos partidos grandes também se beneficiaram com esta mudança nas regras, é possível perceber o benefício alcançado pelos partidos menores mais como um efeito *spillover*<sup>29</sup> do que efetivamente uma conquista tributária do seu esforço político.

### 3.2 CENÁRIOS INSTITUCIONAL-LEGAIS DE DISTRIBUIÇÃO

Parece bastante claro, a partir da tabela 3.1 e de todo o recorrido até o momento, que a legislação brasileira efetivamente foi alterada ao longo dos anos naquilo que diz respeito à distribuição do Fundo Partidário. No entanto, a simples análise das leis que regulam e regularam a questão não fornece elementos suficientes para concluirmos por um processo de concentração ou de pulverização destes recursos. Para tal, é preciso perceber *in concreto* se os diferentes cenários provocam diferenças na distribuição e, em caso afirmativo, o quanto um cenário se afasta de outro. Não é preciso, porém, adentrarmos ainda na empiricidade dos montantes. Mais prudente é reconstruir modelos esquemáticos dos períodos, mostrando a realidade distributiva a partir de exemplos ideais que traduzem os artigos das leis em distribuição de recursos para os diferentes grupos de partidos políticos existentes em nosso sistema. É o que faremos.

Para tal empreitada, consideraremos um cenário fixo, tanto naquilo que diz respeito aos partidos registrados, aos partidos com representação na Câmara Federal, aos montantes do Fundo e, aos desempenhos dos partidos expresso em percentual de assentos conquistados e

---

<sup>29</sup> *Spillover*, termo corrente na Economia, significa que há literalmente um derramamento dos benefícios oriundos de um evento de modo a beneficiar outros agentes que não aqueles originalmente previstos.

percentual de votos válidos recebidos. Este cenário fixo será transladado para os diferentes arcabouços institucional-legais existentes na história da democracia brasileira recente, de modo que conseguiremos assim visualizar, de maneira confiável, se houve até o momento movimentos concentradores de recursos financeiros públicos ou não.

Dito isto, passemos à construção do cenário. Consideremos um sistema eleitoral-partidário com 29 legendas registradas junto ao TSE<sup>30</sup>. Destas, 21 partidos possuem ao menos um assento entre os 513 da Câmara Federal. Consideremos ainda que a previsão para distribuição para todos os anos seja constante em R\$ 100.000.000,00 (Cem milhões de reais), a serem entregues aos partidos conforme as regras vigentes no período. Os partidos, dentro do nosso cenário e tal como na realidade, conquistaram no hipotético ano de 200X diferentes proporções das vagas disponíveis na Câmara, bem como obtiveram desempenhos bastante diversos em termos de votos conquistados. Alguns partidos conquistaram muitos assentos, outros menos, e outros ainda não conseguiram eleger nem ao menos um representante. Os partidos podem ser classificados em cinco grupos: i) Partidos fortes, que detém mais de 10% dos assentos da Câmara Federal; ii) Partidos intermediários, que conquistaram uma proporção de assentos variável entre 5% e 10%; iii) Partidos Pequenos, os quais obtiveram uma representação entre 1% e 5% da Câmara de Deputados; iv) Partidos nanicos, com até 1% dos assentos e, finalmente, v) Partidos sem representação, que não elegeram nenhum representante<sup>31</sup>.

Em nosso esquema hipotético, cada grupo classificatório será transformado em um partido ideal, representativo de todos os partidos que podem ser colocados dentro de tal categoria. Assim, temos cinco partidos: i) Partido Forte (PF); ii) Partido Intermediário (PI); iii) Partido Pequeno (PP); iv) Partido Nanico (PN); v) Partido Sem-Representação (PSR). A cada partido é atribuído um número de assentos conquistados junto à Câmara Federal e um número de votos recebidos na eleição mais recente para a mesma Câmara. Os assentos

---

<sup>30</sup> Dados de 2006.

<sup>31</sup> Esta classificação é tributária ao trabalho de Tafner (1996), embora haja algumas diferenças. Tafner coloca como condição classificatória aos partidos não apenas um percentual mínimo de assentos conquistados, mas também uma representatividade territorial. Este último requisito, todavia, não tem utilidade para a compreensão da distribuição do Fundo Partidário, uma vez que não encontra correspondência com as exigências da legislação, mesmo no período em que o funcionamento parlamentar esteve condicionado a algum desempenho naquilo que diz respeito à distribuição de votos pelos Estados da federação. Além disso, como trabalharemos com a média de cada um dos grupos de partidos, apenas a consideração do percentual de assentos ou de votos conquistados já é suficiente para a aplicação da legislação. Isto simplifica o modelo e simplifica a análise. Por essa razão, desconsideramos o requisito de distribuição territorial, nos apropriando da terminologia de Tafner e vinculando-a apenas ao requisito “proporção de representação na Câmara Federal”. Além disso, acrescentamos uma quinta possibilidade classificatória ao esquema de Tafner, a dos partidos sem representação. Tal categoria não faz sentido no trabalho original do autor, mas aqui é importante a previsão de partidos que, apesar de receberem votos, não conquistam cargos na deputância federal.

atribuídos a cada partido e o seu número de votos conquistados não são escolhidos aleatoriamente, mas correspondem a uma média dos resultados destas variáveis atingidos pelos partidos que se enquadrariam nos rótulos propostos pelo seu desempenho nas eleições de 2006. Da mesma forma, os dados de número de partidos registrados e de partidos com assentos refletem a realidade mais atualizada da Câmara Federal<sup>32</sup>. Cada um dos nossos partidos ideais (PF, PI, PP, PN, PSR) e o seu desempenho reflete uma média do desempenho dos partidos classificáveis dentro destes rótulos nas eleições para Deputado Federal no ano de 2006. Para simplificar os cálculos de alguns dos cenários mais adiante, consideremos que os 24 partidos existentes no sistema e que não foram considerados no nosso esquema, podem ser classificados dentro do mesmo sistema proposto e que possuem exatamente o mesmo desempenho que o partido ideal que dá nome ao grupo. Temos, dessa forma, quatro partidos fortes, dois partidos intermediários, sete partidos pequenos, oito partidos nanico e oito partidos sem representação, todos com o mesmo desempenho que o partido que dá nome ao grupo<sup>33</sup>. Este é o esquema que será testado em cada um dos quadros institucional-legais de nossa história recente.

Assim, supondo tudo o mais constante, os resultados eleitorais hipotéticos dos cinco partidos ideais a serem comparados em seus desdobramentos distributivos de recursos do Fundo Partidário estão expressos na tabela a seguir:

Partido	Assentos conquistados (em %)	Votos conquistados (em %)
Partido Forte (PF)	14,81	13,50
Partido Intermediário (PI)	6,63	6,65
Partido Pequeno (PP)	3,51	3,71
Partido Nanico (PN)	0,39	0,67
Partido Sem Representação (PSR)	0	0,17

O desempenho da tabela 3.2 será, a partir de agora, aplicado às diferentes realidades institucional-legais brasileiras, de modo que possamos perceber se houve algum movimento na distribuição dos recursos do Fundo Partidário em um sentido que privilegiasse algum dos perfis de partidos em detrimento de outros.

<sup>32</sup> Utilizamos a distribuição baseada nos resultados das eleições, e não na posse.

<sup>33</sup> Como trabalhamos com as médias, isso é possível.

### 3.2.1 Antes da lei n.º 9.096/1995

Até a promulgação da lei 9.096, em 1995, houve apenas duas leis que trataram da distribuição do Fundo Partidário. No entanto, ambas utilizaram exatamente os mesmos critérios, de tal forma que podemos colocá-las dentro de um mesmo cenário. Tanto na lei 4.740/1965 quanto na lei 5.682/1971 o Fundo Partidário era dividido da seguinte forma: 20% distribuídos em parcelas iguais a todos os partidos, mesmo entre aqueles sem representação parlamentar, e os 80% restantes divididos proporcionalmente às bancadas dos partidos na Câmara Federal. Assim, o rateio dos recursos financeiros entre os nossos partidos hipotéticos obedeceriam às seguintes proporções:

Tabela 3.2.1 Distribuição Hipotética dos Recursos do Fundo Partidário antes da Lei n. 9.096/1995			
Partido	Distribuição Equânime (em % do total)	Distribuição proporcional (em % do total)	Percentual total apropriado
PF	0,69	11,85	12,54
PI	0,69	5,3	5,99
PP	0,69	2,81	3,50
PN	0,69	0,31	1,00
PSR	0,69	0	0,69

Durante todo o período compreendido entre 1965 e parte de 1995, enquanto houvesse multipartidarismo, a distribuição de recursos do Fundo Partidário se comportou – no nosso modelo - como mostrado na tabela 3.2.1. Todos os partidos se apropriaram igualmente de 0,69% do fundo em um primeiro momento. O que efetivamente diferencia a repartição é a utilização da proporção da bancada como critério distributivo. Ao final, o PF recebeu 12,54% dos recursos, o PI se apropriou de 5,99%, o PP de 3,50%, o PN recebeu 1,00% e o PSR foi beneficiado com 0,69% dos recursos do fundo. É desta repartição que partimos para comparações com os cenários que viriam nos momentos posteriores.

### 3.2.2 Durante a vigência da lei n.º 9.096/1995: primeira legislatura (1995-1999)

A partir de 20 de setembro de 1995, novas regras de transição começam a ser implementadas, com o objetivo de, ao final de 2006, iniciar a adoção de normas definitivas para o funcionamento parlamentar e o rateio do Fundo Partidário. A lei 9.096 prevê para a primeira legislatura, a aplicação de um destaque em benefício dos partidos que possuam representação na Câmara. Além disso, pela primeira vez um desempenho mínimo é exigido para a obtenção do pleno funcionamento parlamentar, o qual afeta a distribuição dos demais 71% dos recursos. São ainda requisitos de pequena monta, mas suficientes para afetar diversos partidos. No nosso exemplo hipotético, além do PSR, apenas o Partido Nanico (PN) não conseguirá atingir tais requisitos mínimos. A distribuição percentual do Fundo para o período 1995-1999 se configurou da seguinte forma:

Partido	Destaque de 29% (em % do total)	Distribuição Equânime (em % do total)	Distribuição proporcional (em % do total)	Percentual total apropriado
PF	4,29	0,0245	10,17	14,48
PI	1,92	0,0245	5,01	6,95
PP	1,02	0,0245	2,80	3,84
PN	0,11	0,0245	0	0,13
PSR	0	0,0245	0	0,02

A implementação da regra de destaque aumenta a proporção dos recursos destinados àqueles partidos com representação parlamentar e, mesmo entre estes, exclui os partidos menores, que não atingiram requisitos mínimos de representatividade, de tal forma que – no nosso exemplo – PSR e PN tiveram sua participação no rateio severamente diminuída (em 96,45% e 87,00 %, respectivamente). Por outro lado, o PF ampliou sua proporção na apropriação do Fundo em 15,47%; o PI também foi beneficiado com um aumento na sua fatia de 16,03%. Para o PP, sua fatia sofreu um incremento em 9,71%.

### 3.2.3 Durante a vigência da lei n.º 9.096/1995: segunda e terceira legislaturas (1999 a 2006)

A partir da segunda legislatura sob a lei n.º 9.096/1995, outras mudanças foram introduzidas naquilo que diz respeito à distribuição do Fundo Partidário. O destaque de 29% permaneceu, mas com critérios distributivos diferenciados. Passaram a ser distribuídos na proporção dos votos conquistados, mas apenas àqueles partidos que atingiam as exigências mínimas de funcionamento parlamentar, mais exigentes do que no período imediatamente anterior. No nosso esquema hipotético, novamente o PSR e o PN não atingiram os requisitos mínimos legais para terem direito ao destaque. A distribuição para o período considerado ficou assim:

Distribuição Hipotética dos Recursos do Fundo Partidário sob a Lei n. 9.096/1995 (1999 a 2006)				
Partido	Destaque de 29% (em % do total)	Distribuição Equânime (em % do total)	Distribuição proporcional (em % do total)	Percentual total apropriado
PF	4,2	0,0245	10,17	14,39
PI	2,07	0,0245	5,01	7,10
PP	1,15	0,0245	2,8	3,97
PN	0	0,0245	0	0,02
PSR	0	0,0245	0	0,02

À primeira vista, os partidos maiores não se beneficiaram com as novas regras. A apropriação percentual de recursos, no nosso esquema, manteve-se praticamente inalterada. No entanto, como veremos mais adiante, ainda que nossos partidos ideais não demonstrem, houve mudanças importantes na distribuição quando da modificação deste quadro. Tais mudanças, porém, são aqui encobertas pelo véu da média, que não permite um exame individualizado dos partidos dentro de cada faixa classificatória.

### 3.2.4 Previsão original da lei n.º 9.096/1995 para distribuição após 2006

Com a declaração de inconstitucionalidade por parte do STF de diversos dispositivos da lei n.º 9.096/1995, a terceira e derradeira etapa, cuja implementação estava originariamente prevista para o período após as eleições de 2006, acabou não se concretizando. No entanto, a mudança ocorreu por um fator até certo ponto externo - a manifestação do Poder Judiciário - ainda que provocado por partidos que se sentiram prejudicados pelos requisitos impostos pela lei. Segundo o texto original, a partir de 2006 não haveria mais destaques na distribuição do fundo, que obedeceria a uma proporção 1%/99%. No nosso exemplo construído, a distribuição prevista se comportaria da seguinte forma:

Tabela 3.2.4 Distribuição Hipotética dos Recursos do Fundo Partidário sob a previsão original da lei n. 9.096/1995 para o período após 2006			
Partido	Distribuição Equânime (em % do total)	Distribuição proporcional (em % do total)	Percentual total apropriado
PF	0,03	19,91	19,94
PI	0,03	9,81	9,84
PP	0,03	0	0,03
PN	0,03	0	0,03
PSR	0,03	0	0,03

O requisito mínimo de 5% de votos na eleição para Deputado Federal impunha uma severa restrição a todos os que estivessem abaixo de tal desempenho. Isto afetaria diretamente os partidos sem representação, os partidos nanicos e os partidos pequenos, que seriam excluídos da repartição de 99% dos recursos do Fundo Partidário. Uma vez que os votos daqueles que não atingiram a marca dos 5% não possuem qualquer utilidade, são desconsiderados quando do rateio entre os que detém direito aos 99%. Como resultado, há uma alavancagem dos percentuais apropriados pelos partidos fortes e intermediários, uma vez que a inabilitação dos partidos menores ao rateio lhes cria um benefício indireto, aumentando o peso das suas proporções de votos. No exemplo proposto, PSR, PN e PP têm de se contentar com o rateio igualitário de 1% do Fundo entre os 29 partidos registrados. Por outro lado, PF e PI ampliam consideravelmente seus recursos, 38,57% no caso do PF e 38,59% no do PI. Isto acontece porque os recursos que não serão distribuídos para os partidos que não atingirem as

exigências mínimas não recebem outro destino que não o rateio entre os que atingiram estas mesmas exigências. Assim, há menos partidos habilitados a receber os valores, mas estes mantiveram-se constantes. Como resultado, a fatia daqueles que estão aptos a participar do rateio proporcional cresce consideravelmente. Esta seria a distribuição que vigeria no país após as eleições de 2006, no entanto, por conta da inconformidade de partidos que se consideraram prejudicados pelas novas regras previstas, o STF sustou a possibilidade de distribuição dos recursos do Fundo Partidário segundo a proporção 1%/99%. Esta regra, prevista na lei n.º 9.096/1995 jamais chegou a ser implementada. Por outro lado, a decisão do STF levou o TSE a editar resolução trazendo uma nova sistemática distributiva. É o próximo cenário que montaremos.

### 3.2.5 Interpretação distributiva do TSE (resolução n.º 22.506)

Por conta do vácuo deixado pela decisão do STF ao declarar a inconstitucionalidade de uma série de dispositivos da lei n.º 9.096/1995, o TSE foi levado a se manifestar sobre quais regras distributivas do Fundo Partidário efetivamente estavam em vigor. Com a impossibilidade de se aplicar a concentradora previsão original da lei, os ministros do Tribunal se decidiram por uma interpretação justamente em sentido contrário àquela que prevaleceria se o STF não houvesse se manifestado. Assim, aplicada ao nosso exemplo, a distribuição dos recursos, segundo o TSE, teria a seguinte configuração:

Partido	Primeiro destaque de 29% (em % do total)	Segundo destaque de 29% (em % do total)	Distribuição equânime (em % do total)	Percentual total apropriado
PF	4,29	4,2	1,45	9,94
PI	1,92	2,07	1,45	5,44
PP	1,02	1,15	1,45	3,62
PN	0,11	0	1,45	1,56
PSR	0	0	1,45	1,45

É visível o rompimento com a tendência concentradora anterior. O Partido Forte e o Partido Intermediário foram negativamente afetados pelos novos critérios distributivos. Por

outro lado, os demais partidos foram beneficiados, tendo suas fatias do Fundo Partidário bastante ampliadas. De todos os cenários analisados, este é o menos concentrador. No entanto, sua vigência foi por demais curta, sendo imediatamente substituídos pela lei n.º 11.459/2007.

### 3.2.6 Distribuição após a lei n.º 11.459/2007

Após a decisão do TSE que estabeleceu novas regras para a distribuição do Fundo Partidário, não tardou a reação por parte do Legislativo, sendo aprovada muito rapidamente uma nova lei substituindo as regras previstas na resolução nº 22.506 do TSE. Se a resolução rompeu com um processo crescente de concentração na apropriação dos recursos por parte dos maiores partidos, a nova lei afastou a distribuição mais pulverizada imposta externamente, por parte do Poder Judiciário ao sistema político-partidário. No entanto, é possível perceber que a lei nº 11.459/2007 não estabelece os mesmo níveis de concentração de recursos anteriores, como fica claro na tabela abaixo:

Tabela 3.2.6 Distribuição Hipotética dos Recursos do Fundo Partidário sob a lei n. 11.459/2007			
Partido	Distribuição Equânime (em % do total)	Distribuição proporcional (em % do total)	Percentual total apropriado
PF	0,17	12,83	13
PI	0,17	6,32	6,49
PP	0,17	3,52	3,69
PN	0,17	0,64	0,81
PSR	0,17	0,16	0,33

De fato, a partir da tabela acima depreende-se que há uma reação em relação à desconcentração proposta pelo TSE. Se, a partir da resolução daquela corte, o PF receberia 9,94% do fundo e o PSR ficaria com 1,45% do montante do rateio, com a nova lei os percentuais passam a ser de 13,00% e 0,33%, respectivamente. No entanto, se há um retorno a uma distribuição mais concentrada, ela não atinge os níveis posteriores à publicação da lei nº 9.096/1995. Ao contrário, a concentração volta a níveis muito próximos do período anterior a esta lei, ou seja, ao período até 1995. Este cenário seria, a princípio, incompatível com uma teoria que pressupunha uma atuação cartelizada por parte dos principais partidos políticos

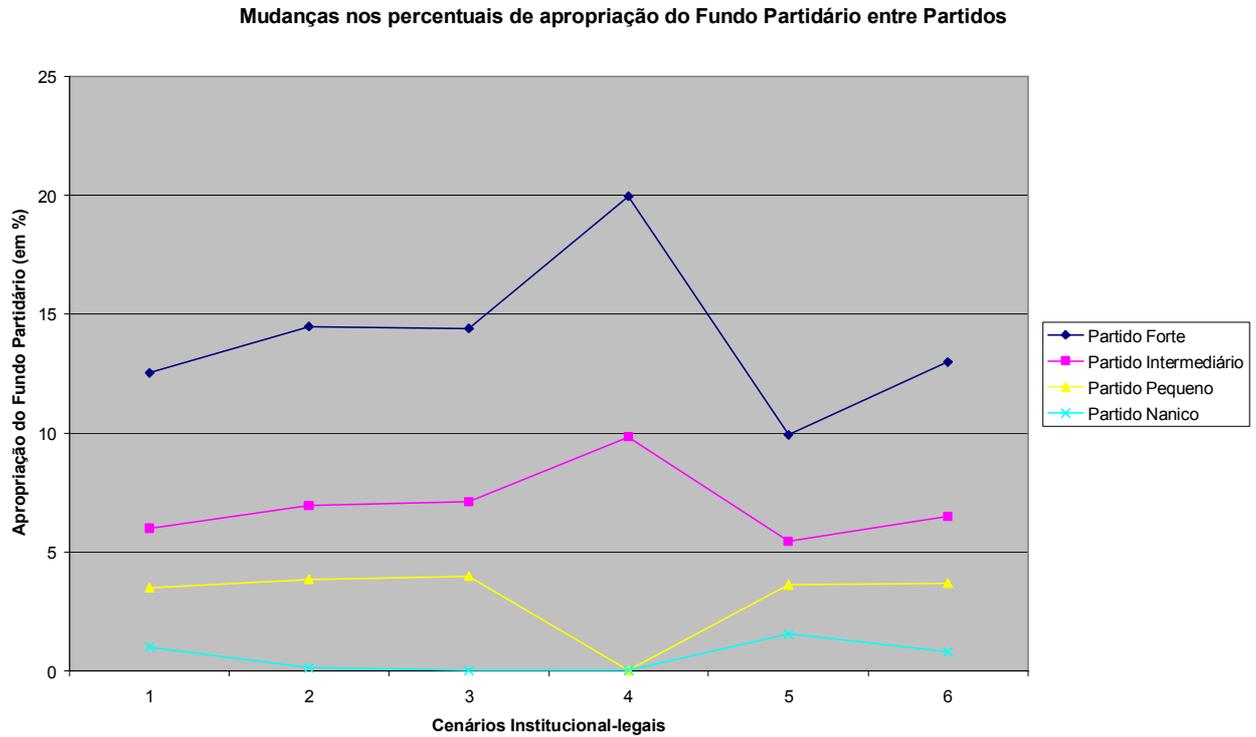
existentes e atuantes dentro de um sistema, pois se isolarmos tão somente dois recortes temporais – antes de 1995 e após 2007 – e analisarmos as proporções do Fundo Partidário apropriadas por cada tipo de partido (forte, intermediário, pequeno, nanico e sem representação), inexistem movimentos significativos de concentração em favor daqueles partidos maiores. Este é um ponto bastante interessante e nos debruçaremos sobre ele no próximo item.

### 3.3 MOVIMENTOS DE CONCENTRAÇÃO E DISPERSÃO NA DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO

As modificações no arcabouço institucional-legal do sistema político-partidário brasileiro, naquilo que diz respeito à distribuição do Fundo Partidário podem ser divididas, conforme todo o exposto acima, em seis momentos diferentes. Conforme o argumento proposto originariamente por Katz e Mair, deveria ser possível perceber um aumento nos benefícios àqueles partidos participantes de um sistema cartelizado. Os partidos já consolidados, portanto, deveriam se beneficiar mais dos fundos públicos do que os partidos menores, entrantes na competição, ou partidos sem representação legislativa. Uma boa maneira de observar isto é a partir da concentração ou dispersão da distribuição dos recursos do Fundo Partidário. Seguindo a lógica de um cartel, os partidos maiores deveriam se apropriar de fatias maiores da distribuição. E mais, deveria ser visível um movimento crescente nesta apropriação. Em outros termos, deveria haver uma migração dos recursos dos partidos menores para os partidos maiores, fortalecendo relativamente ainda mais estes em relação àqueles.

O gráfico abaixo ilustra o percentual do fundo apropriado pelo nosso tipo ideal Partido Forte e pelos três tipos imediatamente abaixo, nos seis diferentes momentos ocorrentes desde a década de 1970.

Gráfico 3.3



Legenda: Cenário 1: até 1995; Cenário 2: 1995-1999; Cenário 3: 1999-2006; Cenário 4: 2006-presente (não entrou em vigor); Cenário 5: fevereiro a março de 2007; Cenário 6: após março de 2007.

A partir do comportamento do gráfico, é possível observar algumas coisas, feitas as devidas ressalvas. Em relação à apropriação por parte do PF – e por consequência, de todos os partidos fortes – a entrada em vigor da lei n.º 9.096/1995 inaugura um claro movimento de aumento da concentração. No período 1995-1999, há um aumento da apropriação por parte destes partidos dos recursos do fundo em relação ao arcabouço institucional-legal anterior. O crescimento da participação destes partidos no rateio é de 15,47%. Na legislatura seguinte, que compreende os anos 1999-2002, há, em número agregados, uma certa estabilidade. Não parece haver um movimento de crescente concentração, tampouco de declínio nas proporções apropriadas. No entanto, uma importante mudança dificulta a análise. É nesta legislatura que ocorre uma mudança importante no modo como é calculado o rateio do fundo. Até então, o parâmetro para distribuição da maior parte dos recursos era baseado no número de assentos conquistados na Câmara Federal. A partir de 1999, no entanto, o cálculo passa a ser baseado no número de votos conquistados na eleição para a deputância federal. Esta mudança beneficiou marginalmente os partidos menores e prejudicou, no agregado, os partidos fortes.

No entanto, é preciso fazer uma importante ressalva. Nem todos os partidos fortes foram afetados por tal mudança. Ou melhor, todos os partidos fortes foram afetados, mas nem todos foram afetados *negativamente*. Na realidade, ela foi benéfica para a maioria dos partidos fortes. Apenas o Partido da Frente Liberal (PFL, atual Democratas – DEM) foi afetado negativamente. O PFL, pelo perfil dos seus redutos eleitorais, se beneficiou durante muitos anos das desproporcionalidades de nosso sistema eleitoral, possuindo uma bancada na Câmara Federal bastante superior àquela que seria possível se tais desproporções inexistissem. Tafner (1996) ilustrou muito bem essa questão. Entre os partidos prejudicados pela sobre-representação das regiões bastiãs do pefelismo estariam, como as simulações de Tafner (Ibid.) deixaram claras, o PSDB, o PMDB e o PT. Isto significa que, ainda que na média os partidos fortes não tenham ampliado a fatia do grupo na repartição do fundo, dentro do grupo houve um movimento em detrimento do PFL e em benefício dos demais partidos fortes. Isto pode explicar, em grande parte, a aparente irracionalidade em se adotar medidas que, a princípio, não beneficiam o grupo dos principais partidos. De fato, a substituição do parâmetro “assentos conquistados” por “votos conquistados” beneficiou a maioria dos partidos fortes, todos menos um, o PFL. Os efeitos sobre os partidos pequenos, nanicos e sem representação desta troca não são irrelevantes, mas podem estar muito mais associados a um efeito de derramamento dos benefícios ou *spillover* sobre estes partidos do que qualquer outra coisa.

O grande salto na concentração de recursos aconteceria se a previsão original da lei nº 9.096/1995 houvesse, de fato, sido aplicada a partir de 2006, conforme ditava o texto aprovado em 1995. A imposição de cláusula de barreira ampliaria consideravelmente os recursos disponibilizados aos partidos fortes e aos partidos intermediários. Este cenário é o quarto do gráfico acima e mostra dois movimentos em contraposição. Por um lado, partidos fortes e intermediários apresentariam forte incremento na apropriação proporcional do fundo. Por outro, é visível o declínio na apropriação por parte dos partidos menores. A cláusula de barreira e uma distribuição na proporção 1%/99% dividiriam claramente o cenário político-partidário brasileiro entre partidos beneficiados com amplas fatias do Fundo Partidário e partidos com participação muito diminuta no rateio. Se fôssemos restringir nossa análise até este momento, ainda não poderíamos dizer que existiu uma ação cartelizada de alguns partidos para se beneficiar do Fundo Partidário em detrimento de outros. Faltaria, entre outras coisas, adentrar na aprovação da lei para examinar como cada partido votou e se há uma divisão cristalina entre prejudicados e beneficiados pelas novas regras. No entanto, o que se pode dizer até aqui é que há indícios. A crescente concentração desde o primeiro cenário considerado até o quarto (ainda que este tenha sido tão somente potencial) corroboraria com

esta tese. No entanto, os cenários que viriam logo após complicam um pouco a análise, deixam mais nebulosa qualquer conclusão e tornam tudo mais interessante.

O quinto cenário é o estabelecido a partir da declaração, por parte do STF, da inconstitucionalidade de uma série de pontos da lei n.º 9.096/1995 e da publicação da resolução n.º 22.506 do TSE. A queda na concentração é considerável e os partidos fortes são justamente os mais prejudicados. Há, neste cenário, uma maior proximidade entre as proporções apropriadas pelos diferentes grupos de partidos. Nunca os partidos fortes se apropriaram de tão pouco do fundo partidário e nunca os partidos pequenos se apropriaram de tanto. De fato, a redução na apropriação por parte dos partidos fortes em relação ao arcabouço imediatamente revogado foi superior a 50%, e a dos partidos intermediários se reduziu em cerca de 45%. Os partidos pequenos, por outro lado, em comparação com a fatia que lhes seria destinada pelo texto original da lei 9.096/1995, tiveram um incremento de nada menos do que 12.000%. Os partidos pequenos e os sem representação se contentariam com aumento na participação do rateio de 5.200% e 4.833%, respectivamente. Mesmo quando comparamos a distribuição pensada pelo Judiciário com a vigente até 1995, ela é menos concentrada. Há aqui definitivamente uma quebra com qualquer movimento concentrador que pudesse estar se fazendo presente desde 1995. À primeira vista, quem olhasse tão somente o comportamento da curva de apropriação proporcional do Fundo Partidário (gráfico 3.3), não teria dúvida da inexistência de qualquer movimento por parte dos partidos políticos, ou melhor, de alguns destes partidos, no sentido de beneficiar mais uns do que outros no que diz respeito à repartição dos recursos. A partir de 2007 a concentração seria bastante inferior aos anos anteriores. Mais ainda, seria a menor da história do fundo partidário brasileiro. Tal conclusão, no entanto, padece de uma clara miopia na análise. De fato, a concentração atingiu níveis bastante inferiores, mas sua causa é eminentemente externa. Em outros termos, aquilo que deu origem à vertiginosa queda na concentração foi um choque externo, com origem em outro poder: o Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal, provocado pelos partidos menores – insatisfeitos com a nova legislação – desempenhou papel decisivo na impossibilidade de aumento da concentração dos recursos do fundo partidário. Quando adentramos nos votos dos Ministros do Tribunal proferidos na ADI 1.351-3 fica clara a preocupação com a impossibilidade de sobrevivência dos partidos menores frente às regras previstas na lei objeto da ADI. O argumento básico para a decisão de interromper um processo concentrador e revertê-lo de maneira tão afrontosa baseou-se, conforme se depreende dos registros do julgamento, essencialmente em dois pontos: o enfoque da proteção ao multipartidarismo e a proteção às

minorias (STF, 2007). Na visão dos Ministros, a lei n.º 9.096/1995 deixaria à míngua grande parte dos partidos brasileiros, inviabilizando a representação parlamentar das minorias em detrimento de alguns grandes partidos. Assim, os partidos menores<sup>34</sup> e as novas siglas, como o PSOL, por exemplo, jamais poderiam deixar sua condição embrionária (STF, 2007). Dentro desta perspectiva, o enxugamento do número de partidos caberia ao povo, na sua vontade, de quem emanaria o poder, e não ao arbítrio de alguns partidos, especialmente aqueles que mais se beneficiariam com tal situação (Ibid.). Eis, portanto, o porquê da queda na concentração da apropriação dos recursos do fundo partidário no quinto cenário proposto: a manifestação do Poder Judiciário.

O sexto cenário é o existente a partir da publicação da lei n.º 11.459/2007. Pode-se observar um novo movimento concentrador, mas em níveis bastante inferiores aos dos arcabouços previstos na lei n.º 9.096/1995. De modo geral, os patamares de concentração na apropriação do fundo são, a partir de 2007, bastante próximos aos vigentes até 1995, de modo que todo o movimento concentrador de meados da década de 1990 até a metade dos anos 2000 esvai-se em uma nova realidade distributiva, menos concentradora e que, aparentemente, não revela sinais de nova inflexão. Sobre a lei mais recente e suas circunstâncias, é preciso tecer algumas breves – porém importantes – observações. De fato, a lei n.º 11.459/2007 foi gestada e aprovada pelo Legislativo. Além disso, seu efeito prático foi um retorno a níveis de concentração na apropriação anteriores a 1995, ou seja, razoavelmente concentrados. No entanto, ainda que – à primeira vista – não haja novamente interferência externa, isto não é verdadeiro. Mais uma vez, a influência do Judiciário se fez sentir quando da aprovação desta nova lei. No corpo da decisão do STF sobre a inconstitucionalidade de partes da lei n.º 9.096/1995, a corte deixa clara a sua intenção em limitar o legislador, de modo que a lei que sobreviesse no que diz respeito à matéria respeitasse essencialmente os princípios do pluripartidarismo e da liberdade de criação de partidos (STF, 2007). Este respeito seria não apenas formal, mas principalmente substancial. Em outros termos, as limitações aos partidos deveriam ser as mais brandas possíveis, de modo a garantir a representatividade das minorias e a possibilidade de novos partidos emergirem de uma situação embrionária e se consolidarem como novos atores políticos relevantes.

Assim, ainda que indiretamente, a influência do Judiciário na distribuição dos recursos do Fundo Partidário a partir de 2007 se faz presente, não através de atuação legislativa direta,

---

<sup>34</sup> Sempre que utilizarmos o termo “partidos menores”, estamos nos referindo a partidos com menos de 5% dos assentos da Câmara Federal. “Partidos maiores”, por sua vez, são os partidos fortes, com 10% ou mais de representação naquela casa, e os intermediários, com mais de 5% e menos de 10%.

mas sim ao expor claramente ao legislador os limites aos quais está sujeito. O Judiciário deixou claro, quando do julgamento da ADI 1.351-3, que não haveria espaço institucional para o favorecimento de alguns partidos em detrimento de outros. Se havia qualquer intenção cartelizante – e o texto original da lei 9.096/1995 mostrava alguns indícios disto – esta ficou impossibilitada pela atuação de outro Poder. O sistema de freios e contrapesos funcionou, no caso brasileiro, em favor dos partidos menores. Sem terem caminhos concentradores disponíveis e tendo que respeitar uma fragmentação político-partidária imposta externamente, não coube ao legislador outra alternativa que a criação de nova lei tratando da distribuição do Fundo Partidário em níveis distributivos próximos àqueles vigentes antes de 1995.

### 3.4 APOIO DOS PARTIDOS ÀS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO

Nos seis cenários institucional-legais analisados acima, existem dois momentos em que há a entrada em vigor de nova legislação tratando dos critérios de rateio do Fundo Partidário. Compreender como os partidos se comportaram quando da discussão e aprovação destas leis ajudará a alçarmos alguma luz sobre a existência ou não de uma divisão entre grandes partidos de um lado, e os demais de outro.

A lei 9.096/1995 – fundamental para a compreensão dos interesses partidários na discussão sobre distribuição de recursos públicos aos partidos - tem sua origem no Projeto de Lei 1.670, de 1989, cuja autoria é do Deputado Paulo Delgado, do PT de Minas Gerais. O projeto original, no entanto, guarda poucas semelhanças com o texto final publicado. A proposta de rateio do Deputado petista era que 50% do fundo fosse repartido igualmente entre todos os partidos e que os 50% restantes obedecessem ao critério de proporcionalidade da bancada na Câmara Federal (DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, 1989). A justificativa para a sugestão de tais critérios se baseava no “princípio da mais ampla liberdade para os partidos, que norteou o Constituinte” (Ibid., p. 827). A postura do Partido dos Trabalhadores ao longo dos anos seguintes iria se modificar, conforme o partido conquistava espaço político e assentos no Legislativo. Após as eleições de 1986, o PT detinha tão somente 16 assentos na Câmara Federal, o que o colocava no grupo de partidos pequenos, com 3,3% das cadeiras disponíveis (NICOLAU, 2006). Em 2006, sua proporção de assentos conquistados era de 16,2%, o que o colocava no grupo dos partidos fortes. Estas mudanças

parecem ser importantes para explicar as diferentes posturas defendidas por este partido ao longo dos anos.

Da proposta original do deputado Paulo Delgado, muito pouco resistiu. Ainda na primeira tramitação pelas comissões na Câmara de Deputados, foi apresentado substitutivo ao projeto de 1989. O Senado Federal, quando discutiu a matéria, apresentou novo substitutivo, o qual foi parcialmente rejeitado pela Câmara. É possível perceber alguns padrões comportamentais nos partidos envolvidos, especialmente quando a aprovação do projeto se tornou mais iminente. Ao final de 1992 foi aprovado requerimento de urgência para apreciação do projeto. Ao contrário do que se poderia imaginar, cerca de três anos antes da aprovação, também alguns líderes de partidos menores assinaram o requerimento pedindo urgência. E mais, quando da sua tramitação na Comissão Especial de Legislação Eleitoral e Partidária, partidos menores com representação na comissão, votaram pela aprovação do texto oferecido pelo relator, que já previa uma repartição com a proporção 1%/99%. Nesta comissão, o projeto foi aprovado por unanimidade, também com a concordância dos partidos menores (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 1993). Suas atitudes perante o projeto viriam a se modificar, contudo, conforme a aprovação se aproximasse.

A partir de agosto de 1995, durante a discussão em turno único do substitutivo do Senado Federal na Câmara dos Deputados, torna-se um tanto clara a divisão entre dois grupos de interesse. De um lado, os partidos menores atuam de maneira coesa na tentativa de retirar a urgência urgentíssima que dotava o projeto. De outro, os partidos maiores insistem na manutenção da urgência urgentíssima e na votação da matéria. No entanto, esta contraposição nem sempre foi dotada de contornos perfeitamente estabelecidos. Na sessão do dia 27 de junho de 1995, líderes de partidos pequenos e intermediários submeteram requerimento de retirada da ordem do dia do projeto de lei 1.670/1989. Entre os maiores partidos que assinaram o requerimento, destacavam-se o PT, PDT e PP, todos partidos intermediários à época. No entanto, o líder do PFL<sup>35</sup>, Deputado Inocêncio Oliveira, juntou-se ao coro, afirmando que

esse projeto deveria ser adiado por cinco sessões, possibilitando que, durante o mês de agosto, possamos retomar esses entendimentos e colocar a matéria, que é muito importante, em votação.

Faremos as reformas econômica, tributária, previdenciária e administrativa, ou seja, a reforma do Estado, mas não poderemos deixar de fazer a reforma partidária e eleitoral, a fim de completarmos as mudanças que desejamos para a sociedade e para o país (DCN, 1995a, p. 14340).

---

<sup>35</sup> Partido com a segunda maior bancada à época (NICOLAU, 2006).

Assim, não se pode falar ainda em uma dicotomia perfeita entre partidos com interesses contrários. No entanto, é visível a preocupação por parte dos grandes partidos em votar tão logo quanto possível a matéria. Na mesma sessão que o Deputado pefelista se manifestou, também PMDB e PT usaram da palavra para apelar que o projeto fosse votado logo. Os demais partidos cujos deputados se manifestaram, mostraram-se contrários à qualquer votação, por a considerarem apressada (DCN, 1995a).

Em agosto, o projeto 1.670/1989 retornou à pauta. Novamente alguns partidos menores tentaram retirá-lo da pauta através de requerimento assinado pelos líderes do PPR e do bloco PL/PSC/PDC. Durante a discussão, fica evidente a tensão sobre as perspectivas futuras dos partidos menores. O deputado do PV, Fernando Gabeira, ao discursar, expôs a preocupação dos partidos menores:

Sr. Presidente, é sempre muito delicado fazer discurso quando as armas estão apontadas contra nós; todos já passaram por esta experiência. É difícil, e temos de ter muita habilidade neste momento.

(...)

O Deputado João Almeida, na televisão, tem tido um papel inteligente e brilhante, mas extremamente negativo para os pequenos partidos, porque sempre anuncia, direta ou indiretamente, o nosso fim, como se fosse um Antônio Conselheiro, prometendo que o paraíso é o PMDB, o PFL ou o novo partido do Maluf.

O Deputado João Almeida compreenderá que, no momento, esse debate nos dividirá, colocando-nos em grande constrangimento (DCN, 1995b, p. 18509).

Mesmo aliados tradicionais viram-se ocupando posições opostas no que diz respeito aos interesses relativos ao projeto em questão. Foi o que aconteceu com o PC do B e o PT. A divergência entre os aliados históricos ficou clara na fala do Deputado Aldo Rebelo, do PC do B, quando este afirmou que

gostaria de publicamente lamentar que o Partido dos Trabalhadores adote tal posição diante de matéria de tão grande importância para a vida democrática do país<sup>36</sup>, posição esta que impede que partidos como o PCdoB possam discutir, de maneira mais democrática e aberta, a matéria em curso do interesse não do PCdoB, mas da própria sociedade brasileira (DCN, 1995b, p. 18510).

Outro Deputado do PC do B, ao questionar o discurso do líder do PMDB, resumiu o receio dos partidos menores da sua não-sobrevivência:

Sr. Presidente, gostaria de fazer referência às palavras do Líder do PMDB dizendo que a questão de fundo é a necessidade de fazer um expurgo do processo político neste país. A questão foi abordada de forma transparente pelo ilustre Líder do PMDB, mas, no meu entender, de forma antidemocrática, porque se dito para a imprensa que é preciso acabar com as legendas de aluguel. Mas, com tal pretexto, esse discurso vai acabar com partidos que têm tradição de luta política, que lutaram pela consolidação da democracia. Na minha terra tive oportunidades de ouvir declarações do Deputado João Almeida, Relator dessa matéria, dizendo que não há

<sup>36</sup> O Deputado se referia à posição do PT de manter a urgência urgentíssima do projeto.

prejuízo para a democracia acabar-se com o PCdoB. (...) *Esse discurso que defende o enxugamento da estrutura partidária tem por objetivo criar uma ditadura partidária, uma oligarquia partidária, em que alguns poucos partidos, manietados por uma estrutura rígida, imporiam decisões a este Congresso* (DCN, 1995b, p. 18511). Grifo nosso.

Depois de iniciada a votação do requerimento do qual fora signatário, o Líder do PPR questionou a atuação dos partidos maiores:

Sr. Presidente, estou realmente surpreso com a posição que os grandes partidos estão adotando. Todos eles têm conhecimento de que há sobre a mesa um requerimento subscrito por 180 Deputados solicitando a retirada da urgência urgentíssima desse substitutivo do Senado Federal. E, não obstante, querem impedir sua votação e precipitar a aprovação do projeto (DCN, 1995b, p. 18513).

Mesmo após grande mobilização dos partidos menores, seu objetivo de retirar a urgência urgentíssima do projeto e rediscuti-lo, de maneira mais vagarosa, não perseverou. Votaram contra a retirada da urgência apenas quatro partidos: PMDB, PFL, PSDB e PT (Ibid.). Juntos, estes quatro partidos possuíam nada menos do que 60% dos assentos disputados nas eleições de 1994. Ao fim e ao cabo, a nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos foi aprovada, apesar das resistências dos partidos menores, preocupados com a sua sobrevivência futura. Os interesses dos partidos maiores prevaleceram até 2006, ano em que o STF decidiu pela inconstitucionalidade de uma série de artigos da lei, especialmente naqueles pontos que prejudicavam os partidos menores em detrimento dos maiores.

A reação, no entanto, por parte do legislativo foi rápida. Já em fevereiro de 2007 o Deputado Henrique Eduardo Alves, do PMDB, apresentou projeto de lei estabelecendo novos critérios para distribuição do Fundo Partidário. Este projeto tramitou sob o número 84/2007 e se beneficiou do regime de urgência. Tratava-se de uma reforma pontual na lei n.º 9.096/1995, alterando as proporções de distribuição do Fundo Partidário. Pelo novo projeto, todos os partidos registrados junto ao TSE receberiam equanimente 5% dos recursos do fundo, enquanto que os 95% seriam distribuídos conforme o número de votos alcançados. Quando da decisão do STF pela inconstitucionalidade de parte da lei n.º 9.096/1995, ficou claro que a legislação superveniente haveria de limitar as restrições aos partidos menores, uma vez que – para os Ministros do Tribunal a liberdade de criação de partidos e as possibilidades de sobrevivência e crescimento destes partidos deveriam ser respeitadas, uma vez que contidas no texto da Constituição Federal.

Assim, o projeto apresentado pelo Deputado Henrique Eduardo Alves – líder do PMDB – continha uma proposta de rateio mais distributiva do que a revogada pelo STF, mas muito mais concentradora do que a estabelecida pela interpretação do TSE. Os novos parâmetros propostos conquistaram o apoio não apenas dos quatro maiores partidos – PMDB,

PSDB, PT e PFL – mas também de outros imediatamente menores. Quando do despacho à Comissão de Constituição e Justiça, assinaram a justificativa do projeto solicitando apoio dos parlamentares à proposta de rateio os líderes ou vice-líderes dos seguintes partidos: PMDB, PSDB, PT, PFL, PTB, PDT, PR e PP (Diário da Câmara dos Deputados, 2007).

Apesar do novo projeto de lei contar com o apoio de um número maior de partidos, ainda assim houve resistência entre boa parte dos menores. O Deputado Carlos Willian expôs a insatisfação de muitos destes partidos com o projeto 84/2007:

(...) Os pequenos partidos que fazem parte da democracia deste Brasil lutam para que não sejam atropelados pelos grandes, que têm espaço na mídia. Os pequenos, que são alternativa para o eleitor, estão sendo massacrados por este Congresso Nacional, que lhes retira o direito que lhe foi concedido, o repasse financeiro.

Sr. Presidente, considero um absurdo votarmos essa matéria com tanta urgência, inclusive tendo de emitir parecer da Comissão em plenário e designando-se um Líder que é a favor do pensamento da maioria. Isso significa matar os pequenos partidos. Obviamente, S. EXA. É favorável, e digo isso com todo o respeito que tenho pelo nobre Líder Aleluia.

Sr. Presidente, pelo projeto justifica-se a necessidade da democracia representativa. Mas que democracia é essa? Que democracia pode ser representativa enquanto asfixia os pequenos partidos? Que democracia é essa que mata por inanição os pequenos partidos, quando permite que somente 5% dos recursos sejam distribuídos a essas agremiações?

Não querem o crescimento dos pequenos partidos. Não querem que os pequenos abalem os grandes. Ora, democracia é dar condições, se não iguais, pelo menos semelhantes.

(...)

Deixem os partidos pequenos sobreviverem! Deixem os partidos pequenos respirarem! Não será dessa forma, retirando-lhes recursos a que têm direito, que haverá democracia neste país. Ainda mais 5%, Sr. Presidente. Se fossem 20% ou 30% a serem distribuídos para os partidos pequenos, com pouca representatividade, e, depois, proporcionalmente ao número de Deputados, concordaríamos. Mas 5%, Sr. Presidente! É muito pouco...<sup>37</sup>

(...) Democracia só se faz oferecendo opções a todos; democracia só se faz oferecendo ao povo alternativas no momento de votar. Como irão crescer o PV, o PSOL, o PSC, o PTC, se não nos dão condição financeira mínima para manter nossos partidos? Temos tempo na televisão, mas não temos recursos financeiros para produzir um programa televisivo de comunicação partidária.

Solicito aos colegas que votem por uma divisão mais equânime do Fundo Partidário. Só assim a democracia prevalecerá neste país (DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2007, p. 4939-4940).

<sup>37</sup> Este ponto da fala do Líder do PTC é especialmente importante. Ainda que os novos critérios distributivos resultantes do Projeto de Lei 84/2007 sejam muito menos concentradores do que aqueles previstos na lei n.9.096/1995 e sensivelmente mais próximos dos critérios anteriores a 1995, a fatia destinada aos pequenos é proporcionalmente menor do que aquela vigente até o advento da lei 9.096/1995. No caso específico do PTC a sua apropriação dos recursos do Fundo Partidário, com as novas regras, ficaria em torno de 1,03% do total. Isto é infinitamente superior àquilo que lhe seria repassado pela proporção 1%/99% da lei 9.096/1995, mas é cerca de 12% inferior ao cenário anterior a 1995. Em outros termos, um partido como o PTC – do mesmo porte e com o mesmo desempenho eleitoral – estaria recebendo proporcionalmente 12% menos recursos em 2007 do que nos anos anteriores a 1995. Ele perdeu menos do que perderia no cenário de aplicação da lei 9.096/1995 pós-2006, mas ainda assim perdeu. O percentual pode não parecer muito elevado, mas quando se trata de dinheiro público incorporado aos partidos, ninguém deseja ver sua disponibilidade financeira diminuída.

No mesmo sentido, a Deputada Luciana Genro, do PSOL, foi ainda mais enfática:

(...)É impressionante como, com tanta rapidez, os grandes partidos se uniram para defender seus próprios interesses, e como essa rapidez toda não ocorre quando se quer discutir e votar propostas de interesse da maioria do povo (Ibid., p. 4940).

Chico Alencar, também do PSOL discursou em seguida:

(...) O que motivou essa iniciativa dos 4 grandes partidos da Casa? (...) Aqui é o espaço do consenso, quando for possível, e da votação, esgotada a mínima trajetória do debate. E isso não está ocorrendo. Vamos passar o rodo, garantir os milhões para os grandes e manter os pequenos na sua condição de pequenos. Será assim? (Ibid., p. 4942).

Naquilo que diz respeito às estratégias dos favoráveis e dos contrários à nova lei – a qual acabaria com a interpretação distributiva do TSE – estes optaram pela obstrução, numa tentativa de não votar a matéria.<sup>38</sup> Os demais, evidentemente esforçaram-se e o fizeram a favor da nova lei. Assim, os partidos que orientaram seus parlamentares a seguir uma estratégia de obstrução foram: PSOL, PV, PSB, PDT, PCdoB, PMN, PHS, PAN, PTdoB, PTC, PSC – todos partidos pequenos ou nanicos<sup>39</sup>. Por outro lado, os que se manifestaram perante suas bancadas a favor da aprovação dos novos critérios distributivos foram: PMDB, PFL, PT, PSDB, PPS, PTB, PR, PP (DIÁRIO DA CÂMARA DE DEPUTADOS, 2007, p. 4945-4954). O que se percebe, a partir destes dados, é que apenas partidos pequenos e nanicos se manifestaram contrariamente à nova proposta, ou seja, pela manutenção – ao menos provisoriamente – da interpretação judicial da repartição de recursos do Fundo Partidário. Por outro lado, todos os partidos grandes votaram a favor da nova lei, com o apoio de outros partidos imediatamente menores. Assim, PTB e PPS, ao contrário do que se poderia esperar, votaram pelas novas regras. Talvez estes dois partidos tenham calculado os valores a que teriam direito e os considerado razoavelmente justos, talvez tenham feito negociações políticas de troca de apoio entre projetos de mútuo interesse. De qualquer modo, o fato é que apenas estes dois partidos classificáveis entre os pequenos, votaram desta forma, enquanto que todos os demais partidos pequenos e nanicos se posicionaram num sentido oposto.

Houve, portanto, na história política recente do Brasil, dois momentos em que os partidos tiveram de se posicionar acerca da distribuição dos recursos financeiros provenientes do Fundo Partidário. O primeiro, quando da aprovação da lei n.º 9.096/1995 e o segundo, bem

<sup>38</sup> Segundo glossário elaborado pela própria Câmara de Deputados, obstrução é um “Recurso utilizado pelos parlamentares, em uma Casa legislativa, com o objetivo de impedir o prosseguimento dos trabalhos e ganhar tempo dentro de uma ação política. Os mecanismos mais utilizados são os pronunciamentos, pedidos de adiamento da discussão e da votação e saída do Plenário para evitar quorum” (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2008).

<sup>39</sup> Ainda que muitos partidos tenham se agrupado em blocos, as manifestações dos Líderes foram individuais, para cada partido. O PRB não usou da palavra, mas seu único representante optou pela estratégia da obstrução.

mais recente, em 2007. Os partidos maiores, em ambos os momentos, mantiveram uma atuação coesa na defesa de projetos que ampliavam sua apropriação de recursos do Fundo Partidário em relação ao arcabouço vigente no período imediatamente anterior. Conseguiram ainda o apoio de alguns partidos menores, especialmente no segundo projeto de lei, mas de forma geral, há uma divisão entre os partidos maiores e os menores nos dois períodos. Não parece existir em nenhum momento o apoio dos grandes a uma distribuição mais equânime dos recursos do Fundo Partidário. A disputa pelos recursos é grande, e assume – entre os maiores partidos – um discurso de combate aos partidos de aluguel e da necessidade de uma reforma no sistema partidário. Ainda se a coesão dos grandes partidos não ficasse evidente pela própria atuação destes em sua relativa unicidade, as legendas menores não cansaram de proclamá-la, acusando os grandes de atuarem no sentido da extinção dos menores partidos.

A partir dos dados trabalhados acima, é possível perceber alguns pontos importantes. As mudanças nas regras de repartição do Fundo Partidário podem ser divididas em dois grupos: aquelas provocadas pela atuação do Legislativo e aquelas cuja causa tem origem no Judiciário. As do primeiro grupo possuem um claro sentido concentrador. Em todas as modificações legislativas com origem no Congresso Nacional, as novas regras trouxeram uma distribuição mais concentrada do que as vigentes no período imediatamente anterior. O Judiciário, por outro lado, ocasionou mudanças num sentido mais distributivo. Aquelas que tiveram origem no Legislativo beneficiaram, em todos os momentos, os partidos maiores – fortes e intermediários. As que foram ocasionadas pela atuação do Judiciário, porém, privilegiaram os partidos menores em detrimento dos maiores. Em outros termos, as mudanças nas regras do jogo ocasionadas pelo Legislativo beneficiaram sempre mais aos partidos maiores do que aos partidos menores. As externas ao Legislativo, por sua vez, favoreceram os menores. De um modo geral, aqueles que mais se beneficiaram com as mudanças foram os que as apoiaram. Os maiores partidos atuaram de maneira coesa na aprovação das mudanças legislativas que aumentavam a concentração de recursos. Os partidos menores atuaram contra a aprovação de tais modificações, mas nem sempre de maneira uníssona. O resultado final do processo, ao longo de quase três décadas, é um nível de concentração maior do que no início do processo, mas não muito maior. As grandes oscilações nos percentuais de apropriação do Fundo Partidário ocorreram no interregno entre o primeiro e o último cenários. Neste sentido, o Judiciário teve um papel fundamental ao evitar a prevalência de níveis crescentes de concentração dos recursos. Não fosse esta interferência externa, inexisteriam motivos para se pensar em uma possível queda na concentração de origem interna ao Legislativo.

#### 4 FINANCIAMENTO PÚBLICO VS. FINANCIAMENTO PRIVADO

Os dados trabalhados até o presente momento mostram o quadro geral – no âmbito sistêmico e por grupos de partidos – de quais são os maiores beneficiados com as modificações institucionais nas regras de distribuição do Fundo Partidário. Permitem observar, portanto, quem tem se beneficiado mais dos cenários institucionais vigentes e quem se beneficiaria daqueles propostos, mas não implementados. Isto, no entanto, não permite observar a importância dos recursos provenientes do Fundo Partidário no financiamento das atividades dos partidos. Não mostra, em outros termos, a contribuição do financiamento público na manutenção das organizações partidárias e na expansão das suas estruturas organizacionais.

Um dos pontos fundamentais do modelo proposto originalmente por Katz e Mair (1995, 1996) consiste na ampliação da importância dos recursos públicos para os partidos. Os partidos, motivados pela crise de confiança nas instituições democráticas, voltar-se-iam ao Estado para garantir um afluxo de recursos necessário à sua manutenção e expansão.<sup>40</sup> Revela-se, desta forma, sobremaneira importante partirmos para uma análise da relevância do Fundo Partidário na contabilidade dos partidos brasileiros. Não é tarefa fácil.

O Brasil é um país de proporções continentais, de modo que os partidos aqui atuantes, ainda que possuam presença nacional, dividem-se em diretórios estaduais e locais. Estes, além dos diretórios nacionais, possuem contabilidades próprias e recebem doações diretamente de pessoas físicas ou jurídicas. Além disso, existe a possibilidade de transferências de recursos entre as diferentes esferas de um mesmo partido.<sup>41</sup> Os recursos do Fundo Partidário são repassados pela Justiça Eleitoral para os diretórios nacionais, os quais podem ou não repassar parte dos valores recebidos aos diretórios estaduais e locais. Os partidos detêm certo grau de liberdade na aplicação dos recursos do Fundo repassados. As principais limitações consistem na utilização de no máximo 20% do montante repassado para pagamento de despesas com pessoal e a obrigatoriedade de aplicação de um mínimo de 20% em instituto de pesquisa, doutrinação e educação política (BRASIL, 1995). As demais limitações consistem em restrições de utilização dos valores recebidos em atividades próprias aos partidos e na manutenção da sua estrutura burocrática. Não existe uma regra legal que disponha sobre a

---

<sup>40</sup> Embora Detterbeck (2005) tenha afirmado que o caso da Alemanha não encontre correspondência com o modelo inicialmente concebido.

<sup>41</sup> Quando falamos de financiamento de partidos, estamos nos restringindo àquele não-eleitoral. A contabilidade eleitoral obedece à regras próprias e é separada da contabilidade do partido enquanto organização.

transferência dos recursos provenientes do Fundo Partidário entre os órgãos de diferentes níveis dos partidos, no entanto, existe a obrigatoriedade de os critérios que cada partido utiliza na sua repartição interna estarem contidos no estatuto do partido. Isto significa que os partidos dispõem de bastante liberdade quanto à deliberação do uso que farão dos recursos. Um partido pode decidir, portanto, que 90% dos recursos do Fundo Partidário a que tem direito serão alocados exclusivamente no diretório nacional, enquanto que os 10% restantes serão destinados aos diretórios estaduais e/ou locais. Ou pode decidir inverter esta proporção. Qualquer das duas possibilidades é aceita, contanto que haja algum grau de rigidez nas normas, sendo as diretrizes de distribuição expostas no estatuto partidário.<sup>42</sup>

Para a análise aqui proposta, nos centramos apenas nos diretórios nacionais dos partidos políticos brasileiros. São eles que recebem os recursos do Fundo Partidário e são estes diretórios que concentram importância decisória nas eleições presidenciais. Estão, portanto, em situação de grande importância para a política nacional, uma vez que concentram recursos financeiros, políticos e humanos em nível nacional. Mas como medir a importância dos recursos públicos para estes partidos? A maneira mais parcimoniosa de perceber, em nossa opinião, a relevância dos recursos públicos em relação aos recursos privados para os partidos é através da razão daqueles em relação ao total de recursos arrecadados pelos partidos. Ou seja, dividindo-se o montante da receita proveniente do Fundo Partidário pela receita total do partido em determinado período. Dessa forma, obtêm-se um número entre 0 e 1, que dá a proporção dos fundos públicos em relação à receita total do órgão do partido considerado. Um quadro absolutamente completo da dependência dos partidos em relação aos recursos públicos somente seria possível através de um exame aprofundado das contas partidárias de cada partido em nível nacional, estadual e municipal. Uma análise da contabilidade nos três níveis traçaria o retrato mais acurado do fluxo de caixa partidário e do perfil dos recursos que financiam as atividades partidárias. Obviamente que uma pesquisa de tal monta é inviável em nível de Mestrado. No entanto, a simplicidade da razão entre receitas provenientes do fundo partidário e a receita total dos partidos esconde uma grande capacidade explicativa.

---

<sup>42</sup> Muitos partidos, especialmente os menores, não distribuem qualquer valor aos diretórios estaduais e locais, uma vez que os montantes recebidos do Fundo Partidário não seriam suficientemente importantes para cobrir parte das necessidades financeiras destes diretórios. Para tal, os diretórios prejudicados costumam assinar termos de cessão dos valores a que teriam direito.

Esta razão, que chamaremos doravante de Razão de Relevância do Fundo Partidário (RRFP)<sup>43</sup>, demonstra em que medida os recursos que um partido recebeu do Fundo Partidário foram importantes para o adimplemento das despesas inerentes à burocracia partidária. Uma vez que os montantes destinados a cada partido são estabelecidos pelo seu desempenho eleitoral passado, é possível perceber se partidos com bom desempenho nas urnas – e conseqüentemente maior participação no rateio do fundo – conseguem angariar fundos privados com a mesma competência que conquistam votos.

Um partido que detenha uma ampla proporção do orçamento anual de seu diretório nacional composto de recursos do Fundo Partidário revela-se mais dependente destes recursos do que outros partidos cuja proporção seja menor. Isto não significa que tal partido não disponha de recursos privados. Possivelmente tais recursos estejam sendo alocados diretamente em diretórios estaduais ou locais. Ou talvez tais recursos privados sejam efetivamente escassos para o partido considerado. Isto não temos condições de determinar. No entanto, o próprio fato da RRFP ser um número alto para determinado partido em nível de diretório nacional, revela uma dependência destes valores. Se isto libera numerário para outras esferas partidárias, é outra questão.

#### 4.1 NOTA METODOLÓGICA

A proposta deste quarto e derradeiro capítulo consiste em mensurar a RRFP para os partidos políticos brasileiros nas últimas décadas e perceber se os fundos públicos são relevantes para os partidos e se têm variado a sua participação nos orçamentos partidários. À primeira vista, os obstáculos não parecem ser muitos. O cálculo é simples, de modo que a maior dificuldade consistiria no grande número de observações a serem feitas. Infelizmente, muitas vezes os dados que o pesquisador busca não estão disponíveis com a mesma facilidade com que as pesquisas são idealizadas. As dificuldades encontradas foram muitas.

Em primeiro lugar, foi apenas a partir da Lei n.º 9.096/1995 que os partidos políticos brasileiros passaram a ter suas contas partidárias efetivamente controladas com maior rigor.

---

<sup>43</sup> A RRFP é aqui calculada – como explicado acima – simplesmente pela divisão entre receitas provenientes do Fundo Partidário (RFP) e receita total (RT) dos partidos, ou  $RRFP = RFP/RT$ , onde  $0 \leq RRFP \leq 1$ . 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.

Até então, o controle sobre a contabilidade partidária era bastante débil, com uma exigência mínima de documentos a serem apresentados, os quais não possibilitariam a reconstrução de um retrato fiel do perfil de financiamento dos partidos existentes. Dados completos, portanto, que possibilitem uma checagem confiável dos números, existem apenas para os anos a partir de meados da década de 1990.

Em segundo lugar, existe o problema da busca dos dados. Todos os anos – desde 1995 – os partidos políticos têm de prestar contas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a sua situação financeira, apresentando uma série de documentos. Trata-se de um processo semelhante aos judiciais, com um trâmite próprio composto de diferentes etapas. Estes processos de prestação de contas, quando tramitam junto à corte e quando são arquivados, estão misturados a todos os outros processos e petições apreciados pelo TSE. Apenas em 2008 o Tribunal Superior Eleitoral iniciou um trabalho de separação de documentos relativos à prestação de contas dos partidos. Isto significa que – para todos os anos anteriores a 2008 – os processos de prestação de contas estão arquivados junto a todos os demais processos. Não há como buscá-los isoladamente. Mesmo quando procurados através de sistema de busca informatizado, a informação sobre sua localização precisa inexistente. O resultado disso é que localizar os processos de prestação de contas na sua versão impressa arquivada é muito difícil. Mais fácil é localizá-los em suas versões digitalizadas. Estas também se encontram misturadas a todos os demais processos arquivados, em dezenas de DVD's, sendo agrupadas apenas por ano da petição inicial. Foram nestes discos magnéticos que realizamos nossas buscas, trabalhando em conjunto com servidores do TSE para segregar petições (entre as quais estão as de prestação de contas) de todos os demais documentos contidos nos DVD's. Após esta primeira etapa de separação, buscamos junto às petições apenas aquelas que dissessem respeito à prestação de contas anual dos partidos.

O terceiro e último complicador da pesquisa diz respeito ao processo judicial. Um processo de prestação de contas pode – e normalmente é assim – demorar anos para ser julgado. Não utilizamos processos de prestação de contas ainda não julgados pelo simples fato de ser impossível garantir a acuracidade das informações destes processos, uma vez que muitos dos quais podem ser julgados como não condizentes com a realidade contábil dos partidos, sendo, portanto, rejeitada a prestação de contas. Não raramente a documentação originalmente apresentada na prestação de contas sofre correções, de modo que apenas com o julgamento do processo há um retrato verdadeiro e confiável das contas partidárias.

Todas estas dificuldades importaram na perda de dados. Assim, não temos dados anteriores a 1995 e também não possuímos informações completas para determinados anos no

período 1995-2007 acerca das contas de alguns partidos. No entanto, para a maioria dos partidos, existe um número de observações suficiente para tecermos algumas conclusões importantes.

#### 4.2 MODIFICAÇÕES NA RAZÃO DE RELEVÂNCIA DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA OS QUATRO GRANDES PARTIDOS

Nos últimos anos, quatro partidos se consolidaram como os maiores partidos do sistema partidário brasileiro. PMDB, DEM, PSDB e PT, juntos, obtiveram 54,1% dos votos válidos nas eleições de 2006 para a Câmara Federal, conquistando 59,1% das cadeiras disponíveis (NICOLAU, 2006b). Conforme o modelo do partido-cartel, estes partidos seriam aqueles que estariam em posição privilegiada para uma atuação cartelizada, uma vez que possuem uma posição privilegiada junto ao eleitorado e ao Legislativo. De fato, sua atuação foi bastante coesa na defesa de modificações institucionais que implicassem concentração de recursos do Fundo Partidário junto aos partidos maiores. Resta saber se o Fundo Partidário é relevante para estes partidos e se tem crescido na sua importância. A tabela abaixo traz os valores da Razão de Relevância do Fundo Partidário (RRFP) para os quatro partidos, desde 1995 até 2007.

Partido / RRF por ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>44</sup>	2007
DEM	0,55	0,93	0,96	0,83	0,97	0,97	ND <sup>45</sup>	ND	0,99	ND	ND	0,72	0,99
PMDB	0,5	0,96	ND	0,93	0,91	0,94	0,96	0,94	0,95	ND	ND	0,95	0,95
PSDB	0,37	0,95	0,95	0,71	0,91	ND	0,97	ND	ND	ND	ND	0,58	0,84
PT	0,12	0,72	0,71	0,71	0,67	0,72	0,78	0,7	0,74	0,52	ND	0,36	0,6

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos processos de prestação de contas dos partidos consultados no TSE

Algumas observações bastante interessantes podem ser feitas a partir da tabela 4.1. Em primeiro lugar, os quatro partidos eram menos dependentes de recursos públicos em 1995 do que nos anos posteriores. A partir da publicação e entrada em vigor dos dispositivos constantes na Lei n.º 9.096/1995, o percentual dos recursos financiadores dos diretórios nacionais dos grandes partidos brasileiros cuja origem está no Tesouro Nacional cresceu, e cresceu consistentemente. Este crescimento era previsível, uma vez que, como afirmou Backes (2001), até a vigência da lei em questão, não existia previsão de recursos orçamentários para o Fundo Partidário. A lei trouxe a menção a valores, ocasionando um incremento dos valores disponíveis ao Fundo. Assim, os montantes provenientes de financiamento público foram alçados a novos patamares. Razoável, portanto, o incremento do financiamento público no financiamento total dos partidos.

Em segundo lugar, o nível de relevância dos recursos públicos varia muito entre os diferentes partidos. Isto ocorre não apenas entre os quatro maiores, mas também entre os menores partidos, como veremos mais adiante. Para o DEM e o PMDB, os recursos do Fundo Partidário têm correspondido, desde 1996, à maioria absoluta dos recursos arrecadados pelos seus diretórios centrais. Pode-se afirmar, sem receio de errar, que os diretórios nacionais destes partidos são basicamente financiados por recursos do Fundo Partidário. Na realidade, pode-se perceber que o PMDB é o partido cuja relevância do Fundo Partidário é a mais

<sup>44</sup> Os dados utilizados para o cálculo da RRF nos anos de 2006 e 2007 não foram ainda alvo de julgamento pelo TSE. Ainda que não sejam números definitivos, comparamos as informações prestadas pelos partidos naquilo que diz respeito ao Fundo Partidário com o informado pelo TSE, de modo a minimamente assegurar a veracidade dos dados para os anos considerados. A razão de termos aberto esta exceção se fundamenta na possibilidade de termos acesso a dados mais recentes, uma vez que poucos processos da década de 2000 já foram julgados.

<sup>45</sup> A abreviatura ND significa, nesta e nas tabelas seguintes, “Não Disponível”. Como dito anteriormente, não foi possível obter dados para muitos partidos em diferentes anos. Para outros, os dados existiam, mas não eram confiáveis. A não-disponibilidade dos dados pode resultar por diferentes motivos: 1) os dados não estavam digitalizados; 2) os dados, apesar de digitalizados, não foram encontrados quando da sua busca; 3) o partido não prestou contas à Justiça Eleitoral para o ano em questão; 4) o processo de prestação de contas continua tramitando, não estando digitalizado e inexistindo garantia da sua acuridade; 5) as contas partidárias foram rejeitadas pelo TSE, de modo que não refletem a realidade da contabilidade partidária.

homogênea, mantendo-se logo acima de 0,90 ao longo de todas as observações após 1995. O PSDB tem se revelado levemente menos dependente destes recursos, mas ainda assim eles consistem na maior fonte de receitas do seu diretório nacional. O caso do PT é diferente. Ainda que tenha atuado ao longo das últimas décadas no sentido de ampliar a concentração de recursos públicos em torno dos maiores partidos, o PT mostra-se como – dos grandes – o partido onde o financiamento público é menos relevante. O percentual de receitas do seu diretório nacional cuja origem está no Fundo Partidário sempre foi bastante reduzido em comparação com DEM, PMDB e PSDB. Isto não significa que o Fundo Partidário não tenha ampliado a sua importância para o PT ao longo do tempo, tampouco significa que os montantes recebidos do Fundo sejam desprezíveis na contabilidade do partido. Porém, parece claro que o PT é menos dependente do Fundo Partidário do que os demais grandes partidos do sistema. A singularidade do PT ajuda a explicar seus números, pois trata-se – entre os grandes – de um “típico partido de massa que conseguiu criar uma organização forte e uma imagem partidária de esquerda bastante nítida” (KINZO, 2007, p. 29). Trata-se, portanto, de um partido que inicia sua trajetória e se consolida no sistema partidário como um partido de massas, com forte penetração nos movimentos sociais, de tal sorte que é perfeitamente compreensível que um partido com este perfil possua parte importante de suas finanças baseadas na mobilização de simpatizantes e filiados.

#### 4.3 MODIFICAÇÕES NA RAZÃO DE RELEVÂNCIA DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA OS PARTIDOS INTERMEDIÁRIOS

Conforme o resultado eleitoral das eleições de 2006, apenas dois partidos se enquadravam como intermediários: PP e PSB. Infelizmente os dados para estes partidos são mais escassos. Esta é uma dificuldade que se apresentou ao longo da pesquisa. Partidos menores possuem processos de prestação de contas mais demorados; muitas vezes seus demonstrativos são obscuros ou contraditórios, o que torna o exame judicial ainda mais lento. O que se observa, contudo, a partir dos dados existentes, é que o Fundo Partidário possui importância diferente para cada um dos dois partidos examinados. A tabela abaixo ilustra bem esta diferença:

Partido / RRFPP por ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 <sup>46</sup>	2007
PPB/PP	0,89	0,95	0,97	0,98	0,98	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,91	0,99
PSB	0,11	0,5	ND	0,56	0,54	ND	0,52	0,75	ND	ND	ND	ND	0,91

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos processos de prestação de contas dos partidos consultados no TSE

Para o PP, o Fundo Partidário sempre se configurou como a mais importante fonte de financiamento para seu diretório nacional. Ao contrário dos partidos fortes, a importância dos recursos públicos para este partido já se fazia notar desde 1995 e continuou assim durante todos os anos vindouros. Por outro lado, o PSB traz números bastante diferentes. Em 1995 o Fundo Partidário representava apenas 11% das receitas do diretório nacional. Esta proporção aumentou em aproximadamente cinco vezes desde então, mas ainda assim manteve-se em níveis inferiores aos de outros partidos examinados até aqui. Em 2007, a RRFPP elevou-se consideravelmente em relação às observações anteriores, mas, conforme explicado em nota de rodapé, há que se tomar este dado com alguma cautela, uma vez que é baseado apenas nas informações prestadas pelo partido, ainda sem o exame judicial completo.

#### 4.4 MODIFICAÇÕES NA RAZÃO DE RELEVÂNCIA DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA OS PARTIDOS PEQUENOS

A variabilidade na dependência de recursos públicos que os partidos maiores apresentaram também parece se apresentar entre os pequenos. Nos partidos deste grupo, alguns possuem seus diretórios nacionais majoritariamente financiados pelo Fundo Partidário, enquanto que outros têm nestes recursos uma fonte secundária. A tabela abaixo ilustra a diversidade encontrada:

<sup>46</sup> Ver nota 47.

Tabela 4.3 - Razão de relevância do fundo partidário para os partidos pequenos													
Partido / RRFP por ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PCdoB	0,06	0,27	0,27	0,33	0,27	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,41	0,43
PDT	ND	0,92	ND	ND	0,92	0,92	0,94	0,97	ND	ND	ND	ND	ND
PL	0,35	0,92	ND	0,61	0,95	0,7	0,94	ND	0,86	ND	ND	0,93	0,24 <sup>47</sup>
PPS	0,19	0,61	ND	ND	0,16	0,07	ND	ND	ND	ND	ND	0,82	0,95
PSC	ND	ND	1	0,9	0,76	0,97	0,95	0,87	0,97	ND	ND	0,41	0,99
PTB	0,79	0,96	0,96	0,97	1	1	1	ND	1	0,95	ND	0,84	1
PV	ND	0,58	ND	ND	0,43	0,25	0,26	0,06	0,3	ND	ND	0,41	0,97 <sup>48</sup>

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos processos de prestação de contas dos partidos consultados no TSE

A importância que o Fundo Partidário detém no financiamento dos diretórios nacionais dos partidos contidos na tabela 4.3 varia consideravelmente. PCdoB e PV são os partidos menos dependentes. PDT, PTB, PSC e PL são mais dependentes dos recursos públicos, e o PPS apresentou um comportamento um tanto quanto errático, sendo difícil de analisá-lo, uma vez que há somente seis observações. Na maioria dos casos, parece haver um crescimento da importância do Fundo Partidário, mas esta mudança está concentrada no período 1995-1996. A partir de 1996, os valores tendem a se manter razoavelmente estáveis, altos para alguns partidos e reduzidos para outros.

<sup>47</sup> Esta queda na relevância do Fundo Partidário para o financiamento do PL parece estar muito mais relacionada com o fato deste partido ter se fundido com o PRONA, dando origem ao PR, do que propriamente com um aumento na arrecadação de fundos privados por parte do partido.

<sup>48</sup> O aparente aumento da relevância do Fundo Partidário para o PV em 2007 pode ser enganosa, uma vez que é baseada unicamente na primeira versão dos documentos contábeis apresentados pelo partido. Em muitos dos anos observados, os primeiros demonstrativos apresentados pelo PV não consideravam a maior parcela do financiamento privado recebido. Tiveram, pois, de ser reconstruídos em diferentes anos, durante o trâmite dos processos de prestação de contas. De fato, a correção de demonstrativos é um expediente até certo ponto comum na prestação de contas dos partidos, mas o caso do PV chama a atenção pelo fato de constantemente terem de ser re-elaborados muitos de seus demonstrativos.

#### 4.5 MODIFICAÇÕES NA RAZÃO DE RELEVÂNCIA DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA OS PARTIDOS NÁNICOS

Conforme diminui a presença dos partidos no Legislativo nacional, reduz-se também a disponibilidade de dados acerca das suas prestações de contas. Há, todavia, ao menos duas razões para tal. A primeira consiste no fato de muitos dos menores partidos serem relativamente novos. Isto diminui o número de observações disponíveis. Além de serem mais jovens, muitos destes partidos passaram por processos de fusão com outros partidos, o que pode ter provocado, especialmente nos anos mais recentes, um esvaziamento das doações de origem privada, ao mesmo tempo em que os repasses do Fundo Partidário persistiam. Em segundo lugar – e este é um ponto bastante importante - os partidos menores, em muitos casos, possuem suas contas rejeitadas pela Justiça Eleitoral. O Partido da Mobilização Nacional - PMN, por exemplo, teve – de um total de sete observações – nada menos do que quatro desaprovadas pelo TSE. E o PMN não é exceção. Muitos dos menores partidos têm suas contas rejeitadas, incorrendo em penalidades que afetam justamente o repasse do Fundo Partidário. Ter as contas anuais rejeitadas significa que as informações prestadas pelo partido não são suficientemente confiáveis para traçar um retrato acurado da realidade financeira do partido, razão pela qual tais contas não possuem utilidade para esta pesquisa.

O quadro abaixo ilustra a dificuldade em se conseguir dados confiáveis para os partidos nánicos, bem como traz os valores da RRFp quando esta é possível de ser calculada com precisão:

Partido / RRFp por ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PAN	ND	ND	ND	0,52	0,55	0,19	ND						
PHS	ND	ND	ND	ND	0,18	0,3	0,28	ND	ND	ND	ND	0,6	0,93
PMN	0,59	0,45	0,67	0,4	0,18	ND	0,11	ND	ND	ND	ND	ND	0,9
PRB	ND	0,02	0,88										
PRN/PTC	ND	1	ND	1	1	1	ND	0,42	ND	ND	ND	ND	0,94
PRONA	0,91	0,7	ND	1	1	1	ND						
PSOL	ND	0,18	0,63										
PTdoB	0	ND	ND	ND	0,5	ND	ND	ND	ND	ND	ND	0,33	0,88

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos processos de prestação de contas dos partidos consultados no TSE

Uma vez que o número de observações é bastante reduzido, é difícil perceber tendências para os diferentes partidos. No entanto, mais uma vez é visível a variabilidade da dependência dos partidos em relação ao Fundo Partidário. Partidos de tamanho aproximado parecem possuir diferentes graus de dependência de recursos públicos em seus orçamentos de diretórios nacionais. Em 1999, por exemplo, PTC e PRONA possuíam todos ou praticamente todos os recursos que financiavam seus diretórios nacionais com origem nos repasses do Fundo Partidário. No mesmo ano, a RRF para o PAN era de 0,55, para o PHS e o PMN de 0,18 e para o PTdoB, 0,5. Nos outros anos também é possível perceber as expressivas variações entre os partidos dentro de um mesmo período. No entanto, quanto ao incremento da dependência ao longo do tempo, para os partidos nacionais resta um tanto difícil de se fazer tal afirmativa, assim como também inexistem observações suficientes e suficientemente claras para se concluir pelo oposto.

#### 4.6 MODIFICAÇÕES NA RAZÃO DE RELEVÂNCIA DO FUNDO PARTIDÁRIO PARA OS PARTIDOS SEM REPRESENTAÇÃO

Os partidos sem representação na Câmara Federal não são poucos no Brasil. No entanto, poucos são os dados acerca da sua situação financeira. Suas prestações de contas padecem dos mesmos problemas que outros partidos que não os fortes e intermediário possuem. Diversas observações tiveram de ser desconsideradas por conta da desaprovação das contas partidárias pela Justiça Eleitoral. O PTN teve, por exemplo, suas contas rejeitadas por três anos consecutivos. O mesmo aconteceu com o PCO. A tabela 4.5 detalha a importância do Fundo Partidário para os partidos sem representação no Legislativo Federal:

Partido / RRF por ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PCB	ND	0,29	0,7	0,76	0,91	ND	0,6	ND	ND	ND	ND	0,35	0,53
PCO	0	0	0	0,96	ND								
PRTB	0	1	0,15	ND									
PSDC	0	ND	0,13	0,8	ND								
PSL	ND	0,75	1	1	0,93	ND	1	ND	ND	ND	ND	ND	0,46
PSTU	0	0,03	ND	0,06	0,04	ND	0,05	ND	ND	ND	ND	ND	0,64
PTN	ND	0,05	0,95	0,58	ND								

Fonte: Elaborado pelo autor baseado nos processos de prestação de contas dos partidos consultados no TSE

Ainda que os dados sejam relativamente parcos, algumas considerações podem ser tecidas. Não é possível perceber tendências de longo prazo, uma vez que os dados para 2007 não são conclusivos. No entanto, mais uma vez aparece a impossibilidade de generalizar a relevância dos recursos do Fundo Partidário para partidos com desempenhos semelhantes. PSTU e PCB mostraram-se menos dependentes destes recursos. Especialmente para o PSTU, o financiamento público aparece apenas como residual, em níveis muito inferiores aos do financiamento privado. PSL, por outro lado, aparece como um partido em que os fundos públicos são importantes na contabilidade do diretório nacional, apenas com uma queda em 2007, cujos números não são ainda definitivos.

#### 4.7 MODIFICAÇÕES EM NÍVEL AGREGADO

Analisando os dados de relevância do Fundo Partidário de modo agregado, percebe-se que existem algumas desconformidades em relação àquilo que se poderia esperar a partir de uma perspectiva cartelizadora. Por um lado, poder-se-ia argumentar que – se existe uma atuação até certo ponto coordenada dos grandes partidos em torno do seu privilegiamento no que diz respeito ao acesso a fontes de financiamento público – os partidos maiores haveriam de ter a importância do Fundo Partidário majorada nas suas contas. Se há um esforço por parte destes partidos em conquistar fatias maiores do orçamento do Fundo, deveria haver um incremento na participação destes recursos na contabilidade partidária. A tese do partido-

cartel implica justamente um voltar-se ao Estado. E os recursos daí provenientes viriam em substituição aos recursos privados, se não totalmente, ao menos consideravelmente. Este incremento, todavia, significaria justamente o prejuízo dos partidos menores, que teriam suas fatias diminuídas.

Por outro lado, poder-se-ia argumentar de maneira diferente. Nesta segunda possibilidade hipotética, os partidos maiores apresentam-se como sendo possuidores de maior capacidade em angariar fundos privados. Uma vez que possuem resultados eleitorais passados consistentes, apresentam-se como organizações com maior poder econômico. Seriam, portanto, menos dependentes de recursos públicos, pois teriam maior acesso a doações privadas. Os partidos menores, por outro lado, seriam mais dependentes do Fundo Partidário, uma vez que ainda não conseguiriam obter recursos financeiros junto à população e empresas para manter suas atividades em níveis satisfatórios.

De fato, as duas possibilidades não são auto-excludentes. Seria logicamente possível um cenário em que o financiamento público fosse mais importante para os partidos menores do que para os partidos maiores, mas que, ao longo do tempo, houvesse uma modificação do perfil do financiamento dos partidos, em especial dos maiores, onde estes migrariam para um financiamento principalmente público, tendo em vista as condições adversas de angariamento de recursos junto à sociedade e à sua posição privilegiada no sistema. No entanto, a realidade parece não se encaixar perfeitamente no modelo.

É possível perceber a existência de dois momentos importantes naquilo que diz respeito à relevância do Fundo Partidário para os partidos. O primeiro engloba o período até 1995 – antes da lei n.º 9.096/1995 – e o outro é perceptível a partir de 1996. Aí parece haver um *big push* em direção do financiamento público. Até a vigência da lei n.º 9.096/1995, cujos efeitos naquilo que diz respeito ao Fundo Partidário se fizeram sentir a partir de 1996, a participação destes recursos no financiamento partidário era – em relação aos anos posteriores – reduzida para a maioria dos partidos. A partir de 1995, o Fundo Partidário passa a receber anualmente repasses do orçamento da União, os quais são corrigidos anualmente, de modo a não perder seu valor real. Parece haver, a partir de então, uma relativa manutenção da proporção do financiamento público no financiamento total da maioria dos partidos, sempre em níveis mais elevados do que em 1995 e, por conseqüência, nos anos anteriores.

Após este primeiro choque, no entanto, não é discernível outro movimento no sentido de privilégio do financiamento público ou privado. O crescimento da importância do Fundo Partidário, portanto, parece estar concentrado no período 1995-1996. Ele atinge, porém, não apenas um grupo de partidos, mas parece atingir a sua ampla maioria. Pode-se afirmar que a

partir de 1996 o financiamento público ganhou importância para grande parte das organizações partidárias, não ficando restrito apenas aos partidos fortes. Isto é um ponto importante. Ainda que tenha havido a tentativa – liderada pelos maiores partidos – de ampliar a concentração de recursos que lhes seria destinada, desde 1996 o que se observa é uma ampliação da relevância do Fundo também para os partidos menores. Apesar da existência de uma legislação crescentemente concentradora, os recursos públicos aumentaram sua participação na receita também dos partidos prejudicados pela concentração. Uma possível explicação para tal quadro passa obrigatoriamente pelo aumento do orçamento do Fundo Partidário. Ainda que a política de distribuição tenha se tornado mais concentradora com o passar do tempo, o próprio aumento vertiginoso dos recursos disponibilizados para o Fundo Partidário parecem ter compensado o efeito concentrador, aumentando a relevância do Fundo tanto para os partidos fortes, quanto para os demais. Em outros termos, o aumento do orçamento do Fundo, mesmo com a crescente concentração na sua distribuição, acabou por transbordar um aumento dos recursos para todos os partidos do sistema. Se os partidos menores foram prejudicados pelas modificações na lei no sentido de maior concentração, foram, por outro lado, beneficiados com o aumento dos recursos disponíveis. Receber uma fatia pequena de um bolo maior pode ser mais vantajoso do que receber uma fatia maior de um bolo pequeno. Para os grandes, contudo, as vantagens apenas somam-se, pois caso a legislação originalmente prevista houvesse entrado em vigor, receberiam as maiores fatias de um bolo grande. O Judiciário, porém, interferiu neste processo de maneira definitiva.

Ainda que tenha havido um incremento na participação do Fundo Partidário na maioria dos partidos observados a partir de 1996, não é possível observar um movimento massivo no sentido de uma grande dependência destes recursos. O crescimento é perceptível, mas se manifestou de maneira diferente nos partidos existentes. O Fundo Partidário parece possuir importância variável conforme o partido, independentemente do fato dele ser classificável entre os fortes, intermediários, pequenos, nanicos ou mesmo sem representação. Em todos estes grupos existem organizações que, ao longo do tempo, demonstraram o maior ou menor peso das fontes públicas de financiamento na sua receita total. Entre os grandes, o PT aparece claramente como um partido menos dependente destes recursos. Entre os intermediários, o PSB se destaca no mesmo sentido. No grupo dos pequenos, PCdoB e PV são claramente mais financiados por recursos privados do que públicos. Quanto aos nanicos, o PMN se destaca. E, entre os que não possuem representante eleito, PCB e PSTU são exemplos de partidos com menor índice de relevância do Fundo Partidário. De um modo geral, a relevância do Fundo Partidário parece estar mais conectada à inserção do partido

junto a movimentos sociais e ao fato de possuir um perfil ideológico mais definido, em sua maioria, mais à esquerda. Se partirmos do pressuposto de que partidos à esquerda possuiriam uma militância mais atuante e engajada nas atividades partidárias do que outros partidos mais ao centro e à direita, tais resultados fazem sentido. O PV, no entanto, se apresenta no mesmo grupo de partidos menos dependentes de recursos públicos diretos, mas não está tão à esquerda do espectro ideológico como os demais. No entanto, existem muitas exceções à regra e poucas observações para, neste momento, se tecer conclusões definitivas a respeito disso. O que se pode afirmar, contudo, é que, de um modo geral, os partidos parecem ter aumentado sua dependência do Fundo Partidário desde os anos 1990; no entanto, mesmo com este movimento ascendente generalizado da dependência, o grau de relevância destes recursos varia muito entre os partidos. Para alguns, o Fundo Partidário é uma grande fonte de receitas, para outros, sua importância é menor.

## CONCLUSÕES

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

São visíveis claramente duas tendências naquilo que diz respeito às modificações na distribuição do financiamento público proveniente do Fundo Partidário. Por um lado, as transformações previstas na lei e concebidas pelo Legislativo possuem um caráter concentrador em favor dos maiores partidos. A partir de 1995, as regras previstas pela lei n.º 9.096 previam um movimento crescente de favorecimento dos partidos com melhores resultados eleitorais, em detrimento dos menores. Tal movimento sofreu, no entanto, forte revés por conta da atuação do Judiciário. Provocado pelos partidos menores, os quais se sentiram prejudicados pelas limitações que a lei acima lhes trazia, o STF manifestou-se contrariamente ao movimento concentrador de recursos e a quaisquer barreiras que se pudesse colocar à atuação dos partidos menores, iguados em legitimidade com os partidos fortes por aquela corte. Quando o Congresso Nacional voltou a legislar sobre o rateio do Fundo Partidário – em 2007 – o fez novamente num sentido concentrador, mas em grau bastante inferior à lei anterior, uma vez que o Judiciário já havia se manifestado sobre a impossibilidade da lei contemplar disparidades muito grandes na distribuição de recursos entre os partidos. Quando comparamos, portanto, a proporção do Fundo apropriada por cada grupo de partidos, nos anos 1980 e a partir do final de março de 2007, a variação na distribuição não se modificou tanto quanto se poderia esperar. No entanto, não se pode dizer o mesmo neste interstício. As variações foram muitas e bastante expressivas: concentradoras naquelas provenientes do Legislativo e dispersoras naquelas originárias no Judiciário.

Naquilo que diz respeito ao apoio dos partidos às mudanças no arcabouço institucional-legal, os partidos que mais se beneficiaram daquelas que significavam maior concentração de recursos atuaram coesamente no sentido da sua aprovação. Os partidos prejudicados, de modo geral, trabalharam pela sua rejeição ou pela postergação das votações, mas nem sempre de maneira absolutamente uníssona. Esta unicidade parece estar mais

presente na atuação dos partidos fortes, o que seria uma evidência de atuação cartelizada. No entanto, ao fim e ao cabo de um período superior a vinte anos, as modificações nas proporções do Fundo Partidário entre os diferentes grupos de partidos foram relativamente pequenas. Isto ocorreu, todavia, essencialmente por razões externas à atuação dos partidos, por conta do Judiciário.

Conforme a tese original do partido-cartel (KATZ e MAIR, 1995, 1996), haveria um direcionamento do financiamento dos partidos no sentido da ampliação do financiamento público em relação ao financiamento total destas organizações. Uma vez que o financiamento privado estaria se tornando escasso e insuficiente para as demandas crescentes das organizações, os partidos – especialmente os maiores – se utilizariam do monopólio legislativo de que dispõem para beneficiar-se de recursos públicos que lhes garantissem montantes suficientes para sobreviver à crise de filiação e de apoio junto à população. Vimos, ao longo do trabalho, que o caso brasileiro difere do cenário europeu. Aqui não é possível se falar em partidos de massa que, após décadas de inserção na sociedade, estariam progressivamente se afastando da sua base de filiados e simpatizantes. Nossos partidos, de um modo geral, possuem suas origens muito mais vinculadas às elites políticas e sociais do que propriamente a movimentos sociais ou de classe. Não houve, no Brasil, esta interpenetração entre população e partidos. A origem das nossas organizações partidárias – especialmente as da democracia recente – parece muito mais próxima da de partidos de quadros do que partidos de massa.

Esta diferença entre o contexto europeu e a realidade brasileira se fez sentir nos dados analisados no quarto capítulo. Os dados para o Brasil não se comportaram exatamente como se poderia esperar de um regime onde houvesse partidos-cartel. Houve um momento apenas em que é visível uma tendência de aumento na participação do financiamento público para os partidos. É no período entre 1995 e 1996, quando a lei n.º 9.096/1995 entra em vigor e começa a surtir efeitos. Neste momento, a participação do Fundo Partidário na contabilidade dos partidos analisada sofre um aumento. No entanto, ao contrário do que poderia se esperar, o aumento não é restrito apenas aos partidos fortes. Outros partidos também tiveram um incremento na participação dos fundos públicos nas suas contas. De um modo geral, não parece haver um comportamento generalizável além do aumento da participação do Fundo Partidário na receita total dos partidos em 1995-1996. Para três dos quatro partidos fortes existentes, o Fundo Partidário parece ser muito importante. Para o PT, no entanto, ele é menos relevante, ainda que represente um percentual considerável de sua receita total. Os partidos menores, por outro lado, também apresentaram resultados bastante variáveis. Há partidos em

que o Fundo Partidário é muito relevante. Para outros, sua importância é menor. De um modo geral, os dados foram se tornando mais escassos conforme a diminuição do tamanho dos partidos, tornando mais difícil tecer conclusões para os partidos menores com a mesma precisão do que para os partidos maiores. Não obstante, a variabilidade da dependência dos partidos em relação ao Fundo Partidário é patente.

Não temos condições de afirmar se há algum partido entre as dezenas que compõem o sistema partidário brasileiro atual que se encaixe na definição de partido-cartel. Este não era, no entanto, o objetivo desta pesquisa. Podemos afirmar, contudo, que existem duas características no nosso sistema que se posicionam em direções opostas quando relacionadas a esta perspectiva. Por um lado, não é visível um movimento crescente de dependência de financiamento público. Para muitos partidos, ela sempre foi alta. Não dispomos de dados para o período anterior a 1995 para nenhum partido, mas há razões para crer que antes de 1995 os partidos eram, de modo geral, menos dependentes do Fundo Partidário, pelo simples fato de este Fundo possuir menos recursos do que viria a possuir nos anos posteriores. De fato, entre 1995 e 1996 percebe-se um incremento na relevância do Fundo Partidário para os partidos considerados individualmente. Nos anos posteriores, qualquer tendência parece inexistir. Para a maioria dos partidos, o Fundo Partidário representou uma parcela expressiva dos recursos disponíveis, não importando o tamanho do partido. Para outros – em menor número – o peso destes recursos na receita total era menor. Ao contrário do que se poderia esperar, não houve um movimento contínuo de aumento do financiamento público. Ao contrário, o movimento nesta direção se deu essencialmente como um grande salto, que afetou a todos os partidos. Isto é, até certo ponto, bastante lógico, uma vez que as mudanças na legislação – quando realizadas – foram de grande monta. Especialmente aquelas provenientes da lei n.º 9.096/1995 tiveram grande impacto no sistema partidário; não se apresentaram, portanto, como pequenas reformas legislativas, mas uma intensa renovação do arcabouço institucional-legal até então vigente.

Do ponto de vista das mudanças nas regras de rateio do Fundo Partidário, no entanto, o cenário é um tanto mais claro. Quem observar uma distribuição hipotética de recursos públicos para o ano de 1994 e, posteriormente compará-la com o ano de 2008, irá concluir que não houve diferenças significativas. Um partido forte em 2008 recebeu proporcionalmente mais recursos do que um partido exatamente igual em 1994. Mas a diferença não é tão expressiva assim. Apenas os partidos sem representação foram efetivamente perdedores de recursos entre os dois períodos. Restringir-se aos extremos observativos, porém, mascara as intensas modificações na apropriação que os diferentes

grupos de partidos sofreram ao longo do período analisado. Foram ao todo, seis cenários institucional-legais, abarcando um período superior a trinta anos.

Ao longo do período analisado, os partidos fortes agiram de maneira coesa na defesa dos seus interesses, isto é, trabalhando no sentido de aprovar uma legislação que concentrasse recursos públicos nos partidos maiores. Os partidos menores, por sua vez, agiram no sentido contrário, reagindo negativamente às propostas dos partidos maiores, mas com menor coesão. Esta situação corrobora com a tese do partido-cartel, pois é visível a atuação dos quatro grandes partidos em benefício dos maiores. O resultado final de pequena diferenciação entre os níveis de apropriação de recursos públicos em 2008 e antes de 1995 se deu por um fator eminentemente externo. A atuação do Judiciário, ao garantir o multipartidarismo, acabou com qualquer esperança dos partidos grandes de ampliar seus recursos em detrimento dos menores sem que haja uma mudança constitucional. A discussão sobre esta mudança, como se sabe, vem ocupando grande espaço na mídia, mas é difícil de ser realizada e os maiores partidos ainda encontram resistência em implementá-la.<sup>49</sup>

Não é possível, assim, alegar acerca da existência ou inexistência de partidos-cartéis no caso brasileiro. Para tal, seria necessária uma análise de diferentes dimensões analíticas fundamentais ao modelo. No entanto, se o partido-cartel não desponta e se revela nas modificações no financiamento das últimas décadas, pode-se afirmar que algum grau de ação coordenada em torno de interesses comuns dos grandes partidos parece haver. Não se trata de uma ação suficientemente forte para tornar os interesses destes partidos plenamente contemplados, mas em algum grau há uma atuação coordenada, num sentido que se aproxima de um cartel, mas um cartel relativamente frágil, que depende de fatores externos para o sucesso dos seus objetivos. Afinal, para haver cartelização não é necessário haver o partido-cartel. Ele pode existir, mas não é absolutamente necessário.

De um modo geral, a movimentação que se poderia esperar - no agregado dos partidos - na direção de maior peso do financiamento público não se revelou. Apesar da crescente

---

<sup>49</sup> De fato, pode-se questionar até que ponto efetivamente interessa aos maiores partidos quando considerados apenas enquanto organizações, a eliminação completa dos partidos menores. Por um lado, sua eliminação poderia - em tese - melhorar a governabilidade, diminuindo o número de atores que participam das negociações políticas. Também existe a questão do direcionamento de recursos do Fundo Partidário, tempo de televisão e rádio dos partidos menores em favor dos maiores. Menos partidos significaria mais recursos disponíveis àqueles sobreviventes. Porém, a possibilidade de existência e de sobrevivência de partidos menores pode ser importante para a própria estabilidade organizacional dos partidos maiores. Isto porque permitem às minorias insatisfeitas dentro da organização uma possibilidade de saída, diminuindo as tensões políticas internas ao partido. A impossibilidade de criação de novos partidos ou a sua dificuldade em sobreviver agiriam como desestímulo à saída destas minorias, as quais permaneceriam como fonte de instabilidade no partido em que se originaram. A recente criação do PSOL pode ser considerada um exemplo desta situação, uma vez que a saída dos membros insatisfeitos do PT trouxe maior unidade a este partido, que padecia de rugas internas causadoras de instabilidade.

concentração em favor dos partidos maiores ocorrida em boa parte dos anos 1990 e 2000, isto não se refletiu num movimento massivo na direção de maior peso do financiamento público para os partidos grandes e menor para os demais grupos.<sup>50</sup> Todos os grupos mantiveram níveis razoavelmente constantes de importância destes recursos. Uma explicação plausível para esta aparente discrepância consiste no fato de o montante total do Fundo Partidário ter se expandido expressivamente no período, de modo que mesmo aqueles partidos que tiveram suas fatias proporcionalmente reduzidas, continuam, continuaram a receber valores suficientemente importantes para manter ou mesmo ampliar sua proporção nas receitas totais dos partidos.

A Ciência Política brasileira pode se beneficiar muito de estudos que aprofundem ainda mais a análise acerca do financiamento partidário. Entender como o dinheiro afeta os partidos, quais as suas origens e o peso do financiamento público são questões extremamente relevantes e necessárias. Nosso estudo, temos certeza disso, alçou alguma luz sobre as modificações nos padrões de financiamento dos partidos políticos brasileiros em nossa história recente. As limitações quanto aos dados disponíveis são, de fato, um obstáculo difícil, mas que de modo algum torna as coisas menos interessantes. Há ainda, no entanto, muito por se descobrir.

---

<sup>50</sup> Exceto no período 1995-1996, conforme mencionado anteriormente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACKES, Ana Luiza. *Legislação sobre financiamento de partidos e de campanhas eleitorais no Brasil, em perspectiva histórica*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema3/111722.pdf>>. Acesso em 12 de janeiro de 2008.

BEYME, Klaus von. Party leadership and change in party systems: towards a postmodern party state? *Government and Opposition*. v. 31., 1996.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BLYTH, Mark; KATZ, Richard S.. From catch-all politics to cartelization: the political economy of the cartel party. *West European Politics*. v. 28. n. 1., 2005.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa. *O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição partidária (1982-2002)*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: FAPESP, 2006.

BRASIL. Lei n.º 4.740, de 15 de julho de 1965. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=188254>>. Acesso em 10 de julho de 2008.

BRASIL. Lei n.º 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1970-1979/L5682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/L5682.htm)>. Acesso em 18 de julho de 2008.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 13 de agosto de 2008.

BRASIL. Lei n.º 8.713, de 30 de setembro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8713.htm)>. Acesso em 13 de agosto de 2008.

BRASIL, Lei n.º 9.096, de 19 de setembro de 1995. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm)>. Acesso em 15 de agosto de 2008. 1995a.

BRASIL. Mensagem de veto n.º 977. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Mensagem\\_Veto/anterior\\_98/VEP-LEI-9096-1995.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-9096-1995.pdf)>. Acesso em 16 de agosto de 2008. 1995b.

BRASIL. Lei n.º 11.459, de 21 de março de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm#art1)>. Acesso em 12 de setembro de 2008.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A economia e a política do Plano Real. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 4, outubro-dezembro, 1994.

CÂMARA DE DEPUTADOS. *Glossário*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/glossario/o.html>>. Acesso em 04 de novembro de 2008.

CARREIRÃO, Yan de Souza; KINZO, Maria D'Alva G.. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989/2002). *Dados*, v. 47, n. 1, 2004.

CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel P.; WATANUKI, Joji. *The crisis of democracy*. New York: New York University Press, 1975.

DAALDER, Hans. The rise of parties in western democracies. In: DIAMOND, Larry (ed). *Political parties and democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.

DAHL, Robert A.. *After the revolution? authority in a good society*. New York: Ballantine Books, 1973.

\_\_\_\_\_. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

\_\_\_\_\_. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. *Poliarquia*. 1. ed., 1. reimpr., São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

DALTON, Russell J.. Cognitive mobilization and partisan dealignment in advanced industrial democracies. *The Journal of Politics*, v. 46, n.1, fev., 1984.

DALTON, Russell J.; WATTENBERG, Martin P. (eds.), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DETTERBECK, Klaus. Cartel parties in western Europe?. *Party Politics*, v. 11, n. 2, 2005.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília: Câmara dos Deputados. 4 de agosto de 1993, p. 15412.

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Brasília: Câmara dos Deputados. 16 de fevereiro de 2007, p. 4325.

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL. Brasília: Congresso Nacional. 10 de março de 1989., p. 827.

\_\_\_\_\_. Brasília: Congresso Nacional. 28 de junho de 1995. 1995a.

\_\_\_\_\_. Brasília: Congresso Nacional. 16 de agosto de 1995. 1995b.

DRUMMOND, Andrew J.. Electoral volatility and party decline in western democracies: 1970-1995. *Political Studies*. v. 54, 2006.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

FREEDOM HOUSE. *Freedom House: a history*. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=249>>. Acesso em 14 de janeiro de 2008. 2008a.

\_\_\_\_\_. *Methodology*. Disponível em: <[http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana\\_page=333&year=2007](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=333&year=2007)>. Acesso em 15 de janeiro de 2008. 2008b.

\_\_\_\_\_. *Comparative scores for all countries from 1973 to 2006*. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw/FIWAllScores.xls>>. Acesso em 15 de janeiro de 2008. 2008c.

\_\_\_\_\_. *Freedom in the world 2007 subscores*. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=372&year=2007>>. Acesso em 15 de janeiro de 2008. 2008d.

\_\_\_\_\_. *Table of independent countries, 2007*. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=365&year=2007>>. Acesso em 15 de janeiro de 2008. 2008e.

\_\_\_\_\_. *Table of related and disputed territories, 2007*. Disponível em: <<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=364&year=2007>>. Acesso em 15 de janeiro de 2008. 2008f.

\_\_\_\_\_. *Tracking electoral democracy* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <tandreis@ig.com.br> em 7 de janeiro de 2008. 2008g..

GALLUP INTERNATIONAL. *Voice of the people 2005: trends in democracy*. 2005. Disponível em: <[http://www.voice-of-the-people.net/ContentFiles/files/VoP2005/VOP2005\\_Democracy%20FINAL.pdf](http://www.voice-of-the-people.net/ContentFiles/files/VoP2005/VOP2005_Democracy%20FINAL.pdf)>. Acesso em 29 de janeiro de 2007.

HUNTINGTON, Samuel P.. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

INTERNATIONAL IDEA. *Voter turnout since 1945: a global report*. Stockholm: Publications Office, International Idea, 2004.

KATZ, Richard S. *et al.*. The membership of political parties in European democracies, 1960-1990. *European Journal of Political Research*. v. 22, n. 3, 1992.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Changing models of party organization and party democracy. *Party Politics*. v. 1. n. 1., 1995.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Cadre, catch-all or cartel? a rejoinder. *Party Politics*. v.2. n. 4., 1996.

KINZO, Maria D'Alva. Os partidos no eleitorado: percepções políticas e laços partidários. In: KINZO, Maria D'Alva; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.). *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2007.

KITSCHOLT, Herbert. Citizens, politicians, and party cartelization: political representation and state failure in post-industrial democracies. *European Journal of Political Research*. v. 37., 2000.

KOOLE, Ruud. Cadre, catch-all or cartel? a comment on the notion of the cartel party. *Party Politics*. v. 2. n. 4., 1996.

LAGOS, Marta. Support for and satisfaction with democracy. *International Journal of Public Opinion Research*. v. 15. n. 4., 2003.

LATINOBARÓMETRO. *Informe latinobarómetro 2006: banco de datos en línea*. 2006. Disponível em: < [http://www.latinobarometro.org/fileadmin/documentos/prensa/Espanol/Informe\\_Latinobarometro\\_2006.pdf](http://www.latinobarometro.org/fileadmin/documentos/prensa/Espanol/Informe_Latinobarometro_2006.pdf)>. Acesso em 09 de fevereiro de 2008.

LIJPHART, Arend. *As democracias contemporâneas*. Lisboa: Gradiva, 1989.

\_\_\_\_\_. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LUDWIG, Robin. The UN's electoral assistance: challenges, accomplishments, prospects. In: NEWMAN, Edward; RICH, Roland. *The UN role in promoting democracy: between ideals and reality*. New York: United Nations University Press, 2004.

MAIR, Peter; VAN BIEZEN, Ingrid. Party membership in twenty European democracies: 1980-2000. *Party Politics*. v.7., n. 1., 2001.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 29, 1995.

MCDONALD, Michael P.; POPKIN, Samuel L.. The myth of the vanishing voter. *The American Political Science Review*, v. 95. n. 4, December, 2001.

MICHELS, Robert. *Political parties: a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracies*. Kitchener: Batoche Books, 2001.

NEWMAN, Edward. UN democracy promotion: comparative advantages and constraints. In: NEWMAN, Edward; RICH, Roland. *The UN role in promoting democracy: between ideals and reality*. New York: United Nations University Press, 2004.

NICOLAU, Jairo. A volatilidade eleitoral nas eleições para a Câmara de Deputados brasileira. In: XXII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 1998.

\_\_\_\_\_. A participação eleitoral: evidências sobre o caso brasileiro. In: VIII CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. *Anais...* Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2004.

\_\_\_\_\_. *Eleições de 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002 e 2006: total e percentual de cadeiras obtidas pelos partidos*. Disponível em: <[http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/cap2/resumo/cap2\\_tab2.htm](http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/cap2/resumo/cap2_tab2.htm)>. 2006. Acesso em 20 de outubro de 2008.

\_\_\_\_\_. *Eleições de 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002 e 2006 Votação Total e Percentual por Partido e Ano Eleitoral*. Disponível em: <[http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/cap2/resumo/cap2\\_tab1.htm](http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/cap2/resumo/cap2_tab1.htm)>. 2006b. Acesso em: 20 de dezembro de 2008.

PATTERSON, Thomas E.. *The vanishing voter: public involvement in an age of uncertainty*. New York: Vintage Books, 2003.

PEDERSEN, Mogens. The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*. v. 7, iss. 1, 1979.

PERES, Paulo Sérgio. O problema da instabilidade eleitoral na Europa: uma análise do debate teórico, empírico e metodológico. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, n. 60, 2005.

\_\_\_\_\_. Sistema partidário e instabilidade eleitoral no Brasil. In: PINTO, Celi Regina Jardim; SANTOS, André Marenco dos. *Partidos no Cone Sul: Novos Ângulos de Pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert D.; DALTON, Russell J.. A quarter-century of declining confidence. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Eds.). *The global divergence of democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.

POMPER, Gerald M.. The decline of the party in American elections. *Political Science Quarterly*. v. 92, n. 1, spring, 1977.

ROSE, Richard; URWIN, Derek W.. Persistence and change in western party systems since 1945. *Political Studies*. v. 18, n. 3, 1970.

SAMUELS, David. A economia política da reforma macroeconômica no Brasil, 1995-2002. *Dados*., v. 46, n. 4, 2003.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. v. 1. São Paulo: Editora Ática, 1994a.

\_\_\_\_\_. *A teoria da democracia revisitada: as questões clássicas*. v. 2. São Paulo: Editora Ática, 1994b.

SCHMITT, Herman; HOLMBERG, Sören. Political parties in decline? In: KLINGERMAN, Hans-Dieter; FUCHS, Dieter. *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

SELLE, Per; SVASAND, Lars. Membership in party organizations and the problem of decline of parties. *Comparative Political Studies*. v. 23, n. 4, 1991.

SEN, Amartya. Democracy as a universal value. In: DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Eds.). *The global divergence of democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001.

TAFNER, Paulo. *Proporcionalidades e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro*. Texto para discussão n. 450, IPEA, Rio de Janeiro: IPEA, 1996.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARÁ. *Perguntas e respostas*. Disponível em: <<http://www.tre-pa.gov.br/conteudo.php?pagina=eleitores/perguntasrespostas.htm&titulo=eleitores>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas das eleições*. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2008.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 19.406, de 5 de dezembro de 1995. Publicada no Diário da Justiça em 12 de dezembro de 1995.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 19.585, de 30 de maio de 1996. Publicada no Diário da Justiça em 14 de junho de 1996.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 19.768, de 17 de dezembro de 1996. Publicada no Diário da Justiça em 17 de fevereiro de 1997.

\_\_\_\_\_. Resolução n.º 22.506, de 6 de fevereiro de 2007. Publicada no Diário da Justiça em 13 de fevereiro de 2007.

\_\_\_\_\_. *Código eleitoral anotado e legislação complementar*. 7. ed. v. 1., Brasília: Secretaria de Gestão da Informação, 2006. Disponível em: <[http://www.tse.gov.br/servicos\\_online/catalogo\\_publicacoes/pdf/codigo\\_eleitoral/codigo\\_eleitoral2006\\_vol1.pdf](http://www.tse.gov.br/servicos_online/catalogo_publicacoes/pdf/codigo_eleitoral/codigo_eleitoral2006_vol1.pdf)>. Acesso em 20 de fevereiro de 2008.

SUPERIOR TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. ADI n.º 1.351-3. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, publicado no Diário da Justiça em 30 de março de 2007. Disponível em <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 20 de setembro de 2008. 2007.

VEIGA, Luciana Fernandes. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidade na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. *Opinião Pública*. V. 13. n. 2., novembro, 2007.

WATTENBERG, Martin P.. *The rise of candidate-centered politics: presidential elections of the 1980's*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. *The decline of American political parties, 1952-1996*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. *Where have all the voters gone?* Cambridge: Harvard University Press, 2002.

WORLD VALUES SURVEYS. *Online data analyses*. Estocolmo: World Values Survey Association, 1997. Disponível em: <<http://www.jdsurvey.net/bdasepjd/QuestionMarginals.jsp>>. Acesso em 10 de maio de 2008.