



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

DÉBORA EVELYN LIMA LOPES

**O FINANCIAMENTO PÚBLICO E A CARTELIZAÇÃO DO SISTEMA
PARTIDÁRIO BRASILEIRO: uma análise sobre os pequenos partidos nas eleições para
Deputado Federal de 2022**

**BELÉM/PA
2024**

DÉBORA EVELYN LIMA LOPES

**O FINANCIAMENTO PÚBLICO E A CARTELIZAÇÃO DO SISTEMA
PARTIDÁRIO BRASILEIRO: uma análise sobre os pequenos partidos nas eleições para
Deputado Federal de 2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Prof. Dr. Rodrigo Dolandeli dos Santos.

Área de Concentração: Ciência Política.

BELÉM/PA
2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

L732f Lima Lopes, Débora Evelyn.
O FINANCIAMENTO PÚBLICO E A CARTELIZAÇÃO DO
SISTEMA PARTIDÁRIO BRASILEIRO: : uma análise sobre os
pequenos partidos nas eleições para Deputado Federal de 2022 /
Débora Evelyn Lima Lopes. — 2024.
108 f. : il.

Orientador(a): Prof. Dr. Rodrigo Dolandeli dos Santos
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-
Graduação em Antropologia, Belém, 2024.

1. Tipologias partidárias.. 2. Partidos.. 3. Cartelização.. 4.
FEFC.. 5. Padrão de distribuição. . I. Título.

CDD 324.2

DÉBORA EVELYN LIMA LOPES

**O FINANCIAMENTO PÚBLICO E A CARTELIZAÇÃO DO SISTEMA
PARTIDÁRIO BRASILEIRO: uma análise sobre os pequenos partidos nas eleições para
Deputado Federal de 2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito final para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política, sob a orientação do Prof. Dr. Rodrigo Dolandeli dos Santos.

Área de contratação: Ciência Política.

Data da Defesa: 15/05/2024.

Resultado:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Rodrigo Dolandeli dos Santos – Presidente / Orientador (PPGCP / UFPA)

Prof. Dra. Naiara Sandi de Almeida Alcantara – Membro interno (PPGCP / UFPA)

Prof. Dr. João Paulo Saraiva Leão Viana – Membro externo (PPGPP / UNIR)

BELÉM – PA
2024

Ao meu Deus, pelo dom da vida e infinita graça (favor imerecido), ao meu esposo, pelo cuidado e parceria ímpar no decorrer destes anos, especialmente os da presente pesquisa, aos meus pais, pela instrumentalidade em me formarem e guiarem em absolutamente tudo e às minhas amadas irmãs, pela ombridade e força.

AGRADECIMENTOS

Ao final desta jornada, minha memória, inevitavelmente, visita aqueles que se doaram por mim, direta ou indiretamente. Agradeço a Deus, pelo dom da vida, por me fortalecer em meio aos momentos de incerteza e sempre me mostrar, no ordinário e no extraordinário, que Ele pode fazer muito mais do que eu peço ou sonho.

Sou feita de várias pessoas, por isso, a vitória é, certamente, compartilhada. Não consigo contar com exatidão as vezes que pensei em desistir, mas lembro de praticamente todas em que recebi ânimo para continuar essa caminhada, afinal, a realidade da pesquisa brasileira ainda é espinhosa, contudo, que sorte e que abençoado caminho foi o meu, em que pude encontrar flores que me motivaram a continuar caminhando até a linha de chegada (pelo menos desta fase).

Lembro com carinho dos ideais perpassados pela minha avó e avô maternos que investiram em seus filhos tudo o que almejam para si: a educação, motivando-os a saírem das terras bragantinas em direção a Belém, na busca por melhores condições para família e criando minha mãe, Miriam, com força e coragem, da qual sou fruto. Sou fruto de uma mãe extremamente amorosa, generosa e dedicada em tudo o que se propõe a fazer, sem medir esforços para educar 3 filhas e que abriu mão de muito em favor da nossa educação. Mãezinha, tudo está valendo a pena!

Minha memória visita a história do meu pai Nelito, que usando o que tinha em mãos e muita sensibilidade à voz de Deus, foi o primeiro de sua família a alcançar e concluir o Ensino Superior. Sou fruto de um pai, cuja paternidade não pôde desfrutar como queria, mas que sempre faz o possível e o impossível pelas três filhas. Paizinho, Deus está provendo!

Também visito a trajetória do meu esposo, que se demonstrou forte e corajoso em todas as adversidades que lhe foram opostas e por quem tenho total admiração, pela sua habilidade em resolver problemas que parecem enormes, sobretudo por todo amor, atenção e zelo que me apresenta todos os dias desde que nos conhecemos. Jonathas, você é um parceiro sem precedentes, um amor para uma vida inteira!

Às minhas irmãs, Sarah e Rebeka, pela ombridade e amor sem medidas e pela maturidade demonstrada no decorrer de suas tão jovens vidas. Se não fossem as piadas, as cantorias e as palavras de afirmação, certamente, eu teria desistido.

Agradeço muitíssimo ao meu orientador, professor Dr. Rodrigo, para além das brilhantes ideias que me apresentou e para além das propostas de pesquisas que discutimos, mas sobretudo pela atenção em meio às minhas tantas dúvidas, especialmente por acreditar no que eu gostaria de pesquisar e que eu seria capaz de executar o projeto, mesmo quando eu não me achava capaz.

Agradeço também aos mestres que me guiaram na decisão desse caminho percorrido: à professora Dra. Juliana Freitas que, ainda na graduação, me motivou ao estudo do direito eleitoral e à carreira acadêmica. Ao professor Dr. Elden Borges, que me incentivou e acreditou no meu potencial para entrar no mestrado, mesmo quando aquela ideia era tão somente uma sementinha. À minha primeira chefe após formada, Dra. Amanda Figueiredo, com quem dei meus primeiros passos no direito eleitoral e tenho grande carinho.

Ao grupo de pesquisa “Eleições e Organização Partidária”, pelas discussões e ideias compartilhadas e à minha amiga Isabela, que, mesmo em uma linha de pesquisa diferente da minha, é um verdadeiro presente que o mestrado me deu. Aos meus queridos amigos – que prefiro não nomear, para não esquecer de nenhum – por me encherem de ânimo para concluir esta fase.

Recebi destes, e de tantos outros, palavras de encorajamento e ideias que me possibilitaram defender esta dissertação. Sou a primeira de minha família a concluir um mestrado e espero que, depois de mim, muitos dos meus logrem êxitos maiores que este, especialmente minhas irmãs. Como mulheres fortes que são, certamente, alcançarão mais do que suas mentes lhe permitirem sonhar.

Às minhas inquietações sobre o dinheiro público utilizado pelos partidos, meu muito obrigada! Estamos construindo o que nunca pensei construir.

Mas os partidos não serão capazes de enfrentar sozinhos os desafios do futuro. Eles precisam de cidadãos como militantes que não só reclamem do fracasso dos partidos e os critiquem, mas sejam também conscientes de que a democracia tem um preço, que não consiste apenas no pagamento de impostos e na contribuição do Estado para o financiamento dos partidos, mas também em abrir mão de seu próprio conforto

(HOFMEISTER, 2021, p. 351)

RESUMO

A iminente pesquisa possui como objeto de estudo o sistema de financiamento público, especialmente o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (F.E.F.C.), diante do tamanho de cada partido, a fim de identificar o padrão de distribuição deste recurso e sua relação com a tese da cartelização que, em síntese, indica que um pequeno número de partidos políticos domina o cenário político e exerce um controle desproporcional sobre o processo político (Katz e Mair, 1995; Speck e Campos, 2021). Para tanto, buscou-se utilizar métodos mistos, com a pesquisa quali-quantitativa, por intermédio da estatística-descritiva, apresentando questões mais abrangentes, para o entendimento do problema posterior e mais específico. Assim, mediante revisão de literatura, busca-se descrever as tipologias partidárias, diferenciando-as, especialmente no aspecto do financiamento, com enfoque para cartelização e possíveis impactos para os pequenos partidos; identificar características do sistema político brasileiro, com análise da legislação constitucional e eleitoral referente ao Fundo Partidário e do F.E.F.C., além de, mediante análise quantitativa, classificar o tamanho dos partidos, a partir do número de votos obtidos para Deputado Federal no ano de 2022, analisando conjuntamente, aos valores do F.E.F.C. distribuídos neste mesmo ano, com dados obtidos em base disponibilizada no *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para então identificar dentre os padrões concentrado, disperso e neutro, qual ou quais seriam mais evidentes no sistema de financiamento público brasileiro, especialmente no que se refere a possibilidade de cartelização, com enfoque sobre os pequenos partidos. A pesquisa se justifica pela necessidade de atualização de dados e da análise com enfoque sobre o F.E.F.C., dada a relevância do financiamento público às corridas eleitorais, assim como diante das recentes alterações constitucionais e eleitorais, como a introdução da cláusula de barreira mediante EC 97/2017 que impôs requisitos para acesso aos recursos do Fundo Partidário e a impossibilidade da realização de coligações nas eleições proporcionais que também caracterizam o sistema político. Dessa forma, espera-se que os resultados possam contribuir para um maior entendimento da cartelização no sistema de financiamento público, dada a identificação de como ocorre tal fenômeno e se persiste no cenário brasileiro.

Palavras-chave: Tipologias partidárias. Partidos. Cartelização. FEFC. Padrão de distribuição.

ABSTRACT

The imminent research has as its object of study the public financing system, especially the Special Campaign Financing Fund (S.C.F.F.), given the size of each party, in order to identify the distribution pattern of this resource and its relationship with the thesis of cartelization which, in summary, indicates that a small number of political parties dominate the political scene and exercise disproportionate control over the political process (Katz and Mair, 1995; Speck and Campos, 2021). To this end, we seek to use mixed methods, with qualitative-quantitative research, through descriptive statistics, raising more comprehensive questions, to understand the subsequent and more specific problem. Thus, reviewed through the literature, we seek to describe party typologies, differentiating them, especially in the aspect of financing, with a focus on cartelization and possible impacts on small parties; Identify characteristics of the Brazilian political system, with analysis of the constitutional and electoral legislation relating to the Party Fund and the S.C.F.F., in addition to, through quantitative analysis, classifying the size of the parties, based on the number of votes obtained for Federal Deputy in the year 2022, jointly analyzing the S.C.F.F. values, distributed this same year, with data obtained from the database available on the Superior Electoral Court (S.E.C) website, to then identify among the concentrated, dispersed and neutral patterns, which ones would be most evident in the Brazilian public financing system, especially with regard to the possibility of cartelization, focusing on small parties. The research is justified by the need to update data and analysis with an approach to the S.C.F.F., given the relevance of public financing to electoral races, as well as in view of recent constitutional and electoral changes, such as the introduction of the barrier clause through EC 97/2017 which imposed requirements for access to Party Fund resources and the impossibility of forming coalitions in proportional elections that also characterize the political system. In this way, it is expected that the results can contribute to a greater understanding of cartelization in the public financing system, given the identification of how such characteristics occur and whether they persist in the Brazilian scenario.

Keywords: Party typologies. Parties. Cartelization. FEFC. Distribution pattern.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipologias em relação ao financiamento partidário, inspirado em Krause et. al. (2015). ...	33
Quadro 2: Classificação dos partidos por tamanho, inspirado em Krause (2013).....	43
Quadro 3: Fundo Partidário: Origem e Distribuição	63
Quadro 4: F.E.F.C: Origem e Distribuição	68
Quadro 5: Classificação Ideológica por partido segundo Bolognesi <i>et al.</i> (2022)	71
Quadro 6: Classificação dos partidos pela ideologia partidária.....	72
Quadro 7: Classificação dos partidos pelo tamanho partidário	74
Quadro 8: F.E.F.C. (2022) e a distribuição para os partidos	76
Quadro 9: Fundo Partidário (2021) e a distribuição para os partidos	78
Quadro 10: Votação – Deputado Federal (2022) e distribuição para os partidos	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quatro tipos de distribuição de recursos e a métrica da proporcionalidade de Speck e Campos (2022)	87
Gráfico 2: Dispersão dos Partidos: Votos (Dep. Fed. - 2022) X F.E.F.C (2022).....	88
Gráfico 3: Dispersão dos Partidos: Votos (Dep. Fed. - 2022) X Fundo Partidário (2021)	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Comparação tamanho partidário: Votação – Deputado Federal (2022) x F.E.F.C. (2022)...	82
Tabela 2: Comparação tamanho partidário: Votação – Deputado Federal (2022) X Fundo Partidário (2021)	82
Tabela 3: Comparação ideologia partidária: Votação – Deputado Federal (2022) X F.E.F.C.....	84
Tabela 4: Comparação ideologia partidária: Votação – Deputado Federal (2022) x Fundo Partidário (2021)	85
Tabela 5: Índice de classificação do sistema de financiamento brasileiro	90
Tabela 6: Classificação do sistema de financiamento público a partir do índice, por votação e distribuição do FEFC - 2022	93
Tabela 7: Porcentagem dos votos para a Câmara dos Deputados (2022) e distribuição do FEFC (2022) e Fundo Partidário (2021)	105

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade DC – Democracia cristã

DEM – Democratas

EC – Emenda Complementar

FEFC – Fundo Especial de Financiamento de Campanha LOPP – Lei Orgânica dos Partidos Políticos

MDB – Movimento Democrático brasileiro PEC – Projeto de Emenda Complementar PCB – Partido Comunista brasileiro

PCO – Partido da Causa Operária PDS – Partido Democrático Social

PDT – Partido Democrático Trabalhista PEN – Partido Ecológico Nacional

PFL – Partido da Frente Liberal (atual Democratas) PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PMB – Partido da Mulher Brasileira

PMDB – Partido do Movimento Democrático brasileiro PMN – Partido da Mobilização Nacional

PP – Partido Progressistas PPL – Partido Pátria Livre

PPS – Partido Popular Socialista (atual Cidadania) PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PROS – Partido Republicano da Ordem Social PRP – Partido Republicano Progressista

PRP – Partido Republicano Progressista

PRTB – Partido Renovador Trabalhista brasileiro PSB – Partido Socialista brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSDB – Partido da Social Democracia brasileira PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSL – Partido Social Liberal

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado PT – Partido dos Trabalhadores

PT DO B – Partido Trabalhista do Brasil PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão (Atual Partido Agir) PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

Rede – Rede Sustentabilidade SDD – Partido Solidariedade TSE – Tribunal Superior Eleitoral

União – União Brasil (Fusão entre o DEM e PSL) UP – Unidade popular

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 TIPOLOGIAS PARTIDÁRIAS, FINANCIAMENTO PÚBLICO E CARTELIZAÇÃO: POSSÍVEL IMPACTO SOBRE OS PEQUENOS PARTIDOS ...	19
1.1 Gênese e funções atribuídas aos partidos.....	19
1.2 Tipologias partidárias: gêneses e características.....	21
1.3 Partidos de quadros e partidos de massa.....	23
1.4 Partidos <i>Catch-All</i>	24
1.5 Partidos Cartel	27
1.6 O fenômeno da cartelização.....	28
1.7 Diferenças de financiamento entre as tipologias e como a cartelização afeta os pequenos partidos.....	32
1.8 Novos partidos	36
1.9 Considerações finais.....	39
2 FINANCIAMENTO PÚBLICO E SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL. ENTRE A CARTELIZAÇÃO E A SOBREVIVÊNCIA DE PEQUENOS PARTIDOS	40
2.1 O sistema político brasileiro e características institucionais: multipartidarismo, sistema proporcional e suas nuances (fragmentação).....	40
2.2 Regras eleitorais e efeitos sobre a fragmentação: enfoque sobre a criação e manutenção dos pequenos partidos.....	45
2.3 Breve análise das reformas eleitorais e impacto sobre os pequenos partidos: o fim das coligações nas eleições proporcionais e cláusula de barreira	48
2.3.1 Reformas e mudanças nas normas eleitorais brasileiras	52
2.4 Financiamento político com enfoque sobre o dinheiro público e pequenos partidos	53
2.4.1 Análise da legislação eleitoral brasileira	54
2.5 Considerações finais.....	58
3 ANÁLISE DE DADOS: RECURSOS PÚBLICOS (FUNDO PARTIDÁRIO E F.E.F.C) COM ENFOQUE SOBRE IDEOLOGIA E A CARTELIZAÇÃO	60
3.1 Do fundo partidário	60
3.2 Do fundo especial de financiamento de campanha (fefc).....	66
3.3 Análise de dados: recursos do fundo partidário e do F.E.F.C considerando as variáveis tamanho e ideologia partidária	70
3.3.1 Da classificação ideológica.....	71
3.3.2 Classificação do porte dos partidos: grandes, médios e pequenos.....	74
3.3.3 Análise dos dados de financiamento público e desempenho eleitoral por partido	76
3.3.4 Análise dos dados de financiamento público e desempenho eleitoral. Por porte/tamanho do partido e ideologia.....	82
3.5 O padrão de distribuição do sistema de financiamento: uma proposta de análise a partir de Speck e Campos (2022).....	86

3.6 Considerações finais.....	95
4 CONCLUSÃO.....	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100
ANEXO.....	105

INTRODUÇÃO

A pesquisa sobre partidos políticos e seu objeto de estudo tem como cerne uma ciência em constante mudança, motivo pelo qual se questiona como tais organizações conseguem sobreviver a pressões externas (Wiesendahl, p. 165, 2015). Sabe-se, nesse sentido, que a busca por sobrevivência dos partidos políticos perpassa variados contextos históricos e seus respectivos arranjos institucionais.

É interessante mencionar que o desenvolvimento dos partidos está associado ao desenvolvimento da democracia (Duverger, 1970, p. 20), evidenciando a importância da pesquisa dos partidos na gestão da democracia (Mair, 2003, p. 278), o que pode ser constatado também mediante análise das diversas funções e características inerentes aos partidos políticos, dentre as quais destacam-se como canais de expressão (Sartori, 1982). Ocorre que “a democracia tem seu preço” (Hofmeister, 2021, p. 217), o que requer disponibilidade de recursos financeiros coerentes para que os partidos políticos possam desempenhar suas atividades, sobretudo, participar, de forma equânime, das corridas eleitorais.

O papel do dinheiro é amplamente discutido na literatura da Ciência Política, sobretudo nas corridas eleitorais. Nesta seara, o financiamento, como variável, pode se qualificar como um propulsor em detrimento de outras variáveis. A presente pesquisa, ao realizar revisão de literatura das tipologias partidárias, observa a lógica do financiamento voltado para os grandes partidos, em detrimento dos pequenos, sobretudo quando se discute a tese da cartelização. Tem-se como objetivo, portanto, analisar o sistema de financiamento público, especialmente os recursos do F.E.F.C, diante do tamanho partidário e a possibilidade de cartelização, mediante análise dos recursos do F.E.F.C. distribuídos no ano de 2022, com leve enfoque sobre os pequenos partidos, para saber se estão sendo prejudicados no padrão de distribuição mais evidente deste sistema.

Em que pese a pesquisa de Speck e Campos (2022) tenha encontrado resultados que localizam a tese da cartelização em determinado período da história eleitoral brasileira para o Fundo Partidário, a presente pesquisa se justifica pela necessidade de atualização de dados, sobretudo também pela necessidade de análise dos dados referentes a distribuição de recursos do F.E.F.C., os quais não foram alvo específico daquele estudo, o que se revela necessário também em razão das recentes alterações legislativas e constitucionais, como a cláusula de barreira introduzida no ordenamento jurídico mediante a EC 97/2017 e a proibição das coligações nas eleições proporcionais.

A presente investigação buscou utilizar métodos mistos, isto é, tanto técnicas de pesquisa de teor qualitativo, como quantitativo. O trajeto metodológico aplicado também é estatístico-descritivo e se deu a partir do método dedutivo, haja vista a indispensabilidade de se apresentar questões-base, mais abrangentes, para o entendimento do problema posterior, mais específico.

Para tanto, utiliza-se abordagem metodológica quali-quantitativa, qualitativa com revisão de literatura das tipologias partidárias, a partir da literatura clássica da ciência política, bem como das mais recentes análises realizadas para o contexto brasileiro, especialmente no que se refere ao tamanho e a ideologia partidária, assim como da própria análise da legislação constitucional e eleitoral referente ao Fundo Partidário e ao F.E.F.C. Por fim, a análise quantitativa permite classificar o tamanho dos partidos, mediante o número de votos obtidos por cada partido e analisar o padrão de dispersão do sistema de financiamento brasileiro e como este gera impactos aos partidos, sobretudo os pequenos.

Nesse sentido, o primeiro capítulo possui como escopo a apresentação da revisão de literatura das discussões sobre tipologias partidárias, financiamento e cartelização, apresentando desde a gênese e a função atribuída aos partidos, assim como a gênese de cada tipologia partidária, quais sejam, partidos de quadro, massa, *catch-all* e cartel descrevendo-as, por seção, com enfoque para tese da cartelização, diferenciando o financiamento de cada tipologia e como a cartelização afeta os pequenos partidos, oportunidade na qual se evidencia o problema da pesquisa.

O segundo capítulo também apresenta revisão de literatura com uma abordagem mais específica sobre o financiamento público o sistema político no Brasil, com análise da cartelização e sobrevivência de pequenos partidos. Este capítulo tem escopo introdutório descrevendo o sistema político brasileiro e características institucionais, como multipartidarismo, o sistema proporcional e suas nuances, com análise das regras eleitorais e das recentes reformas ocorridas, com enfoque sobre os pequenos partidos.

Por fim, o terceiro capítulo identifica os regramentos eleitorais, do Fundo Partidário e do F.E.F.C e tem como objetivo apresentar os principais dados encontrados nesta pesquisa, realizando classificações e comparações da ideologia e tamanho partidário, com o padrão de distribuição de recursos do F.E.F.C, no ano de 2022, e votos recebidos para Deputado Federal, em cada partido, identificando o impacto gerado sobre os pequenos partidos.

1 TIPOLOGIAS PARTIDÁRIAS, FINANCIAMENTO PÚBLICO E CARTELIZAÇÃO: POSSÍVEL IMPACTO SOBRE OS PEQUENOS PARTIDOS

O presente capítulo busca apresentar, a partir da revisão de literatura da ciência política, as tipologias partidárias, desde a sua origem e respectivas funções atribuídas aos partidos em sua gênese, seguido das diferentes tipologias que compõem o quadro, a relação de cada uma com o financiamento observado. Com a base teórica das tipologias e respectivos financiamentos objetiva-se compreender, sobretudo, a tese da cartelização e o impacto sobre os pequenos partidos.

Dessa forma, o presente capítulo está dividido em seções. A seção 1.1 descreve, de forma geral, a gênese dos partidos políticos, que ganha espaço na agenda da ciência política, assim como as funções atribuídas a estes no decorrer da história e nas sociedades hodiernas, assim como a seção 1.2, que busca demonstrar a gênese no que se refere propriamente às tipologias. Em seguida, as seções 1.3, 1.4 e 1.5 especificam os partidos de quadro, massa, *catch-all* e cartel, respectivamente, para, então, na seção 1.6 apresentarmos a tese da cartelização e, com a seção 1.7, apresentar determinadas diferenças entre as tipologias e introduzir o debate sobre como a cartelização afeta os pequenos partidos, alvo da presente pesquisa. Por fim, a seção 1.8 apresenta a ideia do surgimento de novas organizações, concluindo o capítulo.

A partir da observação de cada uma das gêneses teóricas relativas às tipologias, é possível depreender e relacioná-las com suas características, especialmente de forma socio-financeira, por isso, inicialmente, é importante destacar a influência que os partidos têm de suas origens, sobretudo na formação de suas características e funções atribuídas no decorrer da história. Dessa forma, será possível analisar as nuances dos financiamentos inerentes às referidas tipologias, sobretudo o público que, por sua vez, é alvo da presente pesquisa no seio das pequenas agremiações.

1.1 Gênese e funções atribuídas aos partidos

Panebianco (2005, p. 509), ao descrever o contexto de transformações e crises inerentes aos partidos, aduz que a análise das transformações alcançadas em partidos europeus pressupõe duas perspectivas, a saber, “questionar grau de vitalidade persistente dos antigos módulos organizativos, procurar os sinais do seu declínio, avaliar modalidade e direções de eventuais transformações”.

A partir da literatura clássica, observa-se que a formação dos sistemas de partidos europeus pode ser figurada a partir de rupturas estruturais, com estruturas de clivagens, apesar de nem toda ruptura ter dado origem a partidos. Isto é, as rupturas Centro-Periferia; Estado-Igreja; Cidade-Campo; de Classe (assalariados e empregadores), originadas a partir de problemas específicos que, por conseguinte, indicaram divisões políticas (Lipset e Rokkan, ([1985] 1992).

Ao conceituar a origem do termo “partido”, diferenciando-o do termo facção, Sartori (1982) indica que esta envolve interesses e conflitos de ordem pessoal. Ato contínuo, observa a valorização mediante a abordagem da necessidade dos partidos enquanto organismos de representação, mesmo que a busca pelo poder ainda seja uma de suas motivações.

Por essa razão, Sartori (1982) aduz que, diferentemente das facções, os partidos se qualificam como instrumento funcionais, caracterizando-se como “parte” de um todo, pelo que, em regra, contribui aos propósitos deste todo. Além disso, também qualifica os partidos como “canais de expressão”, que serviriam como agências, a fim de expressar as reivindicações do povo, representando-o.

Interessante ressaltar a compreensão acerca do pluralismo para transpor o entendimento distintivo entre facções e partidos, havendo uma maior disposição dos partidos ao fomento da diversidade e a compatibilidade de uma ordem política com a diversidade e, por conseguinte, com a dissensão. É possível concluir que os partidos não somente expressam, como também canalizam, dado que, um sistema partidário seria um sistema pluralista de “partes” (Sartori, 1982). Dentre três premissas apresentadas Sartori (1982, p. 46), ressalta-se, enquanto funcionalidade partidária sua qualificação como canal de expressão.

Peter Mair (2003, p. 283 e 284), ao realizar uma breve revisão sobre as funções dos partidos políticos, aduz que as funções representativas, de articulação de interesses e consolidação de políticas públicas estariam em certo declínio, por terem sido assumidas como funções de outras organizações. No entanto, destaca que a função procedimental, desempenhada pelo partido, manteve-se preservada, revelando a constante necessidade do partido.

Os partidos políticos desempenham um papel de extrema importância na gestão da democracia (Mair, 2003, p. 278). Para tanto, destaca-se a intenção eleitoral destes, isto é, os partidos políticos, para Schmitt (2000, p. 10), além das dimensões sociológica e legislativa, constituem-se como “associações de indivíduos com a finalidade de disputar eleições e, por esse meio, vir a colocar os seus membros no poder”.

A Teoria da Escolha racional busca demonstrar a motivação da ação partidária, de modo

que para demonstrar a natureza dos partidos políticos, observando o papel destes, Downs (1999, p. 46) indica que os partidos políticos se qualificariam como uma “coalizão de homens” que possuem como finalidade o controle do “aparato de governo” por intermédio de “meios legais”.

Downs (1999, p. 47) critica a coalizão em apreço por não seguir uma ordem única, vez que alguns aspectos não serão plenamente concordados por todos da organização, na medida em que descreve que a suscitação de lutas internas de poder, deixando a desejar o que defende e denomina de tomada racional de decisão. É nesse sentido que o autor critica a primeira definição de partidos, dado que um partido governante não seria tratado como uma entidade única e racional, que é detentora das tomadas de decisões.

O autor verifica que a definição poderia ser uma “falsa personificação” e admite ser uma abstração do mundo real, já que se a coalizão se trata de uma presunção, assim como a concordância mútua descrita, na medida em que se buscam cargos públicos. Em seguida, pontua que a motivação da ação partidária apresenta a hipótese de que “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições e não ganham eleições a fim de formular políticas” (Downs, 1999, p. 50). Isto é, no modelo descrito pelo autor, os partidos almejam maximizar seus votos, oportunidade na qual, dirigindo o governo, tomam atitudes que lhe gerem mais votos, de modo constitucional.

Segundo Wolinetz (2002), as dimensões mais proeminentes das organizações partidárias no decorrer da história podem ser classificadas em “votos, cargos e políticas públicas”. E, resumidamente, a relevância dos partidos pode ser descrita por Amaral (2013, p. 12), o qual pontua, de forma objetiva, que os partidos desempenham pelo menos três funções de caráter essencial, quais sejam “a) Estruturar a competição eleitoral; b) Agregar interesses; c) Governar e conduzir os trabalhos legislativos”, demonstrando a importância dos partidos, mediante as funções apresentadas e o quão basilares são para as sociedades hodiernas.

1.2 Tipologias partidárias: gêneses e características

Vê-se, a partir das funções apresentadas acima, características desenvolvidas no decorrer de contextos históricos e sociais distintos, reverberando na construção de tipologias partidárias igualmente distintas, destacando-se os partidos de massa; partidos *catch-all* e partidos cartéis.

Inicialmente, importante referenciar que os trabalhos clássicos sobre tipologias partidárias retratam Robert Michels como basilar para pesquisas sobre as referidas

organizações. Em sua obra, *Sociologia dos Partidos Políticos*, o autor indica, a partir da análise do PSD (Partido Social-Democrata alemão), que os partidos desenvolveriam características burocráticas centralizadas, onde há uma estrutura de dominação, o que denominou como “Lei de Ferro da Oligarquia” ou mesmo “Lei de Michels” (Michels, 1982).

Apesar da relevante contribuição inicial realizada por Michels, é importante destacar Duverger como precursor na busca pela sistematização por meio da construção tipológica e, sobretudo, por buscar demonstrar o que se apresenta como teoria geral dos partidos políticos. O autor ilustra a construção do partido moderno de forma historicamente recente, figurando os Estados Unidos como um dos pioneiros nessa classificação partidária moderna, oportunidade na qual enfatiza a gênese de grupos parlamentares; a extensão do sufrágio e o nascimento de partidos de forma exterior (Duverger, 1970).

Nesse sentido, a literatura clássica entende que “o desenvolvimento dos partidos parece associado ao da democracia, isto é, a extensão do sufrágio popular e das prerrogativas parlamentares” (Duverger, 1970, p. 20). Defende-se, nesse contexto, que a gênese dos partidos esteja relacionada especialmente a grupos parlamentares e comitês eleitorais, com referência a fatores locais, ideológicos e de interesses, além dos partidos de “criação externa”, observados posteriormente.

Isto é, Duverger (1970) ilustra tais classificações a partir da constatação da ligação entre a criação dos grupos parlamentares e, em sequência, o surgimento de comitês eleitorais. Para tanto, apesar dos interesses locais trazidos, os parlamentares percebem-se como representantes necessários à resolução de demandas não somente regionais, mas inerentes a toda nação, emergindo a qualidade ideológica do grupo de “deputados bretões”, pelo que apresenta, de modo análogo, os jacobinos em um contexto de pré-história partidária.

Por conseguinte, sob o aspecto de interesse, a apreensão pela reeleição faz surgir o interesse pela construção de mecanismos que a assegurem, inclusive mediante a corrupção da compra de votos parlamentares, o que resultou em fortalecimento interno dos grupos. Quanto aos comitês eleitorais, vê-se seu destaque a partir da extensão do sufrágio popular e, portanto, novos eleitores, bem como sentimentos igualitários e a vontade eliminação das elites sociais tradicionais (Duverger, 1970, p. 22 e 23). Com isso, desde o início, o combate eleitoral e partidários são elementos essenciais para alcançar os fins políticos de cada partido.

Com o aspecto introdutório supramencionado, busca-se demonstrar a importância do entendimento da gênese das tipologias na construção de suas respectivas características e, por conseguinte, como será visto a seguir, a própria relação de cada tipologia com seu financiamento, sobretudo o fenômeno da cartelização e sua relação com os pequenos partidos.

1.3 Partidos de quadros e partidos de massa

A narrativa acima introduz bastante a gênese dos partidos de massa, que se confundem com a própria narrativa da gênese dos partidos de maneira geral. Maurice Duverger, na obra *“Os partidos Políticos”* (1970), destaca alguns dos questionamentos de Michels a respeito das organizações partidárias. A menção a Duverger é relevante, para além da sua contribuição da gênese das tipologias, sobretudo porque gerou e continua gerando grande influência nas pesquisas sobre organizações partidárias. Amaral (2013, p.14) identifica a relevância do autor para as agendas de pesquisa também em razão da “compreensão de que tanto a origem do partido quanto a sua ideologia devem ser usadas como variáveis explicativas no tratamento da organização, desenvolvimento e comportamento dos partidos políticos”.

A tipologia desenvolvida por Duverger (1970) remete, inicialmente, ao partido de quadros, notadamente com relato histórico desenvolvido no tópico anterior. Essa tipologia representava a gênese da democracia representativa e, dentre suas características, vê-se a própria origem interna referente ao parlamento, sendo esta de baixa intensidade, com pouca mobilização de recrutamento. Verifica-se a concentração do poder à elite parlamentar e um financiamento que depende de doadores privados, especialmente das elites partidárias.

No que se refere aos partidos de massa, visualiza-se um fenômeno motivador entre os séculos XIX e XX, dissertado em tópico anterior, a saber, a expansão do sufrágio, no qual as massas proletárias ascendem, pelo que requer-se a construção dessa nova organização, que evidencia o aperfeiçoamento de partidos correligionários às ideias marxistas, no qual o vínculo entre os eleitores e os partidos se daria de forma bem mais intensa, havendo uma evidente aproximação para com a organização (Duverger, 1970), evidenciando uma maior busca pelo relacionamento com a sociedade, mediante propagandas, fortalecendo a membresia que, por conseguinte, seria o enfoque do financiamento.

Duverger (1970), ao diferenciar a influência do grupo parlamentar nas tipologias apresentadas, assevera que:

Os partidos criados de fora manifestam a seu respeito um desapego muito maior que os nutridos no serralho e nascidos à sua sombra. Para estes últimos, conquistar assentos nas assembleias políticas é o essencial da vida do partido, sua razão de ser e o objetivo supremo da sua existência. Para os primeiros, ao contrário, a luta eleitoral e parlamentar permanece muito importante, mas ela não é senão um dos elementos da ação geral do partido, um dos meios que ele emprega, dentre outros, para realizar seus fins políticos (Duverger, 1970, p. 32).

Portanto, os partidos de massa possuem uma gênese exterior, possuindo características distintas do partido de quadros, a saber, a própria intensidade partidária que é mais fortalecida;

o desenvolvimento programático; destaque ideológico; propaganda intensa e a contribuição financeira dos membros para com a organização (Duverger, 1970).

O partido de massas merece seu destaque no decorrer da história, pois se manteve como um ideal a ser perseguido. Katz e Mair (1995) distinguem o partido de massa dos demais modelos a partir de duas abordagens, quais sejam, os pré-requisitos institucionais para democracia e organizacionais para o sucesso eleitoral, evidenciando a construção de Duverger (1970) nesta narrativa. O partido de massas pode ser analisado sob a ótica das clivagens sociais, isto é, os partidos políticos se constituem a partir de grupos sociais definidos, qualificando a filiação como inerente a aspectos da vida do indivíduo. Portanto, cada grupo demonstra interesse vinculado a sua natureza, formando, assim, o programa deste partido. Nesse contexto, os partidos funcionam como agências através das quais determinados grupos participam da política e exigem resposta do Estado, enquanto a política se tratava da competição e cooperação desses grupos.

A literatura demonstra que competição eleitoral no partido de massas se daria a partir de uma perspectiva de mobilização e não exatamente de conversão, visto que sua motivação era fortalecer o compromisso dos que estão predispostos a oferecer apoio a partir de um círculo social desenvolvido naturalmente. É nesse sentido que se desenvolve a ideia do “contágio da esquerda”, em que se esperava que os partidos representantes dos demais segmentos sociais não observassem outra alternativa senão a adoção da estratégia do modelo do partido de massas (Katz e Mair, 1995).

1.4 Partidos *Catch-All*

Otto Kirchheimer (1905-1955), constitucionalista alemão, detinha como foco de pesquisa, para além da vulnerabilidade da democracia, a concentração de poder. Assim, ao analisar o contexto de redemocratização da Europa em um cenário pós Segunda Guerra, debruçou-se para entender e descrever os partidos políticos e como sua centralidade se conectava com a democracia representativa. É nesse sentido que vislumbra a transformação dos partidos, sobretudo com o advento do que denominou *catch-all party*.

O autor revela sua preocupação com o novo modelo apresentado, já que a própria condição para competitividade seria o PSD se transformar também em um partido *catch-all*. Isto é, os eleitores passaram a votar nesses partidos, mesmo que conservadores, o que poderia se qualificar como uma ameaça democrática, sobretudo por não haver uma diferenciação dos partidos, característica desse tipo de partido, e do desapontamento com o governo

representativo (Kirchheimer, 2012, p. 350).

Ao analisar os conceitos de “carga (*load*) e crise (*crisis*)”, Kirchheimer (1966) introduz a discussão, asseverando que as “situações de crise” mobilizam o surgimento de partidos. Por conseguinte, exemplifica sua abordagem com determinados acontecimentos em países como Inglaterra¹; França² e Itália³.

O autor apresenta a problemática da integração política e, na sequência, passa a descrever os denominados “partidos de integração de massa”, destacando a “falha em progredir” da “integração social no sistema industrial” para a integração política em si, por intermédio da classe trabalhadora, justificando, para tanto, a participação na guerra e encargos financeiros advindos, assim como a inflação e surgimento dos partidos bolcheviques que detinham a atenção da massa com as referidas organizações existentes. É nesse contexto que os partidos burgueses não conseguem efetivamente barganhar com o partido de massa integrador (Kirchheimer, 2012).

Há, em um cenário pós Segunda Guerra Mundial, um culminado de Bem-Estar Social e crescimento econômico, o que, inevitavelmente, ameniza a polarização, e que igualmente ameniza a necessidade ideológica e distintiva de classes. Então, Kirchheimer (1966) reúne conceitos para descrever o partido *catch-all* que, ao buscar maior audiência e sucesso eleitoral, deixa o debate ideológico intelectual e moral de massas, com sua estrutura de clivagens. Inicialmente, mantém-se a clientela da classe trabalhadora, mas já buscando outras variadas, na medida em que almeja mais eleitores e, por fim, transcende quaisquer grupos de interesse, buscando demonstrar abrangência de temas, evidenciando mais uma vez a sua desideologização (Kirchheimer, 2012, p. 364- 367).

Todo esse contexto de transformações vivenciados pelos países remontam a partidos

¹ Analisando o caso britânico, destaca uma “a unidade nacional, erguida no século XVI com a consolidação do *establishment*, seguida pelos arranjos constitucionais e sociais do século XVII, o que permitiu relacionamento osmótico entre a aristocracia e a burguesia” (Kirchheimer, 2012, p. 351), ao contrário da integração da classe trabalhadora, que se desenvolveu tardiamente e não perdurou por muito tempo, por isso, a problemática dessa nação seria o que denominou de “carga única”. Na sequência, a classe média se desenvolveria e a classe trabalhadora passaria a se integrar, no século XIX, então se vê diante da democratização política em uma “sociedade distributiva”, em um contexto pós-guerra (Kirchheimer, 2012).

² Sequencialmente, analisa o contexto francês, no qual o sufrágio universal, gerou uma posição de tutela à classe trabalhadora, minoritária. Então, defende-se uma “dicotomia entre os partidos de representação individual (...) e o incipiente partido de massas da classe trabalhadora, o Partido Socialista da primeira década do século” (Kirchheimer, 2012, p. 353), não havendo, naquele momento, a criação de um único e unido sistema partidário.

³ Também analisou o caso da Itália que, passando por unificação atrasada, apresentou o Partido d’Azione, que não buscou contato com as massas camponesas do sul e, portanto, acabou não atuando como um instrumento de integração nacional. Diferentemente da Alemanha, que em um contexto de fundação do Reich de Bismark, buscaram uma “unidade social e economicamente viável”. Não obstante, ambas as nações não tiveram boa gerência para com a crise de identidade nacional (Kirchheimer, 2012, p. 357 e 358).

característicos, a saber, na Itália (Democrazia Cristiana); na Inglaterra e na Alemanha (Partido Trabalhista e Partido Social Democrata; especificamente na Alemanha (União Democrática Cristã) e França (União Nacional Republicana) (Kirchheimer, 2012).

Como características dessa organização, o autor dispõe:

a) A drástica redução da bagagem ideológica do partido (...); b) Maior estreitamento entre os grupos de lideranças no topo das organizações (...); c) Rebaixamento do papel do membro partidário individual (...); d) Perda da ênfase na *classe gardée*, na classe social específica ou na clientela confessional em favor do recrutamento de eleitores da população em geral; e) Garantia do acesso à variedade de grupos de interesse (...). (Kirchheimer, 2012, p. 370 e 371).

Katz e Mair (1995), ao descreverem distinções entre as tipologias, indicam que a fragilidade do modelo apresentado pelo partido de massas deu ênfase ao surgimento do partido *catch-all*, especialmente em razão da erosão das fronteiras sociais tradicionais, culminando no enfraquecimento das identidades coletivas que no modelo de massas distinguia os setores. Notou-se também o desenvolvimento econômico, evidenciando o estado de bem-estar social, emergindo programas sem cunho partidário ou que necessariamente criassem divisões.

Além disso, a partir do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, especialmente a televisão, o eleitorado era atraído de forma mais abrangente com apelos universais, diferenciando-se do modelo do partido de massas por qualificar como consumidores e não mais como participantes ativos, recrutando membros não mais com base na identidade social. Assim, o foco se dava mais sobre os líderes do que sobre programas.

Constata-se que tanto o partido de massas, como o *catch-all*, apresentam-se como modelos de partidos com distinção da figura do Estado, visto que o partido de massas clássico pertence à sociedade civil, enquanto o *catch-all* se encontra entre a sociedade civil e o Estado, agindo como intermediário. Em ambos se mantém a figura do Estado como neutra e livre de partidos, o que evidentemente também os diferencia do modelo de cartelização partidária, a seguir exposto, no qual seu desenvolvimento perpassa uma mudança social, bem como na sua relação com o Estado, tendenciando a uma espécie de simbiose entre estes, havendo o emprego de recursos do próprio Estado para assegurar a sobrevivência coletiva partidária.

Importante mencionar a colaboração de Panebianco (2005) para Kirchheimer (1966), na medida em que preleciona sobre a “profissionalização das agremiações”, especialmente em razão dos conhecimentos técnicos que passaram a fundamentar as atividades. Dessa forma, renomeou os partidos *catch-all* como “partidos profissionais-eleitorais”, sobretudo em razão do desenvolvimento capitalista e sua consequência para os sistemas de estratificação social.

Nesse sentido, verifica-se que, em que pese a relação das tipologias até então analisadas com o Estado e com a sociedade, todas são inerentes aos grandes partidos. Sendo assim, busca-se dar enfoque sobre a cartelização, como um sistema que dá enfoque sobre os grandes partidos, contrapondo-o com os pequenos partidos, como será visto na seção a seguir.

1.5 Partidos Cartel

O surgimento do “partido cartel” é prelecionado por Katz e Mair (1995), que, dentre outras características, tem sua sobrevivência coletiva assegurada pelos recursos do Estado. Inicialmente, descrevem a limitação do partido de massa, que teria um processo “linear” de desenvolvimento e, por isso, tenderia à estabilidade ou à decadência.

Interessante descrever como Katz e Mair (1995) se preocupam em destacar que o desenvolvimento das tipologias partidárias é um reflexo da relação que os modelos de partidos apresentam para com a sociedade e com o Estado. Dessa forma, ao qualificar o partido cartel, como já dito, apresenta-se uma relação de simbiose dos partidos para com o Estado. Os partidos massa e partidos *catch-all* estariam localizados em uma “área neutra”, isto é, fora do Estado.

Variados motivos podem ter determinado a interpenetração dos partidos para com o Estado, tais como a diminuição drástica da participação na atividade partidária, o que motivou os partidos a despertarem o sentido financeiro para uma busca de financiamento, e, na postura de legisladores, recorreram ao Estado.

Assim, visualiza-se a regulação das subvenções, que “embora variem de país para país, agora muitas vezes constituem um dos principais recursos financeiros e materiais com os quais os partidos podem conduzir suas atividades tanto no parlamento e na sociedade em geral” (Katz e Mair, 1995, p. 15), e estas poderiam ser relativas a própria atuação eleitoral do partido ou representação parlamentar, o que, nesse sentido, auxiliaria na manutenção dos partidos existentes e exclusão de novos.

Ao indicar que o Estado passaria a ser uma “estrutura institucionalizada de apoio”, tornando os partidos “agências semi-estatais”. Um indicativo interessante diz respeito a sobrevivência dos partidos, pelo que Katz e Mair (1995, p. 16) asseguram que os partidos não competiriam da mesma forma que outrora, já que todos podem sobreviver em razão do compartilhamento de recursos advindos do Estado, amenizando a ideia de “vencedores e perdedores” e evidenciando a ideia de “cartel”.

Assim, “partidos substanciais” são qualificados como “partidos governantes” e determinados e poucos partidos menores, de caráter extremista foram deixados à margem. Para

tanto, isso exigiu um “conluio e cooperação entre concorrentes ostensivos e de acordos que, necessariamente, exigem o consentimento e cooperação de todos (...) participantes relevantes” (Katz e Mair, 1995, p. 17).

Há, portanto, um “menu fixo dos partidos políticos”, como parceria profissional, à deliberação dos eleitores, que devem observar os partidos com os resultados e não exatamente com a política desempenhada. Isto é, na democracia inserida apresentada por essa tipologia não há um controle exercido pela sociedade diretamente, mas sim um serviço desempenhado pelo Estado à sociedade (Katz e Mair, 1995, p. 22).

A contribuição de Katz e Mair (1995) também diz respeito ao modo como o estudo do “declínio partidário” se consolidava, na medida em que propuseram um olhar mais atento ao que denominaram “desafio”, dentre outros aspectos relatados de modo mais específico no segundo capítulo da pesquisa em apreço.

1.6 O fenômeno da cartelização

É possível observar que a cartelização partidária surge com características da interpenetração de partido e Estado, distinguindo-se dos demais por haver uma cooperação entre os denominados concorrentes ostensivos, com consentimento e cooperação dos mais relevantes, pelo menos. No partido de massas, a oposição política consiste na reforma social ou oposição a esta, mediante a competição dos partidos em sua capacidade representativa. Enquanto no *catch-all*, os objetivos se apresentam em questões de melhoria social e não de reforma geral.

O contexto da concorrência na cartelização partidária se diferencia dos partidos de massa, onde se buscava a vitória mediante mobilização popular e dos partidos *catch-all*, em que as estratégias eleitorais se apresentavam como competitivas. No contexto do partido cartel, observa-se uma barreira para novos grupos, visto que os objetivos da política são autorreferenciais, com a profissionalização da política, de forma qualificada, havendo uma competição interpartidária limitada. Procuram reivindicar, de forma uníssona, tão somente uma gestão eficiente e eficaz. Assim, as partes competem sabendo que compartilham interesses semelhantes com seus concorrentes, havendo até mesmo certa substituição do incentivo limitado para competir para um incentivo positivo em não competir (Katz e Mair, 1995, p. 19 E 20).

Isto é, como dito acima, as partes são cientes de que compartilham interesse mútuo em ações coletivas da sobrevivência da organização, onde nenhum dos principais partidos estaria

“de fora”, os quais possuiriam programas políticos semelhantes. Até mesmo os padrões da competição se alteraram, para promover uma concorrência contida e gerida, inviabilizando que novos grupos reúnam condições de igualdade para entrar na disputa, até mesmo no tocante a financiamento, já que no modelo de partido cartel possui um padrão de capital profissionalizado e centralizado, com dependência dos recursos e demais benefícios estatais, o que já deixa em desvantagem eventuais grupos distintos (Katz e Mair, 1995, p. 20 E 21).

No partido cartel, a dinâmica afeta a democracia, como um modelo revisado, qualificando-se como um meio de obter uma determinada estabilidade social e não exatamente uma mudança, como outrora. Nesse modelo de democracia, os eleitores escolhem a partir de partidos políticos pré-fixados, com enfoque sobre os resultados, com a profissionalização, e não exatamente com a política (Katz e Mair, 1995, p. 21, 22).

Como nenhum dos principais partidos estaria “de fora”, a democracia eleitoral consiste num instrumento em que os governantes controlam os governados. Também se observa nessa democracia que a partir de programas partidários semelhantes, os resultados eleitorais não possuem tanto poder na determinação das ações governamentais. Isto é, essa democracia não é mais observada como instituidora de instrumentos limitadores e controladores ao Estado pela sociedade civil, mas sim como uma deliberação prestada pelo Estado à sociedade civil, o que se confunde, por vezes, com a própria atuação dos partidos no poder, já que buscam garantir a própria existência, inclusive também impelindo o surgimento de novos grupos e, por conseguinte, partidos menores, alvo da pesquisa.

As barreiras erguidas a fim de inviabilizar o surgimento de novas organizações partidárias é motivo justo para pesquisa, especialmente diante dos conceitos e funções desempenhados pelos partidos, conforme demonstrado em seção anterior, sobretudo, como estes desenvolvem suas atividades como canais de expressão (Sartori, 1982). Sendo assim, a construção de uma estrutura que apenas produz manutenção dos partidos já existentes pode não ser boa o suficiente para democracias que se autodenominam representativas, isto justamente por que os partidos são onipresentes desde a gênese das democracias representativas (Lapalombara, 2007), além de sua reconhecida atuação na seara representativa e governamental (Mainwaring, 1999).

Portanto, diante das características do “partido cartel”, insurge a necessidade de análise de suas nuances contemporâneas, especialmente para o caso do sistema partidário brasileiro. Oportunamente, já sabendo as bases teóricas que motivaram e determinaram suas características, sobretudo de entrelaçamento com os recursos estatais, retornemos à discussão da construção de sua tipologia.

Katz e Mair (1994) indicam a participação dos partidos como atuantes, que, apesar da importância dos recursos do Estado, esta não seria tão somente uma ação exógena, mas que tais agremiações, na condição de participantes, tomam as decisões que lhe geram benefícios estatais, de forma mais direta. Nas palavras dos autores:

The potential exploitation of state resources for patronage purposes also highlights a more general problem with the wider conception of state aid for parties. To be sure, as the above points indicate, the state plays an important role in party survival, and increasingly so. Nonetheless, the fact that parties now place greater reliance on state-regulated channels of communications; that they increasingly staff their organizations on the basis of facilities offered through public office; that state subventions constitute an ever-growing proportion of party income; that party life is increasingly regulated by state laws; and that state patronage may offer an expanding source of selective benefits for party supporters, should not simply be taken to imply that parties have suddenly discovered some sort of external drip-feed from which their otherwise ailing organizations can draw more and more nourishment. In other words, these various developments should not be interpreted simply in terms in which 'the state' itself would be seen as an exogenous factor influencing party life. On the contrary, regardless of whether we are dealing with state regulations, or party laws, or levels of state subventions, we are always dealing with decisions which have been taken by the parliament, and by the political class, and therefore by the parties themselves. (Katz e Mair, 1994, p. 11).

Notoriamente, a teoria desenvolvida por Katz e Mair, por intermédio da obra *“Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”*, publicada em 1995, regula um marco para discussão da cartelização e sua estrutura, com análise das tipologias partidárias que se desenvolveram no decorrer da história, apesar da coexistência entre estas, visando seus respectivos interesses (Wolinetz, 2002).

Assim, vê-se a descrição da interpenetração entre partidos e Estado, mediante um “acordo”, especialmente para utilização de recursos do Estado e da competição ou não, já que esta, como visto, é mais gerida e contida, havendo, por vezes, incentivos para que nem mesmo ocorresse a disputa.

O acordo em questão nos instiga a investigar a base etimológica da palavra “cartel”, que possui seu plano conceitual das ciências econômicas. Isto é, empresas, de modo autônomo, buscam reunir seus interesses protecionistas, reduzindo a concorrência, especialmente por intermédio na padronização e determinação de preços (Ferreira, 2010).

Logo, há um grupo que busca determinar as regras a serem seguidas, visando inibir a concorrência, a saber, para o contexto em apreço, as novas agremiações partidárias, caracterizando-se como uma espécie de “conluio interpartidário” no ambiente que seria uma competição (Van Biezen e Rashkova, 2011, p. 3). Pontua-se também que a investigação dos autores constatou que as subvenções estatais seriam superiores às receitas provenientes das demais fontes de arrecadação partidária, exemplificando países como Finlândia, Noruega e

Suécia (Mair, 1994).

Blyth e Katz (2005, p. 38) anunciam que o partido cartel configuraria um pacto afim de alcançar um oligopólio e, por conseguinte, reduzir a competição. Isto é, diante de um mercado competitivo, desenvolve-se estratégias de proteção para aqueles que aderirem ao referido pacto, o que pode, inclusive, até reduzir as possibilidades da entrada de novos participantes. Isto é:

The basic purpose of a cartel is to maximize joint profits of oligopolistic firms through the restriction of competition [...] The cartel is, as Stigler (1964) put it, a 'joint sales agency'. Being large enough that market price is not simply a structural fact that firms have to accept, such firms' price decisions are 'strategically interdependent' on one another's choices. That is, market price can be set by the firms themselves rather than being dictated by competition, so long as they cooperate. (Blyth; Katz, 2005, p. 38-39).

Importante ressaltar o desenvolvimento do trabalho realizado por Katz e Mair com a publicação, em 2002, da obra *"The ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies*, na qual asseverou-se acerca da estrutura de adaptação, em que os partidos não seriam mais observados sob uma perspectiva indivisível, mas como possuidor de "três faces" que dialogam, quais sejam, *a) Party in public office* (face pública do partido); *b) Party on the ground* (base do partido); *c) Party in central office* (direção nacional do partido, com dirigentes e membros dos diretórios nacionais). Nesse contexto, prevaleceria a face *public office*, com evidente distanciamento das bases (Katz e Mair, 2002).

Logo, "dominados pela face pública do partido" (Katz e Mair, 2002, p. 122), tais organizações não se encontram em um sistema que evidencia a unidade partidária, mas sim sua capacidade de relacionamento e poder, especialmente diante das três faces acima destacadas (Katz e Mair, 1995 E 2002).

A abrangência da construção da tipologia do partido cartel foi criticada, destacando-se a narrativa de Koole (1996), na qual asseverou a ausência de clareza, dado que as características definidoras do partido cartel, indicadas por Katz e Mair, não seriam restritas a estes tipos de partidos. Para contrapor, Katz e Mair indicam que:

Koole is also correct in stating that we never offer a tight and explicit definition of the cartel party. One reason is that although we believe that we have identified an important trend in party development, the trend itself remains in its early stages; and given the tendency of a first specification to stick (as the term 'cartel' has), it does not seem wise to be overly precise at this point (Katz; Mair, 1996, p. 526).

Ribeiro (2013, p. 608-611) também indica algumas críticas à formulação teórica de Katz e Mair, quanto à coerência interna do modelo, mas evidencia a importância do modelo

enquanto “lente conceitual”, basilar para análise partidária. Motivo pelo qual a tese da cartelização ainda se revela necessária na agenda de pesquisa da ciência política, sobretudo, por envolver recursos estatais.

1.7 Diferenças de financiamento entre as tipologias e como a cartelização afeta os pequenos partidos

As diferenças entre os modelos de partidos apresentados na literatura podem ser observadas mediante análise de suas nuances, isto é, especialmente a relação existente entre partido, Estado e sociedade civil em cada um dos modelos, a partir de um processo de mudanças, em que as relações do partido se alteram com base em interesses sociais, culturais, econômicos, dentre outros. Para além da tricotomia em questão, as diferenças entre os modelos podem ser analisadas, sobretudo, a partir de um processo de evolução que move estas relações entre partidos, Estado e sociedade civil.

Não obstante, apesar das distinções, e contextos históricos diferentes, as tipologias em apreço conviveram de modo simultâneo, na medida em que surgiam necessidades de adaptações, algumas detinham mais destaques que outras. Essa coexistência garantiu que algumas agremiações tivessem seu interesse por votos, outras por cargos, dentre outras finalidades que demonstravam em suas particularidades (Wolinetz, 2002).

É nesse sentido que a ótica do financiamento merece destaque. Isto é, diante da análise das tipologias partidárias, constata-se que a estrutura financiadora das agremiações também diz respeito sobre a participação do Estado e da sociedade na manutenção destas e, a partir de então, é possível também identificar o perfil desta organização.

As quatro diferentes tipologias clássicas dissertadas acima possuem seus respectivos financiamentos, igualmente distintos. Como visto, no partido de quadros, formado por parlamentares, Duverger (1970) qualifica seus membros como “notáveis” e estes, em um contexto bancário e industrial, contribuem para com a organização. Sequencialmente, em razão das implicações já dissertadas acerca da ampliação do sufrágio, os partidos de massa estiveram em foco, no qual, Duverger (1970) assevera a manutenção da organização especialmente mediante o financiamento de seus militantes, o que gera uma mobilização e conexão maior entre estes e a organização.

Em seguida, em um contexto pós-guerra, com um eleitorado diversificado, buscou-se uma maior abrangência desses eleitores, buscando, em certos termos, superar a questão classista, emergindo o partido *catch-all*, que, dotado do consumo em massa, passa a ter menos conteúdo ideológico. Assim, grupos de interesse passam a ganhar destaque, seja associações

ou sindicatos, e passam a se relacionar objetivando trocas de favores e serviços com várias agremiações, evidenciando uma relação com a sociedade, isto é, não exatamente e diretamente com os eleitores, mas sim com aqueles grupos de interesse que funcionariam como financiadores (Kirchheimer, 1966).

A partir de então, com as regulamentações estatais para com as atividades partidárias, passam a depender mais da estrutura estatal e não mais com tanto afinho da corrida eleitoral, como outrora. Isto é, das variadas fontes provenientes dos grupos de interesse para o partido *catch-all*, com a configuração do partido cartel, há, sobretudo, a subvenção estatal (Katz e Mair, 1995).

Nesse sentido, interessante mencionar quadro de análise realizada por Silvana Krause, *et al.* (2015) quanto as tipologias partidárias e seus respectivos modelos de financiamentos:

Quadro 1: Tipologias em relação ao financiamento partidário, inspirado em Krause *et. al.* (2015).

MODELO PARTIDÁRIO	QUADROS	MASSA	<i>CATCH ALL</i>	CARTEL
DEPENDÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS EM RELAÇÃO À SOBREVIVÊNCIA ORGANIZACIONAL	Baixa	Média	Alta	Alta
PRINCIPAL FONTE FINANCIADORA	Notáveis, ex.: grupos financeiros/ industriais e comerciantes	Militantes, membros do próprio partido	Grupos de interesses variados; ex.: empresas, sindicatos, associações comerciais	Subsídio estatal; ex.: fundos públicos e espólio estatal, como cargos

Fonte: A autora. Inspirado em Krause *et al.* (2015, p. 254)⁴

Assim, a compreensão da relação de cada tipologia com suas estruturas de financiamento acompanha as agendas de pesquisa na ciência política e mobilizam a

⁴ Silvana Krause *et al.* (2015), ao elaborar o quadro das tipologias, inspirou-se nos autores Duverger (1970), Kirchheimer (1966), Panebianco (2005) e Katz e Mair (1997).

compreensão dos partidos da nossa contemporaneidade que, por sua vez, obedecem a regramentos que, inevitavelmente, constroem as competições e sucessos eleitorais. Isto é:

As regras de financiamento dos partidos estabelecem um ordenamento central na ação das organizações. Tais regras não são somente variáveis importantes que delineiam e fundamentam os espaços e a formatação do jogo competitivo em que as legendas estão inseridas, mas também configuram estratégias que impactam na dinâmica interna das organizações. (Krause *et al.*, 2015, p. 255).

Por fim, destaca-se a cartelização em suas dimensões que, assim como as demais tipologias, também possui enfoque sobre os grandes partidos, uma vez que é possível depreender um papel coadjuvante dos pequenos partidos, na medida em que a dependência de recursos públicos implicaria na manutenção de um “*status quo*” (Scarow, 2006), oportunidade na qual os pequenos partidos não deteriam força competitiva para barganhar tais recursos e, por conseguinte, consolidar-se na corrida eleitoral, como será visto a seguir com mais detalhes.

De modo sucinto, Speck e Campos (2022) apontam que a tese da cartelização possui três versões. A primeira versão diz respeito a uma maior dependência de recursos do estado enquanto fonte financiadora, enquanto a segunda versão implicaria em uma competição entre os partidos gerida pela cartelização, o que favoreceria os grandes partidos em detrimento dos pequenos e novos partidos. Já a terceira versão indica a substituição do autofinanciamento para os subsídios estatais. Isto é:

Entendemos que a tese foi apresentada em três versões. A primeira concerne à cartelização das organizações partidárias, na qual “cartelização” significa maior dependência do conjunto dos partidos em relação aos recursos públicos, em detrimento do papel de outras fontes de financiamento. A cartelização afasta os partidos da sociedade e os aproxima do Estado. Um indicador importante para essa primeira versão da tese é o volume crescente dos recursos públicos alocados aos partidos e, conseqüentemente, o peso predominante daqueles no orçamento destes. Já a segunda versão da tese afirma que a competição entre os partidos é caracterizada pela cartelização. A forma pela qual os recursos são distribuídos terá impacto sobre a competição entre os partidos, favorecendo os grandes, consolidados, e dificultando a sobrevivência dos pequenos, novatos. Como as regras de distribuição são feitas pelos próprios partidos majoritários, essa segunda versão sugere que o desenho das regras pelos legisladores segue uma lógica de autoproteção. O indicador para avaliar a validade da tese é a maneira como os recursos são distribuídos entre os partidos. Por sua vez, a terceira versão da tese da cartelização também mobiliza a questão do peso dos recursos públicos, agora adotando uma perspectiva intrapartidária. A ascensão desses recursos estaria umbilicalmente ligada ao declínio dos recursos arrecadados dos filiados no custeio de cada organização partidária. O partido cartelizado é aquele que abandonou uma característica básica dos partidos de massa, substituindo o autofinanciamento por recursos públicos (Speck E Campos, 2022, p. 926).

O questionamento acerca do impacto do incentivo, mediante subsídios estatais, na corrida eleitoral é analisado especialmente por Scarow (2006); Krause, *et al.* (2015) e Speck

e Campos (2022), que produzem avaliações das tipologias partidárias, com enfoque sobre a cartelização.

O trabalho de Scarrow (2006) inaugura a reflexão sobre a baixa produção científica, que busca avaliar em que medida os referidos subsídios estatais afetariam a competição eleitoral. A autora defende que os subsídios possuem como plano argumentativo a “dignidade dos partidos políticos” e a “sua falibilidade”.

Isto é, segundo Scarrow (2006, p. 621), existe uma valorização dos partidos políticos enquanto desempenham papel de mantenedores de democracias estáveis, mediante seu papel não mais de caráter essencialmente associativo, mas sim mediador, o que se deve ao contexto entre as guerras instauradas nas democracias europeias, o que ensejou a defesa de subsídios para partidos “pró-democráticos”, a fim de melhorar a qualidade da democracia e da competição eleitoral, notoriamente merecendo o incentivo público, e, por conseguinte, deixando de depender tanto de doadores privados e, de certo modo, “egoístas” sobre suas motivações.

Destarte, a pesquisa de Scarrow (2006) também revela que há dúvida quanto à possibilidade de os recursos gerarem o favorecimento do *status quo*, recompensando partidos que tenham mais votos, restringindo a entrada de novos competidores, na medida em que dialoga com Katz e Mair (1995), vez que os subsídios estariam quase sempre ligados ao desempenho eleitoral do partido. Scarrow (2006) também apresenta estudos nos quais se preocupa com o cerne da pesquisa em apreço, apresentando um debate seminal sobre a temática.

Bowler *et al.* (2003 *apud* Scarrow 2006) relata que, embora os partidos menores tenham sido beneficiados, os maiores valores foram destinados aos partidos maiores, ratificando a ideia de manutenção do *status quo*. Pierre *et al.* (2000 *apud* Scarrow, 2006) evidencia os subsídios de caráter público, analisados em 11 países europeus e nos Estados Unidos, seriam incapazes de gerar uma diferença decisiva no desenvolvimento partidário ou no sistema partidário, em razão da sua pouca força.

Também sinaliza a ineficácia dos referidos subsídios para restringir a entrada de novos competidores, pelo contrário, motivariam a expansão do sistema partidário (Sikk, 2003 *apud* Scarrow, 2006). A autora constatou, mediante suas pesquisas, que os pequenos partidos seriam os que recebem mais receita de subsídios estatais, enquanto beneficiários do fundo (Sundberg, 2002 *apud* Scarrow, 2006), revelando, inclusive, uma proliferação de partidos e candidaturas (Kannap, 2004 *apud* Scarrow, 2006).

Como visto, Scarrow (2006) apresenta estudos importantíssimos que inauguram o debate e analisam se o financiamento público gera cartelização do sistema partidário e a própria

sobrevivência dos pequenos partidos nesse cenário, o que requer esforço da presente pesquisa em sua devida atualização, sobretudo porque a própria autora declara que os países examinados instituíram subsídios por volta de 1990, o que não os tornaria tão evidentes na análise (Scarow, 2006, p. 622).

Demonstrando sua preocupação com tais questões, insurge com os seguintes questionamentos:

In principle, public subsidies could make existing parties less beholden to donors, and they could stimulate competition by making it easier for new challengers to gain an organizational foothold, but whether they in fact do so may well depend on how those subsidies are structured. Thus, this study takes a closer look into the impact of subsidies on party competition, concentrating particularly on the apparent impact on the smallest parties. How do public subsidies seem to affect the competitive environment, and the range of citizens' political choices? (Scarow, 2006, p. 623).

É importante destacar que, segundo Scarow (2006, p. 628 e 629), não há consenso entre os analistas políticos sobre o impacto dos subsídios, evidenciando uma discordância se estes subsídios estatais reduzem a competição ou se estimula os pequenos partidos. Daí a importância em se analisar os partidos menores, vez que, sob a perspectiva do partido cartel, os subsídios reduzem o impacto dos que buscam desafiar o *status quo*, mesmo que sejam partidos novos.

1.8 Novos partidos

Nem sempre pequenos partidos são essencialmente novos, porém, importante situar a gênese de partidos que, por vezes, qualificam-se como pequenos. O conceito de novo partido, Segundo Barnea e Rahat (2010 *apud* Rocha, 2021, p. 5):

[...] dão amplitude ao conceito de novo partido, indicando três possibilidades; a primeira seria de um novo partido, que surge com um antigo nome, como parte já constitutiva do sistema, sendo um ator reincorporado e que não deveria ser visto como novo. A segunda é um partido que muda de nome para se dissociar do establishment e do mercado político, tentando indicar uma nova alternativa e ser visto como novo. Por fim, um novo partido pode, ainda, utilizar o nome de um partido antigo de modo a aumentar o apelo a seus eleitores dentro de uma história política e expandindo, desse modo, a sua base eleitoral, apresentando um caráter seminovo [...] (Barnea e Rahat, 2010 *apud* Rocha, 2021, p. 5).

É muito pertinente justificar a presente pesquisa, que versa sobre dinheiro e pequenos partidos, valendo-se da necessidade de questionar o debate midiático ao buscar responsabilizar os novos partidos sobre o problema da crise política em nosso país, situação que se assemelha aos pequenos partidos. Em sua pesquisa, Rocha (2021) demonstra a mesma preocupação ao analisar os novos partidos e como se formam, de forma introdutória, definindo como novo

partido "todos aqueles que conseguem um registro e que, em uma dada eleição, conseguiram alcançar representação mínima na Câmara dos Deputados (ao menos uma cadeira)", que podem abranger, portanto, pequenos partidos.

Ao questionar o poder de influência dos novos partidos, Rocha (2021, p. 13 e 14) questiona a sobrevivência destes indicando que os novos partidos podem ser estratégicos no que diz respeito a barganha, apesar da "desvantagem em relação a aqueles estabelecidos no sentido organizacional e de recursos". É nesse sentido que a presente pesquisa busca elucidar como os recursos são importantes para novos, sobretudo pequenos partidos.

Nessa seara, importante analisar os recursos recebidos pelos partidos políticos, sobretudo pela premente e recorrente necessidade de atualização da análise dos dados disponibilizados pelo TSE.

Speck e Campos (2022), ao mapearem o financiamento das organizações partidárias no Brasil, questionando a tese da cartelização, trazem à tona a relação dos pequenos partidos com os recursos do Fundo Partidário. É nesse sentido que presente pesquisa visa atualizar os dados inerentes aos recursos públicos, buscando dar enfoque – diferentemente da pesquisa de Speck e Campos (2002) – sobre o F.E.F.C.

Como visto, os modelos apresentados pelos partidos de massa, *catch-all* e cartel podem ser diferenciados pelas etapas de desenvolvimento vivenciadas a partir das mudanças nas características sociais; econômicas; na industrialização; urbanização; no estado de bem-estar social e, por conseguinte, no sufrágio; na necessidade de reeleição; no desenvolvimento da comunicação; na força ideológica ou não do discurso; na importância ou não da militância de base, dentre tantos outros aspectos mencionados no capítulo anterior.

O financiamento, enquanto aspecto inerente ao fortalecimento dos partidos políticos, manteve-se muito restrito, especialmente em sua gênese, às contribuições privadas. Por isso, verifica-se uma mudança de paradigma com a inserção do Estado na manutenção do aspecto financiador, transformando até mesmo a forma como os partidos eram vistos, passando a obter um papel de utilidade pública, importantes e desejáveis às democracias (Bizen, 2004, p. 702).

Neste capítulo também se buscou descrever as tipologias partidárias e verificou-se como a subvenção estatal reforçou a orientação dos partidos para o Estado, contribuindo para o afastamento da sociedade (Katz e Mair, 1995). Nesse sentido, o financiamento público e a natureza extensiva do controle público sobre o financiamento dos partidos contribuíram para uma transformação dos partidos, de associações privadas para partidos como serviços, utilidades públicas e, por conseguinte, a regulação estatal acaba exercendo controle partidário (Bizen, 2004, p. 704).

Bizen (2004, p. 704) analisa que, inicialmente, os partidos eram observados como uma ameaça ao interesse geral e que somente em um contexto pós-guerra passaram a ser vislumbrados como detentores de um papel mediador. Por isso, o Estado passou a assumir um papel de destaque no financiamento no contexto das democracias modernas, qualificando-se como condição inerente para o funcionamento dos partidos de forma saudável, evidenciando os partidos políticos como instituições necessárias e desejáveis, o que, influenciaria também na forma com a qual os partidos se organizariam. Portanto, esse apoio direto traduz os partidos, segundo Bizen (2004, p. 705) como um bem público essencial.

A forma como Bizen entende a atuação e a ligação dos partidos ao Estado, aduzindo inclusive que os partidos poderiam ser vistos como instituições públicas e não mais como privadas, lembra o fenômeno da cartelização partidária (Katz e Mair, 1995), tipologia na qual os partidos, ao obterem recursos estatais, garantem sua sobrevivência, conforme já analisado anteriormente na dissertação.

Interessante destacar o que Bizen (2004, p. 704) descreve acerca da referida tipologia, isto é, que o partido cartel pode não ser interessante às elites partidárias que visam interesses próprios, mas sim, sobretudo ao papel dos partidos na democracia. Corroborando com esse pensamento, entende que, como nem todos os partidos dispõem das mesmas quantidades de recursos ou contribuintes privados, tal consideração poderia colaborar com os pequenos partidos, sugerindo que os subsídios estatais facilitariam condições equitativas para com novos e pequenos partidos (Bizen, 2004, p. 707).

Essa discussão é basilar para entender de que forma o financiamento, enquanto variável dependente, poderia ou não influenciar na concentração dos recursos. Isto é, o estudo da tipologia e do orçamento possibilitam o entendimento de quais partidos concentram mais recursos. Em consonância com as afirmações de Bizen (2004), o capítulo descreve bem como as elites colaboravam com a obtenção de mais recursos com destino aos grandes partidos, especialmente nos partidos de quadros e, de certa forma, a concentração de recursos nos grandes partidos de massa também detinha espaço ao contar com as contribuições de seus membros.

No que se refere ao partido cartel e suas nuances de financiamento público, Bizen (2004, p. 709) afirma que o financiamento público pode permitir que novos e pequenos partidos tenham igualdade de condições, demonstrando que existem possibilidades de executar o referido financiamento, combinando o "princípio da igualdade", no qual o dinheiro é distribuído de forma igualitária, com "princípio da proporcionalidade", no qual o dinheiro público é distribuído em relação ao número de votos ou assentos, ideia que se assemelha ao financiamento público brasileiro, a ser estudado em tópicos posteriores. Bizen (2004, p. 709) descreve que um

sistema que viabiliza montante fixo é mais favorável aos pequenos partidos do que sistemas que destinam recursos proporcionalmente, uma vez que estes seriam mais tendenciosos a favorecer os grandes partidos.

1.9 Considerações finais

Diante da revisão de literatura que versa sobre tipologias partidárias foi possível depreender suas gêneses, funções e características no decorrer das sociedades em que se apresentavam, seja pelas conexões ou afastamento destas e como foram basilares enquanto canais de expressão de variadas clivagens, conforme preceituado acima. O estudo das tipologias é essencial para entender a relação dos partidos com o Estado e com a sociedade, motivo pelo qual foram apresentadas as diferenças entre as tipologias foram apresentadas, seja do partido de quadros, de massa, o catch-all e o cartel, oportunidade na qual foi, igualmente, apresentado o tema do financiamento de forma particular a cada uma destas tipologias, com enfoque sobre o partido cartel.

A literatura discutida neste capítulo foi basilar para compreender, sobretudo a tese da cartelização e introduzir como esta pode afetar os pequenos partidos, alvo da presente pesquisa, na medida em que o partido cartel, ao contemplar, especialmente, grandes partidos interpenetrados ao Estado, que se erguem com determinadas barreiras a novos grupos, evidenciando uma maior dependência de recursos estatais, com um "menu" de partidos pré-fixados para a democracia em que persistiu.

A Revisão de literatura acerca das tipologias, sobretudo a tese da cartelização, contribui para presente pesquisa para solidificar as bases do questionamento da referida tese para os partidos políticos brasileiros hodiernamente, após alterações constitucionais e eleitorais referente ao financiamento público, que podem incentivá-los ou não. Portanto, a discussão sobre a tese da cartelização e as barreiras erguidas diante do surgimento de novas organizações a própria manutenção destas, seja da própria organização, mas especialmente da corrida eleitoral, colabora como alvo da presente pesquisa, uma vez que pretende verificar como os recursos do Fundo Partidário e do F.E.F.C. se apresentam no atual cenário brasileiro, sobretudo para os pequenos partidos e diante de seus respectivos aspectos ideológicos que também se apresentam como canais de expressão.

2 FINANCIAMENTO PÚBLICO E SISTEMA POLÍTICO NO BRASIL. ENTRE A CARTELIZAÇÃO E A SOBREVIVÊNCIA DE PEQUENOS PARTIDOS

O presente capítulo enfoca sobre o financiamento público e o sistema político brasileiro, oportunidade na qual explora brevemente a história da política brasileira para encontrar o seio do multipartidarismo e os partidos que se apresentavam à época, com destaque para os pequenos partidos de direita e de esquerda. Havendo, em seguida, um debate sobre a fragmentação, com enfoque sobre análise do tamanho partidário, a partir de literatura que analisa acesso às prefeituras, evidenciando o caminhar e a sobrevivência destes partidos no decorrer da história, com apresentação das reformas eleitorais que poderiam afetá-los ou não e como a literatura analisou os dados disponíveis diante da possibilidade de cartelização até então.

Para tanto, este capítulo se projeta concatenando as ideias do primeiro, que tratou a respeito das ideologias, com o aspecto do financiamento, em seguida, a seção 2.1 fala acerca do sistema político brasileiro e das características institucionais, evidenciando o multipartidarismo, o sistema proporcional e suas nuances (fragmentação). A seção 2.2 apresenta determinadas regras eleitorais e efeitos sobre a fragmentação com enfoque sobre a criação e manutenção dos pequenos partidos, dialogando com a seção 2.3 que apresenta breve análise das reformas eleitorais e possível impacto sobre os pequenos partidos com o fim das coligações nas eleições proporcionais e cláusula de barreira, em consonância com a seção 2.3.1, que expõe as mudanças nas normas eleitorais brasileiras. Ato contínuo, a seção 2.4 apresenta o financiamento político sob o prisma do dinheiro público e pequenos partidos, a partir da seção 2.4.1, que apresenta breve análise da legislação eleitoral brasileira referente ao financiamento, introduzindo o debate sobre Fundo Partidário e F.E.F.C. apresentado no terceiro capítulo.

2.1 O sistema político brasileiro e características institucionais: multipartidarismo, sistema proporcional e suas nuances (fragmentação)

As proposições sobre a fragmentação partidária abordadas em Duverger (1970) indicam o multipartidarismo como evidência da forte atuação do sistema majoritário de dois turnos combinado com a representação proporcional, enquanto o dualismo partidário seria consequência de um sistema majoritário de um turno. Dado que permitiu análise de que os sistemas eleitorais poderiam gerar efeitos mecânicos e psicológicos.

O efeito mecânico prelecionado por Duverger (1970) seria a tendência de todos os sistemas eleitorais subrepresentarem os pequenos partidos, enquanto sobrerrepresentam os grandes partidos. No que se refere ao efeito psicológico de Duverger (1970), este seria a própria confirmação do efeito anterior, isto é, o prejuízo dos pequenos partidos, no qual os eleitores, motivados em não “desperdiçar seus votos”, deixam de votar em um partido que foi subrepresentado.

Segundo Blais e Carty (1991, p. 80), o efeito psicológico atinge o voto, enquanto o mecânico atinge cadeiras. Nicolau e Schmitt *apud* Lijphart (1995, p. 132) indicam que a arena eleitoral e parlamentar também seria afetada pelo efeito psicológico, especialmente na motivação dos líderes partidários.

Para os autores, a fórmula eleitoral D'Hondt é a mais desproporcional, beneficiando partidos maiores em razão dos divisores que utiliza, inclusive usada no Brasil. Portanto, como as legendas menores têm mais dificuldade para obter cadeiras, a fórmula em apreço não seria basilar para hiperfragmentação da representação. Em contrapartida, a alta magnitude de determinados distritos dilui o efeito mecânico gerado pela fórmula, o que pode facilitar a representação de pequenos partidos, além disso, os autores não observam relação lógica entre a lista aberta e a fragmentação partidária, apesar de aquela gerar individualização da campanha (Nicolau e Schmitt, 1995, p. 147).

No que diz respeito à realidade do sistema brasileiro, observa-se sua primeira experiência democrática consolidada com o fim do Estado Novo, em 1945, em razão da possibilidade e consequente surgimento de partidos com atuação, a nível nacional, sob um contexto de sufrágio universal, entretanto, com suas peculiaridades. Com isso, a Lei Agamenon – como pioneira no tocante à apresentação de requisitos para o registro de partidos políticos perante o Tribunal Superior Eleitoral – instaura exigências que se consolidam, atualizam e persistem nas constituições posteriores (Schmitt, 2000, p. 12).

Não obstante o funcionamento dos partidos políticos durante a Terceira República durante o início do regime civil-militar, observa-se o contexto no qual, mediante Atos Institucionais, direitos políticos passaram a ser limitados. Nesse sentido, o Ato Institucional nº 1 se apresentou a fim de garantir poder político às forças armadas, mediante a diminuição das prerrogativas do Congresso Nacional.

Schmitt (2000, p. 28 e 29) salienta a intenção na sistematização legislativa eleitoral, mediante a instauração de um novo Código Eleitoral, com novos critérios para registro partidário perante o Tribunal Superior Eleitoral, evidenciando a redução do multipartidarismo até então existente, situação ainda mais agravada pelo Ato Complementar nº 4, que restringiu

a criação das denominadas “organizações com atribuições de partidos” somente como função dos membros do Congresso Nacional, restando, como consequência, o bipartidarismo, em um sistema partidário tomado por artificialismo.

A volta do multipartidarismo ocorre ainda sob o regime autoritário, que por sua vez, comporta-se, inicialmente, com total controle e consciência sobre a abertura democrática a fim de gerar influência. Novamente a exigência para novos partidos teve seus requisitos reformulados, gerando, a princípio, seis partidos, quais sejam, o PDT; PTB; PT; MDB; PP e PDS, que posteriormente dividiu-se, fazendo surgir o PFL (Mayer, 2018, p. 155-158).

No decorrer da Nova República, Mayer (2018, p. 169-171) salienta a existência de um elevado número de agremiações, sendo estas com boa relevância nacional. Nesse cenário de fortalecimento do multipartidarismo, motivo pelo qual o autor julgou importante frisar o desenvolvimento de pequenos partidos de direita e de esquerda, dialogando com a atualidade.

Isto é, para Mayer (2018, p. 170 e 171), pequenos partidos de direita, como o Partido Republicano (PR) e o Partido Republicano Brasileiro (PRB), contavam com uma quantidade boa de parlamentares, integrando, no entanto, com uma base muito personalista, motivo pelo qual se observava que o partido se qualificava como um instrumento para as corridas eleitorais, não possuindo outros objetivos. Enquanto que nos pequenos partidos de esquerda observavam-se partidos tanto com orientação programático-eleitoral, como o PSOL, e com questões de cunho mais ideológico, como o PSTU, PCO e PCB.

Isso posto, atualmente temos 29 partidos registrados perante o Tribunal Superior Eleitoral⁵. À época da pesquisa, segundo Ev e Melo (2014), 60% qualificam-se como pequenos partidos. Muito embora não haja uma definição concreta do que determinaria o tamanho de um partido.

Krause *et al.* (2015), ao analisarem a fragmentação ocorrida em eleições locais e o surgimento de novas forças políticas, indicam alguns critérios utilizados para classificação do que seria um pequeno partido, asseverando que o tamanho partidário poder ser medido por “vários indicadores, como: tamanho da bancada no Congresso Nacional; número de filiados; número de cargos executivos eleitos” (Krause *et al.*, 2013, p. 11), oportunidade na qual classificam os tamanhos dos partidos em pequenos, médios e grandes, em conformidade com os cargos eletivos ocupados pelos mesmos, constatando a seguinte classificação:

⁵ Partidos políticos registrados no TSE. Disponível em <<https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-registrados-no-tse>>. Acesso em fev. 2024.

Quadro 2: Classificação dos partidos por tamanho, inspirado em Krause (2013)

TAMANHO PARTIDÁRIO	PARTIDOS POLÍTICOS
PEQUENO	PCB, PCO, PPL, PSDC, PSTU, PTC, PTN, PHS, PRTB, PSL, PEN
MÉDIO	PRP, PMN, PSOL, PT DO B, PPS, PRB, PV, PC DO B, PSC, PROS, SDD
GRANDE	PTB, PDT, PSB, DEM, PR, PP, PSD, PSDB, PMDB, PT

Fonte: A autora. Inspirado em Krause *et al.* (2013, p. 12)⁶

Além disso, Krause *et al.* (2013, p. 11 e 12) constataram que, apesar dos grandes partidos, a época da pesquisa, ocuparem quase 90% das prefeituras eleitas em 2012, em um contexto de sub-representação mediante médios e pequenos partidos, a variação da conquista de cargos locais entre os anos de 2008 e 2012 foi maior para pequenos e médios partidos, havendo, portanto, um decréscimo na ocupação de cargos públicos por grandes partidos, evidenciando a possibilidade em ampliar o poder de barganha dos pequenos e médios partidos.

Dentre outros aspectos, Krause *et al.* (2013, p. 12 e 13) relatam algumas consequências do aumento desses pequenos partidos para o sistema partidário brasileiro. Isto é, com mais atores com poder de barganha, as decisões seriam mais demoradas; pontua também a possibilidade, mesmo que inviável, a curto prazo, de uma inversão do tamanho dos partidos em razão do aumento de pequenos partidos, ou mesmo incidir em um parasitismo entre os pequenos partidos, que disputariam eleitorado entre eles; também aponta a proximidade dos pequenos partidos dos eleitores ou o número de legendas seria ininteligível, evidenciando a ausência de clivagens que justifiquem a criação de partidos.

Como visto, o período de redemocratização é marcado pelo multipartidarismo e, por conseguinte, em razão dos regramentos igualmente já detalhados – especialmente devido a um sistema democrático que viabiliza o pluripartidarismo – geraram o elevado número de partidos (Schmitt, 2000; Mayer, 2018).

Somado ao multipartidarismo, temos o sistema eleitoral proporcional, com lista aberta, que utiliza o quociente eleitoral também uma cláusula de barreira, funcionando da seguinte forma no contexto brasileiro:

A votação de cada partido passou a ser dividida pelo número de cadeiras que ele obtivesse na primeira alocação (pelo quociente eleitoral) mais 1. Por exemplo: um partido que recebesse seis cadeiras teria seus votos divididos por sete. As cadeiras não alocadas na primeira distribuição iriam para os partidos com as maiores

⁶ Classificação dos partidos por tamanho, realizada por Silvana Krause (2013), a partir da análise das prefeituras.

médias. Esse sistema funciona na prática como a fórmula D'Hondt de maiores médias.

A fórmula adotada em 1950 continua em vigor e sofreu uma única alteração: desde 1998 os votos em branco deixaram de ser contabilizados no cálculo do quociente eleitoral. (Nicolau, 2004, p. 46).

Para elucidar, brevemente, o conceito de “lista aberta”, Nicolau (2017, p. 2) indica tratar-se de “modelo de representação proporcional em que as cadeiras obtidas por determinado partido ou coligação são atribuídas aos candidatos mais votados”. Enquanto “quociente eleitoral” se trata do “Total de votos válidos dividido pelo número de cadeiras de uma circunscrição eleitoral. Funciona como cláusula de barreira nas eleições de deputado federal, deputado estadual e vereador, pois os partidos que não conseguem atingir o quociente eleitoral têm seus votos desprezados.” (Nicolau, 2017, p. 3). Conceitos importantes para entender a estrutura do nosso sistema eleitoral.

Para Kinzo (2003, p. 21), os atores políticos mobilizam seus comportamentos conforme as regras do jogo. Em suas investigações, inclina-se a buscar quais regras geram este impacto, indicando que o multipartidarismo brasileiro é marcado, sobretudo, pelo alto grau de fragmentação do sistema partidário, que não reflete clivagens sociais, mas sim interesses, por vezes regionais (Kinzo, 2003, p. 16). Dentre outras disposições, destaca o caráter pluralista, resultado de muitos regramentos, que influenciam, inclusive, a construção de coligações. Isto é:

(..) muito desse pluralismo (para não dizer acentuada fragmentação) se deve à combinação dos vários elementos característicos do sistema eleitoral brasileiro: eleições pelo sistema majoritário com eleições pelo sistema eleitoral proporcional com lista aberta e com a prática das coligações, amplamente utilizada por todos os partidos. Ao mesmo tempo que ajuda os grandes partidos em sua disputa pelos cargos majoritários, tal combinação facilita aos pequenos partidos a obtenção de cadeiras na Câmara, mesmo porque as cadeiras conquistadas por uma coligação partidária não são distribuídas proporcionalmente à votação de cada partido, mas de acordo com o número de votos obtido por cada candidato individual, independentemente do partido. (Kinzo, 2003, p. 16 E 17).

A fragmentação partidária reflete o pluripartidarismo brasileiro (Miguel e Bispo de Assis, 2016), mas apesar do pluralismo indicado por Kinzo (2003) motivar a representação de diferentes grupos, a fragmentação também revela pontos negativos. Segundo Kinzo (2003, p. 17), esses pontos influenciam especialmente quanto à governabilidade, tendo, como consequência, coalizões mais variadas e heterogêneas, em razão do elevado número de partidos.

Dessa forma, observam-se incentivos institucionais do sistema eleitoral para criação de partidos e manutenção de pequenos partidos, como será também descrito a seguir, mediante breve análise das regras eleitorais brasileiras, sobretudo as recentes reformas, como o fim das coligações nas eleições proporcionais.

2.2 Regras eleitorais e efeitos sobre a fragmentação: enfoque sobre a criação e manutenção dos pequenos partidos

A despeito da fragmentação, a literatura demonstra que existe necessidade de mais estudo, especialmente quanto à atuação dos pequenos partidos para tal. Isto é:

Quais são os atores partidários responsáveis pelas taxas de fragmentação partidária? A literatura brasileira tem se debruçado pouco sobre essa questão, mas aqueles que o fizeram argumentam que os partidos pequenos são os que mais contribuem para a fragmentação. Contudo, os estudos empíricos produzidos sobre o fenômeno não têm produzido informações suficientes sobre o grau (magnitude) em que estes atores são responsáveis pelos níveis de fragmentação (Nascimento, p. 286, 2018).

Arend Lijphart (2012), ao analisar o Brasil, comparando-o com as demais democracias apresentadas na obra clássica “Modelos de Democracia”, evidencia a fragmentação partidária, que, dentre outras disposições, pode ser medida pelo Número Efetivo de Partidos. Para Kinzo (2003, p. 16), mesmo não advindo de clivagens sociais, “o traço mais marcante do multipartidarismo brasileiro é o alto grau de fragmentação do sistema partidário”.

Essa alta fragmentação gera problemas tanto eleitoralmente como no contexto parlamentar. Eleitoralmente porque gera pouca inteligibilidade da competição eleitoral, especialmente diante dos vários competidores, tanto candidatos, como partidos, no que se refere às coligações, haja vista as variadas alianças, gerando, inclusive, uma baixa fixação destes participantes para o eleitorado e, por isso, o partido não teria um papel principal na decisão do eleitor (Kinzo, 2003). No contexto parlamentar porque gera determinada falta de governabilidade, formando maiorias estáveis com mais dificuldade, assim como a própria montagem do governo (Lane e Ersson, 2007), de modo que o Executivo é mobilizado a formar coalizões com muitos partidos, possuindo uma base parlamentar heterogênea (Kinzo, 2003).

Abranches (1988) preleciona que há uma necessidade de observar um ordenamento institucional para pressões heterogêneas, na qual o líder do executivo acaba formando sua base em uma espécie de acordo prévio, na qual os partidos se dispõem a apoiar. Enquanto Figueiredo e Limongi (1998) anunciam que há uma coalizão, de forma que os partidos possuem seus respectivos *modus operandi* de controlar suas bancadas, diferenciando-se de Abranches ao asseverar que não encontra indisciplina no Congresso em razão da preponderância do executivo.

Não obstante, apesar do comportamento sugerido como coeso em razão da disciplina determinada por chefes dos partidos (Figueiredo e Limongi, 1998), estas podem ser coesões advindas de negociações e troca de favores caracterizados como frágeis e contestados pelas

bancadas informais, de caráter suprapartidário que negociam de forma mais individual com o Executivo (Miguel e Bispo de Assis, 2016, p. 30).

O problema da alta fragmentação também foi enfrentado por Speck e Campos (2014) que, a partir de suas investigações, asseveram que a propaganda eleitoral gratuita viabiliza um alcance maior em termos de sucesso eleitoral aos pequenos partidos. À época da pesquisa, constataram que o acesso à propaganda eleitoral por pequenos partidos era proporcionalmente maior que suas respectivas participações nas eleições para Câmara dos Deputados, afetando a fragmentação do sistema partidário e constatando que os partidos maiores são prejudicados tanto na propaganda eleitoral como na partidária, recebendo proporcionalmente menos que sua atuação nas eleições para Câmara dos Deputados. Nas palavras dos autores:

A nossa análise lança sérias dúvidas sobre esta tese da “cartelização” partidária para o caso brasileiro, propondo no seu lugar a tese do “teto de crescimento” para partidos grandes embutido no modelo brasileiro de alocação do tempo gratuito. (...) Os efeitos mais relevantes do HG não estão vinculados à cartelização do sistema partidário, mas à fragmentação e nacionalização dos partidos brasileiros. (Speck e Campos, 2014, p. 36).

A proliferação de pequenos partidos também fundamentou a pesquisa de Scarrow (2006), indicando que tal excesso de pequenos partidos poderia embaraçar o governo (Sartori, 1976 *apud* Scarrow, 2006). Em que pese a abordagem do próximo tópico apresente de forma mais interessante os pequenos partidos no sistema partidário, a discussão da fragmentação que estes produzem é tema pertinente da agenda de pesquisa da ciência política (Rae, 1967; Kinzo, 2003; Speck e Campos, 2014; Nascimento, 2018).

Dentre os fatores associados à hiperfragmentação partidária, o plano argumentativo explanado por pesquisadores da área tem se desdobrado frente aos arranjos institucionais aderidos. Isto é, as regras eleitorais têm se manifestado como propulsoras da alta fragmentação partidária no Brasil (Nascimento, 2018, p. 287).

Codato *et al.* (2018, p. 873) indica a elevada quantidade nominal de partidos no Brasil, mas possuindo uma fragmentação legislativa com padrão diferente. Em sua pesquisa, anuncia a existência de 35 partidos nominais, à época da pesquisa, mas somente 13,22 partidos efetivos legislativos e 14,06 efetivos eleitorais, com a média de idade de 17,71 anos. Contudo, destacam a mobilização eleitoral como maior problemática dos partidos.

Em suas investigações, Codato *et al.* (2018, p. 874) defende a fluidez na dinâmica sistêmica brasileira, vez que há muita facilidade na criação e dissolução partidária, o que seria consequência de determinados fatores político, financeiro e institucional. Assim, disserta sobre a porcentagem de 5% das assinaturas dos eleitores, fixados no Art. 7º, § 1º, da Lei

9.096/95⁷, assim como sobre o fundo partidário que – a época da pesquisa – possui uma distribuição equânime entre todas as legendas e também quanto a patronagem partidária, na qual recebem oportunidades mediante alocação em cargos da administração pública direta ou indireta. Os autores asseveram que a cristalização do sistema partidário atua no topo da cadeia política, indicando que:

(...) tal estruturação ocorre ao nível das coligações nas eleições proporcionais, o que é incapaz de gerar uma polarização nominal, mas apenas entre partidos aninhados em torno de um grupo de apoiadores de um ou outro partido presidencial (Limongi e Vassellai, 2016). Ou seja, há um sistema que ao mesmo tempo estrutura preferências em torno das candidaturas presidenciais, mas é incapaz de fazer isso de forma institucional, com partidos políticos; só o faz com grupos de partidos coligados entre si (Codato *et al.*, 2018, p. 874).

Diante dos apontamentos, é importante dialogar e investigar como a elevada quantidade de partidos existente no Brasil evidencia igualmente o nascimento e consolidação ou não de pequenos partidos, mediante a análise das regras existentes, especialmente diante da proibição das coligações nas eleições proporcionais e como tal feito influenciou, amenizando ou não a cristalização do sistema partidário.

A análise acerca da importância das regras para sobrevivência dos partidos políticos é importante, especialmente diante da divergência de opiniões entre os cientistas políticos que analisam o tema. Isto é, Nicolau (2017) defende, pelo contrário, que as normas para criação dos partidos são efetivamente exigentes, o que, hipoteticamente, restringiria a entrada de novos e, conseqüentemente, pequenos partidos.

Nicolau (2017, p. 133 e 134), ao analisar o aumento do número de legendas partidárias no Brasil, estabelece um panorama histórico das mudanças na legislação eleitoral brasileira. Assevera que nos anos seguintes ao regime militar, a Lei 6.767/79 ainda estava vigente, distinguindo partidos provisórios e partidos definitivos em critérios numéricos de fundadores, membros e convenções, mas permitindo que os provisórios participassem das eleições, constatando que “entre 1985 e 1994, 67 partidos participaram das eleições” (Nicolau, 2017, p. 133).

No entanto, em razão da mudança ocorrida com o advento da Lei 9.096/95, a criação de novos partidos foi mais escassa. Isto é, até a época da pesquisa de Nicolau (2017), desde a entrada da legislação em questão no ordenamento jurídico, vinte partidos conseguiram se

⁷ § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

registrar, dentre os quais dez se valeram do procedimento das assinaturas e outros dez se beneficiaram da transição da legislação (Nicolau, 2017, p. 134).

No que se refere a liberalidade para criação dissolução dos partidos, asseverada por Codato *et al.* (2018) ou exigência para criação de partidos indicada por Nicolau (2017), a história da recente democracia no Brasil pode vislumbrar determinados aspectos importantes para compreensão do multipartidarismo e, por conseguinte, dos pequenos partidos.

Apesar das evidências encontradas na literatura, em uma nobre missão de contribuir com a temática, os mesmos declaram que há necessidade de se pesquisar sobre o impacto da subvenção na fragmentação no contexto brasileiro, evidenciando mais uma vez a urgência do amadurecimento da pesquisa sobre cartelização e subvenção estatal (Krause *et al.*, 2015, p. 269 e 270), motivo pelo qual a presente pesquisa se compromete em também buscar contribuir nesse sentido, especialmente com a revisão de literatura sobre financiamento público, a ser estudado no próximo tópico e com a atualização de dados, a serem exposto no próximo capítulo, com enfoque no F.E.F.C.

2.3 Breve análise das reformas eleitorais e impacto sobre os pequenos partidos: o fim das coligações nas eleições proporcionais e cláusula de barreira

Scarrow (2006) relata a importância da participação de pequenos partidos na corrida eleitoral, mesmo aqueles que não possuem representação legislativa, uma vez que, apesar disso, estariam à disposição do eleitor para escolha, refletindo, por óbvio, a vontade popular e não somente a interferência de regras do jogo como os próprios recursos públicos, indicando, portanto, o que a autora denominou de saúde democrática. Nas palavras da autora:

If so, if public subsidies either shut out or sustain the very small parties, they could significantly affect the nature of a country's political life. In addition, the continued participation of parties with only limited followings may send an important message to those who want to change the current political system: they demonstrate the possibilities (if also the limits) of getting out new messages by means of electoral competition. As such, their experiences probably influence the calculations of those who may consider starting new parties (Hug 2000). Finally, even small parties which never achieve the goal of winning legislative representation may nevertheless provide legitimacy (or at least, a democratic fig leaf) to the entire system of representative government. The existence of unpopular alternatives allows the parties that do enjoy electoral success to rightly claim that voters were given a broad choice, and that the continued dominance of a limited number of parties reflects the popular will, and not just the ability of incumbents to manipulate rules and public resources in order to shut out other views. From this perspective, the presence of a certain number of 'micro-parties' may be an important indicator of democratic health, because they show that fringe groups implicitly endorse the system of electoral competition by using elections as a platform for their views. (Scarrow, 2006, p. 629).

Vários projetos visando reformas políticas se constituíram objetivando a redução do

número de partidos existentes, inclusive com deliberação pós-constituente (Nicolau, 2006, p. 13). Wiesendahl (2015, p. 180) defende a necessidade de os partidos serem agentes criativos, que atuam como forças independentes e que resistem às transformações exógenas, sobrevivendo apesar das mudanças. É nesse sentido que a presente pesquisa busca evidenciar como “as regras do jogo” importam ou não para sobrevivência dos pequenos partidos.

A importância da análise das regras no sistema partidário foi alvo de investigação por Ribeiro (2013) que, dentre outras disposições, constatou características que levam à cartelização, como a dependência dos recursos estatais. Não obstante, também constatou instrumentos que insurgem contra a cartelização, tais como o sistema proporcional para o poder legislativo e, até então, a ausência de cláusulas de que viabilizem a sobrevivência de pequenos partidos, pelo que os pequenos partidos seriam mais beneficiados do que prejudicados. Vê-se, portanto, como as regras interferem ou não na sobrevivência dos pequenos partidos.

Kinzo (2003), ao abordar as principais pautas sobre reforma política, evidencia o papel fundamental dos arranjos institucionais, tais como “características do sistema eleitoral e outras regras eleitorais e de organização partidária, bem como as características do sistema partidário” (Kinzo, 2003, p. 13). Isto é, a notória influência das “regras do jogo” e como estas influenciam nos atores políticos e suas respectivas estratégias.

Como visto anteriormente, a fragmentação partidária é evidentemente influenciada pelas regras que fundamentam as organizações, bem como o período eleitoral brasileiro. Alguns regramentos constitucionais e legais podem explicar tal fragmentação e a própria sobrevivência dos pequenos partidos. Para Nascimento (2018):

Dentre os principais fatores apontados estão: (1) representação proporcional; (2) lista aberta; (3) coligações; (4) ausência de cláusula de barreira; (5) federalismo; (6) distribuição dos recursos partidários; (7) legislação partidária flexível; (8) magnitude dos distritos; (9) organizações partidárias fracas (Nascimento, 2018, p. 288).

Segundo Nicolau (2004, p. 10), é possível qualificar o próprio sistema eleitoral como “conjunto de regras que define como em uma determinada eleição o eleitor pode fazer suas escolhas e como os votos são contabilizados para serem transformados em mandatos (...)”. Em seguida, Nicolau (2004, p. 11) destaca a importância da fórmula eleitoral para classificar um sistema eleitoral que, por sua vez, evidencia a representação majoritária e proporcional.

Nesse sentido, defende-se a existência de regramentos que fragmentam, mas acomodam as divergências, “como o sistema de representação proporcional, o federalismo, ampla liberdade de organização partidária (...)” (Kinzo, 2003, p. 17). Enquanto outros elementos, em direção oposta, centralizam, tais como “competição presidencial com colégio

único, eleição majoritária para os executivos, exigência de base nacional para os partidos, (...)” (Kinzo, 2003, p. 17). Logo, a hiperfragmentação gera necessidade na formação de alianças eleitorais.

Importante destacar o trecho no qual Kinzo (2003) dialoga com a alta fragmentação aliada às coligações eleitorais que geram uma baixa fixação ao eleitor, não sendo inteligível em razão das variadas alianças fixadas entre os competidores. Isto é:

(...) a alta fragmentação do sistema partidário aliada à prática de coligações eleitorais torna o processo eleitoral pouco inteligível para o eleitor, dada a pouca nitidez dos contadores partidários do jogo eleitoral: partidos em alianças variadas (já no primeiro turno) e disputas personalizadas dificultam a fixação junto ao eleitorado dos principais atores partidários. Não é mero acaso o fato de os níveis de volatilidade eleitoral serem extremamente elevados, não apenas entre eleições sucessivas, mas também entre diferentes momentos do período pré-eleitoral da mesma eleição. As significativas variações em intenção de voto apontadas nas pesquisas eleitorais ao longo da campanha são indicativas da baixa fixação dos partidos junto ao eleitorado, de seu papel secundário enquanto orientador da decisão do eleitor. (Kinzo, 2003, p. 17 E 18).

No mesmo sentido, Miguel e Bispo de Assis (2016, p. 32) demonstram como as coligações acabam deturbanda a vontade popular, servindo como “moeda de troca”, especialmente quando eram possíveis nas eleições proporcionais anteriores à EC 97/2017, vez que se utilizavam da mesma para barganhar apoio nas eleições majoritárias, no qual os partidos menores poderiam ceder tempo de propaganda eleitoral nas disputas do executivo municipal e estadual e, assim, obter a possibilidade de participar da chapa do partido maior nas proporcionais. Nas palavras dos autores:

O eleitor escolhe o partido, encarnação dos valores, opiniões e propostas que gostaria de ver presentes no poder Legislativo, mas ajuda, com seu voto, a eleger alguém de um partido diverso. As coligações geram, assim, uma transferência quase lotérica dos sufrágios, retirando a homologia entre vontade popular e representação no parlamento que o sistema busca.

(...)

Na maior parte dos casos, porém, as coligações não passam de arranjos circunstanciais que não configuram nenhuma corrente de opinião a ser representada e que só são possíveis graças ao alto grau de personalização da campanha. (Miguel e Bispo de Assis, 2016, p. 32).

Conforme preleciona Nicolau (2004, p. 37), “os sistemas proporcionais procuram garantir uma equidade matemática entre os votos e as cadeiras dos partidos que disputaram uma eleição”. Nesse contexto de equidade e discutindo a então possibilidade de proibição de coligações – ainda vigentes para eleições proporcionais, à época da pesquisa – Miguel e Bispo de Assis (2016) indicam que esse arranjo não segue uma lógica de representação proporcional, na qual se preza por ajustes entre vertentes de opinião e bancadas legislativas.

Para Nicolau (2004, p. 37), a fórmula proporcional tem como motivação basilar

“assegurar que a diversidade de opiniões de uma sociedade esteja refletida no Legislativo e garantir uma correspondência entre os votos recebidos pelos partidos e sua representação”, qualificando-se como um espelho do eleitorado.

Esse tipo de alteração, visando a impossibilidade de coligações nas eleições proporcionais, “incidiria sobre as legendas de aluguel, mas preservaria os pequenos partidos programáticos, que são os que tendem a participar menos de coligações.” (Miguel e Bispo de Assis, 2016, p. 32), motivo pelo qual entendemos como hipótese a influência das regras sobre o desempenho dos pequenos partidos (votos e cadeiras), especialmente no que se refere às coligações pós EC 97/2017.

Nicolau (2015) destaca as coligações como uma problemática a ser enfrentada no que diz respeito à hiperfragmentação. Em suas palavras:

A hiperfragmentação partidária brasileira não deriva exclusivamente do sistema proporcional, mas um dos seus componentes – a possibilidade de os partidos coligarem-se nas eleições para deputados e vereadores – tem contribuído fortemente para isso. (Nicolau, 2015, p. 108).

No mesmo sentido, Nascimento (2018, p. 288), ao analisar o sistema proporcional como um fator de influência na fragmentação dos partidos, reduzindo custos de acesso dos pequenos partidos para o parlamento, pontua que “(...) o quociente eleitoral deveria atuar como cláusula de exclusão aos menores partidos. Contudo, a existência das coligações eleitorais impede esse efeito”. Para Nascimento (2018), a lista aberta personaliza as disputas, enfraquecendo o teor partidário.

Para Nicolau (2004), as coligações aumentam a possibilidade de os pequenos partidos alcançarem representação, vez que podem se beneficiar da soma com os demais partidos. O *modus operandi* das coligações ocorre da seguinte forma:

(...) o processo de distribuição de cadeiras ocorre em duas fases. Na primeira há a distribuição entre os partidos que a compuseram: cada partido recebe um número proporcional à contribuição que deu para a votação total da coligação. Por exemplo, imagine que dois partidos coligados (A e B) receberam 10 cadeiras. Como o partido A contribuiu com 60% dos votos da coligação ele elegeria 60% das cadeiras (seis). As outras quatro iriam para o partido B. (Nicolau, 2004, p. 53).

Destacando a peculiaridade do caso brasileiro, especialmente quanto à possibilidade do voto não auxiliar direta e especificamente o nome do partido para qual o eleitor direcionou seu voto, Nicolau (2004) assevera que no Brasil:

(...) não existe mecanismo de cálculo intracoligação, ou seja, as cadeiras conquistadas pela coligação não são distribuídas proporcionalmente à contribuição que cada partido deu à votação final.
Para eleger um representante, um partido tem de garantir conseguir votos

suficientes para posicionar-se entre os primeiros da lista. Por isso, é comum que os pequenos partidos, quando coligados com os maiores, apresentem um número reduzido de candidatos e concentrem seus recursos de campanha para que estes tenham votação expressiva.

A combinação de coligação com a possibilidade de o eleitor votar na legenda, tal como ocorre no Brasil, produz um resultado curioso. Ao votar na legenda, quando o partido de sua preferência está coligado, o eleitor não garante que seu voto ajude a eleger especificamente um nome do seu partido. Na prática, esse voto é contabilizado apenas para definir o total de cadeiras obtido pela coligação. (Nicolau, 2004, P. 53 E 54).

Diversos autores buscaram e buscam enfrentar a problemática da hiperfragmentação do sistema partidário brasileiro pautados no impacto dos regramentos delineados no sistema eleitoral. No entanto, para Nicolau e Schmitt (1995), o sistema eleitoral não beneficia pequenos partidos, o que é contraditório em razão da fragmentação. Por isso, sugerem que as causas da fragmentação partidária devem ser buscadas em outros âmbitos do sistema político.

2.3.1 Reformas e mudanças nas normas eleitorais brasileiras

No contexto brasileiro de coligações, destaca-se a Emenda Constitucional 97/2017, que apresentou a vedação para coligações em eleições proporcionais⁸, isto é, atingindo eleições direcionadas ao Poder Legislativo, especificamente nos cargos direcionados a Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores.

Inicialmente, a Emenda Constitucional 97, de 05 de outubro de 2017, foi apresentada, nos devidos termos de processo legislativo, sob a forma de Proposta de Emenda à Constituição 84/2011, pelo deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP) juntamente com outros deputados. A referida proposta foi apresentada com um foco acerca das coligações, sob a justificativa de que as coligações proporcionais não atendiam ao interesse social, haja vista que após o pleito, os partidos outrora coligados não desenvolviam políticas públicas comuns na legislatura, embora tivessem concorrido como aliados, comprometendo o ideal depositado pelo eleitor, alegando também que isso desestimulava a credibilidade depositada aos partidos políticos, motivo pelo qual a proposta seria necessária (PEC 84/2011, pág. 2).

Depreende-se que os partidos coligados, ao obterem êxito na legislatura, não comungavam do mesmo pensamento e representatividade anteriormente depositada, prejudicando, nesse sentido, a própria construção do debate parlamentar. Assim, vislumbra-se que a defesa da proposta supramencionada também visava fortalecer as legendas e a representatividade popular brasileira no tocante ao debate parlamentar desenvolvido.

⁸ Art. 17, § 1º, da CF.

Frisa-se também o julgamento do Supremo Tribunal Federal da ADI nº 1.351 e nº 1.354, no qual várias regras que prejudicavam os pequenos partidos se tornaram inconstitucionais e, por conseguinte, o legislativo aumentou os recursos distribuídos entre os partidos com registro, de 0,7% para 5%, o que favoreceu os pequenos partidos em detrimento dos grandes. Logo, para Speck e Campos (2022, p. 937), a tese da cartelização da disputa, que indica a distribuição de recursos públicos fortalecendo somente os grandes partidos, subfinanciando os pequenos, sustenta-se somente no período anterior a 2006. Na sequência, a partir de 2007, e até o momento da pesquisa realizada pelos autores, os partidos menores passam a receber mais, como visto, gerando uma desconcentração dos recursos e fragmentação (Speck e Campos, 2022, p. 941).

Atualmente, com os resultados das eleições proporcionais ocorridas em 2018 e, especialmente 2022, é possível mensurar se a simulação em questão se consolidaria também diante do FEFC, isto é, se os pequenos partidos seriam realmente prejudicados, o que também consideramos como hipótese na pesquisa em apreço, a ser testada mediante análise empírica do próximo capítulo.

Isto posto, buscou-se elucidar se os incentivos institucionais do sistema eleitoral supramencionados, assim como as reformas eleitorais, especialmente o fim das eleições proporcionais, colaboram para criação de partidos e manutenção de pequenos partidos.

2.4 Financiamento político com enfoque sobre o dinheiro público e pequenos partidos

A análise deste tópico busca demonstrar brevemente a tendência ou não do financiamento público, a partir da revisão de literatura, se voltar aos grandes partidos políticos no Brasil em detrimento dos pequenos partidos.

No que se refere aos pequenos partidos, a literatura clássica assevera, especialmente em Giovanni Sartori (1982, p. 145) que, ao analisar como determinar a relevância de um partido, apresenta que “a força de um partido é, em primeiro lugar, a sua força eleitoral”, indicando, por conseguinte que tal força se traduz em cadeiras, evidenciando a análise da “força do partido no parlamento” (Sartori, 1982, p. 146).

A partir de suas investigações, Sartori (1982) busca indicar qual força poderia gerar relevância ao partido e, por conseguinte, qual fraqueza geraria irrelevância, pelo que as regras teriam um papel importante nessa definição, nas quais os partidos seriam classificados, evidenciando a necessidade de determinar um “critério de irrelevância em relação aos partidos menores” (Sartori, 1982, p. 146).

Sob a perspectiva numérica, Sartori (1982, p. 146) anuncia a força eleitoral, isto é, a força parlamentar. Em sequência, o autor tenta vislumbrar como o partido poderia ser instrumentalizado pelo governo, isto é, a coalizão, tendo em vista o multipartidarismo, já que, apesar do pequeno tamanho de um partido, este pode ter uma atuação importante na construção de coalizão em negociações.

Assim, Sartori (1982, p. 146-149) apresenta regras para classificar a relevância de um partido, quais sejam, primeiramente, será “excluído como irrelevante” quando se observa que um partido, apesar do transcurso temporal, permanece superficial e sem conseguir obter integração ou coalizão no sentido majoritário, dado que um partido, mesmo pequeno, será relevante quando puder indicar uma maioria (Sartori, 1982, p. 147).

Em segundo lugar, o partido terá relevância quando evidenciar sua estratégia de “competição partidária” e altera a “duração da competição”, de dentro para fora em relação aos partidos direcionados ao governo (Sartori, 1982, p. 147). Sintetizando, a primeira regra diz respeito à possibilidade de coalizões, enquanto a segunda regra apresenta o potencial de chantagem do partido, que também influencia no seu poder de veto. Isto é:

Em suma, podemos excluir os partidos que não têm (i) *potencial de coalizão*, ou (ii) *potencial de chantagem*. Inversamente, devemos incluir todos os partidos que tenham relevância governamental na arena da formação de coalizões, ou relevância competitiva na arena da oposição.

Diante do exposto e entendendo a definição de Sartori para força partidária ser qualificada em cadeiras, vislumbra-se a necessidade da análise do financiamento público como fator que pode influenciar tal força eleitoral, motivo pelo qual emerge a necessidade do debate da legislação eleitoral brasileira, a seguir realizada.

2.4.1 Análise da legislação eleitoral brasileira

A essencialidade do dinheiro e, portanto, do financiamento, tanto referente à manutenção das organizações, como destinado às campanhas, é tema recorrente nas agendas de pesquisa da ciência política, especialmente em razão das relativamente recentes reformas políticas inseridas no ordenamento jurídico brasileiro. Desde o advento da Lei dos Partidos Políticos, em 1997, e Lei Eleitoral, em 1995, com a instauração de regras como a própria prestação de contas e limites referentes às doações, que contam, atualmente, com suas devidas atualizações, verifica-se a busca de mais transparência dos gastos partidários e eleitorais.

Compreender a indelével necessidade de dinheiro para disputa eleitoral também leva

a reflexão de que o mesmo gera disparidades. Assim, não obstante a sua essencialidade, pode-se afirmar que a redução da sua relevância “coincide com o ideal de uma relação mais orgânica e consciente entre os partidos políticos e o seu eleitorado” (Speck, 2007, p. 154).

Inicialmente, a Lei 1.164/1950 se apresenta como pioneira quanto à padronização dos gastos eleitorais, o que não era observado até então (Speck, 2005). Quanto aos avanços legislativos pós-escândalo no contexto Collor, a literatura anuncia que:

(...) o sistema brasileiro deu uma guinada para um realismo maior depois do escândalo Collor-PC, abandonando uma legislação de fachada que na prática era ignorada. Antes do escândalo, a legislação não permitia a doação do setor privado aos partidos políticos. Na realidade era justamente o setor privado que financiava as primeiras eleições depois da abertura a partir de 1982. (Speck, 2010. p.7).

Ao analisar o estado da arte da literatura referente a financiamento, Mancuso (2015), relata também a importância da aprovação da Lei 8.713/1993, pela qual, dentre outras disposições, possibilitou as “doações eleitorais de pessoas jurídicas e determinou que os candidatos e os comitês financeiros dos partidos prestassem contas das doações recebidas (...) (Mancuso, 2015, P. 155). O autor se esmera em enfatizar as doações privadas, pelo que a legislação em questão, apesar de prever as doações empresariais, também definia seus limites e previa penas para gastos extraordinários. Não obstante, a legislação possuía algumas problemáticas, quais sejam:

O primeiro é que ela trata de percentuais e não valores. Com isso, os grupos empresariais ou pessoas físicas com alta rentabilidade podem fornecer um valor de doação bem maior. Isso traz efeitos diretos nas possibilidades de influência de grandes grupos econômicos não somente no processo político eleitoral, mas na vida interna do partido. A segunda questão problemática é que a cultura brasileira é muito criativa. O fato de uma pessoa física ou jurídica ter limites de percentuais na contribuição não impede que grandes grupos econômicos tenham formalmente mais do que uma pessoa jurídica registrada. Isso também acontece com pessoas físicas, que podem usar outros nomes de parentes e amigos para fornecer financiamento de campanhas. Além disso, devemos considerar que não há limites de gastos em campanhas, ou seja, cada candidato pode gastar o que achar necessário, desde que comprove a origem e respeite os princípios estabelecidos. (Krause *et al.*, 2015, p. 256).

A legislação acima também relatava sobre doações de pessoas físicas e do fundo partidário. Em seguida, com a aprovação da Lei 9.504/97, vê-se a manutenção da Lei 8.713/93 e a consolidação da função da Justiça Eleitoral enquanto instituição fiscalizadora, inadmitindo o recebimento de valores de concessionárias ou permissionários de serviços públicos e de organizações não governamentais que recebem dinheiro público (Krause *et al.*, p. 256).

A Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei 9.504/97 (Lei das Eleições) constituíram-se como basilares para estruturação da corrida eleitoral e da manutenção das organizações. De imediato, o financiamento empresarial foi reconhecido, apesar de, atualmente,

não ser mais admitida a doação por pessoas jurídicas⁹. Em seguida, temos um avanço tecnológico aplicado às prestações de contas e na transparência de dados. Isto é:

Na esteira da informatização do processo de votação o TSE introduziu, entre 1998 e 2002, o sistema de prestação de contas por meio eletrônico, sobre o financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos. Adicionalmente, tornou acessíveis estes dados ao público através da internet. (Speck, 2010, P. 7).

Dentre outras atualizações, vê-se a Lei 11.300/2006 que colaborou na vedação de práticas clientelistas, como as propagandas em *outdoors* e camisetas de candidatos. Assim como a Lei 12.034/2009, que se revelou como novidade ao obrigar candidatos e partidos a exibirem o CNPJ dos seus respectivos fornecedores de materiais de campanha. Constata-se também a Lei 12.891/2013, que dentre outros aspectos, limitou gastos com veículos, alimentação e outros aspectos relativos às campanhas (Santos, 2015, p. 108).

O estudo sobre financiamento público, partidário e eleitoral, no cenário brasileiro, pode ter uma compreensão mais didática partindo de sua constitucionalização. Assim, destaca-se o Art. 17 da Constituição Federal¹⁰ que, inegavelmente, introduz a dinâmica das

⁹ Por oito votos a três, na ADI 4.650, consubstanciou-se que os Arts. 31, 38 e 39 da Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos), detinham problemas quanto a financiamento de pessoas jurídicas, que, em suma, segundo o relator Luiz Fux, qualificava-se como estratégia de doadores para obter aproximação com o poder público, que não representava necessariamente uma preferência política. Além disso, o ministro considerou que não haveriam “consequências sistêmicas”, em razão do acesso ao fundo partidário e à propaganda eleitoral gratuita, assim como o financiamento por pessoas físicas. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI Nº 4.650/DF. Relator: Ministro Luiz Fux).

¹⁰ Art. 17. (...)

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

(...)

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022)

§ 8º O montante do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022)

Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

organizações. Dentre outras disposições, concentremo-nos, por hora, em sua seara financeira.

O artigo constitucional em apreço, no que se refere a financiamento, de pronto, proíbe o recebimento de recursos estrangeiros, revelando a busca por autonomia das agremiações brasileiras, além da própria soberania nacional e, em seguida, preleciona sobre o dever de prestar contas, medida importantíssima para o devido registro e controle das “regras do jogo”.

Na sequência, observa-se texto introduzido pela Emenda Constitucional 97/2017, indicando uma cláusula de barreira, também denominada cláusula de desempenho, na qual se apresentam requisitos para obtenção de artifícios importantes para campanhas eleitorais e manutenção dos partidos políticos, quais sejam, recursos do fundo partidário e ao direito de antena (propaganda gratuita no rádio e na televisão). Tratam-se de requisitos em forma de porcentagens a serem alcançadas por intermédio de sucesso eleitoral.

Em seguida, mediante Emenda Constitucional 117/2022, foi introduzido incentivo à participação feminina na política, situando o mínimo de 5% de recursos do fundo partidário para programas que valorizem e promovam a participação das mulheres. A mesma Emenda também asseverou o mínimo de 30% para distribuição destinado às candidatas, advindos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do Fundo Partidário.

Diante disso, é inegável que as configurações delineadas no Art. 17 da CF orientam determinados padrões às organizações, suas respectivas estruturas intra-partidárias, assim como a própria estrutura de disputa, em razão da definição percentual de recursos destinados. Para além disso, a importância desse artigo delineia também a estrutura jurídica da organização, permitindo sua criação, fusão ou extinção, e a necessidade de regulamentos, conforme descrito acima. Isto é, a constitucionalização das organizações partidárias buscou efetivar uma gama de direitos e deveres, legislando, inclusive, sobre o financiamento, tema de interesse da pesquisa em apreço.

Ao colaborar com o debate sobre modelos de financiamento, Speck (2015) apresenta algumas possibilidades para combater a inércia do tema. Para tanto, indica a possibilidade de tetos de gastos para as campanhas eleitorais, o que não deveria ser discricionário para cada partido ao definir o teto para seus respectivos candidatos, evidenciando seu descontentamento com o que denominou de autorregulação. Ademais, o autor também propôs um sistema híbrido, no qual seria possível escolher qual financiamento seria mais viável às suas expectativas, seja público ou privado. Por fim, propõe “dar voz” ao eleitor, garantindo-lhe *voucher* com recursos públicos, do qual seria possível destinar a um partido de sua preferência.

Em suma, atualmente, o sistema de financiamento brasileiro viabiliza determinadas

fontes¹¹, quais sejam, os recursos provenientes do Fundo Partidário; recursos próprios ou doações de pessoas físicas, conforme especificado e nos limites da legislação.

2.5 Considerações finais

O capítulo em apreço realizou, inicialmente, revisão de literatura sobre a caracterização do sistema político e eleitoral, dispondo sobre suas características institucionais, especialmente sobre o multipartidarismo, o sistema proporcional e como se construiu no decorrer da história política brasileira, sendo importante para presente pesquisa por demonstrar o surgimento dos muitos partidos com o multipartidarismo, especialmente quem eram os pequenos partidos de direita e de esquerda nesta gênese. Ademais, com discussões acerca da fragmentação, a partir da análise de prefeituras, observada pela literatura da ciência política, também foi possível obter classificação do tamanho partidário.

Dentre as motivações para presente pesquisa, encontram-se as mudanças eleitorais e constitucionais indicadas acima, como a proibição das coligações para as eleições proporcionais e a introdução da cláusula de barreira, mediante EC 97/2017, que impõem requisitos percentuais eleitorais para obtenção de recursos do Fundo Partidário.

Nessa seara, é possível apresentar como hipótese, que diante das alterações discutidas, determinados partidos sejam mais atingidos que outros. Os pequenos partidos, por exemplo, por disporem de menos recursos, podem acabar sendo prejudicados na corrida eleitoral, implicando em menos cadeiras. Motivo pelo qual as reflexões teóricas são necessárias para entender a amplitude da possibilidade deste impacto sobre os partidos.

Não obstante, trata-se de fundamentação teórica, a ser testada posteriormente, mediante análise dos dados obtidos em site do TSE, no que se refere aos recursos públicos distribuídos, para saber se realmente, há um impacto proporcionalmente prejudicial, especialmente aos pequenos partidos, dado que possibilitará, inclusive constatar ou não a cartelização do sistema.

Destaca-se a importância da literatura encontrada para o objeto da presente pesquisa por motivar um melhor entendimento do desenho institucional do sistema político brasileiro, dado que possibilitou, logo em seguida, visualizar as regras eleitorais e como estas geram efeitos sobre a fragmentação no que diz respeito a manutenção dos pequenos partidos em nosso

¹¹ Art. 20. O candidato a cargo eletivo fará, diretamente ou por intermédio de pessoa por ele designada, a administração financeira de sua campanha usando recursos repassados pelo partido, inclusive os relativos à cota do Fundo Partidário, recursos próprios ou doações de pessoas físicas, na forma estabelecida nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

sistema. Diante da fundamentação teórica alcançada, os achados desse capítulo foram basilares, apresentando um panorama de determinadas reformas eleitorais (o fim das coligações nas eleições proporcionais e a cláusula de barreira) e como a literatura estava se inclinando até então no que se refere a análise de dados diante do impacto sobre os pequenos partidos, na medida em que justifica a urgência na atualização destes dados, alvo do próximo capítulo.

3 ANÁLISE DE DADOS: RECURSOS PÚBLICOS (FUNDO PARTIDÁRIO E F.E.F.C) COM ENFOQUE SOBRE IDEOLOGIA E A CARTELIZAÇÃO

Como visto no capítulo anterior, a análise da legislação eleitoral brasileira é basilar para compreensão das diferenças de financiamento, especialmente no que diz respeito à origem e distribuição dos recursos. Por esse motivo, entender, sobretudo, o financiamento das organizações partidárias e das campanhas eleitorais, isto é, o F.E.F.C. e o Fundo Partidário, é importante para compreender a dependência das legendas para com estes recursos e, por conseguinte, a cartelização ou não diante destes recursos.

A análise da ideologia, mesmo que breve, também se justifica em razão número de pequenos partidos encontrados e de boa parte deles, apresentarem perfil ideológico de direita ou extrema-direita. Dessa forma, será possível verificar se estes, apesar da maioria, recebem mais ou menos recursos proporcionalmente ao número de votos. O capítulo presente busca elucidar os recursos públicos inerentes ao Fundo Partidário e ao F.E.F.C. Para tanto, o tópico 3.1 introduz a temática do Fundo Partidário, evidenciando a legislação eleitoral referente, tal qual o tópico 3.2 para o F.E.F.C., na medida em que ambos buscam introduzir o debate da cartelização, em razão do volume de recursos recebidos pelos partidos políticos no Brasil. O tópico 3.3. viabiliza a análise de dados dos recursos, considerando o tamanho e a ideologia, com a classificação ideológica traçada no tópico 3.3.1. e classificação do porte dos partidos no tópico 3.3.2. Na sequência, isto é, no tópico 3.3.3. foi possível analisar os dados de financiamento público e desempenho eleitoral por partido discute brevemente o aspecto ideológico de cada partido, o que viabilizou a análise específica, no tópico 3.3.4. dos dados de financiamento público e desempenho eleitoral por tamanho do partido e ideologia, construindo por fim, no tópico 3.5., a análise do padrão de distribuição do sistema de financiamento, com proposta de análise desenvolvida a partir de Speck e Campos (2022).

3.1 Do fundo partidário

A literatura científica produzida sobre a temática do “financiamento público” abrange os estudos dos recursos que colaboram na manutenção das agremiações, assim como nas campanhas eleitorais. O estado da arte da temática pode ser facilmente encontrado em Speck (2015) e Mancuso (2015), embora haja um enfoque sobre as doações empresariais.

Nessa seara, o estudo do financiamento dos partidos, enquanto organizações, é mais reduzido, sobretudo em razão da pouca disponibilidade de análise dados atualizados. Isto é:

Os dados relativos às contas partidárias até 2006 não estão acessíveis

eletronicamente, somente em meio físico. De 2007 a 2016, as prestações de contas estão acessíveis em formato digital, porém não organizadas em bancos de dados. Para os diretórios subnacionais, os dados estão disponíveis somente em papel, sob demanda efetuada aos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Um novo sistema de prestação de contas em formato eletrônico, implementado a partir de 2017, promete as informações financeiras dos diretórios partidários em todos os âmbitos federativos, em formato de banco de dados (Speck e Campos, 2022, p. 925).

Para Speck e Campos (2022, p. 933), a legislação que versa sobre o Fundo Partidário é dotada de quatro regras fixas, conforme será visto, que definem o valor destes recursos, que, por sua vez, permaneceram inalteradas desde a aprovação da referida legislação. Não obstante, os autores destacam que as regras de distribuição dos recursos do fundo entre as organizações partidárias foram alteradas e ajustadas, na medida em que se apresentaram regras de acesso, especialmente com base no sucesso eleitoral. Isto é:

Os recursos do fundo partidário são distribuídos combinando-se regras de acesso, de alocação igualitária e de alocação proporcional ao desempenho dos partidos. (...) Os recursos são distribuídos alocando-se uma pequena parte dos recursos igualmente e grande parte proporcionalmente ao desempenho eleitoral no passado. O critério adotado é a proporção de votos alcançados pelo partido na última eleição para deputado federal (SPECK E CAMPOS, 2022, p. 933 E 934).

Especialmente quanto ao financiamento público, há um destaque para o que a legislação brasileira denominou de Fundo Partidário. Ele foi reformulado pela Lei 9.096/95, também denominada LOPP (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), que abrange no rol de suas disposições a definição e comportamento dos partidos políticos, enquanto organizações e pessoas jurídicas de direito privado. De pronto, anuncia que:

Art. 1º O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Importante frisar que o Art. 38 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos preceitua acerca do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos), o qual é formado por:

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

Em uma análise da legislação acima, especialmente quanto a composição do fundo

partidário, Speck e Campos (2022) asseveram que:

(...) o fundo partidário é composto por um valor fixo por eleitor, ajustado pela inflação, acrescentando-se as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral aos partidos políticos, candidatos e eleitores (em situação irregular) e contando, ainda, com a participação de eventuais valores adicionais definidos pelo legislador. O conjunto dessas quatro regras define o volume dos recursos do fundo partidário, de 1994 até hoje (2020). O valor fixo por eleitor garante um incremento vegetativo do fundo partidário, baseado no crescimento do eleitorado de 106 milhões para 146 milhões de eleitores, entre 1998 e 2016: um aumento de 38%⁴. A provisão da correção inflacionária evita que os valores sejam depreciados pelo valor da moeda. A alocação das multas eleitorais ao fundo partidário resulta em certa oscilação dos valores, em razão de grandes escândalos e da reação das respectivas instâncias jurídicas envolvidas. Merece atenção a possibilidade de alocação de valores adicionais ao fundo partidário. Em 2006, os legisladores começaram a alocar recursos adicionais significativos aos partidos políticos, e, a partir de 2015, esses valores adicionais ultrapassaram o financiamento básico calculado em função do número de eleitores e a inflação (SPECK E CAMPOS, 2022, p. 933).

Acerca do fundo partidário, sabe-se que, embora seja, por vezes, utilizado, este não é propriamente direcionado à campanha eleitoral – embora seja legalmente permitido¹² – haja vista a sua finalidade precípua em “fazer frente aos gastos decorrentes da movimentação cotidiana da agremiação” (Gomes, 2015, p. 338).

A literatura demonstra, de forma pacífica, a importância dos recursos do fundo partidário:

Os dados não demonstram apenas que o fundo partidário é o grande financiador, mas que a diferença é muito significativa quando comparamos com o peso das outras modalidades. Em quase todos os anos analisados, mais de 70% dos recursos arrecadados pelas organizações provêm somente do fundo partidário. Verificamos uma forte dependência dos recursos públicos para essas organizações poderem financiar suas atividades cotidianas. (Krause *et al.*, 2015, p. 260).

Sua finalidade pode ser encontrada no Art. 44 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:
I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, este último até o limite máximo de vinte por cento do total recebido;
II - na propaganda doutrinária e política;
III - no alistamento e campanhas eleitorais;
IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.

Quanto às regras de distribuição, asseverou-se que:

Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios: (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; (Vide Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8)

¹² Ver: Art. 44, inciso III, da Lei 9.504/05.

II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Vide Adins nºs 1.351- 3 e 1.354-8)

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)

I - 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013) (Vide ADI-5105)

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses. (Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015).

Para melhor visualização da legislação em apreço, o Quadro 3, abaixo, apresenta as regras inerentes à origem e distribuição de recursos do Fundo Partidário:

Quadro 3: Fundo Partidário: Origem e Distribuição

FUNDO PARTIDÁRIO	
ORIGEM	DISTRIBUIÇÃO
1. Multas e Penalidades Eleitorais	1. 5% Distribuídos Igualitariamente entre os Partidos
2. Doações de Pessoas Físicas e Jurídicas	2. 95% Distribuídos proporcionalmente ao desempenho eleitoral
3. Dotação Orçamentária	
4. Outros recursos definidos em Lei	

Fonte: A autora: baseada na legislação (Arts. 38 e 41 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos preceitua acerca do Fundo Partidário (Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos).

Importante trazer à memória alguns julgados que mobilizaram pequenos partidos na luta por proporcionalidade na distribuição de recursos do fundo partidário. Isto é:

A nova lei estabelecia que, ao final da fase de adaptação, a distribuição seria de apenas 1% do total do fundo para todos os partidos e o restante deveria ser dividido entre as legendas que cumprissem os requisitos mínimos de representação: 5% de votos válidos ao menos em 1/3 dos estados e 2% nos demais estados. Essa regra deveria ser aplicada a partir dos resultados eleitorais de 2006, mas a reação dos pequenos partidos foi intensa e o Supremo Tribunal Federal considerou inconstitucional uma série de aspectos. Durante a fase de transição (1995 até 2006), houve uma longa instabilidade jurídica e disputa quanto aos critérios da distribuição dos recursos, e seguidas mudanças na aplicação da lei. Em 2007 foi finalmente aprovada a Lei nº 11.459 e sancionada pelo Presidente Lula. Essa lei estabeleceu um critério menos concentrador de distribuição do fundo partidário do que previa a “Lei dos Partidos Políticos”. Ficou assim estabelecido que 5% dos recursos passam a ser distribuídos a todos os

partidos que tenham registro no Tribunal Superior Eleitoral e 95% são distribuídos de acordo com a votação das legendas (KRAUSE *et al.*, 2015, p. 258).

Inicialmente, embora não existisse regulamentação constitucional para o Fundo Partidário, cabendo à legislação ordinária sua devida regulamentação, temos o estágio embrionário da Lei Orgânica dos Partidos Políticos, a Lei 4.740/65, que dispunha em seu artigo 69 sobre a criação do Fundo Partidário, dentre outras disposições. Nova lei se apresentou, qual seja, a Lei 5.682/71, revogando a anterior, mas ainda prevendo a criação do Fundo Partidário em seu artigo 95.

Com a promulgação da atual Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/95) e consequente revogação da anterior, inicialmente, vê-se que o Art. 13 e 48, dentre outros artigos com determinadas expressões, declarados inconstitucionais, apresentavam cláusula de barreira, resultado que impelia o funcionamento parlamentar dos partidos que não atingissem determinados requisitos e impedindo acesso a recursos do Fundo Partidário, diferentemente da atual cláusula de barreira descrita na EC 97/2017 que, apesar de apresentar requisitos de acesso ao Fundo Partidário, não impede o funcionamento parlamentar dos partidos (Ladesma, 2019, p. 88-89).

As regras de distribuição dos recursos do Fundo Partidário foram redefinidas por intermédio de controle de constitucionalidade. As restrições foram declaradas inconstitucionais via Ações Diretas de Inconstitucionalidade, quais sejam, a ADI nº 1.351/ DF e nº 1.354/DF, as quais foram julgadas em 07 de dezembro de 2006. Em unanimidade, os ministros entenderam que a cláusula de barreira albergada naquele texto violava princípios da igualdade de chances e do pluralismo político, resultado que garantiu o funcionamento das minorias no parlamento (Ladesma, 2019, p. 88).

Como visto no capítulo anterior, a cláusula de barreira, também denominada cláusula de desempenho, introduzida no Ordenamento Jurídico pela EC 97/2017, impôs requisitos para obtenção de instrumentos importantes para manutenção dos partidos políticos, como os recursos do Fundo Partidário, conforme se depreende da leitura do Art. 17, § 3º, que indica, de forma gradual, determinados requisitos percentuais de votação para Câmara dos Deputados e distribuição em pelo menos um terço das unidades da Federação. Desta feita, partidos que não alcançarem os requisitos deixarão de receber recursos do Fundo Partidário. Isto é:

Art. 3º da EC 97/2017(...)

Parágrafo único. Terão acesso aos recursos do fundo partidário e à propaganda gratuita no rádio e na televisão os partidos políticos que:

I - na legislatura seguinte às eleições de 2018:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das

unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos nove Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

II - na legislatura seguinte às eleições de 2022:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2% (dois por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% (um por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos onze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação;

III - na legislatura seguinte às eleições de 2026:

a) obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 2,5% (dois e meio por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1,5% (um e meio por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou

b) tiverem elegido pelo menos treze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação.

O impacto da norma sobre os pequenos partidos sugere dúvidas acerca da impossibilidade de acesso aos recursos público. Nesse sentido, importante destacar o trabalho de Speck e Campos (2022) que, brilhantemente, logrou êxito ao mapear o financiamento das organizações partidárias no Brasil e questionando a tese da cartelização em seus três aspectos, quais sejam, a dependência dos partidos em relação aos recursos públicos; o impacto na competição gerado pela distribuição e o que denominam de “perspectiva intrapartidária”.

Analisando brevemente a literatura de Speck e Campos (2022), constata-se que, no que diz respeito a segunda perspectiva, isto é, da distribuição dos recursos entre os partidos, a tese da cartelização não se confirmou à época da pesquisa, a saber, no ano de 2020. Verificou-se que em dado momento, no que diz respeito ao Fundo Partidário, a tese da cartelização passou a ser rejeitada. Isto é, a partir de 2007 “os partidos pequenos passam receber ligeiramente mais recursos do que a meta da proporcionalidade, e os partidos grandes são penalizados” (Speck e Campos, 2022, p. 941).

Em razão da importância do Fundo Partidário no corolário do financiamento político, Speck e Campos (2022, p. 935) construíram demonstração da evolução deste fundo e de seus componentes, pelo que se pode constatar o aumento de seus volumes.

Ao longo do ano de 2022, os dados fornecidos pelo Tribunal Superior Eleitoral apontaram que o Fundo Partidário assistiu 24 (vinte e quatro) partidos políticos, no montante de mais de um bilhão de reais, dos quais R\$986.000.000,00 (novecentos e oitenta e seis milhões) teriam sido distribuídos¹³.

¹³ Dado disponível em sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Janeiro/fundo-partidario-distribuiu-mais-de-r-1-bilhao-ao-longo-de-2022-para-24-partidos>> Acesso em mar. 2023.

A época de sua pesquisa, Bolognesi (2016, p. 4) constatou que no contexto brasileiro, o Fundo Partidário “corresponde à 0,01% do PIB. No Reino Unido o valor para o ano equivalente correspondeu à 0,003% do PIB. Em Portugal, equivale a 0,006% do PIB”, dado que revela um valor referente ao Fundo Partidário brasileiro, nas palavras do autor, “bastante acima do de países com condições de vida mais desejáveis do que a nossa”.

Para Bolognesi (2016, p. 11), o elevado valor alocado ao Fundo Partidário, assim como o seu aumento e distribuição, incidem na cartelização do sistema partidário, e no distanciamento das bases sociais. É possível defender que o Fundo Partidário “No molde em que está, (...) é nada além de um estímulo para a proliferação de legendas que precisam apenas existir para captar largos montantes financeiros oriundos do fundo público”. (Bolognesi, 2016, p. 11), motivo pelo qual a presente pesquisa busca elucidar e atualizar dados referentes ao Fundo Partidário e analisar a possibilidade de cartelização.

3.2 Do fundo especial de financiamento de campanha (fefc)

No que se refere ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), observamos todo o contexto legislativo referente ao fundo público, acima demonstrado, especialmente quanto a evolução da dependência de recursos estatais para fazer frente às campanhas. É inegável a importância do dinheiro para o processo eleitoral (Speck, 2007) e, portanto, sua participação nas disputas eleitorais gera consequências que podem atingir os resultados do processo eleitoral (Speck, 2007; Mancuso, 2015).

A literatura demonstra como o financiamento eleitoral mediante atuação empresarial deteve um grande destaque antes de sua proibição, conforme relatado acima. Não obstante, foi possível constatar como a atuação empresarial era voluptuosa em detrimento de outras formas de financiamento (Mancuso, 2015; Speck, 2005; Santos, 2015).

O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro mediante a Lei 13.487/2017, como forma de suprir os custos outrora supridos pelo financiamento empresarial. Com iniciativa do Senador Ronaldo Caiado (DEMOCRATAS/GO), mediante o Projeto de Lei 206/2017, o autor asseverou, dentre outras motivações apresentadas na justificação do Projeto, que:

Há tempo a questão do financiamento das campanhas eleitorais preocupa os legisladores no Brasil. Há boas razões para tanto: campanhas caras, em virtude do tamanho das circunscrições e da regra eleitoral; e uma sucessão de episódios ligados ao assunto, todos de grande repercussão na opinião pública. As mudanças efetuadas na legislação concentraram-se, por um tempo, na tentativa de diminuir os custos de campanha, vedando determinadas práticas. O insucesso dessas medidas, aliado à progressão das investigações no âmbito do que é

conhecido como “Operação Lava Jato”, levou à mudança de foco: as alterações mais recentes, que vigoraram já nas últimas eleições municipais, afastaram por completo as doações com origem em empresas do financiamento das campanhas. A situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas. Cumpre, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa. (Brasil, 2017, p. 7-8).

Atualmente, a previsão do FEFC se encontra nos Artigos 16-C e 16-D da Lei 9.504/2017. Quanto a constituição do FEFC, temos as seguintes disposições no Art. 16-C da Lei 9.504/2017:

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual.

§-2º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito.

§-3º Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral; I - divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral; e

§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

§ 11. Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

§ 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo.

§ 16. Os partidos podem comunicar ao Tribunal Superior Eleitoral até o 1º (primeiro) dia útil do mês de junho a renúncia ao FEFC, vedada a redistribuição desses recursos aos demais partidos.

No que se refere à distribuição dos recursos provenientes do FEFC, temos as seguintes disposições no Art. 16-D da Lei 9.504/2017:

Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

§ 2º Para que o candidato tenha acesso aos recursos do Fundo a que se refere este artigo, deverá fazer requerimento por escrito ao órgão partidário respectivo.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.

§ 4º Para fins do disposto no inciso IV do **caput** deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os Senadores filiados ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos.

O Quadro 4, abaixo, para uma melhor visualização, busca demonstrar a origem e distribuição dos recursos do F.E.F.C:

Quadro 4: F.E.F.C: Origem e Distribuição

FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA	
ORIGEM	DISTRIBUIÇÃO
1. Definição do TSE	1. 2% Distribuídos igualitariamente entre os partidos registrados

2. Dotação Orçamentária	2. 35% Distribuídos proporcionalmente ao desempenho eleitoral dos partidos com representatividade
	3. 48% Divididos de acordo com a quantidade de representantes na Câmara dos Deputados
	4. 15% Divididos de acordo com a quantidade de representantes no <u>Senado Federal</u>

Fonte: A autora, baseada na legislação (Arts. 16-C e 16-D da Lei 9.504/2017)

Segundo os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, os valores referentes ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para eleições de 2022 foram de R\$ 4.961.519.777,00 (quatro bilhões, novecentos e sessenta e um milhões, quinhentos e dezenove mil e setecentos e setenta e sete reais)¹⁴. O valor foi distribuído, nos termos da legislação supracitada, para cada partido que era devido, mediante o preenchimento de critérios estabelecidos pelo Art. 6º da Resolução 23.605/2019, vigente para referida eleição¹⁵.

Para Silva (2021):

Por meio da criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), os partidos passaram a concentrar em si a capacidade de arrecadação de recursos, diminuindo a dependência de doações individualizadas. Embora a proibição de financiamento empresarial não tenha significado o fim do financiamento privado, os recursos públicos passaram a preponderar no que diz respeito ao volume de dinheiro efetivamente empregado em campanhas eleitorais. Tendo em vista que a distribuição ocorre sob o critério partidário, isto é, a partir das bancadas legislativas em âmbito federal, as legendas adquiriram maior centralidade do ponto de vista do financiamento eleitoral. (SILVA, 2021, p. 34).

¹⁴ Dado disponível em sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2022/prestacao-de-contas/fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-fefc>>. Acesso mar. 2023.

¹⁵ Art. 6º Os recursos do FEFC ficarão à disposição do partido político somente após a definição dos critérios para a sua distribuição, os quais devem ser aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido (Lei nº 9.504/1997, art. 16-C, § 7º).

[...]

§ 4º Após a reunião da executiva nacional que deliberar sobre os critérios de distribuição do FEFC, os diretórios nacionais dos partidos políticos devem encaminhar petição por meio eletrônico à Presidência do TSE indicando os critérios fixados para distribuição do FEFC, acompanhado de:

I - ata da reunião, subscrita por integrantes da executiva nacional do partido, com reconhecimento de firma em Cartório ou certificação digital;

II - prova material de ampla divulgação dos critérios de distribuição do FEFC; e

III - indicação dos dados bancários de uma única conta-corrente, aberta exclusivamente em nome do diretório nacional do partido político para movimentação dos recursos do FEFC.

§ 5º Após o envio dos documentos relacionados nos incisos I a III do § 4º deste artigo, a Presidência do TSE determinará:

I - à Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOF) do TSE, a transferência dos recursos financeiros do FEFC para a conta bancária indicada na forma do inciso III do § 4º deste artigo; e

II - à Secretaria de Gestão da Informação do TSE, publicação dos critérios fixados pelos partidos políticos para a distribuição dos recursos do FEFC.

O financiamento público, como visto nas tipologias partidárias, insere nos partidos características distintas, pelo que é possível constatar certa dependência desses recursos. A contribuição de Krause *et al.* (2015) é interessantíssima, porque ao contrapor as tipologias e analisar as diversas fontes de financiamento existentes, preleciona uma aproximação do sistema partidário brasileiro com os partidos cartéis. A dependência das agremiações diante do financiamento estatal foi constatada pelos autores mesmo em um contexto de possibilidade de financiamento por empresas privadas.

Assim, emerge a urgência do debate atualizado em um contexto que, para além da predominância dos recursos públicos, já não subsiste o financiamento realizado diretamente por pessoa jurídica¹⁶, assim como demais alterações constitucionais e legislativas que alteraram a dinâmica de sobrevivência das organizações, como a própria vedação das coligações proporcionais¹⁷. Diante disso, este capítulo também busca dados atualizados do F.E.F.C., a fim de analisar a possibilidade de cartelização, diante dos voluptuosos valores distribuídos.

3.3 Análise de dados: recursos do fundo partidário e do F.E.F.C considerando as variáveis tamanho e ideologia partidária

Após breve visitação e revisão da literatura que versa acerca dos recursos públicos, especificamente do Fundo Partidário e F.E.F.C, com suas respectivas disposições normativas, bem como após a brevíssima revisão de literatura, com a recente pesquisa de Bolognesi *et al.* (2022) acerca da classificação ideológica dos partidos políticos, este tópico busca mapear tais recursos, com atualizações de dados, identificando, por conseguinte, o tamanho destas organizações com base no critério de votação para Deputado Federal.

Portanto, a presente pesquisa evidencia sua justificativa também pela premente

¹⁶ Art. 15 da Resolução 8.041/2022.

Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:

(...)

§ 2º O partido político não poderá transferir para o candidato e para a candidata ou utilizar, direta ou indiretamente, nas campanhas eleitorais, recursos que tenham sido doados por pessoas jurídicas, ainda que em exercícios anteriores (STF, ADI nº 4.650).

Art. 30 da Resolução 8.041/2022.

É vedado a partido político e a candidato e candidata receber, direta ou indiretamente, doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - pessoas jurídicas;

(...)

¹⁷ Art. 17, § 1º, da CF

Emenda Constitucional 97/2017

necessidade de dados mais atualizados, sobretudo diante das recentes alterações legislativas, como a cláusula de barreira e a impossibilidade da realização de coligações nas eleições proporcionais do legislativo. Dessa forma, será possível confirmar ou não se a tese da cartelização é pertinente à análise da distribuição dos recursos do F.E.F.C e se a mesma ainda é incabível diante dos recursos do Fundo Partidário, para as eleições de 2022, conforme Speck e Campos (2022) analisaram para eleições anteriores.

3.3.1 Da classificação ideológica

Para Bolognesi *et al.* (2022, p. 1) "os conceitos de esquerda e de direita são relacionais e se alteram no tempo, ressignificando suas definições". Não obstante, há uma grande importância na classificação ideológica dos partidos, vez que se qualificam como um "instrumento de análise para entender as próprias organizações partidárias" (Bolognesi *et al.*, 2022, p. 18).

Dessa forma, como esta pesquisa também busca identificar a alocação de recursos públicos para os partidos políticos, é possível afirmar a relevância desta classificação ideológica para visualizar e também entender para quais ideologias há mais destinação de recursos e como o tamanho dos partidos, visto em capítulo anterior, relaciona-se com esta classificação ideológica.

Nessa sara, importante destacar o PT como paradigma e "baliza ideológica" no que se refere a análise dos demais partidos, o que se justifica em razão dos partidos classificados como grandes possuírem "saliência programática (...) a servir de referência para estruturar a percepção dos demais", conforme Mair (2001, págs. 12 e 13 apud Bolognesi *et al.*, 2022, págs. 18 e 19).

O survey desenvolvido por Bolognesi *et al.* (2022) junto a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) permite identificar "uma posição média ideológica de cada legenda, colocando os partidos mais ou menos próximos dos polos de esquerda ou direita" (Bolognesi *et al.*, 2022 p. 31).

Quadro 5: Classificação Ideológica por partido segundo Bolognesi *et al.* (2022)

CLASSIFICAÇÃO IDEOLÓGICA	PARTIDO
--------------------------	---------

ESQUERDA	PSTU, PCO, PCB, PSOL, PCdoB, PT, PDT, PSDB
CENTRO	Rede, PPS, PV
DIREITA	PTB, Avante, SDD, PMN, PMB, PHS, PMDB, PSD, PSDB, Podemos, PPL, PRTB, Pros, PRP, PRB, PR, PTC, PSL, DC, Novo, Progressistas, PSC, DEM, Patriota

Fonte: A autora, inspirado em “Figura 2. Classificação dos partidos políticos brasileiros em *policy, office* ou *vote-seeking* em 2018 (cont.)”. *Survey UFPR/ABCP*. (BOLOGNESI *et al.*, 2022, p. 14).

Ao referenciar outros autores e seus respectivos critérios de classificação ideológica, Bolognesi *et al.* (2022) assevera que, em que pese as vantagens e desvantagens, tal classificação é importante para conhecer as organizações partidárias:

(...) reafirmamos que conhecer e classificar partidos políticos a partir **de** sua ideologia é um instrumento de análise para entender as próprias organizações partidárias. Porém, também é importante ver como estas são percebidas de forma diferente ao longo do tempo. Ainda que os partidos políticos possam ser classificados a partir de seu comportamento eleitoral (Carreirão, 2006; Dantas, Praça, 2010), pelo comportamento legislativo (Scheffer, 2016), pela autoimputação ideológica (Power, Zucco Jr., 2009; Zucco Jr., 2011), por sua composição social (Rodrigues, 2002), pelas escolhas de políticas públicas (Dias, 2012) ou pelas posições expressas pelos próprios partidos (Franzmann, Kaiser, 2006; Tarouco, Madeira, 2013b), todos os métodos possuem vantagens e desvantagens. A classificação através de survey com especialistas – ou expert survey –, como a que apresentamos aqui, traz também prós e contras (...)

Com base na literatura desenvolvida por Bolognesi *et al.* (2022), adaptei a classificação dos autores, conforme destacado abaixo no Quadro 6.

Quadro 6: Classificação dos partidos pela ideologia partidária

IDEOLOGIA PARTIDÁRIA	PARTIDO
Extrema-Esquerda	PCB
	PCO
	PSOL
	PSTU
	UP

Esquerda	PCdoB
	PT
Centro-Esquerda	PDT
	PSB
Centro	CIDADANIA
	PV
	REDE
Centro-Direita	AVANTE
	PMB
	PMN
	PTB
	SOLIDARIEDADE
Direita	AGIR
	DC
	MDB
	NOVO
	PL/PR
	PODEMOS
	PP
	PROS
	PRTB
	PSC
	PSD
	PSDB
	REPUBLICANOS
Extrema-Direita	PATRIOTA
	UNIÃO* (PSL/DEM)

Fonte: A autora. Inspirado em Bolognesi *et al.* (2022).

O Quadro 6 expõe a classificação dos partidos por ideologia, com base em classificação obtida mediante *survey* desenvolvido por Bolognesi *et al.* (2022), conforme anteriormente detalhado. Chama atenção a quantidade de partidos, em sua maioria, classificados com aspecto ideológico de direita. As adaptações realizadas na presente pesquisa foram para o partido “União”, que teve sua fusão, entre os partidos “Democratas” e “PSL”,

homologada em 2022¹⁸, classificado na presente pesquisa com ideologia partidária de extrema-direita. Assim como para o partido “UP”, registrado oficialmente em 2019¹⁹, classificado na presente pesquisa com ideologia partidária de extrema-esquerda.

3.3.2 Classificação do porte dos partidos: grandes, médios e pequenos

Cumpramos expor a classificação dos partidos pelo tamanho partidário. A referida classificação se deu com base na literatura de Silvana Krause que, como visto no capítulo anterior, ao analisar o tamanho dos partidos com base nos cargos eletivos ocupados diante das eleições locais (Krause *et al.*, 2013, p. 11), classificou os partidos em grandes, médios e pequenos.

O Quadro 7 foi inspirado na classificação de Krause *et al.* (2013), no entanto, considerando que o texto foi escrito em outro período político, preferi adaptar a classificação com base no desempenho partidário nas eleições de 2022 para a Câmara dos Deputados.

Quadro 7: Classificação dos partidos pelo tamanho partidário

TAMANHO/PORTE PARTIDÁRIO	PARTIDO
Grandes Partidos	UNIÃO BRASIL* (PSL/DEM)
	PT
	MDB
	PSD
	PP
	PSDB
	PL/PR
	PSB
	PDT

¹⁸ Disponível em: <<https://uniaobrasil.org.br/uniao-brasil/>>. Acesso em fev. 2024.

¹⁹ Disponível em: <<https://www.unidadepopular.org.br/apresentacao/>>. Acesso em fev. 2024.

	REPUBLICANOS
Partidos Médios	PODEMOS
	PSOL
	CIDADANIA
	PSC
	PCdoB
	AVANTE
	PV
Pequenos Partidos	PTB
	SOLIDARIEDADE
	PROS
	NOVO
	PATRIOTA
	REDE
	PCO
	PSTU
	UP
	PCB
	PMB
	DC
	AGIR
	PMN
	PRTB

Fonte: A autora. Inspirado em Krause (2015) e realizado com base no número de candidatos eleitos para Deputado Federal em 2022. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/analise/camara/numero-de-deputados-federais-eleitos-por-partido/?uf=sp>>. Acesso em fev. 2024.

O Quadro 7 busca demonstrar o tamanho dos partidos, classificando-os em grandes, médios e pequenos partidos. Como visto no capítulo anterior, Krause *et al.* (2013) realizou análise e classificação similar diante de eleições locais. Não obstante, dada a importância das eleições para Deputado Federal, especialmente no que se refere às regras eleitorais de distribuição de recursos, optou-se por esse critério na presente pesquisa.

No geral, verifica-se que a maioria dos partidos em análise nesta pesquisa possuem o mesmo tamanho identificado por Krause *et al.* (2013). Como pontos destoantes, identifica-se o “Republicanos” que outrora, na pesquisa dos autores referidos, qualificava-se como um partido médio e, após as eleições de 2022, constituiu uma bancada entre os grandes partidos.

A mesma situação ocorreu para o “Podemos”, que outrora era pequeno e, na presente classificação, pode ser identificado como um partido médio. Enquanto o “Solidariedade” e o “PROS” detinham classificação de partidos médios, passam a ser qualificados como

partidos pequenos na presente classificação. Por fim, importante também destacar como ponto destoante o “PTB” que, na análise das eleições locais da pesquisa de Krause *et al.* (2013), era observado como grande, na presente pesquisa, no entanto, diante da sua bancada, é classificado como um partido pequeno.

3.3.3 Análise dos dados de financiamento público e desempenho eleitoral por partido

O Quadro 8, abaixo, é identificada a distribuição dos recursos do F.E.F.C, no ano de 2022, para as direções nacionais dos partidos políticos.

Quadro 8: F.E.F.C. (2022) e a distribuição para os partidos

PARTIDO	FEFC - 2022	%
UNIÃO BRASIL*	R\$ 782.549.752	15,8%
PT	R\$ 503.362.324	10,2%
MDB	R\$ 363.284.702	7,3%
PSD	R\$ 349.916.885	7,1%
PP	R\$ 344.793.369	7,0%
PSDB	R\$ 320.011.673	6,5%
PL/PR	R\$ 288.519.067	5,8%
PSB	R\$ 268.889.586	5,4%
PDT	R\$ 253.425.162	5,1%
REPUBLICANOS	R\$ 242.245.578	4,9%
PODEMOS	R\$ 191.385.989	3,9%

PTB	R\$ 114.492.249	2,3%
SOLIDARIEDADE	R\$ 112.956.558	2,3%
PSOL	R\$ 100.044.052	2,0%
PROS	R\$ 91.407.652	1,8%
NOVO	R\$ 90.108.683	1,8%
CIDADANIA	R\$ 87.941.007	1,8%
PATRIOTA	R\$ 86.488.933	1,7%
PSC	R\$ 76.226.112	1,5%
PCdoB	R\$ 76.076.393	1,5%
REDE	R\$ 69.668.369	1,4%
AVANTE	R\$ 69.241.914	1,4%
PV	R\$ 50.575.221	1,0%
PCO	R\$ 3.100.950	0,1%
PSTU	R\$ 3.100.950	0,1%
UP	R\$ 3.100.950	0,1%
PCB	R\$ 3.100.950	0,1%
PMB	R\$ 3.100.950	0,1%
DC	R\$ 3.100.950	0,1%
AGIR	R\$ 3.100.950	0,1%
PMN	R\$ 3.100.950	0,1%
PRTB	R\$ 3.100.950	0,1%
TOTAL	R\$ 4.961.519.777	100,0%

Fonte: A autora. Dados obtidos em site do TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/calculo-do-montante-do-fefc-para-as-eleicoes-2022/@@download/file/TSE-calculo-distribuicao-fefc-eleicoes-2022.pdf> Acesso em fev. 2024.

Os dados foram obtidos em site do TSE²⁰, referente ao F.E.F.C. distribuído no ano de 2022 para os partidos políticos. Observa-se que o Quadro 8 ordena aos partidos por recebimento dos recursos, do que mais recebeu para o que menos recebeu os referidos recursos do F.E.F.C., constando os valores e porcentagens. Nesse sentido, observa-se que os partidos que mais receberam os recursos em análise foram o União Brasil, PT e MDB que, juntos, somam 33,3% dos recursos do F.E.F.C. distribuído em 2022 e, ideologicamente, são de extrema-direita, esquerda e direita, respectivamente

Em contrapartida, os partidos que menos receberam recursos foram o PSTU, UP, PCB, PMB, DC, AGIR, PMN e PRTB que, juntos, somam 0,9% dos recursos do F.E.F.C. Estes 09

²⁰

Disponível em: <https://www.tse.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/arquivos/calculo-do-montante-do-fefc-para-as-eleicoes-2022/@@download/file/TSE-calculo-distribuicao-fefc-eleicoes-2022.pdf> Acesso em fev. 2024.

partidos receberam somente os recursos provenientes da “cota de 2%”, do critério de registro no TSE, distribuído igualitariamente entre os partidos, conforme visto anteriormente nos critérios de distribuição. Portanto, verifica-se que, apesar da ausência de representatividade no Parlamento, ainda sim possuem recursos disponibilizados a estes, mesmo que em menor quantidade.

O Quadro 9, abaixo, é identificada a distribuição dos recursos do Fundo Partidário de 2021²¹ para os partidos políticos.

Quadro 9: Fundo Partidário (2021) e a distribuição para os partidos

PARTIDO	FP – 2021	%
UNIÃO BRASIL*	R\$ 159.041.933	16,90%
PT	R\$ 95.210.284	10,10%
PSDB	R\$ 58.985.953	6,30%
PSD	R\$ 57.607.191	6,10%
MDB	R\$ 54.620.848	5,80%
PSB	R\$ 54.449.735	5,80%
PL/PR	R\$ 52.543.678	5,60%
PP	R\$ 51.641.361	5,50%
REPUBLICANOS	R\$ 50.243.824	5,30%
PDT	R\$ 38.394.836	4,1%
PODEMOS	R\$ 36.645.092	3,9%

²¹ Optou-se por analisar o Fundo Partidário em um ano não eleitoral, dada a grande diferença de volume de recursos quando comparado ao FEFC, que somente é repassado às legendas em anos eleitorais.

NOVO	R\$ 28.631.786	3,0%
PSOL	R\$ 24.088.373	2,6%
PATRIOTA	R\$ 24.163.417	2,6%
PTB	R\$ 21.628.093	2,3%
PROS	R\$ 21.840.378	2,3%
SOLIDARIEDADE	R\$ 20.955.599	2,2%
AVANTE	R\$ 19.999.176	2,1%
PSC	R\$ 19.141.876	2,0%
PCdoB	R\$ 18.687.466	2,0%
PV	R\$ 17.477.340	1,9%
CIDADANIA	R\$ 16.711.088	1,8%
REDE		
PCO		
PSTU		
UP		
PCB		
PMB		
DC		
AGIR		
PMN		
PRTB		
TOTAL	R\$ 942.709.324	100,0%

Fonte: A autora. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1>>. Acesso em fev. 2024.

Este quadro também utiliza dados disponibilizados em site do TSE²², referente ao Fundo Partidário distribuído no decorrer do ano de 2021 para os partidos políticos. A ordem dos partidos foi alterada em relação ao quadro anterior, mantendo a ordem do recebimento de recursos, para uma melhor análise dos valores recebidos por partido.

Destacam-se os partidos União Brasil, PT e PSDB que, juntos, somam 33,3% dos recursos do Fundo Partidário distribuídos naquele ano e são classificados ideologicamente na presente pesquisa como de extrema-direita, esquerda e direita, respectivamente. Se contabilizarmos os partidos outrora analisados com destaque de recebimento do F.E.F.C. em 2022, quais sejam: União Brasil, PT e MDB, estes somam 32,8% dos recursos em análise. Importante ressaltar que, para uma melhor análise nesta pesquisa, os valores dos partidos DEM e PSL foram somados em razão da fusão realizada, resultando no partido União, em asterisco, que recebeu mais recursos do Fundo Partidário.

²² Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/partidos/contas-partidarias/fundo-partidario-1>>. Acesso em fev. 2024.

Importante ressaltar também os partidos REDE, PV, PCO, PSTU, UP, PCB, PMB, DC, AGIR, PMN e PRTB, que não receberam recursos do Fundo Partidário, tendo em vista as regras de distribuição deste recurso, anteriormente mais detalhada, dado que permite identificá-los como partidos que não alcançaram a cláusula de barreira, introduzida no ordenamento jurídico pela EC 97/2017, nos termos do Art. 3º, Parágrafo único, I, da EC 97/2017, conforme prelecionado anteriormente.

Por fim, o quadro 10, abaixo, identifica o número de votos obtidos por partido e porcentagem deste valor total nas eleições para Deputado Federal no ano de 2022.

Quadro 10: Votação – Deputado Federal (2022) e distribuição para os partidos

PARTIDO	VOTOS DEP FED 2022	%
PL/PR	17.459.916	16,6%
PT	11.972.890	11,4%
UNIÃO BRASIL*	10.043.627	9,5%
PP	8.497.158	8,1%
PSD	8.094.289	7,7%
MDB	7.760.260	7,4%
REPUBLICANOS	7.495.836	7,1%
PSB	4.027.872	3,8%
PSOL	3.775.574	3,6%
PODEMOS	3.534.306	3,4%

PDT	3.515.491	3,3%
PSDB	3.154.895	3,0%
AVANTE	2.156.992	2,1%
PSC	1.895.691	1,8%
SOLIDARIEDADE	1.663.309	1,6%
CIDADANIA	1.558.459	1,5%
PATRIOTA	1.494.232	1,4%
PTB	1.367.536	1,3%
NOVO	1.213.753	1,2%
PCdoB	1.104.941	1,1%
PV	902.212	0,9%
PROS	787.849	0,7%
REDE	761.451	0,7%
PRTB	277.718	0,3%
PMN	240.563	0,2%
PCB	64.250	0,1%
PMB	73.499	0,1%
DC	86.594	0,1%
AGIR	145.728	0,1%
UP	48.495	0,05%
PSTU	16.518	0,02%
PCO	3.598	0,003%
TOTAL	105.195.502	100,0%

Fonte: A autora. Dados obtidos em base disponibilizada pelo TSE.

A ordem de recebimento de recursos foi mantida, sob a mesma justificativa, para uma melhor comparação, tendo em vista a centralização dos partidos para análise realizada.

Do quadro em tela, percebe-se uma quantidade voluptuosa de votos para o partido PL, anteriormente conhecido como PR, seguido do PT e UNIÃO BRASIL que, juntos, somam 37,5% dos votos recebidos pelos partidos e são classificados ideologicamente como de direita, esquerda e extrema-direita, respectivamente. Contrapondo com análise de recursos do F.E.F.C. distribuídos aos partidos no ano de 2022, anteriormente analisada, em que se destacaram os partidos MDB, União Brasil e PT, verifica-se que estes receberam 28,3% dos votos. Também em contrapartida, os partidos que menos receberam votos foram o PCO, PSTU e UP, os quais não alcançam nem mesmo 1% dos votos no valor total e apresentam aspecto ideológico extrema- esquerda.

A escolha deste ano eleitoral se justifica em razão da mais recente corrida eleitoral para Câmara dos Deputados, com base de dados disponibilizada em site do TSE e que permite

uma análise mais atualizada da relação dos recursos com os votos obtidos, como será visto em tabelas a seguir expostas.

3.3.4 Análise dos dados de financiamento público e desempenho eleitoral. Por porte/tamanho do partido e ideologia

As tabelas abaixo buscam traçar comparações, conforme será explicado a seguir. Os dados descritos nessas tabelas (número de votos e de recursos do F.E.F.C e do Fundo Partidário) foram obtidos mediante base de dados disponibilizada em site do TSE, no qual se verificam os números de votos que cada partido obteve no ano de 2022 para Deputado Federal, bem como os valores distribuídos para cada partido.

Tabela 1: Comparação tamanho partidário: Votação – Deputado Federal (2022) x F.E.F.C. (2022)

TAMANHO PARTIDÁRIO	VOTOS DEP. FED. 22	%	FEFC-22	%
Grande	82.022.234	78,0%	R\$ 3.716.998.097	74,9%
Médio	14.928.175	14,2%	R\$ 651.490.688	13,1%
Pequeno	8.245.093	7,8%	R\$ 593.030.992	12,0%
Total Geral	105.195.502	100,0%	R\$ 4.961.519.777	100,0%

Fonte: A autora. Dados obtidos em base disponibilizada pelo TSE.

A Tabela 1 busca comparar o tamanho partidário com os votos obtidos para Deputado Federal em 2022 e os recursos do F.E.F.C. recebidos por estes no ano de 2022. Na vertical está demarcada a classificação dos partidos agregados por tamanho (grande, médio e pequeno) e as respectivas votações somadas destes partidos para a Câmara dos Deputados e o volume de recursos do F.E.F.C. distribuídos em 2022, com as porcentagens. Os critérios de classificação do tamanho partidário foram detalhados na seção 3.3.2. anterior.

Dessa forma, é possível identificar que os grandes partidos receberam proporcionalmente mais votos do que recursos, enquanto os partidos médios receberam levemente mais recursos proporcionalmente do que votos e os pequenos partidos, bem mais recursos proporcionalmente do que votos, o que afasta a tese da cartelização para análise de recursos do F.E.F.C, tal qual Speck (2022) demonstrava para os recursos do Fundo Partidário no período pesquisado, conforme será atualizado em tabela abaixo.

Tabela 2: Comparação tamanho partidário: Votação – Deputado Federal (2022) X Fundo Partidário

(2021)

TAMANHO PARTIDÁRIO	VOTOS DEP. FED. 22	%	FP 2021	%
Grande	82.022.234	78,0%	R\$ 672.739.642	71,4%
Médio	14.928.175	14,2%	R\$ 152.750.411	16,2%
Pequeno	8.245.093	7,8%	R\$ 117.219.271	12,4%
Total Geral	105.195.502	100,0%	R\$ 942.709.324	100,0%

Fonte: A autora. Dados obtidos em base disponibilizada pelo TSE.

A Tabela 2 busca comparar o tamanho partidário com os votos obtidos para Deputado Federal em 2022 e os recursos do Fundo Partidário recebidos por estes no ano de 2021, ano não eleitoral.

Seguindo ainda na classificação por tamanho partidário, já mencionada acima, verifica-se a mesma lógica se repetindo, inclusive com porcentagens similares no que se refere a distribuição destes recursos entre os grandes, médios e pequenos partidos. Isto é, os grandes partidos receberam ainda mais votos proporcionalmente do que recursos do Fundo Partidário, enquanto os partidos médios receberam levemente mais recursos proporcionalmente do que votos e os pequenos partidos receberam mais recursos proporcionalmente do que votos.

Ante o exposto, afasta-se novamente a tese da cartelização para as eleições ocorridas em 2022 para Deputado Federal. Como visto, a preocupação diante de novas alterações constitucionais e eleitorais não foram suficientes para cartelizar o sistema em análise. Ou seja, é possível afirmar que a cláusula de barreira, introduzida no ordenamento mediante EC 97/2017, ao impedir acesso dos recursos do Fundo Partidário a partidos que não alcancem determinadas porcentagens, não gera cartelização, pelo menos, não neste ano em análise.

Como a proposta da presente pesquisa também é a atualização de dados, a constatação acima se coaduna com a pesquisa realizada por Speck e Campos (2022), que destaca o lapso temporal de 1998 a 2016, dividindo-o em 3 (três) fases, dentre as quais em sua última fase não mais se verificava a cartelização do sistema partidário diante da distribuição de recursos do Fundo Partidário, o que, com a presente pesquisa, podemos afirmar que se mantém.

Superando as comparações dos recursos públicos analisados perante a classificação do tamanho partidário, elucidado acima, passamos a comparação por ideologia partidária.

Tabela 3: Comparação ideologia partidária: Votação – Deputado Federal (2022) X F.E.F.C. (2022)

IDEOLOGIA PARTIDÁRIA	VOTOS DEP. FED. 22	%	FEFC-22	%
Extrema-Esquerda	3.908.435	3,7%	R\$ 112.447.852	2,3%
Esquerda	13.077.831	12,4%	R\$ 579.438.717	11,7%
Centro-Esquerda	7.543.363	7,2%	R\$ 522.314.748	10,5%
Centro	3.222.122	3,1%	R\$ 208.184.596	4,2%
Centro-Direita	5.501.899	5,2%	R\$ 302.892.620	6,1%
Direita	60.403.993	57,4%	R\$ 2.367.202.560	47,7%
Extrema-Direita	11.537.859	11,0%	R\$ 869.038.684	17,5%
Total Geral	105.195.502	100,0%	R\$ 4.961.519.777	100,0%

Fonte: A autora. Dados obtidos em base disponibilizada pelo TSE.

A Tabela 3 busca traçar comparações a partir da classificação “ideologia partidária”, com sua apresentação alocada na vertical, especificamente na primeira coluna, e na sequência, verificam-se a quantidade de votos para Deputado Federal no ano de 2022, recebidos por partido, sua porcentagem e a quantidade de recursos do F.E.F.C distribuídos no ano de 2022 a cada partido, seguido de sua porcentagem.

A classificação em apreço foi detalhada no Quadro 7, tendo como base a pesquisa desenvolvida por Bolognesi *et al.* (2022). Nesse sentido, é possível identificar que os partidos de direita receberam quase 50% dos recursos do F.E.F.C. no ano de 2022 e, somando aos partidos de extrema-direita representam 65,2% dos recursos do F.E.F.C. do ano em análise, bem mais da metade dos recursos distribuídos. Os partidos de classificação ideológica de centro-esquerda, centro e centro-direita somam, juntos, 20,8% dos recursos recebidos. Enquanto os partidos de esquerda e extrema-esquerda representam apenas 14% destes recursos no ano de 2022.

Não obstante, em que pese o recebimento voluptuoso de recursos para os partidos de direita, estes receberam proporcionalmente menos recursos do que votos, enquanto os de extrema-direita receberam mais recursos proporcionalmente do que votos. Também chama atenção que tanto os partidos de esquerda, como os de extrema-esquerda receberam levemente menos recursos proporcionalmente do que votos.

Os partidos de classificação ideológica centro-esquerda, centro e centro-direita receberam mais recursos proporcionalmente do que votos. Já os polos definidos em esquerda e direita receberam menos recursos proporcionalmente do que votos, enquanto os de centro receberam mais recursos proporcionalmente do que votos, dado que nos permite identificar uma maior dependência de recursos dos partidos de aspecto ideológico centro, centro-

esquerda e centro-direita, ideia que também pode ser afirmada para os partidos de extrema-direita.

Tabela 4: Comparação ideologia partidária: Votação – Deputado Federal (2022) x Fundo Partidário (2021)

IDEOLOGIA PARTIDÁRIA	VOTOS DEP. FED. 22	%	FP 2021	%
Extrema-Esquerda	3.908.435	3,7%	R\$ 24.088.373	2,6%
Esquerda	13.077.831	12,4%	R\$ 113.897.750	12,1%
Centro-Esquerda	7.543.363	7,2%	R\$ 92.844.572	9,8%
Centro	3.222.122	3,1%	R\$ 34.188.428	3,6%
Centro-Direita	5.501.899	5,2%	R\$ 62.582.867	6,6%
Direita	60.403.993	57,4%	R\$ 431.901.985	45,8%
Extrema-Direita	11.537.859	11,0%	R\$ 183.205.349	19,4%
Total Geral	105.195.502	100,0%	R\$ 942.709.324	100,0%

Fonte: A autora. Dados obtidos em base disponibilizada pelo TSE.

A Tabela 4 segue o mesmo padrão de organização da Tabela 3 no que se refere à comparação por ideologia partidária, desta feita, analisando os votos direcionados ao cargo de Deputado Federal no ano de 2022, comparando-o com os recursos recebidos pelo Fundo Partidário no ano de 2021, ano não eleitoral.

Igualmente, os partidos de classificação ideológica de direita recebem mais recursos, que somando ao de extrema-direita, chegam ao patamar, coincidentemente, também de 65,2%, mais da metade dos recursos distribuídos. Os partidos de centro-esquerda, centro e centro- direita somam, juntos, 20% dos recursos do Fundo Partidário de 2021. Enquanto os de esquerda e extrema-esquerda somam somente 14,7% destes recursos no ano em análise.

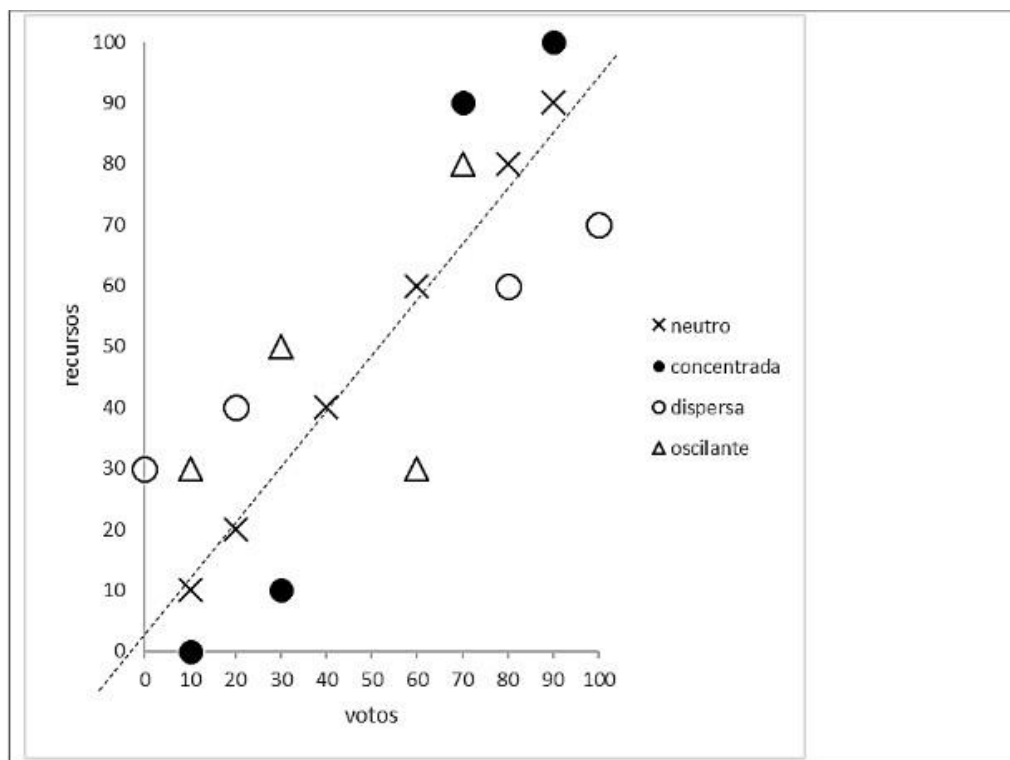
Verifica-se, contudo, que os partidos de direita receberam proporcionalmente menos recursos do Fundo Partidário no ano de 2021 do que votos no ano de 2022, enquanto os partidos de extrema-direita receberam mais recursos proporcionalmente do que votos. Os partidos centro-esquerda, centro e centro-direita também receberam mais recursos proporcionalmente do que votos. Já os partidos de esquerda e extrema-esquerda receberam proporcionalmente menos recursos do que votos. Nesse sentido, é possível afirmar uma maior dependência destes recursos em relação aos partidos centro-esquerda, centro e centro-direita, assim como para os partidos de extrema-direita.

3.5 O padrão de distribuição do sistema de financiamento: uma proposta de análise a partir de Speck e Campos (2022)

No que se refere à segunda versão da tese da cartelização, acerca da influência dos recursos públicos sobre a competição entre os partidos, Speck e Campos (2022) analisaram, empiricamente, a distribuição dos recursos, construindo quatro tipos de alocação de recursos, a fim de obter uma métrica de comparação.

A classificação realizada pelos autores apresenta uma linha, na diagonal, representando a perfeita proporcionalidade de recursos em relação aos votos recebidos de cada partido, indicando padrões de distribuição *neutro*, *concentrado*, *disperso* e *oscilante*. Assim, identificaram como padrão *neutro* (X) quando a distribuição dos recursos fica próxima da proporcionalidade, indicando uma menor influência do financiamento sobre o resultado eleitoral, com a manutenção dos partidos fortes e fracos. Já o padrão de distribuição denominado *concentrado* (●), refere-se à cartelização da competição, mediante recursos públicos, onde os grandes partidos seriam promovidos em detrimento dos pequenos. Outro padrão de distribuição seria *disperso* (○), no qual haveria recebimento de mais recursos acima da proporcionalidade para os pequenos partidos em detrimento dos grandes partidos que, por sua vez, receberiam menos. Por fim, o padrão *oscilante* (Δ), os partidos, sejam grandes ou pequenos, estariam deslocados da linha, por várias razões, sejam multas, judicialização ou regras (Speck e Campos, 2022, págs. 938 e 939).

Gráfico 1: Quatro tipos de distribuição de recursos e a métrica da proporcionalidade de Speck e Campos (2022)



Fonte: Speck e Campos (2022, p. 939)

Em resumo, Speck e Campos (2022, p. 940) asseveram que a tese da cartelização não seria aplicável a realidade brasileira a partir de 2007, em razão do modelo de distribuição dos recursos promover a dispersão do quadro de partidos, evidenciando mais recursos aos pequenos partidos.

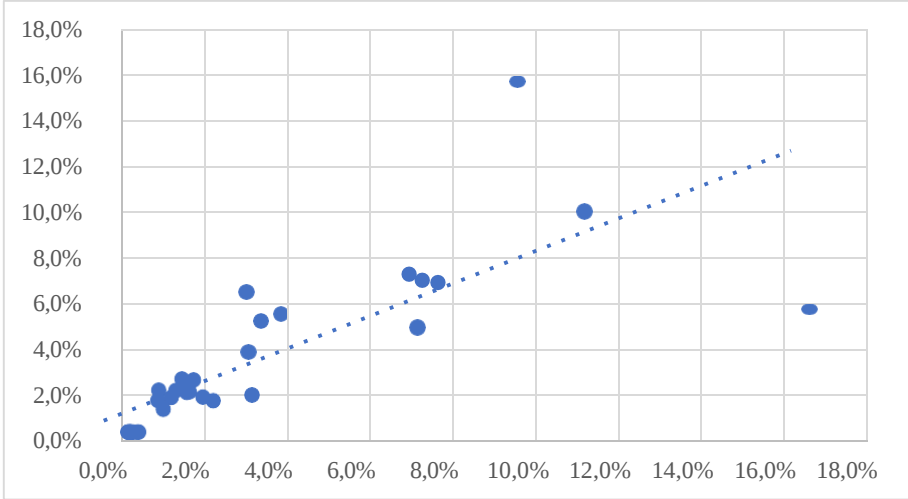
Diante da análise dos autores que deteve como base o lapso temporal entre 1998 e 2016, a partir do mapeamento de dados do Fundo Partidário, verifica-se a necessidade de estudos a respeito do F.E.F.C., outrora não contemplado de forma específica, bem como atualização dos dados.

Diante do exposto, visando identificar qual padrão de distribuição seria mais evidente no sistema de financiamento brasileiro e a partir da obtenção de dados dos recursos do F.E.F.C. distribuído em 2022, disponibilizada pelo TSE, foi possível realizar uma análise quantitativa-qualitativa, com análise estatística-descritiva das classificações identificadas e qual mais se destaca em nosso sistema, como será visto a seguir.

Antes de realizar uma análise do índice proposto na dissertação, apresento dois gráficos de dispersão para uma visualização da distribuição de votos para a Câmara dos Deputados e a distribuição do financiamento público (FEFC e Fundo Partidário) por partido,

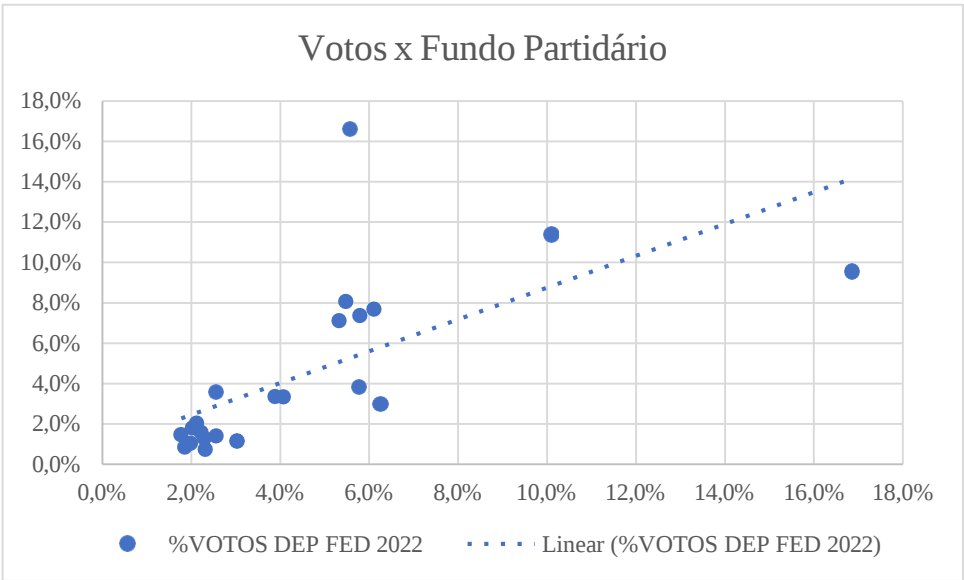
os dados completos se encontram no ANEXO.

Gráfico 2: Dispersão dos Partidos: Votos (Dep. Fed. - 2022) X F.E.F.C (2022)



Fonte: A autora. Dados obtidos em base disponibilizada pelo TSE

Gráfico 3: Dispersão dos Partidos: Votos (Dep. Fed. - 2022) X Fundo Partidário (2021)



Fonte: A autora. Dados obtidos em base disponibilizada pelo TSE.

A análise conjunta permite identificar, em um primeiro momento, a proporção de equilíbrio entre os recursos do F.E.F.C. distribuídos no ano de 2022 e votos recebidos por cada partido para o cargo de Deputado Federal, no ano de 2022, representada pela linha central tracejada, assim como entre os recursos do Fundo Partidário, distribuídos no ano de 2021. Em ambos verificam-se partidos que se destacam como pontos destoantes, isto é, partidos que ficaram muito acima da linha, recebendo proporcionalmente muito mais votos do que recursos.

A partir do padrão de distribuição dos recursos do F.E.F.C e do tamanho partidário (Krause *et al.*, 2013), busquei elaborar um índice inspirado e adaptado de Speck e Campos (2022). O índice de classificação do sistema de financiamento brasileiro consiste na razão entre (A) Proporção de votos recebidos para a Câmara dos Deputados e (B) Proporção de recursos recebidos do FEFC. O Quociente acima de 1,0 indica que, proporcionalmente, o partido obteve mais financiamento público do que votos, o inverso, ou seja, quocientes abaixo de 1,0, informam que legendas obtiveram mais votos do que financiamento.

Tabela 5: Índice de classificação do sistema de financiamento brasileiro

PARTIDO	ÍNDICE (B)/ (A)	(A) VOTOS DEP. FED. 2022	%	(B) FEFC - 2022	%	Tamanho Part.	CLASSIFICAÇÃO	Justificativa para a classificação
PCO	18,3	3.598	0,003%	R\$ 3.100.950	0,1%	PEQUENO	Disperso	iv) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
PSTU	4,0	16.518	0,02%	R\$ 3.100.950	0,1%	PEQUENO	Disperso	iv) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
PROS	2,5	787.849	0,7%	R\$ 91.407.652	1,8%	PEQUENO	Disperso	iv) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
PSDB	2,2	3.154.895	3,0%	R\$ 320.011.673	6,4%	GRANDE	Concentrado	i) Partido GRANDE recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
REDE	1,9	761.451	0,7%	R\$ 69.668.369	1,4%	PEQUENO	Disperso	iv) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
PTB	1,8	1.367.536	1,3%	R\$ 114.492.249	2,3%	PEQUENO	Disperso	iv) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
UNIÃO	1,7	10.043.627	9,5%	R\$ 782.549.752	15,8%	GRANDE	Concentrado	i) Partido GRANDE recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
NOVO	1,6	1.213.753	1,2%	R\$ 90.108.683	1,8%	PEQUENO	Disperso	iv) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
PDT	1,5	3.515.491	3,3%	R\$ 253.425.162	5,1%	GRANDE	Concentrado	i) Partido GRANDE recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
PcdoB	1,5	1.104.941	1,1%	R\$ 76.076.393	1,5%	MÉDIO	Neutro	vi) Quociente de Partidos MÉDIOS foram classificados como Neutro
SOLIDARIEDADE	1,4	1.663.309	1,6%	R\$ 112.956.558	2,3%	PEQUENO	Disperso	iv) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
PSB	1,4	4.027.872	3,8%	R\$ 268.889.586	5,4%	GRANDE	Concentrado	i) Partido GRANDE recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
UP	1,4	48.495	0,05%	R\$ 3.100.950	0,1%	PEQUENO	Disperso	iv) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
PATRIOTA	1,2	1.494.232	1,4%	R\$ 86.488.933	1,7%	PEQUENO	Disperso	iv) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MAIS financiamento do que voto
CIDADANIA	1,2	1.558.459	1,5%	R\$ 87.941.007	1,8%	MÉDIO	Neutro	vi) Quociente de Partidos MÉDIOS foram classificados como Neutro
PV	1,2	902.212	0,9%	R\$ 50.575.221	1,0%	MÉDIO	Neutro	vi) Quociente de Partidos MÉDIOS foram classificados como Neutro

PODEMOS	1,1	3.534.306	3,4%	R\$ 191.385.989	3,9%	MÉDIO	Neutro	vi) Quociente de Partidos MÉDIOS foram classificados como Neutro
PCB	1,0	64.250	0,1%	R\$ 3.100.950	0,1%	PEQUENO	Neutro	v) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente a MESMA porcentagem de financiamento e voto
MDB	1,0	7.760.260	7,4%	R\$ 363.284.702	7,3%	GRANDE	Neutro	v) Partido GRANDE recebendo proporcionalmente a MESMA porcentagem de financiamento e voto
PSD	0,9	8.094.289	7,7%	R\$ 349.916.885	7,1%	GRANDE	Disperso	iii) Partido GRANDE recebendo proporcionalmente MENOS financiamento do que voto
PMB	0,9	73.499	0,1%	R\$ 3.100.950	0,1%	PEQUENO	Concentrado	ii) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MENOS financiamento do que voto
PT	0,9	11.972.890	11,4%	R\$ 503.362.324	10,1%	GRANDE	Disperso	iii) Partido GRANDE recebendo proporcionalmente MENOS financiamento do que voto
PP	0,9	8.497.158	8,1%	R\$ 344.793.369	6,9%	GRANDE	Disperso	iii) Partido GRANDE recebendo proporcionalmente MENOS financiamento do que voto
PSC	0,9	1.895.691	1,8%	R\$ 76.226.112	1,5%	MÉDIO	Neutro	vi) Quociente de Partidos MÉDIOS foram classificados como Neutro
DC	0,8	86.594	0,1%	R\$ 3.100.950	0,1%	PEQUENO	Concentrado	ii) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MENOS financiamento do que voto
REPUBLICANOS	0,7	7.495.836	7,1%	R\$ 242.245.578	4,9%	GRANDE	Disperso	iii) Partido GRANDE recebendo proporcionalmente MENOS financiamento do que voto
AVANTE	0,7	2.156.992	2,1%	R\$ 69.241.914	1,4%	MÉDIO	Neutro	vi) Quociente de Partidos MÉDIOS foram classificados como Neutro
PSOL	0,6	3.775.574	3,6%	R\$ 100.044.052	2,0%	MÉDIO	Neutro	vi) Quociente de Partidos MÉDIOS foram classificados como Neutro
AGIR	0,5	145.728	0,1%	R\$ 3.100.950	0,1%	PEQUENO	Concentrado	ii) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MENOS financiamento do que voto
PL/PR	0,4	17.459.916	16,6%	R\$ 288.519.067	5,8%	GRANDE	Disperso	iii) Partido GRANDE recebendo proporcionalmente MENOS financiamento do que voto
PMN	0,3	240.563	0,2%	R\$ 3.100.950	0,1%	PEQUENO	Concentrado	ii) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MENOS financiamento do que voto
PRTB	0,2	277.718	0,3%	R\$ 3.100.950	0,1%	PEQUENO	Concentrado	ii) Partido PEQUENO recebendo proporcionalmente MENOS financiamento do que voto
TOTAL	1,0	105.195.502	100%	R\$ 4.961.519.776,99	100%			

Fonte: A autora. Dados obtidos em base disponibilizada pelo TSE.

A interpretação dos valores será baseada estritamente nos dois polos opostos: grandes e pequenos partidos. E está ordenado decrescentemente pela coluna “ÍNDICE (B)/(A)”.

A tendência à cartelização foi classificada como “Concentrado”, quer dizer, quocientes que indicaram uma concentração de recursos. Nessa situação se encontraram dois casos, os i) partidos considerados grandes que receberam, proporcionalmente, mais financiamento do que voto; e ii) partidos pequenos com menos financiamento do que voto.

Em relação à categoria “Disperso”, a inferência é que o sistema de financiamento assuma um sinal contrário a cartelização, portanto, teríamos mais dois casos, os iii) partidos grandes recebendo, proporcionalmente, menos financiamento do que voto; e iv) partidos pequenos com mais financiamento do que voto.

Por fim, os critérios para a categoria “Neutro” recaem principalmente nos quocientes com valor 1,0, indicando a mesma proporção de votos e financiamento, independentemente do tamanho do partido (v). Além disso, justamente pelo fato de tentar observar o nível de cartelização do sistema partidário como um favorecimento a grandes legendas em detrimento das pequenas, os quocientes das legendas consideradas de Médio porte também foram classificados como “Neutro” (vi)²³.

Neste prisma, podemos analisar os 3 partidos com maiores índices definidos na Tabela 5, acima, sendo eles o PCO, PSTU e PROS. Interessante mencionar que todos possuem classificação dispersa e são pequenos, recebendo mais financiamento do que voto, ideia que afasta a tese da cartelização para o sistema em análise. Além disso, tratam-se de 2 partidos de extrema-esquerda e 1 partido de direita, respectivamente, conforme Quadro 6. O fator determinante para este resultado nos partidos citados se deve ao número de votos obtidos nas eleições anteriores, assim como a baixa representatividade no Congresso Nacional.

De forma mais detalhada, ao analisar o ano de 2022, apenas o PROS possui representante na Câmara dos Deputados, com 9 cadeiras e, no Senado Federal, com 1 representante, motivo que agregou mais valores do F.E.F.C. ao seu montante. Em contrapartida, o PCO e o PSTU, no ano em análise, não possuíam representantes no Congresso Nacional, o que os levou a receber somente os valores referentes a cota de registro no TSE.

²³ A categoria oscilante pensada originalmente por Campos e Speck não foi utilizada na adaptação do índice proposta na dissertação.

Merece destaque o PCO que devido ao baixíssimo número de votos obtidos, assim como ter recebido o valor mínimo do F.E.F.C, foi o partido que apresentou o maior índice final, assim como demonstrado na Tabela 5. Isto é, este foi o maior desvio da proporcionalidade entre valores recebidos e votos obtidos, tornando-o mais beneficiado, proporcionalmente, neste sistema de divisão.

Por outro lado, os partidos com menores índices, definidos na Tabela 5, foram PL/PR, PMN e PRTB, classificados, respectivamente, como grande e disperso, enquanto os dois últimos pequenos e concentrados. Isto é, o PL/ PR, como grande partido, recebeu proporcionalmente menos financiamento do que voto, sendo disperso, colaborando com o afastamento da tese da cartelização para o ano em análise do F.E.F.C, enquanto o PMN e o PRTB, como pequenos partidos, receberam proporcionalmente menos financiamento do que voto, sendo concentrados. O caso do PL/PR é emblemático, pois essa desconexão entre voto e financiamento está relacionada à entrada do presidente Jair Bolsonaro no partido, que proporcionou maior votação na eleição para Câmara dos Deputados em 2022, comparativamente à disputa anterior.

Além disso, são classificados, respectivamente, como de direita, centro-direita e direita, conforme Quadro 6.

Tabela 6: Classificação do sistema de financiamento público a partir do índice, por votação e distribuição do FEFC - 2022

Classificação - Índice	Tamanho Partidário	Qtde. Partidos	Porcent. Voto. Dep. Fed 2022	Porcent. FEFC - 2022
Concentrado	Grandes Partidos	4	19,7%	32,7%
	Pequenos Partidos	5	0,8%	0,3%
	Subtotal	9	20,5%	33,1%
Disperso	Grandes Partidos	5	50,9%	34,8%
	Pequenos Partidos	9	7,0%	11,6%
	Subtotal	14	57,9%	46,4%
Neutro	Grandes Partidos	1	7,4%	7,3%
	Partidos Médios	7	14,2%	13,1%
	Pequenos Partidos	1	0,1%	0,1%
	Subtotal	9	21,6%	20,5%
Total		32	100%	100%

Fonte: A autora. Dados obtidos em base disponibilizada pelo TSE.

Na tabela 6, inicialmente, é importante destacar que o montante de financiamento recebido por partidos com quociente concentrado representa somente 33,1%. Ou seja, a maior parte do financiamento (46,4%) foi destinada aos partidos com quociente disperso, então não indica uma tendência de cartelização do sistema partidário.

Além disso, em relação à votação, em termos de representatividade eleitoral, os partidos na categoria disperso somaram 57,9% dos votos para a Câmara dos Deputados, indicando também que, politicamente, os partidos que apresentam um padrão não cartelizado seriam mais fortes e os mais representativos.

Merecem destaque os 14 partidos de classificação dispersa, dentre eles 9 pequenos partidos e 5 grandes partidos, que receberam a maior parte do financiamento (46,4%). No entanto, chama atenção que estes receberam, proporcionalmente, mais votos (57,9%) do que recursos, o que confirma o afastamento da tese da cartelização.

A Tabela 6 demonstra que dos 32 partidos analisados, foram identificados 9 como concentrados, 14 como dispersos e 9 como neutros. Destacando-se, portanto, como sistema de financiamento em análise não se qualifica, de forma geral, como concentrado. Isto é, os grandes partidos não estão recebendo mais votos proporcionalmente do que recursos, afastando-se a tese da cartelização também para o F.E.F.C, especialmente no ano de 2022, havendo uma promoção dos partidos pequenos, com destaque para classificação dispersa.

Os grandes partidos totalizam 10 partidos que, juntos, obtiveram cerca de 78% dos votos no ano de 2022, para o cargo de Deputado Federal. Não obstante, verifica-se que estes receberam proporcionalmente levemente menos recursos do F.E.F.C do que votos, a saber, 74,9%.

No que se refere aos pequenos partidos, estes somam 15, e receberam somente 7,8% de votos, enquanto receberam 12% de recursos do F.E.F.C. Isto é, receberam, no geral, proporcionalmente mais recursos do que votos.

Os 7 partidos médios identificados foram classificados como neutros, recebendo proporcionalmente e levemente menos recursos do que votos, que identifica pouca influência do financiamento sobre o resultado eleitoral.

Os dados em apreço permitem analisar, também conjuntamente, ao tamanho partidário identificado, que tipo de impacto sofrem os pequenos partidos. Isto é, a partir da análise da Tabela 6, observa-se que o padrão disperso possui mais destaque dentre os grandes e pequenos partidos. Verifica-se, portanto, a maior destinação de recursos do F.E.F.C. aos partidos com quociente disperso.

Pelo que se pode observar, o grupo concentrado não possui tanto destaque no sistema de financiamento em análise. Levando em consideração o ano de 2022, somente 9 eram concentrados. No entanto, 14 se qualificaram como dispersos, evidenciando que os pequenos partidos não parecem afetados pelos recursos distribuídos e, portanto, afastando a tese da cartelização para o sistema de financiamento do F.E.F.C em 2022.

3.6 Considerações finais

Este capítulo objetivou, portanto, elucidar os recursos do Fundo Partidário no ano de 2021 e os recursos do F.E.F.C no ano de 2022, especialmente no que se refere à legislação eleitoral, suas respectivas origens e distribuições. A análise também pontuou o número de votos recebidos por partido no ano de 2022. Ademais, como cerne da pesquisa, também se buscou discutir a tese da cartelização, tendo em vista o volume de recursos recebidos pelos partidos políticos, com análise de seus respectivos tamanhos, baseado no número da bancada de cada partido, e da classificação ideológica. Por fim, buscou-se demonstrar quais partidos se classificariam como neutros, concentrados ou dispersos, mediante análise dos valores recebidos pelo F.E.F.C. no ano de 2022 e quantidade de votos recebidas por partido, neste mesmo ano.

Após a compreensão inicial da origem e distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do F.E.F.C, retomando a discussão das alterações eleitorais normativas que podem restringir a obtenção de recursos do Fundo Partidário a pequenos partidários. Não obstante, os achados da revisão de literatura realizada neste capítulo foram importantes para o objeto da pesquisa, em razão da literatura encontrada em Speck e Campos (2022) em que se observou análise da possibilidade de cartelização, sendo descartada tal possibilidade a partir do ano de 2007.

Desta feita, o debate acerca da cartelização ainda permanece importante, ante a sua necessidade de análise perante os recursos do F.E.F.C., assim como a atualização dos dados perante o Fundo Partidário. Sendo assim, a partir da base de dados obtida no TSE, foi possível identificar determinados padrões, mediante comparações.

Inicialmente, foram elaborados quadros introdutórios para melhor visualização. A princípio, demonstrou-se mediante quadro, a classificação ideológica realizada por Bolognesi *et al.* (2022) para os partidos analisados à época da pesquisa. Em seguida, mediante o quadro, classifiquei os partidos por tamanho, com base na bancada constituída em 2022 na Câmara dos Deputados, tendo como base também a literatura de Krause *et al.* (2013). Após, também detendo como base a literatura de Bolognesi *et al.* (2022), foi possível identificar a classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros.

Na sequência, demonstrei em quadro o comparativo de partidos e recursos do F.E.F.C em 2022, assim como, em outro quadro, o comparativo de partidos e recursos do Fundo Partidário em 2021 e, em um último quadro, o comparativo de votos por partido nas eleições para Deputado Federal, no ano de 2022, dados basilares para construção desta pesquisa, no que se refere a possibilidade de cartelização do sistema.

Mediante os dados obtidos, foi possível comparar o tamanho partidário, com votos e recursos do F.E.F.C, no ano de 2022, evidenciando que, em que pese os grandes partidos tenham recebido muito mais recursos que os médios e pequenos partidos, também receberam proporcionalmente menos recursos do que votos, enquanto os pequenos partidos receberam proporcionalmente mais recursos do que votos. Esta última análise mostrou-se similar na comparação do tamanho do partido ao Fundo Partidário de 2021. Em seguida, realizou-se comparação da ideologia partidária com o F.E.F.C distribuído em 2022 com os votos recebidos em 2022 e, em outra tabela, a comparação da ideologia partidária com Fundo Partidário distribuído em 2021 com os votos recebidos em 2022, havendo destaque para os partidos de direita que receberam muito mais recursos que os demais, em ambos os fundos analisados, contudo, em ambos se revelaram distribuição de menos recursos proporcionalmente do que votos.

Por fim, realizou-se classificação dos partidos do padrão de distribuição de recursos do F.E.F.C. de 2022, em concentrado, disperso e neutro, mediante análise do tamanho partidário. A partir dos dados obtidos e análise realizada, foi possível identificar que, na maioria das vezes, os pequenos partidos não são prejudicados, justamente porque o F.E.F.C. não se demonstrou um sistema de financiamento com características do padrão de distribuição concentrado.

4 CONCLUSÃO

A investigação viabilizada por esta pesquisa permitiu identificar padrões de distribuição no sistema de financiamento público brasileiro, a partir da análise dos recursos do F.E.F.C. distribuídos no ano de 2022, especialmente no que se refere a possibilidade de cartelização, com leve enfoque sobre impacto dos pequenos partidos.

Resumindo, dentre os objetivos firmados, foi possível: a) descrever as tipologias partidárias, diferenciando-as, especialmente no aspecto do financiamento, com enfoque para cartelização impactando os pequenos partidos; b) identificar características do sistema político brasileiro, com análise das regras eleitorais, especialmente acerca do financiamento público (Fundo Partidário e F.E.F.C.) e c) identificar o padrão de distribuição do sistema de financiamento em análise e como este gera impactos sobre os partidos, especialmente os pequenos.

Inicialmente, prezou-se pela investigação possibilitada pela revisão da literatura clássica da ciência política, com análise das tipologias partidárias, desde a gênese de cada uma, diferenciando os partidos de quadro, massa, *catch-all* e cartel e respectivos aspectos socio-financeiros. Foi possível identificar e compreender a relação de cada tipologia com a sociedade e o Estado, informações pertinentes para entender a tese da cartelização que, por sua vez, propõe uma maior dependência dos partidos para com os recursos públicos.

No segundo capítulo, na busca pela identificação das características do sistema político brasileiro, foi possível analisar historicamente as características institucionais apresentadas, como o multipartidarismo e o sistema proporcional. Com a revisão de literatura mais recente sobre o tema, observaram-se defesas das nuances das "regras do jogo", isto é, do aparato institucional, no sentido de viabilizar a sobrevivência dos pequenos partidos, como as coligações, a ausência da cláusula de barreira, a distribuição de recursos partidários, dentre outros aspectos (Nascimento, 2018; Nicolau, 2004; Kizo, 2003; Scarrow, 2006).

Com isso, verificaram-se reformas eleitorais recentes, como o fim das coligações nas eleições proporcionais e a cláusula de barreira inserida no ordenamento jurídico mediante EC 97/2017 que, de certa forma, poderiam sugerir mudanças às pequenas organizações. Ao fim deste capítulo, identificou-se literatura que questionou a tese da cartelização em determinado lapso temporal, identificando que esta não seria cabível aos recursos do Fundo Partidário a partir de 2007 (Speck e Campos, 2022).

Não obstante, com as eleições proporcionais ocorridas em 2022, justificou-se mais uma vez a necessidade da presente pesquisa no que se refere a atualização de dados e se apresentou

como hipótese se o mesmo fenômeno ocorreria também diante da análise dos recursos do F.E.F.C, alvo da presente pesquisa. Em seguida, com a análise do financiamento político com enfoque sobre o dinheiro público e pequenos partidos, também foi possível introduzir a análise da legislação eleitoral brasileira, apresentando uma cronologia da legislação eleitoral brasileira, Lei 1.164/1950, Lei 8.713/1993, Lei 9.504/97, com destaque para Lei 9.096/95 (Lei dos Partidos Políticos) e a Lei 9.504/97 (Lei das Eleições), além da Lei 11.300/2006 e da breve discussão da EC 97/2017 em razão das alterações trazidas ao Art. 17 da Constituição Federal, ao impor requisitos para obtenção de recursos do Fundo Partidário e da EC 117/2022, enquanto incentivadora da participação feminina.

Por fim, analisou-se a legislação eleitoral inerente ao Fundo Partidário e do F.E.F.C., com identificação da origem e distribuição destes recursos. Foi possível identificar e realizar classificação da ideologia partidária, mediante revisão de literatura que detinha *survey* (Bolognesi *et al.*, 2022), com adaptações diante das novas legendas que se fundiram ou surgiram, como o União Brasil que, na presente pesquisa, foi identificado como de extrema-direita.

Também foi possível classificar o tamanho partidário, mediante revisão de literatura que analisava as prefeituras (Krause, 2013), detendo-a como base para classificar o tamanho dos partidos, o que se realizou mediante análise dos candidatos eleitos para o cargo de Deputado Federal, no ano de 2022, por partido, conforme base de dados disponibilizada em site do TSE e notadamente divulgado em sites de notícias.

Na sequência, várias tabelas foram construídas a fim de obter comparações da ideologia partidária, do tamanho partidário e do padrão de distribuição dos recursos recebidos, mediante base de dados disponibilizada pelo TSE, acerca do Fundo Partidário distribuído em 2021 e do F.E.F.C. distribuído em 2022.

Ao comparar a ideologia partidária com os votos para o cargo de Deputado Federal no ano de 2022 e o F.E.F.C distribuído em 2022, destacam-se os dados obtidos permitiram analisar que os de centro-esquerda, centro e centro-direita e extrema direita receberam proporcionalmente mais recursos do que votos, ao contrário dos partidos de extrema-esquerda, esquerda e direita que receberam proporcionalmente menos recursos do que votos. A comparação também foi feita com o Fundo Partidário distribuído em 2021, que permitiu analisar praticamente o mesmo padrão.

Em seguida, a partir da classificação utilizada por Speck e Campos (2022), foi possível identificar o padrão de distribuição do sistema de financiamento diante do tamanho partidário, classificando os partidos em dispersos, neutros ou concentrados. Dado que permitiu identificar,

de forma geral, que, dos 32 partidos analisados naquele ano, 9 foram classificados como concentrados, 14 como dispersos e 9 como neutros. De modo geral, portanto, foi possível visualizar que o padrão disperso possui evidência no sistema de financiamento provocado pelo

F.E.F.C. De forma específica, este padrão alcança 9 dos 15 pequenos partidos e 5 dos 10 grandes partidos identificados.

Esta promoção dos pequenos partidos também ocorreu com os 5 grandes partidos com padrão de distribuição disperso, que receberam proporcionalmente menos financiamento do que voto. Por esta razão, os pequenos partidos não parecem afetados pelos recursos distribuídos e, afastando-se a tese da cartelização para o sistema de financiamento do F.E.F.C em 2022.

Merecem destaque as adaptações realizadas, quando observei que tendência à cartelização foi classificada como “Concentrado”, na qual os quocientes indicaram uma concentração de recursos. Nesta classificação os i) partidos considerados grandes que receberam, proporcionalmente, mais financiamento do que voto; e ii) partidos pequenos com menos financiamento do que voto.

Também merece destaque a classificação “Disperso”, contrário à cartelização, portanto, com os casos dos iii) partidos grandes recebendo, proporcionalmente, menos financiamento do que voto; e iv) partidos pequenos com mais financiamento do que voto. Verificou-se que os partidos com quociente concentrado representavam somente 33,1% e, portanto, a maior parte do financiamento (46,4%) foi destinada aos partidos com quociente disperso, o que ratifica a ausência da tendência de cartelização do sistema partidário.

Diante da ampla discussão acerca do dinheiro e da política, isto é, que permeia o tema do financiamento público dos partidos nas eleições, o volume de recursos recebidos pelos pequenos partidos não pode indicar necessariamente influência para cartelização. Como visto, a pesquisa em apreço identificou, mediante construção de índice, um padrão de identificação. Constatou-se que a categoria "dispersa" se apresenta como uma categoria frequente no sistema de financiamento analisado, que representa, em síntese, partidos grandes recebendo, proporcionalmente, menos financiamento do que voto e partidos pequenos com mais financiamento do que voto. Assim, a análise realizada acerca do financiamento público permitiu identificar o afastamento da tese da cartelização para o sistema partidário brasileiro nas eleições de 2022 para Deputado Federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**. Dados, v. 31, n. 1, 1988.
- AMARAL, Oswaldo. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 11-32, 2013. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.38429>. Acesso em: 18 mar. 2022.
- BLAIS, André; CARTY, R. Kenneth. The psychological impact of electoral laws: measuring Duverger's elusive factor. **British Journal of political science**, v. 21, n. 1, p. 79-93, 1991.
- BOLOGNESI, Bruno. Dentro do Estado, longe da sociedade: a distribuição do Fundo Partidário em 2016. **Newsletter–Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil**, v. 3, n. 11, p. 1- 15, 2016.
- BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo; CODATO, Adriano. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, v. 66, p. e20210164, 2022.
- BRASIL. Câmara dos deputados. Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. **Proposta de Emenda à Constituição 84/2011**. Altera o §1º, do art. 17 da Constituição Federal para fins de extinguir a possibilidade de realização de coligações para as eleições proporcionais. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1159610&filenam e=Tramitacao-PEC+84/2011. Acesso em: 30 mar. 2022.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 97, de 04 de outubro 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 117/2022, de 05 de abril de 2022**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 28 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18713.htm. Acesso em: 28 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei 9.096 de 19 de setembro de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9096.htm. Acesso em: 21 ago. 2022.
- BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em: 21 mar. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111300.htm. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRASIL. **Lei 12.034/2009**, de 29 de setembro de 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.891, de 11 de dezembro de 2013**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112891.htm> Acesso em: 23 mar. 2023.

BLYTH, Mark; KATZ, Richard. From Catch-all Politics to Cartelisation: the Political Economy of the Cartel Party. **West European Politics**, v. 28, n. 1, p. 33-60, 2005.

CODATO, Adriano; BERLATTO, Fábila; BOLOGNESI, Bruno. Tipologia dos políticos de direita no Brasil. **Análise Social**, v. 53, n. 229 (4, p. 870-897, 2018).

DA SILVEIRA EV, Leonardo; DE MELO, Paulo Victor Teixeira Pereira. **De onde vem e como sobrevivem os nanicos? Análise da votação dos pequenos partidos brasileiros**. 2014.

DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo. São Paulo: EDUSP, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8.ed. Curitiba: Positivo, 2010.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova: revista de cultura e política**, p. 81-106, 1998.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral, revista atual e ampliada**. ed. 11. São Paulo: Atlas, 2015.

HOFMEISTER, Wilhelm. **Os partidos políticos e a democracia: seu papel, desempenho e organização em uma perspectiva global**. Konrad Adenauer Stiftung, 2021.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Cadre. Catch-All or Cartel? A Rejoinder. **Party Politics**, 2 (4), p. 525-534, 1996.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Cadre. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, Londres, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

KATZ, Richard S.; MAIR, Peter. Cadre. The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in Twentieth-Century Democracies. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, José Ramón; LIZNZ, Juan J. (ed.). **Political Parties: Old Concepts and New Challenges**. New York: Oxford University Press, p.113-135, 2002.

KINZO, Maria D.'Alva. Legislação eleitoral, sistema partidário e reforma política. **Política & Sociedade**, v. 2, n. 2, p. 11-21, 2003.

KIRCHEIMER, Otto. A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 7, 2012.

KIRCHHEIMER, Otto. 1966. "The transformation of the Western European party systems". In: LaPALOMBARA, Joseph & WEINER, Myron (orgs.). **Political parties and political development**. New Jersey: Princeton University Press, p. 177-200.

KOOLE, Ruud. Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party. **Party Politics**, 2 (4), p. 507-523, 1996.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício Michel and SILVA, Josimar Gonçalves da. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** [online]. 2015, n.16, pp.247-272.

KRAUSE, Silvana *et al.* Fragmentação das eleições locais e a emergência de novas forças políticas no Brasil. In: **Conference: VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política-ALACIP**, At Bogotá, Colombia. 2013.

LAPALOMBARA, Joseph. Reflections on political parties and political development, four decades later. **Party politics**, v. 13, n. 2, p. 141-154, 2007.

LADESMA, Thomás Henrique Welter. **Cláusula constitucional de barreira: a modificação do sistema eleitoral proporcional pela EC 97/2017**. Dissertação (Mestrado em Tutelas à Efetivação de Direitos Indisponíveis) – Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Porto Alegre. 2018. Disponível em: <https://www.fmp.edu.br/wp-content/uploads/2019/01/Thomas-Henrique-Welter-Ledesma-Clausula-Constitucional-de-Barreira.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

LANE, Jan-Erik; ERSSON, Svante. Party system instability in Europe: persistent differences in volatility between West and East? **Democratisation**, v. 14, n. 1, p. 92-110, 2007.

LIJPHART, Arend. The consensus model of democracy. **Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries**, p. 30-45, 2012.

LIPSET, Seymour Martin; ROKKAN, Stein Rokkan ([1985]1992), "**Estruturas de clivagem, sistemas partidários e alinhamentos de eleitores**". In: Seymour Martin Lipset, *Consenso e Conflito*, Lisboa: Gradiva, pp. 161-259.

MAINWARING, Scott. **Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: The case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MANCUSO, Wagner Pralon. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001–2012) e agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, p. 155-183, 2015.

MAIR, Peter; CABRAL, Rui. Os partidos políticos e a democracia. **Análise social**, p. 277-293, 2003.

MAIR, Peter. "Party organizations: from civil society to the State".

In: MAIR, Peter. **How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies**. London: Sage. p. 1-21, 1994.

MAYER, Rodrigo. **Partidos políticos no Brasil: do Império à Nova República**. Curitiba: Intersaberes, 2018.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Trad. Arthur Chaudon. Brasília: UNB, 1982.

MIGUEL, Luis Felipe; ASSIS, Pedro Paulo Ferreira Bispo de. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil: simulações a partir das eleições de 2014. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 29-46, 2016.

NASCIMENTO, Willber. Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998-2014). **Conversas & Controvérsias**, v. 5, n. 2, p. 285-305, 2018.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Representantes de quem?: os (des) caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v.4, n.7, jan-junho 2015.

NICOLAU, Jairo Marconi; SCHMITT, Rogério Augusto. Sistema eleitoral e sistema partidário. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 129-147, 1995.

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Editora FGV, 2004.

NICOLAU, Jairo. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. **Revista Dados**, v. 49, n. 4, p. 689-720, 2006.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. Martins Fontes, 2005

RAE, Douglas. **The political consequences of electoral la Wiesendahl**. New Haven: Yale University Press, 1967.

RIBEIRO, Pedro Floriano. El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de brasil. **Rev. cienc. polít., Santiago**, v. 33, n. 3, p. 607-629, 2013.

ROCHA, Décio Vieira da. Organização de novos partidos políticos: entre estratégias de cooptação e contestação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, p. e240108, 2021.

SANTOS, Rodrigo Dolandeli dos. Financiamento de campanha, empresariado e o sistema político brasileiro: teoria e questões atuais. **Conexão Política**, v. 4, n. 1, 2015.

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

SARTORI. Giovanni. **Engenharia constitucional**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 1996, pp. 23-24.

SCARROW, Susan E. Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartel mechanisms work? **West European Politics**, v. 29, n. 4, p. 619-639, 2006.

SCHMITT, Rogério. **Partidos políticos no Brasil: (1945-2000)**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2000.

SPECK, Bruno Wilhelm. Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil. **Debate**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 6-13, 2010.

SPECK, Bruno Wilhelm. O financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZ, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

SPECK, Bruno Wilhelm. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil. **Cadernos Adenauer**, ano 6, n. 2, p. 123-159, 2005.

SPECK, Bruno Wilhelm. Recursos, partidos e eleições: o papel do financiamento privado, do Fundo Partidário e do horário gratuito na competição política no Brasil. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (eds.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 3ª ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Unesp, 2015.

SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. Incentivos para a fragmentação e a nacionalização do sistema partidário a partir do horário eleitoral gratuito no Brasil. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 23, n. 2, 2014.

SPECK, Bruno Wilhelm; CAMPOS, Mauro Macedo. Questionando a tese da cartelização: o financiamento das organizações partidárias no Brasil (1998-2016). **Opinião Pública**, v. 27, p. 923-959, 2022.

WIESENDAHL, Elmar. Ainda atual? A pesquisa sobre partidos políticos e as profundas transformações da modernidade). In: KRÜPER, Julian. **Partidos políticos: um enfoque transdisciplinar** / Julian Krüper, Heike Merten e Thomas Poguntke. – Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

WOLINETZ, Steven. Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, Jose; LINZ, Juan. **Political Parties: Old Concepts, New Challenges**. Oxford: OUP, 2002. p. 136-165.

VAN BIEZEN, Ingrid. Political parties as public utilities. **Party politics**, v. 10, n. 6, p. 701-722, 2004.

VAN BIEZEN; RASHKOVA, Ekaterina. ‘Breaking the Cartel: the Effect of State Regulation on New Party Entry’, **Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties**, No. 12. Disponível em: <<http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp1211.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2023.

ANEXO

Tabela 7: Porcentagem dos votos para a Câmara dos Deputados (2022) e distribuição do FEFC (2022) e Fundo Partidário (2021)

PARTIDO	FP 2021	%FP 2021	FEFC - 2022	%FEFC - 2022	VOTOS DEP FED 2022	%VOTOS DEP FED 2022
UNIÃO*	R\$ 159.041.933	16,9%	R\$ 782.549.752	15,8%	10.043.627	9,5%
PT	R\$ 95.210.284	10,1%	R\$ 503.362.324	10,2%	11.972.890	11,4%
MDB	R\$ 54.620.848	5,8%	R\$ 363.284.702	7,3%	7.760.260	7,4%
PSD	R\$ 57.607.191	6,1%	R\$ 349.916.885	7,1%	8.094.289	7,7%
PP	R\$ 51.641.361	5,5%	R\$ 344.793.369	7,0%	8.497.158	8,1%
PSDB	R\$ 58.985.953	6,3%	R\$ 320.011.673	6,5%	3.154.895	3,0%
PL/PR	R\$ 52.543.678	5,6%	R\$ 288.519.067	5,8%	17.459.916	16,6%
PSB	R\$ 54.449.735	5,8%	R\$ 268.889.586	5,4%	4.027.872	3,8%
PDT	R\$ 38.394.836	4,1%	R\$ 253.425.162	5,1%	3.515.491	3,3%
REPUBLICANOS	R\$ 50.243.824	5,3%	R\$ 242.245.578	4,9%	7.495.836	7,1%
PODEMOS	R\$ 36.645.092	3,9%	R\$ 191.385.989	3,9%	3.534.306	3,4%
PTB	R\$ 21.628.093	2,3%	R\$ 114.492.249	2,3%	1.367.536	1,3%
SOLIDARIEDADE	R\$ 20.955.599	2,2%	R\$ 112.956.558	2,3%	1.663.309	1,6%
PSOL	R\$ 24.088.373	2,6%	R\$ 100.044.052	2,0%	3.775.574	3,6%
PROS	R\$ 21.840.378	2,3%	R\$ 91.407.652	1,8%	787.849	0,7%
NOVO	R\$ 28.631.786	3,0%	R\$ 90.108.683	1,8%	1.213.753	1,2%
CIDADANIA	R\$ 16.711.088	1,8%	R\$ 87.941.007	1,8%	1.558.459	1,5%
PATRIOTA	R\$ 24.163.417	2,6%	R\$ 86.488.933	1,7%	1.494.232	1,4%
PSC	R\$ 19.141.876	2,0%	R\$ 76.226.112	1,5%	1.895.691	1,8%
PCdoB	R\$ 18.687.466	2,0%	R\$ 76.076.393	1,5%	1.104.941	1,1%
REDE			R\$ 69.668.369	1,4%	761.451	0,7%
AVANTE	R\$ 19.999.176	2,1%	R\$ 69.241.914	1,4%	2.156.992	2,1%
PV	R\$ 17.477.340	1,9%	R\$ 50.575.221	1,0%	902.212	0,9%
PCO			R\$ 3.100.950	0,1%	3.598	0,0%
PSTU			R\$ 3.100.950	0,1%	16.518	0,0%

UP			R\$ 3.100.950	0,1%	48.495	0,0%
PCB			R\$ 3.100.950	0,1%	64.250	0,1%
PMB			R\$ 3.100.950	0,1%	73.499	0,1%
DC			R\$ 3.100.950	0,1%	86.594	0,1%
AGIR			R\$ 3.100.950	0,1%	145.728	0,1%
PMN			R\$ 3.100.950	0,1%	240.563	0,2%
PRTB			R\$ 3.100.950	0,1%	277.718	0,3%
Total	R\$ 942.709.324	100,0%	R\$ 4.961.519.777	100,0%	105.195.502	100,0%

Fonte: A autora. Dados obtidos em base disponibilizada pelo TSE.