



## Linha 2, Subgrupo 2

*Prestação de contas e governança partidária*

**Leandro Luiz Cardoso (TRE-RJ)**

**Luís Alberto Paz Delgado Filho (TRE-SP)**

**Alexandre Velloso de Araujo (TSE)**

### 1. Apresentação

Um dos temas centrais da ciência política é a análise dos partidos políticos, considerados instituições indispensáveis para o funcionamento da democracia representativa. Uma divisão clássica do campo de estudos abrange três abordagens diferentes: a análise dos partidos e seus vínculos com o eleitorado, o estudo dos partidos e sua relação com o parlamento ou com o governo, e a investigação dos partidos enquanto organizações, com uma estrutura organizacional que contenha filiados (financiadores), dirigentes (gestão) e funcionários (administrativo).

Essa terceira vertente dos estudos sobre os partidos mereceu menos atenção pela ciência política. O grupo de pesquisa se dedicou ao aprofundamento desta discussão, a partir dos dados produzidos e organizados pela Justiça Eleitoral no Brasil.

Há várias formas de se avaliarem os partidos políticos, com uma visão sobre os aspectos organizacionais. Uma das fontes utilizadas pelos pesquisadores são as informações sobre os perfis dos filiados e dos dirigentes, e sua atuação dentro dos partidos. No Brasil ainda há poucos estudos sobre a filiação partidária e sobre a composição da direção dos partidos, apesar de a Justiça Eleitoral disponibilizar bancos de dados com informações valiosas para conhecer mais sobre a base e a elite dentro dos partidos.

Outra informação que atraiu a atenção dos cientistas políticos em pesquisas recentes diz respeito à estrutura organizacional dos partidos políticos, fazendo surgir as seguintes questões: como os partidos organizam seus processos decisórios e como se relacionam entre os diferentes âmbitos federativos? A fim de responder a essa questão, as diferentes modalidades de diretórios (permanentes ou provisórios) foram amplamente analisadas pelos cientistas políticos a fim de



se descrever as relações intrapartidárias entre diretórios nacionais, estaduais e municipais dos partidos.

Uma terceira fonte de informação relevante para descrever as organizações partidárias diz respeito à contabilidade das organizações partidárias. Sob essa ótica, é possível estabelecer as seguintes questões a serem respondidas: quantos recursos as organizações partidárias movimentam e de que forma movimentam, quais são as fontes de financiamento e quais são os principais gastos?

Diferentemente das contas eleitorais, cujos dados são organizados e disponibilizados pela Justiça Eleitoral desde as eleições de 2002, as contas anuais das organizações partidárias tiveram seus dados organizados e disponibilizados pela Justiça Eleitoral somente a partir do ano 2017. A novidade a partir desse ano é que todas as organizações partidárias no âmbito nacional, estadual e municipal prestam contas sobre as suas receitas e despesas ao longo de todo o exercício, cujos dados são disponibilizados em tempo real na internet.

Considerando a disponibilidade dos dados, o grupo entendeu que essas prestações de contas representam uma fonte importante de informação para avaliar o grau de institucionalização e organicidade dos partidos políticos, propondo-se a responder às seguintes questões: quais órgãos dos partidos políticos movimentam recursos significativos? Seriam somente os diretórios nacionais, ou também as organizações estaduais e municipais?

Enquanto o olhar da Justiça Eleitoral sobre as prestações de contas se concentra sobre questões da legalidade dos ingressos e gastos, a ciência política interpreta os mesmos dados como indicadores para avaliar o quanto os partidos nos estados e municípios apresentam alguma organicidade. Afinal, sem recursos é difícil que os diretórios mantenham uma estrutura básica.

Não somente o volume financeiro movimentado é um indicador para avaliar o grau de institucionalização dos partidos no âmbito local e regional. Um outro indicador para avaliar as organizações locais é a capacidade de cumprir com a obrigação de prestação de contas anual nas três esferas: nacional, estadual e local, surgindo a questão: quais diretórios entregam as suas prestações de contas dentro do prazo previsto pela legislação partidária, de forma a manter sua situação regular perante a Justiça Eleitoral para que possam lançar candidatos?

Finalmente podemos usar os dados da justiça eleitoral sobre a avaliação dessas prestações de contas como um terceiro indicador para avaliar a capacidade



organizacional dos diretórios locais dos partidos. A partir do julgamento das contas como aprovadas, aprovadas com ressalvas ou reprovadas, podemos avaliar o quanto as organizações partidárias são capazes de manter padrões mínimos de legalidade na gestão dos seus recursos que em grande parte são oriundos dos recursos do Estado, mas no âmbito local também contam com doações de filiados ou dirigentes.

Para concluir, o grupo apostou na possibilidade de usar os dados sobre as prestações de contas anuais dos partidos a partir de 2017 como uma fonte nova para avaliar a institucionalização e a organicidade dos partidos políticos no Brasil, complementando as análises que se apoiam em informações sobre filiados, dirigentes e modalidades organizacionais dos partidos brasileiros.

## 2. Metodologia

Após a recapitulação da discussão na ciência política sobre as organizações partidárias, o grupo mobilizou diferentes bancos de dados organizados pela Justiça Eleitoral para avaliar o grau de institucionalização dos partidos brasileiros por três lentes diferentes.

Primeiro, o grupo questionou qual a capacidade das diferentes organizações partidárias cumprirem com o requisito básico de prestar contas anualmente. No segundo passo, o grupo analisou em que medida essas prestações de contas mobilizam recursos significativos. No terceiro e último passo, o grupo usou os resultados da análise dessas contas para avaliar a capacidade dos partidos de gerenciar os recursos financeiros dentro de normas da contabilidade e padrões mínimos de legalidade.

Para tanto juntamos informações de um primeiro banco de dados sobre as organizações partidárias no âmbito nacional, estadual e municipal (quem deve prestar contas) com informações sobre o efetivo cumprimento dessa regra (quem presta contas no prazo e quanto declara ter recebido e gasto), complementando essas informações com dados sobre a avaliação dessas informações prestadas pela justiça eleitoral (análise das contas, resultando em aprovação ou reprovação).



### 3. Achados iniciais

Os primeiros resultados da análise se referem ao âmbito nacional e estadual. As duas tabelas a seguir mostram que as organizações partidárias, sob a lente das prestações de contas da sua movimentação financeira, apresentam um bom desempenho no âmbito nacional, observando-se o cumprimento do requisito mínimo de prestação de contas anuais dentro do prazo legal. Em média, 91% das organizações partidárias nacionais cumprem essa exigência. Verificamos ainda que 96% dos partidos informam algum valor significativo nessa prestação de contas considerando que existem vários casos de entrega de prestação de contas zeradas.

Quando mobilizamos a análise da Justiça Eleitoral sobre essas informações, verificamos que somente 14% das contas são aprovadas (sem ou com ressalvas). Isso significa que 86% das contas são reprovadas. Estes números demonstram que, em âmbito nacional, a gestão legal e contábil dos partidos é precária, podendo ser um indicativo da ausência de organicidade nestas agremiações. Cabe lembrar que esse balanço se refere somente ao universo reduzido das contas analisadas no momento da análise (que representa 24% do total das contas prestadas).

**Tabela 1:** As organizações partidárias nacionais vistas pela lente da prestação de contas anual

	NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES PARTIDÁRIAS NACIONAIS	% DE PARTIDOS PRESTANDO CONTAS DENTRO DO PRAZO	% DE PARTIDOS DECLARANDO RECEITAS E DESPESAS	% DE CONTAS ANALISADAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL	% DE CONTAS APROVADAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL
2017	35	91%	97%	51%	23%
2018	35	86%	97%	23%	20%
2019	36	92%	93%	14%	6%
2020	33	94%	98%	9%	6%
<b>Total</b>	139	91%	96%	24%	14%

Analisando as contas das organizações partidárias estaduais pela mesma lente, constatamos um padrão de capacidade organizacional mais reduzido. Somente dois terços dos partidos (67%) prestaram contas no prazo e três quartos



(76%) das organizações partidárias apresentaram contas indicando alguma movimentação financeira. (A diferença entre esses dois dados se explica pela possibilidade de prestação de contas atrasada, mas informando movimentação financeira.)

Quando analisamos o conteúdo das prestações de contas pela lente da Justiça Eleitoral, verificamos que somente 5% das contas foram aprovadas (com ou sem ressalvas). Isso significa que somente 1 em cada 20 prestações de contas apresenta os padrões mínimos de legalidade e lisura contábil, exigida pela justiça eleitoral, ou seja, quando descemos para o nível estadual, os partidos demonstram ter ainda menos organicidade, se comparados aos diretórios nacionais. Novamente a interpretação desse dado deve levar em conta que ele se baseia somente em uma pequena amostra (18%) de contas analisadas. O quadro pode mudar quando todas as contas estiverem analisadas.

**Tabela 2:** As organizações partidárias estaduais vistas pela lente da prestação de contas anual

	NÚMERO DE ORGANIZAÇÕES PARTIDÁRIAS ESTADUAIS	% DE PARTIDOS PRESTANDO CONTAS DENTRO DO PRAZO	% DE PARTIDOS DECLARANDO RECEITAS E DESPESAS	% DE CONTAS ANALISADAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL	% DE CONTAS APROVADAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL
2017	957	65%	70%	48%	18%
2018	962	59%	78%	20%	1%
2019	943	74%	74%	2%	0%
2020	880	72%	81%	0%	0%
<b>Total</b>	<b>3742</b>	<b>67%</b>	<b>76%</b>	<b>18%</b>	<b>5%</b>

Esclarece-se que cabe ainda replicar a mesma análise para as prestações de contas das organizações partidárias no âmbito municipal.

O grupo espera que esse retrato da institucionalização dos partidos brasileiros pela lente das finanças partidárias revele também o quanto a organicidade dos partidos depende do tamanho dos municípios. Também será interessante analisar em que medida há variações entre as regiões do país. Finalmente é possível vincular a discussão sobre as diferentes modalidades organizacionais dos partidos brasileiros (organizados como diretórios ou



comissões provisórias) com a questão da sua capacidade de gestão dos recursos. Essas questões serão abordadas na fase final do projeto.

## Referências

BOLOGNESI, Bruno. “Organização partidária: modelos de análise e novas agendas”. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 95/2 (2021).

BRAGA, Maria do Socorro, e Jairo Pimentel Jr. “Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012”. *Cadernos Adenauer*, no XIV (30 de julho de 2013): 13–36.

BRAGA, Maria do Socorro SOUSA, Rodrigo Rodrigues-Silveira, e Tiago Borges. “Organización, territorio y sistema partidario: difusión territorial de la organización de los partidos y sus potenciales impactos sobre la estructura del sistema partidario en Brasil”. *América Latina Hoy* 62, no 0 (2012): 15–45–45.

BRAGA, Maria do Socorro Sousa, e Bruno Wilhelm Speck. “Lentes teóricas dos estudos sobre o Sistema de Representação Política Brasileiro”. Em *As teorias e o caso*, organizado por Mariana Batista, Rogério Arantes, e Edinaldo Ribeiro, 59–98. Santo André, SP: EdUFABC, 2021.

GUARNIERI, Fernando. “A Força dos Partidos ‘Fracos’”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais* 54, no 1 (2011): 235–58. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000100007>.

GUARNIERI, Fernando, Paulo Peres, e Paolo Ricci. “Os partidos no estado federativo: uma abordagem organizacional”. Em *Governadores e Assembleias Legislativas: Instituições e Política nos Estados Brasileiros*, organizado por Fabrício Ricardo de Limas Tomio e Paolo Ricci, 103–25. São Paulo: Alameda Editorial, 2018.

GUIMARÃES, Andre Rehbein Sathler, Malena Rehbein Rodrigues, e Ricardo de João Braga. “A Oligarquia Desvendada: Organização e Estrutura dos Partidos Políticos Brasileiros”. *DADOS - Revista de Ciências Sociais* 62, no 2 (2019).



MAUERBERG JUNIOR, Arnaldo. "A Organização Partidária no Brasil: o Caso das Comissões Provisórias". *Revista Política Hoje* 22, no 1 (2013).

RIBEIRO, Pedro Floriano. "Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos". *Revista Brasileira de Ciência Política*, no 10 (2013): 225–65.

SILVA, Bruno Mitio Assano. "A organização partidária nos municípios brasileiros". Dissertação de Mestrado, FGV-SP, 2017. <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18193>.