



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS - IFCH  
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS - FACS**

**O financiamento político e a institucionalização das organizações partidárias**

**Taulo Italo Soares Cardoso**

**BELÉM – PA  
2025**

## **INTRODUÇÃO:**

Na atual produção de literatura sobre partidos, uma importante obra se destaca como permanente, “Modelos de Partido: organização e Poder nos Partidos Políticos” de Angelo Panebianco (2005) trata-se de um clássico da Ciência Política da qual trata das várias dimensões de institucionalização e fatores que influenciam os comportamentos das agremiações, como os desafios ambientais, as circulação das elites partidárias, a relação e a transformações entre partidos e democracia, a crise do papel institucional dos partidos, a participação política e as novas agendas acerca das tipologias partidárias. Assim, o presente trabalho circula esta obra fundamental para o estudo dos partidos e suas transformações na democracia representativa.

Além disso, outro tema se faz recorrente também são os estudos sobre os recursos partidários, especialmente nas formas de financiamento de campanha, tal qual a disputa por maior obtenção parlamentar e política para usufruir desses recursos que são essenciais, não só para a vida e implementação de propostas dos partidos políticos, mas também o acesso a cargos eletivos (Dolandeli e Tanaka, 2019).

Nesse panorama, é imprescindível a relevância de tais eixos no campo de pesquisa da ciência Política, em razão de considerar constantes avanços no que se trata da análise de repertório de institucionalização dos partidos e financiamento político, pois existe consenso desta linha de que não é certo um caminho de proporcionalidade bem definido entre institucionalização e repasse de recurso, tendo em vista sua forte influência por meio agentes e cargos eletivos presentes nesse modelo de organização na democracia (BOLOGNESI, 2020 e Panebianco, 2005). Com efeito, tal condição no Brasil impõe desafios a saber do comportamento dos partidos políticos, além de ser meio de combate a aspectos que inibem a concretização de representações minoritárias no parlamento brasileiro (Dolandeli e Tanaka, 2019).

Dessa forma, esta pesquisa propõe análises que exploram ambos os eixos apresentados acima, isto é, organização e financiamento partidário, os quais são relevantes não só para o processo de democratização dos partidos políticos, mas também abertura contra o autoritarismo nas instituições (Guarnieri, 2015).

## **OBJETIVOS:**

No que se trata dos objetivos do projeto de pesquisa, almeja-se examinar a distribuição nacional dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha

(FEFC) considerando o nível de institucionalização das organizações partidárias do período de 2014 a 2018.

De forma específica, analisar considerando o novo contexto institucional no qual as doações empresariais foram proibidas. Dessa maneira, o projeto visa estimar o impacto deste novo quadro sobre as organizações partidárias, suas estratégias e funcionamento interno, identificando padrões do financiamento político, especificamente o de origem público, bem como o seu impacto no desempenho eleitoral de candidaturas, sobretudo de atores sociais que são minoria nos processos decisórios, sob os indicadores de gênero, cor/raça, escolaridade e profissão.

A hipótese principal é que os partidos com maior nível de institucionalização partidária, a saber os que possuem maior proporção de diretórios versus comissões provisórias, são mais inclusivos no processo de escolha de candidatos e essa diversificação geraria efeitos significativos sobre o financiamento eleitoral (Guarnieri, 2011; Dolandeli, 2020).

Em suma, o propósito é ponderar a influência dos recursos públicos no processo eleitoral, relacionando ao grau de institucionalização partidária. Isso significa que os fundos de campanha provenientes das direções partidárias arrecadados por candidaturas a deputado federal constituem o objeto primordial deste trabalho. Será observado o padrão de financiamento de candidaturas a deputado federal conforme a proporção de órgãos definitivos versus comissões provisórias de direção partidária das legendas nos estados, centralizando os esforços na região Norte.

O controle sobre os recursos financeiros é fundamental para as elites partidárias se perpetuar no comando de suas organizações, esta “zona de incerteza” (Panebianco, 2005) tem influência na correlação de forças no interior dos partidos, que por sua vez, diz respeito à democracia interna das agremiações (Freidenberg, 2003), dado sendo sensível ao campo de pesquisa sobre a institucionalização do sistema partidário brasileiro.

## **METODOLOGIA:**

A pesquisa adota abordagem empírica e quantitativa, baseada na análise de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O objetivo metodológico central é relacionar o nível de institucionalização dos partidos medido pela presença de diretórios definitivos, comissões provisórias e interventoras, além da distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O recorte temporal principal é 2014–2018, período marcado pela proibição das doações empresariais (2015) e pela criação do FEFC (2017). Esse intervalo foi selecionado porque permite observar como os partidos

reorganizaram sua estrutura e suas estratégias de financiamento após essas mudanças institucionais.

Foram utilizados três conjuntos de dados do TSE: (i) registros de órgãos partidários estaduais; (ii) prestações de contas eleitorais; e (iii) informações das candidaturas. Esses dados passaram por padronização e checagem interna para possibilitar comparações consistentes entre partidos, estados e perfis de candidatos. A institucionalização partidária foi medida por um modelo classificatório composto por três critérios: tipo de órgão vigente, estabilidade do órgão ao longo do tempo e número de alterações ocorridas no período. O modelo gerou quatro categorias: organização estável, indefinida, frágil e outlier, permitindo distinguir diferentes níveis de autonomia e continuidade organizacional.

Na segunda etapa, o montante recebido do FEFC foi utilizado como variável dependente. As variáveis independentes incluíram gênero, cor/raça, escolaridade, ocupação e capital político dos candidatos. Essa estrutura possibilita avaliar se partidos mais institucionalizados distribuem recursos de maneira mais inclusiva ou se reproduzem padrões de seletividade.

A análise combinou estatística descritiva e comparações inferenciais simples, permitindo identificar padrões de financiamento e sua relação com o comportamento organizacional dos partidos. Embora o estudo inicial fosse nacional, a análise foi concentrada na região Norte devido à maior consistência dos dados e à forte presença de comissões provisórias, que tornam o efeito da baixa institucionalização mais visível. Assim, o método integra informações organizacionais e financeiras para examinar como partidos estruturam seus órgãos internos, alocam recursos e reproduzem padrões de competição eleitoral. Esse desenho metodológico permite observar, com objetividade, o impacto das reformas recentes e da estrutura interna das legendas sobre o financiamento das candidaturas.

## **RESULTADOS:**

É notável o peso que as mudanças institucionais sobre os modelos partidários fazem na democracia, uma consequência bastante debatida dessas transformações se revela na perda de filiados e membros dos partidos políticos (Amaral, 2013), em razão tanto de novas possibilidades de organização política, quanto da desconfiança dos cidadãos sobre o sistema partidário (Freidenberg, 2019). Além disso, também há uma grande trilha de estudos em que o suporte financeiro do partido seja uma atividade não só essencial para a sobrevivência da organização, mas também essencial para a dinâmica

intrapartidária, como a interpretação das regras formais na disputa de forças, o que causa agitações acerca do montante de financiamento público e privado das agremiações (Panebianco, 2005).

Entretanto, recentes estudos contrastam a tese de que certa ausência de participação e vigilância sobre as organizações partidárias seja um acaso nas democracias representativas. Na verdade, a sinalização encontra-se no funcionamento e estratificação interno dos partidos, especialmente no que se refere ao controle dos dirigentes e acesso à representação por meio do financiamento partidário (Guarnieri, 2015).

No conjunto de fenômenos, este esforço teórico e de pesquisa pode ser orientado em dois eixos principais: (i) em relação ao grau de democracia intrapartidária e sistema partidário, (ii) sobre o financiamento dos partidos e o sistema eleitoral.

De início, vale ressaltar a preocupação do fator democrático dos partidos. Segundo Flavia Freidenberg (2019), a maneira como a distribuição de poder e o acesso a ele é processado internamente nos partidos implicará em grande proporção no grau de democracia de uma sociedade. O termo “Lei de Ferro da oligarquia” da teoria da ciência política de Michels apresenta uma longa jornada de descrédito dos partidos políticos, como também, no Brasil, supõem que na década de 1930, houve forte percepção de uma “doutrina antipartido”.

Sobre essa questão, enfrentam-se dilemas: como podemos interpretar o juízo de um partido político? Se por um lado podemos considerar que deva ser uma instituição com autonomia própria — ou seja, de Direito privado — pois é um meio de representação e legitimidade da sociedade civil, por outro lado, é indispensável que os partidos políticos estejam regulamentados conforme as normas legais do Estado, é o Direito público (Freidenberg, 2019). Nisto, a literatura retrata a necessidade dos partidos em ter transparência nas aplicações de recursos e processos no seu interior (Dolandeli, 2019).

Já Fernando Guarnieri (2015) segue na mesma investigação e faz considerações sobre os graus de democracia intrapartidária, orientando-se pela forma de participação e escolha de líderes e candidatos nas decisões internas da organização. É preciso observar um segundo aspecto, o qual diz respeito ao papel dos partidos políticos, tanto em sentido democrático, quanto instrumental, isto é, o processo de democratização dos partidos é atravessado pela segurança de sucesso eleitoral juntamente com o desenvolvimento institucional, os quais “precisam” ser harmônicos (Guarnieri, 2015).

Assim, podemos considerar dois caminhos argumentativos pelos quais perpassam as literaturas desta linha de pesquisa. A primeira em lentes de que a opção pelo sistema presidencialista, proporcional e de lista aberta necessariamente induz a uma baixa

institucionalização de partidos brasileiros que tem como consequência a diminuição da força dos líderes e a ordenação das listas pelos partidos (Mainwaring, 1993; Ames, 1995 *apud* Dolandeli, 2020).

A segunda, guiar-se no entendimento de que as organizações partidárias controlam não só a arena legislativa, mas também a composição das listas de candidatos as eleições, levando em apreço o poder dos líderes partidários em ter o domínio de controlar através de exercício formal e informal todos os processos que ocorrem no partido (Tavares, 1989; Guarnieri, 2004 *apud* Dolandeli, 2019).

Em configuração formal, os partidos brasileiros podem ser enquadrados como poliárquicos, ao demonstrarem pouco controle sobre a organização e decisões partidárias (Panebianco, 2005 *apud* Guarnieri, 2011). Uma premissa central do autor é que essas estruturas ainda arriscadas na institucionalização partidária fazem parte, na verdade, de uma estratégia deliberada dos dirigentes do partido, por permitir que haja maior controle e molde dos órgãos internos dos partidos.

Dessa forma podemos determinar dois eixos importantes pelos quais se estrutura a democratização dos partidos: os Atores (Candidatos e Seleccionadores) e os Processos (Centralização e Método de escolha), esses dois eixos apresentados irão sustentar as formas de acesso à representação e ao controle dos dirigentes partidários; logo, seu fim será a transparência da organização (Freidenberg, 2019), em razão de que a autoridade partidária das legendas se define pela maior força das lideranças nacionais, outra via que em partidos descentralizados, a tomada de decisão ocorre localmente (Dolandeli, 2019)

Em primeiro lugar, no que se trata dos atores, vale destacar que Guarnieri (2015) expõem, em linha horizontal que atinge dois extremos, as leis do sistema legislativo e os regimentos internos de cada partido, como forma de mensurar o nível democrático. Nesse sentido, segundo a categoria dos candidatos, os eixos são de inclusão e exclusão, dependem de mecanismos como acesso à ficha, do abono e da impugnação que variam com cada organização. O autor sinaliza que tais mecanismos são utilizados como função de restringir a filiação ou acesso a candidaturas, em virtude de assegurar a defesa contra a entrada de “notáveis” ou “blocos” de fora do partido que possam interferir na coesão.

Além disso, a dimensão dos seleccionadores pode ir de um contínuo de inclusão por parte do eleitorado ou de exclusão, no qual há somente um selecionador. Conforme Guarnieri (2015), as lideranças partidárias têm mecanismos que podem impor a sua vontade, tanto no processo de seleção de candidaturas, especialmente nas convenções.

Meditando que a legislação eleitoral permite ao diretório nacional determinar as normas das convenções, alguns exemplos são evidentes, como na convocação e garantia

de detentores de cargos eletivos nesses espaços, bem como das comissões provisórias as quais podem ser manipuladas pelas lideranças dos diretórios ao nível nacional; com efeito, sendo possível ordenar distribuição de tempo na propaganda eleitoral e distribuição do Fundo Partidário, recursos que aumentam a chance de sucesso eleitoral.

Se essas comissões estiverem no comando durante o processo de escolha de candidatos, elas têm a prerrogativa da escolha dos candidatos sem a necessidade das convenções. Tem-se tornado comum notícias de intervenções em diretórios para que as decisões quanto a coligações no nível nacional sejam seguidas nos níveis estadual e municipal” (Guarnieri, 2015, p. 97).

Em segundo lugar, o eixo sobre os processos que ocorrem internamente nos partidos reflete o grau de centralização das decisões, isso significa haver suposição de que quanto menos centralizado for, mais elevado será o nível democrático do partido. Logo, podemos tratar de: (i) descentralização territorial quando os selecionadores locais nomeiam os candidatos ou (ii) corporativo quando é garantida a representação funcional em grupos como de mulheres, sindicalistas, jovens, etc. (Guarnieri, 2015).

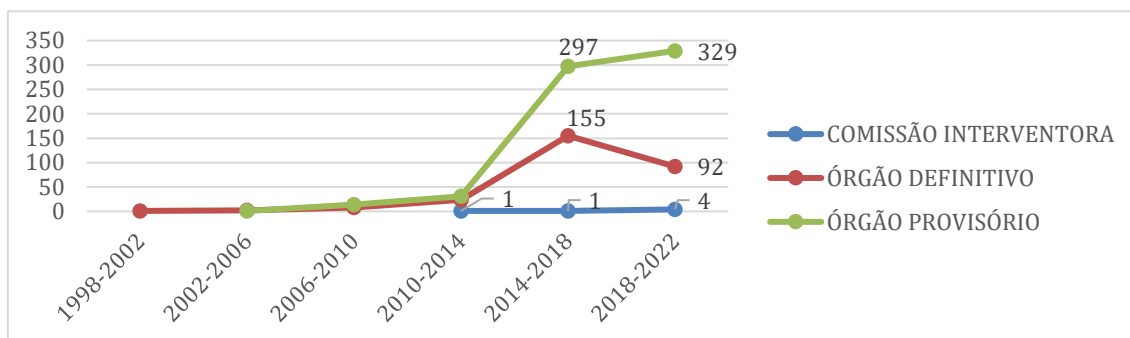
Na mesma linha de raciocínio apresentado pelo autor, há “centralização” do poder quando os candidatos são escolhidos exclusivamente pelos selecionadores ao nível nacional (sem representação territorial). No oposto, há “descentralização” quando os candidatos são escolhidos somente ao nível local, por setores ou grupos do partido (Guarnieri, 2015). Uma observação relevante é apontada: no Brasil, apesar do processo interno de seleção de candidatos seja descentralizado, grande parcela dos partidos não poupa intervenções de instâncias superiores nos estatutos — algo que não é foco de análise deste trabalho, mas carece de estudos sobre os manifestos partidários.

Portanto, considerando não só o processo de institucionalização dos partidos brasileiros, com base na hipótese de que quanto maior o grau de desenvolvimento, será proporcionalmente o número de diretórios “definitivos”, em contrapartida, das comissões provisórias e interventoras, buscou-se resultados da análise empírica dos órgãos partidários com base no repositório de dados do TSE, onde o número de observações ocorreu a partir de 1994 até 2022, em foco o período vigente de 2014 a 2018.

O primeiro resultado em forma de gráfico abaixo faz uma mensuração da série histórica de todos os 36 partidos analisados na região Norte do Brasil, considerando as variáveis de órgãos definitivos, provisórios e comissões interventoras. O gráfico demonstra um crescimento expressivo dos órgãos provisórios nos partidos brasileiros a partir de 2010-2014, atingindo 297 em 2014-2018 e aumentando para 329 em 2018-2022. Em contraste, os órgãos definitivos cresceram no período vigente de 2014-2018,

atingindo 155, mas recuaram para 92 no período seguinte, enquanto as comissões interventoras permaneceram pouco expressivas:

Gráfico 1: série histórica de órgãos partidários na região Norte (1998-2022)

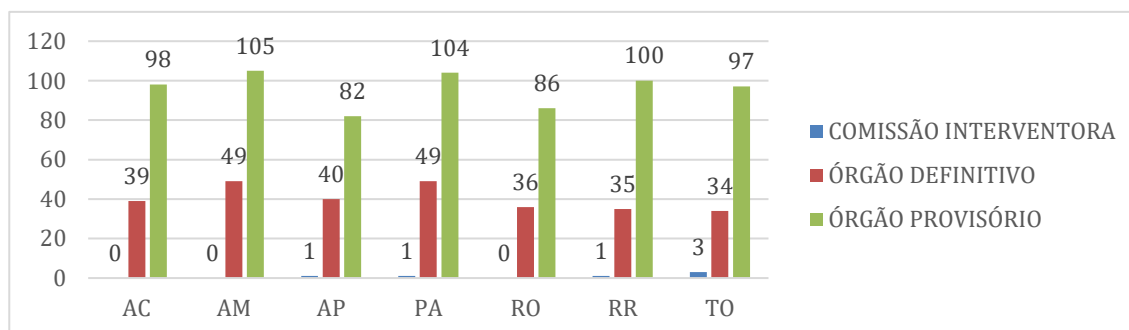


Fonte: dados do TSE organizados pelo autor (2025)

Com efeito, ressalta-se o indicativo de uma estratégia dos partidos no Brasil na predominância progressiva de órgãos provisórios. Essa configuração reforça a hipótese de que a baixa institucionalização dos partidos brasileiros não é apenas um reflexo de seu desenvolvimento, mas um mecanismo estratégico dos dirigentes. O predomínio dos órgãos provisórios leva à reflexão de que o sistema partidário, embora formalmente poliárquica, mantém uma centralização decisória, permitindo maior controle e flexibilidade na organização interna dos partidos, como proposto na produção de Guarnieri (2011, 2015).

Além disso, o cenário regional do Norte, foco de avaliação, também se mostra interessante com base na série histórica. Demonstra que nos sete estados da região, predomina-se a instauração de comissões provisórias pelos partidos em âmbito estadual. Nesse caso, lideram o estado do Amazonas (105) e Pará (104).

Gráfico 2: série histórica nas UF's da região Norte (1998-2022)



Fonte: dados do TSE organizados pelo autor (2025)

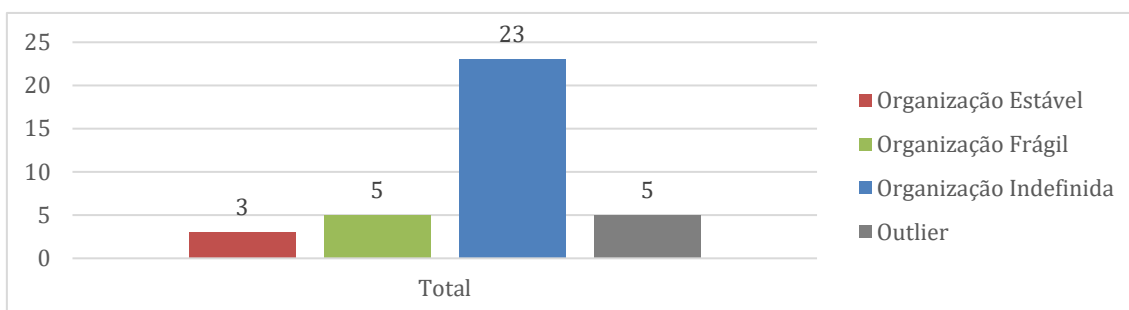
Embora o cenário geral, nota-se que tal mudança ocorre de jeito intenso no período de vigência de 2014-2018. Desse modo, o estudo dos dados também corrobora para a

elaboração da classificação dos partidos em grau de estabilidade, apresentando-se três padrões seguindo tal recorte temporal intenso.

Como debatido, a maneira pela qual se pode avaliar os partidos decorre da sua centralidade por meio dos órgãos internos; em vista disso, buscou-se classificar as chamadas “organizações Estáveis” na avaliação onde todos os casos vistos foram para instaurar um órgão definitivo ou diretório estadual do partido. Em segundo, as “organizações indefinidas”, no contexto de que ora o partido iniciou um diretório estadual definitivo, ora uma comissão provisória, dependendo da conjuntura política. Em terceiro, as “organizações frágeis”, legendas que durante a vigência observada apresentaram somente comissões provisórias nos estados, institucionalmente dependentes das decisões partidárias do seu respectivo centro político nacional.

Ademais, o estudo categorizou um grupo específico, representado como “*outlier*”, uma categoria atípica, em virtude de as legendas apresentarem a instauração de comissão interventora no estado, dependendo do contexto político, pode apresentar alto grau de controle sobre as decisões dos partidos. Logo, o gráfico abaixo demonstra a contagem de um total de 36 partidos com base na classificação, buscando entender a proporção do cenário de institucionalização dos partidos na região Norte:

Gráfico 3: Conta dos partidos vs classificação institucional (2014-2018)



Fonte: dados do TSE organizados pelo autor (2025)

O gráfico evidencia o predomínio das organizações indefinidas (23 partidos), seguidas pelas frágeis (5 partidos), enquanto organizações estáveis (NOVO, PSTU, PT) e “*outliers*” (PROS, PSDB, SOLIDARIEDADE, PMN, MDB) aparecem em menor número. Podemos entender que as informações sugerem que a maioria dos partidos apresenta uma estrutura organizacional instável, alternando entre diretórios definitivos e comissões provisórias, como é o caso da organização indefinida onde se enquadraram a maioria dos partidos no período vigente em assunto, ou então se mantendo integralmente dependentes de órgãos provisórios, são as organizações frágeis, o segundo quadro que engloba mais partidos.

A baixa presença de organizações estáveis demonstra a fragilidade institucional dos partidos na região Norte, sugerindo que a construção de diretórios definitivos foi uma exceção no período de 2014-2018. Além disso, a existência de outliers, partidos com comissões interventoras, aponta para um alto grau de controle central em determinados casos. O resultado dessa classificação corrobora a tese de Guarnieri (2015) de que a institucionalização partidária no Brasil é limitada, permitindo maior flexibilidade para os dirigentes ajustarem a organização interna conforme as dinâmicas políticas, sem comprometer sua autoridade sobre os diretórios regionais. Isso pode ser aprofundado com base nas comissões interventoras, como na tabela abaixo:

Tabela 1: Início de vigência de comissões interventoras na região Norte (2014-2020)

Início de vigência do órgão	COMISSÃO INTERVENTORA
<b>18/06/2014 - MDB</b>	<b>1</b>
<b>20/07/2018 - SOLIDARIEDADE</b>	<b>1</b>
<b>25/07/2019 - PROS</b>	<b>1</b>
<b>30/10/2019 - PROS</b>	<b>1</b>
<b>05/03/2020 - PSDB</b>	<b>1</b>
<b>26/06/2020 - PMN</b>	<b>1</b>
<b>Total Geral</b>	<b>6</b>

Fonte: dados do TSE organizados pelo autor (2025)

Nota-se que a tabela apresenta todas as comissões interventoras instauradas na região norte no período de vigência estudado. Entretanto, em vermelho está destacado o recorte delimitado de 2014-2018. O que é relevante frisar são as datas de início a qual esses órgãos foram iniciados, próximas ou durante o período das convenções partidárias, que devem ocorrer entre 20 de julho e 5 de agosto do ano eleitoral. Vale lembrar que as convenções partidárias são reuniões de filiados destinadas à deliberação de temas de interesse do partido, incluindo a escolha de candidatos e a formação de coligações, consoante a Lei nº 13.165/2015, conhecida como Lei da Reforma Política.

Nos resultados do período de 2014-2018, MDB e Solidariedade se enquadram como organização “*outlier*”, sendo que em outro contexto vigente de 2018-2022 podem se enquadrar como organização estável e indefinida, respectivamente. De forma complementar, Guarnieri (2011) analisou dois casos de intervenção e controle nas comissões partidárias para ponderar a questão da autonomia dos órgãos, consequentemente, o grau de democracia intrapartidária das legendas.

Os exemplos evidenciados pelo autor acerca da dissolução de diretórios e a substituição por comissões provisórias, como ocorreu com o PTB e o DEM em 2006, em

que refletem uma estratégia dos dirigentes para centralizar o controle partidário e adaptá-lo a conveniências eleitorais (Guarnieri, 2011).

Esse comportamento enfraquece fortemente a autonomia organizacional dos partidos, tornando suas decisões dependentes de lideranças centrais e comprometendo a institucionalização partidária. Assim, contraria-se a ideia de que partidos mais organizados são necessariamente mais coesos, enquanto os menos institucionalizados podem, paradoxalmente, conferir maior poder às suas lideranças. Esse cenário evidencia uma contradição na literatura sobre partidos de massa, demonstrando que a institucionalização, no contexto brasileiro, não garante independência decisória, mas pode ser manipulada como instrumento estratégico para atender a interesses eleitorais.

Por fim, a última categoria de dimensão é o método de escolha que segue de duas formas: votação ou indicação, sendo a regulamentação desse processo frequentemente superficial nos estatutos partidários. A falta de normatização clara permite que a direção nacional tenha liberdade para definir regras, o que pode favorecer a elite partidária, especialmente durante as convenções (Guarnieri, 2015).

Para garantir um processo democrático, é essencial que a escolha dos candidatos seja baseada no voto direto e que os resultados sejam transparentes e oficialmente divulgados. Caso não sejam cumpridas, o sistema se torna uma mera nomeação, sem legitimidade democrática, refletindo um quadro no qual a institucionalização partidária não necessariamente implica maior participação interna, mas pode reforçar o controle das lideranças sobre a estrutura partidária (Freidenberg, 2019).

Dessas ponderações, a democratização interna dos partidos políticos não é um desafio exclusivo do Brasil, mas uma realidade também presente na América Latina. Segundo Freidenberg (2019), a introdução de leis e reformas eleitorais pode contribuir para ampliar a concorrência e a participação de diferentes atores na liderança e nas candidaturas partidárias. O grau de democracia interna, nesse sentido, está diretamente ligado ao nível de centralização, inclusão e competitividade nas organizações políticas. A adoção de mecanismos que incentivem maior participação pode fortalecer a transparência e a representatividade partidária.

Entretanto, a implementação de reformas nem sempre resulta em avanços institucionais, podendo gerar fragmentação interna, disputas entre facções e perda de autonomia devido à interferência de grupos externos. Não se pode esquecer que há desafios como o aumento dos custos de campanha, o distanciamento entre a burocracia partidária e o eleitorado e a diluição da identidade ideológica da legenda. Dessa forma, embora a democratização interna seja desejável, sua aplicação pode acarretar

contradições que afetam a estabilidade e a coesão das organizações partidárias (Freidenberg, 2019).

Diante desse panorama é que poderemos ter algumas bases para a compreensão sobre o financiamento partidário como uma variável dependente, além de compreender a distribuição de recursos, a articulação e o papel dos partidos políticos na democracia representativa (Dolandeli e Tanaka, 2019), é possível jogar luz sobre tais questões que a literatura sobre financiamento partidário, especialmente: como funciona o repasse de verba, quem são os beneficiados e qual o impacto na política.

A princípio, é necessário observar as reformas de leis que vão orientar todo o debate sobre financiamento. As leis n.º 9.096 de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos) e n.º 9.504 de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) tentaram dar respostas à sociedade e regular as doações empresariais, isto é, todos os atores e organizações no sistema partidário e eleitoral tem o dever de prestar contas com a Estado (Dolandeli e Tanaka, 2019).

Em setembro de 2015, O Supremo Tribunal Federal (STF) definiu inconstitucionalidade das doações empresariais, uma das principais fontes de recursos aos candidatos e partidos nas eleições no Brasil. Em um novo contexto institucional, o financiamento partidário torna-se a busca para rendimento eleitoral, desde 2006 e 2010. Logo após, em 2017, a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) buscou satisfazer a demanda partidária (Dolandeli e Tanaka, 2019).

No geral, os partidos políticos no Brasil têm acesso a dois principais tipos de fundo: o Fundo Partidário e o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O Fundo Partidário, composto principalmente por recursos orçamentários e que tem um papel no financiamento dos partidos ao longo do ano, é fatiado com base na força parlamentar das legendas.

Por outro lado, o FEFC, se tornou uma fonte com valores significativos, como os R\$ 1,7 bilhões destinados à eleição de 2018. Assim como o Fundo Partidário, sua distribuição é determinada pela força parlamentar, e os partidos devem estabelecer critérios claros para o uso dos recursos, os quais precisam ser aprovados pela direção executiva nacional. Todo processo circula entre as lideranças, a primeira medida.

O FEFC é de suma importância para o processo eleitoral de campanhas com base em doações orçamentárias do Estado brasileiro. O porquê de o FEFC ser uma base de seguridade para campanhas e partidos diz respeito à institucionalização das doações empresariais em 2015 (Dolandeli e Tanaka, 2019). Esta reforma altera em grande proporção o comportamento dos partidos e sua organização para disputas eleitorais, em

razão de que permanece a influência do poder político como determinante das eleições, não mais por intermédio de âmbito empresarial, porém em novo quadro por meio das direções e lideranças partidárias as quais tem os quais têm autonomia para organizar de maneira estratégica sobrepondo, possivelmente, seus interesses. (Dolandeli, 2020).

Em vista disso, Katz e Mair (1995 *apud* Dolandeli, 2020) alertam para preocupações acerca dos recursos financeiros de partidos relacionados ao fenômeno de cartelização, um tipo de modelo institucional em que os partidos sobrevivem essencialmente dos recursos públicos. Essas organizações se assemelham a agências semi-estatais, o que altera sua configuração, afastando-se de seu papel de intermediário político da sociedade civil. A maior consequência disso estaria na tendência de competição política refreada e deliberada, sem muitos custos em derrota eleitoral (Dolandeli, 2020).

Tais complicações fazem a reflexão de que tanto as dinâmicas intrapartidárias, quanto a atuação parlamentar e eleitoral dos agentes, estão fortemente relacionadas ao incentivo financeiro. Em justificativa disso, o controle e a aplicação dos recursos partidários podem desvendar quais comportamentos direcionados as políticas e programas, bem como qual a prioridade do partido entre as esferas de participação em governos, divulgação e debate do programa ou sucesso eleitoral (Dolandeli, 2020).

Portanto, a ideia central no que tange ao exame de financiamento partidário de 2014-2018 é que as direções nacionais dos partidos tentam exercer influência nas eleições para a Câmara dos Deputados, mesmo com a autoridade dos órgãos subnacionais de escolher e organizar essas disputas eleitorais. Não bastasse a forma dos processos intrapartidários e as condições de organização dos partidos, cenário arriscado abordado anteriormente, as doações dos órgãos nacionais podem expressar preferências específicas da coalização dominante do partido, gerando padrões de financiamento observáveis mediante aos candidatos com determinados perfis políticos.

Em primeira análise comparativa dos resultados, o novo contexto, nas eleições de 2018, houve uma queda significativa nas doações eleitorais, as quais passaram de R\$ 4,2 bilhões em 2014 para R\$ 3,3 bilhões, principalmente devido à proibição das doações empresariais. Apesar da contribuição de quase R\$ 2 bilhões do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), as campanhas movimentaram menos dinheiro, mas as disputas para deputado federal se tornaram mais caras, com gastos subindo de R\$ 1,17 bilhão em 2014 para R\$ 1,33 bilhão em 2018. Nesse novo contexto, os partidos passaram a ser responsáveis por 76,7% das doações diretas às candidaturas, em comparação com

apenas 37% em 2014, refletindo a substituição das doações empresariais pelos recursos do FEFC, representaram 61,7% do financiamento em 2018 (Dolandeli, 2020. p.10-12).

Além de que a gestão dos recursos eleitorais também passou a ser mais centralizada nos diretórios nacionais dos partidos, com uma grande dependência do FEFC, que foi responsável por 83,1% das doações diretas desses diretórios. Em 2014, as direções estaduais tinham maior participação devido ao financiamento das empresas, mas essa dinâmica mudou drasticamente em 2018. A participação dos diretórios estaduais caiu para 69,3%, e a dos municipais para apenas 24,8%. Além disso, o uso do Fundo Partidário aumentou substancialmente, passando de 3,1% em 2014 para 14,1% em 2018, evidenciando a adaptação dos partidos às novas regras e a centralização do financiamento partidário nas eleições de 2018. (Dolandeli, 2020. p. 12-16).

Em segunda análise dos resultados presentes nesse recorte estão fundamentados em dois eixos de análise empírica descritiva, considerando variáveis (i) sociográficas no que tange aos indicadores de gênero, raça/cor, escolaridade e profissão, bem como (ii) político-institucional no que diz respeito os tipos de capitais políticos dos candidatos, considerando o financiamento e desempenho eleitoral notável (Dolandeli, 2020).

Se tratando das categorias sociográficas, os resultados no que se relaciona primeiramente com a variável gênero, os dados indicam que apesar de homens continuem recebendo significativamente mais recursos, houve um pequeno aumento nos repasses para as mulheres nas eleições, como demonstra a tabela abaixo.

Outra observação é que não houve mudanças expressivas nas preferências dos diretórios nacionais e estaduais. Mulheres em candidaturas receberam menos recursos de outras fontes de financiamento, o que evidencia a necessidade de garantir uma maior estrutura financeira (Dolandeli, 2020. p.17).

Tabela 2: Porcentagem do financiamento político para deputado federal nas eleições de 2014 e 2018 – Gênero

Gênero	DirNac		DirEst		DirMun		Fina.Outros		Total	
	2014 (N=616)	2018 (N=2750)	2014 (N=2092)	2018 (N=4359)	2014 (N=97)	2018 (N=127)	2014 (N=5260)	2018 (N=6017)	2014 (N=7137)	2018 (N=8588)
Mulheres	11,4%	28,4%	13,4%	31,1%	33,5%	20,0%	13,3%	14,4%	2271	2767
Homens	88,6%	71,6%	86,6%	68,9%	66,5%	80,0%	86,7%	85,6%	4866	5821
DesvioPadrão	11,4%	12,8%	13,5%	14,6%	41,5%	34,6%	11,1%	8,7%		

Fonte: dados do TSE organizados por Dolandeli (2020)

A segunda tabela sociodemográfica abaixo apresenta uma comparação entre candidatos com ensino superior completo e outros sem. Apesar de os candidatos “sem ensino superior completo” representem quase metade das candidaturas, eles receberam menos de 30% do financiamento político nos estados, sem diferenças significativas na distribuição entre as fontes de recursos (Dolandeli, 2020. p.17).

Tabela 3: Porcentagem do financiamento político para deputado federal nas eleições de 2014 e 2018 – Escolaridade

Escolaridade	DirNac		DirEst		DirMun		Fina.Outros		Total	
	2014 (N=616)	2018 (N=2750)	2014 (N=2092)	2018 (N=4359)	2014 (N=97)	2018 (N=127)	2014 (N=5260)	2018 (N=6017)	2014 (N=7137)	2018 (N=8588)
Sem Superior Completo	27,5%	21,9%	<b>20,3%</b>	<b>25,0%</b>	35,1%	25,2%	<b>22,9%</b>	<b>25,1%</b>	3661	3946
Com Superior Completo	<b>72,5%</b>	<b>78,1%</b>	79,7%	75,0%	<b>64,9%</b>	<b>74,8%</b>	77,1%	74,9%	3476	4642
Desvio Padrão	19,5%	8,8%	18,6%	11,6%	42,3%	33,7%	9,6%	11,4%		

Fonte: dados do TSE organizados por Dolandeli (2020)

A seguir na tabela 4, a variável cor da pele dos candidatos foi categorizada entre "brancos" e "não brancos". Os dados indicam que não tenha havido grandes mudanças nas proporções entre as fontes de financiamento, mas houve um aumento nas doações para candidatos "não brancos", especialmente nos repasses dos diretórios estaduais.

Tabela 4: Porcentagem do financiamento político para deputado federal nas eleições de 2014 e 2018 – Cor/Raça

Cor	DirNac		DirEst		DirMun		Fina.Outros		Total	
	2014 (N=616)	2018 (N=2750)	2014 (N=2092)	2018 (N=4359)	2014 (N=97)	2018 (N=127)	2014 (N=5260)	2018 (N=6017)	2014 (N=7137)	2018 (N=8588)
Branca	74,3%	70,4%	81,3%	65,9%	74,2%	71,8%	74,2%	68,6%	4144	4904
Não Branca	<b>25,7%</b>	<b>29,6%</b>	<b>18,7%</b>	<b>34,1%</b>	<b>25,8%</b>	<b>28,2%</b>	<b>25,8%</b>	<b>31,4%</b>	2993	3684
Desvio Padrão	24,8%	18,3%	14,7%	22,5%	39,8%	37,8%	17,7%	20,0%		

Fonte: dados do TSE organizados por Dolandeli (2020)

Posteriormente, na tabela 5, a classificação das ocupações profissionais dos candidatos indica que aqueles que se declararam "políticos" receberam o maior financiamento, com as direções nacionais destinando 60% dos recursos para esses candidatos em 2014, caindo para 48,5% em 2018.

Os repasses dos órgãos estaduais para esses candidatos chegaram a 30,8%, quase igualando-se aos valores destinados aos profissionais liberais (26,4%). Isso expõe que candidatos declarados em ocupação de "políticos" são mais financiados pelos diretórios nacionais do que pelos estaduais, e que, na última eleição, receberam mais recursos de fontes partidárias e não partidárias, destacando o peso da carreira política consolidada (Dolandeli, 2020. p.18).

Tabela 5: Porcentagem do financiamento político para deputado federal nas eleições de 2014 e 2018 – Ocupação

Ocupação	DirNac		DirEst		DirMun		Fina.Outros		Total	
	2014 (N=616)	2018 (N=2750)	2014 (N=2092)	2018 (N=4359)	2014 (N=97)	2018 (N=127)	2014 (N=5260)	2018 (N=6017)	2014 (N=7137)	2018 (N=8588)
Aposentado	0,4%	1,7%	2,0%	2,4%	11,6%	2,8%	1,9%	1,5%	226	361
Comerciante	0,05%	0,3%	1,6%	1,4%	2,5%	0,2%	1,3%	0,7%	377	358
Eclesiástico	0,1%	0,02%	0,2%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%	0,02%	31	28
Empresário	6,2%	8,3%	9,3%	12,9%	3,3%	15,8%	<b>12,6%</b>	<b>18,2%</b>	760	971
Funcionário Público	5,8%	5,2%	7,1%	8,8%	1,7%	12,6%	5,9%	7,5%	831	810
Magistério	1,3%	3,8%	3,7%	3,9%	3,6%	1,8%	3,5%	3,3%	450	559
Outros	5,9%	6,0%	<b>4,3%</b>	<b>8,8%</b>	14,7%	9,5%	5,1%	7,5%	1143	1605
Político	60,5%	48,5%	45,8%	30,8%	<b>22,1%</b>	<b>45,0%</b>	39,2%	31,4%	653	678
Profissional Liberal	<b>18,8%</b>	<b>23,8%</b>	24,7%	26,4%	32,6%	12,0%	28,7%	27,2%	1774	2279
Trabalhador	0,9%	2,3%	1,2%	4,6%	7,9%	0,3%	1,8%	2,7%	892	939

Fonte: dados do TSE organizados por Dolandeli (2020)

Dessa forma, do ponto de vista das variáveis sociográficas, as candidatas mulheres, bem como as candidaturas de "não brancos" e candidatos sem ensino superior,

recebem menos financiamento, tanto nas instâncias nacionais quanto nas subnacionais. Não há um padrão claro que sugira uma estratégia partidária diferenciada (Dolandeli, 2020. p.22).

No que tange a etapa de capital político, analisado com base nas eleições de 2014, podemos estabelecer 4 tipos, elaboradas por Dolandeli e Tanaka (2019): i) Capital político frequente referente a candidatos que foram competitivos nas eleições de 2010 e 2014, confirmando as expectativas de manter o bom desempenho; ii) Capital político novo caracteriza os candidatos que foram competitivos em 2014, mas sem sucesso eleitoral anterior; iii) Capital político antigo diz respeito aos candidatos que tiveram boa votação em 2010, mas não conseguiram replicar esse desempenho em 2014, gerando uma expectativa não confirmada; iv) Sem capital político são os candidatos que não obtiveram bom desempenho nas eleições de 2014.

Os resultados demonstram que candidatos com capital político frequente conseguem alto financiamento, inclusive de diversas fontes, em especial partidária distribuídos pelas instâncias ao nível nacional, pois cerca de 50% são destinados a esse perfil específico, e vai diminuindo a cada instância (Dolandeli e Tanaka, 2019):

Os diretórios estaduais em 2014 e 2018 se conectaram mais às candidaturas, 29,3% e 50,8%, respectivamente, do que os demais órgãos. Os diretórios nacionais financiaram bem menos candidatos, mas o dinheiro investido foi muito maior, dito de outra maneira, em 2018 as instâncias superiores dos partidos concentraram recursos em determinadas candidaturas (Dolandeli, 2020. p.14).

Esses dados podem se relacionar com o desenvolvimento das instituições partidárias no que se refere aos modelos de partidos abordados pela literatura. Panebianco (2005) sinaliza o relevante aumento da “profissionalização” em partidos, isto propício aos especialistas da organização no quesito técnico e teórico, traz luz a uma requalificação das agremiações “pega tudo”, agora, como profissional-eleitoral (Amaral, 2013).

Os candidatos sem capital político receberam apenas 23% do financiamento total de campanha, com 38% vindo de pessoas físicas, indicando que iniciantes tendem a captar mais recursos de eleitores. Partidos e empresas destinaram apenas 18% e 17% aos candidatos sem experiência política. Por outro lado, candidatos com capital político receberam a maior parte do financiamento, especialmente os que mantiveram bom desempenho em campanhas anteriores às de 2014 (Dolandeli e Tanaka, 2019).

Vale lembrar, considerando todo caminho até aqui abordado e debatido conjuntamente da literatura sobre institucionalização de partidos políticos, grande parte dos trabalhos sobre sistema partidário e sistema eleitoral consideravam hipóteses sobre o

quanto maior o grau de autonomia de um partido, proporcionalmente seria distribuição de recursos em seu interior, essa questão já foi desmentida.

Os partidos políticos apresentam grande concentração de seus recursos de campanhas em poucos candidatos de maneira estratégica com base na oportunidade de vitória eleitoral, isso pode ser observado com base em categorias como perfis sociodemográficos dos candidatos e capital político no âmbito institucional (Dolandeli e Tanaka, 2019; Bolognesi, 2020).

Com exceção do PCO, todas as agremiações agem da mesma forma, o que sinaliza para a pouca utilidade prática de se reduzir o financiamento privado como medida de redução das assimetrias, especialmente as internas, sem que isso venha acompanhado de dispositivos institucionais que obriguem os partidos a distribuir seus recursos de maneira mais equitativa (Bolognesi, 2020, p.55).

Além disso, sobre o financiamento nas eleições de 2014, expõe-se uma grande dependência dos partidos com os recursos públicos do Estado, considerando principalmente a reforma eleitoral de 2015, o que explicaria a luta pelo aumento dos fundos partidários e especial de campanha (Dolandeli e Tanaka, 2019).

Claro, ainda é necessário investigar permanentemente a relação de autonomia dos partidos e o grau de democratização interno da organização que, não necessariamente, resulta em uma resolução acerca da desigualdade entre distribuição de recursos e acessibilidade dos filiados a candidaturas.

O percurso da presente pesquisa mostrou os diversos mecanismos que detém as lideranças dos partidos para o controle da organização em diversas instâncias de maneira hierárquica, como, por exemplo, a categoria de “selecionador” cujo tem propriedade de impor à vontade e organizar as convenções de cada partido moldando, com legalidade da legislação, normas as quais podem favorecer a liderança num determinado período. (Guarnieri, 2015).

Enfim, esse controle dos mecanismos e normas reflete nas categorias de candidaturas do processo eleitoral, investigado nas eleições de 2014 e 2018. Entre ambas as eleições, candidaturas de minorias, como negros, mulheres e pessoas sem formação superior, permanecem com baixo financiamento e acesso a recursos — embora atualmente haja o dispositivo de auxílio a essas candidaturas por meio da legislação, EC nº 111/2021, Art.º 2.

Dessa forma, podemos compreender o contexto geral do sistema partidário e eleitoral no Brasil, que indica que os partidos políticos no Brasil parecem priorizar o investimento em candidatos específicos durante as eleições, em vez de fortalecer a estrutura partidária na totalidade. Os partidos acabam se tornando uma característica

associada aos candidatos, ao invés de serem eles próprios os principais agentes estruturadores das disputas eleitorais (Alcántara, 2016 *apud* Bolognesi, 2020. p.54).

Nos clássicos, os partidos políticos são concebidos como instituições sólidas, responsáveis por regulamentar a representação e garantir a legitimidade da sociedade ao expressar diferentes grupos e ideias. No entanto, quando deixam de exercer esse papel e passam a funcionar apenas de forma instrumental (Bolognesi, 2020), evidencia-se uma crise democrática interna à própria instituição. Esse enfraquecimento impacta diretamente a luta e a solidariedade social e política, além de perpetuar a desigualdade, mantendo grupos historicamente sub-representados afastados dos espaços de decisão política.

## **CONCLUSÕES:**

O estudo evidenciou que partidos com maior nível de institucionalização tendem a apresentar presença organizacional mais consolidada nos diferentes níveis territoriais, porém essa maior estrutura não elimina o predomínio do controle exercido pelas direções nacionais. Mesmo entre legendas que possuem diretórios definitivos e maior estabilidade administrativa, o comando das instâncias superiores permanece decisivo para orientar a seleção de candidaturas e, sobretudo, o acesso aos recursos partidários, revelando que a institucionalização formal não implica necessariamente em autonomia organizacional ou em práticas internas mais democráticas (Guarnieri, 2011; Dolandeli, 2020).

A análise das séries históricas da região Norte reforça esse diagnóstico, ao demonstrar o crescimento expressivo de comissões provisórias e o recuo dos diretórios definitivos ao longo do tempo. Esse movimento, mais intenso a partir de 2010–2014, indica uma estratégia deliberada de centralização que privilegia formatos organizacionais mais flexíveis e facilmente controláveis pelas lideranças nacionais, mas que, ao mesmo tempo, limita a autonomia dos diretórios estaduais e reduz a participação dos filiados nos processos decisórios (Cervi e Borba, 2019; Guarnieri, 2011). A predominância dessas comissões, especialmente nos estados do Amazonas e Pará, confirma a persistência de uma lógica verticalizada, na qual as lideranças nacionais mantêm a capacidade de intervir, redefinir órgãos internos e reorganizar estruturas conforme interesses eleitorais.

Esse modelo tem repercussões diretas sobre a democratização intrapartidária. Tanto os atores (candidatos e selecionadores) quanto os processos (centralização e método de escolha) continuam concentrados nas mãos de poucos dirigentes, tornando restrito o acesso de grupos historicamente sub-representados, como mulheres, pessoas não brancas e indivíduos sem ensino superior, aos espaços de decisão interna (Guarnieri, 2011; Freidenberg, 2019; Campos e Machado, 2015 *apud* Dolandeli, 2020). A

centralização afeta não apenas quem decide, mas também quem consegue competir. Ainda que normas legais estabeleçam incentivos e metas de inclusão, a estrutura partidária continua reproduzindo desigualdades que limitam a renovação das elites partidárias.

Os resultados sobre financiamento corroboram essa assimetria. Nas eleições de 2014 e 2018, homens, brancos, candidatos com ensino superior e com trajetória política consolidada continuaram recebendo os maiores volumes de recursos. Já mulheres, pessoas não brancas, indígenas e candidatos iniciantes permaneceram subfinanciados tanto nas instâncias nacionais quanto nas estaduais, indicando que as hierarquias internas se reproduzem nos repasses e no acesso aos fundos partidários (Dolandeli, 2020). Embora tenha havido aumento relativo no repasse para candidatos não brancos, ele ocorreu principalmente via diretórios estaduais, mantendo a concentração de recursos relevantes nas mãos de perfis já privilegiados.

Mesmo medidas recentes, como o dispositivo temporário que contabiliza em dobro os votos de mulheres e negros nas eleições para a Câmara dos Deputados (2022–2030), não alteram o fato de que os partidos dependem fortemente do Fundo Partidário e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Essa dependência reforça o poder das direções nacionais sobre quem recebe recursos e quem permanece à margem das principais disputas internas (Dolandeli, 2020). Assim, mesmo com incentivos legais, a concentração do financiamento limita a competitividade de grupos minoritários e mantém estruturas partidárias pouco permeáveis à diversidade.

No âmbito regional, a situação se torna ainda mais evidente. Entre os 36 partidos analisados na região Norte, 27 foram classificados como organizações indefinidas, caracterizadas por alternância contínua entre diretórios definitivos e comissões provisórias. Esse padrão demonstra a fragilidade institucional predominante e a alta dependência dos partidos em relação às lideranças superiores. Além disso, a existência de partidos “outliers”, como MDB e Solidariedade, que apresentaram comissões interventoras, indica um nível ainda mais acentuado de centralização, capaz de substituir diretórios estaduais e reorientar decisões locais conforme interesses estratégicos nacionais (Guarnieri, 2015).

Em síntese, o sistema partidário apresenta institucionalização limitada, centralização decisória e desigualdade na distribuição de recursos. Para fortalecer a democracia interna e a competitividade eleitoral, são necessárias reformas que aumentem a autonomia regional, garantam transparência nas escolhas e promovam distribuição equitativa de recursos (Freidenberg, 2019).

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, O. E. 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.
- Bolognesi, Bruno, Rodrigo R. Horochovski, Ivan J. Junckes y Karolina M. Roeder. 2020. “Como os partidos distribuem o dinheiro. Estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil”. **Colombia Internacional** 104: 33-62.
- BOLOGNESI, Bruno. “Organização partidária: modelos de análise e novas agendas”. Ciências sociais hoje (orgs. Bruno Bolognesi, Glauco Peres da Silva). Ed. São Paulo: **Zeppelini Publishers**, n. 95, 2020. pp. 161-191. (Ciências sociais hoje; 2) PDF.
- CERVI, Emerson; BORBA, Felipe. Os Diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 28. Brasília, janeiro - abril de 2019, pp 65-92.
- DOLANDELI, Rodrigo dos; TANAKA, Marcela. A. O financiamento partidário e a estratégia de doações na arena eleitoral. **Caos –Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n. 23, p.197 -232, jul./dez. 2019.
- DOLANDELI, Rodrigo. Estratégias partidárias e recursos públicos: uma análise do financiamento político de deputados federais em 2018. **44º Encontro Anual da ANPOCS**, GT12 - Dinheiro, interesses e democracia: estratégias de ação e influência no sistema político. 2020.
- FREIDENBERG, Flavia. DEMOCRACIA INTERNA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto y Leonardo Valdés. Eds. Derecho Electoral Latinoamericano: un enfoque comparativo. México: IJUNAM, **Fondo de Cultura Económica**. IDEA Internacional e Instituto Nacional Electoral (Cap. XXV). ISBN 9786071661951.
- GUARNIERI, Fernando. A Força dos Partidos “Fracos”. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, 2011, pp. 235 a 258.
- GUARNIERI, Fernando. Democracia Intrapartidária e reforma política. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 83-106, jul./dez. 2015.
- GUIMARÃES, A. R. S., RODRIGUES, M. R. and BRAGA, R. de J. A oligarquia desvendada: organização e estrutura dos partidos políticos brasileiros. **Dados**, v. 62, n. 2, e20160046, 2019.
- PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de Partido: Organização e Poder nos Partidos Políticos**. Ed.1. Tradutor: Denise Agostinetti. São Paulo: Martins Fontes, 2005.