

## CAPÍTULO 41

# Origem, organização e gastos partidários: o comportamento do PT e PSDB entre 1996-2015

*Maurício Fontana Filho; Renata da Silva Gomes*

### Resumo

A pesquisa analisa as estratégias organizacionais de PT e PSDB a partir da perspectiva dos gastos e transferências de recursos financeiros realizados pela sede nacional destes partidos entre 1996 e 2015. Parte-se do pressuposto de que o gasto partidário pode refletir as estratégias organizacionais da distribuição de poder interno uma vez que a atividade política exige investimento monetário. Objetiva-se identificar se PT e PSDB possuem comportamentos distintos na centralização ou não dos recursos financeiros; além de categorizar os gastos realizados pelos dois partidos no período e identificar se há diferença por tipo de gasto, o que pode indicar estratégias organizacionais diferentes. Parte-se de três hipóteses. Na primeira o PSDB terá maior descentralização dos recursos, transferindo a maior proporção aos diretórios e candidatos estaduais, municipais e possui menos gastos com organização e formação, mais com serviços técnicos e eleições. Na segunda, o PT é mais centralizado, concentra os recursos em nível nacional, como um partido de massas, e possui mais gastos com organização e formação. Por fim, na terceira hipótese afirma-se que nos anos em que o partido está no governo federal há aumento de suas despesas. Para testar tais hipóteses, realiza-se a categorização e análise dos dados das prestações de contas dos partidos, declarados ao Tribunal Superior Eleitoral do Brasil, de 1996 a 2015, comparando a estratégia de gastos dos dois partidos em eleições, estrutura, formação ideológica, gastos técnicos e transferências. Corroboramos com os resultados de pesquisas anteriores sobre os dois partidos, confirmando, assim, a importância de observar as finanças dos partidos para a compreensão de suas dinâmicas organizacionais.

**Palavras-Chave:** centralização; gastos partidários; partidos; PSDB; PT.

### 1. Introdução

A origem dos partidos é uma questão relevante desde a concepção dessas organizações em sua versão moderna, há mais de um

século. Como aponta Maurice Duverger (1970), autor que inicia o debate na teoria de partidos, assim como os homens levam consigo ao longo da vida marcas da infância, os partidos também são influenciados pelas suas origens. É possível identificar as diferentes estruturas e organização partidárias, dada a sua origem, se por meio de grupos parlamentares, comitês eleitorais ou fora desse ciclo, a partir de trabalhadores impulsionados por ideologias comuns.

O Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) são dois casos exemplares das duas diferentes origens de partidos, externa e interna ao parlamento, respectivamente. O primeiro é considerado uma anomalia em um sistema partidário brasileiro predominantemente formado por grupos parlamentares em um contexto de redemocratização. O PT surge em 1980 a partir de grupos ligados às pastorais da igreja católica, ao novo sindicalismo, à trabalhadores das greves operárias do ABC paulista da década de 1970, intelectuais e servidores públicos (MENEGUELLO, 1989; RODRIGUES, 2009).

Já o PSDB surge no parlamento, a partir de uma dissidência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na Constituinte de 1987, tem sua origem interna, portanto, criado por parlamentares experientes no jogo eleitoral (ROMA *et al.*, 2013). Além de representarem essas origens, o PT e o PSDB foram os principais partidos do Brasil durante a maior parte do período democrático atual, oponentes nas disputas pela presidência da República, de 1994 a 2014. Esses partidos, além de opositores nas eleições, também se opuseram do ponto de vista ideológico, apresentando estratégias e posições distintas no cenário nacional.

O presente artigo tem como objetivo a análise das estratégias organizacionais do PT e do PSDB a partir da perspectiva dos gastos e transferências de recursos financeiros realizados pela sede nacional dos partidos, de 1996 a 2015. Partimos do pressuposto que o gasto

partidário pode ser uma *proxy* da estrutura e organização partidária (BLUMENBERG, 2015; NASSMACHER, 2009; ROEDER, 2020; SMULDERS; MADDENS, 2018; JACOB; POLLEX, 2021).

Dessa forma, os gastos podem refletir as estratégias que essas organizações adotam na distribuição de poder interno, i.e., de recursos financeiros, uma vez que eleições, campanhas, formação política, serviços técnicos são atividades que exigem investimento monetário. Dessa forma, pretendemos nesse artigo identificar o comportamento organizacional dos dois partidos tal como sugerem Blumenberg (2015), Smulders e Maddens (2018) e Roeder (2020), comparativamente, ao longo de vinte anos.

Nossas hipóteses, seguindo a teoria de partidos e a literatura sobre essas organizações (AMARAL, 2011; DUVERGER, 1970; MENEGUELLO, 1989; RIBEIRO, 2008; ROMA, 2002, 2006) são: i) o PSDB terá maior descentralização dos recursos, transferindo a maior proporção aos diretórios e candidatos estaduais, municipais e possui menos gastos com organização e formação, mais com serviços técnicos e eleições; ii) e o PT é mais centralizado, concentra os recursos em nível nacional, como um partido de massas, e possui mais gastos com organização e formação. Na hipótese 3, fundamentada na literatura que busca identificar relação entre ocupar o governo e o volume de gastos, espera-se que nos anos em que o partido está no governo federal, há um aumento de suas despesas (JACOB; POLLEX, 2021; SMULDERS; MADDENS, 2017, 2018).

Para testar tais hipóteses, realizamos a categorização dos dados das prestações de contas dos partidos, declarados ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) do Brasil, de 1996 a 2015. Os analisamos, comparando a estratégia de gastos dos dois partidos em: eleitorais, estrutura, formação ideológica, gastos técnicos e transferências. O presente artigo está organizado da seguinte forma: na próxima seção apresentamos os materiais e métodos da pesquisa, em seguida, os

resultados, seguido pela discussão da literatura e as considerações finais.

## 2. Materiais e métodos

Tendo em vista as diferentes origens dos dois partidos, o presente artigo tem como objetivo geral identificar a dinâmica de gasto dessas duas organizações ao longo de vinte anos, de 1996 a 2015. Os objetivos específicos são: i) identificar se o PT e o PSDB possuem comportamentos distintos na centralização ou não dos recursos financeiros; ii) Categorizar os gastos realizados pelos dois partidos no período e identificar se há diferença por tipo. Os gastos podem indicar estratégias organizacionais dos partidos em sua organização, se com foco em estrutura, eleições, formação política, etc.

Outros estudos já apontaram características organizacionais desses partidos, mas sob outras perspectivas: análise de organizações internas, estrutura, relações com as bases (AMARAL, 2011; RIBEIRO, 2008; ROMA, 2002, 2006). Para a nossa análise foram coletadas as prestações de contas realizadas anualmente pelos partidos políticos, de 1996 a 2015, parte em sua versão física no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em Brasília, e parte no site do tribunal.

Os relatórios de prestações de contas dos partidos no Brasil são formados pelo balanço patrimonial, financeiro, com origem das receitas do fundo partidário e de todas as doações recebidas pelos partidos e despesas com fins eleitorais e administrativos. Esse relatório contábil era, no período estudado, entregue em formato físico anualmente ao TSE até abril de cada ano, relativo ao exercício anterior. Aqui foram utilizados os dados do *demonstrativo de receita e despesa*<sup>1</sup>, com foco no segundo dado. Após a coleta e a tabulação

---

<sup>1</sup> O demonstrativo de receitas e despesas é realizado a partir de um modelo de Plano de Contas disponibilizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, portanto, eles são

dos valores, categorizamos os gastos em cinco tipos diferentes: gastos eleitorais, gastos com estrutura partidária, gastos com formação política, gastos técnicos e profissionais e transferências, de acordo com Roeder (2020).

Assim, para melhor exame da estratégia de cada Partido, estabelecemos o período de 1996 a 2015, perfazendo vinte anos de dados que incluem cinco eleições municipais e cinco gerais (presidenciais e estaduais). Os dados sobre prestações de contas dos partidos são utilizados apenas a partir de 1996 no Brasil, após a sua obrigatoriedade colocada um ano antes, na Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995). Além disso, 1996 é um importante ano para os maiores partidos, uma vez que a lei anterior (Lei Orgânica dos Partidos Políticos, n. 4.740 de 1965) proibia o financiamento de empresas privadas e a nova legislação possibilitou, bem como aumentou o montante do Fundo Partidário, que beneficiou esses dois partidos (RIBEIRO, 2010). Definimos o período final como 2015 pois esse é o último com possibilidade de doações de pessoa física, assim, o período é o mais homogêneo no que diz respeito às regras de financiamento no período democrático atual brasileiro.

Criamos, com base nos estudos sobre gastos partidários (BLUMENBERG, 2015; NASSMACHER, 2009; ROEDER, 2020; SMULDERS; MADDENS, 2018), e os estudos do campo de partidos, cinco categorias distintas: transferências, gastos com estrutura partidária, com formação político-ideológica, serviços técnicos e profissionais e eleitorais. Abaixo, no Quadro 1, resumizamos as categorias como são concebidas pelo Plano de Contas do TSE, como as categorizamos e a explicação de cada uma:

---

padronizados, distribuídos em três grandes categorias: i) despesas administrativas, de manutenção da organização; ii) despesas com fins doutrinários e políticos; e iii) despesas com campanhas eleitorais e, dentro delas, especificações sobre os tipos de gastos.

Quadro 1. Categorização das despesas dos partidos políticos no Brasil (1996-2015) (Continua)

Categoria TSE	Categoria de gastos partidários	Explicação
Transferências – à direção estadual, municipal, candidatos e comitês	Transferências	A transferência de recursos financeiros do partido pode indicar a centralização ou descentralização dos partidos (CARTY, 2004; SCHAEFER, 2019). Sedes que mantêm os recursos em nível nacional são mais centralizadas, enquanto as que transferem possuem um caráter descentralizado.
Despesas administrativas; despesas com pessoal; alugueis e condomínios; transportes e viagens; material de consumo; serviços e utilidades; tributos; despesas com depreciação e amortização	Gastos com estrutura	São os gastos com a estrutura regular do partido que podem ser resultados de uma demanda por organização. Partidos com mais gastos em estrutura, mantêm uma organização estruturalmente mais complexa. Os gastos com pessoal, dentro disso, significam a presença de profissionais do partido. A existência de uma sede trabalhando regularmente, com pagamento de água, luz, telefone, aluguel e corpo burocrático indica maior força estrutural do partido (NASSMACHER, 2009; SMULDERS; MADDENS, 2018; WEBB; KEITH, 2017).
Materiais para comercialização e distribuição; despesas com rádio e televisão para fins doutrinários; eventos promocionais; criação ou manutenção de instituto ou fundação de pesquisa ou de doutrinação e educação política; seminários e congressos	Gastos com formação político-ideológica	Esses gastos são aqueles utilizados para propagar a política partidária, a ideologia do partido, a partir de materiais impressos, jornais, programas no rádio e televisão, bem como os gastos com Fundação Partidária, instituições que são obrigatórias no Brasil, modelo inspirado nas fundações alemãs, do ponto de vista da instituição legal. Elas servem para produzir pesquisas, materiais e conteúdo ao partido voltados à promoção da educação política. Os partidos de esquerda, no Brasil que acabam produzindo conteúdo de forma mais efetiva, como o PT e PSB (FERNANDES; DANTAS, 2012).

Quadro 1. Categorização das despesas dos partidos políticos no Brasil (1996-2015) (Conclusão)

Categoria TSE	Categoria de gastos partidários	Explicação
Serviços técnicos e profissionais; despesas judiciais; produções audiovisuais	Gastos técnicos e profissionais	Os gastos com trabalhos técnicos são aqueles destinados ao corpo de profissionais sazonais, que recebem por meio de honorários, como advogados, contadores, produtores audiovisuais. O pagamento de especialistas, nos termos de Panebianco (2005), reflete a profissionalização do partido, quando o partido deixa de dar importância ao seu corpo burocrático para privilegiar os profissionais técnicos externos à organização. Esse aspecto, quando crescente, leva a uma desinstitucionalização do partido e diz respeito às mudanças tecnológicas ocorridas na segunda metade do século XX.
Pesquisas de opinião pública; despesas com alistamento; convenções partidárias; despesas com campanhas eleitorais	Gastos eleitorais	Os gastos eleitorais são aqueles voltados para o momento das eleições, logo, eles devem ser sazonais, ocorrendo em anos que ocorrem pleitos. São gastos eleitorais aqueles utilizados na campanha, com pessoal, aluguéis, materiais e também os com alistamento, convenções partidárias. Todos os partidos devem em alguma medida dispendere recursos com eleições e devem ter aumentado ao longo do tempo, segundo a tendência de profissionalização evidenciada por Panebianco (2005) na literatura.

Fonte: Elaboração própria a partir de Roeder (2020).

A alocação de recursos financeiros em alguns serviços em detrimento de outros indica a importância que o partido estabelece sobre suas atividades e o que possui mais poder intrapartidário. A primeira abordagem realiza-se através da análise do total de gastos por ambos os Partidos durante todo o período observado, verificando-se quanto foi utilizado em cada uma das rubricas e a sua proporção relativa ao total, de modo a comparar como os recursos foram alocados estrategicamente pelo PSDB e PT.

Num segundo momento, os dados são estudados de uma forma mais profunda, observando-se a tendência temporal de como PSDB e PT alocaram as suas despesas, adicionando outras classificações importantes para auxiliar nesta interpretação, como a especificação se o ano era eleitoral e de qual tipo (eleição municipal ou geral), isso de modo a compreender se existem mudanças no método de dispêndio dos dois partidos.

Por último, serão verificados os dados pela ótica da estatística, utilizando-se de ferramentas que permitem perscrutar se os dados possuem padrões durante o período examinado, ou seja, se PSDB e PT possuem, estatisticamente, relações e padrões no uso de seus recursos de maneira a confirmar ou refutar o que a teoria discorre sobre a origem dos partidos.

### 3. Resultados

De 1996 a 2015, o PT e o PSDB gastaram juntos 4,835 bilhões de reais<sup>2</sup>, em valores atualizados para dezembro de 2020. Desse total, 56,2% foi transferido pelo diretório do PSDB aos outros níveis, e 53,7% do PT, sendo os dois partidos semelhantes, à primeira vista,

---

<sup>2</sup> Valor total R\$ 4.835.937.418,184, sendo R\$ 1.858.284.743,79 do PSDB e R\$ 2.977.652.674,40 do PT, valores deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

na distribuição e descentralização dos seus recursos. Já estrutura partidária, o PT gastou 500 milhões a mais, quase 10 pontos percentuais a mais que o PSDB. Como esperado, o PSDB gastou mais com serviços técnicos também e com eleições, com 7,7%, 10%, relativamente ao PT, com 4,7% e 3,0%. As informações agregadas dos vinte anos estão sumarizadas na tabela 1 abaixo:

Tabela 1. Valores e proporções por tipo de gasto do PSDB e PT (1996-2015)<sup>3</sup>

	PSDB		PT	
	Valor real	%	Valor real	%
Transferência	1.044.779.042,04	56,2%	1.598.898.993,58	53,7%
Estrutura	274.153.852,79	14,8%	721.967.443,26	24,2%
Formação	211.412.509,27	11,4%	428.330.385,25	14,4%
Técnicos	142.412.303,05	7,7%	140.356.963,02	4,7%
Eleições	185.527.036,63	10,0%	88.098.889,23	3,0%
<b>Total</b>	<b>1.858.284.743,79</b>	<b>100%</b>	<b>2.977.652.674,40</b>	<b>100%</b>

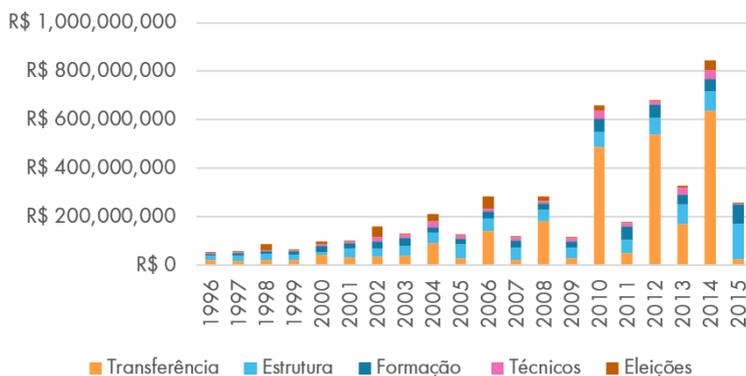
Fonte: elaboração própria a partir dos dados da prestação de contas anual dos partidos/Arquivo TSE. Valores deflacionados pelo IPCA para dezembro de 2020.

Analisando o valor agregado, já podemos identificar que o PT gasta mais com estrutura partidária, formação político-ideológica, enquanto o PSDB despense mais recursos, comparativamente, com serviços técnicos e eleições. Em transferências, a maior proporção dos gastos dos partidos é próxima entre ambos, com 53 pontos o PT e 56% o PSDB.

No entanto, sabemos que os partidos políticos são organizações que se transformam ao longo do tempo, de acordo com os objetivos de seus membros e das pressões ambientais. Somados os valores

reais dos dois partidos, podemos verificar o seu comportamento ao longo do período, por tipo de gasto, conforme abaixo, no Gráfico 1:

Gráfico 1. Gastos do PT e PSDB agregados por tipos (1996-2015)<sup>4</sup>



Podemos identificar que os gastos aumentaram ao longo do tempo, de forma gradativa em estrutura, formação e eleições, com foco em anos eleitorais neste último. Ainda podemos conferir um aumento geral de gastos em 2010, 2012 e 2014 e que são majoritariamente convertidos a transferências para outros níveis. A média aritmética dos gastos é de R\$ 241,8 milhões de reais ao ano, dos dois partidos somados. Mas, nesses três anos especificamente, os valores foram de R\$ 659,8; 678,4 e 846,0 milhões de reais. Os valores desses três anos somados correspondem a 45% do valor total da soma dos dois partidos no período de vinte anos (R\$ 4,8 bilhões de reais). Fica evidente o aumento substancial na renda dos partidos a partir

4 Sob a orientação da Prof<sup>a</sup> Karolina Roeder no Projeto de pesquisa Gastos partidários e a transformação da organização: os partidos políticos brasileiros sob a ótica das finanças partidárias” na UNINTER.

das eleições de 2010 e como a alocação desse recurso foi sobretudo em transferências de recursos. Esse tipo de alocação é o que recebe a maior fatia de recursos desde 2004, sobretudo em anos eleitorais. A receita não aumentou só no PT, mas sim nos dois partidos.

Embora já tenhamos identificado diferenças e semelhanças entre os dois partidos na análise descritiva do Quadro 1 com os dados agregados, para examinarmos nossas hipóteses sobre o comportamento distinto dos partidos segundo sua origem, verificamos como eles gastaram os recursos por tipo, comparando as suas proporções ao longo dos vinte anos. Dessa forma podemos identificar padrões de comportamento e as transformações em sua organização.

O primeiro dado sobre transferências evidencia a diferença de estratégia entre o PSDB e o PT, tendo o primeiro destinado quase 50% a outros níveis desde 1996, enquanto o PT é inicialmente mais centralizado, mais próximos dos partidos de quadros e massas, respectivamente (DUVERGER, 1970).

Podemos identificar o comportamento mais centralizado do PT de 1996 até 2011 em anos não eleitorais, enquanto nos anos eleitorais há maior transferências de recursos, o que é esperado, devido ao desenho institucional do federalismo brasileiro. Em apenas cinco anos dos vinte (2004, 2006, 2013 e 2015), o PT teve um percentual maior de transferência que o PSDB, em todos os outros quinze anos foi este último o partido que mais transferiu os seus recursos. Os dados deixam evidente a aproximação dessas duas agremiações a partir de 2004, em uma linha ascendente em ambos os partidos, que chegam a percentuais idênticos em 2010, com 74% de suas receitas transferidas, mantêm em níveis altos em 2012 e 2014 e cai acentuadamente em 2015, com o fim das doações de pessoa jurídica.

Gráfico 2. Transferências realizadas pelo PSDB e PT do total de despesas (1996-2015)

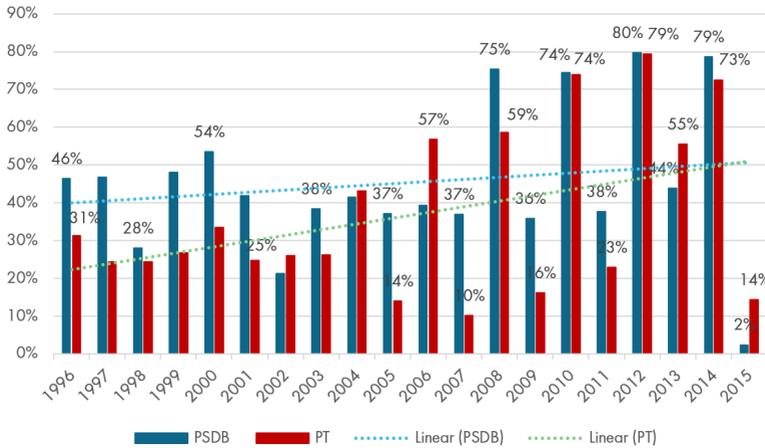
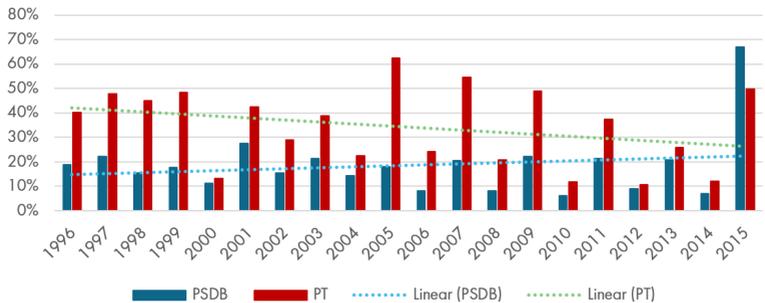


Gráfico 3. Gastos com estrutura realizados pelo PSDB e PT do total de despesas (1996-2015)



Os gastos com estrutura partidária, com o pagamento de despesas em nível nacional à pagamento de aluguel, água, luz, telefone, internet, estrutura física, viagens, salários dos profissionais do partido, alimentação e impostos são diferentes entre os dois partidos políticos. O PT destina uma média geral de 34% de gasto com estrutura, enquanto o PSDB, 19%. Na série histórica, no Gráfico 3, podemos identificar essa diferença.

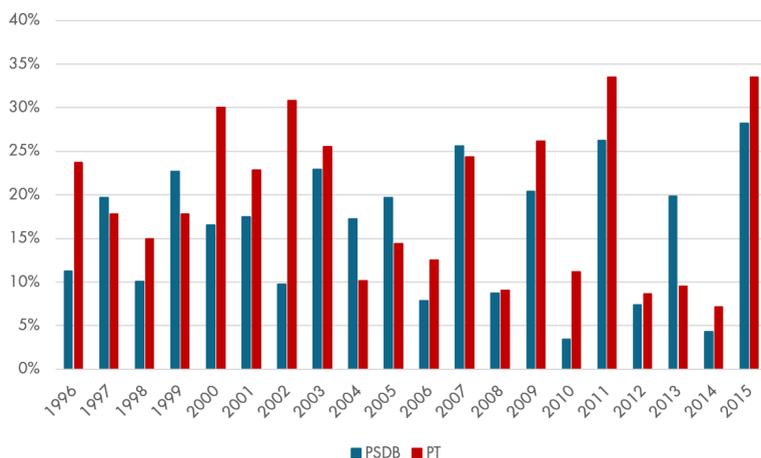
O PT possui uma estrutura institucional forte (BOLOGNESI *et al.*, 2020) e complexa, do ponto de vista organizacional, hierarquizada e com participação de filiados em espaços de decisão, como a escolha dos dirigentes nos três níveis da federação (AMARAL, 2011). Essa complexidade parece estar refletida em seu comportamento financeiro, despendendo quase o dobro que o PSDB no período. Podemos conferir também uma diminuição a partir de 2005, tendência que muda em 2015.

Em 1996 o PSDB destinou menos de 20% de seus recursos para estrutura, mantendo esse percentual ao longo do tempo e aumentando substancialmente em 2015. A tendência de aumento é menos evidente que a queda no PT. Além da estrutura como um indicador de força partidária, a formação ideológica pode nos indicar uma maior importância do partido enquanto uma organização que mobiliza eleitores em torno de uma política, em detrimento de políticas personalistas, focadas em lideranças.

Nesse aspecto, podemos, a partir dos gastos que o partido realiza com formação política, conferir a importância da formação e educação política oferecida a seus membros. Os dois partidos possuem diferenças nesse sentido, com o PT investindo o dobro em formação no início do período, em 1996 e, em seguida o PSDB crescendo. A Lei dos Partidos Políticos (9.096/1995) obriga que os partidos destinem ao menos 20% dos recursos do Fundo Partidário à manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política (BRASIL, 1995).

Aqui tratamos dos recursos próprios dos partidos e do Fundo Partidário somados, para assim conferirmos a estratégia do partido com todos os seus recursos e para além do que a lei estabelece. Para os recursos próprios, advindos de doações de pessoa física, jurídica, venda de produtos e cotas de filiados, não há limites para a alocação. Abaixo, no Gráfico 4, podemos conferir como o PT em 1996 aloca mais que o dobro em formação política que o PSDB, dado que vai ao encontro da literatura sobre o partido (AMARAL, 2010; MENEGUELLO, 1989; RIBEIRO, 2010). Contudo, é importante lembrarmos que no início de nossa série histórica dezesseis anos se passaram da origem do PT, em 1980. Dessa forma, o partido que vemos em tela é dos seus 16 aos 35 anos de idade.

Gráfico 4. Gastos com formação político-ideológica realizados pelo PSDB e PT do total de despesas (1996-2015)

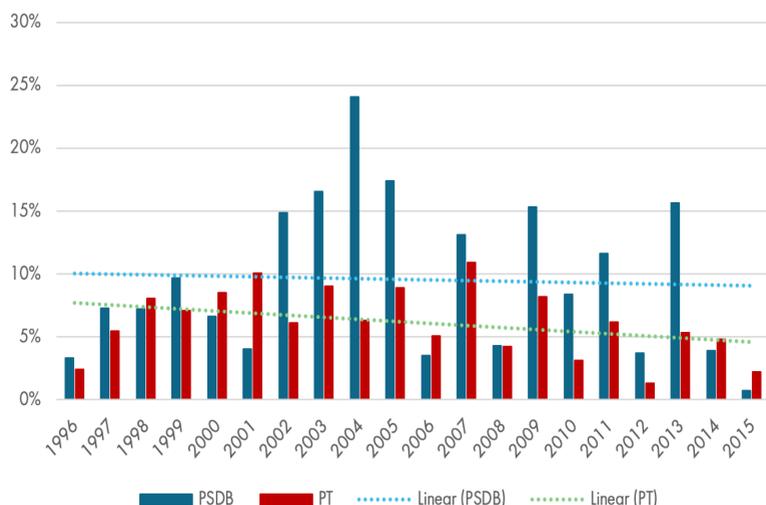


Fonte: elaboração própria a partir dos dados da prestação de contas anual dos partidos/Arquivo TSE.

## 1132 Origem, organização e gastos partidários: o comportamento do PT e PSDB entre 1996-2015

Podemos identificar que os dois partidos alocam proporções consideráveis em formação político-ideológica, sem um padrão específico. Já os serviços técnicos e profissionais, como pagamento de honorários de advogados, contadores e outros, são um indicativo de profissionalização política e especialização do trabalho partidário (PANEBIANCO, 2005). Sobre esse dado, podemos ver no Gráfico 5 abaixo:

Gráfico 5. Gastos com serviços técnicos e profissionais realizados pelo PSDB e PT do total de despesas (1996-2015)



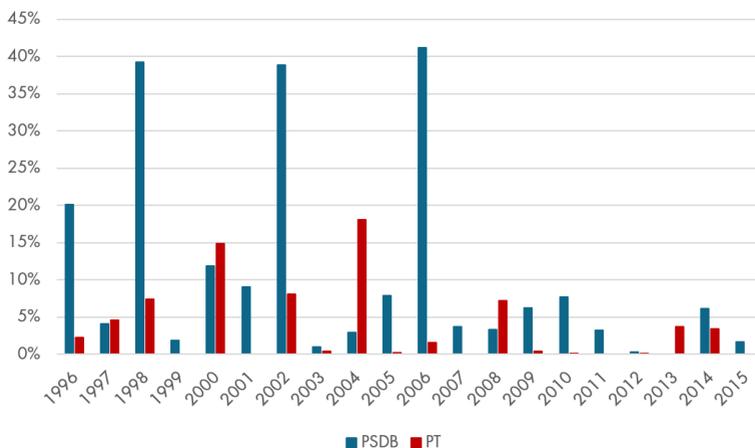
Fonte: elaboração própria a partir dos dados da prestação de contas anual dos partidos/Arquivo TSE.

Os partidos iniciam o período com menos de 5% alocados em serviços técnicos e profissionais, após há um aumento e se mantém em um padrão no PT, entre 6 a 10%. Não podemos afirmar que há aumento de serviços técnicos do PT, há no período, mas com diminuição

em seguida. No PSDB, há períodos que o partido alocou mais recursos como 2002 com 15%, em 2004, com 24% de serviços técnicos e de 12%-17% nos anos sem eleições, de 2007 a 2013.

Por fim, o último aspecto analisado é o gasto realizado com eleições. Os gastos eleitorais são aqueles aqui promovidos pela sede nacional do partido em campanhas, pesquisas de opinião, pessoal, alugueis e serviços voltados para eleições. Como esperávamos, há mais gastos com eleições no PSDB que no PT, sendo a média em anos eleitorais de 17% e 6%, respectivamente, conforme o gráfico 6 abaixo:

Gráfico 6. Gastos com eleições realizados pelo PSDB e PT do total de despesas (1996-2015)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados da prestação de contas anual dos partidos/Arquivo TSE.

O PSDB possui suas maiores proporções em 1996 (20%), 1998 (39%), 2002 (39%) e 2006 (41%), caindo posteriormente, em

patamares menores de 10% de 2007 a 2015. O partido gastava seus recursos possivelmente em disputas de nível nacional à presidência da república.

### 3. Discussão

A teoria de partidos políticos inicia-se formalmente em 1911, por meio da obra de Robert Michels, *Sociologia dos Partidos Políticos*, a qual serviu de base para pesquisas sobre organização e distribuição de poder no interior das agremiações. Michels, ao analisar o Partido Social Democrata alemão (SPD), concluiu que qualquer partido tende a desenvolver estrutura burocrática centralizada e oligarquização de sua direção.

Na década de 1950, Maurice Duverger, na obra *Os Partidos Políticos*, retomou a temática da natureza das organizações partidárias. Duverger foi o primeiro a tentar sistematizar a diversidade partidária pela elaboração de uma tipologia e a esboçar uma teoria geral dos partidos. Ele concluiu que tanto a origem do partido, quanto a sua ideologia devem ser usadas como variáveis explicativas na análise da organização, desenvolvimento e comportamento partidário. Entre os tipos construídos pelo autor destacam-se o partido de quadros e o partido de massa.

Nos anos 1960, a visão predominante na literatura de que os elementos centrais dos partidos de massa se universalizariam passa a ser questionada por Otto Kirchheimer, o qual desenvolveu o conceito de partido *catch-all*. Já em 1980, Angelo Panebianco retomou a preocupação com a organização partidária em um trabalho que combina, como variáveis para compreender-se o desenvolvimento organizativo dos partidos, o modelo genético e o grau de institucionalização das agremiações. A partir do seu quadro teórico, o autor levanta hipóteses explicativas para as transformações dos partidos

políticos e realiza uma importante requalificação do modelo de partido *catch-all*, o denominando de profissional-eleitoral, o qual teria maior especialização de trabalho interno, com o declínio da importância dos militantes e crescimento de profissionais especializados pagos pela organização. Além disso, os partidos gastariam mais com campanhas eleitorais para competir eleitoralmente por todo o eleitorado.

Em meados de 1990, Richard Katz e Peter Mair (1996) propuseram uma mudança de enfoque nos estudos partidários, na relação entre as agremiações e sociedade para as relações entre partidos e Estado. Eles também reivindicaram que o partido de massas já estava ultrapassado e havia sido superado. Os autores identificaram a emergência de um novo modelo de partido nas democracias contemporâneas, o partido cartel. Esse tipo de partido estaria mais próximo do Estado, em virtude do declínio da filiação e aumento da dependência dos recursos estatais aos partidos.

Mais recentemente, alguns autores reavaliaram a literatura a respeito dos tipos partidários, bem como os fatores responsáveis por provocar mudanças organizativas nas agremiações, como Steven Wolinetz (2002), o qual propôs que o estudo comparado de partidos políticos não foi capaz de gerar avanços teóricos relevantes nos últimos anos por se basear em tipos ideais incapazes de lidar com a multiplicidade de características que os partidos adquiriram após a chamada terceira onda democrática.

A partir dessa crítica, Wolinetz buscou elaborar uma nova tipologia, capaz de romper com as barreiras entre as tradições sociológica, funcionalista e organizativa no estudo dos partidos, possibilitando a comparação e a avaliação das agremiações tanto historicamente quanto em diferentes regiões. As novas tipologias partidárias são: *policy-seeking*, *vote-seeking* e *office-seeking*.

Nos últimos anos, David Samuels e Matthew Shugart (2010) contribuíram sobre como diferentes desenhos institucionais exercem influência à organização dos partidos políticos. Segundo os autores, a dominância da literatura europeia na área fez com que uma importante variável institucional, o sistema de governo, tenha ficado ausente das análises de organização partidária.

Por fim, o objeto da centralização e descentralização partidária ascendeu como variável na investigação de partidos. No caso em tela, analisa-se a centralização e descentralização dos partidos PSDB e PT.

Os estatutos dos partidos constituem uma fonte importante de análise destas organizações. No entanto, estes documentos formais podem constituir nada mais do que uma peça de ficção, como no caso da reforma estatutária do PSDB de 1999 (SCHAEFER, 2019, p.59).

Esta reforma teoricamente aumentou a centralização decisória, porém, a prática mostra o contrário, que era a de um PSDB consideravelmente descentralizado. O estatuto garantiu ao diretório e executiva nacionais a faculdade de ditar regras para as coligações estaduais, enquanto as municipais deveriam ser normatizadas pelas instâncias estaduais (ROMA, 2002, p.79-80).

Pelo que estipula o estatuto do PSDB, observa-se que: a) a divisão de poderes entre os escalões do partido deveria ser hierárquica e centralizada, de modo que o curso da ação partidária seria sempre informado às instâncias inferiores pelas instâncias superiores; b) deveria haver participação democrática de seus afiliados nos vários níveis, com aplicação institucional de poder de veto; c) deveria haver alguma forma direta de punição aos parlamentares que votassem em desacordo com a orientação das lideranças do partido; d) seus núcleos de base com atuação municipal deveriam viabilizar os vínculos

partidários com a sociedade e os movimentos sociais organizados, e seus membros deveriam ter algum tipo de militância em sindicatos e representações patronais (ROMA, 2002, p.79-80).

No entanto, a organização interna efetiva do PSDB é radicalmente distinta daquela prevista em seu estatuto e, no plano empírico, não é possível observar nenhum dos quatro pontos anteriormente citados. No que se refere à relação entre suas unidades e suas atividades internas, constatou-se que os diretórios municipais não enviaram aos diretórios estaduais nem as atas de registro das decisões tomadas pela respectiva Comissão Executiva, nem as listas de controle de entrada dos políticos que se filiaram ao partido (ROMA, 2002, p.79-80).

Os diretórios estaduais e municipais, por sua vez, também não se comunicaram com o diretório nacional, que é capaz de informar somente o nome e o endereço dos presidentes dos diretórios estaduais. E estas informações só estavam disponíveis porque aqueles diretórios estaduais que deixassem de enviá-la não teriam acesso ao fundo partidário distribuído pelo diretório nacional (ROMA, 2002, p.79-80).

O recrutamento do PSDB é descentralizado, onde os estados são as arenas principais, porém a cúpula nacional tem interferido em sua atuação. A composição dos órgãos nacionais é centralizada, onde os estados têm participação assegurada no DN, mas não no conselho e executiva nacionais. A convenção nacional privilegia estados mais fortes eleitoralmente, enquanto que no financiamento há média centralização, pois a cúpula nacional arrecada mais e há autonomia restrita para repasses (RIBEIRO, 2013).

As estratégias eleitorais possuem caráter descentralizado, isso porque há autonomia nos estados e municípios, por mais que nos últimos anos a cúpula nacional tem interferido com maior intensidade.

Em relação à hierarquia, a cúpula nacional vem intervindo progressivamente com maior rigor (RIBEIRO, 2013).

Os processos de escolha de candidatos e de deliberação sobre coligações continuam atribuídos às instâncias subnacionais dos partidos, garantindo, por si só, a manutenção de elevado grau de descentralização das estruturas, com especial concentração de poder nas seções estaduais. No entanto, nesse quesito, se o PT continua sendo o partido mais centralizado, o PSDB tem sinalizado no sentido da promoção de maiores níveis de articulação e centralização territorial (RIBEIRO, 2013, p.249)

Nas resoluções publicadas pelo PSDB no Diário Oficial da União verifica-se que em 2006 e 2010 a executiva nacional passou a normatizar as coligações estaduais e a interferir em algumas delas anulando decisões dos estados. Em 2008, a executiva nacional confiscou das seções estaduais a prerrogativa de aprovar coligações, apoios e lançamentos de candidaturas nos municípios com mais de 50.000 eleitores (RIBEIRO, 2013, p.249-250).

A cúpula do PSDB, assim, sinaliza para maior disposição de interferência sobre os rumos da legenda em estados e municípios, minorando a descentralização decisória. Já no PT as transformações têm operado em sentido inverso, rumo a uma maior descentralização. De um lado, a maior liberdade das seções subnacionais no tocante às coligações deriva da própria ampliação do leque de alianças nacionais do PT a partir de 2002; de outro, trata-se da concessão, por parte da cúpula nacional do partido, de maior autonomia decisória a estados e municípios com vistas à maximização da competitividade eleitoral em todas as esferas (RIBEIRO, 2013, p.249-250).

Em 2007, a liderança do PSDB incluiu a possibilidade de intervenção em virtude de desempenho político-eleitoral inadequado; no estatuto de 2011, foi acrescentado dispositivo que permite à

executiva nacional intervir sumariamente em diretórios e executivas de qualquer nível hierárquico, passando sobre os estados. Já no PT a centralização nacional da estrutura foi atenuada, a despeito da permanência das mesmas regras formais acerca das justificativas e dos procedimentos de intervenção e dissolução de órgão inferior pelo superior (RIBEIRO, 2013, p.251-252).

No PT o recrutamento possui média descentralização, isso porque os estados são as arenas principais, e a cúpula nacional já não interfere tanto. A composição dos órgãos nacionais (conselho, diretório nacional, executiva nacional) é centralizada, onde a eleição direta não garante representação regional.

Nesse partido privilegia-se estados com mais filiados e maior mobilização, enquanto que o financiamento é de forte centralização, afinal, a cúpula nacional arrecada mais, e repassa pouco aos estados. As estratégias eleitorais (coligações, lançamento de candidatos etc.) possuem menor centralização em comparação aos últimos anos, no entanto há também maior autonomia nas seções locais. Quanto às intervenções hierárquicas (dissolução de diretórios etc.) a cúpula nacional é cada vez menos interventora (RIBEIRO, 2013).

De acordo com Schaefer (2019, p.63-64) quanto mais longo o partido, menos recursos distribuídos. O tamanho dos partidos na Câmara dos Deputados e anos eleitorais tendem a representar mais valores distribuídos aos Diretórios Estaduais. Com mais recursos, os partidos tendem a maior distribuição. E, em anos eleitorais, a tendência é de dispersão de recursos. Partidos com candidaturas nacionais, presidente ou vice, tendem a distribuir menos 5% dos recursos do que os não possuem candidatos.

O perfil originário externo do PT, o caminho de oposição tomado desde o surgimento até a conquista do poder em 2002, a composição de seus órgãos dirigentes, e o arranjo intrapartidário,

constituem uma exceção no caso dos partidos brasileiros. Mesmo com a mudança das Executivas, o partido manteve o caráter centralizado nas finanças. Neste sentido, a centralização financeira da organização pode ter relação com seu perfil ideológico de esquerda (SCHAEFER, 2019, p.63-64).

A distribuição dos recursos do FP pelos partidos é mediada, no caso brasileiro, por fatores como: a força eleitoral das organizações, eleições, o tempo de existência dos partidos e a composição política de seus Diretórios Nacionais. Quanto mais parlamentarizadas os DNs maior a descentralização financeira dos partidos brasileiros. O PT, apesar de ser o maior destinatário de recursos públicos, aparece na nona posição em termos de descentralização financeira. Os resultados indicam que, no agregado, os partidos de esquerda distribuem menos recursos do que os de direita ou de centro (SCHAEFER, 2019, p.65). Segundo os nossos dados, o PT de fato transfere menos recursos que o PSDB, mas não em peso tão relevante. No que diz respeito aos gastos, podemos afirmar que o PT possui um comportamento que privilegia mais a estrutura e formação ideológica em nível nacional relativo ao PSDB.

#### 4. Considerações finais

Tivemos como objetivo no presente artigo analisar o comportamento de gastos da sede nacional do PT e PSDB ao longo de vinte anos. A partir da categorização: transferências, gastos com estrutura, gastos com formação político-ideológica, gastos com técnicos e profissionais e gastos eleitorais, analisamos os dados dos dois partidos, de 1996 a 2015.

Os resultados mostraram um aumento expressivo na renda dos partidos a partir de 2010, o que vai ao encontro da literatura de financiamento que evidencia uma explosão de gastos em

eleições recentemente (FISCH, 2019; ROEDER, 2020). Sobre os tipos de gastos, encontramos uma leve diferença entre o PT e o PSDB nas transferências de recursos. O PSDB inicia o período mais descentralizado que o PT, mas os dois acabam se encontrando no mesmo nível a partir de 2010. Já os gastos com estrutura, o PT despende de fato mais recursos com esse tipo de gasto em todo o período. Em formação político-ideológica, o PT também despende mais recursos que o PSDB, confirmando a nossa hipótese. Os serviços técnicos e profissionais são mais utilizados pelo PSDB. E, por fim, o PSDB também despende mais recursos com eleições que o PT, sobretudo em anos específicos como 1996, 1998, 2002 e 2006, o que confirma também a nossa hipótese. O PSDB parecia gerenciar os recursos eleitorais mais que o PT, que devia transferi-los aos diretórios estaduais, para que estes então financiassem as suas candidaturas. Nesse sentido, precisamos ponderar a estratégia descentralizada no partido de origem de quadros. No caso brasileiro, parece estar mais próximo de uma centralização decisória do que descentralização a outros níveis, como já identificado na literatura (RIBEIRO, 2013; ROMA, 2006). O comportamento dos dois partidos tem mudado ao longo do tempo, e em ambos os casos parece haver uma maior importância do partido a partir da década de 2010, passando um volume maior de doações por ele, corroborando os achados de Horochovski et al. (2016). Ademais, a análise dos tipos diferentes de gastos teve relação com os partidos de organizações e origens distintas.

## Referências

AMARAL, O. As Transformações Na Organização Interna Do Partido Dos Trabalhadores Entre 1995 e 2009. 2010.

AMARAL, O. Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade. *Opinião Pública*, v. 17, n. 1, p. 1–44, 2011.

1142 Origem, organização e gastos partidários: o comportamento do  
— PT e PSDB entre 1996-2015

BLUMENBERG, M. S. A comparative analysis of the spending structure of political parties. A comparative analysis of the spending structure of political parties. Anais...Provence: RC 20 PSA Meeting, 2015

BOLOGNESI, B. et al. Como os partidos distribuem o dinheiro: estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil. Colômbia Internacional, 2020.

BRASIL. LEI N. 9.096 de 19 de setembro de 1995. 1995.

CARTY, R. K. Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative. *Party Politics*, v. 10, n. 1, p. 5–24, 2004.

DUVERGER, M. Os Partidos Políticos. In: 6a. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1970. p. 465.

FERNANDES, I. F. DE A. L.; DANTAS, H. Fundações partidárias no Brasil comparada ações formativas e no mundo : funções em perspectiva e análise. Gramado, RS: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 2012

FISCH, A. T. V. The cost of elections: articles on the campaign expenditure for federal representatives in Brazil. [s.l.] Fundação Getúlio Vargas, 2019.

JACOB, M. S.; POLLEX, J. Party fragmentation and campaign spending: A subnational analysis of the German party system. *Party Politics*, n. May, p. 135406882110169, 2021.

KATZ, R. S.; MAIR, P. Cadre, catch-all or cartel? A rejoinder. *Party Politics*, v. 2, n. 4, p. 525–534, 1996.

KROUWEL, A. The catch-all party in Western Europe 1945-1990 A study in arrested development. [s.l.: s.n.].

MENEGUELLO, R. PT: A formação de um partido 1979-1982. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br>>.

NASSMACHER, K.-H. The Funding of Party Competition: Political Finance in 25 Democracies. Baden-Baden: Nomos, 2009.

PANEBIANCO, A. Modelos de Partido. Organização e poder nos partidos políticos. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2005.

RIBEIRO, P. F. Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005. [s.l.] Universidade Federal do Paraná, 2008.

RIBEIRO, P. F. Dos sindicatos ao governo: A organização nacional do PT de 1980 a 2005. 1. ed. São Carlos: EdUFScar, 2010.

RIBEIRO, P. F. Organização e poder nos partidos brasileiros: Revista Brasileira de Ciência Política, v. 10, n. 34, p. 225–265, 2013.

RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e Composição social: Um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. [s.l.: s.n.].

ROEDER, K. Dinheiro e organização: os sentidos das mudanças partidárias no Brasil (1996-2015). [s.l.] Universidade Federal do Paraná, 2020.

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

ROMA, C. Organizaciones de partido en Brasil: el PT y el PSDB bajo perspectiva comparada. América Latina Hoy, v. 44, p. 153–184, 2006.

ROMA, C. et al. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 49, p. 71–92, 2013.

SAMUELS, David; SHUGART, Matthew. Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior. Cambridge: CUP, 2010

SCHAEFER, B. M. Centralização nos partidos brasileiros: evidências a partir da distribuição do fundo partidário (2010-2016). Teoria & Pesquisa, v. 28, n. 2, p. 47–70, 2019.

SMULDERS, J.; MADDENS, B. Spending Levels of Political Parties: An Explanation Based on a Multilevel Analysis. Government and Opposition, p. 1–26, 2017.

## 1144 Origem, organização e gastos partidários: o comportamento do PT e PSDB entre 1996-2015

SMULDERS, J.; MADDENS, B. How and why do political parties differ in their spending patterns? An empirical analysis of expenditure on party payroll staff. *International Political Science Review*, 2018.

WEBB, P. D.; KEITH, D. Assessing the Strength of Party Organizational Resources: A Survey of the Evidence from the Political Party Database. In: SCARROW, S. E.; WEBB, P. D.; POGUNTKE, T. (Eds.). *Organizing Political Parties Representation, Participation, and Power*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

WOLINETZ, S. (2002). Beyond the catch-all party: Approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies. In J. Linz, J.R. Montero & R. Gunther (eds), *The future of political parties*. Oxford: Oxford University Press.

### Sobre os autores

#### Maurício Fontana Filho

Graduando em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional/UNINTER. E-mail: mauricio442008@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1347-8903>.

#### Renata da Silva Gomes

Graduanda em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Internacional/UNINTER. E-mail: srenatago@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2615-8661>.

