

A dinâmica de poder intra partidário no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)

Brina Deponte Leveguen¹

Barbara Caroline Botassio²

RESUMO

O sistema político e a divisão administrativa do Brasil influenciam no modelo organizacional dos partidos políticos brasileiros, principalmente na sua estrutura decisória, um desses reflexos é a múltipla ação dos os partidos brasileiros (partidos multi-níveis), ou seja, com órgãos dirigentes nos níveis municipal, estadual e nacional. O objetivo do trabalho é analisar a dinâmica de poder intrapartidário no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), observando a relação de intervenção, influência e autonomia entre os órgãos. Dessa forma compreender os mecanismos de controle utilizados pelos dirigentes, com ênfase em dois aspectos essenciais: a alocação de recursos intrapartidários oriundos do Fundo Partidário e a possibilidade de dissolução dos diretórios regionais. O recorte temporal utilizado se inicia em 2007 e termina em 2015. As hipóteses são: 1- o fato do partido focar nas eleições legislativas resultaria em menos dissolução dos diretórios regionais. 2- o modelo originário do partido colabora para uma maior descentralização, conseqüentemente um maior repasse de verbas do órgão nacional para os estaduais. A fim de analisar a validade das hipóteses proposta, a metodologia utilizada será uma análise documental múltipla, incluindo os estatutos partidários, as legislações partidárias e eleitorais, documentos partidários que indiquem intervenções da esfera nacional dos órgãos estaduais, além das prestações de contas emitidas pelo partido durante o período proposto.

INTRODUÇÃO

No Brasil são poucos os estudos de casos aprofundados na forma como alguns partidos se organizam, com excessão das organizações situadas à esquerda no espectro

¹ Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos, possui bolsa FAPESP (2016/22897-0). Email: brinadl@hotmail.com

² Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos, possui bolsa CAPES. Email: barbara.botassio@gmail.com

político (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000). Essa relativa ausência de evidências empíricas dos modelos organizativos dos partidos no país, particularmente dos partidos de centro e de direita do espectro foi uma das razões para a escolha do PMDB neste trabalho.

O objetivo é compreender a dinâmica intrapartidária desta organização. Para isso, serão trabalhados dois níveis de análises para observar a intervenção, autonomia e influência entre os órgãos. O primeiro nível de análise consiste na dissolução dos diretórios regionais no partido e o segundo nível de análise consiste na alocação de recursos do Fundo Partidário nos diretórios estaduais da organização.

O recorte temporal do trabalho se inicia em 2007 e termina em 2015 e em cada nível de análise apresentado, há uma hipótese a ser observada: a) o fato do partido focar nas eleições legislativas resultaria em menos dissolução dos diretórios regionais. b) o modelo originário do partido colabora para uma maior descentralização, consequentemente um maior repasse de verbas do órgão nacional para os estaduais.

Segundo Bizarro (ano), o PMDB foi fundado para abrigar as elites políticas que se opunham ao governo militar, sendo ele o partido mais antigo em atividade no país. Sua criação data 1966, posteriormente para daptar-se à nova alteração da legislação partidária em 1979, o então MDB foi refundado sob a sigla do PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

A unificação sob a mesma legenda de ex-trabalhista, ex-pessedistas, comunistas e outros opositores conferiram ao MDB uma unidade precária, construída sobre a vontade e necessidade do reestabelecimento do movimento democrático. Além disso, o processo de formação forçado pela atuação do governo central, fez do partido uma organização fortemente vinculada à política parlamentar (KINZO, 1988).

O controle dos poderes executivos nacional, estadual e municipal nas capitais do país e o enfraquecimento do congresso sob a legislação e o autoritarismo vigente na época, fizeram com que as prefeituras de grandes municípios do interior do país assumissem a condição de espaços decisivos de poder para a atuação oposicionista (KERBAUY, 2000). O MDB passou a concentrar seus esforços nos municípios, em decorrência dos recursos políticos que poderiam mobilizar com a máquina pública, e a partir dessas localidades, fazer emergir novas lideranças para a organização (BIZZARO, ANO).

Também em razão disso, o PMDB assumiu um caráter localista, incentivando o estabelecimento e fortalecimento de suas bases locais, garantindo elevada autonomia para

os órgãos partidários municipais e suas lideranças fazendo uma ponte estratégica entre seus interesses, os interesses das elites estaduais e nacionais (MELHEM, 1998). O partido de maneira geral, enfatizou sua participação eleitoral como modo primordial de atuação da oposição política. Consequentemente, não apenas o partido foi bem sucedido em pressionar o regime por meio das eleições como moldou a organização para a atuação eleitoral (BIZARRO, ANO).

Na medida em que se reestabeleceram as liberdades democráticas e condições de competição política, as vitórias do PMDB, sofreram relativo impacto da fragmentação do sistema. Por um lado o partido passou a atrair políticos antes aliados a Ditadura que passaram a migrar para o partido de oposição quando este assumiu um protagonismo da transição democrática (KINZO, 1988). Isso conferiu ao partido uma faceta mais conservadora, que seria decisiva para as disputas da organização na Assembleia Nacional constituinte e contribuiu também para o aumento de lideranças conservadoras no partido (MELHEM, 1998).

Desta forma, a heterogeneidade interna do partido, as disputas entre suas lideranças estaduais e a crise de identidade do PMDB são traços marcantes nas interpretações sobre o partido no período contemporâneo (KINZO, 1993; FERREIRA, 2002). Em grande medida, esse elemento somado ao fracasso do governo Sarney, foram responsáveis pelo insucesso das candidaturas presidenciais no período democrático que se seguiu (FERREIRA, 2002).

Após várias perdas nas eleições nacionais, inclusive para o PSDB em 1994, o PMDB não sabia se era de governo ou de oposição e, apesar de aceitar fazer parte da coalizão governista, os parlamentares não aceitavam e não votavam de acordo com as recomendações da cúpula partidária. Confirmando a incapacidade de a elite controlar de forma efetiva a organização, “em última análise, havia um vazio de lideranças nacionais capazes de arregimentar o partido nacionalmente e, em contrapartida uma inflação de lideranças regionais” (Ferreira, 2002, p.158).

Apesar dessas questões, o partido sempre teve um grande desempenho eleitoral para a Câmara dos Deputados e para o Senado, sendo um ator importante para formar coalizão. Esse surgimento do partido é necessário para entender a organização interna e as formas como as forças políticas agem.

No período recente, o partido voltou a ser objeto de estudo dos pesquisadores brasileiros, quando se consolidou a percepção que o partido tem papel importante para a estabilização do sistema político brasileiro, mas também devido ao impeachment da

Presidenta Dilma em 2015 e posse do seu vice Michel Temer, como presidente do Brasil, não eleito (BIZARRO NETO, 2012; LEAL, 2012).

Desta forma, a literatura aponta que o PMDB é um partido de organização localista, em que as lideranças locais e regionais gozam de elevada autonomia, com destacado papel na atuação parlamentar e difusa identidade ideológica. Este trabalho busca contribuir com a literatura nacional no que diz respeito ao conhecimento organizacional observando sua dinâmica intrapartidária.

2. A ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA MULTI-NÍVEL

A divisão administrativa federalizada e o sistema político brasileiro influenciam no modelo organizacional dos partidos políticos, principalmente na estrutura dirigente interna. Os partidos espelham a organização do Estado, estando presente em mais de um nível administrativo. Como no Brasil não são permitidos partidos políticos regionais, todos possuem um mínimo de órgãos dirigentes a nível municipal, estadual e nacional.

De acordo com Chandler e Chandler (1987), o federalismo é importante pois estrutura múltiplas arenas decisórias com funcionamento semiautônomo, possuindo particularidades nas diversas circunscrições eleitorais, que envolve competição local, trajetória dos partidos, características do eleitorado, disponibilidade de recursos materiais e de poder. Essa divisão também possibilita múltiplos arranjos entre elites, com diversas coalizões dentro do sistema político que impactam no âmbito nacional.

Segundo Souza (2005), o federalismo possui duas dimensões principais, são elas o desenho constitucional e a divisão territorial de poder governamental. No entanto, não existe apenas um modelo de federalismo. A literatura considera duas formas nas quais a divisão entre poderes legislativos e executivos são compartilhados ao longo dos níveis. A primeira é o federalismo dual ou competitivo, no qual o governo federal e o estadual possuem competência legislativa e executiva exclusiva em áreas separadas. Nesse caso, espera-se que produza partidos em que cada nível tenha uma área de atuação bem delimitada. A segunda forma é o federalismo cooperativo, no qual as esferas de governo cooperam na atuação. Nesse contexto, os partidos possuem uma maior integração entre os níveis, com a direção nacional envolvida nas seções regionais, ao mesmo tempo em que as lideranças regionais também participam das decisões e composições do órgão central (CHANDLER e CHANDLER, 1987; CARTY, 2004; SOUZA, 2005; RIBEIRO e FABRE, 2016)

O caso brasileiro é um sistema de três níveis (triplo federalismo), pois incorporam além dos estados também os municípios. Na Constituição de 1988, os constituintes optaram pelo federalismo cooperativo, compartilhando a divisão institucional do trabalho entre os entes federativos. Na prática, porém, o federalismo no Brasil tende a ser competitivo, pois não possui canais institucionais para intermediar os interesses e negociar os conflitos, tanto vertical (relação nacional-estadual), como horizontal (entre os estados) (SOUZA, 2005).

De acordo com Deschouwer (2006), três variáveis podem interferir na organização partidária. São elas as instituições formais, as regras e ciclos eleitorais e a heterogeneidade social. A instituição formal se refere à maneira pela qual os partidos se organizam nos diferentes níveis do sistema e a sua penetração territorial. Neste caso é preciso analisar a trajetória do partido e como ele se consolidou ao longo do tempo no território. A forma que o federalismo assume interfere na maneira como o partido vai decidir sobre onde e como se organizar.

Para o autor, as regras e ciclos eleitorais podem ter uma grande consequência para a organização. É possível que no calendário eleitoral exista a simultaneidade vertical, ou seja, as eleições de dois níveis acontecem no mesmo dia, e/ou a simultaneidade horizontal, com as eleições ocorrendo por exemplo, em todos os estados no mesmo dia. Esse fator, para Deschouwer (2006), poderia reduzir a autonomia regional, pois o partido vai querer organizar as eleições de acordo com o interesse do nível nacional. Já a desconexão eleitoral ofereceria maior liberdade de ação aos órgãos regionais.

Em sistemas multi-níveis, os partidos possuem três escolhas sobre participar das eleições. A primeira é concorrendo apenas no nível estadual, a segunda é competindo apenas no nível federal e a terceira é disputando em ambos os níveis.

A terceira influência na organização partidária é a heterogeneidade social, visto que afeta a divisão assimétrica das competências entre as diversas regiões. O partido, precisa acomodar as diferenças territoriais e agregar todos os objetivos dos estados com o programa nacional, de maneira com que todos consigam transmitir a imagem partidária (DESCHOUWER, 2006). Carty (2004) também aborda a assimetria de poder entre os órgãos estaduais. Estados maiores, mais ricos e importantes de acordo com a trajetória e particularidades de cada partido podem possuir um nível de independência e poder que não é partilhado pelos órgãos que estejam em lugares menores ou que não sejam vitais para a estratégia da organização.

No Brasil todos os partidos são multi-níveis, pois precisam se organizar nos três níveis do sistema federativo, o nacional, estadual e municipal, para ser possível (mas não obrigatório) atuar na disputa eleitoral nesses níveis institucionais. Algumas características do sistema político, eleitoral e partidário do Brasil são fundamentais para compreender o contexto no qual os partidos se estruturam.

Primeiramente o país tem um sistema presidencialista aliado ao federalismo cooperativo segundo a constituição, no qual os níveis estaduais e nacional estão envolvidos um com outros, dessa forma teria o nível estadual relativamente frágil. O sistema eleitoral mescla características majoritárias nas eleições para o Executivo e o Senado, enquanto que para o legislativo é adotada a representação proporcional de lista aberta, cujo efeito é o aumento no número de partidos, fragmentando o número de atores com poderes de veto (NICOLAU E SCHMITT, 1995; GUARNIERI, 2009; RIBEIRO E FABRE, 2016).

Segundo Ribeiro e Fabre (2016) apenas o presidencialismo não explica os padrões de integração vertical. A variável explicativa seria o presidencialismo atrelado a fragmentação partidária, pois exigiria a construção de coalizões entre os vários níveis de um mesmo partido e entre os partidos do sistema. No caso brasileiro, ocorrem incentivos contraditórios, pois a legislação partidária e eleitoral fazem com que a seleção de candidatos ocorra principalmente nos estados, fortalecendo as elites regionais, o que contribuiria para a descentralização. No entanto, o fundo partidário distribuído para a direção nacional, a simultaneidade das eleições, a necessidade de construir coalizões, e a possibilidade de intervenção nos órgãos inferiores contribuem para a centralização.

Analisando o caso brasileiro, Melo (2010) explica o impacto dos ciclos eleitorais para a organização partidária e a escolha feita pelos líderes na conexão entre as disputas estaduais e a disputa nacional. O autor utiliza o termo “aninhado” para se referir ao fato de que a votação para o cargo no Executivo e legislativo federal e estaduais ocorrem no mesmo momento, ou seja, o eleitor no dia da votação escolhe os candidatos a presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual. Com o “aninhamento” das eleições nacionais e estaduais, a decisão tomada em uma arena influencia a outra, portanto, os atores precisam escolher como se posicionar, ou seja, de que forma poderia coordenar suas ações para ter o maior benefício e o menor custo.

Além disso, as decisões feitas em uma eleição podem influenciar as próximas eleições, inclusive as municipais. Como os dirigentes podem escolher entre diversas estratégias de coordenação eleitoral, a decisão que teria maior custo seria a de lançar

candidato, seja próprio, coligando-se ou não participando da disputa aos cargos do Executivo e focar a estratégia para a disputa legislativa.

Quando o foco do partido são os governos estaduais, as elites dirigentes dessa esfera evitarão compromissos no plano nacional, para que tenha maior liberdade de movimentação em cada unidade da federação. Já a disputa legislativa praticamente não envolve riscos, principalmente pelas regras eleitorais serem baseadas na representação proporcional, com distritos de grande magnitude e possibilidade de coligação (MELO, 2010).

Para Guarnieri (2009) o sistema eleitoral é uma variável importante na decisão de lançar ou não candidatos, pois ele define o custo envolvido, principalmente por delimitar qual seria a quantidade mínima de votos para obter uma cadeira. Esse custo seria inversamente proporcional à magnitude do distrito. A racionalidade se refere ao processo de ação para a tomada da decisão. De acordo com os objetivos que se pretende, a decisão é feita a partir da análise de quais seriam os meios que exigiriam a menor aplicação de recursos, já que esses são escassos.

A legislação partidária e eleitoral considera o processo de escolha dos candidatos como uma questão interna ao partido, com isso os dirigentes possuem o controle sobre o processo, definindo quem pode participar e de que forma, inclusive podendo julgar os casos que não possuem uma regra clara no estatuto.

Segundo Guarnieri (2009), o “modelo de entrada”, ou seja, a decisão de lançar ou não candidatos, é uma das variáveis que mais sofre impacto de acordo com o tipo de organização partidária. Portanto, seria preciso estudar o processo de tomada de decisão intra-partidária, analisando quais os mecanismos que possibilitam aos dirigentes controlar a organização e as estratégias eleitorais. Quanto mais concentrado for o controle das decisões, menor a chance de o partido ter uma falha na coordenação pré-eleitoral, já que assim consegue coordenar melhor com os outros partidos. Dessa forma, as eleições começariam dentro dos partidos, na disputa pelo controle da organização.

Para Thorlakson (2009) existem três indicadores que analisam como o partido reage aos benefícios e custos da organização multi-nível, são eles a integração vertical, influência e autonomia. A integração vertical demonstra as articulações e a força dos vínculos da organização, além das estratégias formais e informais na relação entre o órgão nacional e as seções estaduais. Partidos podem ser considerados integrados se eles compartilham uma estrutura de gestão comum entre os níveis.

Segundo o autor, a integração vertical pode ser dividida em três dimensões: ligações organizacionais; vínculos de cooperação, considerando também a divisão de recursos e serviços; e a presença de objetivos e interesses em comum entre todos os níveis do partido. Os estatutos partidários são uma fonte de análise da integração, pois determinam quais são as regras de formação e intervenção nesses níveis (THORLAKSON, 2011).

A influência seria como os órgãos inferiores conseguem exprimir suas opiniões e exercer controle no órgão hierarquicamente superior, ou seja, como os órgãos estaduais conseguem ser representados no Diretório Nacional (DN) e Comissão Executiva Nacional (CEN). A influência se mostra maior quando, por exemplo, o nível estadual tem vagas asseguradas de representação no nível nacional (THORLAKSON, 2009). A autonomia mensura como as relações resultam em controle ou não sobre o outro nível, ou seja, o grau de liberdade que um nível tem de conduzir seus próprios assuntos sem a interferência do órgão superior. A autonomia é menor quando o órgão federal exerce muito poder de veto, seja nas questões internas ou como forma de disciplina e intervenção (THORLAKSON, 2009).

Segundo Van Houten (2009), os partidos tendem a designar certa autonomia para as seções estaduais, pois essas possuem a expertise necessária para compreender como maximizar os votos na região. Um fator que interfere na autonomia e influência é se o partido atua como governo ou oposição naquele nível. Um exemplo demonstrado pelo autor é a vitória eleitoral no nível estadual, atrelada a um longo período de derrota no nível federal pode criar um incentivo para os órgãos estaduais aumentarem sua autonomia, já que eles possuem mais acesso a recursos, tais como verba e cargos.

Além disso, no nível estadual o partido pode ser ativo em uma região apenas ou participar em eleições em todo o território nacional. Dessa forma, é preciso além de controlar a relação vertical entre nacional e estadual, coordenar as relações horizontais entre os órgãos estaduais, uma vez que cada estado pode ter um nível diferente de autonomia e liberdade de decisões. Líderes regionais fortes legitimados nos resultados favoráveis das eleições estaduais podem ter maior autonomia e exercer maior influência nos órgãos dirigentes nacionais (Deschouwer, 2006).

Para Van Houten (2009) quando a elite dirigente nacional permite as seções subnacionais terem maior autonomia e liberdade de escolha dos candidatos, corre o risco desses órgãos agirem contra o interesse do partido como um todo. No entanto, a autonomia dos órgãos estaduais é importante, dado que este tem mais conhecimento sobre

como mobilizar os eleitores para conseguir transmitir a mensagem do partido, inclusive possuindo maior credibilidade com o eleitorado.

Mas a delegação de funções por parte dos órgãos nacionais aos órgãos estaduais não proporciona somente benefícios, como também alguns custos, derivados de três razões: a informação oculta, a ação oculta, e o conflito de interesses. Nem sempre é feito o controle sobre esses custos, pois os procedimentos são caros e trazem grandes impactos (VAN HOUTEN, 2009).

As prerrogativas de controle do órgão nacional sobre os órgãos estaduais contemplam dois recursos institucionais relevantes, são eles: (1) a seleção dos integrantes, principalmente os postos relevantes na hierarquia partidária; (2) as regras internas que estruturam o recrutamento de lideranças e normatizam o processo decisório. Tais normas estabelecidas constroem a ação dos demais atores partidários, funcionando tanto como freio institucional e também como sanções com base em regulamentos e controle (VAN HOUTEN, 2009).

Bolleyer (2011) organiza uma tipologia de partidos baseada na esfera de influência e autonomia dos órgãos. Os partidos podem ser divididos em hierarquia, estratarquia e federação de acordo com os mecanismos disponíveis para resolução de conflitos, na forma como as competências e recursos são alocados, e padrões de integração vertical, a forma como a representação de interesses nacionais segue as linhas territoriais. Um partido pode ser considerado hierárquico caso a autonomia regional seja pequena e o locus de poder seja centralizado na direção nacional, incluindo a seleção de candidatos e a regulação dos conflitos. A diferença do partido federalizado é que o centro de poder se encontra nos estados, por meio de uma distribuição territorial. A seleção de candidatos também é no nível regional, dessa forma o partido possui uma alta autonomia (BOLLEYER, 2011).

O partido classificado como estratarquia se difere dos outros dois, pois o locus de poder não é localizado em apenas um nível territorial, mas sim as diversas unidades organizacionais agem de maneira relativamente autônoma, mas ainda permanecem independentes. Dessa forma, a estratarquia permanece no “meio caminho” da centralização do partido hierárquico e da descentralização do partido federalizado.

Para analisar a integração e autonomia dos partidos brasileiros, Ribeiro e Fabre (2016) utilizam os indicadores desenvolvidos por Fabre (2011), realizando as adaptações necessárias, resultando em onze categorias, divididas em duas dimensões. A primeira dimensão seria o envolvimento dos órgãos estaduais na organização nacional e conta com

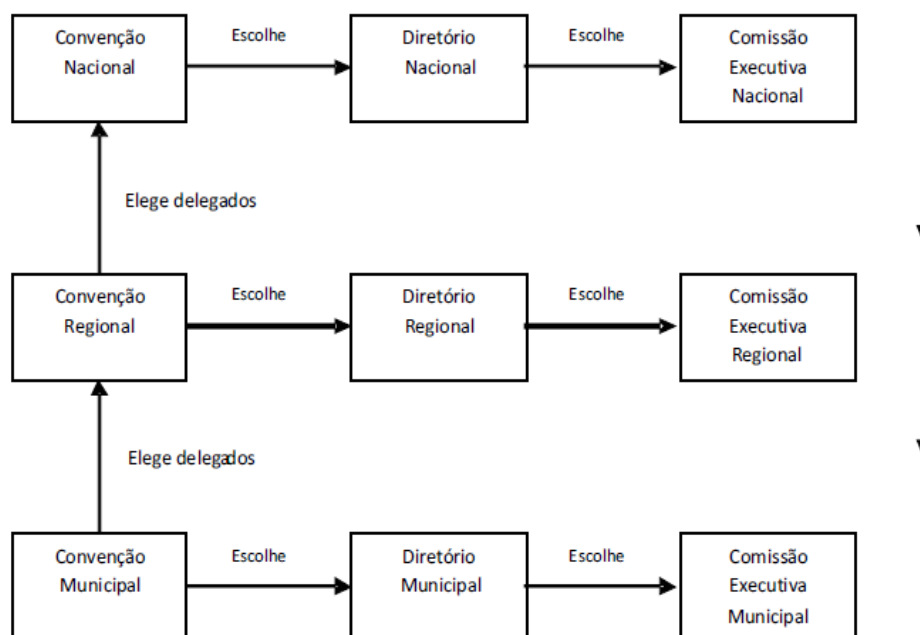
1) a análise da forma com que ocorre a seleção do presidente do partido; 2) o quanto as seções estaduais compõem as estruturas nacionais do partido, principalmente o Diretório Nacional e a Comissão Executiva Nacional; 3) como ocorre a seleção de candidatos para compor o legislativo federal; 4) como é feita a seleção do candidato a presidente e/ou escolha pela coligação; 5) a adoção da plataforma do partido nas eleições presidenciais, e 6) a possibilidade de alterar o estatuto do partido.

A segunda dimensão engloba a autonomia dos órgãos estaduais de cada partido, analisando 1) a forma de organização dos órgãos estaduais; 2) a seleção do presidente regional; 3) a forma como é realizada a seleção dos candidatos para as eleições estaduais (governador e deputado estadual); 4) a adoção da plataforma partidária nas eleições estaduais, e 5) como é feito o financiamento do órgão estadual. De acordo com essas variáveis, para os autores, o PMDB seria um típico partido de federação, com locus de poder nos estados e com um grande nível de tolerância em relação aos conflitos e disputas internas.

3. O PMDB: AUTONOMIA E INTERVENÇÕES

Nos partidos brasileiros o órgão máximo de deliberação é a Convenção Nacional, o locus onde são decididas as estratégias políticas, incluindo a escolha do candidato à Presidência da República e a eleição do Diretório Nacional, que escolhe a Comissão Executiva Nacional (CEN). Porém, o poder de agenda, ou seja, quais pautas, como e por quem serão decididas, são determinadas pela CEN, “isto acontece porque, além de ter o poder de convocar as convenções estipulando prazos, forma de votação e definindo quem poderá participar delas, a CEN tem, acima de tudo, o poder de dissolver diretórios e constituir Comissões Provisórias” (GUARNIERI, 2009, p. 47-8). A figura abaixo demonstra o processo decisório dos órgãos dirigentes:

Figura 1. Processo de formação dos órgãos de Deliberação e Direção dos partidos brasileiros.



Fonte: Guarnieri, 2011.

Um dos mecanismos possíveis aos dirigentes nacionais é o uso estratégico das Comissões provisórias, ou seja, o nível hierárquico mais alto dissolve o Diretório ou destitui a Comissão Executiva nos estados e nomeia comissões provisórias. Essas comissões podem ocorrer de duas maneiras. A primeira é quando não existe um diretório consolidado no estado, e enquanto este se estrutura, a organização é feita por uma comissão provisória nomeada pelos dirigentes que formam a CEN. Esse recurso é utilizado principalmente no primeiro ano de origem do partido, mas pode continuar com maior ou menor ênfase de acordo com cada partido.

A segunda é quando já existe um Diretório organizado, mas é dissolvido e, enquanto não é eleita uma nova composição, os dirigentes nomeiam uma comissão provisória. De acordo com Guarnieri (2009), esse mecanismo não demonstra a fraqueza da direção nacional, pelo contrário, conseguir destituir e dissolver órgãos mostra a força da direção em controlar as estratégias. Para o autor, os partidos “são fortes porque detêm recursos essenciais para os políticos e porque esses recursos são controlados pelas lideranças por meio de mecanismos como os das comissões provisórias” (GUARNIERI, 2009, P.170).

Um primeiro passo para compreender as mudanças e intervenções do nível estadual para o nível nacional, é analisar as regras formais. O PMDB manteve as mesmas

regras estatutárias em relação a intervenções e dissolução desde o estatuto de 1996³ (o primeiro disponível no site do Tribunal Superior Eleitoral), até o mais recente dentro do período analisado, em 2013⁴. Alguns dos trechos mais importantes do estatuto do partido em relação a esse tema são:

Art. 41. Para os Estados ou Territórios onde não houver Diretório e Comissão Executiva Estadual organizados ou tiver ocorrido dissolução, a Comissão Executiva Nacional designará uma Comissão Provisória de 7 (sete) membros, renovável, no máximo, duas vezes, presidida por um deles, indicado no ato. § 1º. A Comissão Provisória referida no caput incumbir-se-á, com a competência de Comissão Executiva e de Diretório Estadual, de organizar e dirigir, dentro de 90 (noventa) dias, a Convenção Estadual. (...)

Art. 60. Os órgãos do Partido somente intervirão nos órgãos hierarquicamente inferiores para: I - manter a integridade partidária;

II - assegurar o exercício dos direitos das minorias;

III - reorganizar as finanças e regularizar as transferências de recursos para outros órgãos partidários, previstas no Estatuto ou em resoluções.

IV - assegurar a disciplina e a democracia interna.

V - garantir o desempenho político-eleitoral do Partido.

VI - impedir acordo ou coligação com outros partidos em desacordo com as decisões superiores;

VII - preservar as normas estatutárias, a ética partidária, os princípios programáticos, ou a linha político-partidária fixada pelos órgãos superiores e a linha política fixada pelos órgãos competentes.

VIII - regularizar o controle das filiações partidárias. (...)

Art. 61. O Diretório que se tornar responsável pela violação do Código de Ética, dos princípios programáticos, do Estatuto, ou por desrespeito a qualquer diretriz ou deliberação regularmente estabelecida pelos órgãos competentes, incorrerá na pena de dissolução, que será aplicada pelo Diretório de hierarquia imediatamente superior. § 1º - Será também decretada a dissolução do Diretório cujo desempenho eleitoral não corresponder aos interesses do Partido ou, a critério do órgão hierárquico imediatamente superior, for considerado impeditivo do progresso e do desenvolvimento partidários (Estatuto do PMDB, 2007).⁵

³ Resolução/TSE nº 19.563, DJ de 11.6.1996.

⁴ Acórdão/TSE publicado em 29.10.2013

⁵ Disponível em <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tse-estatuto-do-partido-de-11-3-2007-resolucao-tse.564>

A partir das regras formais, foram analisados os vinte e seis estados e o Distrito Federal, a fim de mensurar quais sofreram o processo de intervenção e quais seriam as variáveis que influenciariam no processo. A hipótese do trabalho é de que pelo partido focar em eleições legislativas, centradas nos estados e deixando em segundo plano as eleições nacionais, a cúpula dirigente nacional interviria menos nos órgãos estaduais.

Tabela 01. Número de intervenções entre 2007 e 2015.

	Nenhuma intervenção	Uma intervenção	Duas intervenções	Três intervenções	Quatro ou mais intervenções
Estados	Acre, Alagoas, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo	Minas Gerais, Rio Grande do Norte	Amazonas, Bahia, Mato Grosso do Sul, Sergipe	Amapá	Tocantins

Fonte: elaboração própria, a partir de dados disponíveis no TSE.

A partir da tabela acima, 19 estados não sofreram nenhuma intervenção da cúpula nacional, dois estados sofreram uma intervenção, quatro estados sofreram duas intervenções, um estado sofreu três e quatro intervenções. A tabela abaixo mostra em qual época ocorreram essas intervenções.

Tabela 02 . Ano em que ocorreram as intervenções nos órgãos estaduais.

	2011	2012	2013	2014	2015
Quantidade de intervenções	1	4	3	1	8

Fonte: elaboração própria, a partir de dados disponíveis no TSE.

De acordo com os dados acima, as intervenções não seguem necessariamente um calendário eleitoral. Em 2012, foi ano de eleições municipais e 2015 foi ano pós-eleitoral, no qual o partido tinha ganhado a eleição presidencial em 2014, com o cargo de vice-presidente, em coligação principalmente com o PT, que indicou a candidata a presidente.

O caso que mais se destaca é do estado de Tocantins. O Tocantins teve um período de intensa intervenção do órgão nacional a partir de 2011. Ao longo desse ano, o órgão teve três Comissões Provisórias. Em 2012, teve uma Comissão Provisória que foi inativada por decisão judicial, seguido por duas composições que foram inativadas por intervenções, inclusive com o comendo de uma Comissão Interventora de 18 de junho de 2014 a 15 de maio de 2015, que também foi inativada por dissolução.

Guarnieri, em 2009, já demonstrava como o modelo originário de fundação do PMDB impactava na tomada de decisões. Para o autor “sem o recurso às comissões provisórias e com amplas coalizões mínimas majoritárias, uma coalizão dominante depende de intensa negociação e a tomada de decisão acaba prejudicada” (Guarnieri, 2009, p. 147)

4. RECURSOS FINANCEIROS E AS ORGANIZAÇÕES PARTIDÁRIAS NO BRASIL

Os recursos financeiros são um dos elementos que permitem o funcionamento institucional regular dos partidos políticos e o desenvolvimento de suas atividades primordiais. Com a crescente substituição do trabalho voluntário pelo profissional, a disputa por esses recursos tornou-se tão importante para a legenda quanto à própria disputa por votos (RIBEIRO, 2009). Nesse contexto, essa seção do trabalho tem por finalidade

analisar o funcionamento dos partidos a partir da alocação intrapartidária de seus recursos financeiros.

Os partidos contam com diversas fontes de recursos financeiros em períodos eleitorais ou entre pleitos como, por exemplo, doações de pessoas físicas, pessoas jurídicas, dos próprios filiados que ocupam cargos eletivos, entre outros⁶. Contudo, a intenção é verificar especificamente como os partidos lidam com os recursos oriundos do fundo partidário e mais especificamente quais são os determinantes para que alguns estados recebam mais recursos financeiros que outros estados de mesmo partido.

Os recursos partidários permitem dois planos de análise: O primeiro nível correspondente a uma comparação entre as organizações partidárias brasileiras de como são distribuídos os recursos do Fundo Partidário na cúpula nacional em relação a descentralização ou centralização do dinheiro público recebido. E no segundo nível de análise, um estudo vertical de quais estados recebem mais recursos da cúpula nacional e quais são os determinantes para que isso ocorra.

Uma variável fundamental para compreendermos o financiamento partidário no país perpassa a evolução dos marcos legais que regulamentam as organizações partidárias. Ribeiro (2009) aponta que o Brasil tem uma longa tradição e ingerência estatal sobre o financiamento dos partidos políticos. No início dos anos 70 foi criada a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), que conferia verniz legal a proibição de novas legendas ao impor uma série de restrições que beneficiaram a Arena e o MDB⁷. Em 1979 é instituída a Lei da Reforma Partidária que pretendia dissolver a Arena e o MDB e também abrandar os entraves do LOPP. A lei não alterou a normatização sobre o financiamento partidário que continuou em vigor até meados dos anos noventa, mas a reforma proibiu doações de pessoas ou entidades estrangeiras.

Promulgada em 1995 a Nova Lei dos Partidos Políticos regulamentou o Artigo 17 da Constituição Brasileira de 1988, que implantava a autonomia partidária no país. A nova legislação trouxe mudanças importantes. Em primeiro lugar, concedeu autonomia aos partidos políticos no que se refere a sua organização interna, abolindo as normas do LOPP. Em segundo lugar, trouxe um acréscimo substancial dos recursos públicos repassados à legenda e com ele um aumento das exigências e da fiscalização nas prestações de contas dos partidos perante os órgãos de controle. A partir de então, o fundo

⁶ Isto referente até o ano de 2015, mais a frente haverá citação das mudanças aprovadas na legislação sobre o financiamento dos partidos políticos no país.

⁷ Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

partidário seria constituído principalmente por dotações orçamentárias anuais da União que somassem pelo menos trinta e cinco centavos de real por eleitor, conforme o eleitorado inscrito no final do ano anterior⁸. A nova regulamentação acabou com a proibição de doações de empresas privadas, que a partir de então, poderiam doar para os diretórios em todos os níveis (RIBEIRO, 2009).

Por sua vez, essa legislação configura um modelo de distribuição de recursos altamente questionado em função do seu caráter concentrador sobre as grandes organizações partidárias. O que se percebe na análise dos recursos para os diferentes partidos é uma tendência à concentração dos recursos nos partidos com maior representatividade na Câmara dos Deputados, em que pese à distribuição proporcional dos recursos, que acaba sendo a tônica do financiamento público (SPECK, 2005; CAMPOS, 2011; BRAGA & BOURDOUKAN, 2009).

De acordo com Campos (2011), o modelo de custeio público direto adotado no Brasil ressalta a importância das regras na condução das estratégias e na competitividade do sistema partidário-eleitoral. A nova legislação que concedeu maior autonomia aos partidos em sua organização interna também elevou exponencialmente a base estatal de financiamento dessas organizações. Essa dependência dos recursos estatais alteraria a correlação de poder interno a favor dos ocupantes de cargos públicos, que passam a dominar os órgãos do partido, fazendo com que a liderança partidária reforce sua posição mediante estratégias de concentração de poder interno que podem prejudicar as bases do partido (RIBEIRO, 2013).

De acordo com Ângelo Panebianco (2005), a centralidade do processo decisório, pode criar assimetrias na distribuição dos recursos internos, concentrando benefícios a partir de definições estratégicas das elites partidárias, em todas as esferas dos partidos, porém com uma hierarquia definida pela direção nacional. Desse modo, a estrutura organizacional partidária pode se beneficiar do controle das chamadas “zonas de incerteza”⁹.

Este fato coloca em destaque as lideranças partidárias como atores estratégicos na distribuição dos recursos partidários aos candidatos, o que atribui maior força dos próprios partidos na esfera eleitoral, a partir do controle de uma zona de incerteza importante no processo eleitoral (Panebianco, 2005). Desta forma, se os recursos estão

⁸E também por multas e penalidades aplicadas pela justiça eleitoral.

⁹ De acordo com o autor, representam atividades fundamentais para o funcionamento e sobrevivência dessas organizações.

centralizados nos órgãos de direção nacional dos partidos, há ainda outra forma de concentração, talvez até mais expressiva, que é a forma de distribuição dos recursos aos partidos, conjugada com os efeitos da autonomia que possuem (Campos, 2011).

As prestações de contas dos diretórios, são dados públicos no Brasil há alguns anos. Contudo, a facilidade de acesso a essas informações avançou lentamente, especialmente no que diz respeito ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), que gradualmente aumentou o grau de informatização e centralizações dessas informações.

Frente a esse quadro, a análise de documentos partidários se coloca como uma ferramenta válida para aumentar o conhecimento sobre as estruturas dos partidos políticos. Para Panebianco (1995), estatutos e regimentos constituem vestígios do funcionamento real dos partidos. As normas formais importam, uma vez que constituem e regulam a dinâmica intrapartidária (Katz e Mair, 1992).

Este artigo busca analisar dois tipos de documentos, o primeiro deles os estatutos partidários que regulamentam as regras e as dinâmicas de distribuição ou centralização do dinheiro. E o segundo documento consiste na prestação de contas realizada pelos partidos brasileiros ao TSE.

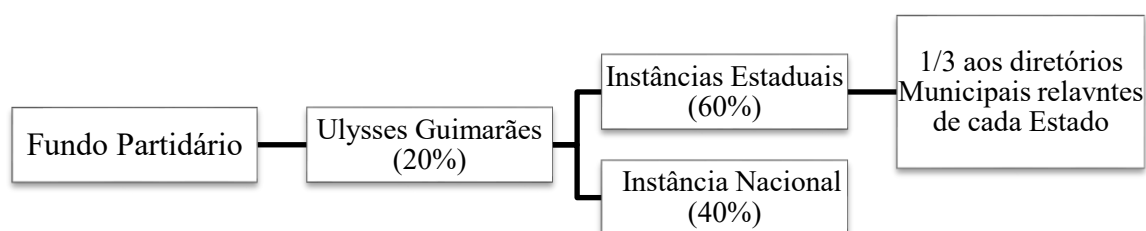
Tabela 3: Percentual de Subsídios Públicos destinado a cúpula nacional dos partidos políticos 2007-2015 e distribuídos aos diretórios estaduais.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Média
PT	13	21	15	19	21	21	24	23	24	20
PMDB	56	50	57	62	60	47	44	45	57	53
PSDB	29	31	31	24	34	28	33	34	30	30
PP	30	34	34	39	37	43	32	41	23	35
DEM	33	30	28	28	31	33	23	24	20	30

Fonte: RIBEIRO, P. e FABRE, E. 2016;

Segundo Ribeiro e Fabre (2016), o PMDB é o partido que mais descentraliza os recursos para seus diretórios regionais, com uma média de 53%. Visando esses resultados foi realizado um estudo do estatuto partidário do PMDB no ano de 2016 para averiguar quais as regras que regem esse tipo de distribuição de recursos financeiros.

Esquema 1: Distribuição do Fundo Partidário no PMDB



Fonte: Elaboração própria a partir do Estatuto do PMDB de 2016.

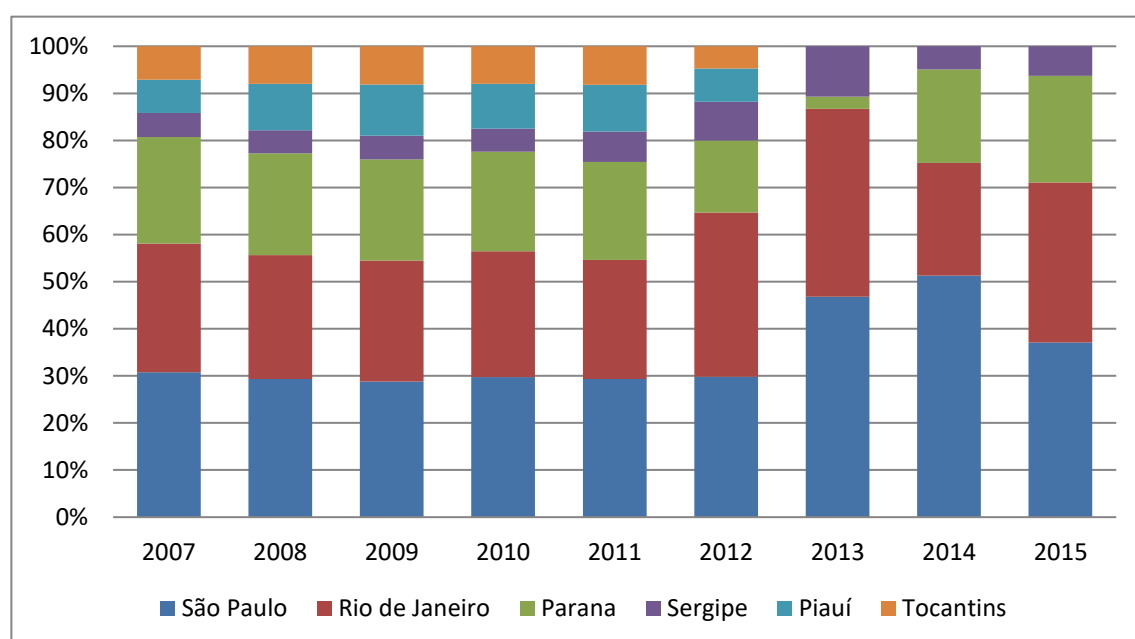
Segundo a esquematização e análise feita do estatuto do PMDB quanto a distribuição de recursos do Fundo partidário. 20% dos recursos são repassados a instituição de pesquisa e de propagação ideológica do partido Ulyses Guimarães, que está prevista na Lei. Retirado essa quantia estipulada pela legislação 40% dos recursos permanecem na cúpula nacional do partido e o restante é repassado as instâncias estaduais.

Os dados financeiros dos partidos políticos, pode ser um indicio que os partidos brasileiros podem não ser tão descentralizados quanto se imaginava, uma vez que os diretórios estaduais são extremamente dependentes dos recursos públicos que são repassados aos diretórios estaduais e levando os dados levantados aqui observamos

poucos indícios de descentralização e forte dependência dos diretórios estaduais em relação ao diretório nacional do partido.

Indo mais a fundo nos dados dos partidos, observamos como são distribuídos os recursos oriundos do Fundo Partidário para cada diretório estadual no período de 2007 até 2015. A ideia é que de comparar os valores distribuídos nos três diretórios estaduais com maior repasse de verbas e os três menores.

Gráfico 01: Os três diretórios que mais recebem recursos e os três que menos recebem no PMDB.



Fonte: Elaboração própria

Pelo gráfico podemos observar que os três diretórios com maior repasse de verba são da região sudeste e sul do país: São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná. E os três diretórios com menos repasses são respectivamente Sergipe, Piauí e Tocantins.

Embora possamos indicar os estados que recebem mais repasses do partido, não conseguimos identificar apenas por esses dados quais as razões que levam a cúpula nacional a determinar esses valores para cada diretório, uma vez que os valores não são dispostos nos estatutos.

No entanto, podemos apontar que os partidos no Brasil são menos descentralizados e autônomos do que a literatura aponta. Sendo o PMDB considerado o

mais descentralizado e autônomo entre todos foi observado uma dependência relativamente alta de muitos diretórios estaduais para a sustentação de suas organizações.

CONCLUSÕES

As nossas hipóteses nesse trabalho era que I- o fato do partido focar nas eleições legislativas resultaria em menos dissolução dos diretórios regionais. II- o modelo originário do partido colabora para uma maior descentralização, conseqüentemente um maior repasse de verbas do órgão nacional para os estaduais.

A partir dos resultados apresentados, a hipótese I se mostrou válida. O PMDB realmente foca não apenas nas eleições legislativas, mas sim nas eleições que são disputadas no âmbito estadual, ou seja, governador, senador e deputado federal. Com isso, o partido não disputa a presidência como “cabeça de chapa”, mas fazendo parte da coligação, a fim de possibilitar maior autonomia aos órgãos estaduais para concorrerem aos outros cargos com as coligações que lhes forem convenientes. Dessa forma, o partido consegue se estabelecer com a maior bancada, sendo uma moeda de troca na relação com o Estado, ocupando ministérios importantes.

Em 19 estados, dentre os 27 casos analisados, o partido não modificou a composição eleita estadualmente, ou seja, em apenas 29,7% dos casos o partido atuou de forma a dissolver os diretórios.

Em relação a hipótese II, analisando apenas as regras formais, a hipótese seria válida, pois o PMDB é o partido que repassa a maior verba aos diretórios estaduais, de acordo com o estatuto. No entanto, a prática demonstra que os órgãos estaduais ainda são muito dependentes do repasse de verbas do órgão nacional. Nem todos os estados recebem a mesma quantia, sendo que três deles (São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná) recebem mais de 70% das verbas destinadas aos estados.

Associando as duas categorias de análise, percebe-se que os três estados que mais receberam recursos, não sofreram intervenção, enquanto que Tocantins, que foi o estado que menos recebeu recursos, foi o estado que mais sofreu intervenção. No entanto, não é possível estabelecer uma relação causal entre intervenção e distribuição de recursos, apenas uma associação.

O presente trabalho buscou analisar um dos partidos mais relevantes do sistema partidário, cujo papel desde o regime militar, foi crucial. Dessa forma, procuramos colaborar para pesquisas na área. Novas questões surgem desde quando o partido assumiu

a presidência em 2016, com o impeachment de Dilma Rousseff (PT) e com o PMDB assumindo a presidência, com Michel Temer. O impacto ainda é recente para mensurar o efeito no repasse de recursos e na intervenção nos órgãos estaduais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIZARRO, NETO, F.A. **PMDB: organização e desenvolvimento em São Paulo (1994-2010)**. Dissertação de Mestrado, USP, 2013.

BOLLEYER, N. **New party organization in Western Europe: Of part hierarchies, stratarchies and federations**. *Party Politics*, pp. 315-336, 2011.

CARTY, K. **Parties as franchise systems: The stratarchical organizational imperative**. *Party Politics*, pp. 5-24, 2004.

CHANDLER, W., & CHANDLER, M. **Federalism and Political Parties**. *European Journal of Political Economy*, pp. 87-109, 1987.

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

FABRE, E. **Measuring party organization: the vertical dimension of the multi-level organization of state-wide parties in Spain and the UK**. *Party Politics*, pp. 343-363, 2011.

FERREIRA, D. P.. **PFL x PMDB: Marchas e contramarchas**. Goiânia: Alternativa, 2002

GUARNIERI, F. **A força dos “partidos fracos”: um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral**. Tese de Doutorado: Universidade de São Paulo, 2009.

KERBAUY, M. T. **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. Araraquara: FCL / UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2000.

KINZO, M. D. G.. **Opposition Politics in Brazil: The Electoral Performance of the PMDB in São Paulo**. *Bulletin of Latin American Research*, v. 3, n. 2, p.29-45, 1984.

_____. **Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB, 1966-1979**. São Paulo : Vértice/Idesp, 1988.

_____. **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

LEAL, P. R. F.. **O curioso caso do PMDB: Digressões sobre Benjamin Button e o cenário das eleições municipais**. *Em Debate*, v.4, n.6, p.29-33, 2012.

MELHEM, C. **Política de botinas amarelas: o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988**. São Paulo: Hucitec / DCP – USP, 1998.

MELO, C.R.F. de, **Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil**. Revista Brasileira de Ciência Política, nº4, p. 13-41, 2010.

MAINWARING, S. ; MENEGUELLO, R. ; POWER, T. **Partidos Conservadores no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

PANEBIANCO, A. **Modelos de Partido: organización y poder en los partidos políticos**. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

RIBEIRO, P. F. **Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos**. Revista Brasileira de Ciência Política, p. 225-265, 2013.

RIBEIRO, P. e FABRE, E. **Multilevel party organizations in a fragmented presidential system: the case of Brazil**. Manuscrito não publicado, 2016.

SOUZA, C.. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia Política, nº24, p. 105-121, 2005.

THORLAKSON, L. **Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations**. Party Politics, pp. 157-177, 2009.

THORLAKSON, L. **Measuring vertical integration in parties with multi-level systems data**. Party Politics, pp. 713-734, 2011.

VAN HOUTEN, P. **Multi-Level Relations in Political Parties: A Delegation Approach**. Party Politics, pp. 137-156, 2009.

Documentos utilizados:

Estatuto do PMDB elaborado em 11/03/2007.