

XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política

31 de julho a 3 de agosto de 2018, Curitiba - PR

Área Temática: Eleições e Representação Política



**ESTRUTURAS DECISÓRIAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS: UMA
ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO PFL/DEM, PMDB, PSDB E PT**



Doutorando pelo Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política - PPGPol
Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Estruturas Decisórias dos Partidos Políticos Brasileiros: uma análise da distribuição de poder no PFL/DEM, PMDB, PSDB e PT

Resumo

O objetivo deste trabalho é analisar a distribuição de poder no PFL/DEM, PMDB, PSDB e PT, à luz da tipologia de partidos hierárquico, estratárquico e federação desenvolvida por Bolleyer (2012). A tarefa analítica será identificar os parâmetros de distribuição de autoridade no interior dos partidos, tendo como questão-problema saber se o poder de decisão permanece sob o controle central (hierárquico) ou é disperso entre as unidades territoriais da organização (estratarquia ou federação). Com base na tipologia indicada, aventamos a hipótese de que o formato organizacional desses partidos pode ser classificado com base em um *continuum* de concentração/dispersão do poder, donde supomos que: o PT é mais centralizado, logo, classificado como hierárquico, o PFL/DEM e o PSDB, com estruturas razoavelmente descentralizadas, seriam estratarquias e o PMDB, o mais descentralizado, como federação. O recorte dos casos leva em conta a relevância desses partidos para o atual sistema partidário brasileiro, posto que estão entre os mais antigos e bem estruturados organizacionalmente. Como forma de medir o modelo proposto, direcionamos o foco para a questão da centralização decisória entre os diferentes níveis partidários. Metodologicamente, realizamos um estudo exploratório e descritivo que consiste basicamente em avaliar a extensão da centralização decisória entre os níveis regional e nacional dos partidos com base em literatura secundária, dados do TSE, documentos e sites dos partidos. Com algumas exceções, os achados sustentam a hipótese de que as distintas dinâmicas organizacionais desses partidos podem ser sistematizadas dentro das respectivas categorias.

Palavras-Chaves: Partidos Políticos; PFL/DEM; PMDB; PSDB; PT.

Introdução

Partidos políticos não são organizações monolíticas. O modo como, os partidos que funcionam em países federativos replicam os padrões multiníveis em seu organograma partidário, tem importantes consequências sobre o seu desenvolvimento organizativo e funcionamento interno¹. No Brasil, os partidos devem possuir caráter nacional (não são permitidos partidos regionais²), tendo o federalismo um impacto substantivo na organização deles, que reproduzem as estruturas federativas por meio de organizações multinível. Dependendo da forma como os partidos respondem à descentralização, lograriam uma maior ou menor coesão interna. Nessa dinâmica, os partidos podem arrefecer os conflitos internos entre os diferentes níveis organizacionais adaptando suas estratégias às diferentes unidades territoriais.

A literatura tradicional sobre os partidos políticos focalizou-se, principalmente no plano nacional, como mais importante unidade de análise (DESCHOUWER, 2006; DUVERGER, 1970; SARTORI, 1982), estreitamente vinculada à noção de que a tendência ao incremento da especialização do trabalho teria levado obrigatoriamente a uma hierarquização/oligarquização dos partidos (MICHELS, 1982). Dentro desse quadro, os imperativos da eficiência organizacional e eleitoral conduzem, inevitavelmente, ao monopólio do poder no núcleo duro da organização.

Em contraste com esse controle hierárquico, a noção de dispersão do poder, posta à tona por trabalhos mais recentes, se volta para a infraestrutura partidária organizada em diversos níveis, que preservam espaços de autonomia contra a intervenção unilateral (CARTY, 2004; BOLLEYER, 2011). A tese da especialização do trabalho de Michels ganha novo significado quando pensada que a divisão funcional do poder se mostra mais eficiente para a disputa eleitoral³. Katz e Mair (1995) introduzem o conceito de *estratarquia* (*stratarchy*) para avaliar o balanço entre autonomia e controle intrapartidários. Tal modelo nasce dos parâmetros do partido cartel e é precisamente constituído para garantir às elites locais e centrais relativa independência uma da outra para administrar os seus próprios processos⁴.

¹ Os partidos podem participar de eleições em apenas um – regional ou nacional - ou em ambos os níveis do sistema (DESCHOWER, 2006; FABRE, 2010).

² A legislação eleitoral (LPP 9.096) “só permite partido de caráter nacional, que comprove o apoio de pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.” (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015 – Minirreforma Eleitoral) (Art. 7, § 1º).

³ O modelo de partido profissional-eleitoral de Panebianco (2005) enfatiza a necessidade de técnicas profissionalizadas de mobilização eleitoral.

⁴ Com efeito, Eldesveld (1964) foi quem primeiro desenvolveu o conceito de “estratarquia” ao estudar os partidos políticos norte-americanos altamente descentralizados.

Neste trabalho, propõe-se examinar, de modo exploratório, as esferas de decisão das quatro principais legendas brasileiras, PFL/DEM, PMDB, PSDB e PT, a partir das suas estruturas organizacionais. A escolha dos partidos leva em conta sua relevância para o atual sistema partidário brasileiro, visto que estão entre as legendas mais antigas e bem estruturadas organizacionalmente, capilarizados em todos os Estados.

Metodologicamente, realizamos um estudo exploratório e descritivo que consiste basicamente em avaliar a extensão da centralização decisória entre os níveis regional e nacional dos partidos com base em literatura secundária, dados do TSE⁵, estatutos e sites dos partidos. A problemática do trabalho especula sobre a distribuição de poder dentro do partido, decorrente das noções de “oligarquia” (MICHELS, 1982) e “estratarquia” (CARTY, 2004; BOLLEYER, 2011).

Aplicando tais noções, a questão é determinar em que medida os múltiplos níveis territoriais, intrínsecos ao federalismo, são reproduzidos no interior dos partidos. Tais noções se expressam dentro das organizações partidárias em termos de centralização-descentralização das decisões. No recorte analítico, incluímos apenas as principais legislações partidárias brasileiras (Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) de 1971 e a Lei nº 9096/95) e o surgimento dos partidos, contudo não cobrimos detalhadamente todo esse período devido a limitações de diversas ordens, por isso, o foco se concentrou em dados e documentos mais recentes. Isso posto, o problema-chave é saber se o poder de decisão, dentro dos partidos, permanece sob o controle organizacional central (hierárquico) ou é disperso entre as unidades territoriais do partido (estratarquia ou federação)? Com base na tipologia proposta por Bolleyer (2011), aventamos a hipótese de que o formato organizacional desses partidos pode ser classificado com base em um *continuum* de concentração/dispersão do poder, donde supomos que: o PT é mais centralizado, logo, classificado como hierárquico, o PFL/DEM e o PSDB, com estruturas razoavelmente descentralizadas, seriam estratarquias e o PMDB, o mais descentralizado, como federação.

A tipologia de Bolleyer (2011) sistematiza as distintas dinâmicas de funcionamento dos partidos - leia-se, captura o nível principal de resolução de conflitos - conforme esses três tipos: o modelo hierárquico é baseado na centralização do poder conformada por uma estrutura decisória estabelecida do “topo para a base” (*top-down*) entre as esferas nacional e estadual/local. O modelo federal é caracterizado pela dispersão do poder, cuja estrutura descentralizada se desenvolve “da base para o topo” (*bottom-up*) conferindo maior capacidade de intervenção às elites regionais no nível nacional. Já a estratarquia seria um modelo intermediário entre ambos, porque preserva a dispersão de poder combinando mútua

⁵ Tribunal Superior Eleitoral.

autonomia nacional e regional. Baseado nessa tipologia e nos estudos de caso sobre os partidos brasileiros, supõe-se que:

* o PMDB concentraria um alto grau de autonomia e influência dos líderes estaduais, sendo melhor qualificado como uma federação de líderes partidários (FERREIRA, 2002);

* o PT, por contar com maiores graus de articulação e participação das instâncias partidárias, seria tendencialmente mais centralizado e hierárquico (KECK, 1991; MENEGUELLO, 1989);

* enquanto o PFL/DEM e PSDB, concebidos dentro do Parlamento, concentrariam maior autonomia decisória nas lideranças, convergindo para uma estrutura interna descentralizada baseada numa estratarquia (FERREIRA, 2002; ROMA, 2002; TAROUCO, 2002).

PFL/DEM, PMDB, PSDB e PT são tradicionais forças políticas do país com forte presença em todos os níveis de governo - federal, estadual e municipal -, e em postos-chave da burocracia estatal. Pós reforma partidária de 1979, foi fundado o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 1980, como sucessor do MDB, partido de oposição consentida durante o regime militar. O partido chegou a lançar candidatos à presidência, mas as duas vezes que ascendeu ao posto foi por meio de vices - José Sarney (1985) e Michel Temer (2016). Também em 1980 foi criado o Partido dos Trabalhadores (PT), como partido de oposição, por setores sociais articulados em torno do chamado “novo sindicalismo”, que buscavam a incorporação na arena político-institucional. Em 2002, o partido chega à presidência com Lula que emplaca um segundo mandato (2006), e a eleição (2010) e reeleição (2014) de Dilma Rousseff, que sofreu *impeachment* em agosto de 2016. Já o Partido da Frente Liberal (PFL) foi fundado em 1985 por uma dissidência do PDS (ex-ARENA, partido dos Militares) e, desde o surgimento, contou com posições no governo sendo partícipe dos governos do PMDB e PSDB. Passou para a oposição com a eleição de Lula, em 2002, e pela reformulação da legenda em 2007, passando a se chamar Democratas (DEM). Enquanto o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) nasceu em 1988, de uma cisão do PMDB, em meio aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, formada por uma ala mais progressista que se autodeclarava social-democrata ligada, sobretudo, a políticos paulistas. O partido esteve na presidência em dois mandatos com o sociólogo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002).

Abordar a organização interna dos partidos, levando em conta a forma como coordenam suas ações em sistemas multiníveis, é uma chave para entender a correlação de forças internas em cada partido e, naturalmente, um indicador do grau de controle da coalizão dominante sobre as zonas de incerteza. Por zonas de incerteza, entendemos o conjunto de

atividades vitais para o funcionamento e a sobrevivência da organização (PAENBIANCO, 2005)⁶.

Para compreender como se distribuem as competências e a gerência da direção⁷ desses partidos, tomamos suas características organizativas como variáveis dependentes de três fatores: 1) a origem dos partidos, tem um efeito de *path-dependence* sobre o desenvolvimento da estrutura organizacional (DUVERGER, 1970, PANEBIANCO, 2005); 2) a seleção de candidatos avalia a delegação de poderes entre a direção nacional e as seções estaduais por meio do grau de inclusividade e centralização do processo (RAHAT; HAZAN, 2001); 3) e a capilaridade territorial tomada como um indicativo da distribuição de poder entre os diferentes níveis do partido⁸. A organização municipal pode ajudar a detectar o grau de centralização do poder da direção nacional sobre as unidades territoriais subnacionais dos partidos, no sentido de que, quanto maior o número de comissões provisórias, mais centralizado é o controle das Executivas hierarquicamente superiores (GUARNIERI, 2011).

Para a realização dos objetivos, este texto está estruturado da seguinte maneira: na próxima seção, serão apresentadas as regras externas e internas e seu impacto sobre a organização dos partidos em tela. Na terceira seção, serão abordadas a origem dos partidos políticos e suas possíveis consequências para o desenho organizacional. Na quarta, será examinado o processo de seleção de candidatos, atentando, mais precisamente, para os graus de inclusão e centralização dos selecionadores. Na quinta, verificaremos a relação entre a capilaridade territorial e a extensão da autonomia partidária na esfera local/nacional. Por fim, sintetizaremos os achados nas considerações finais.

Como os partidos brasileiros se organizam: regras externas e internas

A organização dos partidos não é produto apenas da ação de elites políticas. Partidos também são formados pelo contexto histórico e pelo ambiente institucional em que operam (ALDRICH, 1995). No Brasil, até 1995, os partidos tiveram sua estrutura interna conformada pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) de 1971⁹, cuja legislação rígida os tornava muito semelhantes – à exceção do PT. A estrutura partidária referendada pela LOPP

⁶ Panebianco (2005, p.66) identifica a existência de seis zonas de incerteza de um partido, a saber: “competência, a gestão das relações com o ambiente, as comunicações internas, as regras formais, o financiamento da organização e o recrutamento.”

⁷ A direção partidária corresponde à coalizão dominante, que controla recursos chave da organização (“zonas de incerteza”) mais precisamente, os membros que formam a Comissão Executiva Nacional (GUARNIERI, 2011).

⁸ É consagrado na literatura recente que a proporção de comissões provisórias em detrimento de diretórios nos partidos seria um indicativo da capacidade de intervenção das instâncias superiores nas inferiores (GUARNIERI, 2011; BRAGA et al. 2012; RIBEIRO, 2013).

⁹ Lei n. 5682/1971.

estabelecia o desenho institucional básico que os partidos deveriam possuir, o que levava ao engessamento organizacional e à padronização das estruturas partidárias. Por outro lado, replicava a estrutura federativa do Estado na organização dos partidos, tornando-os mais descentralizados. Mesmo com a autonomia organizativa concedida aos partidos pela promulgação da nova Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096) de 1995, eles continuaram se organizando nos três níveis federativos – federal, estadual e municipal (FERREIRA, 2002; RIBEIRO, 2013).

Como mostra Guarnieri (2011), a organização interna dos partidos e os seus órgãos de deliberação seguem a divisão federativa, estruturada em diretórios nos níveis municipal, estadual e nacional, cujos órgãos mais importantes são os de deliberação (convenções) e de direção (diretórios e comissões executivas). Formalmente, as instâncias nacional e subnacionais dos partidos são concebidas da “base para o topo”, isto é, do nível municipal ao nacional. Na prática, as instâncias superiores podem intervir nas hierarquicamente inferiores (GUARNIERI, 2011).

De acordo com Ribeiro (2013), os partidos brasileiros foram promovendo alterações estatutárias no sentido de uma maior centralização decisória na cúpula dirigente das legendas (arrefecendo a fragmentação federativa). Por meio de reformas estatutárias estratégicas, a face pública dos partidos – mormente formada por detentores de cargos públicos – passa a dominar as principais instâncias de direção partidária. Destarte, a transferência de prerrogativas dos diretórios para as comissões executivas converteu-as na principal instância decisória - tal como se sucedeu nos partidos em tela, sob as justificativas de que um órgão mais enxuto daria maior agilidade na deliberação das decisões e da necessidade de preservar a coesão interna (FERREIRA, 2002, RIBEIRO, 2013; 2014). A tabela 1 apresenta as características organizacionais dos partidos segundo os Estatutos Partidários.

Tabela 1: Características organizacionais presentes nos Estatutos Partidários

	PFL/DEM	PMDB	PSDB	PT
Composição dos Órgãos Partidários: Membros natos	Comissões Executivas: Os líderes partidários e do Legislativo são membros natos nos respectivos legislativos Estatuto do DEM (2007, Arts. 52, 55, 57).	Diretórios: Adota critérios regionais na composição do DN* e do Conselho Nacional. Muitos membros natos. (FERREIRA, 2002; RIBEIRO, 2013). Estatuto do PMDB (2018, Arts 68, 72-75).	CEs: Os líderes das bancadas parlamentares e o presidente da fundação são membros natos. Estatuto do PSDB (2015, Arts. 64, 85, 102).	Primazia das executivas (sobretudo da nacional), com forte hierarquia interna. Não há membros natos. (MENEQUELLO, 1989; RIBEIRO, 2010). Estatuto do PT (2017, Art. 78, 106, 117).
Intervenções Hierárquicas	Forte centralização: As executivas podem intervir nos órgãos inferiores; predominância de comissões provisórias. Estatuto do DEM (2007. Art. 34, 65-67, 100-101).	Descentralização: Os diretórios estaduais e o Conselho Nacional decidem sobre as intervenções locais. Estatuto do PMDB (2018, Arts. 74, 84).	Centralização: Prerrogativas de intervenção/veto dos órgãos superiores sobre os inferiores; quantidade razoável comissões provisórias Estatuto do PSDB (2015, Arts. 44-48, 65; 131; 136-138);	Centralização: Órgãos de direção dotados de mecanismos de intervenção nos hierarquicamente inferiores; baixa proporção de comissões provisórias. Estatuto do PT (2017, Arts. 17-18, 247)

Fonte: Elaboração própria a partir dos estatutos partidários e da literatura.

*Ao contrário do PFL/DEM e do PSDB – cujas executivas substituíram os diretórios em prerrogativas – no PMDB, os diretórios mantiveram - e ampliaram - as prerrogativas em relação aos da executiva (RIBEIRO, 2013).

Como salienta Van Biezen (2000), a ocupação de “*ex officio*” e detentores de cargos públicos nos órgãos dirigentes funcionaria para arrefecer as tensões entre a face externa e interna, sendo vital para preservar a coesão partidária e evitar a debandada dos seus quadros. Assim, como se vê nos estatutos e na bibliografia, o PFL/DEM e o PSDB asseguram a presença de “membros natos” em todos os seus órgãos de direção. Os estatutos do PMDB e do PT não fazem referência direta à presença de membros natos, no entanto, em nenhum dos partidos o estatuto apresenta óbices à participação de parlamentares nas suas executivas. Aliás, seus líderes nas bancadas legislativas preservam sua condição de membros natos. Em geral, todos os partidos incorporam seus membros parlamentares nos órgãos de representação partidária. Apesar da regulamentação estatutária subordinar as

bancadas¹⁰ parlamentares aos executivos partidários, a predominância dos detentores de cargos públicos nos órgãos decisórios reforça a posição de liderança que eles desempenham dentro do partido. Uma possível explicação para o peso dos políticos eleitos nos postos de mando na cúpula dos partidos pode ser encontrada no modelo genético de cada partido (PANEBIANCO, 2005). Nesse sentido, nos partidos de origem interna, há um domínio da face pública desde a fundação, enquanto os partidos de origem externa são mais permeáveis a setores da sociedade civil organizada (DUVERGER, 1970).

Um segundo aspecto que merece destaque é que os órgãos de direção partidária são dotados de mecanismos de intervenção nas esferas hierarquicamente inferiores. Basicamente, em todos os partidos, as justificativas para as intervenções são as mesmas: violações programáticas, manutenção da linha partidária, reorganização financeira, regulamentação de coligações e alianças. Adicionalmente, o estatuto tucano prevê a intervenção do Presidente da Comissão Executiva Nacional em caso de “gravidade e urgência”¹¹.

Outra possibilidade de intervenção pode ser observada pelo tipo de organização que cada partido possui. Assim, a quantidade de comissões provisórias e diretórios serve como um indicador da centralização do processo decisório. As comissões provisórias têm sido mobilizadas pelos dirigentes partidários para centralizar o controle das legendas, isso porque podem ser nomeadas e destituídas discricionariamente pela direção do partido. Já os diretórios, por outro lado, possuem maior autonomia jurídica contra intervenção das executivas superiores. Nesse sentido, é possível considerar que, quanto maior o número de comissões, mais centralizado será o controle das Executivas superiores, assim como, inversamente, maior proporção de diretórios significa maior descentralização das organizações partidárias subnacionais frente ao controle das Executivas hierarquicamente superiores - Nacional, Estaduais e Municipais (GUARNIERI, 2011).

No PFL/DEM e no PSDB, as reformas estatutárias, realizadas por suas lideranças, elevaram a concentração de poderes na cúpula do partido. No caso do PFL/DEM, compete à Comissão Executiva Nacional “dirigir as atividades partidárias, em toda a sua plenitude” (FERREIRA, 2002, p.196). Já o PSDB, possui uma estrutura organizacional com poucas instâncias de veto, viabilizando, ao mesmo tempo, a concentração de poder nas lideranças e a autonomia dos diretórios para tomada de decisões locais (ROMA, 2002, p.74). O PT tem se aproximado das práticas internas dos outros partidos, centralizando as decisões na Executiva Nacional do partido (RIBEIRO, 2010; 2013), enquanto o PMDB, devido tanto a sua origem

¹⁰ Estatuto do PT (2017, Art. 247 - III); Estatuto do DEM (2007, Art. 100 - e); Estatuto do PSDB (2015, Art. 136 - V); Estatuto do PMDB (2018 Art. 61 - IV).

¹¹ Estatuto do PSDB (2015, Art. 136 -A).

como sua trajetória histórica, desponta como o partido mais descentralizado, cuja autonomia é reconhecida formalmente no seu estatuto¹².

A Origem dos Partidos

Autores como Duverger (1970) e Panebianco (2005) destacam o peso da fase fundacional do partido sobre o seu desenvolvimento organizacional. Trata-se de uma premissa do neo-institucionalismo histórico segundo o qual o formato organizacional é moldado pela sua trajetória histórica, seguindo mecanismos de *path dependence* e retornos crescentes (PIERSON, 2004). Tal postulação encontra ressonância no modelo genético de Panebianco (2005), para quem os partidos são bastante resistentes à mudança organizacional. Ainda, diferenças entre as organizações partidárias, quanto ao grau de envolvimento (em sentido ascendente) e influência (em sentido descendente) intrapartidária, estariam associadas a cada modelo genético. Por conseguinte, pela análise da gênese organizacional, é possível observar se o perfil e as estratégias das elites acabaram por conformar diferentes dinâmicas de distribuição do poder dentro de cada organização.

Acerca da origem dos partidos, data, forma e local, é apresentado na tabela 2. No caso do PMDB, é o mais longevo entre os partidos do atual quadro partidário brasileiro. Tem sua origem no MDB, partido criado para fazer oposição consentida ao regime militar, sendo (re)fundado para se enquadrar a Reforma Partidária de 1979. Enquanto único canal oposicionista, o MDB comportou diversas tendências dentro do partido, legando ao PMDB uma heterogeneidade interna que o acompanhou ao longo da sua trajetória, contribuindo para a formação de uma estrutura organizativa descentralizada, construída principalmente em torno de interesses regionais desassociados, que funcionam mais como uma confederação de líderes regionais. (FERREIRA, 2002; KINZO & SILVA, 1996; RIBEIRO; FABRE, 2016).

O PFL/DEM foi fundado em 1985 por uma dissidência de políticos do PDS, contrários à candidatura de Paulo Maluf à sucessão presidencial do Gen. Figueiredo via eleição indireta no Colégio Eleitoral. À medida que a transição avançava, os dissidentes pedessistas se colocavam em oposição ao PDS, procurando se desvencilharem da imagem de “sócios do regime” ao mesmo tempo em que continuavam atrelados ao governo. Logo, “o novo partido que estavam formando poderia assim se valer das condições criadas para o novo governo sem desperdiçar os recursos políticos trazidos do governo militar.” (TAROUCO, 2002, p.142).

¹² A preservação da autonomia regional é assegurada no próprio estatuto, que autoriza as convenções estaduais a “adaptar as diretrizes partidárias” a cada Estado. Estatuto do PMDB, 2018, Art. 78 - I.

Desde a sua origem, o PFL/DEM teve participação nos governos, contando, de saída, com recursos governamentais para seu desenvolvimento.¹³

O PSDB também tem uma origem intraparlamentar, sendo fundado em junho de 1988, em meio aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, por um grupo de parlamentares do PMDB que se autodeclarava “a ala mais progressista e à esquerda deste partido” (ROMA, 2002, p.72). Segundo Roma (*ibid.*), a fundação do PSDB deve-se, em maior medida, à adoção de estratégias pragmático-eleitorais do que a questões ideológicas. Por um lado, esse grupo de políticos experientes em cargos eletivos viu-se excluído dos cargos governamentais e do processo de sucessão presidencial, por outro, a abertura de um nicho eleitoral de centro, resultante do crescente desprestígio do governo Sarney, significava que apenas por outro partido encontrariam a oportunidade de acesso ao governo federal. Com esse antecedente, desde sua fundação, o PSDB esteve ligado ao Estado.¹⁴

Quanto ao PT, surgiu como um partido inovador, destoando daqueles que prevaleceram durante o processo de transição democrática brasileira. Boa parte da inovação do partido se deve a sua formação extraparlamentar. Criado no fim da década de 1970, em meio às greves do ABC Paulista, contou com a participação de vários setores da sociedade civil organizada, voltado para canalizar institucionalmente a representação política dos trabalhadores. Outro diferencial do partido foi o seu desenho organizacional que permitia a participação das bases no processo decisório por meio das pré-convenções e dos *núcleos de base*, assegurando, assim, condições para o exercício da democracia interna (KECK, 1991; MENEGUELLO, 1989). Por isso, é geralmente qualificado como sendo o único partido de massa – no sentido duvergeriano - constituído na experiência partidária brasileira.

Van Biezen (2000) já havia observado que muitos partidos desenvolvidos em novas democracias têm uma origem institucional ao invés de societal. Assim, desde o início da organização, os políticos eleitos assumem uma posição protagônica nos órgãos de direção partidária. A exceção a essa regra entre os partidos políticos brasileiros é o PT, que possui uma formatação originária distinta, cuja intensa articulação interna implicava uma estrutura mais inclusiva e representativa, contudo, organizada de forma hierárquica (KECK, 1991; MENEGUELLO, 1989)..

¹³ Já na sua fundação, “entre os primeiros signatários do PFL estavam 5 governadores, 14 senadores e 77 deputados federais.” (TAROUÇO, 2002, p.142).

¹⁴ Ao todo, a fundação do partido contou com quarenta e oito parlamentares, sendo quarenta deputados e oito senadores (ROMA, 2002).

Tabela 2: Forma e local de Origem dos Partidos

Data, forma e local de origem dos Partidos	
PT	1980 (recém criado, externa)
PMDB	1980 (evolução de partido pré-existente, interna)
PFL/DEM	1985 (cisão, interna)
PSDB	1988 (cisão, interna)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos critérios indicados por Bolleyer (2011).

A Seleção de candidatos

Ser incluído na lista de candidatos é um dos principais tipos de incentivos seletivos oferecido pelos partidos para seus membros, já que antes de passar pelo “filtro” das urnas, os candidatos têm que passar pelo “filtro” partidário, o que torna a seleção de candidatos um momento crucial nas disputas intrapartidárias e um ponto-chave para entender como se dá a distribuição de poder interno. Partidos que disputam eleições em sistemas políticos multinível têm a oportunidade de se organizarem em diversos níveis para o lançamento de candidaturas (THORLAKSON, 2009). No caso brasileiro, a seleção pode contar com o envolvimento de três esferas partidárias (municipal, estadual e nacional). Essa análise se concentra sobre a seleção dos deputados federais. Como é sabido, no Brasil, a composição das listas de candidatos segue uma lógica formal (que consta nos estatutos) e informal (que ocorre por trás dos bastidores dos partidos). Por uma questão de conveniência, limita-se à análise das normas prescritas nos estatutos.

Para fins de análise, duas dimensões são consideradas: os graus de inclusão do *selectorate* e de centralização (RAHAT; HAZAN, 2001). A inclusão do *selectorate* concerne à participação de quem seleciona os candidatos, de modo que no sentido mais inclusivo, todo o eleitorado participa da seleção de candidatos (em primárias abertas) e nos mais exclusivos, seleção é realizada por poucos, ou mesmo por um único líder. Quanto ao grau de centralização, nos partidos descentralizados, a seleção dos candidatos é feita pelas subestruturas regionais/locais e, nos mais centralizados, o poder de decisão está concentrado nas instâncias nacionais dos partidos. Começando pela inclusão, no caso do Brasil, a filiação partidária é uma exigência para que os postulantes se lancem à disputa eleitoral, o que confere aos partidos o monopólio da seleção dos candidatos. Seguindo a Reforma Eleitoral de 2015¹⁵, tanto o PFL/DEM como o PSDB e o PMDB exigem que seus candidatos estejam

¹⁵ Lei n. 13.488/2017 art. 9 (de acordo com a reforma eleitoral mais recente).

filiados ao partido por seis meses antes do pleito¹⁶. O PT, além da exigência de seis meses de filiação, impõe ainda mais restrições aos filiados que desejam se lançar candidatos, como contribuição financeira, compromisso partidário e aprovação da direção ou de parte dos membros (BRAGA, 2008).¹⁷

Do lado de quem¹⁸ escolhe, a legislação eleitoral estabelece que as convenções¹⁹ partidárias são os órgãos destinados para a escolha/homologação dos candidatos a deputado federal²⁰. No mais, a lei concede autonomia decisória às organizações na condução do processo. No PFL/DEM, PMDB e PSDB, compete às convenções estaduais definirem os candidatos às eleições proporcionais e majoritárias no âmbito do Estado²¹. Integram as suas convenções estaduais, os membros do diretório Estadual, deputados estaduais, federais e senadores do Estado²², o que denota a importância dos ocupantes de cargos eletivos no processo de seleção dos próximos candidatos do partido (BRAGA, *op. cit.*; BOLOGNESI, 2013; FERREIRA, 2002; GUARNIERI, 2004; RIBEIRO, *op. cit.*; ROMA, 2002).

Já no PT, os responsáveis pela seleção dos candidatos são os delegados eleitos para os Encontros Estaduais²³. Ademais, o seu estatuto prevê a mobilização de diversas instâncias partidárias consubstanciando um processo de seleção mais inclusivo reservado a um órgão colegiado do partido. No que tange a essa questão, vide o que determina o artigo 142:

“Art. 142: A Comissão Executiva da instância de direção correspondente somente examinará pedido de indicação à pré-candidatura se vier acompanhado de assinaturas ou votos favoráveis de no mínimo:

II Em nível estadual:

B - ao cargo de deputado ou deputada federal:

B. a - 1/3 dos membros do Diretório Estadual; ou

B. b - 5% das Comissões Executivas Municipais; ou

B. c - 1% dos filiados ou filiadas, no estado; ou

B. d - Encontro Setorial Estadual ou Nacional.”²⁴

¹⁶ Estatuto do PFL/DEM (2007; Art. 9); Estatuto do PSDB (2015; art. 14§1); Estatuto do PMDB (2018; art. 8 §2).

¹⁷ Estatuto do PT (2017, Art. 140).

¹⁸ Entendido como os encarregados pela escolha dos candidatos, mais especificamente, conhecidos por *selectorates*, na denominação de Rahat e Hazan (2001) e por *gatekeepers*, na consagrada por Norris (1997).

¹⁹ Sobre as convenções partidárias, cf. art. 7 e sobre os prazos para a sua realização, cf. art. 8 da Lei 9.504/97.

²⁰ “As decisões, na imensa maioria das vezes, antecedem a convenção e esta serve apenas para referendar o acordo entre os líderes” (GUARNIERI, 2004, p.31).

²¹ Estatuto do PFL/DEM (2007; Art. 45, c), Estatuto do PMDB (2018, Art. 78, III); Estatuto do (PSDB, 2015, Art. 77, II).

²² Estatuto do PFL/DEM (2007, Art. 44), Estatuto do PMDB (2018, Art. 79); Estatuto do PSDB (2015, Art. 78).

²³ Estatuto do PT (2017, Art. 100).

²⁴ Estatuto do PT (2017).

Nesse quesito, no PT, a seleção é realizada por um órgão colegiado do partido se tratando, portanto, de um processo mais inclusivo frente ao PMDB e PSDB cuja seleção é confinada a um órgão executivo do partido, e, mais ainda que a do PFL/DEM, restrita aos líderes da cúpula partidária (BRAGA, 2008).

Com relação à centralização do selecionador, concerne no *locus* onde se realiza a escolha das candidaturas, de modo que, nos partidos descentralizados, a seleção dos candidatos é feita pelas instâncias subnacionais e, nos mais centralizados, o poder de decisão está concentrado nas instâncias nacionais dos partidos. Em países federados, a seleção de candidatos seria tendencialmente descentralizada territorialmente nas esferas subnacionais dos partidos (TEIXEIRA; FREIRE, 2011), o que favoreceria os atores partidários locais ante seus pares nacionais²⁵. Realmente, no caso do Brasil, a escolha dos candidatos para os cargos de representação popular (exceto para a eleição presidencial) é conferida às instâncias subnacionais dos partidos, concernente as suas respectivas esferas de competência. O único requisito legal é que seja realizada convenção (Encontros no PT) estadual. Assim, a escolha dos candidatos é descentralizada nas esferas estaduais dos partidos, embora o PT e PSDB, que mais lançam candidatos à presidência, restrinjam o escopo da coligação nos Estados em função do pleito presidencial, no PMDB, as esferas estaduais detêm ampla autonomia para tratar dessa questão. A tabela 3 identifica o modelo elaborado para a centralização dos selecionadores dos candidatos.

Tabela 3: Selecionadores de candidatos pelo grau de centralização territorial

		
Forte descentralização nos Estados, o <i>locus</i> principal	Descentralizado nos Estados, mas sujeitos à intervenção nacional	Centralizado na cúpula partidária nacional
PMDB	PFL/DEM PSDB PT	

Fonte: Elaboração própria a partir dos estatutos partidários e da literatura.

A Capilaridade Territorial

A forma como cada partido se estrutura em nível local tem efeitos sobre o grau de descentralização-centralização decisória, entendida como a propensão à intervenção (ou autonomia) entre as instâncias partidárias. Logo, a capilaridade territorial concerne ao nível

²⁵ Gallagher e Marsh (1988) argumentam que em estados unitários os partidos tendem a ter procedimentos centralizados para a seleção dos candidatos, enquanto nos países federais, os processos de seleção dos candidatos tendem a ser descentralizados no nível subnacional dos partidos.

de cobertura partidária no território nacional. Conforme determina a lei 9.504/97 (Art. 4), os partidos podem participar de eleições apenas onde contarem com “órgão de direção constituído na circunscrição”. Observando os estatutos dos partidos em tela, verifica-se que sua presença organizacional nos municípios se dá por meio de diretórios ou comissões provisórias. Destarte, a estrutura organizacional no âmbito municipal serve como *proxy* da centralização decisória. Assim, dependendo do tipo de ocupação partidária, será outorgada maior ou menor autonomia aos comitês locais em relação ao diretório nacional. Quando a estrutura organizacional é majoritariamente formada por comissões provisórias, maior é o controle das instâncias superiores sobre as hierarquicamente inferiores. Inversamente, partidos constituídos por diretórios locais dão mais autonomia às instâncias subnacionais do que quando organizados em comissões provisórias, que podem ser subitamente dissolvidas pelas instâncias superiores (GUARNIERI, 2011). A dissolução de diretórios e a instauração de comissões provisórias têm sido uma estratégia das elites partidárias para concentrar o poder nos diretórios nacional e/ou estadual (GUARNIERI, 2011; RIBEIRO, 2013).

Em termos de capilaridade territorial, de acordo com os dados apresentados na tabela 4, PT e PFL/DEM são os partidos com estruturas organizacionais mais extensas, estando, respectivamente, presentes em 61% e 57% dos municípios. O PSDB vem logo em seguida com uma ocupação organizativa em 54%, enquanto o PMDB está presente em 44% das cidades. Contudo, os partidos mais capilarizados, em que predominam diretórios sobre as comissões provisórias são o PT, cuja estrutura é composta por 86% de diretórios (ou seja, 2961 em 3428 municípios), seguido do PMDB com 79% e do PSDB que possui 75% de sua estrutura municipal constituída de diretórios. Enquanto o PFL/DEM, embora tenha uma das mais abrangentes capilaridades no âmbito local (3225 cidades), é predominantemente mantida por comissões provisórias (74%), o que privilegia o controle dos órgãos superiores nos hierarquicamente inferiores, redundando num forte controle das lideranças partidárias. O PT possui ainda o menor número de comissões provisórias (467), mostrando, assim, uma estruturação mais densa e capilarizada.

Tabela 4: Capilaridade territorial dos partidos conforme a organização municipal

	Total de Municípios	Diretórios Municipais	Comissões provisórias	% de CP	% Dir.	% de ocupação nos municípios
PT	3428	2961	467	13,6	86,4	61,5
PFL/DEM	3225	811	2414	74,9	25,1	57,9
PMDB	2492	1968	524	21	79	44,7
PSDB	3055	2310	745	24,4	75,6	54,8

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, 2017. Calculado em relação aos 5570 municípios existentes no país.

Considerações finais

O objetivo deste artigo foi verificar como se dá a alocação do comando no PFL/DEM, PMDB, PSDB e PT, através da tipologia de partidos hierárquico, estratárquico e federação proposta por Bolleyer (2012). Três indicadores foram mobilizados: origem, seleção de candidatos e capilaridade organizacional. Os partidos políticos brasileiros reproduzem a organização político-administrativa federal, o que cria incentivos para que os partidos descentralizem seus arranjos, conferindo maior autonomia as unidades estaduais.

A partir dos indicadores aqui mobilizados, visualizaram-se os seguintes achados: primeiramente, seguindo a abordagem genética de Panebianco (2005), verificamos como a estrutura organizacional dos partidos é tributária da sua formatação originária (efeito de *path-dependency*). Com base nisso, a origem externa do PT ensejou um desenvolvimento territorial por penetração a partir da inserção de novas elites políticas, em especial sindicalistas, na arena político-institucional. O PSDB e o PFL/DEM surgiram ambos de cisões partidárias, capitaneando elites dissidentes de outros partidos, contudo o PSDB se organizou, primeiramente, pelo ingresso de elites políticas locais, sem o controle de um poder central, expandindo-se por difusão, enquanto o PFL/DEM, desde seu surgimento, contou com uma elite coesa com pretensões nacionais, se expandindo via um processo de penetração territorial - especialmente desde a região nordeste. Já o PMDB, fundado originalmente como partido de oposição durante o regime militar, acabou por abrigar ecléticas tendências ideológicas e hoje serve de guarida aos interesses de suas elites regionais, fazendo com que se “assemelhe mais a uma confederação de partidos estaduais” (FERREIRA, p.205, 2002).

Sobre a inclusividade do processo de seleção de candidatos, o mais inclusivo é o PT, cujos delegados são eleitos para os Encontros Estaduais, sendo os seus candidatos selecionados por um órgão colegiado partidário. Já no PMDB e PSDB, as convenções mantêm-se dominadas pelos altos escalões dos partidos, sendo seus candidatos designados

por um órgão executivo, enquanto no PFL/DEM, os líderes partidários detêm pleno controle sobre a oferta dos candidatos à disputa eleitoral. Quanto à descentralização do processo, é congruente com as expectativas teóricas decorrentes da descentralização territorial²⁶, visto que em todos os partidos os candidatos são escolhidos por selecionadores locais, garantindo, assim, ampla margem de autonomia decisória aos atores partidários estaduais vis-à-vis seus pares nacionais. Mas, a descentralização não garante, inevitavelmente, maior democracia interna já que a participação dos membros da base no processo é geralmente limitada.

Quanto ao tipo de organização, o PT é o partido mais solidamente estruturado no nível local, visto que, dos 3428 municípios em que está presente, em cerca de 86% está organizado em diretórios. Com isso, ao mesmo tempo em que resguarda a autonomia subnacional da intervenção superior, engendra a possibilidade deles influírem nas instâncias superiores. O PSDB também conta com uma extensa capilaridade organizativa, cobrindo cerca de 54% das cidades, dividida entre 75% de diretórios e 24% de comissões, enquanto o PMDB é o menos institucionalizado, com uma rede organizacional que cobre 44% dos municípios brasileiros, da qual 21% são compostas por comissões provisórias. O PFL/DEM está majoritariamente organizado por comissões provisórias, são 2.414 (74% do total) dos 3.225 municípios em que está presente, o que acaba fortalecendo um controle mais centralizado dos órgãos superiores desde “cima” nos órgãos decisórios locais do partido. Considerando que no PFL/DEM a seleção dos candidatos é restrita aos líderes da cúpula partidária, isso pode estar diretamente relacionado à frágil estrutura organizacional da legenda.

Por fim, retomando as hipóteses, parece razoável explicar a diferenciação organizacional dos partidos à luz da tipologia de Bolleyer (2011), de modo que a origem do PT ensejou uma organização mais hierarquicamente centralizada – porém, fornece autonomia às suas esferas locais para a seleção de candidatos e mantém seu formato em diretórios, ou seja, se organiza de forma descentralizada. Enquanto o PMDB possui uma estrutura interna mais “federalizada”, em que as esferas subnacionais influenciam na dinâmica partidária nacional, e o PFL/DEM e PSDB seguem o modelo da estratarquia, sinalizando para uma maior articulação e centralização interna. Entretanto, seria profícuo incluir outras variáveis como, por exemplo, ideologia, controle do financiamento, composição dos órgãos partidários, para avançar no conhecimento da distribuição de poder entre as diferentes esferas partidárias.

Referências

ALDRICH, J. *Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.

²⁶ “Federal systems do have an inclination toward decentralized candidate selection methods [...]” (HAZAN; RAHAT, 2010, p.57).

BOLOGNESI, B. Caminhos para o poder: a seleção de candidatos a Deputado Federal nas eleições de 2010. *Tese de Doutorado* – São Carlos: UFSCar, 2013.

BRAGA, M. S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, 14(2), p.454-85, 2008.

_____.; SILVEIRA, R.; BORGES, T. Organización, Territorio Y Sistema Partidario: Difusión Territorial de la Organización de los Partidos y sus Potenciales impactos sobre le Estructura del Sistema Partidario em Brasil. *América Latina Hoy*, 62, p. 15-45, 2012.

BOLLEYER, N. New Party Organization in Western Europe: Of party hierarchies, stratarchies and federations. *Party Politics*, 18(3), p.315–336, 2011.

CARTY, R. K. Parties as Franchise Systems. *Party Politics*, 18(1), p5-24, 2004.

DESCHOUWER, K. Political Parties as Multi-Level Organizations. In R. Katz, & W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics*. London: Sage, p.291-300, 2006.

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

ELDERSVELD, S. J. *Political parties: a behavioral analysis*. Chicago: Rand McNally, 1964.

FABRE, E. Measuring party organization: The vertical dimension of the multi-level organization of state-wide parties in Spain and the UK. *Party Politics* 17(3), pp. 343–363, 2010.

FERREIRA, D. P. *PFL x PMDB: marchas e contramarchas (1982-2000)*. Goiânia: Ed. Alternativa, 2002.

GALLAGHER, M. & MARSH, M. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage, 1988.

GUARNIERI, F. *Partidos, seleção de candidatos e comportamento político*. São Paulo, dissertação de mestrado, USP, 2004.

_____. *A Força dos Partidos "Fracos"*. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 54(1), p.235-258, 2011.

HAZAN, R. & RAHAT, G. *Democracy Within Parties. Candidate selection methods and their political consequences*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

KATZ, R. S. & MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party". *Party Politics*, v.1, nº1, 1995, pp.5-28

KECK, M. E. *A lógica da diferença*. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática, 1991.

KINZO, M. D. G. e SILVA, S. R. *PMDB*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996.

MENEGUELLO, R. *PT: a formação de um partido, (1979-1982)*. RJ: Paz e Terra, 1989.

MICHELS, R. *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília, UnB, 1982.

NORRIS, P. "Introduction: Theories of Recruitment". In: NORRIS, Pippa (ed.) *Passages to Power. Legislative recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 1-14.

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

PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

RAHAT, G. & HAZAN, R. Candidate selection methods: An Analytical Framework. *Party Politics*, 7(3), pp. 297-322, 2001.

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

_____. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, 10, 2013.

_____. Em nome da coesão: parlamentares e comissionados nas executivas nacionais dos partidos brasileiros. *Rev. Sociol. Polít.*, 22(52), p. 121-158, 2014.

_____. & FABRE, E. Beyond Western Europe? Theories, models, and multilevel party organisations in Brazil. *Paper apresentado no 66th Annual International Conference of Political Studies Association*, Brighton, UK, 2016.

ROMA, C. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *RBCS*, 17(49), p.71-92, 2002.

SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*. Brasília: UnB, 1982.

TAROUCO, G. Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal, In: PINTO, Céli Regina J. & SANTOS, André Marenco dos (Orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

THORLAKSON, L. Patterns of party integration, influence and autonomy in seven federations. *Party Politics*, vol.15, n.2, pp.157-177, 2009.

TEIXEIRA, C. & FREIRE, A. A escolha antes da escolha: a seleção dos candidatos a deputados – Parte I: o contexto legal e institucional. *Revista de Ciências Sociais e Políticas*, nº.2, 2011.

Van BIEZEN, I. On the Internal Balance of Party Power: Party Organizations in New Democracies. *Party Politics*, 6(4), pp. 395-417, 2000.

Sites consultados

<http://www.tse.gov.br>
<http://www.dem.org.br/>
<http://www.pt.org.br/>
<http://www.psdb.org.br/>
<https://www.mdb.org.br/>

Documentos e legislação partidária consultada:

BRASIL. Lei nº 5.682, 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos.
BRASIL. Lei nº 9.096, 19 de setembro de 1995. *Lei dos Partidos Políticos -Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.*
BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.
BRASIL. Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015. *Minirreforma Eleitoral.*
BRASIL. Lei nº 13.488, de 06 de outubro de 2017.
Democratas, Estatuto, 2007.
Partido do Partido dos Trabalhadores, Estatuto, 2017.
Partido da Social Democracia Brasileira, Estatuto, 2015.
Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Estatuto, 2018.

Lista de siglas partidárias

DEM - Democratas
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores