

## Conceitos de democracia e a apuração da democracia intrapartidária: uma contribuição à metodologia seguida de análise empírica de estatutos de partidos do Brasil

Diego Santos  
*Universidade Federal de Pelotas*

### 1 Introdução

Ao introduzir este artigo, tomo dupla liberdade: a primeira, de falar em primeira pessoa; e, a segunda, de direcionar quem lê ao seguinte ponto de vista: imagino que este artigo pode trazer uma contribuição metodológica que acaba se sobrepondo à contribuição empírica<sup>1</sup>. Dito de outra maneira: creio que a real proposta aqui é refletir sobre o uso de *modelos democráticos* na apuração da *democracia intrapartidária*. Nesse sentido, pode-se inferir que: múltiplos e diversos conceitos democráticos revelam múltiplos e diversos modelos de democracia intrapartidária.

A partir dessa última frase, várias podem ser as conjecturas. Desde: estudos sobre democracia intrapartidária acabam limitados ao modelo democrático eleito como norteador; até: pesquisas sobre democracia intrapartidária devem trabalhar com diversos conceitos de democracia simultaneamente, de modo a obter resultados mais conducentes.

Percebo, aqui, uma terceira liberdade tomada: começo o texto pelo final, com as conclusões possíveis a partir da pesquisa realizada. Sem mais delongas, eis o que foi feito e o que aqui propomos: a partir de um estudo sistemático dos estatutos de 10 partidos do Brasil, discutir-se-á como tais instituições adotam princípios do regime democrático em sua organização<sup>2</sup>. Portanto, esta pesquisa lida com o conceito de democracia em dois níveis: a democracia em sentido amplo (o regime democrático em si) e a democracia desenvolvida no interior dos partidos políticos (democracia intrapartidária<sup>3</sup>).

Tratando-se de uma primeira incursão, adaptamos o proposto por Robert Dahl, no livro *Poliarquia*, de 1972, obra decisiva para a definição dos contornos do que hoje se entende por

---

<sup>1</sup> Talvez, um elemento que demonstre essa afirmação seja o fato de usarmos um banco de dados criado e sistematizado em 2014, cujo teor é útil como radiografia dos partidos brasileiros em determinado período histórico, mas que não necessariamente reflete a atual situação de tais organizações.

<sup>2</sup> Tal abordagem fica mais interessante quando se tem em mente que, de modo geral, a legislação brasileira é pouco restritiva quanto à forma e quanto ao conteúdo dos estatutos, de modo que os partidos políticos são consideravelmente livres para se autodefinirem.

<sup>3</sup> É importante destacar: este trabalho avalia a questão da democracia interna apenas do ponto de vista da regra estatutária. Não se faz uma investigação da vida interna (prática) do partido, para tanto seria necessária outra metodologia, bem como uma investigação do cotidiano partidário.

democracia – de acordo com Limongi (2012, p. 11) –, e abordamos a democracia intrapartidária em duas dimensões: *1. Competição* e *2. Participação*<sup>4</sup>.

Garantindo-se um nível mínimo de comparação entre os diferentes estatutos, bem como para dar um recorte mais preciso à análise, elegemos três aspectos que indicam *1. Competição*.

*1.1 Institucionalização da oposição intrapartidária* (se há regras que, expressamente, legitimam a organização de tendências/subdivisões ideológicas no interior dos partidos);

*1.2 Competição para órgãos de direção partidária: diretórios municipais, estaduais e nacional* (se há regras que limitam a competição entre os filiados, ou seja, que interferem na ampla competição por cargos e/ou se há requisitos exigidos aos filiados para que possam concorrer aos diretórios); e

*1.3 Competição para a escolha dos candidatos às eleições* (se há regras que limitam a competição entre os filiados, ou seja, que interferem na ampla competição por cargos e/ou se há requisitos exigidos aos filiados para que possam concorrer às eleições pelo partido).

Na dimensão *2. Participação* elegemos outros três aspectos:

*2.1 Extensão do sufrágio na escolha de membros dos órgãos de direção partidária: diretórios municipais, estaduais e nacional* (se o poder de escolha é estendido a todos os filiados ou é delegado a um grupo específico);

*2.2 Extensão do sufrágio, escolha dos candidatos a cargos eletivos* (se o poder de escolha é estendido a todos os filiados ou é delegado a um grupo específico); e

*2.3 Institucionalização de instrumentos de questionamento e responsividade: participação na vida partidária para além do voto*, que é subdividido em *2.3.1 ouvidorias* e em *2.3.2 proposta de consulta formulada pelos filiados* (se há regras que, expressamente, permitem a participação dos filiados por meio de estruturas institucionalizadas).

Esquemáticamente:

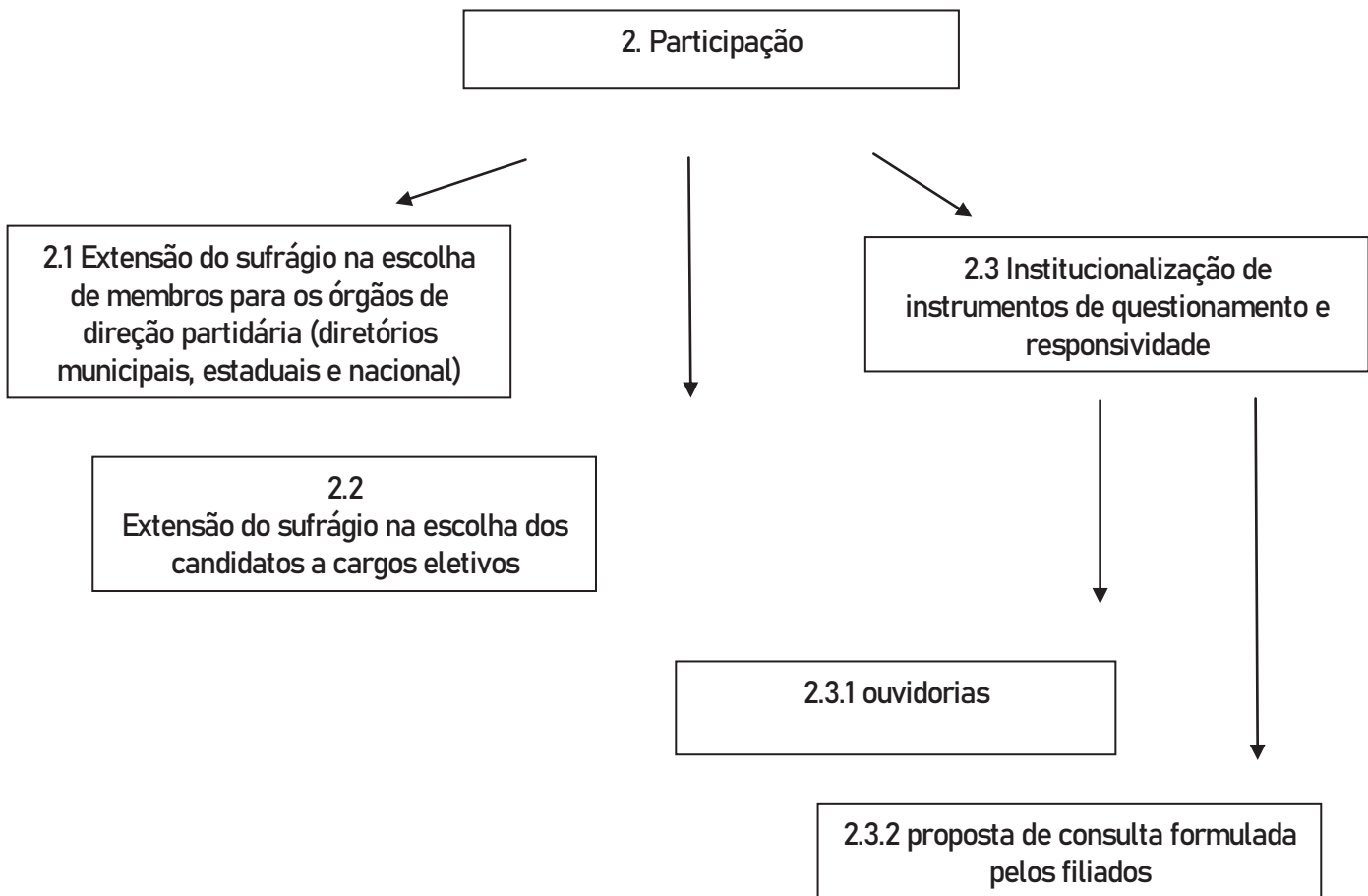
---

<sup>4</sup> Os termos *Competição* e *Participação*, na obra *Poliarquia*, são dotados de inúmeros sinônimos. Por exemplo, *Participação* também é chamada de *Inclusividade*. Já a *Competição* é tratada como “[...] liberalização, competição política, política competitiva, contestação pública e oposição pública [...]”. (DAHL, 2012, p.28).

Figura 1 – Competição



Figura 2 – Participação



Em todos os aspectos acima enumerados, o pressuposto da pesquisa é verificar se eles são contemplados ou não no bojo dos estatutos, ou seja, se há presença ou ausência da característica. Por exemplo: se há ou não institucionalização das tendências; se o direito de voto é amplo ou não; se há ou não ouvidoria; e assim por diante.

Os estatutos de 10 partidos foram selecionados para compor a análise, sendo que o critério de escolha considera aqueles que, à época da constituição do banco de dados, possuíam o maior número de filiados<sup>5</sup>. Dessa forma, foram analisados: PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro), PT (Partido dos Trabalhadores), PP (Partido Progressista), PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), PDT (Partido Democrático Trabalhista), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), DEM (Democratas), PR (Partido da República), PSB (Partido Socialista Brasileiro) e PPS (Partido Popular Socialista).

Em resumo, para executar essa pesquisa, *de caráter qualitativo*, foram selecionados 10 estatutos, fez-se a leitura de todos os artigos que os compõem e, com a preocupação de extrair apenas o texto expresso, verificou-se ausência, presença e forma de manifestação dos seis aspectos previamente elencados, intuindo, dessa forma, apurar em que medida a competição e a participação se manifestam nos partidos brasileiros.

Vale destacar: discutir democracia intrapartidária no caso brasileiro é interessante porque a legislação nacional é pouco restritiva quando se trata da forma como os partidos devem se estruturar. A Constituição Federal de 1988, assegurou, aos partidos políticos brasileiros, a autonomia para definirem sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecerem as normas disciplinares e de fidelidade partidária. Tais prerrogativas estão previstas no § 1º, art. 17, da Constituição Federal (CF) de 1988 e são reiteradas na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, conhecida como Lei dos Partidos Políticos<sup>6</sup>.

Nesse sentido, em várias questões, os caminhos estruturais que o partido vai seguir dependem dos anseios e das discussões da própria organização. Dessa forma, os estatutos funcionam como uma espécie de “carta de intenção”, que revela o que pretende ser o partido, apesar da realidade. E isso, evidentemente, se aplica à discussão da democratização interna e o que a compõe.

Para finalizar essa seção, talvez seja relevante mencionar que, eventualmente, quando se traz o tema democracia intrapartidária à discussão, é comum que as pessoas façam relação com as proposições de Robert Michels e a “lei de ferro da oligarquização”, a qual afirma que os partidos tendem, inevitavelmente, para a oligarquia, quando não para a aristocracia, condição que seria ideal para a sua própria eficiência. Ou seja: um partido eficiente não pode se democratizar em demasia. Esse é um tema frequente e importante dentro dos estudos sobre organização partidária, mas esse artigo não é sobre isso. Já partimos do pressuposto que a democracia intrapartidária é um fenômeno que vale ser observado e, dessa forma, trazemos contribuições sobre como relacionar conceitos de democracia e conceitos de democracia intrapartidária, indicando os caminhos de uma pesquisa qualitativa sobre partidos.

<sup>5</sup> O banco de dados que subsidiou esta pesquisa foi composto e sistematizado em janeiro de 2014, sendo os estatutos extraídos do *site* do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

<sup>6</sup> “Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”.

## 2 Democracia em Dahl

Tendo em vista que o modelo de democracia proposto por Robert Dahl é peça-chave neste artigo, é prudente fazer alguns comentários sobre ele.

Para Dahl, a democracia vai assumir a conotação de regime hipotético, ideal, o ponto extremo de uma escala, no qual a responsividade governamental atinge seu nível máximo. Dessa forma, todo regime até então denominado de democracia deveria ser, na realidade, chamado de poliarquia<sup>7</sup>: “[...] nenhum grande sistema do mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais [...] de poliarquia” (DAHL, 2012, p. 31).

Para melhor compreensão do que é a poliarquia e, nesse sentido, qual a concepção de democracia dahlsiana, é necessário esclarecer que esse autor crê que os processos de democratização se dão de maneiras diferentes em cada uma das nações, de acordo com as variações nos eixos contestação pública (liberalização) e direito de participação (inclusividade)<sup>8</sup>.

Com o processo de democratização formado por essas duas dimensões, Dahl propõe quatro cenários extremos: 1. Hegemonias fechadas, com baixos índices de contestação pública e de participação; 2. Oligarquias competitivas, com alta contestação pública e baixa participação; 3. Hegemonias inclusivas, com baixa contestação pública e alta participação; e 4. Poliarquias, com alta contestação pública e alta participação.

Dentre os cenários anteriormente expostos, a democracia estaria mais próxima do número quatro. Na realidade, ela o ultrapassa, com níveis máximos de competição e participação, ou seja, com a plena capacidade de concorrência por votos e de participação do povo, não somente por meio do voto, mas com diversos outros aparatos. Dahl deixa isso mais claro quando define três condições necessárias à democracia: 1. Oportunidade plena, dos cidadãos, de formular suas preferências; 2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; e 3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência.

Para que essas três condições sejam oportunizadas em regimes com grande número de pessoas, as instituições da sociedade devem fornecer, pelo menos, oito garantias: 1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio (que se desdobra em 4.a Direito de líderes políticos disputarem votos); 5. Fontes alternativas de informação; 6. Elegibilidade para cargos políticos; 7. Eleições livres e idôneas; e 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

---

<sup>7</sup> “Por considerar as democracias efetivamente existentes pobres aproximações do ideal democrático, Dahl sugeriu que estas fossem chamadas de *poliarquias*”. (LIMONGI, 2012, p.11).

<sup>8</sup> Ver nota 4.

### 3 Dimensão 1: competição

#### Institucionalização da oposição intrapartidária

Em *Poliarquia*, a dimensão 1. *Competição* possui diversos sinônimos (liberalização, política competitiva, contestação pública, oposição pública) e uma significação abrangente, que passa, inclusive, por diversas condições institucionais garantidas àqueles que queiram contestar a conduta do governo, ou seja, seria uma dimensão traduzida pela “permissão” ao exercício de oposição.

Transportando essa premissa para dentro dos partidos políticos, tentou-se, no primeiro momento, verificar aquilo que mais facilmente exemplifica a competição: permite-se ou não a formação de oposições dentro do próprio partido?

A palavra oposição aqui é utilizada no sentido de especificar a formação de grupos com ideias contrárias entre si, mas que pertencem ao mesmo partido.

É claro que, quando os partidos realizam eleições internas, é possível que haja uma competição entre mais de uma chapa, gerando a formação de grupos de filiados em oposição. Além disso, a própria dinâmica partidária pode fomentar grupos com tendências divergentes, tanto no que concerne ao estudo e à discussão ideológica, quanto no que diz respeito à própria organização de grupos para disputa de cargos.

O que pretendemos verificar aqui é se o partido oficializou, estatutariamente, esse direito, reconhecendo (o que na prática se verifica) que o partido não é um corpo homogêneo de filiados.

Portanto, o aspecto 1.1 *Institucionalização da oposição intrapartidária* propõe-se a verificar se, nos estatutos, há regras que legitimam a organização de tendências/subdivisões ideológicas no interior dos partidos.

Dos 10 estatutos analisados, apenas dois mencionam expressamente esse item: o do PT e o do PMDB, sendo que apenas o PT demonstra preocupação de regulamentar o que chama de *Tendências*<sup>9</sup>, tanto que há um título inteiro (*Título IX*) que trata do assunto. No caso do PMDB, diz-se apenas que: garante-se o direito de formação de correntes de opinião (art. 4º, I).

É importante mencionar o caso do PPS, cujo estatuto não deixa expresso o aspecto aqui analisado, no entanto, determina que são direitos dos filiados: manifestar e defender internamente suas opiniões, inclusive divergências quanto às posições partidárias; e expressar, publicamente e sobre quaisquer questões, a sua opinião sobre as resoluções partidárias, mesmo que divergente. Além disso, é uma diretriz do partido a liberdade de discussão e a autonomia para organizações e filiados estabelecerem relação entre si para estudos, consultas, colaboração e apresentação de proposta aos órgãos partidários mais abrangentes.

O exemplo do PPS deixa claro uma questão (uma dificuldade e uma preocupação metodológica) que permeou toda a pesquisa: às vezes, o texto do estatuto não deixa expresso o aspecto que se está averiguando, no entanto, há normas genéricas e/ou abrangentes que podem representá-los ou não, dúvida que só seria sanada com a análise da rotina dos partidos. Em suma, há uma clara limitação

---

<sup>9</sup> Segundo o estatuto do PT, tendências são agrupamentos que estabelecem relações entre militantes para defender, no interior do Partido, determinadas posições políticas, não podendo assumir expressão pública e declarar-se de vida permanente.

quando se analisa apenas os estatutos, os quais, eventualmente, acabam não dando conta da dinâmica e dos elementos reais dos partidos.

Consciente dessa limitação e para garantir a lisura do que se está apurando, nos limitamos à menção daquilo que está expresso nos estatutos e, quando necessário, faz-se observações sobre as normas mais genéricas.

### Competição para órgãos de direção partidária (diretórios municipais, estaduais e nacional)

O segundo aspecto que buscamos apurar na dimensão 1. *Competição* diz respeito à disputa, entre os filiados, por cargos dentro dos próprios partidos. Tal aspecto depende da identificação de um sistema de seleção daqueles que ocupam os cargos nos partidos, uma vez que, de acordo com as regras estipuladas, pode-se permitir uma competição mais ampla ou mais restrita.

Conforme referimos (ver nota de rodapé 2), os partidos contam com considerável liberdade para determinar suas estruturas básicas e suas normas internas. Apesar disso, o que notamos a partir da leitura dos estatutos, é que a arquitetura organizacional dos partidos analisados é bem similar entre si. Basicamente, eles contam com órgãos de caráter deliberativo (por exemplo: Convenções<sup>10</sup>, Convenções Eleitorais<sup>11</sup>, Encontros<sup>12</sup>, Congressos<sup>13</sup>), de caráter diretivo (Diretórios), de caráter executivo (Comissões Executivas), as bancadas parlamentares e, ainda, uma sucessão de órgãos de apoio e cooperação partidária, que podem assumir diversas nomenclaturas e formatos (Conselhos Fiscais, Conselhos de Ética, órgãos de representação do partido<sup>14</sup>, Fundações<sup>15</sup> etc.).

Como nos propusemos a analisar a competição entre os filiados, fez-se necessário averiguar a forma de seleção dos dirigentes dos órgãos referidos acima. Apurou-se que todos os partidos realizam eleições para a escolha dos membros dos diretórios e, uma vez eleitos, esses membros escolhem aqueles que compõem as comissões executivas (que, na prática, são os órgãos que concentram mais poder de ação. Não por acaso, vários dos partidos analisados coincidem o cargo de Presidente da Comissão Executiva com o de Presidente do Diretório).

No caso dos órgãos de apoio, a escolha dos dirigentes não possui um critério fixo: o PR e o PSB, por exemplo, determinam que o Diretório deve eleger o Conselho de Ética. Já no PT, a Comissão de Ética é eleita pelo voto direto dos filiados, por meio do Processo de Eleições Diretas (PED).

Mediante tais fatos, e sendo necessário, tanto precisar o campo de análise, quanto garantir certo grau de comparabilidade entre os diversos estatutos analisados, optamos por verificar o aspecto da competição para órgãos de direção partidária, exclusivamente dos diretórios municipais, estaduais e nacional, já que todos os partidos possuem essas estruturas e convidam todos os filiados – ao menos em nível municipal – à votação.

<sup>10</sup> Nomenclatura mais recorrente, encontrada, por exemplo, no PMDB, PSDB, DEM, PR, PTB, PDT, PP e PT (neste partido, a Convenção designa o encontro para deliberação sobre a escolha de candidatos e coligações).

<sup>11</sup> Caso do PPS.

<sup>12</sup> Caso do PT (trata-se, aqui, de órgão de deliberação sobre diversas temáticas do partido).

<sup>13</sup> Caso do PSB e do PPS (nesse partido existem os Congressos, órgãos de decisão máxima do Partido, nos quais se elegem os Diretórios e Conselhos, e também as Convenções Eleitorais, nas quais se escolhem os candidatos do partido às eleições).

<sup>14</sup> No PSB: Juventude Socialista Brasileira (JSB), Coordenação do Movimento Sindical etc.

<sup>15</sup> Fundação Milton Campos (PP), Fundação Ulysses Guimarães (PMDB), Fundação Álvaro Valle (PR) etc.

Dessa forma, tem-se o aspecto *1.2 Competição para Órgãos de Direção Partidária (Diretórios Municipais, Estaduais e Nacional)*. Quer-se averiguar o seguinte: normas estatutárias que limitam a competição entre os filiados, ou seja, regras que interferem na ampla competição por cargos e/ou requisitos exigidos aos filiados para que possam concorrer aos diretórios. Intui-se que o partido que possui maior quantidade de requisitos ou de obstáculos à candidatura dos filiados, acaba restringindo mais a competição.

Preliminarmente, é importante saber: há competição, nos partidos analisados, pelos cargos dos diretórios? Sim, ao menos em nível potencial. Todos os estatutos sugerem que qualquer filiado interessado pode disputar cargos de direção. No entanto, verificamos pelo menos seis tipos diferentes de condições (não necessariamente simultâneas em todos os estatutos) que os filiados devem atender para poder participar da disputa:

- 1) tempo mínimo de filiação;*
- 2) contribuição partidária em dia;*
- 3) completude da chapa em que se pretende concorrer;*
- 4) participação em apenas uma chapa;*
- 5) apoio mínimo dos demais filiados para que a chapa possa concorrer; e*
- 6) inexistência de vínculo empregatício com o partido.*

Além disso, também verificamos outros quatro exemplos de previsões estatutárias que acabam ampliando ou restringindo a competição:

- 7) a aplicação do princípio da proporcionalidade para quando há mais de uma chapa concorrendo e nenhuma delas atinge o percentual necessário para ser eleita individualmente<sup>16</sup>;*
- 8) o tempo dos mandatos e a possibilidade de reeleição, recondução ou prorrogação, que acabam interferindo na rotatividade dos cargos de direção;*
- 9) a possibilidade de participar, simultaneamente, de mais de um diretório (o que gera a possibilidade de menos filiados diferentes exercendo cargos de direção); e*
- 10) alguma espécie de reserva de vagas nos diretórios (cotas sociais, de raça, de gênero etc.).*

Verifica-se, portanto, que a questão da competição para cargos nos diretórios mostrou-se composta de muitos elementos diferentes, dificultando a comparação entre os estatutos. Não obstante, conforme anteriormente mencionado, os dados apurados não se apresentam uniformemente, de modo que é difícil estabelecer uma relação de causalidade simples. Por exemplo: um partido que permite chapa incompleta (logo, facilita a competição), mas permite que a mesma pessoa compita em mais de uma chapa (deturpando, em certo sentido, o teor da competição entre os filiados), favorece ou não a competição intrapartidária?

---

<sup>16</sup> Exemplo: no PSDB, em qualquer Convenção, considerar-se-á eleita, em toda a sua composição, a chapa que alcançar mais de 80% dos votos válidos apurados, excluídos os votos nulos e brancos. Se, para eleição do Diretório e de Delegados e respectivos suplentes, tiver sido registrada mais de uma chapa que venha a receber, no mínimo, 20% dos votos dos convencionais, os lugares a serem ocupados serão divididos proporcionalmente entre elas, preenchidos por seus candidatos, na ordem de colocação na respectiva chapa registrada.

No entanto, o maior entrave para a aferição desse aspecto 1.2 é que vários partidos não dizem nem que sim nem que não sobre as situações em apuração, o que interfere, substancialmente, na análise proposta. Exemplo: cinco dos partidos analisados expressam que, para competir, o filiado deve estar em dia com pagamento da contribuição partidária. PMDB, PT, PP<sup>17</sup>, PTB e PPS<sup>18</sup> deixam expresso que esse é um requisito necessário para candidaturas<sup>19</sup>, os demais partidos nada falam. Nesse caso, os partidos que exigem quitação de débito acabam impondo uma condição limitadora à competição, contudo, afirmar que os partidos que nada falam sobre o assunto favorecem a competição poderia gerar uma distorção dos resultados, por meio da atribuição de características mais democráticas a partidos que, na realidade, pecam em redação normativa.

Apesar do impasse, ainda é possível afirmar que a análise empreendida permite certa caracterização da competição por cargos nos diretórios dos partidos selecionados. Seguindo essa linha de raciocínio, apontamos três questões relevantes, levando em consideração, também, o fato de que elas são abordadas na maioria dos estatutos analisados:

#### ▪ Tempo mínimo de filiação:

Dos 10 estatutos, o do PT é aquele que traz a maior exigência de tempo: no mínimo um ano de filiação para que se possa concorrer aos diretórios. O DEM é o que exige menos tempo: até cinco dias antes da votação.

PMDB e PSDB, em regra, exigem seis meses. O PDT exige 15 dias antes da Convenção. O PTB e o PP disciplinam que somente poderá participar das convenções os filiados que, respectivamente, possuírem 10<sup>20</sup> e 30 dias<sup>21</sup> de filiação, contudo, não deixam claro se isso refere-se apenas ao ato de votar ou se estende, também, ao poder ser votado. PR, PSB e PPS não deixam expresso (ou totalmente claro) se há um tempo mínimo de filiação para que se possa disputar cargos nos diretórios do partido<sup>22</sup>.

Verifica-se que, dentre aqueles que mais claramente tratam do tempo mínimo de filiação, há dois padrões: os que estabelecem, pelo menos, seis meses de filiação (PMDB, PSDB e PT) e os que estipulam, no máximo, um mês (DEM, PDT, PTB e PP).

<sup>17</sup> No art.65, III, há previsão de punição de suspensão do direito de votar e ser votado nas eleições partidárias. Aplica-se tal suspensão aos casos de falta de pagamento da contribuição mensal durante um semestre, se o filiado não a quitar até o término do prazo fixado pela Comissão Executiva a que estiver jurisdicionado.

<sup>18</sup> Para exercer cargo de direção em instâncias partidárias é preciso estar ativo no Sistema Integrado de Atividade Partidária (SIAP). Para estar ativo é preciso estar em dia com as obrigações financeiras e ter participado de ao menos uma reunião, atividade ou evento patrocinado pelo Partido após a última remessa da relação de filiados à Justiça Eleitoral.

<sup>19</sup> Eis um ótimo exemplo dos limites dos estatutos. Acreditamos que todos os partidos tenham esse requisito de quitação das contribuições, no entanto, apenas os partidos mencionados optaram por registrá-lo nos estatutos. Tal item, pode estar registrado em outro tipo de regulamento interno do partido (Circular, Instrução de Serviço etc.) ou mesmo ser uma prática realizada mas não registrada em documentos legais.

<sup>20</sup> Diz-se no art. 25, § 2º: "Somente poderão participar da convenção, os eleitores regularmente filiados ao partido até 10 (dez) dias antes da data de sua realização". Como esse dispositivo está na seção do estatuto que fala sobre votação nas convenções, somos levados a crer que a participação, aqui, é diretamente relacionada ao poder de votar.

<sup>21</sup> No art.13 determina-se que somente poderão participar da Convenção os eleitores filiados ao Partido até 30 dias antes da sua realização.

<sup>22</sup> Por exemplo, o PPS diz que os Congressos Municipais e Zonais serão constituídos por todos os membros do Partido filiados até 30 (trinta) dias antes da abertura dos trabalhos. No entanto, o verbo que se utiliza é "constituir", que nada indica se o mesmo critério também é utilizado para o direito à candidatura.

E no que isso influência na competição? Se o intuito é verificar entraves à competição, partidos que exigem menos tempo de filiação contribuem, teoricamente, para uma competição mais ampla. Por outro lado, os partidos que exigem mais tempo, abrem mão desta facilidade, mas, em troca, podem receber um candidato mais qualificado no que concerne ao conhecimento da dinâmica interna do partido, bem como no que diz respeito à militância partidária.

#### ▪ Rotatividade na composição dos diretórios

O tempo de duração dos mandatos é um elemento importante para se perceber o fomento à competição para cargos nos diretórios municipais, estaduais e nacionais, uma vez que, quanto menores os mandatos, aumentam as chances de rotação no comando e mais competições podem se estabelecer.

Todos os estatutos analisados possuem alguma regra que especifica o tempo dos mandatos. Os partidos podem ser agrupados da seguinte maneira: os que preveem dois anos de mandato (PMDB, PP, PSDB, PDT e PPS), os que preveem três anos (PT, PTB, DEM e PSB) e o que prevê quatro anos (PR).

Além do tempo de mandato, a previsão de reeleição, de recondução e de prorrogação também pode interferir na competição intrapartidária. PMDB, PSDB e PTB deixam expresso que é permitida a reeleição. PSDB e DEM falam na possibilidade de prorrogação por até um ano. PR e PSDB falam em recondução (termo jurídico utilizado para especificar o retorno ao cargo), sendo que o PR apresenta o caso extremo dentre todos os partidos analisados, uma vez que, com mandatos de quatro anos e havendo recondução por igual período, há a possibilidade de que se passem oito anos sem alteração nos diretórios.

#### ▪ Reserva de Vagas

A análise dos estatutos revelou que alguns partidos se preocupam em registrar a reserva de vagas para cargos nos diretórios, tipo de regra que, certamente, interfere na competição. Afinal, passa-se de um cenário de competição de todos por todas as vagas, para a competição de todos por uma parcela específica das vagas, sendo as demais destinadas aos que reúnem determinada característica.

O PT prevê que no mínimo 30% dos integrantes das direções partidárias deverão ser mulheres. PSDB<sup>23</sup>, PSB e PPS seguem a mesma linha, estipulando que a composição mínima das chapas e/ou diretórios deverá reservar no mínimo 30% e no máximo 70% de membros de cada sexo.

O PP determina que é possível organizar movimentos de juventude, de trabalhadores e de mulheres, os quais terão representação nos diretórios, mas não fixa um percentual mínimo.

O PSB é claro quanto à reserva de vagas para sindicalistas no Diretório Nacional, desde que indicados pela Coordenação de Movimento Sindical (CMS), órgão de representação do partido.

O PDT possui uma regra de reserva bem abrangente: na composição de todos os seus órgãos dirigentes e nominatas de candidatos a cargos eletivos, marcará a sua preferência por

---

<sup>23</sup> São diretrizes do partido: a articulação com os movimentos sociais, respeitadas suas características e autonomia, assegurando-lhes representação nos quadros partidários e listas de candidatos e incentivando-se a auto-organização da sociedade, em especial nos setores ainda marginalizados; e a reserva de, pelos menos, 1/3 dos lugares nos órgãos colegiados para filiados que não exerçam mandato eletivo.

companheiros/as com razoável tempo de filiação e provindos das classes pobres e dos excluídos, com o necessário preparo pessoal ou representação social, entre trabalhadores, agricultores, assalariados em geral, sindicalistas, profissionais, pequenos empresários, aposentados, jovens, negros e mulheres, devendo, na composição de tais órgãos e das nominatas, atingir um mínimo de trinta por cento (30%) de mulheres.

Determinada interpretação liberal inculca a ideia de que não se deve fazer qualquer distinção entre os competidores, sob risco de atentar contra a igualdade. No entanto, temos as proposições teóricas do liberalismo igualitário, nas quais todas as pessoas teriam igual direito a um projeto inteiramente satisfatório de direitos e liberdades básicas, nesse sentido, é fundamental garantir que grupos historicamente excluídos também possam usufruir de tais ideais.

Seguindo esse raciocínio, os partidos que optaram por reservar vagas interferem na competição, mas acabam qualificando o corpo de participantes dos diretórios, garantindo a participação de grupos sub-representados. Verifica-se, portanto, que o aspecto ora analisado também está intimamente ligado à dimensão 2. *Participação*, uma vez que resulta na ampliação do número de grupos incluídos<sup>24</sup> (e representados) nos órgãos do partido.

### Competição para a escolha dos candidatos às eleições

O terceiro, e último, aspecto que buscamos apurar na dimensão 1. *Competição* diz respeito à disputa, entre os filiados, pela benesse de representar o partido nas eleições gerais<sup>25</sup> e municipais<sup>26</sup>. Igual ao anterior, tal aspecto depende da identificação de um sistema de seleção, uma vez que, de acordo com as regras estipuladas, pode-se permitir uma competição mais ampla ou mais restrita. Seguindo esse raciocínio, o aspecto 1.3 *Competição para a escolha dos candidatos às eleições* propõe-se ao seguinte: registrar normas estatutárias que limitam a competição entre os filiados pelas vagas às eleições. Intui-se que o partido que possui maior quantidade de requisitos ou de obstáculos à candidatura dos filiados, acaba restringindo mais a competição.

Preliminarmente, é importante destacar duas coisas:

1) a leitura dos estatutos evidenciou que os partidos se dedicam mais a tipificar e caracterizar os aspectos que envolvem os diretórios, inclusive o processo de escolha, do que os que envolvem a seleção dos candidatos às eleições. Ainda assim, nenhum partido expressa que qualquer filiado não possa pleitear uma legenda; e

2) para driblar a dificuldade em isolar regras que se remetem apenas à escolha dos candidatos, extraímos apenas normas que explicitamente utilizam terminologias como: “lista de candidatos”, “cargo eletivo”, “chapas partidárias para as eleições”, “candidatos majoritários e proporcionais” e outros termos correlatos.

<sup>24</sup> Esse encontro entre as duas dimensões é tratado por Dahl, em *Poliarquia*, evidenciando que competição e participação não podem ser totalmente cingidos.

<sup>25</sup> “Diz-se da eleição realizada simultaneamente em todo o país, abrangendo as de presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador dos estados e do Distrito Federal, senadores, e deputados federais, estaduais, distritais e territoriais” (FARHAT, 1996, p. 336).

<sup>26</sup> “Eleição de prefeitos e vice-prefeitos e de vereadores e, onde houver, de juizes de paz” (FARHAT, 1996, p. 340).

Verificamos, pelo menos, quatro tipos diferentes de condições (não necessariamente simultâneas em todos os estatutos) que os filiados devem atender para poder concorrer:

- 1) *tempo mínimo de filiação*,
- 2) *contribuição partidária em dia*,
- 3) *assinatura e/ou entrega de documentação que versa sobre o termo de compromisso do candidato com o partido*, e
- 4) *apoio mínimo dos demais filiados*.

Além disso, também verificamos outros dois exemplos de previsões estatutárias que acabam ampliando ou restringindo a competição:

- 5) *a aplicação do princípio da proporcionalidade*; e
- 6) *alguma espécie de reserva de vagas (cotas sociais, de raça, de gênero etc.)*.

À época da montagem do banco de dados (2014), um *tempo mínimo de filiação* era fixado nas leis 9.096/95 (art.18) e 9.504/97 (art. 9º), as quais determinavam que o interessado em concorrer a cargo eletivo deveria estar filiado ao partido pelo menos um ano antes do dia fixado para as eleições<sup>27</sup>. Ainda assim, partidos como PMDB, PT e PSDB decidiram registrar tal regra nos estatutos. Nenhum partido requeria mais do que um ano.

Quatro partidos deixam claro que *estar em dia com as obrigações financeiras* é um requisito necessário para poder concorrer: PT, PP, PTB e PPS. Três indicam que é necessário *assinar algum tipo de termo de compromisso com o partido* (PT, PDT e PSB).

Quanto à necessidade de *apoio mínimo para registro da candidatura*, quatro partidos deixam expresso que isso é necessário:

- PR – as chapas de candidatos a cargos eletivos, serão registradas no respectivo órgão partidário de execução, até 20 dias antes da data da Convenção, e apresentadas pela maioria dos membros deste órgão de execução, por pelo menos, 2/3 dos membros do Diretório, ou, por pelo menos, 50% dos convencionais;
- PSB – cada grupo de, pelo menos 5% dos eleitores filiados com direito a votar no congresso, poderá requerer, por escrito, à respectiva Comissão Executiva, até 8 dias antes da realização do congresso, o registro de chapa completa de candidatos majoritários e proporcionais;
- PPS – a apresentação de chapas será garantida a um conjunto de, pelo menos, 10% dos votantes, não sendo permitido a um filiado integrar mais de uma chapa;
- PT – a Comissão Executiva da instância de direção correspondente somente examinará pedido de indicação a pré-candidatura se vier acompanhado de assinaturas ou votos favoráveis. Sendo que o PT é o mais específico quanto a esse aspecto, estipulando valores particulares para cada um dos níveis (municipal, estadual e nacional).

<sup>27</sup> O artigo 18 foi revogado em 2015. E o artigo 9º sofreu uma última alteração em 2017, baixando o prazo para seis meses.

A questão da *aplicação do princípio da proporcionalidade* para candidatos às eleições é expressamente tratada em ao menos um estatuto, o do PSB (participará, proporcionalmente, da composição da nominata de candidatos do PSB às eleições proporcionais, toda chapa que obtiver apoio de no mínimo de 5% da totalidade dos filiados na respectiva instância, com direito a voto no congresso que escolherá os candidatos, desprezada a fração se igual ou inferior a meio e equivalente a um se superior).

Sobre a *reserva de vagas*, seis partidos apresentam regras expressas:

- o PP garante que, na formação das chapas para as eleições proporcionais, fica assegurado a cada Movimento (Juventude, Mulheres e Trabalhadores) o direito de indicar candidatos em número correspondente a no mínimo 20% de lugares a que o Partido tenha direito;
- o PSDB afirma que é uma diretriz do partido garantir, na lista de candidatos, a representação dos movimentos sociais;
- o PDT afirma que na composição de todas as nominatas de candidatos a cargos eletivos, marcará a sua preferência por companheiros/as com razoável tempo de filiação e provindos das classes pobres e dos excluídos, com o necessário preparo pessoal ou representação social, entre trabalhadores, agricultores, assalariados em geral, sindicalistas, profissionais, pequenos empresários, aposentados, jovens, negros e mulheres, devendo, na composição atingir um mínimo de trinta por cento (30%) de mulheres;
- o PTB garante que, nas eleições proporcionais, pode-se assegurar a participação dos movimentos na formação das chapas;
- o DEM diz que dará ênfase à participação de jovens e mulheres no processo eleitoral, mas não detalha o que isso significa;
- por fim, o PSB afirma que dará preferência aos militantes do partido, dos movimentos sociais e candidatos com notória expressão política.

#### 4 Dimensão 2: participação

##### Extensão do sufrágio na escolha de membros para os órgãos de direção partidária (diretórios municipais, estaduais e nacional)

O primeiro viés da dimensão 2. *Participação* que nos propusemos a analisar diz respeito, estritamente, ao grupo votante. Por meio do aspecto 2.1 *Extensão do sufrágio na escolha de membros para os órgãos de direção partidária: diretórios municipais, estaduais e nacional* objetivamos identificar se o direito de votar, nos membros dos diretórios, é estendido a todos os filiados ou é delegado a um grupo específico, intuindo que quanto mais amplo é o direito de voto, maior é a inclusividade.

Todos os partidos analisados selecionam os membros dos diretórios via votação, conforme mencionado anteriormente. A análise empreendida identificou um padrão: em cada nível federativo

(municipal, estadual e nacional)<sup>28</sup> os partidos realizam uma Convenção (também chamada de Congresso, como no PSB e PPS), que é órgão deliberativo máximo, nas quais se elegem os diretórios do nível respectivo. Nas convenções municipais, todos os filiados daquela circunscrição são convidados a votar. Nas convenções estaduais e nacionais participam, basicamente, os membros dos respectivos diretórios, representantes dos partidos na Assembleia Legislativa e no Congresso Nacional e delegados eleitos nas convenções de nível inferior (alguns partidos acrescentam outros representantes). Verifica-se, portanto, que no nível basilar da cadeia, o voto é garantido indistintamente, basta pertencer à municipalidade. Já nos níveis estaduais e nacional, o sistema de votação se sustenta na delegação do poder de escolha a grupos, seja de delegados, seja de membros dos diretórios, seja dos candidatos eleitos pelo partido.

Oito dos 10 partidos analisados adotam o sistema descrito acima<sup>29</sup>. Apenas o PT desenvolveu um modo de escolha que destoa: por meio do chamado Processo de Eleições Diretas (PED), o Partido dos Trabalhadores convoca todos os filiados para eleger, via voto direto, as direções zonais, municipais, estaduais e nacional, bem como os conselhos fiscais, as comissões de ética e os delegados aos encontros municipais e zonais. A eleição é realizada em todo o país, em único e mesmo dia, de 9h às 17h, de acordo com calendário eleitoral aprovado pelo Diretório Nacional. O PSB não deixa expressa a existência de regras sobre esse assunto. Contudo, no art. 19, §4º, diz –se: os Congressos serão regulamentados pelo Regimento Interno do PSB.

Finalizando esta seção, é importante fazer menção há algumas regras identificadas nos estatutos que podem acabar inibindo a participação dos filiados:

- assim como um tempo mínimo de filiação é exigido para poder ser votado, ele também é exigido para garantir o direito de votar. PP (30 dias)<sup>30</sup>, PDT (até 15 dias antes), PTB (até 10 dias antes), DEM (até cinco dias antes) e PPS (30 dias) requerem até um mês de filiação. PMDB e PSDB exigem seis meses e o PT exige um ano.
- PMDB, PP, PDT, PTB, DEM e PR permitem o voto cumulativo, que acontece quando um mesmo filiado pode estar credenciado por mais de um título, votando em bloco. PSDB e PPS possuem regras expressas proibindo o voto cumulativo. PT, como desenvolve um sistema de votação direta, não adota esse tipo de voto. No caso do PSB, não conseguimos identificar regra expressa sobre o assunto. Uma análise possível é que o voto cumulativo pode inibir a participação no sentido geral, já que restringe a participação individual dos filiados.
- o único partido que aceita voto por procuração é o PR. No entanto, no §7º, 6º, do estatuto, somos levados a acreditar isso não se aplica às Convenções: “[...]sendo permitidos [...] o voto por procuração e, no caso das Convenções, o

<sup>28</sup> Vários partidos, como o PMDB e PP, falam, também, em nível zonal (por zona eleitoral) ou distrital.

<sup>29</sup> No caso do PP, ressalva-se que não há menção expressa sobre quem integra a Convenção Municipal para a escolha dos órgãos partidários. É bastante provável que se aplique a mesma regra estipulada para as Convenções Distritais: integram as Convenções Distritais todos os filiados ao Partido no Distrito em pleno gozo de seus direitos políticos e partidários.

<sup>30</sup> O PP disciplina que somente poderão participar das convenções os filiados que possuírem 30 dias de filiação, contudo, não deixam claro se isso refere-se apenas ao ato de votar ou estende-se, também, ao poder ser votado.

voto cumulativo". PP, PSDB, PDT, PTB, DEM e PPS possuem regras expressas que proíbem o voto por procuração. PT, como desenvolve um sistema de votação direta, não adota esse tipo de voto. No caso do PMDB e do PSB, não conseguimos identificar regra expressa sobre o assunto.

### Extensão do sufrágio na escolha dos candidatos a cargos eletivos

O segundo aspecto de *2. Participação* também está relacionado ao grupo votante, mas, desta vez, o recorte circunscreve a escolha dos candidatos às eleições. Por meio do aspecto *2.2 Extensão do sufrágio na escolha dos candidatos a cargos eletivos* objetivamos identificar se o direito de escolher quem será candidato pelo partido é estendido a todos os filiados ou é delegado a um grupo específico, intuindo que quanto mais amplo é o direito de voto, maior é a inclusividade.

A escolha dos candidatos a cargos eletivos se dá, geralmente, nas Convenções (Encontros, no PT; Congressos, no PSB; e Convenções Eleitorais, no PPS). Tal qual acontece na escolha dos membros dos diretórios, a maioria dos partidos adota um sistema de votação baseado na delegação do poder de escolha a grupos, seja de delegados, seja de membros dos diretórios, seja dos candidatos eleitos pelo partido. A diferença é que no nível municipal não são mais chamados todos os filiados daquela circunscrição, mas grupos específicos indicados nos estatutos. Geralmente são: os membros dos diretórios municipais (e, em alguns partidos, como o PSDB, também os componentes do diretório estadual com domicílio eleitoral no município), os candidatos eleitos pelo partido com domicílio eleitoral no município e os delegados eleitos naquele nível.

Em suma, a maioria dos partidos analisados, quando se trata da escolha dos que representarão o partido nas eleições, opta por restringir a participação dos filiados em nível municipal, sendo que, no nível estadual e nacional, mantêm o mesmo padrão de corte verificado nas eleições para membros dos diretórios. Tal característica pode ser percebida em seis dos estatutos: PMDB, PP, PSDB, PDT<sup>31</sup>, PTB<sup>32</sup>, DEM e PR<sup>33</sup>.

Se, para diretórios, o PT utiliza-se do PED, no caso dos candidatos às eleições faz-se necessária a aprovação dos nomes nos Encontros (o Encontro Municipal compõe-se de todos os delegados eleitos pelo voto direto dos filiados aptos a votar no município. Constituem o Encontro Estadual os delegados eleitos nos Encontros Zonais e Municipais. Constituem o Encontro Nacional do Partido os delegados eleitos nos Encontros Estaduais).

No PPS, no nível municipal, todos são chamados à votação, contudo, as Convenções Eleitorais dos municípios com mais de cinco Diretórios Zonais serão constituídas pelos delegados eleitos nas

<sup>31</sup> Contudo, fica facultado aos Diretórios Municipais, Estaduais e Nacional, na forma regulamentada pelos dois últimos, a realização de pré-convenções para a escolha de candidatos.

<sup>32</sup> Art 36: os eleitores filiados compõem, apenas, as Convenções destinadas a eleger os respectivos diretórios

<sup>33</sup> No caso do PR, nota-se que quando se trata de cargo eletivo, utiliza-se da palavra indicar, mas quando se trata de diretórios, utiliza-se a palavra eleger, o que pode reforçar o caráter precário da escolha dos candidatos a cargos eletivos. A Comissão Executiva Nacional pode anular qualquer decisão das Convenções Regionais ou Municipais, podendo cancelar candidaturas que contrariem os interesses partidários.

instâncias menos abrangentes<sup>34</sup>. O PSB não deixa expresso a existência de regras sobre esse assunto. Contudo, no art. 19, §4º, diz-se: os Congressos serão regulamentados pelo Regimento Interno do PSB.

Acima, falamos que a seleção dos candidatos a cargos eletivos se dá, geralmente, nas Convenções, isso porque, PMDB, PSDB e PT preveem a possibilidade de eleições prévias para escolha de candidatos, de modo que as Convenções seriam realizadas apenas para homologar o resultado dessas eleições, característica que pode significar uma ampliação da participação dos filiados.

No PMDB, as prévias só acontecem por decisão dos Diretórios e para a escolha de candidatos a cargos executivos ou a cargos parlamentares sujeitos ao sistema majoritário<sup>35</sup>. Tais eleições devem ser disciplinadas por Resolução do Conselho Nacional do partido<sup>36</sup>.

No caso do PSDB, os Diretórios Nacional, Estaduais e Municipais poderão aprovar, por proposta da respectiva Comissão Executiva, a realização de eleições prévias para a escolha de candidatos a cargos eletivos majoritários sempre que houver mais de um candidato disputando a indicação do Partido<sup>37</sup>.

Por fim, no PT, havendo mais de um pré-candidato às eleições majoritárias, será realizada Prévias Eleitoral, que consiste na manifestação preliminar dos filiados, pelo voto secreto depositado em urna, organizada pela Comissão Executiva. O resultado da Prévias Eleitoral é imperativo e será homologado nos Encontros<sup>38</sup>.

### **Institucionalização de instrumentos de questionamento e responsividade: participação na vida partidária para além do voto**

16

O terceiro e último aspecto da dimensão 2. *Participação* vai além da extensão do direito de voto e foca em outras possibilidades de participação no processo político. O aspecto 2.3 *Institucionalização de instrumentos de questionamento e responsividade: participação na vida partidária para além do voto* busca registrar se os partidos institucionalizam, via estatuto, ferramentas de consulta e questionamento ao partido, de modo a garantir, ao filiado, os direitos de participar, manifestando acordo ou desacordo, e de ser proativo, sugerindo alterações nas estruturas e nas decisões do partido.

Provavelmente, este é o aspecto mais amplo dentro todos os anteriormente propostos, sobretudo porque a análise dos estatutos revelou que muitos partidos preconizam, como direito do

---

<sup>34</sup> No PPS, nos demais níveis, constituem a Convenção Eleitoral, foro decisório máximo no que concerne a matéria eleitoral:

- os delegados eleitos nas Convenções Eleitorais de menor abrangência;
- os detentores de mandatos eletivos no respectivo nível da federação; e
- os membros do Diretório, do Conselho de Ética e do Conselho Fiscal do respectivo nível da federação.

<sup>35</sup> Ou seja, cargos de: Presidente, Governador, Prefeito e Senador.

<sup>36</sup> As Convenções Estaduais, Municipais e Zonais poderão definir, em reunião especialmente convocada, a posição do órgão quanto à escolha de candidatos do Partido a cargo de eleição majoritária, quando, então, os Delegados das mesmas deverão ater-se ao cumprimento de tal decisão, votando na forma determinada pelo órgão do qual façam parte.

<sup>37</sup> Art. 72, III: "Ao Conselho Político Nacional, órgão superior de cooperação do Partido, compete decidir, no âmbito da eleição majoritária nacional, sobre o modelo de escolha de candidatos".

<sup>38</sup> No estatuto do PT, diz-se que a Prévias Eleitoral é uma forma específica de plebiscito, obrigatória e deliberativa, num determinado nível, para a definição de candidatos a cargos majoritários e seu resultado terá sempre caráter deliberativo, desde que atingido o quórum.

filiado ou como princípio do partido, o fomento ao livre debate e questionamento<sup>39</sup>, sendo que isso é exteriorizado em norma genérica, não havendo detalhamento ou caracterização prática desse direito.

Para tentar contornar essa situação, dividimos esse aspecto em dois subaspectos: *2.3.1 Ouvidorias*, e *2.3.2 Proposta de consulta formulada pelos filiados*, os quais podem também se aproximar da dimensão *1. Competição*, uma vez que podem ser ferramentas de contestação e de oposição, no entanto, como nem sempre isso acontece (por exemplo: a ouvidoria pode ser espaço de simples sugestão ou manifestação de concordância), preferimos classificá-los por seu aspecto mais amplo, o da participação.

#### ▪ *2.3.1 Ouvidorias:*

Dos 10 estatutos analisados, apenas dois registram a necessidade de criação de ouvidorias: o PT e o PPS. No caso do PT, a Ouvidoria é órgão de cooperação do Partido e deve existir em nível nacional e estadual, com a finalidade de contribuir para manter o Partido sintonizado com as aspirações do conjunto de seus filiados e com os setores sociais que pretende representar, promovendo, sempre que necessário, debates sobre o projeto político partidário. No PPS, cabe à Comissão Executiva Nacional instituir uma ouvidoria nacional, para facultar aos filiados e à sociedade um canal de comunicação direta com o Partido.

A existência de ouvidorias aproxima filiados e órgãos dirigentes, permitindo participação na gestão partidária. Assim, sendo, teoricamente, os partidos que preveem tais estruturas fomentam mais a inclusividade.

#### ▪ *2.3.2 Proposta de consulta formulada pelos filiados:*

Ao elaborar esse subaspecto, nossa expectativa era verificar se os estatutos traziam previsões de consultas do tipo plebiscito e referendo. Posteriormente, a análise nos trouxe à reflexão de que a realização de prévia eleitoral também seria uma forma de consulta, sendo que tratamos a questão das prévias anteriormente.

Se o foco dado for apenas em plebiscitos e em referendos, o único partido que, concretamente, apresenta regras estatutárias nessa área é o PT, o qual, por meio do art. 61, define que são formas de consulta: plebiscitos; referendos; prévias eleitorais; e consultas. No art. 62, tipifica-se: plebiscitos, referendos, prévias eleitorais e consultas constituem formas de consulta a todos os filiados e devem garantir igualdade de condições para as várias propostas ou candidaturas em debate, incluindo, no mínimo, a obrigatoriedade de discussão com a base, o acesso aos filiados, a publicação de materiais e uma infraestrutura material básica.

Em pelos menos quatro dos partidos analisados – PMDB, PDT, PSB e PPS –, apesar de não se falar expressamente das formas de consultas aqui elencadas, há normas que versam sobre essa temática e que, pelo menos são interessantes de se destacar:

- PMDB: dirigir-se a órgão do Partido para este pronunciar-se sobre qualquer assunto é um direito do filiado;

---

<sup>39</sup> Como faz o PMDB, que tem-se como direito do filiado: dirigir-se a órgão do Partido para este pronunciar-se sobre qualquer assunto.

▪ PDT: o Congresso Partidário constitui órgão extraordinário de formulação de teses e diretrizes do Partido e será convocado pelas Executivas Nacional ou Estaduais, por decisão dos diretórios respectivos, para debates amplos sobre temas da vida partidária e do País ou questões relevantes.

Qualquer filiado do Partido poderá apresentar propostas às Comissões temáticas constituídas pelo Congresso. As deliberações do Congresso serão mandatárias ao Partido, devendo as Convenções e Direções partidárias regulamentá-las e promover sua execução;

▪ PSB: diz-se no art.7º, aos filiados ao PSB asseguram-se os direitos: de dirigir-se a qualquer órgão partidário para manifestar sua opinião e denunciar erros e ou irregularidades; de exercer fiscalização sobre a atuação de dirigentes e representantes do partido em funções políticas e cargos públicos, ou de quaisquer filiados que realizarem atividades contrárias ao que estabelece o Manifesto, o Programa e este Estatuto ou firmam objetivos partidários; e de exercer, em igualdade de direitos e deveres, a liberdade de opinião em todas as questões; e

▪ PPS: é um direito dos filiados, livre acesso a informações sobre qualquer aspecto da política e da organização do Partido; encaminhar propostas, reclamações, recursos e críticas em relação a atos ou comportamentos de quaisquer órgãos ou filiados que lhe pareçam contrários à ética, aos princípios e aos interesses do Partido ou da coletividade à sua respectiva instância ou à mais abrangente.

Além disso, é uma diretriz do partido: liberdade de discussão e autonomia para organizações e filiados estabelecerem relação entre si para estudos, consultas, colaboração e apresentação de proposta aos órgãos partidários mais abrangentes.

## 5 Considerações finais

Neste artigo, tentamos pensar sobre como utilizar um conceito de democracia (enquanto regime político) para verificação da democracia desenvolvida no interior dos partidos políticos (democracia intrapartidária). Para tanto, dedicamo-nos à análise dos estatutos de 10 partidos brasileiros, intuindo identificar como estruturas e valores democráticos (baseados no modelo de Robert Dahl), materializam-se em regras estatutárias.

Os estatutos mostraram-se rica fonte de informação sobre os partidos políticos (em que pese a eventual falta de clareza e evidentes problemas de redação normativa). Ainda assim, existem limites para compreensão da vida partidária via estatuto, razão pela qual, em uma pesquisa de mais fôlego, deve-se associá-los a outras fontes – entrevistas com dirigentes, atas de congressos e reuniões, acompanhamento dos processos eletivos etc. – uma vez que é evidente, em qualquer universo de normas, que existe uma margem de distorção entre aquilo que legalmente é previsto e a aplicação da norma em si.

Apesar dessa limitação, o estudo dos estatutos é importante porque, como instrumentos organizantes e estruturadores dos partidos, eles exteriorizam e oficializam as preocupações, debates e posicionamentos dos partidários, inclusive no que concerne às concepções de democracia.

Feitas as necessárias ressalvas, destacamos que o trabalho apresentado foi capaz de identificar e caracterizar importantes aspectos de democracia no interior dos partidos políticos, como o direito de voto, o direito de os líderes disputarem apoio, além de outros instrumentos de participação dos filiados.

Apesar disso, a percepção que tivemos é que a maioria dos partidos ainda possui uma visão de democracia mais centrada no voto e não em outras formas de participação (mais afeitas à concepção de democracia participativa), sendo que reconhecemos que o modelo de análise que propomos não contribui para outra interpretação, uma vez que se centra, substancialmente, nos aspectos da votação (competição entre filiados e extensão do sufrágio).

A pesquisa que desenvolvemos não se propõe a ser definitiva acerca dos estatutos partidários, especialmente porque a interpretação de leis e normas é um campo eventualmente movediço e apartado da dinâmica do real. Trata-se de uma primeira incursão na temática, mas os resultados apurados já são capazes de indicar o que pode ser substancial ou frágil quando se tenta correlacionar um modelo de democracia, democracia interna e os estatutos partidários.

## Referências

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 13, p. 7-17, jan.-abr. 2014. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/rbcp/article/view/10503>>. Acesso em: 06 abr. 2014.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2014.

BRASIL. *Código Eleitoral*. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2014.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm)>. Acesso em: 06 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatísticas e Resultados da Eleição*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatuto do Democratas*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-12-12-2007-resolucao-tse-no.2008>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatuto do Partido da República*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-da-republica-de-28-3.2010>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatuto do Partido da Social Democracia Brasileira*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-pp-de-11-4-2013-deferido>>.

em-1-8-<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psdb-de-18-5-2013-deferido-em-13-8-2013>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatuto do Partido Democrático Trabalhista*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-27-8-1999-resolucao-tse-no.2000/>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatuto do Partido do Movimento Democrático Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-estatuto-pmdb-de-02-03-2013-deferido-em-10-10-2013/>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatuto do Partido dos Trabalhadores*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-5-10-2007-resolucao-tse-no.2008/>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatuto do Partido Popular Socialista*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/estatuto-do-partido-de-11-4-2011-aprovado-em-8-5-2012/>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatuto do Partido Progressista*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-pp-de-11-4-2013-deferido-em-1-8-2013>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatuto do Partido Socialista Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-psb-de-02-12-2011-deferido-em-28-5-2013>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

BRASIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Estatuto do Partido Trabalhista Brasileiro*. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-ptb-de-18-7-2012/>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2012.

DEMOCRATAS. *O Democratas*. Disponível em: <<http://www.dem.org.br/o-democratas/>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

FARHAT, Saïd. *Dicionário parlamentar e política*. O processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Melhoramentos; Fundação Peirópolis, 1996.

FREIDENBERG, Flavia. *Democracia interna en los partidos políticos*. Disponível em: <[http://works.bepress.com/flavia\\_freidenberg/27/](http://works.bepress.com/flavia_freidenberg/27/)>. Acesso em: 04 abr. 2013.

LIMONGI, Fernando. Prefácio. In: DAHL, Robert. *Poliarquia*. São Paulo: Edusp, 2012, p. 11-22.

MAIR, Peter. Democracies. In: CARAMANI, Daniele (ed). *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 108-132.

NIEDERMAYER, Oskar. Intra-party democracy. In: HOFMEISTER, Wilhelm; THESING, Josef (ed.). *Political parties in democracy*. Role and functions of political parties in the political system of the Federal Republic of Germany. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, p. 128-148.

PARTIDO DA REPÚBLICA. *História do PR*. Disponível em: <[http://www.partidodarepublica.org.br/partido/historia\\_do\\_pr.html](http://www.partidodarepublica.org.br/partido/historia_do_pr.html)>. Acesso em: 03 jan. 2014.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. *História*. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/psdb/historia/>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA. *História do PDT*. Disponível em: <<http://www.pdt.org.br/index.php/pdt/historia>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *História*. Disponível em: <<http://pmdb.org.br/institucional/historia/>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *O Partido*. Disponível em: <[http://www.pt.org.br/o\\_partido](http://www.pt.org.br/o_partido)>. Acesso em: 03 jan. 2014.

PARTIDO POPULAR SOCIALISTA. *História*. Disponível em: <<http://portal.pps.org.br/helper/show/164906#>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

PARTIDO PROGRESSISTA. *Nossa História*. Disponível em: <<http://www.pp.org.br/textos/453/27432/NossaHistoria/?sIT=119032>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO. *Histórica*. Disponível em: <<http://www.psb40.org.br/fixa.asp?det=10>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO. *Arquivos*. Disponível em: <<http://www.ptb.org.br/?page=ConteudoPage&cod=44>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

TEORELL, Jan. A Deliberative defence of intra-party democracy. *Party Politics*, v. 5, n. 3, p. 363-382, jul. 1999.

*Submetido em 12/01/2023*

*Aprovado em 24/02/2023*

21

Diego Santos ([diegosantost@hotmail.com](mailto:diegosantost@hotmail.com)) é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e professor substituto do Departamento de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas.

**Conceitos de democracia e a apuração da democracia intrapartidária:  
uma contribuição à metodologia seguida de análise empírica de  
estatutos de partidos do Brasil**

**Resumo.** Apresenta-se, aqui, artigo sobre o uso de conceitos de democracia para apuração de democracia intrapartidária. A ideia central é que as características utilizadas para descrever o regime como um todo podem ser adaptadas para verificar como os partidos internalizam estruturas e valores democráticos. Tratando-se de uma primeira incursão, elegeu-se um modelo de democracia amplamente difundido na Ciência Política: a proposta de Robert Dahl, no livro *Poliarquia*. Em termos empíricos: realizou-se a análise dos estatutos de 10 partidos brasileiros, discutindo-se como tais instituições adotam ou não elementos do modelo de Dahl em sua organização. Além de contribuir no que concerne à metodologia, esta pesquisa também foi capaz de identificar e de caracterizar importantes aspectos da democracia no interior dos partidos, como o processo de votação nas lideranças e a institucionalização de instrumentos de responsividade.

**Palavras-chave:** Democracia intrapartidária; Estatutos; Partidos políticos brasileiros; Robert Dahl; Metodologia.

**Concepts of democracy and the investigation of intra-party democracy: a contribution to the methodology followed by empirical analysis of brazilian parties' statutes**

**Abstract.** This article presents a discussion about the use of democracy concepts to evaluate intra-party democracy. The main idea is that characteristics used to describe the regime, as a whole, can be adapted to verify how parties internalize democratic structures and values. As this is a first foray, a model of democracy widely disseminated in political science was elected: Robert Dahl's proposal, described in the book *Polyarchy*. In empirical terms: the statutes of ten Brazilian parties were analyzed, discussing how such institutions adopt or not elements of Dahl's model in their organization. Besides the methodological contribution, this research was also able to identify and characterize important aspects of democracy within parties, such as the voting process for leaders and the institutionalization of responsiveness instruments.

**Keywords:** Intra-party democracy; Statutes; Brazilian political parties; Robert Dahl; Methodology.