

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

PEDRO GUSTAVO DE SOUSA SILVA

PSDB E PT: ANÁLISE DA ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS

RECIFE

2017

PEDRO GUSTAVO DE SOUSA SILVA

PSDB E PT: ANÁLISE DA ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política. Área de concentração: Democracia e Instituições.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Gabriela da Silva Tarouco

RECIFE

2017

Catálogo na fonte
Bibliotecária Maria Janeide Pereira da Silva, CRB4-1262

S586p Silva, Pedro Gustavo de Sousa.
PSDB E PT : análise da organização interna dos partidos / Pedro
Gustavo de Sousa Silva. – 2017.
250 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora : Prof^ª. Dr^ª. Gabriela da Silva Tarouco.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Recife, 2017.
Inclui Referências.

1. Ciência política. 2. Partidos políticos. 3. Partidos políticos –
Plataforma. 4. Disciplina partidária. 5. Organização partidária. I. Tarouco,
Gabriela da Silva (Orientadora). II. Título.

320 CDD (22. ed.)

UFPE (BCFCH2017-175)

PEDRO GUSTAVO DE SOUSA SILVA

PSDB E PT: ANÁLISE DA ORGANIZAÇÃO INTERNA DOS PARTIDOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política. Área de concentração: Democracia e Instituições.

Aprovada em: 21/02/2017.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Gabriela da Silva Tarouco (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^º. Dr. Mauro Victoria Soares (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^º. Dr. Adriano Oliveira dos Santos (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^º. Dr. Pedro Floriano Ribeiro (Examinador Externo)
Universidade Federal de São Carlos

Prof^ª. Dra. Priscila Maria Lapa (Examinadora Externa)
Faculdade de Ciências Humanas de Olinda

A Geovar e Graça, por darem o pontapé inicial a esta trajetória.

À Pricila e Arthurzinho, por continuarem o trajeto comigo.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio incondicional. Em especial, meus pais (Geovar e Graça), Pricila, Arthurzinho e Valdiva.

À professora Gabriela Tarouco, pela paciência, leitura atenta do texto, incentivo, cobrança e dedicado apoio ao processo de desenvolvimento da pesquisa em todas as etapas.

Aos membros da banca de qualificação – Mauro Soares, Pedro Floriano Ribeiro e Gabriela Tarouco –, pelas valorosas contribuições sugeridas.

À professora Fátima Díez, pela recepção durante o estágio-sanduíche na Universidade de Salamanca.

Aos membros da banca examinadora da tese – Gabriela Tarouco, Mauro Soares, Adriano Oliveira, Pedro Floriano Ribeiro e Priscila Lapa –, por aceitarem o convite e proporcionarem significativos apontamentos para continuar o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos membros da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – Dona Zezinha, Daniel e Rodrigo –, pela disponibilidade no atendimento das pendências burocráticas.

Aos integrantes do Grupo de Pesquisa “Partidos, eleições e comportamento político” (UFPE), pelas sugestões e críticas despendidas durante o andamento da pesquisa. Contribuições importantes também foram colhidas no *Workshop* de Ciência Política e nos Seminários do DCP – ambos na UFPE.

Aos inúmeros pesquisadores que ofereceram sugestões e críticas para o desenvolvimento da pesquisa ao longo dos últimos quatro anos. Neste período, o trabalho foi submetido a diversos encontros e reuniões de pesquisa que tiveram a participação de Gabriela Tarouco, Mariana Batista, Andréa Freitas, Pedro Floriano, Oswaldo Amaral, Fátima Díez, Vitor Sandes, Marcia Ribeiro Dias, Bruno Bolognesi, Soraia Vieira, Vinicius Zuccolotto, Dalson Figueiredo, Nara Pavão, etc.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (UFPE) com os quais tive a oportunidade de assistir aulas e aprender os ofícios da ciência: Enivaldo, Dalson, Flávio Rezende, Gabriela, Adriano e Pedro Neiva.

A Marina, pelo apoio, incentivo, paciência, compromisso e suporte oferecido na etapa final da elaboração do texto. Eternamente grato.

Ao Robert e Filipe, pela acolhida em Belo Horizonte durante os cursos de métodos da UFMG.

Aos amigos do Doutorado, pela convivência dentro e fora da sala de aula: Juliana, André e Aleksander.

Ao Daniel Valério, pela recepção e apoio concedido durante estadia de pesquisa em Salamanca.

Aos amigos do *Máster en Estudios Latinoamericanos*, pelo acolhimento e bons momentos compartilhados durante os meses em Salamanca.

Aos amigos com quem dividi moradia em Recife nos últimos anos: Leandro, Glau, Igor, Bruno Sampaio, Kamila e Carlos.

A “comunidade” cearense em Recife, pelos momentos de ócio produtivo compartilhados: Eduardo, Paula, Chica, Diabinho, Carlinha, Vinícius, etc.

A CAPES, pelo suporte financeiro concedido para a consecução do curso no Brasil e no exterior.

RESUMO

O presente trabalho aborda a organização interna de PSDB e PT. O objetivo geral da pesquisa consiste em identificar a variação da organização interna dos partidos a partir da experiência de comandar o Poder Executivo nacional. Os objetivos específicos são esses: (1) identificar as mudanças organizacionais no PSDB durante o exercício do governo FHC (1995-2002); (2) identificar as mudanças organizacionais no PT durante o exercício do governo Lula (2003-2010). Cada partido é investigado em duas situações distintas. Na primeira, quando é fundado e está na oposição. Na segunda, quando vence as eleições nacionais e encontra-se na Presidência da República por um período de dois mandatos. Os dois partidos analisados tiveram modelos de origem distintos. As características de origem do PT agregam mais elementos societários, enquanto no PSDB prevalecem aspectos vinculados à esfera governativa. Buscou-se verificar as mudanças ocorridas ao longo do tempo nos seguintes aspectos: 1) distribuição dos recursos no interior do partido; 2) fontes de financiamento; 3) evolução da quantidade de filiados; 4) nível de inclusão dos filiados nos processos decisórios internos; 5) distribuição pelo território nacional do número de filiados, seções locais e representantes eleitos. Dentre os indicadores observados, apenas dois não enveredaram pelo mesmo caminho. Ao fim de oito anos no comando do governo federal, ambos os partidos fortaleceram as estruturas organizacionais.

Palavras-chave: PSDB. PT. Organização Partidária. Governo.

ABSTRACT

This thesis deals with the internal organisation of PSDB and PT political parties. The general objective of the research is to identify the variation of the internal organisation of the political parties from the experience of running the national Executive Branch. The specific objectives are: (1) to identify the organisational changes in the PSDB during the FHC government (1995-2002); (2) identify the organizational changes in the PT during Lula's administration (2003-2010). Each political party is investigated in two different situations. At first, when it is founded and while in the opposition. In the second, when it wins national elections and finds itself in the Presidency of the Republic by a period of two mandates. The two analysed parties had different origin models. The characteristics of PT's origin adds more corporate elements, while in the PSDB case, aspects related to the governmental sphere prevail. It was sought to verify the changes that occurred over time in the following aspects: 1) distribution of resources within the party; 2) sources of financing; 3) evolution of the number of affiliates; 4) level of inclusion of members in internal decision-making processes; 5) distribution throughout the national territory of the number of affiliates, local sections and elected representatives. Among the indicators observed, only two did not follow the same path. After eight years in charge of the federal government, both parties strengthened organisational structures.

Keywords: PSDB. PT. Party Organization. Government.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Examinar o partido antes e depois do desafio ambiental	20
Figura 2 – Período de observação do PSDB	21
Figura 3 – Período de observação do PT	21
Figura 4 – Características de origem e intervalo de tempo na oposição	23
Figura 5 – Faces internas do partido.....	47
Figura 6 – Subdivisão da face pública.....	49
Figura 7 – Eleições proporcionais	69
Figura 8 – Legislação partidária	71
Figura 9 – Incentivos gerados pelas regras internas do Congresso	83
Figura 10 – Características associadas aos partidos fracos	136
Figura 11 – Características associadas aos partidos fortes	137
Figura 12 – Distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre as instâncias do partido conforme a LOPP (1971).....	150
Figura 13 – Distribuição dos recursos do FP conforme o Estatuto (1996) do PSDB.....	151
Figura 14 – Distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre as instâncias do partido conforme a LOPP (1971).....	178
Figura 15 – Distribuição dos recursos do Fundo Partidário conforme o Estatuto de 1995	179
Figura 16 – Distribuição das contribuições estatutárias entre as instâncias no Estatuto de 2001	185
Figura 17 – Distribuição das contribuições de filiados comissionados em âmbito federal....	186
Figura 18 – Militância no PT: nível de intensidade x nível de inclusão	198

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Filiados do PSDB por mil eleitores (1994)	161
Mapa 2 – Filiados do PT por mil eleitores (1994 e 2010).....	206
Mapa 3 – Porcentagem de filiados do PT em relação ao total de filiados em cada município (2010)	207

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Consolidação do partido na oposição e no governo	22
Quadro 2 – Variáveis	24
Quadro 3 – Variável dependente e indicadores empíricos	26
Quadro 4 – Estratégias de relação com o ambiente e mobilização dos filiados.....	38
Quadro 5 – Modelos de origem: PT e PSDB.....	138
Quadro 6 – Indicadores organizacionais	142
Quadro 7 – Fontes de recursos vetadas pela legislação entre 1971 e 1997	143
Quadro 8 – Cobranças estatutárias no PSDB (1996).....	152
Quadro 9 – Indicadores organizacionais	173
Quadro 10 – Número de delegados nos Encontros Nacionais do PT	196
Quadro-resumo dos resultados – Mudanças organizacionais: PSDB e PT	229

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de Partidos Competidores nas Eleições (1982-2010).....	55
Tabela 2 – Número Efetivo de Partidos nas Eleições para a Câmara dos Deputados (1982-2010).....	57
Tabela 3 – Número Efetivo de Partidos nas Eleições Presidenciais (1989-2010).....	58
Tabela 4 – Volatilidade Eleitoral Partidária nas Eleições para a Câmara dos Deputados (1990-2010).....	59
Tabela 5 – Núcleos de base e militantes nucleados por UF (maio/1980)	121
Tabela 6 – Quantidade de filiados do PT por estado, em números absolutos e nas taxas de filiados por mil eleitores (julho/1981).....	123
Tabela 7 – Número de eleitos do PT, em número absoluto e valor percentual (1982)	124
Tabela 8 – Filiação anterior dos parlamentares federais que assinaram a ata de fundação do PSDB (1988)	127
Tabela 9 – Estruturação partidária no território, por número de filiados por mil eleitores e por proporção do total de municípios nos quais o partido possui filiados (1989).....	129
Tabela 10 – Desempenho eleitoral do PSDB, em número absoluto e valor percentual (1988)	132
Tabela 11 – Percentual de votos dos principais competidores no primeiro turno da eleição presidencial (1989)	133
Tabela 12 – Desempenho eleitoral do PSDB, em número absoluto e valor percentual (1990)	134
Tabela 13 – Valores do FP no período 1989-2002 (em R\$ de maio/2007).....	144
Tabela 14 – Alterações nos critérios e percentuais de distribuição do Fundo Partidário (1979-1998).....	145
Tabela 15 – Porcentagem do Fundo Partidário recebida por quatro grandes partidos (1994-2002).....	145
Tabela 16 – Valores do Fundo Partidário recebidos pelo PSDB no período 1989-2002 (em R\$ de maio/2007).....	146
Tabela 17 – Receitas privadas do PSDB no período 1998-2002 (R\$ de maio/2007)	147
Tabela 18 – Doações para os partidos políticos no período 1998-2002 (R\$ de maio/2007)..	148
Tabela 19 – Proporção entre os recursos públicos e privados nas receitas do Diretório Nacional do PSDB no período 1998-2002 (%)	148

Tabela 20 – Filiados ao PSDB nos anos de 1988 a 2002: número absoluto e percentual por mil eleitores.....	154
Tabela 21 – Número de filiados do PSDB por mil eleitores (1988-2002)	155
Tabela 22 – Filiados ao PSDB em 2002: número absoluto e percentual por mil eleitores	155
Tabela 23 – Periodicidade média dos Encontros Nacionais do PSDB no período 1989-2002 (em meses).....	156
Tabela 24 – Duração dos mandatos do DN eleitos no período 1989-2002 (em meses).....	157
Tabela 25 – Cobertura territorial da filiação dos principais partidos (1989-2002)	160
Tabela 26 – Capilaridade organizativa do PSDB (1991)	163
Tabela 27 – Eleitos do PSDB nos pleitos municipais (1988-2000)	163
Tabela 28 – Distribuição dos prefeitos eleitos do PSDB entre as regiões (%).....	164
Tabela 29 – Distribuição dos vereadores eleitos do PSDB entre as regiões (%)	165
Tabela 30 – Eleitos do PSDB nos pleitos nacionais (1990-2002).....	166
Tabela 31 – Distribuição dos deputados estaduais eleitos do PSDB entre as regiões (%).....	167
Tabela 32 – Distribuição da bancada eleita do PSDB entre as regiões: Câmara dos Deputados (%)	168
Tabela 33 – Distribuição da bancada eleita do PSDB entre as regiões: Senado Federal (%)	169
Tabela 34 – Distribuição dos governadores eleitos do PSDB entre as regiões	169
Tabela 35 – Valores do Fundo Partidário (FP) no período 1987-2010: total e parte destinada ao PT.....	175
Tabela 36 – Participação do PT na divisão do Fundo Partidário (1987-2010).....	176
Tabela 37 – Participação dos principais partidos na divisão do FP no período 1994-2010 (%)	177
Tabela 38 – Distribuição interna dos recursos do FP no período 1995-2010 (%).....	180
Tabela 39 – Parcela do FP repassada aos diretórios estaduais no período 2007-2010 (%)....	181
Tabela 40 – Distribuição do Fundo Partidário entre os diretórios estaduais do PT no período 2003-2006 (em R\$).....	182
Tabela 41 – Fontes de captação de recursos do DN no período 1983-2010 (%)	187
Tabela 42 – Receitas privadas do Diretório Nacional do PT no período 1998-2006 (R\$ de maio/2007).....	189
Tabela 43 – Número de filiados do PT por mil eleitores (1981-2002).....	191
Tabela 44 – Número de filiados do PT por mil eleitores (2003-2010).....	191
Tabela 45 – Periodicidade média dos Encontros Nacionais do PT no período 1981-2010 (em meses).....	193

Tabela 46 – Duração dos mandatos do DN eleitos no período 1981-2010 (em meses).....	194
Tabela 47 - Participação dos filiados no PED (2005-07-09).....	197
Tabela 48 – Cobertura territorial da filiação dos principais partidos (1989-2010)	200
Tabela 49 – Quantidade de filiados do PT, por estado: números absolutos e filiados por mil eleitores (1981-2002).....	202
Tabela 50 – Quantidade de filiados do PT no período 2003-2010, por estado: números absolutos (N) e filiados por mil eleitores (FPME)	204
Tabela 51 – Percentual de municípios em cada estado com seção local do PT	210
Tabela 52 – Percentual de DMs e CPMs do PT, por estado (2001-09).....	213
Tabela 53 – Eleitos do PT nos pleitos municipais (1982-2008).....	215
Tabela 54 – Distribuição dos prefeitos eleitos do PT entre as regiões (%).....	217
Tabela 55 – Distribuição dos vereadores eleitos do PT entre as regiões (%).....	218
Tabela 56 – Eleitos do PT nos pleitos nacionais (1982-2010)	218
Tabela 57 – Distribuição dos deputados estaduais eleitos do PT entre as regiões (%)	220
Tabela 58 – Distribuição da bancada eleita do PT entre as regiões: Câmara dos Deputados (%)	221
Tabela 59 – Distribuição da bancada eleita do PT entre as regiões: Senado Federal (%).....	222
Tabela 60 – Distribuição dos governadores eleitos do PT entre as regiões	223

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCD	Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul e Diadema
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CPM	Comissão Provisória Municipal
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
DIAP	Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar
DEM	Democratas
DM	Diretório Municipal
DN	Diretório Nacional
DR	Diretório Regional
ESEB	Estudo Eleitoral Brasileiro
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FP	Fundo Partidário
FPME	Filiados Por Mil Eleitores
HGPE	Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
LOPP	Lei Orgânica dos Partidos Políticos
LPP	Lei dos Partidos Políticos
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MUP	Movimento da Unidade Progressista
NEP	Número Efetivo de Partidos
NOVO	Partido Novo
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDN	Partido Democrático Nacional
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PED	Processo de Eleições Diretas

PEN	Partido Ecológico Nacional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMB	Partido Municipalista Brasileiro
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPL	Partido Pátria Livre
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido Republicano
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRS	Partido das Reformas Sociais
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido do Solidarismo Libertador
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PT do B	Partido Trabalhista do Brasil
PTRB	Partido Trabalhista Renovador Brasileiro
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
SD	Solidariedade
STF	Superior Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
1.1	OBJETIVOS E TEORIA	19
1.2	VARIÁVEIS, INDICADORES EMPÍRICOS E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	23
1.3	ORGANIZAÇÃO DA TESE	27
2	ENQUADRAMENTO TEÓRICO	29
2.1	INTRODUÇÃO	29
2.2	MODELO ORIGINÁRIO	30
2.3	DESAFIO AMBIENTAL E MUDANÇA ORGANIZATIVA	34
2.4	FILIADOS	37
2.5	FINANCIAMENTO	39
2.6	PARTICIPAR DO GOVERNO	41
2.7	AMBIENTE	42
2.8	FACES INTERNAS DO PARTIDO	46
2.9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
3	CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DOS PARTIDOS	51
3.1	INTRODUÇÃO	51
3.2	SISTEMA PARTIDÁRIO	52
3.3	SISTEMA ELEITORAL	62
3.4	LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA E ELEITORAL	70
3.5	SISTEMA POLÍTICO	79
3.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
4	PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL	90
4.1	INTRODUÇÃO	90
4.2	VISÃO PESSIMISTA SOBRE OS PARTIDOS	91
4.3	VISÃO OTIMISTA SOBRE OS PARTIDOS	103
4.4	PT: CARACTERÍSTICAS DE ORIGEM	112
4.5	PSDB: CARACTERÍSTICAS DE ORIGEM	125
4.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
5	PSDB: OPOSIÇÃO E GOVERNO	140
5.1	INTRODUÇÃO	140
5.2	FINANCIAMENTO	142

5.3	FILIADOS	153
5.4	ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL	159
5.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
6	PT: OPOSIÇÃO E GOVERNO.....	172
6.1	INTRODUÇÃO	172
6.2	FINANCIAMENTO	174
6.3	FILIADOS	190
6.4	ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL	199
6.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
7	CONCLUSÃO	227
	REFERÊNCIAS	233

1 INTRODUÇÃO

1.1 OBJETIVOS E TEORIA

O presente trabalho busca identificar as eventuais mudanças na organização interna de PSDB e PT durante as primeiras experiências de ambas as siglas na Presidência da República. Com isto, pretende abordar os possíveis impactos que a função de governar acarreta para a organização interna desses dois partidos durante as gestões FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010).

A notória importância desses partidos no cenário político nacional é evidente nos resultados das eleições presidenciais. O período denominado de Nova República contabiliza sete eleições diretas (1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 e 2014) para o cargo de Presidente da República do Brasil. Com exceção do pleito de 1989, somente dois partidos políticos lograram êxito nessa disputa: PSDB e PT. Conforme Nicolau (2005), esses dois partidos desenvolveram uma “vocação presidencial” ao disputarem com candidaturas próprias todas as eleições presidenciais desde a redemocratização.

A permanente liderança de PSDB e PT no pleito presidencial acarretou consequências para as eleições estaduais. Os dois partidos são os mais fortes concorrentes nas disputas estaduais, seja em termos de votos recebidos ou vitórias conquistadas. A polarização no âmbito presidencial foi ampliada para as disputas estaduais em quase todas as subunidades da federação. Mesmo na ausência desses dois partidos à frente das coligações, permanece a polarização através dos aliados históricos (LIMONGI; CORTEZ, 2010).

Apesar da destacada importância desses partidos no arranjo político nacional, não há muitos estudos acerca da estrutura organizativa dessas siglas. Mesmo o PT, que desponta como a organização partidária brasileira mais estudada por pesquisadores nacionais e estrangeiros, foi objeto de poucas investigações do ponto de vista organizacional. Neste enfoque, somente quatro pesquisas foram realizadas com olhar para a esfera nacional da sigla: Meneguello (1989), Keck (1991), Ribeiro (2008) e Amaral (2010).

O PSDB, apesar do papel de destaque no cenário político nacional, não despertou a atenção da academia na mesma proporção da sigla adversária. Ainda assim, não significa que haja uma ausência de pesquisas sobre tal partido. Vem crescendo o interesse dos

pesquisadores pela trajetória dos peessedebistas. Cabe destacar as investigações desenvolvidas por Roma (1999; 2002) e Vieira (2012).

Nesse cenário, esta investigação visa contribuir com um campo ainda pouco explorado de como funcionam as organizações partidárias no Brasil. Para isto, privilegia as conexões estabelecidas pelos partidos com o Estado. No Brasil, a estrutura estatal antecedeu a formação do sistema partidário (SOUZA, 1983) e tornou-se o polo no qual as principais agremiações se instalaram (RIBEIRO, 2013a). Assim, o Estado aparece como fonte de suma importância para a sobrevivência e desenvolvimento da organização partidária.

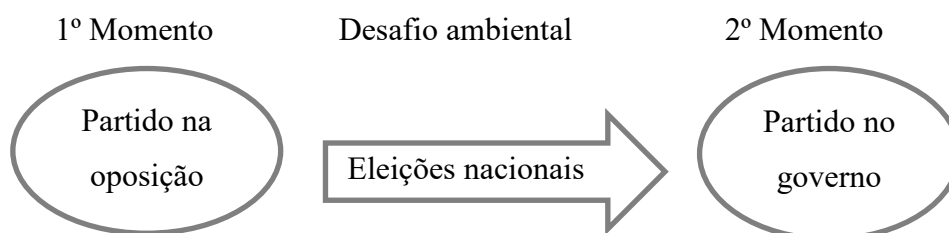
O objetivo geral da pesquisa consiste em identificar a variação da organização interna dos partidos a partir da experiência de comandar o Poder Executivo nacional. Os objetivos específicos são esses: (1) identificar as mudanças organizacionais no PSDB durante o exercício do governo FHC (1995-2002); (2) identificar as mudanças organizacionais no PT durante o exercício do governo Lula (2003-2010).

O foco recai sobre os governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) porque estes constituem, respectivamente, as primeiras experiências governativas de PSDB e PT no âmbito federal. Embora o PT permaneça à frente do governo federal após o ano de 2010, o recorte cronológico abarca somente até o fim da gestão Lula para que os dois partidos sejam analisados sob o mesmo período de tempo na condição de governo – oito anos em cada caso.

A fim de atender aos propósitos da investigação, será necessário examinar a trajetória das siglas no período de oposição para verificar o que mudou na organização interna dos partidos após assumir o comando do governo nacional. O mesmo partido será investigado em duas situações distintas. Na primeira, quando é fundado e está na oposição. Na segunda, quando vence as eleições nacionais e encontra-se na Presidência da República por um período de dois mandatos. A ascensão ao governo federal depois de vencer as eleições presidenciais constitui o divisor de águas no recorte de análise.

A figura a seguir ilustra o raciocínio:

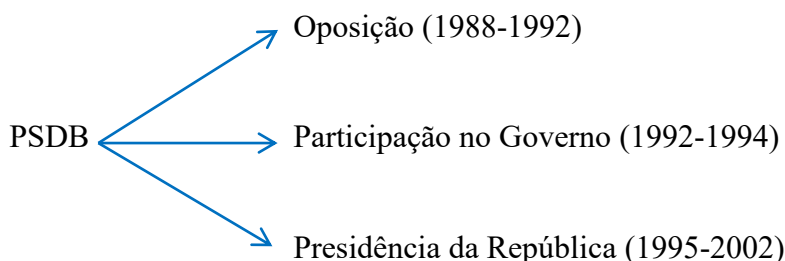
Figura 1 – Examinar o partido antes e depois do desafio ambiental



Fonte: elaboração própria.

Esse cenário inicial composto por dois momentos ganha contornos distintos no caso do PSDB. Esta agremiação não fez a transição direta do papel de oposição para a Presidência da República. A trajetória deste partido é segmentada em três etapas: 1) quando teve origem e fez oposição aos governos Sarney e Collor no período 1988-1992; 2) a participação nos ministérios do governo Itamar entre os anos de 1992-94; 3) assumiu a Presidência da República nos anos de 1995 a 2002. Ao todo, os quinze anos iniciais da trajetória do partido compõem o recorte, conforme retrata a figura:

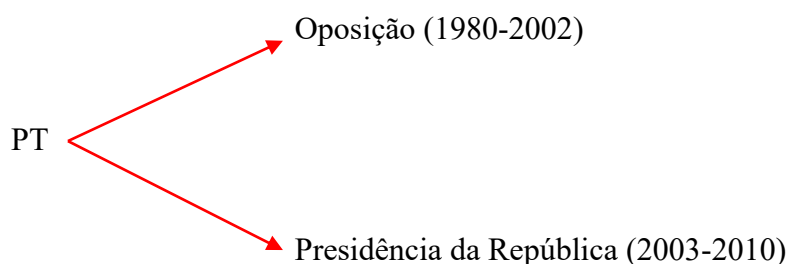
Figura 2 – Período de observação do PSDB



Fonte: elaboração própria.

O PT, por sua vez, fez a conversão de oposição ao posto de chefe do Poder Executivo. No primeiro momento, observa-se o período de formação da sigla em 1980 até a vitória de Lula no pleito eleitoral de 2002. Foram vinte e dois anos no âmbito da oposição ao governo federal. No segundo momento, os oito anos iniciais à frente da Presidência da República (2003-2010). Esses dois momentos contemplam trinta anos da história desta sigla. A figura a seguir ilustra as etapas do período petista:

Figura 3 – Período de observação do PT



Fonte: elaboração própria.

Esse recorte em períodos de atuação na oposição e no governo reside no fio condutor da investigação. De acordo com Panebianco (2005), as características organizativas variam conforme os partidos tenham se consolidado inicialmente no âmbito da oposição ou do governo. Parte-se da premissa de que controlar ou não o poder público na fase crucial de consolidação do partido incide sobre o desenvolvimento organizativo.

Os partidos que nascem e permanecem um período considerável na oposição têm acesso a uma menor fonte de recursos. Não dispõem do apoio da burocracia estatal e nem podem utilizar os aparatos/recursos do Estado *pro domo sua* na mesma intensidade que um partido situado no governo. Acrescenta-se ainda o fato de receberem uma menor atenção dos grupos de interesse. Na ausência desses suportes, resta aos partidos de oposição atuarem para mobilizar com eficiência os membros internos a fim de fortalecer a própria organização (PANEBIANCO, 2005).

Na direção contrária, os partidos que nascem e logo em seguida adentram no governo possuem uma multiplicidade de recursos públicos e privados à disposição. Contam com a possibilidade de utilizar os recursos estatais e dispõem do abundante apoio financeiro oriundo dos grupos de interesse. Com tais canais de financiamento assegurados, esses partidos costumam negligenciar o processo de fortalecimento da organização (PANEBIANCO, 2005).

Conforme o lugar – na oposição ou no governo – no qual o partido tenha se consolidado inicialmente, o quadro abaixo expõe a associação com a disponibilidade de recursos e o grau de desenvolvimento organizativo.

Quadro 1 – Consolidação do partido na oposição e no governo

Consolidação na oposição	Consolidação no governo
(-) Menos recursos públicos e privados	(+) Mais recursos públicos e privados
(+) Maior desenvolvimento organizativo	(-) Menor desenvolvimento organizativo

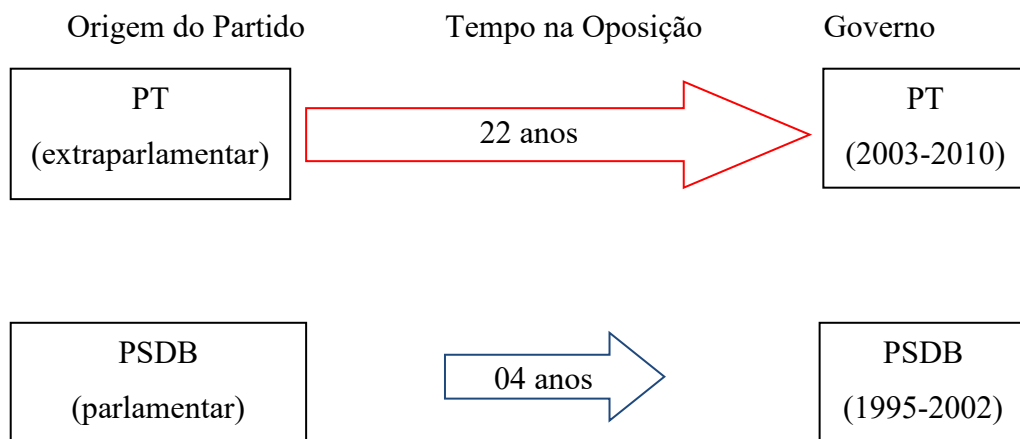
Fonte: elaboração própria a partir de Panebianco (2005).

Ao menos no âmbito nacional, PT e PSDB se aproximam dos perfis traçados. O PT experimentou vinte e dois anos na oposição ao governo nacional, enquanto o PSDB adentrou ao Poder Executivo federal com apenas quatro anos de existência. As características de origem dos dois partidos também reforçam esse caráter de proximidade/distanciamento do Estado. O PSDB teve uma “origem exclusivamente parlamentar” (ROMA, 2002), ao passo

que o PT nasceu como “partido de origem externa, extraparlamentar, de caráter societário” (MENEGUELLO, 1989).

Dessa associação entre as características de origem e o intervalo de tempo que separa o nascimento do partido até a conquista do governo, pode haver um efeito distinto em cada partido a partir da inserção no Poder Executivo nacional. A investigação busca saber se o PT – nascido fora do Parlamento e consolidado na oposição ao governo – e o PSDB – formado dentro do Parlamento e consolidado na esfera do governo – experimentam mudanças organizacionais na mesma direção e intensidade com a chegada ao governo. Ou se o exercício do governo afeta de maneira distinta os dois partidos. A figura abaixo retrata essa associação:

Figura 4 – Características de origem e intervalo de tempo na oposição



Fonte: elaboração própria.

Esse cenário de transformação dos partidos em ambientes distintos é analisado sob a ótica institucionalista. Isto implica que as deliberações dos líderes partidários levam em conta o rol de restrições e incentivos das instituições da arena política conforme a sigla esteja situada no âmbito da oposição ou do governo. O suporte teórico é pautado fundamentalmente nas formulações de Panebianco (2005). A preferência por esse autor decorre das considerações relativas às mudanças da estrutura partidária diante de condições ambientais variáveis.

1.2 VARIÁVEIS, INDICADORES EMPÍRICOS E ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

Quadro 2 – Variáveis

DEPENDENTE	INDEPENDENTES
Organização interna dos partidos	Características de origem do partido
	Lugar no qual o partido consolida-se

A organização interna dos partidos reside na variável investigada. Mais especificamente, busca-se observar o quanto de mudança ocorreu na organização do PT durante os trinta anos iniciais da trajetória desta sigla. O mesmo procedimento ocorrerá com o PSDB, embora com um intervalo menor de tempo, para verificar a variação interna da organização nos quinze anos iniciais de atuação.

Duas variáveis extraídas de Panebianco (2005) são mobilizadas a fim de explicar as eventuais mudanças na organização partidária: 1) as características de origem do partido e 2) o lugar no qual o partido consolida-se (oposição ou governo).

As características de origem do partido são de suma importância para entendê-lo sob diversos aspectos. Panebianco (2005) faz a sustentação teórica desta perspectiva de análise:

Um partido, como qualquer organização, é uma estrutura em movimento que sofre evoluções, que se modifica no tempo e que reage às mudanças externas, à modificação dos “ambientes” nos quais está inserido e atua. É possível afirmar que os fatores de maior incidência na ordem organizativa dos partidos, que explicam sua fisionomia e seu funcionamento, são a sua história organizativa (o seu passado) e as relações que ele estabelece com os seus inconstantes ambientes externos. (...) Os caracteres organizativos de um partido dependem, dentre outros fatores, da sua história, de como a organização nasceu e se consolidou. As modalidades de formação de um partido, os traços que sustentam sua gênese, podem de fato exercer uma influência sobre as suas características, mesmo depois de décadas. Toda organização traz consigo a marca das suas modalidades de formação e das principais decisões político-administrativas de seus fundadores, as decisões que “modelaram a organização” (PANEBIANCO, 2005, p. 91-93).

Essa longa citação expõe o estreito vínculo entre a gênese do partido e a trajetória decorrente desse primeiro momento. Os traços e caracteres referentes ao período de formação despontam com maior ou menor incidência nas movimentações da organização partidária nos inúmeros ambientes externos, mesmo que essas movimentações ocorram décadas depois da fundação.

O PSDB foi criado em 1988 por um grupo de parlamentares oriundos do PMDB. O PT foi gestado na região do ABCD paulista em 1980 a partir da convergência de setores progressistas da Igreja Católica, “novos sindicalistas”, intelectuais, grupos remanescentes da

luta armada e políticos filiados ao MDB. Apesar da presença de parlamentares na composição do PT, a correlação de forças internas acabou por caracterizar a sigla como partido de origem externa ao Parlamento. O Partido, nas suas origens, orientava-se bem mais por uma lógica societária extra-estatal do que pela atuação intra-institucional (COUTO, 1995).

Os efeitos decorrentes do lugar de consolidação – na esfera da oposição ou do governo – e dos traços originários do partido podem se reforçar mutuamente. Partidos que nasceram e se desenvolveram na oposição tendem a “fazer render ao máximo o único recurso disponível: a organização” (PANEBIANCO, 2005). Na ausência dos recursos provenientes de quem ocupa o papel de governo, os partidos de oposição buscam compensar com uma atuação mais eficiente de mobilização dos filiados.

Os partidos que conquistaram o governo nacional logo após o nascimento tiveram à disposição um leque de recursos externos ao aparato partidário, contribuindo para desestimular um esforço de fortalecimento da instituição. Como os canais de financiamento passam por vias externas ao partido, isto direciona as lideranças a buscarem aportes por fora da organização (PANEBIANCO, 2005).

PSDB e PT ocuparam o Poder Executivo nacional pela primeira vez em cenários distintos. O PSDB participou da eleição presidencial com candidatura própria no ano seguinte da fundação, ficando em quarto lugar no 1º turno. Com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor em 1992, Itamar Franco assumiu a presidência e o PSDB ocupou seis ministérios no período 1992-94. Com o apoio do governo Itamar Franco, o candidato do PSDB (Fernando Henrique Cardoso) foi eleito para a Presidência da República nas eleições de 1994. Em 1995, tem início a gestão peessedebista que perdurou até 2002 e depois disso o Partido não conseguiu retomar o cargo presidencial.

O PT passou 22 anos (1980-2002) na oposição. Durante todo esse período não assumiu ministério em nenhum dos governos em vigor. O Partido passou por três derrotas eleitorais consecutivas (1989, 1994 e 1998). Em todas elas o candidato da sigla era Lula. Apenas no pleito de 2002, Lula obtém a votação necessária para tornar-se Presidente. As eleições presidenciais posteriores (2006, 2010 e 2014) também contaram com o êxito de um candidato petista.

Dois aspectos merecem destaque na trajetória de ambos os partidos. Primeiro, o tempo em que as agremiações passaram na oposição. Antes de assumir os ministérios no governo Itamar Franco, o PSDB passou apenas quatro anos no papel de oposição (de 1988 a 1992). Até assumir a dianteira do Poder Executivo nacional, foram somente sete anos (de 1988 a

1994). No caso do PT, foram longos 22 anos (de 1980 a 2002) fora da esfera governamental federal.

Em segundo lugar, a experiência governamental prévia no âmbito nacional antes de assumir o cargo presidencial. Os peessedebistas ocuparam seis ministérios no governo Itamar Franco durante o período 1992-94. Após o êxito eleitoral de 1994, assumiram a Presidência da República e sete ministérios (ROMA, 2002). Os petistas, por sua vez, não tiveram qualquer inserção anterior na gestão federal antes de 2003. A partir da vitória de Lula, o Partido ocupou a Presidência e vinte cargos ministeriais (AMARAL, 2010).

A incidência dessas variáveis sobre a organização interna do partido é testada através desses indicadores:

Quadro 3 – Variável dependente e indicadores empíricos

VARIÁVEL DEPENDENTE	INDICADORES EMPÍRICOS
Organização interna do partido	Financiamento
	Número de filiados
	Participação dos filiados
	Organização territorial dos partidos

O financiamento é debatido, primeiramente, em torno do grau de centralização na distribuição interna dos recursos entre as instâncias diretivas. O quanto a instância nacional retém do Fundo Partidário e repassa para as seções estaduais. O segundo aspecto do financiamento diz respeito ao peso de receitas provenientes dos filiados, do Fundo Partidário e de doações externas. Conforme Panebianco (2005), a pluralidade das fontes possibilita ao partido uma maior autonomia em relação ao ambiente externo.

O número de filiados constitui o principal critério para medir a dimensão organizativa. O caráter rudimentar desse indicador decorre do fato dos critérios de filiação não serem uniformes entre os partidos. Alguns possuem critérios bastante flexíveis, enquanto outros selecionam com mais rigor os candidatos à filiação. A opção por expandir, manter ou reduzir os limites da dimensão depende primordialmente da conformação da coalizão dominante. Assim, o número de filiados pode assumir significados distintos nos partidos (PANEBIANCO, 2005). Interessa saber se houve um crescimento significativo da dimensão organizativa com a chegada ao governo.

O indicador de participação dos filiados complementa a discussão acerca da dimensão partidária. A mudança/estagnação do número de filiados vem acompanhada por algum tipo de

alteração nos mecanismos estatutários que regulam a participação dos filiados nas atividades internas do partido? A participação é verificada através dos mecanismos responsáveis pela escolha de dirigentes partidários e de candidatos para as disputas eleitorais. Busca-se verificar quão inclusivos constituem esses mecanismos. Além disso, é importante observar a ocorrência de encontros e congressos nacionais do partido.

A organização territorial dos partidos aponta indícios sobre a coesão/dispersão do núcleo dirigente. O partido pode se distribuir no território a partir de um grupo restrito de líderes nacionais que comanda a ramificação. Assim como é possível ocorrer uma distribuição organizativa com base em elites regionais contrapostas entre si (PANEBIANCO, 2005). Nesse caso, é verificada a evolução da distribuição do partido pelo território através de comissões provisórias, diretórios, filiados e representantes eleitos a cada pleito.

1.3 ORGANIZAÇÃO DA TESE

A tese é organizada em cinco capítulos. O próximo capítulo contempla o arcabouço teórico, discorrendo sobre os conceitos centrais que dialogam com o objeto de pesquisa. A partir da perspectiva organizacional oriunda das formulações de Panebianco (2005), são pautados os conceitos de modelo originário, mudança organizativa, ambiente, etc. Com base no modelo de Katz e Mair (1995), discute-se também a divisão do partido em faces internas. O partido político deixa de ser visto como ator unitário/integrado e passa a ser entendido como uma organização composta por “faces” autônomas entre si.

O capítulo três trata dos arranjos institucionais que moldam, dentro de certos limites, a fisionomia das organizações partidárias. As características do sistema partidário, do sistema eleitoral, da legislação partidária e do sistema político são debatidas a fim de destacar as macro-influências que o ambiente exerce sobre os partidos.

O capítulo quatro expõe o debate acerca dos partidos políticos no Brasil, enfatizando os caracteres comumente associados às organizações partidárias da Nova República. A literatura organizacional sobre PSDB e PT é exposta, destacando os modelos originários de ambos. Busca-se mostrar os pontos de proximidade e distanciamento entre os dois partidos.

O capítulo cinco trata da trajetória do PSDB nas esferas da oposição e do governo. A ideia é observar as mudanças organizacionais ocorridas a partir do exercício de conduzir o governo federal.

O capítulo seis repete o mesmo procedimento para o caso do PT. Aborda a trajetória desta sigla na oposição e no governo com o intuito de verificar as mudanças organizacionais ocorridas após tornar-se o partido do Presidente.

As considerações finais sistematizam os resultados referentes aos dois partidos a fim de saber se as (eventuais) mudanças organizacionais foram na mesma direção e intensidade em ambas as siglas.

2 ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1 INTRODUÇÃO

A perspectiva organizacional de estudo dos partidos políticos remonta ao trabalho de Ostrogorski (1970) publicado em 1902. Nesses cem anos de literatura acerca desta temática, despontaram as obras de Robert Michels (1982) [1911], Maurice Duverger (1970) [1950], Otto Kirchheimer (2012) [1966], Angelo Panebianco (2005) [1982], Katz e Mair (1995)¹. Essas investigações compartilham, dentre outros aspectos, a ideia de que compreender o partido político como organização constitui o ponto de partida para entender seu funcionamento e atividades.

A literatura organizacional é desenvolvida com ênfase na observação dos partidos políticos europeus. É neste continente que os partidos políticos com traços modernos apresentam as mais longevas e ininterruptas experiências de atuação. Com os devidos rigores e precauções de se tomar os modelos teóricos criados a partir dos casos europeus, alguns pesquisadores vêm adotando essa perspectiva de análise para observar os partidos políticos brasileiros². Atributos como recrutamento, dimensão, financiamento, estrutura interna, relações de poder entre os grupos dirigentes, grau de participação dos filiados e outros aspectos são investigados com base nas formulações que perpassam desde a obra de Robert Michels [1911] até as mais recentes de Cross e Katz (2013) e Scarrow (2015).

Diante desse cenário, adentro pelo *mainstream* da literatura organizacional a fim de empreender esforços para compreender o “nó” organizativo de dois partidos políticos brasileiros. A opção teórica recai principalmente pela obra de Angelo Panebianco (2005) [1982]. Este autor confronta os modelos da sociologia das organizações e a tradicional literatura da ciência política sobre os partidos, buscando mostrar a “superior capacidade explicativa, com relação a elaborações mais tradicionais, de uma abordagem que trate os partidos políticos sob a ótica da teoria das organizações complexas” (PANEBIANCO, 2005, p. XXII).

¹ Sínteses dessa literatura podem ser encontradas em Wolinetz (2002), Ribeiro (2008), Amaral (2010; 2013a) e Rebello (2014).

² Exemplos disso consistem nos trabalhos de Meneguello (1989), Ribeiro (2008) e Amaral (2010).

O papel da ideologia e dos “imperativos técnicos” na forma como a organização atua é redimensionado nessa perspectiva. Todo problema de ordem “técnica” no interior da organização remete aos conflitos de distribuição dos recursos e as soluções para tais problemas variam conforme os equilíbrios de poder. A discussão acerca de quão institucionalizado é o partido não constitui uma preocupação central desta pesquisa. O interesse recai sobre a transformação organizativa em si, independentemente de se levar ao modelo organizativo “A” ou “B”.

As seções a seguir discorrem sobre os conceitos centrais que perpassam a análise dos dados empíricos nos capítulos posteriores. Com base nas formulações de Panebianco (2005), são discutidos conceitos tais como desafio ambiental, modelo originário, mudança organizativa, dentre outros. Em seguida, apresentam as faces internas do partido a partir das considerações de Mair (1994), Katz e Mair (1995) e Cotta (1999). Esse instrumento analítico permite observar o partido como uma instituição integrada em distintas faces internas que interagem entre si.

Na próxima seção, é debatida a influência do modelo originário sobre o desenvolvimento organizativo posterior do partido. Em seguida, expõe a discussão em torno do desafio ambiental e da mudança organizativa. Adiante, as estratégias partidárias para captação e mobilização dos filiados. Depois, as fontes de financiamento dos partidos. Na seção posterior, aborda os recursos vinculados à inserção no governo. Logo após, caracteriza os ambientes de atuação dos partidos. Na seção seguinte, a composição do partido em faces internas. Por fim, as considerações finais³.

2.2 MODELO ORIGINÁRIO

Os caracteres organizativos de um partido dependem, dentre outros fatores, de como a organização nasceu e se consolidou. Por mais profundas que sejam as alterações ocorridas no partido ao longo do tempo, os traços do modelo originário permanecem. Nenhuma organização se desfaz por completo do próprio passado. Por isso, a análise organizativa requer a recuperação da dimensão histórica (PANEBIANCO, 2005).

³ Três seções tomam por base apenas as formulações de Panebianco (2005): modelo originário; desafio ambiental e mudança organizativa; ambiente. As demais envolvem também outros autores.

O modelo originário consiste nos fatores que, em combinações variáveis, definem as características genéticas da organização. Os traços que sustentam a gênese do partido podem de fato exercer influência sobre as características organizativas, mesmo depois de décadas. Toda organização traz consigo a marca das principais decisões político-administrativas que a “modelaram” (PANEBIANCO, 2005).

O processo de formação de um partido é algo complexo, que envolve aspectos específicos que tornam o nascimento de qualquer organização um caso único. Para além das especificidades, é possível identificar algumas características capazes de definir as principais uniformidades e/ou diferenças nos modelos originários das diversas organizações. Três fatores distintos ganham especial relevância na definição do modelo originário: 1) construção da organização por penetração territorial, difusão territorial ou uma combinação de ambos; 2) presença ou ausência de uma instituição externa “patrocinadora” e 3) presença ou ausência de uma liderança carismática (PANEBIANCO, 2005).

Segundo Panebianco (2005), a organização pode ser iniciada ou desenvolvida de três formas: por penetração territorial, por difusão territorial ou por uma combinação de ambos. A penetração territorial ocorre quando há um “centro” responsável pelo controle do desenvolvimento das ramificações do partido. A difusão territorial sucede quando as elites locais constroem autonomamente as associações em diversas zonas do território nacional num primeiro momento e posteriormente essas associações são integradas numa organização nacional. Uma variante do nascimento por difusão ocorre quando o partido é formado pela união de duas ou mais organizações nacionais preexistentes (PANEBIANCO, 2005).

A organização é construída pela combinação de ambos os tipos quando as duas modalidades atuam. Um desenvolvimento por difusão tem início quando as associações locais são construídas autonomamente em diversos pontos do território e em seguida integradas numa estrutura nacional. Depois, um desenvolvimento por penetração procede quando o “centro” nacional estimula a criação de ramificações nos lugares onde não havia. Essa modalidade combinada não impede que seja possível muitas vezes identificar uma predominância por penetração ou por difusão (PANEBIANCO, 2005).

Um desenvolvimento por penetração territorial requer a existência de um “centro” coeso no processo formativo do partido. Tal centro é justamente o grupo restrito de líderes nacionais que dá origem à organização e compõe o primeiro núcleo dirigente. A partir deste tipo de desenvolvimento, o partido tem grandes chances de manifestar uma estrutura mais centralizada e uma coalizão dominante coesa (PANEBIANCO, 2005).

Um desenvolvimento por difusão territorial está vinculado à emergência de muitos líderes locais que controlam as próprias associações e, eventualmente, disputam entre si o posto de dirigente nacional. Costuma desembocar num partido organizado por *federação* entre diversos grupos locais. Apresenta maiores probabilidades de gerar uma instituição com estruturas descentralizadas e uma coalizão dominante dividida (PANEBIANCO, 2005).

As condições do ambiente influenciam também o modelo originário do partido. Um desenvolvimento organizativo por penetração é mais fácil num país pequeno, com canais de comunicação que ligam todo o território nacional. Um desenvolvimento organizativo por difusão é mais fácil num país grande, com imensas dificuldades de comunicação entre uma região e outra. Cabe ressaltar que um mesmo partido pode desenvolver-se de modo distinto num país conforme as características particulares das diversas regiões (PANEBIANCO, 2005).

A presença ou ausência de uma instituição externa “patrocinadora” do nascimento do partido é o segundo fator do modelo originário. A presença da instituição externa faz com que a fonte de legitimação da liderança seja externa ao partido, enquanto a ausência dela torna a legitimação interna ao partido (PANEBIANCO, 2005).

No caso de haver uma instituição externa patrocinadora, o partido é concebido como o “braço político” dessa instituição. Duas consequências são associadas a isto: 1) as lealdades organizativas são destinadas, em primeiro lugar, à instituição externa e só depois ao partido; 2) a instituição externa é a fonte de legitimação da liderança, sendo a responsável por definir as disputas internas pelo poder no âmbito do partido (PANEBIANCO, 2005).

A presença ou ausência de uma liderança carismática é o terceiro fator do modelo originário. O líder carismático aparece como o idealizador e intérprete incontroverso das metas ideológicas originárias do partido. Este não tem uma existência autônoma do líder, ficando inteiramente à sua mercê. O partido é simplesmente um veículo de afirmação de uma liderança carismática (PANEBIANCO, 2005).

Em alguns casos é possível o desenvolvimento do “carisma situacional”. O dirigente não dispõe de componentes messiânicos no exercício de sua liderança. Esse carisma é caracterizado por um estado de intenso estresse social, que predispõe as pessoas a seguir com lealdade uma liderança tida como recurso e meio de salvação (PANEBIANCO, 2005).

O líder se torna o intérprete autorizado da política do partido, mas detém uma capacidade menor de plasmar a organização de acordo com o próprio arbítrio no caso do “carisma situacional”. Apesar do enorme poder exercido pela liderança, o partido nasce de

uma pluralidade de estímulos. Assim, outros agentes podem garantir para si certo grau de controle sobre as zonas de incerteza organizativa (PANEBIANCO, 2005).

Os partidos carismáticos são muito raros. Trata-se, em geral, de pequenos partidos que ficam à margem das negociações centrais do jogo político. Muitas vezes, nascem e morrem sem se institucionalizar. A institucionalização consiste na “rotinização do carisma”, isto é, na transferência da autoridade do líder para o partido. Poucos partidos carismáticos perduram após essa passagem (PANEBIANCO, 2005).

O grau de institucionalização depende principalmente das características do modelo originário e do ambiente externo. Sobre esse processo incidem também o lugar no qual o partido consolida-se (na oposição ou no governo), o sistema burocrático estatal (grande ou pequena disponibilidade de recursos) e o grau de competitividade do sistema político (competidor forte ou fraco) (PANEBIANCO, 2005).

O modelo originário influencia o grau de institucionalização de acordo com o tipo de desenvolvimento organizativo e a presença ou ausência de agência patrocinadora externa. Um desenvolvimento organizativo por penetração tende a produzir uma instituição forte. Há uma elite coesa capaz de imprimir um forte desenvolvimento à organização. Um desenvolvimento por difusão tende a produzir uma instituição fraca. Há muitas elites locais responsáveis pelo controle de recursos que negociam a estrutura da organização, desenvolvendo-a pelo formato de federação (PANEBIANCO, 2005).

A presença de uma agência patrocinadora externa contribui para uma fraca institucionalização do partido. Quando as duas organizações pertencem ao mesmo regime político, a agência patrocinadora inibe o fortalecimento do partido porque tem interesse em mantê-lo sob seu domínio. Outro fator relevante nessa situação é o duplo vínculo organizativo, pois os filiados ao partido também fazem parte da instituição patrocinadora. A lealdade dos filiados ao partido é somente indireta, dado que a legitimação do partido é externa a ele. A autoridade da instituição patrocinadora é exercida diretamente pelos seus representantes, sem o intermédio do partido (PANEBIANCO, 2005).

Diante de mudanças ambientais profundas, um partido com forte institucionalização pode passar por um processo de desinstitucionalização e vice-versa. Partidos institucionalizados de maneira forte quando estavam na oposição tendem a experimentar processos ao menos parciais de desinstitucionalização quando chegam ao governo ou se aproximam dele. Os partidos institucionalizados de maneira fraca na esfera governativa podem desagregar-se ou mesmo experimentarem uma forte institucionalização quando migram para oposição (PANEBIANCO, 2005).

Na fase genética, a identidade coletiva é definida basicamente em relação às metas ideológicas selecionadas pelos líderes. As metas ideológicas originárias definem o “território de caça” e circunscrevem a base social da organização, moldando a fisionomia organizativa na fase inicial. Com a institucionalização, os valores e objetivos dos líderes fundadores do partido são incorporados às exigências organizativas. Mesmo depois da consolidação, as metas ideológicas fornecem os recursos simbólicos de identidade e continuam modelando a imagem externa da organização, influenciando as relações de disputa-cooperação com outras organizações (PANEBIANCO, 2005).

A base social dos partidos também exerce influência no desenvolvimento organizativo. Uma base social homogênea sob o aspecto ocupacional e de estilos de vida, bem como territorialmente concentrada, favorece muito mais um desenvolvimento organizativo por penetração. Uma base social heterogênea sob o aspecto ocupacional e de estilos de vida, bem como territorialmente dispersa, favorece muito mais um desenvolvimento organizativo por difusão (PANEBIANCO, 2005).

O papel da base social também é notado nas fases posteriores. A instituição fraca adapta-se à base social em dois sentidos: 1) reproduz mecanicamente as demandas da própria base na arena política e 2) transfere ao interior da organização o sistema das desigualdades típico da base social. O grau de adaptação de um partido à sua base social depende muito mais do tipo de partido do que da base social (PANEBIANCO, 2005).

A ideologia e a base social do partido constituem fatores importantes para entender a dinâmica organizativa, porém não devem assumir um papel central na análise. É necessário redimensionar o papel de ambos os fatores. As metas ideológicas e a base social de cada partido remetem aos traços peculiares do modelo originário, evidenciando os aspectos particulares da organização. É mais importante focar nos aspectos do modelo originário que trazem à tona efeitos recorrentes das distintas experiências partidárias (PANEBIANCO, 2005).

2.3 DESAFIO AMBIENTAL E MUDANÇA ORGANIZATIVA

O desafio ambiental age como detonador da mudança, pondo em xeque a linha política da coalizão dominante. O tamanho do efeito do desafio ambiental sobre a organização depende de três fatores: 1) a intensidade do desafio, 2) o grau de maturidade das condições

internas da mudança e 3) o nível de institucionalização do partido. A mudança organizativa será mais profunda quanto maior a intensidade do desafio ambiental, mais forte o grau de maturidade das precondições internas e mais fraca a institucionalização (PANEBIANCO, 2005).

A institucionalização constitui uma das três fases do modelo de evolução organizativa. Nela se processa a transição de um momento inicial marcado por determinadas exigências para um momento posterior caracterizado por outras demandas. A evolução engloba a gênese (I), institucionalização (II) e maturidade (III). As características da gênese são simetricamente opostas às da maturidade (PANEBIANCO, 2005).

Na gênese (I), imperam os seguintes caracteres: organização criada para alcançar os objetivos oficiais; dominada pela ideologia manifesta; predominância de incentivos coletivos de identidade e, por conseguinte, de participação do tipo “movimento social”; ampla liberdade de escolha dos líderes; estratégia de domínio sobre o ambiente. Com a institucionalização (II), essas características assumem os traços da fase de maturidade (III): a organização preza pela sobrevivência e mediação de interesses específicos; dominada pela ideologia latente; predominância de incentivos seletivos e participação profissional; reduzida liberdade de escolha dos líderes; estratégia de adaptação ao ambiente (PANEBIANCO, 2005).

Uma pluralidade de fatores interfere nesse modelo evolutivo, levando os partidos a percorrerem caminhos distintos em alguns aspectos. Dentre os condicionantes responsáveis pelos desvios em relação ao tipo ideal de evolução, destacam-se: institucionalização; modelo originário; relações com outras organizações e instituições; nascimento como partido governista ou de oposição; mudanças ambientais (PANEBIANCO, 2005).

A análise da evolução organizativa requer a observação dos partidos em contextos ambientais variáveis. Afinal, um partido é uma estrutura em movimento que se modifica no tempo e reage à modificação dos ambientes nos quais está inserido. Os fatores de maior incidência na ordem organizativa provêm da própria trajetória do partido e das relações estabelecidas com os inconstantes ambientes externos (PANEBIANCO, 2005).

A tarefa do modelo teórico de mudança organizativa é descrever alguns fatores recorrentes e a conexão entre eles. O que varia nos distintos casos é somente a *extensão* da mudança, conforme as peculiaridades organizativas e os desafios ambientais. A vinculação entre os aspectos recorrentes de cada caso permanece a mesma no modelo (PANEBIANCO, 2005).

A direção da mudança organizativa não pode ser estabelecida *a priori*. Ela resulta do efeito contingente de alterações nas alianças internas entre os agentes. Duas consequências

emergem disso: 1) uma mesma organização pode mudar nas mais variadas direções, conforme o tipo de alianças que eventualmente se formam no seu interior e 2) as organizações podem experimentar mudanças de diferentes tipos. Há uma pluralidade de percursos possíveis delineados pelo modo como a organização nasce e se consolida, pelo tipo de pressões ambientais e pela forma como essas pressões interferem nas relações de poder internas (PANEBIANCO, 2005).

A mudança organizativa, independente do grau de intencionalidade, altera a distribuição dos recursos entre os diferentes grupos internos. Como o resultado do novo equilíbrio da distribuição de recursos é algo imprevisível, a coalizão dominante costuma não levar a cabo iniciativas dessa profundidade. A “resistência à mudança” por parte da coalizão dominante também é a principal causa de uma organização institucionalizada tender a perpetuar-se com alterações discretas. Assim, não corre o risco de perder o acesso às fontes de poder e diminuir a liberdade de ação (PANEBIANCO, 2005).

A origem da causa da mudança provém de um estímulo externo associado às condições internas. O desafio ambiental age como catalisador da transformação da estrutura de poder, desde que haja as condições internas. É necessário que os dois fatores estejam presentes para ocorrer a alteração da estrutura de poder (distribuição dos recursos entre os diferentes grupos) (PANEBIANCO, 2005).

A mudança da ordem organizativa quer dizer uma alteração da estrutura de autoridade da organização, introduzindo modificações na conformação da coalizão dominante. Isto procede quando ocorrem alterações nas relações entre os vários componentes da organização, mudando a distribuição do controle sobre os incentivos. Com isso, os jogos de poder verticais (as trocas elite-seguidores) são reestruturados e, por conseguinte, os jogos de poder horizontais (as trocas elite-elite). A conformação de coalizão dominante muda no caso de intervirem variações nos seguintes âmbitos: o grau de coesão da coalizão, o grau de estabilidade da coalizão e o mapa do poder organizativo. Mudanças ao longo de uma dimensão tendem a apresentar reflexos sobre as outras (PANEBIANCO, 2005).

Para fins analíticos, Panebianco (2005) divide a mudança da ordem organizativa em três fases: 1) desafio ambiental; 2) substituição da coalizão dominante e 3) mudança da fisionomia da organização. O processo tem início com um desafio ambiental que age como catalisador de uma *crise* organizativa, para a qual já havia as condições internas. Em seguida, a coalizão dominante se desagrega em razão da incapacidade de superar a crise e compor novas alianças. Então, há uma mudança na *composição* da coalizão dominante (as pessoas que efetivamente fazem parte dela) (PANEBIANCO, 2005).

Por fim, ocorre uma mudança na fisionomia da coalizão dominante que atinge duas áreas “centrais” – as regras da competição interna e os “objetivos oficiais”. São introduzidas modificações nas regras da competição interna porque os novos líderes devem respaldar o controle recém-adquirido sobre o partido com inovações organizativas. Verifica-se uma redefinição dos “objetivos oficiais” para convencer os membros da organização de que o revezamento no grupo dirigente tem motivações “profundas” e relacionadas aos destinos do partido (PANEBIANCO, 2005).

A sucessão das três fases consolida uma reestruturação da ordem e resolve a crise organizativa, provocando mudanças na conformação da coalizão dominante. A coalizão muda a composição, as relações internas e as interações com os outros componentes da organização. Modificações no grau de coesão e estabilidade e também no mapa do poder organizativo despontam. Contudo, desse processo também é passível de suceder os efeitos contra-indutivos e alterações do nível de institucionalização (PANEBIANCO, 2005).

2.4 FILIADOS

De acordo com van Biezen e Poguntke (2014), as democracias europeias registraram um declínio nas taxas de filiação partidária. No início dos anos 1960, a proporção média de membros partidários era de quase 15%. Em 1980, quase 10% dos eleitores (em média) das democracias mais antigas estavam filiados a um partido político. Na transição para o século XXI, a proporção média de eleitores filiados – nas antigas e novas – oscilou em torno de 5% (VAN BIEZEN; POGUNTKE, 2014).

Došek (2016) observa os dados de filiação em dezoito países da América Latina – dentre eles o Brasil – em anos que variavam de 2009 a 2014. As taxas de filiação verificadas no continente atingiram níveis significativamente mais elevados do que nos países da Europa Ocidental (DOŠEK, 2016).

Segundo Amaral (2010), as razões da variação no número de filiados em um partido envolvem a combinação de três dimensões: 1) as ações partidárias no intuito de ampliar a base de filiados, 2) a capacidade organizativa da agremiação e 3) o quadro político mais amplo no qual o partido está inserido.

Panebianco (2005) associa cada tipo de conformação da coalizão dominante a diferenças nos modos de relação do partido com o ambiente e nos índices de participação e

mobilização dos membros. A coalizão dominante coesa-estável tende a executar uma estratégia de expansão em relação ao ambiente através do alargamento da base de filiados, estimulando uma forte e contínua mobilização dos mesmos. Em virtude da coesão e da estabilidade da organização como um todo, a ampliação do número de filiados e da participação destes nos debates internos converte-se num instrumento de fortalecimento da estabilidade.

A coalizão dominante dividida-estável tende a executar uma estratégia de adaptação e estagnação em relação ao ambiente por meio da ausência de estímulos à filiação, cultivando baixos índices de participação interna. A estabilidade da coalizão depende de acordos realizados no interior de uma coalizão dividida. A mobilização dos filiados e/ou expansão das filiações pode comprometer a tênue estabilidade da coalizão (PANEBIANCO, 2005).

A coalizão dominante dividida-instável tende a executar uma estratégia de expansão em relação ao ambiente através do alargamento da base de filiados, combinada com períodos de alta e baixa participação dos filiados. Nesse caso, cada grupo interno busca seguidores para fortalecer-se perante os demais nos momentos que antecedem os congressos e eleições internas. A alta participação dos filiados ocorre durante o período desses eventos e em seguida decresce. Não há uma ação deliberada de expansão oriunda de um centro decisório. A expansão é fruto das disputas internas pelo controle da organização (PANEBIANCO, 2005).

O quadro a seguir sintetiza os modos de relação do partido com o ambiente e os índices de participação dos membros conforme o tipo de coalizão.

Quadro 4 – Estratégias de relação com o ambiente e mobilização dos filiados

	Coesa-estável	Dividida-estável	Dividida-instável
Relação com o ambiente	expansão/ predomínio	estagnação/ adaptação	expansão/ predomínio
Mobilização dos filiados	alta	baixa	alta-baixa

Fonte: adaptado de Panebianco (2005).

A sobrevivência do partido depende de uma participação que não seja obtida em bases coercitivas. Os partidos são dotados de burocracias com exigências de continuidade organizativa e de estabilidade das próprias hierarquias internas. Ao mesmo tempo, são associações voluntárias que devem garantir uma cota mínima de participação não-obrigatória.

A fim de garantir a participação necessária para o funcionamento da organização, os líderes distribuem dois tipos principais de incentivos: seletivos e coletivos (PANEBIANCO, 2005).

Os incentivos coletivos são benefícios ou promessas de benefícios que a organização deve distribuir igualmente a todos os participantes. Em contrapartida, os incentivos seletivos são benefícios que a organização distribui somente para alguns membros e de maneira desigual. O peso relativo de cada um desses incentivos varia nos distintos partidos e no mesmo partido no decorrer do tempo (PANEBIANCO, 2005).

Os incentivos organizativos são destinados aos grupos de eleitores, defensores e militantes. O eleitorado “fiel” integra a zona de influência do partido. Os defensores são os filiados com pouca participação nas atividades partidárias. Os militantes constituem o grupo minoritário com participação real e contínua na organização. A cada um desses grupos afluem combinações variadas de tipos de incentivos (PANEBIANCO, 2005).

O objetivo fundamental da liderança consiste na manutenção da estabilidade organizativa, ou seja, a conservação das linhas de autoridade internas. As estratégias para manter a estabilidade não seguem uma ordem preestabelecida. Podem ser de expansão da organização ou mesmo de estagnação. Dependerá das características da conformação da coalizão dominante e das relações da organização com os ambientes externos (PANEBIANCO, 2005).

2.5 FINANCIAMENTO

O financiamento consta como uma das “zonas de incerteza”, sendo considerada uma das atividades vitais para o funcionamento da organização. O financiamento pode ser oriundo de diversas fontes: um único patrocinador externo, um grande número de pequenas contribuições dos filiados, uma combinação de patrocinadores externos e filiados, etc. Em geral, o controle dos canais de financiamento costuma depender dos contatos privilegiados que alguns agentes estabelecem com financiadores externos (PANEBIANCO, 2005).

Nas últimas décadas, o Estado passou a desempenhar papel destacado no financiamento partidário. Diversas modalidades de recursos públicos podem ser aportados para as organizações partidárias: acesso dos partidos aos meios de comunicação regulados pelo Estado; recursos humanos (“*staff working for parties*”) pagos pelo Estado;

financiamento público para os partidos e uso dos recursos públicos pelos partidos para recompensar os apoiadores (MAIR, 1994).

Ignazi (2014) optou por dividir os recursos provenientes do Estado para os partidos políticos em dois tipos: benefícios diretos e benefícios indiretos. O autor exemplifica os benefícios desta forma:

Direct benefits come from public financing, electoral refunds, free access to the media, communications facilities, staffing subsidies, paid travel expenses, reimbursement, free or nominally paid lodging for national and local headquarters, etc. Indirect benefits come from patronage and clientelism (IGNAZI, 2014, p. 164).

Independente da modalidade, os subsídios públicos se tornaram um fenômeno generalizado nas velhas e nas novas democracias europeias – sendo mais proeminentes nas segundas. Nas novas democracias europeias, o financiamento público foi introduzido numa fase relativamente precoce do processo de democratização. Por um lado, isto pode ter contribuído para institucionalizar as organizações partidárias. Por outro, pode ter removido um incentivo fundamental para o desenvolvimento de vínculos estruturais com a sociedade civil (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014).

Segundo Braga, Ribeiro e Amaral (2012), o financiamento público direto tornou os partidos brasileiros claramente dependentes do Estado. Em 2007 e 2009, a proporção média dos recursos estatais na receita dos partidos ultrapassou o patamar de 80%. Em anos eleitorais, o acréscimo de doações de empresas aos partidos acaba sendo uma constante (CAMPOS, 2009). Em 2008 – ano de eleições municipais –, a proporção média dos recursos estatais foi de 63,5% (BRAGA; RIBEIRO; AMARAL, 2012).

Independente do tamanho ou posição ideológica, o fenômeno da dependência financeira em relação ao Estado atingiu os partidos brasileiros em geral (BRAGA; RIBEIRO; AMARAL, 2012). Modalidades como as doações de pessoas físicas e contribuições de parlamentares mostraram-se insignificantes em comparação com as doações de pessoas jurídicas e, principalmente, com o Fundo Partidário (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015)

Speck e Campos (2015) analisam a alocação das doações de empresas para os partidos políticos no Brasil entre os anos de 1998 e 2014. Os dois partidos – PT e PSDB – que ocuparam a Presidência da República no período analisado se destacaram dos demais competidores no volume de arrecadação. Três aspectos, nessa ordem, se sobressaíram em favor do partido na arrecadação das doações empresariais: 1º) ocupar a Presidência da República, 2º) resultado da votação para o pleito presidencial e 3º) votação para o Senado. A

participação nos ministérios não garantiu uma arrecadação tão expressiva (SPECK; CAMPOS, 2015).

2.6 PARTICIPAR DO GOVERNO

Dentre as vantagens de ascender ao governo, Panebianco (2005) aponta a possibilidade de utilizar o Estado e seus aparatos *pro domo sua*, além de apoiar-se na burocracia estatal. A apropriação dos recursos públicos pelo partido varia conforme as características do sistema burocrático estatal. Alguns permitem uma ocupação massiva da estrutura estatal pelo partido, enquanto outros impõem consideráveis limites à colonização do Estado (PANEBIANCO, 2005).

Quanto mais recursos públicos o sistema burocrático estatal coloca à disposição da organização, maior é a chance do partido no governo ter uma institucionalização fraca. A ampla disponibilidade de recursos públicos desencoraja os líderes a formarem uma forte burocracia partidária, já que os incentivos seletivos passam por canais externos ao partido (PANEBIANCO, 2005).

Quanto menos recursos públicos o sistema burocrático estatal coloca à disposição do partido, maior é a chance do partido no governo ter uma institucionalização forte. Os líderes buscam um desenvolvimento organizativo mais incisivo dos partidos governistas como alternativa à escassez de recursos da máquina pública (PANEBIANCO, 2005).

No período de 1997 a 2010, a média anual do número de cargos de livre provimento no governo federal do Brasil – cargos e funções de confiança e gratificações – superava o valor de 71 mil⁴. A título de comparação, o presidente dos Estados Unidos – país de regime presidencialista e modelo federativo assim como o Brasil – dispunha de 2.073 cargos de livre nomeação em 2001. Havia também cerca de mil cargos em agências reguladoras, nas quais os dois principais partidos podiam indicar alternadamente. Em 2004, constavam 4.496 cargos políticos nos Poderes Executivo e Legislativo. Alguns deles eram sujeitos à aprovação pelo Senado⁵.

Para D’Araujo (2009), esse alto número de cargos políticos no governo brasileiro é um indicador da centralização da administração pública no país e uma evidência da possibilidade

⁴ Dados disponíveis no Boletim Estatístico de Pessoal (2010).

⁵ Esses dados acerca dos Estados Unidos estão disponíveis em Santos (2009).

de usar a máquina estatal para fins de compensações políticas. As regras para preenchimento desses cargos passaram por mudanças constantes. Em geral, predominou a falta de transparência nos processos de seleção. Esta é uma esfera do Estado brasileiro na qual o patrimonialismo e o corporativismo podem ser acentuados (D'ARAUJO, 2009).

Ao observar a participação dos partidos nos governos nacionais (1985-1997), Meneguello (1998) identificou o funcionamento de uma dinâmica circular entre a arena eleitoral e a arena governamental. Recursos obtidos pelo partido em uma arena são usados na outra, gerando um círculo de fortalecimento recíproco (MENEGUELLO, 1998).

A inserção na arena governamental constitui um poderoso meio de desenvolvimento para os partidos. A participação no governo federal potencializa a força dos partidos nas eleições, proporcionando condições de eleger uma bancada legislativa maior. Para além disto, a agremiação incrementa também os recursos organizacionais. Forma-se um “círculo virtuoso pelo qual os partidos se desenvolvem, fortalecem sua organização e definem a sua presença regular nas coalizões” (MENEGUELLO, 1998).

Meneguello (1998) observa a variação da força parlamentar dos partidos governamentais através das bancadas no Congresso Nacional. A autora constatou um crescimento das siglas tanto por meio de eleições quanto de migração parlamentar. A dinâmica de cooptação para a formação do apoio ao governo envolve a atração de parlamentares para os partidos da base aliada.

2.7 AMBIENTE

Conforme Panebianco (2005), as “relações com o ambiente” constituem uma das atividades vitais para o funcionamento da organização. Tais “relações” englobam tarefas como fomentar/redefinir/estipular alianças com outras organizações, estabelecer temas de interação com outros partidos, etc. O ambiente externo é a principal fonte de incerteza para a organização. Isto deriva do controle limitado da organização sobre o ambiente e do fato do ambiente poder gerar desafios impactantes. A fim de amenizar a incerteza ambiental, alguns agentes assumem a tarefa de gestão das relações entre organização e ambiente.

Os eventuais objetivos dos partidos não servem como critério definidor destas instituições. Como qualquer outra organização, eles “se distinguem pelo *ambiente* específico no qual desenvolvem uma *atividade* específica” (PANEBIANCO, 2005, p. 11, grifo do autor).

Somente os partidos disputam votos (atividade) na arena eleitoral (ambiente). Por mais que trabalhem simultaneamente numa pluralidade de ambientes que são interdependentes e comunicantes entre si, a arena eleitoral constitui o espaço por excelência de atuação dos partidos.

Segundo Panebianco (2005), a sociedade como um todo é o “grande ambiente” para qualquer tipo de organização. A distinção entre arenas específicas nas quais cada organização operacionaliza suas funções de forma mais contínua atende a fins analíticos. Assim é possível saber quais ambientes influenciam de maneira incisiva e ao mesmo tempo são mais influenciados por uma instituição específica. Nesta linha de raciocínio, o ambiente do partido é dividido em dois: coerções institucionais e arenas.

As coerções institucionais consistem nos fatores relativamente estáveis que estruturam as arenas. Influenciam indiretamente os partidos, pois recaem sobre as arenas nas quais estas organizações estão inseridas. Como exemplos das coerções constam: nível de institucionalização do Poder Legislativo, fisionomia institucional do regime político, relações de força entre os Poderes Legislativo e Executivo, tipo de sistema eleitoral e grau de centralização ou descentralização do Estado. Contudo, em algumas situações as coerções podem exercer uma influência direta. Esse é o caso da legislação responsável por regular aspectos internos dos partidos ou das leis referentes ao financiamento estatal das atividades partidárias (PANEBIANCO, 2005).

As arenas são os ambientes “relevantes” nos quais se desenvolvem as relações entre o partido e as outras organizações. Dois ambientes são apontados como mais “relevantes”: a arena eleitoral e a parlamentar. A fisionomia dessas duas arenas é responsável por alguns dos efeitos mais incisivos sobre as organizações partidárias (PANEBIANCO, 2005).

Os partidos extraem das arenas os recursos necessários para manter-se em funcionamento. Em algumas delas eles praticam relações de troca com as demais organizações, enquanto em outras competem por recursos. Os ganhos e perdas sucedidos em uma arena têm reflexos em outras. Esses processos de troca definem as áreas externas de “incerteza” organizativa. Trata-se de ambientes potencialmente mutáveis em função da interdependência existente. O mesmo partido participa de uma pluralidade de arenas interdependentes. Os efeitos de uma arena podem ser neutralizados ou se combinar de várias formas com os efeitos causados por pressões provenientes de outras arenas. Essa interdependência entre as arenas consiste na principal fonte da mudança ambiental (PANEBIANCO, 2005).

A conexão entre as arenas eleitoral e parlamentar evidencia esse aspecto de interdependência entre os ambientes. A força parlamentar do partido depende da capacidade de angariar votos no processo eleitoral. Um partido com votação expressiva consegue mais assentos legislativos e, conseqüentemente, detém maior capacidade de barganha com as demais bancadas. Um partido com pequena votação obtém uma bancada legislativa reduzida e, em função disso, não dispõe de instrumentos decisivos para condicionar a ação dos outros partidos (PANEBIANCO, 2005).

As características ambientais influenciam a opção do partido de adaptar-se ou dominar o ambiente. Certos ambientes são mais propícios a uma estratégia de adaptação, enquanto outros impõem uma estratégia de domínio. Uma mesma organização atua simultaneamente em distintos ambientes, podendo desenvolver uma estratégia de domínio em um e de adaptação em outro (PANEBIANCO, 2005).

Por um lado, qualquer organização necessita desenvolver uma estratégia de domínio sobre o próprio ambiente externo a fim de reduzir a incerteza ambiental. Por outro lado, isto pode aumentar a incerteza ambiental ao suscitar reações violentas por parte de outras organizações que se sentem ameaçadas. Assim, toda organização é impulsionada em duas direções contrárias: colonizar o ambiente por meio de uma estratégia de domínio e pactuar com ele através de uma estratégia de adaptação (PANEBIANCO, 2005).

A opção de pactuar com o ambiente é motivada pelo interesse de sobrevivência da organização. A necessidade de equilibrar as demandas de uma pluralidade de agentes internos e de garantir a continuidade organizativa impõe uma agenda orientada por incentivos seletivos. Quanto mais prevalecem nas organizações os incentivos seletivos, mais ela tende a se adaptar ao próprio ambiente (PANEBIANCO, 2005).

A opção por colonizar o ambiente é motivada pela ideologia. O partido necessita empreender atividades na direção dos objetivos oficiais a fim de gerar incentivos coletivos de identidade. A ideologia define o “território de caça” sob o qual o partido estabelece as relações de conflito e de cooperação com as organizações concorrentes. A identidade do partido está relacionada ao sucesso no controle desse “território”. Quanto mais prevalecem os incentivos coletivos, mais a organização desenvolve estratégias ofensivas de conquista do ambiente (PANEBIANCO, 2005).

O partido e o ambiente no qual está inserido se influenciam reciprocamente, conforme o tipo de partido e o tipo de ambiente. O grau de adaptação ou controle do partido sobre o ambiente depende de dois fatores: características ambientais e nível de institucionalização do partido. Alguns ambientes impõem a adaptação, enquanto outros permitem à organização

amplas possibilidades de atuação. O grau de adaptação ao ambiente é maior ou menor de acordo com o nível de institucionalização do partido. Quanto mais forte é a institucionalização, menor é o grau de adaptação. Quanto mais fraca é a institucionalização, maior é o grau de adaptação (PANEBIANCO, 2005).

O grau de complexidade da arena eleitoral está relacionado principalmente aos partidos competidores. Consiste nos partidos que disputam o mesmo “território de caça” e os principais recursos em torno deste. Há oposição sem competição quando não existe sobreposição entre a base social das organizações. Cada partido pode se encontrar numa posição de *competição* em relação a determinados adversários e de *oposição* quanto a outros (PANEBIANCO, 2005).

Nesse sentido, três fatores caracterizam o grau de complexidade da arena eleitoral. Primeiro, a existência ou não de competidores. Uma arena complexa contém partidos opositores e competidores. Segundo, a força de atração do competidor sobre o território de caça. Terceiro, o número de competidores. A complexidade da arena aumenta em função da força de atração do competidor e do número de competidores que cada partido tem (PANEBIANCO, 2005).

Conforme Panebianco (2005), a estabilidade das alianças eleitorais decorre principalmente dos efeitos das pressões ambientais sobre as organizações. Aqueles partidos que atuam sozinhos na arena eleitoral têm mais chance de deter as pressões desestabilizadoras oriundas da presença dos partidos competidores. A estabilidade de um partido depende da capacidade de defender a própria identidade diante dos competidores.

O grau de complexidade da arena parlamentar está vinculado à quantidade de opções de atuação que o partido possui. A arena parlamentar é complexa quando o partido tem muitas alternativas disponíveis. Nesse caso, a incerteza cresce e exerce uma pressão desestabilizadora sobre o partido. Quando as alternativas parlamentares são poucas, a pressão desestabilizadora do ambiente é pequena ou nula. Partidos com expressiva bancada dispõem de diversas alternativas, enquanto aqueles com bancadas legislativas menores costumam ter um raio de ação mais reduzido. Quanto maior o número de opções políticas à disposição, maior é a possibilidade de conflitos internos para escolher a linha de ação. Quanto menor o número de alternativas, menos desdobramentos sucedem na escolha (PANEBIANCO, 2005).

A estabilidade ou instabilidade da arena eleitoral é caracterizada pela proporção dos votos de fidelidade e de opinião. Quanto maior a proporção de voto de opinião sobre o voto de fidelidade, maior o grau de incerteza na arena eleitoral. A arena eleitoral é estável quando não há grandes deslocamentos na distribuição dos votos de uma eleição para outra. Predomina

o voto de fidelidade, isto é, os comportamentos eleitorais orientados pela lealdade e identificação aos diferentes partidos. A arena eleitoral é instável quando caracterizada pela fluidez eleitoral e por fortes deslocamentos nas relações de força entre os partidos. Predomina o voto de opinião, ou seja, aquele sem vínculo de identificação com os partidos (PANEBIANCO, 2005).

O nível de institucionalização dos partidos desempenha um importante papel na relação com o ambiente. Afinal, as organizações não se limitam a “adaptar-se” ao ambiente. Elas dispõem de recursos para exercer uma ação autônoma sobre as arenas, ao menos até certo ponto. Quanto mais institucionalizado é o partido, mais atenuados são os efeitos das pressões ambientais sobre a organização. Um partido de forte institucionalização tem mais condições de acentuar a estabilidade e reduzir a complexidade. Esse potencial de controle sobre o ambiente funciona somente até um dado limite, pois a interdependência entre as arenas não permite um domínio completo até mesmo para uma instituição forte (PANEBIANCO, 2005).

2.8 FACES INTERNAS DO PARTIDO

Durante o século XX emerge uma perspectiva de análise na qual os partidos são desagregados em faces internas que interagem entre si. Com tal recurso, torna-se possível distinguir de forma mais rigorosa onde o partido passa por mudanças e se o eventual declínio em uma das faces é compensado pelo crescimento das outras (MAIR, 1994). Katz e Mair (1995) identificam três faces: base partidária, face pública e direção nacional.

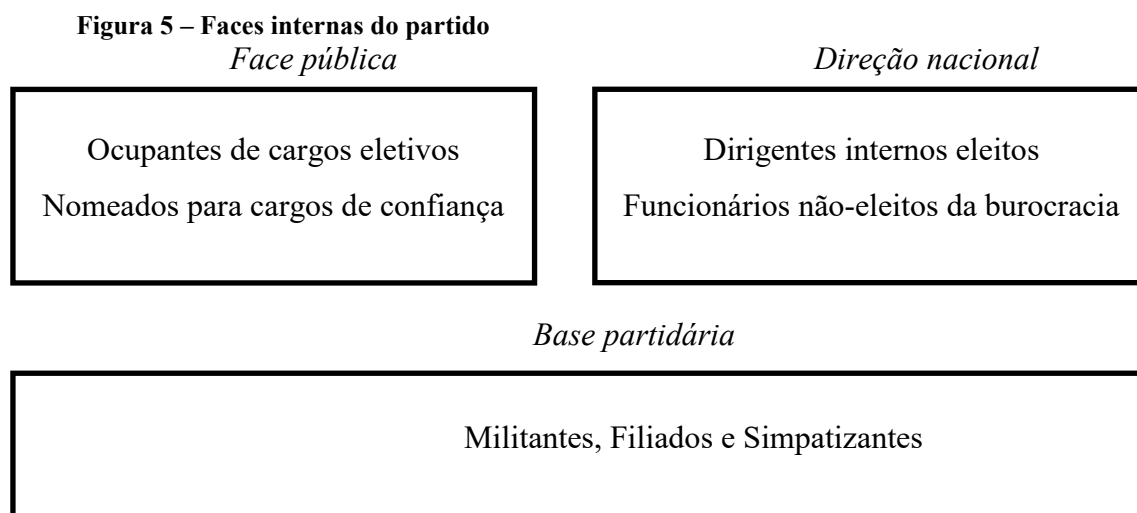
A face pública (*party in public office*) é o setor do partido situado nos Poderes Executivo e Legislativo. É composta pelos ocupantes de cargos eletivos e pelos nomeados para cargos de confiança (assessores, secretários, ministros, etc.). Essa face acumula recursos com base no desempenho eleitoral, dado que através das eleições consegue acesso aos recursos estatais. Quanto maior o êxito do partido na esfera eleitoral, maior a possibilidade desta face se fortalecer dentro do partido (RIBEIRO, 2008).

A base partidária (*party on the ground*) compreende os militantes, os filiados e, potencialmente, os simpatizantes. Funciona como o elo central entre o partido e a sociedade civil. No âmbito do partido, atua nos congressos, encontros, comitês e demais mecanismos decisórios estabelecidos pelos regimentos internos. Recursos como a militância política,

contribuição financeira e interlocução com segmentos da sociedade estão associados a tal face. A principal restrição enfrentada é a incapacidade de interferir diretamente nas decisões governamentais (AMARAL, 2010).

A direção nacional (*party in central office*) consiste nos integrantes das instâncias de comando do partido – tanto os dirigentes internos eleitos quanto os funcionários não-eleitos da burocracia. Busca sedimentar a posição de liderança a partir da aprovação junto à base partidária e aos integrantes de cargos eletivos. A direção nacional costuma agregar lideranças que também fazem parte das outras faces.

A figura a seguir resume os componentes de cada face interna:



Fonte: elaboração própria a partir de Mair (1994).

A sobreposição de uma face varia em cada modelo de partido. Diversas combinações entre as faces são possíveis em função de fatores como:

(...) the different phases of the electoral cycle (campaign, election, legislative term, end of legislature); the political-institutional positions of parties (government, opposition); and the party organizational level (national, regional, local and, we could add, European) (BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014, p. 154).

O domínio da face pública nos partidos contemporâneos torna-se evidente pelo controle exercido na distribuição dos principais recursos de patronagem partidária (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014) e pela mudança no núcleo decisório (KATZ; MAIR, 2009). Dado que a ocupação de cargos públicos passou a ser o “centro de gravidade do partido” (MAIR, 2003), a vinculação da face pública a esses incentivos seletivos forneceu-lhe condições de sobrepor-se às demais faces.

Nas democracias emergentes, a organização da esfera governativa e a formação das instituições políticas assumem particular relevância para os partidos. Nestas circunstâncias, a arena parlamentar e governamental adquire um caráter central nas atividades partidárias. Como consequência, a face pública assume papel importante na organização partidária como um todo desde a fase inicial (VAN BIEZEN, 1998).

Nesse quadro da correlação de forças internas, o principal perdedor foi a base partidária. Desde a década de 1950 está em vigor uma queda do número de filiados partidários nos países da Europa Ocidental (IGNAZI, 2014). O declínio do número de filiados em termos percentuais e absolutos, associado com outras evidências, demonstra a redução da força da base partidária (MAIR, 2003).

A direção nacional, por sua vez, não ficou imune a esse processo de fortalecimento da face pública e declínio da base partidária. No modelo do partido de massa, os dirigentes eram tidos como os porta-vozes da base e o meio pelo qual se poderia responsabilizar a face pública perante a base. Essas características em torno dos dirigentes foram dissipadas (MAIR, 1994).

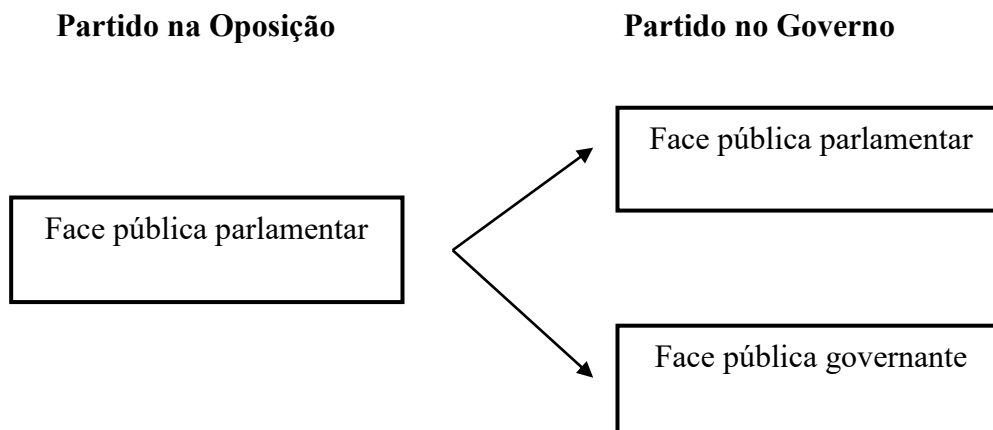
Atividades anteriormente desempenhadas pela direção nacional foram delegadas para profissionais e/ou consultores externos ao partido. A composição da direção nacional também passou por alterações. Nos partidos cujos estatutos carecem de limites rigorosos para inserção de representantes da face pública nos postos diretivos, ocorre uma tendência das instâncias diretivas serem preenchidas por membros e/ou ex-membros da face pública em detrimento de filiados oriundos da base partidária (MAIR, 1994).

Esta inserção dos ocupantes de cargos eletivos nos postos de comando não implica necessariamente um crescimento da influência da face pública sobre a liderança partidária. Dependendo do caso, pode significar justamente o contrário. Ou seja, inserir os ocupantes de cargos eletivos nos postos diretivos aparece como meio de controle pelos dirigentes (MAIR, 1994).

Recursos analíticos adicionais foram incorporados ao debate da desagregação do partido em faces internas. A inserção do partido na esfera do governo possibilita a subdivisão da face pública em duas: parlamentar e governante. Conforme Cotta (1999), a face governante (ou *partido governante*) só existe durante o período em que o partido encontra-se na condição de *incumbent* no Poder Executivo. Os membros desta face terminam por retornar para as faces de origem após o término do governo. A força da face governante está relacionada ao tempo de duração do partido à frente do Poder Executivo e ao papel desempenhado na partilha dos cargos. A face governante sobrepõe-se diante das demais quando perdura bastante tempo no governo e controla cargos importantes (COTTA, 1999).

A figura abaixo retrata essa configuração:

Figura 6 – Subdivisão da face pública



Fonte: elaboração própria a partir de Cotta (1999).

2.9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo fornece o suporte teórico que delinea a coleta e análise dos dados. O rol de conceitos extraídos da literatura organizacional foi selecionado com o intuito de verificar as nuances da estrutura organizativa de PSDB e PT em ambientes distintos. A partir do enfoque organizacional, busca-se saber em que medida a inserção do partido na liderança do governo nacional acarreta mudanças para a organização partidária.

Panebianco (2005) adapta os instrumentais analíticos da teoria das organizações complexas para observar o caso dos partidos políticos, assumindo que estes são antes de tudo organizações. Nesta perspectiva, estudar os partidos como organização implica considerar “como o poder é distribuído dentro da organização, como se reproduz, como se modificam as relações de poder e com quais consequências organizativas” (2005, p. 41).

Os distintos conceitos expostos ao longo do capítulo interagem entre si. O modelo originário repercute sobre o desenvolvimento organizativo do partido mesmo depois de décadas. A mudança organizativa está sujeita às incertezas do ambiente. A participação no governo pode render diversos recursos que, por sua vez, podem ser utilizados para angariar mais filiados.

O recurso analítico das faces internas auxilia na observação da agremiação na medida em que possibilita um exame mais atento dos distintos componentes do partido. Ao desagregar a instituição em faces, viabiliza acompanhar de forma mais rigorosa as mudanças internas do partido. Nesse sentido, é de suma importância identificar qual face sobrepõe-se na sigla na fase originária.

3 CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS DOS PARTIDOS

3.1 INTRODUÇÃO

Os partidos políticos se diferenciam de outras organizações de representação política em decorrência, dentre outros fatores, das atividades que exercem nas arenas eleitoral e governativa. Cabe aos partidos a prerrogativa de recrutar candidatos, disputar eleições, legislar e governar. Essas atribuições procedimentais continuam sob a tutela dos partidos e adquiriram maior relevância, ao passo que a função representativa de agregar interesses é cada vez mais desempenhada por alternativas não-partidárias (MAIR, 2003).

Os partidos executam as funções pertinentes dentro de parâmetros estabelecidos em ambientes específicos. A liberdade de ação em cada ambiente varia, entre outros aspectos, de acordo com uma série de restrições institucionais. Nesse sentido, a atuação da sigla é moldada por regras e instituições nos distintos cenários. Alguns arranjos incidem diretamente na forma como os partidos se estruturam, enquanto outros exercem uma influência indireta.

Embora os partidos atuem numa pluralidade de ambientes interdependentes entre si, o propósito deste capítulo é focar somente naqueles que influenciam de forma mais incisiva a organização interna das agremiações. A fim de alcançar esse intento, serão abordados os seguintes arranjos institucionais: legislação partidária e eleitoral, Poder Legislativo, sistema eleitoral, Poder Executivo e sistema partidário. A relação desses condicionantes com os partidos é de caráter recíproco. As agremiações moldam e ao mesmo tempo são moldadas por tais arranjos. Apesar disso, não faz parte desta investigação verificar esse movimento de fluxo em ambos os lados. Interessa apenas abordar os condicionantes que refletem na estrutura organizacional dos partidos.

Cabe frisar que os fatores ambientais não impactam da mesma forma nos partidos, tendo em vista que os efeitos de uma arena podem neutralizar ou reforçar os efeitos oriundos de outra. Assim como os partidos não são submetidos com a mesma intensidade aos condicionantes institucionais. Algumas agremiações detêm maiores recursos do que outras para lidar com as flutuações do cenário externo no qual estão inseridas. Cada organização partidária processa as pressões ambientais com base nos mecanismos que dispõe para proceder a uma relação de domínio ou adaptação em relação ao ambiente externo.

A partir desse quadro, o capítulo é composto pelas seguintes seções. Na primeira, são abordadas as características do sistema partidário. Em seguida, o sistema eleitoral. Na terceira seção, a legislação partidária e eleitoral referente ao período de estudo dos partidos. Posteriormente, as características do sistema político nacional. Por fim, as considerações finais. Com isto, pretende-se destacar os condicionantes institucionais que moldam, dentro de certos limites, a organização interna dos partidos.

3.2 SISTEMA PARTIDÁRIO

Por sistema partidário entende-se o “sistema de interações resultante da competição interpartidária” (SARTORI, 1982). Dessas interações emergem propriedades que vão além dos partidos individualmente, atuando no sentido de condicionar as limitações do próprio sistema no qual os componentes estão inseridos. Esta abordagem sistêmica ressalta os padrões de interação, atribuindo ao sistema partidário um *status* independente capaz de estipular limitações e oportunidades aos partidos. Nesta perspectiva, o comportamento dos partidos num âmbito individual é explicado em parte pelas características do sistema (BARDI; MAIR, 2010).

Ao longo da história do Brasil republicano, diversas configurações partidárias se sucederam⁶. Sucessivas ações coercitivas do Estado acarretaram mudanças de sistema partidário, gerando um quadro marcado pela descontinuidade entre os sistemas (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986). O traço geral de descontinuidade, contudo, não implica numa completa ruptura entre os distintos sistemas partidários. As estruturas institucionais persistem numa certa medida, mesmo com a mudança de regime político. Exemplo disso aparece no estudo de Campello de Souza (1983), quando destaca as consequências da estrutura estatal centralizadora da Era Vargas (1930-45) sobre as interações do pluripartidarismo de 1945-64.

A ênfase desta investigação recai sobre o arranjo partidário que emerge a partir da reforma partidária de 1979, pondo fim ao bipartidarismo vigente no regime militar. Os

⁶ Alguns autores estipulam em cinco formações partidárias (MOTTA, 1999; SCHMITT, 2005), enquanto outros apontam seis (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986; RIBEIRO, 2008). O ponto de discordância na contagem dos sistemas partidários do período republicano reside na transição do regime militar para a democracia na década de 1980. O curto período de 1979 a 1985 é tido por alguns pesquisadores como um arranjo partidário específico.

sistemas partidários anteriores aparecem apenas de forma pontual nesta seção⁷. Esse recorte justifica-se pelo fato dos partidos que constituem objeto deste estudo (PT e PSDB) terem origem diante do arcabouço institucional da década de 1980. Desde então, o país não experimentou interrupções coercitivas no processo eleitoral.

As raízes do sistema partidário em vigor remontam ao pluripartidarismo dos anos 1945-64. Sob condições de sufrágio universal, os primeiros partidos brasileiros com atuação no âmbito nacional surgiram a partir de 1945. Desde esta data, as eleições para o Congresso Nacional ocorreram de forma ininterrupta (SCHMITT, 2005). Souza (2006), por sua vez, destaca duas variáveis referentes à década de 1940 que incidiram sobre a estrutura organizatória do sistema partidário atual: o quadro institucional-decisório centrado na burocracia de Estado e os amplos poderes das elites regionais.

Para Schmitt (2005), o bipartidarismo do regime militar (ARENA e MDB) possui vínculos mais incisivos com o sistema partidário vigente. Isso se deve ao fato dos maiores partidos, exceto o PT, serem descendentes diretos das duas agremiações competidoras do período ditatorial. O PFL e o PDS provêm da ARENA, ao passo que o PMDB e o PSDB descendem do MDB. Os partidos associados ao trabalhismo dos anos 1940 (PDT e PTB) apresentam sinais de declínio eleitoral (SCHMITT, 2005).

O sistema partidário que sucede o bipartidarismo do regime militar tem início com o surgimento de seis agremiações no ano de 1980: PMDB, PDS, PP, PTB, PDT, e PT. Apenas cinco destes partidos prosperaram. O PP fundiu-se com o PMDB em 1982, antes mesmo de disputar qualquer eleição. A decisão do PP está atrelada a mudanças na legislação eleitoral ocorridas em novembro de 1981, impossibilitando a formação de alianças nas eleições de 1982⁸ (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Dos seis partidos criados em 1980, PP e PT detinham uma conotação “classista” mais acentuada (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986). O PP aparecia como uma agremiação vinculada ao empresariado moderno, enquanto o PT emergia como o representante do novo sindicalismo e de outros setores da esquerda. O PDS e o PMDB constituíam, respectivamente,

⁷ O sistema partidário do período 1945-64 pode ser consultado nas obras de Souza (1983), Lima Jr. (1983) e Lavareda (2012). Motta (1999) aborda as distintas configurações partidárias desde o período imperial até fins da década de 1990. Schmitt (2005) contempla o pluripartidarismo que inicia em 1945 e estende o recorte até o ano 2000. Lamounier e Meneguello (1986) investigam o contexto do Império e estendem até meados da década de 1980. O leque de possibilidades bibliográficas, evidentemente, não se limita a essas indicações.

⁸ Houve a vinculação dos votos em todos os níveis. Com isto, os votos dados a candidatos de partidos diferentes tornavam-se nulos. Dessa forma, os partidos eram pressionados a apresentar candidatos para todos os cargos nos estados em que pretendessem concorrer (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986). Isto serviu de desestímulo à participação eleitoral do PT, do PTB e do PDT em vários estados (NICOLAU, 1996).

os sucessores da extinta ARENA e MDB. O PTB e o PDT foram criados por lideranças trabalhistas remanescentes do período 1945-64.

A década de 1980 foi palco de variados acontecimentos na esfera política e social. Consta a fundação de novos partidos, retomada das eleições diretas para os cargos executivos de governo, Assembleia Constituinte, campanha das *Diretas Já*, fim do regime militar, dentre outros. Nesse cenário, os eleitores compareceram às urnas para definir os representantes de diversos cargos nos anos de 1982, 1985⁹, 1986, 1988 e 1989.

Segundo Nicolau (2010), o primeiro grande tema que orientou as pesquisas sobre os partidos entre meados dos anos 1980-90 preocupou-se em descrever a formação das novas agremiações e em captar a natureza do sistema partidário emergente. As análises apresentavam um profundo pessimismo a respeito da institucionalização dos partidos, compartilhando a ideia de que os partidos brasileiros eram frágeis e pouco institucionalizados (NICOLAU, 2010).

Alguns autores – como Lima Jr. (1993) e Kinzo (1993) – usaram a migração partidária e a alta fragmentação como parâmetro para fundamentar essa avaliação pessimista. Mainwaring e Scully (1995) pautaram essa perspectiva a partir da alta volatilidade e dos baixos níveis de identificação partidária. Em linhas gerais, as investigações desse período enfatizaram aspectos negativos do sistema partidário em gestação: excessivo número de partidos, inconsistência ideológica das legendas, alta fragmentação partidária, migração partidária, crise dos grandes partidos e vitória de Collor no pleito presidencial de 1989 (NICOLAU, 2010).

O leque de opções partidárias cresceu substancialmente a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 25 (de 15 de maio de 1985), que autorizou a criação de novos partidos políticos e a reorganização das siglas que tiveram os registros indeferidos, cancelados ou cassados durante o regime militar. Somente no ano de 1985, 24 partidos foram criados. Nicolau (1996) classifica essas novas agremiações em três grupos: 1) dissidências do PDS (PFL e PL); 2) esquerda doutrinária (PCB, PC do B e PSB); 3) siglas formadas por cidadãos anônimos.

A maior parte dos partidos criados em 1985 provinha de articulações empreendidas por cidadãos anônimos (19 num total de 24). Embora tais agremiações tenham surgido em número expressivo, o impacto delas na natureza do sistema político foi de pouca intensidade (NICOLAU, 1996). Muitos deles tiveram uma curta existência, extinguindo-se sem ao menos

⁹ Eleições restritas às capitais de estado, zonas de segurança nacional e estâncias hidrominerais. Constavam 201 municípios nessas categorias.

obter o registro definitivo. No período 1980-2006, a taxa de longevidade dos partidos extintos é de 2,7 anos (FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008). A breve existência indica que a maior parte desses partidos participou de uma ou duas eleições apenas.

Entre deferidos e indeferidos, mais de 200 registros de partidos foram solicitados até o ano de 1995. Destes, apenas 23 partidos haviam obtido o registro definitivo. Com apenas três exceções (PRONA, PT do B e PRS), os partidos que conseguiram obter registro definitivo são os mesmos que alcançaram assentos na Câmara dos Deputados (NICOLAU, 1996). Para fins de comparação, o TSE concedeu registro provisório a 32 organizações partidárias durante o período 1945-64. Quando ocorreu o golpe militar em 1964, havia 13 partidos em funcionamento com o registro definitivo no país (SCHMITT, 2005).

Até 1994, a legislação admitia a possibilidade do partido sem registro definitivo lançar candidatos. Para Nicolau (1996), isso impulsionou a criação de um grande número de agremiações até meados dos anos 1990. O fim do regime militar também aparecia como um forte estímulo para ingressar na vida partidária. Ferreira, Batista e Stabile (2008) associam o *boom* de novos partidos ao hiperativismo das elites partidárias diante de um processo de rearranjo das forças políticas num cenário de transição.

A tabela abaixo delinea o total de competidores por eleições num intervalo de vinte e oito anos.

Tabela 1 – Total de Partidos Competidores nas Eleições (1982-2010)

	1982	85	86	88	89	1990	92	94	96	98	2000	2002	2004	2006	2008	2010
Percentual de novos partidos por eleição		82	3,4	6,4	22,2	33,3	32,4	8,7	0	0	0	0	0	6,9	0	3,7
Total de partidos em cada eleição	5	28	29	31	27	33	34	23	27	33	30	30	27	29	27	27

Fonte: adaptado de Braga, Ribeiro e Amaral (2012).

Apesar do grande número de partidos eleitorais, poucos partidos se sobressaíram em termos de votos conquistados nas eleições dos anos 1980. PMDB e PDS alcançaram resultados significativos em 1982. Elegeram 99,2% dos prefeitos; 93,3% dos deputados federais; 94% dos senadores; 95,4% dos governadores estaduais. Verifica-se um equilíbrio nos resultados de ambas as siglas.

O desempenho do PDS se reduz drasticamente nas eleições seguintes. O PFL, que havia nascido em 1985 em função de uma dissidência no PDS, assume o posto de principal concorrente do PMDB. Nas eleições municipais de 1985, três siglas (PMDB, PFL e PDS) concentraram 86,5% dos prefeitos eleitos. O PMDB predomina diante dos concorrentes, vencendo em 63,2% dos pleitos.

O ápice do desempenho eleitoral do PMDB ocorre nas eleições de 1986. Ao lado do PFL, as duas siglas elegeram: 100% dos governadores; 91,8% dos senadores; 77,4% dos deputados federais; 71,4% dos deputados estaduais. O PMDB predomina com folga diante do PFL e demais concorrentes. Dos vinte e três governos estaduais em disputa, por exemplo, o PMDB venceu em vinte e dois deles.

Os pleitos posteriores (1988 e 1990) apontam o declínio do PMDB. Nas eleições municipais de 1988, novamente três partidos tomam a dianteira em relação ao conjunto dos competidores. PMDB, PFL e PDS elegeram 72,6% dos prefeitos, cabendo ao PMDB 37,5% dessa faixa. Nas eleições de 1990, PMDB e PFL se sobressaem. Contudo, a distância em relação ao conjunto dos concorrentes diminui consideravelmente. O somatório dos eleitos pelas duas siglas não alcança a faixa dos 60% nos cargos de governador, deputado federal e senador. O PMDB, primeiro no *ranking* de cargos conquistados, elegeu 29,6% dos governadores, 25,8% dos senadores e 21,5% dos deputados federais. Esses foram os resultados mais modestos da sigla no decorrer da década de 1980¹⁰.

O quadro geral do pluripartidarismo na década de 1980 pode ser dividido em três momentos quanto ao desempenho eleitoral dos competidores. 1º) Forte polarização entre PMDB e PDS em 1982, na qual ambos apresentam um equilíbrio de forças. 2º) Predomínio do PMDB nos pleitos de 1985 e 1986. O PFL ultrapassa o PDS nas disputas eleitorais, tornando-se o principal concorrente do PMDB. 3º) Três partidos (PMDB, PFL e PDS) superam o patamar de 10% dos prefeitos eleitos em 1988. Dois partidos (PMDB e PFL) se destacam dos demais em 1990. Nenhuma sigla se sobrepõe sozinha com larga vantagem. Há uma diminuição da distância no desempenho entre os maiores partidos e os demais.

O padrão polarizado de competição foi substituído pela alta dispersão partidária nas eleições legislativas da década de 1990. Conforme Nicolau (1996), a fragmentação está associada a uma combinação dos seguintes fatores: uso de coligações pelos pequenos

¹⁰ Os percentuais referentes às eleições de 1982 e 1988 foram extraídos de Fleischer (2002a). Os dados para calcular os percentuais das eleições de 1986 vieram de Lamounier (1989). Kinzo (1993) expõe dados brutos e percentuais das eleições de 1982, 1986 e 1990. Dados dos pleitos de 1985, 1986, 1988 e 1990 estão disponíveis em Oliveira (2012).

partidos, distribuição geográfica de votos dos partidos grandes e médios, migração partidária dos partidos maiores para os menores.

Segundo Nicolau (2010), duas dimensões do sistema partidário brasileiro receberam uma maior atenção dos pesquisadores: a fragmentação partidária e a estabilidade das preferências eleitorais pelos partidos. Ambas as dimensões apontam indícios do quão consolidado encontra-se um sistema partidário.

A fragmentação partidária, comumente mensurada pelo *número efetivo de partidos* (NEP), cresceu de forma substancial na Câmara dos Deputados a partir de 1990. Com base no tamanho dos partidos, o NEP é um índice que permite mensurar o grau efetivo de fragmentação do sistema partidário. Como o Brasil possui um número nominal de partidos bastante elevado, aferir o NEP constitui um procedimento fundamental (FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008). O padrão elevado da fragmentação partidária no país destoa entre as democracias antigas e modernas. Os valores da tabela abaixo sinalizam a dispersão partidária ocorrida na passagem da década de 1980 para 1990.

Tabela 2 – Número Efetivo de Partidos nas Eleições para a Câmara dos Deputados (1982-2010)

1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
2,6	3,6	9,8	8,5	8,1	9,3	10,6	11,3

Fonte: adaptado de Braga, Ribeiro e Amaral (2012).

A mesma tendência de crescimento do NEP aparece nas Assembleias Legislativas a partir do pleito de 1990 (FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008). Das 27 unidades federativas, treze possuem um número efetivo de partidos superior a cinco. Os índices de fragmentação aumentaram significativamente em 22 estados entre 1990 e 2002 (KINZO, 2004).

Um grupo de sete partidos – PMDB, DEM¹¹, PP¹², PSDB, PT, PDT e PTB – destaca-se nos resultados alcançados nas eleições legislativas. Conforme Nicolau (1996), essas siglas passaram a concentrar mais de 80% dos assentos legislativos no início da década de 1990. Entre 1982-2006, tais partidos conquistaram a maioria expressiva dos votos nas eleições para a Câmara de Deputados (82,6%), Assembleias Legislativas (78,4%) e Senado (83,6%) (FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008).

¹¹ O PFL, cuja origem remonta a 1985, alterou a sigla para DEM em março de 2007.

¹² Essa sigla provém da sequência PDS/PPR/PPB/PP. O PDS fundiu-se com o PDC em 1993, mudando a nomenclatura para PPR. O PPR fundiu-se com o PP em 1995, passando-se a chamar PPB. Numa Convenção Nacional realizada em abril de 2003, o PPB retirou a letra B da sigla, tornando-se PP.

Os partidos com melhor desempenho na dinâmica eleitoral são também os de existência mais longa. PMDB, PT, PDT, PTB e PP remontam ao ano de 1980. As outras duas siglas do grupo tiveram origem posteriormente – DEM (1985) e PSDB (1988). Muito embora sejam resultados de cisões destes partidos criados em 1980. O DEM é oriundo de uma dissidência do PP (quando ainda chamava-se PDS), enquanto o PSDB decorre de uma cisão no PMDB.

As disputas presidenciais caminharam numa direção oposta, havendo uma redução do NEP. Com exceção do pleito de 1989, que contou com vinte e uma candidaturas, as eleições presidenciais oscilaram com um mínimo de seis candidatos (2002) e máximo de doze (1998). A tabela abaixo apresenta os valores do NEP nos seis primeiros pleitos para o governo nacional após o fim do regime militar.

Tabela 3 – Número Efetivo de Partidos nas Eleições Presidenciais (1989-2010)

1989	1994	1998	2002	2006	2010
5,7	2,7	2,5	3,2	2,4	2,7

Fonte: adaptado de Braga, Ribeiro e Amaral (2012).

As eleições presidenciais tornaram-se polarizadas em torno de PT e PSDB. Com exceção do concorrido pleito de 1989, o somatório das votações obtidas pelos dois partidos no primeiro turno de cada eleição evidencia o largo domínio diante dos demais competidores: 28,7% (1989); 81,3% (1994); 84,9% (1998); 69,6% (2002); 90,3% (2006); 79,5% (2010).

Em contrapartida, nenhum outro partido conseguiu se estabelecer como terceira força política nas disputas presidenciais. O partido que ocupou a posição de terceiro mais votado mudou a cada pleito: PDT (1989); PRONA (1994); PPS (1998); PSB (2002); PSOL (2006) e PV (2010). O melhor resultado alcançado pelo terceiro lugar foi 19,3% dos votos em 2010. Limongi e Cortez (2010) atribuem esse predomínio de PT e PSDB, em parte, ao fato destas duas siglas serem as únicas a lançarem candidaturas próprias em todas as eleições presidenciais.

De acordo com Limongi e Cortez (2010), essa polarização no âmbito nacional acarretou reflexos nos pleitos estaduais para o Poder Executivo. A partir de 1994, PT e PSDB lideram blocos partidários que rivalizam em quase todos os estados. A decisão de lançar candidatura própria nas unidades federativas ocorre de forma interdependente com o pleito nacional, implicando na opção de retirar candidato em uma disputa para receber apoio em outra (LIMONGI; CORTEZ, 2010).

Durante a década de 1980, os pleitos para os governos estaduais ficaram restritos ao domínio de PDS e PMDB. A partir de 1990, cinco partidos – PT, PSDB, PMDB, PSB e PFL/DEM – concentraram a maior parte das vitórias para esse cargo. Juntos, os cinco partidos elegeram os seguintes contingentes de governadores nas 27 unidades da federação: 16 (1990); 20 (1994); 24 (1998); 23 (2002); 22 (2006) e 26 (2010). Quando se considera as votações recebidas para os governos estaduais, três partidos – PT, PSDB e PMDB – se sobressaem. A votação acumulada das três siglas aumentou de 43,5% (1990) para 67,2% (2006). As demais agremiações praticamente abandonaram as disputas pelo Executivo estadual. Em geral, a opção dos menores partidos pela candidatura própria ocorre em pequenos estados (LIMONGI; CORTEZ, 2010).

A estabilidade das preferências eleitorais pelos partidos, mensurada pelo *índice de volatilidade*, constitui outra importante dimensão no estudo do sistema partidário brasileiro. A volatilidade eleitoral reflete a capacidade dos partidos estruturarem as escolhas do eleitor (FERREIRA; BATISTA; STABILE, 2008). Quando os partidos dispõem de fortes ligações com a sociedade, há uma menor probabilidade dos eleitores mudarem o voto de um partido para outro nas eleições. No caso de haver vínculos precários, cresce a possibilidade dos eleitores não repetirem o voto no mesmo partido em distintas eleições. Nesse sentido, a alta volatilidade está associada com a falta de enraizamento partidário na sociedade (MAINWARING; TORCAL, 2005).

Os índices de volatilidade nas eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil são mais altos do que nas democracias tradicionais (NICOLAU, 2010). A seguir, os valores dos índices que refletem as mudanças na votação dos partidos entre duas eleições sucessivas para a Câmara dos Deputados.

Tabela 4 – Volatilidade Eleitoral Partidária nas Eleições para a Câmara dos Deputados (1990-2010)

1982-86	1986-90	1990-94	1994-98	1998-2002	2002-06	2006-10
17,7	30,5	16,8	12,9	15,3	10,3	9,9

Fontes: os valores referentes ao período 1982-90 são oriundos de Nicolau (1998). Os dados das eleições posteriores (1990-2010) provêm de Braga, Ribeiro e Amaral (2012).

Os padrões elevados de volatilidade são interpretados por Kinzo (2004) como uma dificuldade para a consolidação do sistema partidário. Carreirão (2014) também vê com ressalvas os níveis elevados desse índice. Mesmo havendo uma tendência de declínio da

volatilidade nas eleições para a Câmara dos Deputados, ainda persiste um valor alto quando se compara com os padrões internacionais (CARREIRÃO, 2014).

Numa perspectiva mais otimista, Braga, Ribeiro e Amaral (2012) consideram que o declínio da volatilidade na competição interpartidária num intervalo de vinte anos (1990-2010) aponta a viabilidade do sistema. Para Bohn e Paiva (2009), as taxas decrescentes de volatilidade eleitoral assinalam uma tendência na direção de uma maior institucionalização do sistema partidário.

Com exceção das eleições para o Senado, Bohn e Paiva (2009) constataam uma tendência de queda da volatilidade eleitoral nas disputas para diversos tipos de cargos. As autoras examinam em que medida a trajetória da volatilidade eleitoral no plano nacional repete-se nas unidades estaduais nos pleitos para presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual no período 1982-2006. Mais de 60% dos estados nos diversos tipos de eleição apresentam uma taxa de volatilidade eleitoral similar à média nacional. Isto fornece um indicativo de que parece haver uma progressiva nacionalização do sistema partidário, dada a estabilização das preferências eleitorais de forma quase homogênea nas unidades da federação (BOHN; PAIVA, 2009).

Bohn e Paiva (2009) notam diferenças nos índices de volatilidade entre as eleições majoritárias e proporcionais. Os pleitos de governador e senador são significativamente mais voláteis, pois mais de 35% dos estados apresentaram números bastante distantes da faixa de volatilidade média estadual nas disputas para esses dois cargos. As disputas para o Senado apresentaram as taxas mais elevadas de volatilidade, mantendo-se em um patamar superior a 60%. As eleições para a Presidência da República destoam das demais disputas majoritárias, apresentando a menor oscilação interestadual em relação aos cinco tipos de pleitos analisados (BOHN; PAIVA, 2009).

As eleições proporcionais se aproximam mais dos índices delineados nas eleições presidenciais, sendo menos voláteis que as disputas para o Senado e governo estadual. Na competição para a Câmara dos Deputados, cerca de 67% dos estados possuem uma taxa de oscilação das preferências eleitorais bastante próxima da média. No caso das Assembleias Legislativas, esse percentual é de 71% (BOHN; PAIVA, 2009).

Peres, Ricci e Rennó (2011) analisam a volatilidade nos resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados nas unidades da federação no período 1982-2006, atestando uma grande variabilidade desse índice nas sucessivas eleições e nos diversos estados. Algumas unidades federativas têm uma volatilidade extremamente alta, enquanto outras dispõem de indicador bastante baixo. Quando se avalia numa série histórica, observa-se a trajetória

decrecente do índice em quase todos os estados (PERES; RICCI; RENNÓ, 2011). Isto é visto pelos autores como um sinal claro de crescente institucionalização do sistema partidário nacional.

Carreirão (2014) apresenta ressalvas a essa avaliação positiva da estruturação do sistema partidário brasileiro em função de indícios que matizam o processo mais consistente de institucionalização. Ao lado dos altos patamares de volatilidade eleitoral e fragmentação partidária, Carreirão (2014) destaca a inconsistência ideológica das coligações, coalizões e migrações partidárias como aspectos contrários ao processo de estruturação do sistema partidário.

Nota-se um crescimento significativo das coligações ideologicamente inconsistentes entre os partidos relevantes¹³ ao longo do período 1994-2010 nas disputas para os cargos de deputado federal, deputado estadual, senador e governador. Isto vai de encontro aos esforços de coordenar as estratégias de coligação com base no pleito presidencial. Nessa perspectiva, a polarização entre PT e PSDB não exerce um impacto decisivo nas coligações no âmbito estadual (CARREIRÃO, 2014).

As coalizões de governo caminharam para um declínio do grau de consistência ideológica no âmbito federal a partir da gestão petista em 2003. No período entre 1988 e 2002, prevaleceram coalizões de centro-direita com um número menor de partidos – mínimo de dois na presidência de Sarney e máximo de cinco nos governos Itamar e FHC. O único partido de esquerda a integrar o governo federal nesse período foi o PSB, permanecendo por quase um ano na gestão Itamar. Durante o governo Lula (2003-2010), a coalizão partidária de apoio englobava siglas dos três campos ideológicos (esquerda, centro e direita) e maior número de integrantes – mínimo de seis e máximo de nove (CARREIRÃO, 2014).

A migração partidária acaba por gerar um cenário de incerteza na disputa eleitoral, provocando mudanças na correlação de forças partidárias nos pleitos subsequentes. O mesmo candidato disputa o cargo eletivo por distintos partidos em duas eleições sucessivas, contribuindo para dificultar a formação de imagens partidárias mais consolidadas no eleitorado (CARREIRÃO, 2014). Em média, 30% dos deputados federais eleitos nas legislaturas do período 1985-1999 mudaram de partido durante o exercício do mandato (MELO, 2000).

¹³ Onze siglas aparecem nessa categoria: PT, PC do B, PDT, PSB, PPS, PSDB, PMDB, PL/PR, PTB, PPB/PP, PFL/DEM.

3.3 SISTEMA ELEITORAL

O governo representativo assumiu um papel crucial no mundo moderno. Em decorrência disso, os habitantes de um país delegam a tarefa de governar para um pequeno grupo de pessoas aglomeradas em partidos políticos. O debate acerca do sistema eleitoral tem início quando buscamos saber as condições sob as quais os partidos são escolhidos para exercer os cargos eletivos (SILVA; LAPA, 2014).

A forma como os representantes políticos são eleitos tem impacto numa série de características do arranjo político-institucional dos países. O padrão de formação do governo, sistema partidário, tipo de escolha dos eleitores, forma de cobrar os representantes eleitos, comportamento dos parlamentares, composição social do Parlamento, coesão dos partidos e qualidade do governo são alguns dos aspectos afetados (GALLAGHER; MITCHELL, 2005). Para Colomer (2004), o sistema eleitoral importa principalmente por conta do número de partidos políticos e da composição partidária dos Poderes Executivo e Legislativo.

Gallagher e Mitchell (2005, p. 03) definem o sistema eleitoral como um “*set of rules that structure how votes are cast at elections for a representative assembly and how these votes are then converted into seats in that assembly*”. Os partidos constituem os responsáveis pela formulação e reordenamento desse sistema. Mais especificamente, os grandes partidos são os maiores responsáveis pelas alterações nos métodos de eleição e, ao mesmo tempo, os maiores beneficiados dessas mudanças.

De acordo com Colomer (2004, p. 03), os partidos políticos inseridos nos Poderes Executivo e Legislativo atuam para implementar “*institutional formulas and procedures that can consolidate, reinforce or increase their relative strength*” na disputa eleitoral. Contudo, os agentes políticos envolvidos no processo de formulação e alteração dos métodos eleitorais não atuam completamente livres para maximizar os interesses. Conforme Colomer (2004), três variáveis básicas devem ser consideradas no momento da escolha do sistema eleitoral:

(...) the performance of the existing rules and the changing actors’ expectations of electoral results under them; the availability or invention of alternative electoral rules and formulas with different expected effects; the actors’ relative capabilities for institutional decision-making (COLOMER, 2004, p. 04).

Essas três variáveis entram no cálculo estratégico dos agentes políticos cujos interesses consistem em ampliar a participação nas esferas de poder ou ao menos manter a

parcela de poder existente diante do avanço dos partidos adversários. Os partidos consolidados buscam reduzir ao máximo o risco de eventuais resultados desfavoráveis (SILVA; LAPA, 2014).

Cada tipo de sistema eleitoral exerce uma influência distinta sobre o arranjo político-institucional. Dependendo do sistema eleitoral em vigor, o país pode desenvolver um sistema partidário com apenas dois partidos fortes que rivalizam entre si (caso dos Estados Unidos). Pode ocorrer também de emergir um grande partido e vários concorrentes de menor porte (caso da Irlanda). Ou então uma configuração na qual convivam vários partidos (situação da Bélgica).

Numa concepção mais ampla, os sistemas eleitorais são classificados em três grandes grupos: majoritário, proporcional e misto. Cada um desses grupos contém uma série de sistemas. A classificação dos sistemas eleitorais em distintas categorias decorre de algumas dimensões que afetam de maneira diferenciada o método de escolha dos representantes políticos. Gallagher e Mitchell (2005) apontam as seguintes dimensões: magnitude do distrito, número de votos, estrutura da cédula eleitoral, escolha dos candidatos, nível de distribuição de assentos e limitações à proporcionalidade. O efeito oriundo da combinação entre as diferentes dimensões impulsiona a viabilidade de um sistema eleitoral em detrimento de outros.

Dois grandes grupos de sistemas eleitorais são utilizados nas eleições do Brasil. O sistema majoritário é empregado para a escolha dos membros do Poder Executivo (presidente da República, governadores de estado e prefeitos de municípios) e integrantes do Senado Federal. O sistema proporcional é adotado para eleger os demais componentes do Poder Legislativo (deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e vereadores). Neste século, a representação proporcional constitui o sistema eleitoral mais utilizado nas eleições dos representantes de legislativos nacionais (NICOLAU, 2015).

As disputas majoritárias operam em dois formatos nos pleitos brasileiros. O sistema de maioria simples funciona para os cargos de senador e prefeitos de cidades com até 200.000 eleitores. Nesse formato, vence o candidato que conseguir obter mais votos na eleição. O sistema de dois turnos aparece nos pleitos para presidente, governador e prefeitos de cidades com mais de 200.000 eleitores. Caso nenhum candidato obtenha mais de 50% dos votos no primeiro turno, ocorre um segundo turno entre os dois postulantes mais votados.

O sistema proporcional em vigor no Brasil consiste na lista preferencial aberta, remontando a 1945 a utilização deste modelo no país (NICOLAU, 2015). Nesse sistema, os partidos políticos apresentam aos eleitores uma lista de candidatos para cada distrito plurinominal. O eleitor dispõe de autonomia para expressar preferência por candidaturas

individuais dentro da lista, podendo optar por um candidato específico (voto nominal) ou apenas indicar o partido (voto de legenda). Os candidatos com maior número de votos preferenciais em cada lista irão receber os assentos que o partido ou coligação tiver conquistado na distribuição. Assim, somente os eleitores definem quais candidatos da lista assumem as vagas. Finlândia, Peru e Polônia também empregam esse modelo de lista (NICOLAU, 2015).

Alguns mecanismos são usados para moderar a representação proporcional. Um deles consiste no “*malapportionment*”. Significa a concessão desproporcional de assentos entre as regiões do país, super-representando alguns distritos em detrimento de outros. Áreas pequenas, periféricas e rurais têm mais chances de serem super-representadas. No Brasil, as regiões menos desenvolvidas possuem maior representação proporcional na Câmara dos Deputados em relação às regiões mais desenvolvidas. A maior diferença pode ser notada entre as regiões Sudeste e Norte. O Sudeste possui 46% do eleitorado nacional e ocupa 33,6% dos assentos na Câmara dos Deputados. O Norte tem 4,8% dos eleitores e dispõe de 11,3% dos deputados federais (SOUZA, 1998).

Outro mecanismo de limitação da proporcionalidade reside na cláusula de barreira. O partido que não atingir determinada meta de votos nas eleições nacionais é privado de assumir assentos legislativos e/ou receber auxílios do Estado. A exclusão dos partidos menores previne a fragmentação excessiva e, conseqüentemente, facilita a formação de maiorias congressuais mais estáveis.

Em regimes majoritários desponta uma cláusula informal. A magnitude do distrito desempenha um papel crucial na emergência dessa barreira informal. Quanto menor a magnitude média do distrito, maior a desproporcionalidade (GALLAGHER; MITCHELL, 2005). Isto ocorre porque os distritos com pequena magnitude constituem um obstáculo para os pequenos partidos obterem os assentos parlamentares. A baixa proporcionalidade dos distritos pequenos dispensa o uso de cláusulas formais.

Os distritos de baixa magnitude e cláusulas de exclusão constituem mecanismos restritivos aos menores partidos. No sentido contrário, mecanismos como distritos de alta magnitude, fórmulas proporcionais e distritos compensatórios atuam para tornar o sistema altamente proporcional (NICOLAU, 1996).

No Brasil, a cláusula de exclusão opera no âmbito estadual através do quociente eleitoral. É proporcionalmente relacionada ao número de assentos do estado na Câmara dos Deputados (NICOLAU, 1996).

Nos sistemas de representação proporcional, a chance de um pequeno partido obter assento legislativo cresce conforme aumenta a magnitude do distrito eleitoral (M). O Brasil desponta como um dos países de mais alta magnitude média – número total de cadeiras da Câmara dos Deputados dividido pelo número de distritos. As circunscrições eleitorais (estados) possuem um mínimo de oito assentos na Câmara dos Deputados e máximo de setenta. Nicolau (1996) classifica os distritos eleitorais brasileiros em três grupos de acordo com o tamanho da magnitude: distritos médios (M entre 8 e 12), distritos grandes (M entre 16 e 31) e megadistritos (M entre 39 e 70).

As singularidades da fórmula eleitoral brasileira fazem com que os distritos operem como se tivessem magnitudes menores. A maioria dos distritos opera como se fosse distrito médio ($M < 12$), funcionando de maneira menos proporcional que o esperado para megadistritos e distritos grandes. Distritos de alta magnitude podem minimizar as distorções produzidas nos distritos médios (NICOLAU, 1996).

Apesar da alta magnitude média, há diversos mecanismos no sistema eleitoral brasileiro que favorecem os maiores partidos. Assim como a maioria das democracias proporcionais, o Brasil utiliza a fórmula D'Hondt de maiores médias para distribuir as cadeiras parlamentares entre os partidos em uma eleição. Dentre as fórmulas mais usadas nas democracias tradicionais, a fórmula D'Hondt de maiores médias é a mais desproporcional delas. Isto significa que favorece os partidos mais votados em detrimento dos menos votados (NICOLAU, 1996).

Outro mecanismo em funcionamento no Brasil atua em favor dos maiores partidos quando se distribui as cadeiras parlamentares: os partidos que não atingiram o quociente eleitoral são excluídos da disputa das sobras. Tais partidos são excluídos da disputa das cadeiras não ocupadas em primeira alocação, mesmo quando os votos recebidos por um partido sejam superiores às sobras dos outros. Esse mecanismo opera como uma cláusula de exclusão estadual (NICOLAU, 1996).

As coligações eleitorais exercem efeitos contrapostos. Por meio das coligações eleitorais com grandes agremiações, os partidos menores têm acesso a vagas no parlamento mesmo sem terem alcançado individualmente o quociente eleitoral. Quanto menor o partido, maior a probabilidade de se buscar coligação com outros partidos nas eleições parlamentares. A magnitude do distrito também guarda relação com o uso de coligações. Quanto menor a magnitude do distrito eleitoral, maior a probabilidade de uso das coligações parlamentares pelos partidos (NICOLAU, 1996).

A coligação eleitoral nas eleições parlamentares acaba por interessar aos partidos de todas as dimensões. Os maiores partidos, do ponto de vista nacional, se beneficiam das coligações em estados nos quais possuem um limitado desempenho eleitoral. A coligação em eleições parlamentares é usada indistintamente com o objetivo de sobreviver ao alto quociente eleitoral. Nesse sentido, o sistema eleitoral estabelece custos diferenciados de entrada no Parlamento ao permitir que os partidos tenham acesso à representação legislativa mesmo sem atingir o quociente eleitoral nos estados. Em função das coligações, o Brasil tem a norma menos exigente de acesso ao Parlamento entre as democracias (NICOLAU, 1996).

As coligações têm impacto direto no crescimento da fragmentação partidária. Isto decorre do fato dos pequenos partidos elegerem deputados com votação inferior ao quociente eleitoral. A fragmentação partidária eleva os custos políticos para o chefe do Poder Executivo organizar a base de sustentação no Parlamento. Num cenário de alta dispersão de poder parlamentar, os partidos com pequenas bancadas adquirem um peso desproporcional no sentido de aumentar a capacidade de barganha para participar do governo ou vetar iniciativas governamentais (NICOLAU, 2015).

Segundo Nicolau (2006), o uso do sistema de lista aberta no Brasil chama a atenção por três razões: 1º) ser o país com mais tempo de uso desse sistema; 2º) a significativa magnitude do eleitorado, enquanto os outros países que também utilizam possuem proporções bem menores; 3º) combinação com outros atributos do arranjo institucional tais como grandes distritos eleitorais, possibilidade de realização de coligações eleitorais, eleições simultâneas para outros cargos e alta distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados (NICOLAU, 2006).

No sistema eleitoral em vigor no Brasil, a lista de uma coligação de partidos funciona como uma única lista. Isto significa que se elegem os mais votados da lista, independente de a qual partido político pertençam (NICOLAU, 2006). Na prática, as coligações funcionam como um partido (NICOLAU, 1996).

O voto de legenda não possui efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos, sendo contado somente para definir quantos assentos cada partido político (ou coligação) receberá (NICOLAU, 2006). A votação total de um partido é o resultado da soma dos votos dados na legenda e nos candidatos filiados à sigla. O voto de legenda costuma ser pouco utilizado pelos eleitores, conforme indicam os percentuais alcançados na votação para os pleitos da Câmara dos Deputados entre 1986 e 1998: 14% (1986), 18% (1990), 8% (1994) e 14% (1998) (NICOLAU, 2002).

Segundo Nicolau (2006), os investigadores da temática de sistemas eleitorais em geral concordam que a lista aberta tende a estimular as campanhas centradas no candidato. Isto ocorre porque a busca por votos individuais reforça os atributos de reputação pessoal em detrimento dos atributos de reputação partidária. Para obter êxito na campanha, o candidato empenha esforços no sentido de distinguir-se dos demais membros do partido político (NICOLAU, 2006).

O sistema de lista aberta implica campanhas eleitorais altamente individualizadas e menor poder dos partidos em relação ao eleitorado para definir a ordem na lista (NICOLAU, 1996). Dentre os tipos de representação proporcional, a lista aberta constitui o modelo que mais estimula a competição entre os candidatos durante a campanha e menos incentiva a propaganda partidária (NICOLAU, 2015).

A lista de candidatos apresentada pelo partido consiste numa justaposição de candidaturas individuais, que dificulta as negociações intrapartidárias e fomenta o individualismo dos candidatos (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986). Os candidatos fazem as campanhas com grande autonomia em relação ao partido. Cada candidato organiza individualmente a estrutura de captação de recursos financeiros, material de campanha, comitês, etc (NICOLAU, 1996).

Dentre os instrumentos à disposição dos dirigentes partidários para influenciar as disputas intra-lista, destaca-se a concentração de recursos em alguns candidatos competitivos. O tempo no horário gratuito no rádio e na televisão e recursos financeiros do partido podem ser direcionados em maior grau para candidatos previamente selecionados. Além disso, está ao alcance dos dirigentes empreenderem uma campanha de viés partidário complementar à dos candidatos. Tais instrumentos, contudo, apresentam resultados insuficientes para diminuir a forte tendência de campanhas centradas nos atributos individuais dos candidatos (NICOLAU, 2015).

Nessas condições de campanhas individualizadas para o Poder Legislativo, o eleitor vota prioritariamente nos candidatos e não nos partidos. Ao menos no período eleitoral, os partidos tendem a tornar-se numa confederação de candidatos. A bancada eleita pelo partido constitui o resultado agregado da ação de diversos candidatos individuais. O não-ordenamento da lista e a não-especificação legal de candidaturas preferenciais transferem poder das lideranças partidárias para o eleitorado (NICOLAU, 1996).

Os candidatos buscam criar lealdades extrapartidárias com segmentos específicos do eleitorado. Os candidatos eleitos estabelecem mecanismos de atendimento a essas clientelas, sejam através das frequentes viagens para os distritos eleitorais e/ou por meio da alocação

orçamentária de recursos da União. Embora não seja um aspecto específico dos sistemas de lista aberta, esta relação aparece como uma marca nos sistemas de voto preferencial (NICOLAU, 1996).

A lista aberta também afeta os partidos políticos no sentido de estimular a competição entre os membros da mesma organização. Como a alocação intra-lista é feita pelo sistema majoritário, os principais adversários dos candidatos são os colegas da própria lista (NICOLAU, 2006). Os candidatos de cada lista sabem que o número de cadeiras que o partido elegerá será menor do que o de nomes apresentados. Assim, eles são estimulados a pedir votos para si a fim de superar a votação dos colegas de partido (NICOLAU, 2015).

A competição é agravada pelo grande número de candidatos de cada lista e pela pouca quantidade de informações relativas ao potencial eleitoral dos concorrentes. No pleito para a Câmara dos Deputados, os partidos podem apresentar uma lista de candidatos de até uma vez e meia o número de cadeiras do distrito eleitoral. Se houver coligação entre partidos, esse número sobe para duas vezes o número de vagas (NICOLAU, 2006).

O êxito de um candidato nas eleições para a Câmara dos Deputados depende de fatores como o desempenho do partido para superar o quociente eleitoral, do desempenho de outros partidos no caso de haver coligação e do número de votos recebidos pelo próprio candidato. Essa conjunção de aspectos decorrentes da lista aberta e da coligação gera imprevisibilidade nos resultados. Os candidatos podem aumentar a votação e não se reeleger, enquanto outros podem obter um número de votos menor e ainda assim garantir a reeleição (NICOLAU, 2002).

A combinação entre representação proporcional e sistema de lista aberta constitui a medida mais importante para garantir autonomia aos políticos em relação aos partidos (MAINWARING, 1991). A figura a seguir busca retratar o efeito desencadeado pelo sistema eleitoral na atuação dos partidos durante as campanhas para os cargos eletivos proporcionais:

Figura 7 – Eleições proporcionais

Fonte: elaboração própria.

Em síntese, as características do sistema eleitoral de lista aberta em vigor no Brasil são: campanhas centradas no candidato; voto personalizado; estímulo à conexão eleitoral por fora da estrutura partidária; possibilidade do voto de legenda; alta taxa de derrotas dos candidatos por outros nomes do mesmo partido político; reduzida capacidade de controle eleitoral dos representantes; importância da conexão com as redes municipais para a atividade parlamentar (NICOLAU, 2006). Nesse cenário, os partidos políticos assumem reduzida importância na decisão dos eleitores para escolher o representante nas disputas proporcionais.

Na avaliação de Nicolau (2015), a representação proporcional foi fundamental para o processo de democratização do Brasil. Através dela, setores emergentes da sociedade – desde sindicalistas até as lideranças pentecostais – tiveram acesso ao Poder Legislativo. Isto contribuiu para renovar a elite política brasileira e garantiu um grau razoável de respeito às preferências eleitorais na composição dos assentos legislativos (NICOLAU, 2015).

O método proporcional propicia um convívio mais harmonioso com o pluripartidarismo e oferece mais oportunidades para os pequenos partidos alcançarem espaço na esfera institucional (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986). Em contrapartida, os dois principais problemas do sistema representativo brasileiro estão associados ao uso da lista aberta: a alta fragmentação partidária e a reduzida importância dos partidos nas disputas para o legislativo (NICOLAU, 2015).

3.4 LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA E ELEITORAL

Na América Latina, os partidos políticos adquiriram definição legal nas constituições a partir da década de 1930. O Uruguai foi o primeiro país a seguir esse processo, incluindo os partidos no texto constitucional em 1934. O Brasil adotou a mesma medida em 1945 (MAYER, 2015).

A legislação partidária nas diversas democracias costuma apresentar exigências para a participação dos partidos no processo político. As normas legais responsáveis pela regulação das atividades partidárias podem ser agrupadas em quatro tipos: (1) registro, (2) participação eleitoral, (3) acesso ao Parlamento e (4) acesso ao fundo partidário e a outros recursos políticos (NICOLAU, 1996).

As normas para (1) registro definem o processo pelo qual os cidadãos podem registrar um partido. As normas para (2) participação eleitoral determinam os requisitos pré-eleitorais para poder participar do pleito. As normas para (3) acesso ao Parlamento estabelecem um limite mínimo de votos – cláusulas de exclusão nacionais ou regionais – para que os partidos obtenham representação. As normas para (4) acesso ao fundo partidário e a outros recursos políticos exigem um determinado grau de representatividade e institucionalização para os partidos terem acesso a tais recursos (NICOLAU, 1996).

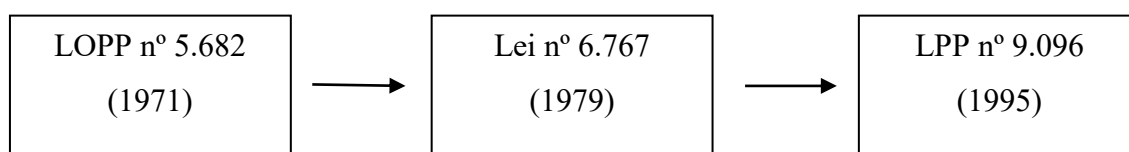
No Brasil, as normas de regulação da esfera partidária e eleitoral passaram por sucessivas mudanças conforme o regime político em vigor. A legislação do período 1945-64 abrangia um sistema proporcional baseado em lista aberta, coligação nas eleições proporcionais, mudança de partido e inexistência de mecanismos legais de fidelidade parlamentar. O caráter flexível da legislação contribuiu para reforçar os padrões de comportamento individualista dos políticos (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Durante o bipartidarismo do regime militar (1965-79), o governo empreendeu uma série de alterações no arranjo eleitoral. Lamounier e Meneguello (1986) distinguem três fases, cada uma com um objetivo distinto. Na primeira, houve o estabelecimento do dispositivo da sublegenda em 1965 a fim de acomodar dentro da ARENA as facções rivais oriundas dos partidos anteriores ao golpe. Na segunda fase, a fidelidade partidária foi implantada em 1969 com o objetivo de coibir a indisciplina da base de apoio parlamentar. Na terceira, sucessivas medidas foram lançadas a partir de 1974 com o intuito de adiar a supremacia do MDB nas

eleições. Nesse sentido, veio à tona a Lei Falcão em 1976 para especificar novas regulamentações sobre o uso dos meios de comunicação nas campanhas eleitorais; em 1977, o pacote de abril mantém o sistema indireto para as eleições dos governos estaduais e cria o senador biônico¹⁴ (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Alguns dos principais dispositivos legais que incidem com maior ênfase na organização e atuação das agremiações originadas na década de 1980 provêm deste período regido pelos militares. A figura abaixo expõe tais dispositivos:

Figura 8 – Legislação partidária



Fonte: elaboração própria.

A Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) nº 5.682 – de 21 de julho de 1971 – tinha dois objetivos principais: regulamentar a estrutura interna dos partidos então existentes (ARENA e MDB) e conferir legalidade à proibição da formação de novas legendas (RIBEIRO, 2008). Essa Lei estabeleceu uma rígida conformação ao arcabouço organizacional dos partidos, perdurando como marco legal até meados da década de 1990.

Conforme Ribeiro (2013b), a estrutura decisória conformada pela LOPP (1971) era favorável aos parlamentares. Estes dominavam as convenções municipais eleitorais e eram membros natos das convenções estaduais/nacionais. Podiam acumular cargos nas esferas estatais e nas instâncias do partido. Aos líderes das bancadas cabiam assentos nos diretórios e executivas (RIBEIRO, 2013b).

As instâncias estaduais do partido concentravam as principais atribuições, tais como a escolha de candidatos e formalização das coligações. As decisões nacionais relevantes ficavam a cabo dos parlamentares federais, os quais também costumavam controlar as instâncias partidárias nacionais (RIBEIRO, 2013b).

A bancada de parlamentares federais constituía o principal grupo de poder, tendo em vista que acumulava recursos para controlar os órgãos nacionais do partido e exercer forte influência sobre as instâncias subnacionais. A hierarquia entre as instâncias era pouco centralizada, cabendo aos níveis subnacionais ampla autonomia decisória (RIBEIRO, 2008).

¹⁴ Um terço do Senado seria eleito indiretamente pelas Assembleias estaduais.

Segundo Mainwaring (1991), a Lei nº 5.682 previa a perda de mandato dos parlamentares diante de três situações: 1) votar contra a orientação da liderança; 2) mudar de partido e 3) proferir críticas ao programa partidário. Por trás dessa medida, estava o interesse do governo em coibir eventuais dissidências entre os parlamentares da ARENA (MAINWARING, 1991). Dado que os parlamentares acumulavam recursos para controlar as instâncias partidárias, as punições previstas em lei não se efetivavam (RIBEIRO, 2008).

Os partidos criados após o fim do bipartidarismo foram organizados sob a vigência da Lei da Reforma Partidária (Lei nº 6.767), promulgada em 20 de dezembro de 1979. Tal Lei dissolveu os dois partidos em vigor na época e modificou importantes pontos da LOPP (1971) com vistas a facilitar a criação de novas agremiações. Por outro lado, manteve-se praticamente inalterada a regulamentação da LOPP (1971) referente ao aparato organizacional dos partidos (RIBEIRO, 2008).

Em função da regulamentação rígida da LOPP (1971), os estatutos e regras formais dos partidos assumiam um caráter muito semelhante (RIBEIRO, 2008). As agremiações dispunham de margem de ação apenas na elaboração do regimento. Com a Lei da Reforma Partidária (1979), a margem foi ampliada para que os partidos pudessem definir o número de membros e atribuições das instâncias diretivas.

O objetivo do governo com a reforma partidária de 1979 era fragmentar a oposição (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986). Dentre os pontos da reforma, permanecia o impedimento de legalização de partidos comunistas. Os partidos adquiriram personalidade jurídica com o registro do estatuto no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Foi estipulado um prazo de 180 dias para a organização de novos partidos em substituição ao MDB e ARENA. Conforme Nicolau (1996), as normas para registro definitivo dos partidos contidas na Lei nº 6.767 (1979) podem ser caracterizadas como excessivamente minuciosas. Os dispositivos da legislação exigiam: número mínimo de 101 pessoas entre os fundadores da sigla; eleição de uma Comissão Diretora Nacional Provisória composta por um grupo de sete a onze componentes; período de um ano para organizar-se e requerer o registro definitivo após o pedido de registro provisório no TSE; realização de convenções em pelo menos nove estados e em 20% dos municípios dos respectivos estados para receber o registro definitivo.

Alguns atributos concediam o funcionamento imediato do partido. Aqueles que tivessem pelo menos 10% dos representantes do Congresso Nacional entre seus fundadores. Ou aqueles que alcançassem 5% da votação na última eleição para a Câmara dos Deputados com no mínimo 3% dos votos em nove estados distintos.

Segundo Keck (1991), as exigências impostas pela lei favoreciam os partidos sucessores da ARENA e do MDB pelo fato de herdarem a estrutura organizacional das siglas extintas. O PDS herdou as organizações partidárias locais da ARENA. O PMDB e PP assumiram o aparato proveniente do MDB, muito embora fosse insuficiente para cumprir os requisitos legais. PT, PDT e PTB iniciavam em desvantagem o trabalho de cumprir as metas da legislação. Em outubro de 1980, as agremiações haviam registrado os seguintes números de comissões provisórias: 3.066 (PDS), 2.127 (PMDB), 869 (PP), 625 (PT), 558 (PDT) e 334 (PTB). O PT foi a última das siglas a solicitar o registro provisório (KECK, 1991).

Durante o regime militar, os parlamentares podiam mudar de partido – sem perder o mandato – apenas no caso de ingressar numa sigla recém-criada. Esse dispositivo possibilitou a migração dos parlamentares da ARENA e MDB para os seis partidos (PMDB, PDS, PP, PDT, PTB e PT) fundados em 1980. Em maio de 1982, a Lei nº 6.978 permitiu uma nova possibilidade para a mudança de partidos: os parlamentares de agremiações em processo de fusão poderiam optar por uma nova legenda. Com isso, a fusão do PP com o PMDB em 1982 acarreta a migração dos parlamentares ao PMDB (NICOLAU, 1996). A fidelidade partidária tem fim em 1985, depois da aprovação da Emenda Constitucional nº 25.

A opção do PP de incorporar-se ao PMDB está atrelada ao pacote eleitoral de 1981 que estendia a proibição de formar coligações para todos os cargos. As siglas deveriam apresentar candidatos para todos os níveis, restando ao eleitor votar nos candidatos de um único partido – conhecido como “voto vinculado”. Os dirigentes do PP tinham a intenção de coligar-se com o PMDB nas disputas para o Senado e governo dos estados (KECK, 1991). Em decorrência da medida, os dois maiores partidos da oposição se juntaram. Os demais partidos de oposição – PT, PDT e PTB – se viram desestimulados a participar do pleito em vários estados (NICOLAU, 1996).

As coligações parlamentares foram permitidas nas eleições entre 1950 e 1964, sendo proibidas durante o regime militar através do Código Eleitoral (Lei nº 4.737) de julho de 1965. Somente 20 anos depois, por intermédio da Lei nº 7.454 (1985), foi novamente permitido aos partidos coligarem-se nas eleições proporcionais.

O ano de 1985 foi palco de uma série de medidas importantes no arranjo partidário e eleitoral através da Emenda Constitucional nº 25. Constava o restabelecimento das eleições diretas para presidente e para prefeito das capitais e dos municípios anteriormente classificados como área de segurança ou estâncias hidrominerais; extensão do direito de voto aos analfabetos; inelegibilidade dos prefeitos em exercício nas capitais cujo mandato havia iniciado em 1983; fim do “voto vinculado”.

A Emenda Constitucional nº 25 (1985) autorizou a livre criação de novos partidos políticos e permitiu a reorganização das siglas que tiveram os registros indeferidos, cancelados ou cassados durante o regime militar. O propósito desta medida era suspender as restrições legais que impediam a legalização dos partidos comunistas (NICOLAU, 1996).

Os pontos de restrição mantidos aos partidos foram esses: exigência de fidelidade ao regime democrático e ao pluralismo partidário, proibição de organizações paramilitares e impedimento de subordinação a entidades ou governos estrangeiros. Segundo Mayer (2015), nota-se uma preocupação no Cone Sul dos formuladores de legislação partidária em enfatizar a defesa do regime democrático como uma das funções partidárias.

Os partidos em processo de formação no ano de 1985 podiam apresentar candidatos às eleições municipais de novembro daquele ano. Vinte e quatro pedidos de registro de novos partidos foram solicitados em 1985. Os partidos recém criados em 1985 não precisavam de registro definitivo para participar do pleito eleitoral. A possibilidade de disputar eleições apenas com o registro provisório perdurou nos pleitos posteriores (1986, 1988, 1989, 1990 e 1992) (NICOLAU, 1996).

Apenas nas eleições de 1994 vieram à tona alguns critérios para o partido ter direito a disputar eleição. A agremiação deveria possuir um registro definitivo. Em caso de ter somente o registro provisório, teria que contar com pelo menos um parlamentar na Câmara dos Deputados na data da publicação da lei que regulamentou o pleito – 30 de setembro de 1993¹⁵ (NICOLAU, 1996).

A mesma Emenda reduziu os percentuais da cláusula de barreira promulgada em 1979, que exigia o patamar de 5% da votação em eleição para a Câmara dos Deputados com um mínimo de 3% em nove estados¹⁶. Em 1985, houve a diminuição para 3% na esfera nacional e 2% em cinco estados. Ao mesmo tempo, no artigo 152 – § 2º – da Emenda nº 25 foi introduzido um mecanismo para preservar o mandato dos eleitos pelos partidos que não atingiram os percentuais: “(...) terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos Partidos remanescentes”. Do ponto de vista prático, esse dispositivo anulou o efeito da cláusula de barreira (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

¹⁵ Apesar das restrições, os partidos (PTRB, PT do B e PCB) que não atenderam aos critérios apresentaram candidatos em 1994 (NICOLAU, 1996).

¹⁶ Mediante acordo do governo com os partidos, a cláusula de exclusão acabou sendo suspensa. Em 1982, apenas PDS e PMDB atingiram os percentuais exigidos de 5% dos votos em escala nacional e de 3% em nove estados distintos. Caso houvesse sido aplicada, os demais partidos da época – PDT, PTB e PT – não conseguiriam representação parlamentar e o país voltaria ao bipartidarismo.

A Constituição de 1988 manteve as normas para registro e acesso dos partidos ao Parlamento (NICOLAU, 1996). As principais modificações introduzidas pela Constituição diziam respeito ao aspecto organizacional. Houve a mudança do *status* jurídico dos partidos, os quais deixaram de ser entidades de direito público para se transformarem em entidades de direito privado. Na condição de entidades jurídicas de direito público, estavam sujeitas à regulação por leis federais. Ao assumirem a prerrogativa de direito privado, passaram a ter liberdade para a autorregulação (RIBEIRO, 2008). Ficou assegurada aos partidos a autonomia para definir a estrutura interna, organização e funcionamento (art. 17, § 1º).

A legislação partidária vigente no Brasil até 1995 mostrou-se flexível nos critérios para participação e acesso dos partidos ao Parlamento e aos recursos políticos. Toda agremiação apta a concorrer numa eleição detinha um tempo mínimo no horário eleitoral gratuito de rádio e televisão (NICOLAU, 1996). No Congresso, o partido com apenas um parlamentar tinha à disposição os mesmos privilégios concedidos aos partidos com grandes bancadas – espaço para a liderança partidária, assistência de secretaria, telefones, automóvel, etc (MAINWARING, 1991).

Em setembro de 1995, é promulgada a nova Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096). Segundo Ribeiro (2008), tal Lei representou o início de uma nova era na estruturação dos partidos no Brasil. O autor destaca duas mudanças promovidas pela nova Lei: 1) a concessão de autonomia organizativa e 2) o aumento substancial do repasse de recursos públicos.

O aumento do volume de recursos foi acompanhado pelo crescimento do controle estatal sobre as atividades financeiras das agremiações. A prestação de contas anual do partido tornou-se mais detalhada. Ao mesmo tempo, houve um enrijecimento das penalidades (RIBEIRO, 2008). Desde a retenção de repasses do Fundo até o cancelamento do registro partidário estão previstos em lei. Os candidatos e partidos são proibidos de receber doações oriundas de entidades estrangeiras (partidos, sindicatos e empresas sem sede no país) e de sindicatos (MAYER, 2015).

O Fundo Partidário aparece como o grande financiador dos partidos após a promulgação da LPP em 1995 (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015). Introduzido durante a vigência do governo militar, o Fundo Partidário recebia poucos recursos antes da LPP. Após o ano de 1995, os recursos destinados ao Fundo foram incrementados e garantidos por lei (SPECK, 2016).

O volume de recursos repassados através do Fundo aos partidos aumentou quase vinte vezes, em valores corrigidos, entre 1995 e 1996 (RIBEIRO, 2008). Quatro fontes abastecem o Fundo Partidário: a) multas e penalidades baseadas no Código Eleitoral de 1950; b) recursos

financeiros destinados por lei; c) doações de pessoas físicas ou jurídicas ao Fundo; d) dotações do orçamento da União (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015).

O critério de distribuição do Fundo passou por várias alterações. Em 21 de março de 2007, a Lei nº 11.459 determinou que a maior parte do valor (95%) deve ser distribuída de forma proporcional à porcentagem de votos alcançados na última eleição para a Câmara dos Deputados, sendo o restante distribuído igualmente entre todos os partidos. Os recursos são repassados diretamente para os diretórios nacionais das agremiações, incentivando uma concentração de poder no vértice das organizações (KRAUSE; REBELLO; SILVA, 2015).

Dentre as novidades trazidas pela LPP (1995), aparece também a exigência de buscar apoio do eleitorado através da coleta de assinaturas para obtenção do registro do estatuto do partido junto ao TSE. O total de assinaturas corresponde ao mínimo de 0,5% dos votos na última eleição para a Câmara dos Deputados – excluindo brancos e nulos – distribuídos por pelo menos 1/3 dos estados, com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles (art. 7, § 1º). O cumprimento desta meta é requisito obrigatório para o partido participar das eleições, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão (art. 7, § 2º).

O direito ao funcionamento parlamentar ficou condicionado a uma cláusula de desempenho de 5% dos votos – sem computar brancos e nulos – em cada eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em ao menos um 1/3 dos estados com um mínimo de 2% do total de cada um deles (art. 13). A regra teria validade no pleito de 2006, mas neste mesmo ano acabou sendo considerada inconstitucional pelos ministros do STF.

Tomando como base a Lei nº 9.096 (1995), Mayer (2015) compara a legislação partidária brasileira com a dos demais países do Cone Sul (Argentina, Chile, Paraguai e Uruguai). Em relação às normas de regulação do formato organizativo, o autor distingue três perfis de legislação. Chile e Paraguai possuem uma legislação restritiva, na qual definem quais órgãos os partidos devem possuir, além de suas funções e composição. Argentina e Uruguai conferem ampla liberdade para os partidos se organizarem. O Brasil seria o caso intermediário, dado que estabelece algumas limitações tais como a obtenção de recursos financeiros e de tempo na mídia (MAYER, 2015).

A legislação brasileira concede autonomia ao partido político para estipular as normas de escolha dos candidatos. A Lei das Eleições nº 9.504 (1997) exige apenas que as organizações partidárias façam uma convenção no âmbito estadual para formalizar a seleção dos candidatos. De acordo com Nicolau (2006), as convenções oficiais têm caráter meramente homologatório porque os candidatos são escolhidos antes dela ocorrer.

Para Bolognesi (2013), o mais importante dessa etapa de formalização das candidaturas é saber que as organizações partidárias detêm o monopólio da seleção de candidatos. O Brasil compartilha esse atributo com poucos países da América Latina. Tal prerrogativa dos partidos políticos acarreta consequências como essas observadas por Braga: “(...) o controle das lideranças sobre as oportunidades de acesso a postos para aspirantes a carreiras políticas, permite a seus dirigentes a imposição de lealdades e a manutenção das relações hierárquicas” (BRAGA, 2008, p. 470).

Os postulantes a vaga de candidato a deputado federal devem preencher critérios tanto da legislação eleitoral quanto normas do partido político ao qual está vinculado. A Lei das Eleições nº 9.504 (1997) estabelece os seguintes critérios formais para que alguém possa candidatar-se ao cargo de deputado federal: nacionalidade brasileira; alistamento eleitoral; domicílio eleitoral e filiação partidária na circunscrição do candidato por no mínimo um ano antes das eleições; idade mínima de 21 anos; não possuir ações penais pendentes; ser alfabetizado.

Outro ponto importante nesse debate refere-se à legislação de cotas de gênero. A Lei nº 9.100 (1995) destinou um mínimo de 20% das vagas nas listas partidárias para candidaturas de cada sexo a fim de ampliar a participação feminina nas instituições legislativas. Essa mesma Lei permitiu o aumento de 100 para 120% da proporção de candidatos em relação ao distrito. Dois anos depois, houve mudanças nos percentuais da legislação. A Lei nº 9.540 (1997) elevou a cota de gênero para 30% e o percentual de candidaturas em relação ao distrito para os cargos proporcionais saltou para 150%.

Segundo Bolognesi (2012), esse crescimento na proporção de candidatos nos distritos ajuda a mitigar o efeito do uso das cotas nas listas partidárias. Além disso, consta também o fato de não haver mecanismos que obriguem os partidos políticos a preencher o percentual mínimo de gênero estipulado na Lei. Ao observar o percentual de mulheres candidatas em quatro pleitos proporcionais sucessivos – 1994, 1998, 2002 e 2006 –, Bolognesi (2012) sugere que os partidos políticos “têm utilizado a cota de gênero apenas *pro forma*, visto que os mesmos não chegam a cumprir a meta estabelecida legalmente de 30% de mulheres entre os candidatos” (BOLOGNESI, 2012, p. 121).

A Lei nº 12.034 (2009) trouxe à tona novos esforços para incrementar a paridade de gênero. Uma exigência foi a inclusão da participação feminina na propaganda partidária, com tempo mínimo obrigatório de 10% do total reservado a cada legenda. A cota de no mínimo 30% para cada sexo tornou-se obrigatória. Havia um caráter facultativo na legislação de 1997.

Segundo Nicolau (2006), o percentual de candidaturas femininas nos pleitos de 1998 e 2002 não atingiu a meta mínima estipulada pela legislação. Houve 10,3 % de mulheres candidatas em 1998 e 11,3% no pleito de 2002. Somente o PCB cumpriu a cota de 30% no pleito de 1998. Nas eleições de 2002, nenhuma organização partidária conseguiu atingir a meta (NICOLAU, 2006).

Segundo Nicolau (2010), a regulação estatal da atividade partidária cresce desde meados da década de 1990. Evidências desse processo consistem na crescente dependência dos partidos em relação aos recursos estatais (fundo partidário e horário partidário/eleitoral) e a forte intervenção do Poder Judiciário na atividade partidária ao longo dos anos 2000 (NICOLAU, 2010).

Em fevereiro de 2002, o TSE impôs a verticalização nas coligações partidárias para as eleições presidenciais e os pleitos proporcionais (deputado federal e estadual). Dessa forma, as coligações para Presidente deveriam ser reproduzidas nas eleições para deputado federal e estadual nas 27 unidades federativas.

Ao comparar as composições das coligações proporcionais nas eleições sem a verticalização (1994 e 1998) e nas eleições com a verticalização (2002 e 2006), Fleischer (2007) constata que quase dobrou a quantidade de coligações para as eleições proporcionais nas 27 unidades federativas e também a média deste número nas subunidades nacionais. Nas eleições de 1994 e 1998 (sem verticalização), apenas um estado chegou a ter mais de cinco coligações. Com a introdução da verticalização, oito estados alcançaram esse número em 2002 e nove estados em 2006 (FLEISCHER, 2007).

Em março de 2007, uma resolução do STF sobre a titularidade do mandato produziu forte impacto no funcionamento dos partidos (NICOLAU, 2010). O STF decidiu pela punição com a perda do mandato dos parlamentares e chefes do Executivo que optarem por deixar o partido pelo qual foram eleitos. A resolução permite a mudança de sigla diante de quatro casos: incorporação ou fusão de partido, criação de novo partido, mudança programática do partido e grave discriminação pessoal.

De acordo com Carreirão (2014), a resolução do TSE teve como efeito perverso o estímulo ao surgimento de novas agremiações a fim de atender as demandas dos parlamentares que desejam mudar de partido. Após o advento da resolução, oito siglas foram criadas: PSD (2011), PPL (2011), PEN (2012), PROS (2013), SD (2013), NOVO (2015), REDE (2015) e PMB (2015).

O STF também atuou no caso da *candidatura nata*, optando pela suspensão desse dispositivo em 2002. Tal mecanismo foi introduzido em 1974 através da Lei nº 6.055. A

candidatura nata assegurava aos deputados e vereadores a prerrogativa de registrar candidatura para o mesmo cargo pelo partido ao qual estivessem filiados¹⁷. Como consequência, o parlamentar poderia desacatar as diretrizes do partido e ainda sim dispor de uma vaga garantida para a candidatura. Isto conferia uma acentuada autonomia aos parlamentares em relação aos partidos (MAINWARING, 1991).

3.5 SISTEMA POLÍTICO

O Brasil é uma federação dividida em 26 estados e um Distrito Federal. O federalismo é uma forma de governo baseada na divisão territorial da autoridade política. Vinte e oito países adotam a organização federativa, nos quais vivem mais de 40% da população mundial (SOUZA, 2010). Ao lado do federalismo, a primeira Constituição republicana (1891) do Brasil estabelecia como dispositivos fundamentais o governo republicano, o presidencialismo, a independência e a harmonia entre os poderes.

O Brasil possui uma federação que centraliza decisões sobre políticas públicas e, ao mesmo tempo, descentraliza a execução dessas políticas. Desde a Proclamação da República, a história federativa brasileira foi marcada por sérios desequilíbrios entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2005). Com a Constituição de 1988, houve um fortalecimento da federação em função do maior equilíbrio alcançado entre os entes constitutivos (SOUZA, 2010).

Conforme Cardozo (2008), o formato do federalismo brasileiro decorre da conjunção de dois fatores centrais: território e elite local. O extenso território da colônia junto ao Oceano Atlântico possibilitou a criação de vários portos comerciais e, conseqüentemente, de várias elites regionais. A manutenção da unidade territorial residia numa preocupação recorrente do governo nacional. A fim de conseguir manter o território, o governo nacional precisou dispersar o poder político com o intuito de atender aos interesses das elites regionais (CARDOZO, 2008).

Nas federações, a autoridade é partilhada entre dois ou três níveis de governo. O Brasil dispõe de eleições diretas nos três níveis (federal, estadual e municipal), com intervalos de dois anos entre os pleitos. Eleições municipais (prefeito e vereador) ocorrem de forma

¹⁷ Até 1986, os senadores estavam inclusos na prerrogativa da *candidatura nata*.

separada das disputas estaduais (governador, deputado estadual, deputado federal e senador) e federal (presidente).

O federalismo pressupõe uma representação política pautada num sistema bicameral com o objetivo de incorporar a representação de diferentes interesses territoriais no Legislativo nacional (SOUZA, 2010). No Brasil, as instituições do Poder Legislativo incluem a Câmara dos Deputados e Senado Federal no âmbito nacional, uma Assembleia Legislativa em cada subunidade da federação e uma Câmara de Vereadores em cada um dos 5.570 municípios.

A Câmara dos Deputados é composta por 513 parlamentares, enquanto o Senado Federal possui 81. A Câmara representa a vontade da população como um todo, ao passo que o Senado é o representante dos estados. Conforme Figueiredo (2008), os vínculos de representação não funcionam assim na prática. Os deputados federais são eleitos nas circunscrições estaduais, terminando por atuar como representantes de demandas dos estados ao invés de pautar temas nacionais (FIGUEIREDO, 2008).

Ao contrário de outros regimes militares sucedidos em países do Cone Sul (Chile, Uruguai e Argentina), as eleições para o Poder Legislativo no Brasil continuaram mesmo após a deposição do Presidente da República em 1964. Segundo Schmitt (2005), as eleições para o Congresso Nacional ocorrem de forma ininterrupta desde 1945. Muito embora o governo militar (1964-85) tenha se utilizado de vários mecanismos na legislação para cercear a livre atuação dos partidos no Legislativo.

O Poder Executivo – seja no Império ou na República, na democracia ou nas ditaduras – desempenhou papel crucial na formação e consolidação do Estado brasileiro (FIGUEIREDO, 2010). É representado pela Presidência da República no âmbito nacional, Governador na esfera estadual e Prefeitura nos municípios. Cada uma dessas instituições possui atribuições e competências específicas.

Nas décadas de 1980 e 1990, a agenda de estudo do sistema político brasileiro tinha como foco abordar a transição entre os regimes políticos e o processo de consolidação democrática. Tais estudos pautavam as análises com base na teoria da modernização. Partindo desta perspectiva teórica, chegou-se ao diagnóstico de que a democracia brasileira era frágil e necessitava de alterações no quadro institucional com vistas a evitar tentativas de retorno ao regime autoritário. O fortalecimento dos partidos e a redução da fragmentação partidária apareciam como condições necessárias para o funcionamento adequado do governo (LIMONGI, 2010).

Conforme Limongi (2010), o debate com a literatura sobre a consolidação democrática perdeu a força propulsora. O sistema político brasileiro configura um sistema democrático e estável. A incorporação dos estudos legislativos na temática do sistema político brasileiro representou uma ruptura com a perspectiva da teoria da modernização. O foco de estudos mudou da consolidação da democracia para o funcionamento da ordem democrática em si (LIMONGI, 2010).

A partir de meados da década de 1990 tem início um ciclo de estudos direcionados para as atividades partidárias nas esferas institucionais, tendo mais evidência a atuação no Poder Legislativo. Duas dimensões da atividade partidária no Legislativo receberam maior atenção: disciplina partidária nas votações no plenário e a migração partidária dos parlamentares durante o mandato. Uma perspectiva mais positiva dos partidos prevaleceu nessa agenda de pesquisas. No âmbito da Câmara dos Deputados, os partidos eram tidos como disciplinados, consistentes ideologicamente e apoiadores das iniciativas do Executivo (NICOLAU, 2010).

O sistema político que emerge com a redemocratização na década de 1980 combina multipartidarismo, representação proporcional de lista aberta, “presidencialismo imperial” e grandes coalizões no Poder Executivo. Essa combinação recebeu de Abranches (1988) o nome de *presidencialismo de coalizão*. A formação da base parlamentar de apoio ao presidente atende a critérios partidários e regionais (ABRANCHES, 1988). Desde meados dos anos 1980, quase todos os países latino-americanos têm convivido com a combinação institucional de representação proporcional com regime presidencialista (NICOLAU, 1996).

Com a emergência dos estudos legislativos, o *modus operandi* de governos presidencialistas e parlamentaristas deixou de ser visto como algo completamente distinto. O poder de agenda ao alcance do Poder Executivo e os procedimentos que limitam a participação dos parlamentares nos trâmites legislativos produzem efeitos similares em ambos os sistemas de governo (LIMONGI, 2010).

Em função do texto constitucional vigente no Brasil, o Poder Executivo e Legislativo não podem ser vistos como independentes e autônomos. As alterações institucionais promovidas pelo regime militar (1964-85) com vistas a reforçar o poder do Presidente foram preservadas na Nova República. Os poderes legislativos conferidos ao Presidente da República fazem com que este estructure a forma do trabalho legislativo (LIMONGI, 2010).

Figueiredo e Limongi (1995) demonstram que a maior parte das iniciativas do Poder Executivo é aprovada pelo Legislativo. Há sinais de cooperação entre os dois poderes. O

Congresso Nacional, por exemplo, vota de maneira mais rápida as matérias introduzidas pelo Poder Executivo (LIMONGI, 2010).

Havia a ideia corrente de que os partidos careciam de disciplina na atuação legislativa. A partir da análise das votações nominais na Câmara dos Deputados, Figueiredo e Limongi (1995) constataram justamente o contrário. Os autores utilizaram medidas como a proporção de encaminhamentos similares dos líderes partidários, proporção de votos similares da maioria das bancadas e *índice de Rice*. Constataram um consistente grau de disciplina dos partidos no Congresso: nove em cada dez deputados seguiam a orientação do líder partidário nas votações (LIMONGI, 2010).

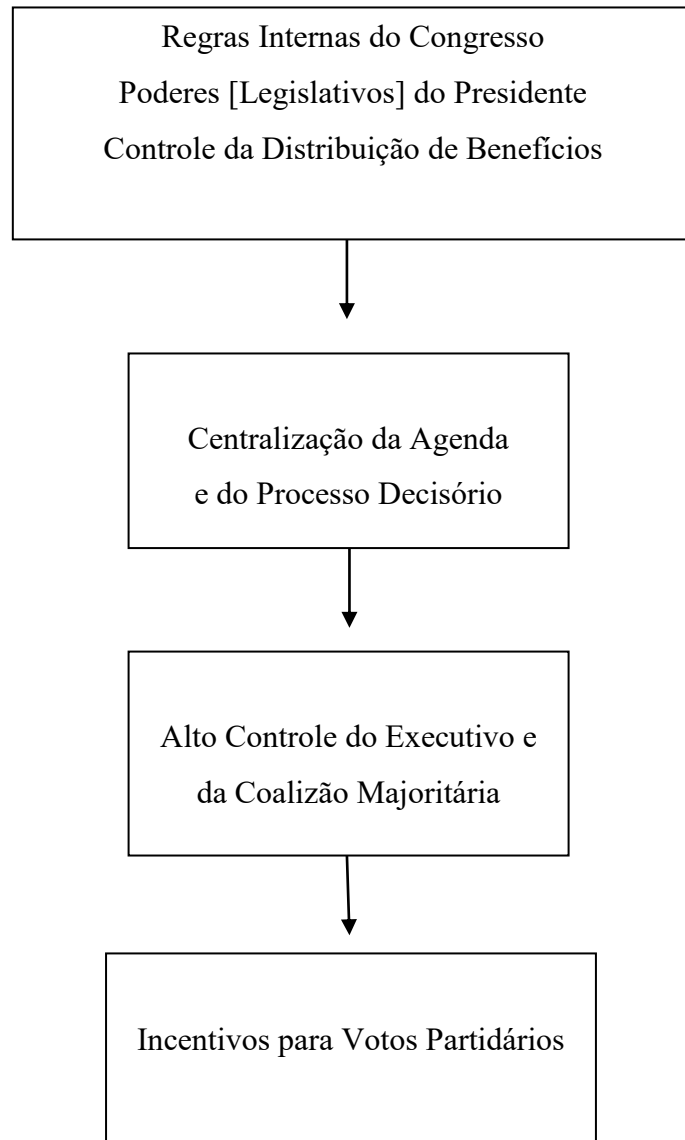
A distribuição de pastas ministeriais aos partidos no processo de composição do governo constitui o método pelo qual o Poder Executivo obtém êxito na arena legislativa. Os parlamentares filiados aos partidos da base governamental fornecem os votos necessários para aprovar as matérias do Executivo. O funcionamento da base de apoio do governo está vinculado ao controle presidencial sobre a agenda legislativa (LIMONGI, 2010).

Dois aspectos da organização do processo decisório são cruciais na definição da estrutura de incentivos que orientam o comportamento dos parlamentares: os poderes legislativos do presidente e a organização dos trabalhos legislativos. A Constituição de 1988 atribui ao Presidente da República o papel de principal legislador do país. Cabe ao detentor deste cargo a prerrogativa exclusiva para iniciar as leis mais importantes tais como o orçamento e a composição do serviço público. O Presidente da República também dita a pauta do legislativo ao editar Medidas Provisórias e introduzir matérias com solicitação de urgência constitucional. Impera uma preponderância legislativa do Poder Executivo (LIMONGI, 2010).

Santos (2002) postula a ideia de que os partidos políticos são mais relevantes no pós-1988 quando comparado aos partidos do período 1946-64. Isto porque os partidos do pós-1988 são mais disciplinados, ocasionando vantagens para os parlamentares nas negociações individuais com o Executivo. Quanto mais disciplinado é o partido nas votações, maior é a força do parlamentar nas negociações com o governo (SANTOS, 2002).

A seguir, uma ilustração dos incentivos que apontam para a atuação disciplinada dos partidos.

Figura 9 – Incentivos gerados pelas regras internas do Congresso



Fonte: Pereira e Mueller (2003).

O artigo 62 da Constituição (1988) expressa a prerrogativa do Poder Executivo submeter ao Congresso Nacional Medidas Provisórias com força de lei em caso de relevância e urgência. Apesar dessas condições expressas, todos os Presidentes da República usaram com frequência o recurso da Medida Provisória. Isto sugere que o Executivo recorre ao poder de decreto para legislar sobre matérias corriqueiras (LIMONGI, 2010).

A definição da pauta dos trabalhos legislativos é definida pela Mesa Diretora e pelo Colégio de Líderes. As assinaturas dos líderes são contabilizadas de acordo com o tamanho das bancadas. O plenário é o principal espaço de deliberação dentro do Congresso. O sucesso

e a dominância do Executivo dependem do apoio angariado no Legislativo. A maioria é coordenada no âmbito legislativo de forma que permita ao chefe do Poder Executivo exercer as iniciativas legislativas mais importantes (LIMONGI, 2010).

O sucesso e a dominância do Executivo estão relacionados ao apoio angariado no legislativo. Os parlamentares concedem apoio em função dos ministérios/cargos distribuídos pelo Poder Executivo aos partidos. Os partidos com pastas ministeriais votam de forma disciplinada em favor do governo. A formação do governo em bases multipartidárias é o mecanismo que permite ao Executivo operar de maneira exitosa na aprovação de matérias legislativas (LIMONGI, 2010).

Num sistema partidário com alta fragmentação, é improvável que um único partido obtenha a maioria parlamentar. Nessas condições, a opção para o Poder Executivo recai em formar governos de coalizão – sejam eles majoritários ou minoritários (NICOLAU, 1996).

Segundo Limongi (2010), o Poder Executivo obtém maioria no Congresso por meio de duas formas: 1) a formação de uma coalizão partidária e 2) a negociação caso a caso para constituir maiorias *ad hoc*. A formação do governo envolve a partilha dos benefícios vinculados ao controle da máquina governamental e a concessão nas políticas públicas implementadas. A agenda do Executivo é a do governo de coalizão, que é formado levando em conta as preferências do Legislativo. Executivo e Legislativo não possuem agendas distintas. A distinção fundamental é entre governo e oposição (LIMONGI, 2010).

De acordo com Pereira e Mueller (2003), o sistema político brasileiro oferece incentivos paradoxais de forma simultânea. De um lado, as regras eleitorais (representação proporcional com lista aberta), multipartidarismo e federalismo proporcionam incentivos para os políticos se comportarem individualmente. De outro lado, as regras internas do processo de decisão no Congresso e os poderes constitucionais do presidente de legislar e de distribuir recursos proporcionam incentivos para os parlamentares seguirem a liderança partidária (PEREIRA; MUELLER, 2003).

O sistema político, mesmo com incentivos conflitantes, proporciona equilíbrio e estabilidade. Esse equilíbrio, contudo, pode variar de uma votação para outra. Vai depender da capacidade do presidente e dos líderes partidários da coalizão governista utilizarem de forma satisfatória o rol de incentivos capazes de proporcionar os melhores retornos eleitorais para os parlamentares individualmente (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Conforme Pereira e Mueller (2003), os líderes partidários concentram poderosas prerrogativas institucionais no Congresso Nacional. Nomeiam e destituem membros das comissões; incluem e retiram projetos da pauta; determinam se a tramitação do projeto terá

caráter de urgência; orientam o voto da bancada no plenário; negociam junto ao Executivo as demandas dos parlamentares (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Em decorrência dessas prerrogativas, os líderes partidários constituem o canal de negociação entre os parlamentares individuais e o Poder Executivo. As demandas de ambas as partes passam pela mediação dos líderes (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Simultaneamente, os partidos se apresentam como fracos na arena eleitoral e fortes na arena congressual/governamental. Os parlamentares extraem recursos de uma arena para usar em outra. As duas arenas políticas são complementares. Os parlamentares seguem a orientação do líder de bancada a fim de obter recursos individuais para utilizar nas disputas eleitorais. Isto é o que torna os partidos disciplinados nas votações congressuais (PEREIRA; MUELLER, 2003).

Os argumentos que associam a elevada fragmentação partidária a uma impossibilidade de formar maiorias legislativas perderam força (CARREIRÃO, 2014). Mesmo com o crescimento da fragmentação no Congresso Nacional brasileiro, os governos têm conseguido compor maioria na sustentação parlamentar. A fragmentação partidária por si só não ameaça o desempenho das políticas governamentais e nem põe em questão a sobrevivência do regime democrático (NICOLAU, 1996).

Segundo Carreirão (2014), o debate em torno das consequências da fragmentação parece mais promissor no âmbito da arena eleitoral. Principalmente nas eleições proporcionais, a alta fragmentação dificulta as decisões dos eleitores. Isto contribui para gerar problemas de *accountability*, com efeitos negativos sobre a qualidade da representação e o grau de legitimidade dos partidos (CARREIRÃO, 2014).

Ao mesmo tempo em que os partidos demonstraram disciplina no Congresso no sentido de conduzir votações disciplinadas, não conseguiram barrar a intensa migração partidária entre 1985 e 2007. Segundo Nicolau (2010), o fenômeno afetou todos os cargos e níveis de governo. Dentre os efeitos negativos que a migração acarreta para o partido, ressalta-se a fragilidade organizacional. Além disso, impacta no sistema representativo ao deslocar as duas arenas: eleitoral e parlamentar (NICOLAU, 2010). Contudo, a migração partidária possui um efeito funcional para o funcionamento do presidencialismo: facilita o processo de ampliação de sustentação parlamentar do Poder Executivo (NICOLAU, 1996).

Em decorrência das extensas prerrogativas constitucionais relacionadas à administração pública e ao processo legislativo, o Poder Executivo configura-se como o centro de gravidade do regime político (AMORIM NETO, 2007). O Poder Executivo federal detém, sozinho ou em parceria com o Congresso Nacional, o monopólio constitucional de

definir políticas, desenhar sua forma de implementação, vincular recursos tributários às políticas e controlar sua execução (FIGUEIREDO, 2010).

A ampliação da estrutura organizacional do Executivo no Brasil ocorreu sob os regimes autoritários. Um novo estilo de gestão pública pautado em procedimentos formais e legais foi introduzido na administração pública brasileira na década de 1930. A criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) em 1938 é exemplo disto. Posteriormente, o regime militar (1964-85) promoveu ampla reforma administrativa, incluindo nesse processo o alargamento da estrutura institucional em torno da Presidência da República (FIGUEIREDO, 2010).

O número de agências burocráticas se expandiu durante o governo JK (1956-61). O regime militar (1964-85) aumentou a intervenção do Estado na economia por meio da criação de inúmeras empresas públicas (FIGUEIREDO, 2010). Essa inserção do Estado no desenvolvimento econômico do país também contribuiu para o fortalecimento do Poder Executivo (AMORIM NETO, 2007).

A estrutura básica da Presidência da República se fortaleceu de forma mais incisiva com o retorno à democracia na década de 1980 (FIGUEIREDO, 2010). O número de cargos de nomeação política à disposição do Executivo é elevado. Segundo Nicolau (2010), existem cerca de vinte mil cargos de confiança no Executivo Federal. Contudo, essa prerrogativa tem sido limitada através de regulamentos nos quais se determinam os percentuais de nomeação para tais cargos (FIGUEIREDO, 2010).

A descentralização da política social provocou alterações nos contingentes do funcionalismo nas três esferas de governo. As políticas de saúde e educação são majoritariamente providas pelos entes municipais. Isto provocou um aumento no número de servidores municipais no funcionalismo, enquanto nos estados e na esfera nacional houve uma diminuição. Apesar do processo de descentralização destas políticas, o governo federal continua exercendo papel fundamental nas políticas públicas. O Poder Executivo federal exerce as funções de indução, coordenação, regulação e financiamento de algumas políticas nos demais níveis da federação (FIGUEIREDO, 2010).

Nos estados e municípios, o modelo presidencialista apresenta algumas variações em relação ao governo federal. Não há legislativo bicameral nos estados e municípios. Além do mais, a prerrogativa de editar Medidas Provisórias está ao alcance de poucos gestores municipais e estaduais. Dentre as 27 subunidades da federação, apenas quatro detêm esse recurso: Acre, Santa Catarina, Piauí e Tocantins (CINTRA, 2007).

A composição do governo nos estados guarda semelhança com o cenário nacional. Em função da alta dispersão parlamentar no Poder Legislativo estadual, a promoção de alianças com outros partidos para garantir a sustentação parlamentar é “quase um imperativo do sistema partidário brasileiro no plano estadual” (NICOLAU, 1996). Conforme Nicolau (1996), em mais da metade dos casos o partido majoritário no Legislativo obteve entre 20% e 29,9% da representação nos pleitos de 1990 e 1994 para as assembleias legislativas.

As duas experiências ditatoriais do Brasil (1937-45 e 1964-85) consideravam o poder dos governantes estaduais como um entrave aos objetivos do governo central. Ambos os governos autoritários tentaram minar a força política dos governadores através da centralização de recursos e a proibição de eleições populares para esse cargo (SOUZA, 1998).

No âmbito dos estudos legislativos, o federalismo aparece na literatura como um dos múltiplos pontos de veto ao funcionamento adequado do sistema político brasileiro. Isto está vinculado ao suposto papel que o governador exerce sobre o comportamento dos parlamentares federais, influenciando-os nas votações congressuais (NEIVA; SOARES, 2010).

Ainda que os governadores, em seu conjunto, disponham de força política para pressionar o Poder Executivo, falta-lhes capacidade de coordenação. As significativas desigualdades regionais no Brasil dificultam a emergência de uma força centralizadora e agregadora, capaz de organizar a ação coletiva dos chefes das subunidades federativas (NEIVA; SOARES, 2010).

Os partidos brasileiros são distribuídos de forma desigual pelo território nacional, seja em termos organizacionais ou eleitorais. Os diferentes ritmos de organização e de desempenho eleitoral fazem com que os partidos sejam mais fracos em alguns estados e mais fortes em outros. Como consequência, produzem diferentes configurações dos sistemas partidários estaduais (NICOLAU, 1996).

3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições democráticas – sistema eleitoral, sistema de governo, estrutura federalista do Estado – estabelecem o cenário para a atuação dos partidos políticos no Brasil. A partir das regras e incentivos estabelecidos por essas instituições, os dirigentes partidários formulam as estratégias e os cálculos de oportunidades para guiar a ação do partido.

Distintos incentivos e restrições estão associados aos condicionantes institucionais que incidem mais fortemente nas arenas políticas e, por consequência, nos próprios partidos individualmente. Neste capítulo, buscou-se destacar esses condicionantes a fim de traçar um panorama do que pode impactar na organização interna das agremiações.

O sistema partidário é marcado pela descontinuidade ao longo da história republicana. Sucessivas intervenções do Estado interromperam a longevidade das organizações partidárias. O arranjo partidário em vigor emerge na década de 1980. Apresenta traços de alta fragmentação e volatilidade nas disputas para a Câmara dos Deputados, polarização no pleito presidencial e elevada migração partidária no Congresso. Verifica-se também um grau razoável de inconsistência ideológica das coligações eleitorais e coalizões governamentais.

O sistema eleitoral emprega o método majoritário nas disputas para os membros do Poder Executivo e Senado. O sistema eleitoral de lista aberta é adotado para eleger os demais componentes do Poder Legislativo. Entre os mecanismos do sistema eleitoral, constam: cláusula de exclusão no âmbito estadual (quociente eleitoral); distritos eleitorais de alta magnitude média; fórmula D'Hondt de maiores médias para distribuir as cadeiras parlamentares e uso de coligações eleitorais. Por um lado, o sistema eleitoral de lista oferece mais oportunidades para os pequenos partidos ingressarem no Parlamento. Por outro, está associado aos dois principais problemas do sistema representativo nacional: a alta fragmentação partidária e a reduzida importância dos partidos nas disputas para o legislativo.

A legislação partidária e eleitoral passou por sucessivas mudanças nos distintos regimes políticos. Três dispositivos legislativos se destacam na estruturação das organizações partidárias originadas na década de 1980: LOPP nº 5.682 (1971), Lei nº 6.767 (1979) e LPP nº 9.096 (1995). As agremiações que deram início ao sistema partidário vigente foram criadas a partir da Lei nº 6.767 (1979). Este dispositivo, conhecido como Lei da Reforma Partidária, dissolveu o bipartidarismo do regime militar. Os partidos originados no ano de 1980 em diante deviam se adequar à rígida conformação organizacional estabelecida pela LOPP nº 5.682 (1971). Somente em 1995 veio à tona um novo marco legal para reger a organização dos partidos. A LPP nº 9.096 concedeu autonomia aos partidos para definir a estrutura interna, organização e funcionamento.

O sistema político que emerge após o fim do regime militar agrega multipartidarismo, representação proporcional de lista aberta, “presidencialismo imperial” e grandes coalizões no Poder Executivo (ABRANCHES, 1988). O Estado se organiza de forma federalista. O Presidente da República dispõe de prerrogativas constitucionais para legislar e editar Medidas Provisórias, imperando uma preponderância legislativa do Executivo. Em decorrência das

extensas prerrogativas constitucionais, o Poder Executivo se apresenta como o centro de poder do regime político. Os líderes partidários concentram poderosas prerrogativas institucionais no Congresso Nacional, a ponto de torná-los o canal de negociação entre os parlamentares individuais e o Poder Executivo. Os parlamentares costumam seguir a orientação do líder da bancada, tornando os resultados das votações mais previsíveis. Ao mesmo tempo, houve intensa migração partidária no Congresso.

Incentivos que apontam para caminhos opostos emergem das duas principais arenas políticas de atuação dos partidos. Verificam-se partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa/governamental (PEREIRA; MUELLER, 2003). Os parlamentares extraem recursos da arena legislativa/governamental para obter êxito nas disputas eleitorais. Conforme Panebianco (2005), os ganhos e perdas alcançados em uma arena têm reflexos nas demais. Nesta perspectiva, a disciplina partidária verificada nas votações congressuais pode se reverter em recursos para serem usados nas eleições.

4 PARTIDOS POLÍTICOS NO BRASIL

4.1 INTRODUÇÃO

Segundo Nicolau (2010), os estudos sobre os partidos políticos criados após o bipartidarismo (1965-79) tiveram dois grandes ciclos. O primeiro perdura até meados dos anos 1990. Nesse ciclo, buscou-se descrever as características das agremiações criadas no decorrer da década de 1980. Predomina uma leitura bastante pessimista quanto à institucionalização dos partidos no país.

Os trabalhos deste período compartilhavam a ideia de que os partidos brasileiros eram frágeis e pouco institucionalizados. Aspectos negativos tais como a inconsistência ideológica das legendas e a migração partidária receberam ênfase. A migração partidária denotava a falta de coesão e fragilidade organizacional dos partidos. No âmbito eleitoral, as siglas influenciam uma quantidade pequena de eleitores. O PT constitui a exceção nesse cenário.

Conforme Nicolau (2010), os estudos realizados no segundo ciclo não reafirmaram essa avaliação pessimista. Tais estudos começaram em meados da década de 1990 e se estendem até o início da década seguinte. O foco consiste nas atividades partidárias no âmbito Legislativo e do Executivo. Prevaleceu uma perspectiva mais positiva dos partidos numa vertente das pesquisas. Os partidos no Legislativo eram tidos como disciplinados, consistentes ideologicamente e apoiadores das iniciativas do Poder Executivo.

Essa mudança de visão entre os dois ciclos tem vinculação com os distintos enfoques usados para avaliar os partidos. A movimentação dos partidos em relação às esferas da sociedade e do Estado constitui o pano de fundo dos paradigmas teóricos de pesquisa. O presente capítulo apresenta o panorama da literatura sobre os partidos em atividade no Brasil, situando a discussão sobre a suposta debilidade e força dos partidos. Retoma-se a literatura organizacional com ênfase nos partidos originados após o bipartidarismo do regime militar. As características comumente associadas às organizações partidárias da Nova República são apresentadas.

Diante do cenário de redemocratização dos anos 1980, as características de origem de PT e PSDB são destacadas. No caso do PT, o recorte temporal abrange o momento de fundação da sigla (1980) até a participação no primeiro pleito em 1982. O período de observação do PSDB contempla a fundação da sigla em 1988 num contexto de sucessivas

eleições (1988-89-90). Os seguintes aspectos são considerados para examinar a origem dos dois partidos: grupos dirigentes, vínculos com a sociedade, organização territorial, desempenho eleitoral, posição ideológica, inserção na esfera institucional, dentre outros.

O conteúdo do capítulo é composto por cinco seções. A próxima seção expõe a visão pessimista dos partidos políticos no Brasil, vinculada ao primeiro ciclo de estudos. Em seguida, apresenta a perspectiva otimista das organizações partidárias que impera no segundo ciclo. Adiante, as características de origem do PT. Posteriormente, o modelo originário associado ao PSDB. Nas considerações finais, são apresentados os pontos de proximidade e distanciamento dos modelos de origem de ambas as siglas.

4.2 VISÃO PESSIMISTA SOBRE OS PARTIDOS

A “*golden age*” dos partidos se deu logo após a Segunda Guerra Mundial, durante a primazia do partido de massa na Europa. Nesse período, os partidos na Europa desfrutavam de forte apoio na opinião pública. Num contexto de guerras e regimes autoritários, o multipartidarismo era sinônimo de democracia (IGNAZI, 2014).

Nas últimas décadas, os partidos passaram por um processo de distanciamento da sociedade concomitante ao declínio do modelo de partido de massa. A emergência do Estado de Bem-Estar Social e o processo de modernização socioeconômico agiram na erosão dos laços entre os partidos e grupos sociais específicos (AMARAL, 2013a).

Os partidos são vistos atualmente como instrumentos importantes para o exercício da democracia, porém enfrentam a desconfiança dos cidadãos. Os níveis de confiança da população junto aos partidos caíram a ponto de fomentar o sentimento antipartidário na maioria das democracias consolidadas do continente europeu (IGNAZI, 2014).

A literatura organizacional tratou o partido de massa como parâmetro para avaliar as organizações partidárias. As agremiações poderiam apresentar um caráter robusto ou débil conforme, respectivamente, se aproximassem ou se afastassem do modelo de partido de massa em voga em meados do século XX. A força organizacional do partido estava atrelada aos laços com a sociedade.

Sob esta perspectiva de avaliar os vínculos entre partidos e sociedade, o debate caminhou para a ideia de que os partidos estavam em declínio. Pautado no modelo do partido de massa, diversos indicadores foram usados para atestar esse processo. Segundo Van Biezen

e Kopecký (2014), o afastamento dos partidos com relação à sociedade foi relativamente bem documentado empiricamente através do declínio de alguns indicadores e crescimento de outros.

Numa direção, houve o declínio da identificação partidária e das taxas de filiação, erosão das clivagens tradicionais, deterioração da relação entre partidos e organizações colaterais. Em outra direção, houve o crescimento do desalinhamento partidário e dos níveis de volatilidade eleitoral (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014). Mair (2003) atesta esse afastamento através do declínio dos seguintes indicadores: percentual de filiados por número de eleitores; número absoluto de filiados; ativismo partidário; participação eleitoral.

Como consequência desta perspectiva teórica, a face pública e a direção nacional costumam ser preteridas nas tentativas de esforços analíticos mais robustos. Conforme nota-se no trecho abaixo, é sobre a base partidária que recai a investigação:

(...) party organizational strength is measured primarily with reference to the size of the membership and the capacity of the party to close off (often predefined) sectors of the electorate; and party structures are understood and assessed primarily in terms of modes of internal representation and accountability (MAIR, 1994, p. 02).

Esse referencial teórico incidiu nas avaliações sobre os partidos brasileiros no sentido de produzir uma visão pessimista acerca da viabilidade destas organizações. A ênfase atribuída aos aspectos de filiação e força eleitoral desfavorecia qualquer tentativa de uma concepção mais positiva da atuação dos partidos, dado que uma série de fatores relacionados ao processo histórico de formação do sistema político nacional pesou contra o estreitamento dos laços com a sociedade.

A obra de Lamounier e Meneguello (1986) foi expoente desta visão pessimista dos partidos. Na avaliação dos autores, a sociedade brasileira é dotada de um aparelho estatal moderno e economia dinâmica. Em contrapartida, as organizações partidárias são débeis. O “notório caso de subdesenvolvimento partidário” representa um risco para a consolidação do sistema democrático no país (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Para Lamounier e Meneguello (1986), os partidos no Brasil tiveram origem tardia e não possuíam vínculos estreitos com agrupamentos sociais ou culturais definidos. O quadro partidário caracterizava-se pela indisciplina dos partidos, graves dissensões internas, descontinuidade entre os sistemas partidários ao longo do tempo e marcante sentimento antipartidário na cultura política (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Conforme Lamounier e Meneguello (1986), o aparato institucional predomina sobre os traços culturais na explicação da debilidade partidária. Os autores destacam três fatores responsáveis por exercer efeitos desagregadores sobre os partidos: 1) o peso do governo federal na economia e na administração, 2) o modelo federativo e 3) a legislação eleitoral e partidária.

A dependência das subunidades federativas em relação ao governo federal faz com que o político valorize muito mais o acesso individual aos recursos públicos em detrimento da lealdade partidária. A estrutura federativa obriga os políticos a atuarem primeiramente em prol dos estados e municípios. A Legislação eleitoral e partidária tem um caráter permissivo, compatível com a busca permanente de acesso aos recursos públicos (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Até meados do século XX, havia uma postura por parte do Estado de obstruir a formação de partidos nacionais. Estes eram vistos como uma ameaça ao predomínio do Poder Executivo federal. O sistema político funcionava com base na acomodação de grupos rivais, promovendo um rodízio entre eles no comando do país (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Clivagens de classe, culturais ou religiosas não ocorreram com intensidade a ponto de fomentar a consolidação de partidos nacionais. Os conflitos de classe não foram agudos em decorrência da estrutura produtiva rudimentar, a qual se estendeu nessas condições até as primeiras décadas do século XX. A partir dos anos 1930, imperou o controle estatal sobre os conflitos de ordem corporativa. As dissensões de cunho religioso, linguístico e cultural foram brandas e tuteladas pelo Estado (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Para Lamounier e Meneguello (1986), a reversão desse quadro dependeria da alteração dos dispositivos constitucionais e legislativos aptos a sedimentar as lealdades partidárias. O sistema eleitoral de lista aberta, por exemplo, fomenta o individualismo dos candidatos e fragiliza a autoridade do partido sobre os candidatos eleitos (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Na visão dos referidos autores, partidos fortes e enraizados na sociedade são indispensáveis para o funcionamento adequado do regime político. Partidos deste tipo implicam uma atuação contínua, um mínimo de complexidade organizacional e burocrática, orientação ideológica, impessoalidade no acesso a posições de liderança, atuação independente do Estado, suporte em identificações populares e lealdades históricas sedimentadas (LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986).

Diversos autores associam a debilidade dos partidos à descontinuidade entre os sistemas partidários, conforme se nota em Lamounier (1989), Schmitt (2005) e Motta (1999). Segundo Schmitt (2005), o principal problema que aflige a organização dos partidos talvez seja a descontinuidade. Três distintos sistemas partidários estiveram em funcionamento num período de pouco mais de 50 anos. A consolidação dos partidos depende da participação contínua em eleições por muitos anos (SCHMITT, 2005).

Motta (1999) vincula a debilidade dos partidos à fragilidade da democracia, a qual esteve sujeita a constantes intervenções ao longo da história nacional. Ao observar a trajetória dos partidos desde o Império, o referido autor destaca alguns traços que denotam o afastamento das agremiações em relação à população: fortes traços elitistas; execução de atividades restritas aos períodos eleitorais; programas partidários desprovidos de nitidez. Nos partidos em funcionamento nas últimas décadas, o autor chama a atenção para a falta de fidelidade expressa através da migração parlamentar (MOTTA, 1999).

Segundo Lamounier (1989), o Brasil dispõe de partidos “sem continuidade histórica e com precário enraizamento social”. Distintas formações partidárias sucederam-se, interrompendo o processo de institucionalização das agremiações em cada ciclo político. Os procedimentos eleitorais tiveram um caráter mais contínuo do que as organizações partidárias, dado que as eleições foram suspensas por completo somente no regime do Estado Novo (1937-45).

Campello de Souza (2006) vincula a estrutura organizatória dos partidos em vigor ao arranjo político fundado em 1945. É deste período a primeira experiência democrática do país com partidos de abrangência nacional e participação de amplos contingentes do eleitorado. Conforme a autora, o pluripartidarismo do período (1945-64) é caracterizado pela existência de um sistema decisório fortemente centralizado na burocracia federal em detrimento de partidos e do Congresso Nacional. Os três grandes partidos da época – PSD, UDN e PTB – se estruturavam em torno do sistema de interventorias e no acesso privilegiado à burocracia federal (SOUZA, 2006).

A estrutura estatal centralizada surgiu antes dos partidos e constituiu um entrave à institucionalização partidária, na medida em que estimulava o *clientelismo estatal* por parte das agremiações (SOUZA, 1983). Isto é, a organização partidária dependia da capacidade de controlar recursos provenientes do Estado a fim de gerar poder para si próprio e se consolidar como instituição (SOUZA, 2006). O aparato burocrático-estatal ocupava o espaço organizacional e decisório, deixando os partidos desprovidos do acesso aos principais canais de distribuição de recursos (SOUZA, 1983).

Conforme Souza (1983), a visão autoritária de vida política e partidária também pesou contra os partidos formados após o fim do Estado Novo. Desde a década de 1930, a elite política da época se inclinava no sentido de uma “ideologia autoritária de Estado”, deslegitimando os partidos políticos e os mecanismos eleitorais. Os partidos do regime 1945-64 foram criados num quadro marcado por concepções fundamentalmente antipartidárias (SOUZA, 1983). Para Sartori (1993), a cultura e retórica antipartido persistem no cenário brasileiro pós-regime militar. Os partidos figuram como entidades voláteis e destituídas de poder, sem condições de impor a disciplina nas ações congressuais (SARTORI, 1993).

Outra característica marcante do período 1945-64 consiste na força dos grupos regionais, os quais dificultaram as tentativas de criação de partidos nacionais. As decisões políticas nacionais eram tomadas através de acordos informais entre membros do Poder Executivo nacional e governadores dos estados importantes de várias regiões. Posteriormente, as instituições partidárias cuidavam de ratificar as decisões. Uma “frouxa disciplina partidária nacional” decorria de impasses entre os governadores e a direção nacional do partido (SOUZA, 2006).

As clivagens regionais apareciam como determinantes do alinhamento político partidário, moldando tanto os partidos de perfil mais conservador quanto os de esquerda. Os partidos conservadores – UDN e PSD –eram dirigidos por elites regionais, as quais frequentemente confrontavam a direção nacional. Os partidos de esquerda não conseguiram sair da condição de grupos com força regional. O PCB, cassado em 1948, constituía o único caso com potencial para se firmar como agremiação nacional (SOUZA, 2006).

Para Campello de Souza (2006), a combinação dos dois processos – centralização estatal e força dos grupos regionais – impulsionou os partidos brasileiros a tomarem o *clientelismo estatal* como principal meio de sobrevivência. Outra consequência foi o impacto causado na estrutura interna dos partidos, que se tornou uma “rede frouxa de facções espalhadas pelos estados, cuja coordenação é extremamente difícil e complexa” (SOUZA, 2006).

A literatura pautada na discussão sobre o federalismo costuma destacar o poder dos governadores em detrimento dos partidos. O ápice do poder dos governantes estaduais durante a história republicana do país ocorreu na República Velha (1889-1930), quando os estados de Minas Gerais e São Paulo revezavam na indicação do candidato à Presidência da República.

Abrucio (1998) destaca algumas razões que justificam os fortes poderes dos governantes estaduais na primeira fase da República. 1) A inexistência de partidos políticos nacionais, deixando a cargo dos grupos políticos estaduais o controle do poder local. 2) A

falta de recursos dos municípios, tornando-o dependentes dos repasses de verbas por parte dos governadores. 3) O controle do governo estadual sobre a força policial e a distribuição de empregos públicos. Esses mecanismos eram usados pelos governadores para reforçar o poder político que dispunham (ABRUCIO, 1998).

Campello de Souza (2006) aponta o papel proeminente dos governadores no regime democrático do período 1945-64. Os governadores dos principais estados despontaram como figuras proeminentes na esfera política nacional e candidatos “naturais” à presidência da República. As eleições dos governadores estruturavam em cada estado o desenho das demais competições. Em quase todos os estados, o poder dos líderes regionais ascende ao passo que a força dos líderes nacionais e locais declina. Os chefes dos executivos estaduais exerciam uma forte influência na formação do ministério federal e nas bancadas legislativas (SOUZA, 2006).

Abranches (1988) constata a influência dos estados sob o governo federal através da composição das coalizões governamentais. Ao observar a participação dos estados nos ministérios no período 1946-1964, Abranches (1988) nota que alguns estados aparecem como representantes preferenciais das regiões do país. Isto expressa a liderança de algumas unidades federativas nos blocos regionais do sistema político.

Na perspectiva do autor, o modelo de governança brasileiro torna as coalizões multipartidárias algo inevitável. A lógica de formação das coalizões possui dois eixos: partidário e regional. Alguns ministérios de “direção política” eram ocupados pelo critério partidário, enquanto outros caracterizados como ministérios de “clientelas” seguiam a composição pelo critério regional. Havia os ministérios mais estratégicos do ponto de vista político e econômico, cuja ocupação se dava pela combinação de ambos os critérios (ABRANCHES, 1988).

Souza (1998) atribui aos governadores uma significativa parcela de responsabilidade pela sustentação política do governo federal. Para a referida autora, a influência dos governadores “sobre as bancadas dos seus estados no Congresso Nacional pode, na maioria das vezes, ser maior do que a dos partidos políticos aos quais eles pertencem”. O trecho a seguir retrata essa visão da autora:

(...) eles [os presidentes da República] precisam do apoio dos governadores no sentido de influenciar suas bancadas no Congresso. Em um sistema político frágil e fragmentado do ponto de vista partidário, agravado pelos excessos de um sistema eleitoral proporcional baseado em lista aberta, os governadores transformaram-se em um dos principais atores no sentido de assegurar ao governo federal capacidade para governar (SOUZA, 1998, p. 11-12).

Segundo Souza (1998), vários centros de poder competitivos e desiguais passaram a ter acesso ao processo decisório nacional após a promulgação da Constituição de 1988. Os governadores dos estados economicamente mais fortes transformaram-se em um dos principais centros de poder. Os estados criaram estruturas extraconstitucionais de relações com o governo federal mediante a influência exercida sobre as bancadas no Congresso Nacional e através da indicação de aliados para os quadros governamentais (SOUZA, 1998).

De acordo com Abrucio e Samuels (1997), a influência dos governadores sobre as bancadas estaduais no Congresso Nacional está atrelada ao padrão de carreira da elite política nacional. As pautas nacionais do mandato parlamentar são frágeis em função da debilidade dos partidos. O que prevalece é a busca de recursos para atender as demandas das bases eleitorais em cada estado. Nesse cenário, os parlamentares dependem dos recursos provenientes do governo estadual para manter as lealdades da base de apoio (ABRUCIO; SAMUELS, 1997).

Kinzo (1993) concebeu o Brasil como um típico caso de “subdesenvolvimento partidário”. As razões disto englobam fatores constitutivos da formação do Estado nacional tais como as frequentes rupturas da ordem constitucional durante os períodos autoritários e o predomínio de um aparato estatal centralizado.

As rupturas no regime político provocaram a formação de vários sistemas partidários sem elementos de continuidade entre si, dificultando a sedimentação dos partidos. A forte presença do aparato burocrático estatal dificultou a constituição de uma arena política nacional na qual os partidos pudessem atuar e se desenvolver. As condições para a emergência de uma arena política nacional só foram possíveis após o fim do Estado Novo em 1945, quando houve a ampliação da cidadania política e a criação da Justiça Eleitoral (KINZO, 1993).

Conforme Kinzo (1993), os partidos não possuem vínculos consistentes de representação com a sociedade. A autora atesta isto através de pesquisa realizada em 1989 junto aos deputados estaduais de todo o país. Constatou-se que 68,5% dos entrevistados não haviam recebido apoio de qualquer associação/entidade na campanha eleitoral.

Kinzo (1993) constata um cenário no qual os partidos dispõem de escassa informação sobre a própria estrutura organizativa. As agremiações têm dificuldade de estabelecer uma efetiva estrutura organizacional ao longo do território nacional capaz de manter os diferentes níveis da organização em permanente interação. Dados acerca do número de filiados e das organizações locais são inexistentes nas instâncias nacionais (KINZO, 1993).

Kinzo (1993) destaca também os efeitos dos dispositivos constitucionais sobre os partidos. A eleição majoritária desencadeia uma forte individualização e personalização da disputa política. O sistema eleitoral de lista aberta põe em evidência a disputa entre candidaturas individuais em detrimento dos partidos, além de tornar o processo de escolha do candidato mais complicado para o eleitor menos escolarizado. A legislação partidária não estabelece mecanismos que favoreçam a disciplina partidária e a permanência do parlamentar no partido pelo qual se elegeu (KINZO, 1993).

Conforme Mainwaring (1991), o cenário político brasileiro é marcado por forte indisciplina partidária e campanhas eleitorais de cunho bastante individual. Seja nas campanhas ou no exercício do mandato, os políticos dispõem de uma grande autonomia em detrimento dos partidos. Um conjunto de aspectos do sistema eleitoral atua no sentido de garantir essa autonomia.

A combinação entre representação proporcional e sistema de lista aberta incentiva fortemente o individualismo nas campanhas, prevalecendo uma acirrada disputa intrapartidária entre candidatos proporcionais ao mesmo cargo. O sistema de lista aberta no Brasil remonta a década de 1930, precedendo a formação dos primeiros partidos nacionais (MAINWARING, 1991).

O dispositivo do candidato nato garantia a presença do parlamentar na chapa eleitoral, mesmo que ele votasse contra as orientações da direção partidária. Faltavam mecanismos para impedir a migração parlamentar e obrigar os legisladores a seguirem a liderança partidária nas votações congressuais. A grande quantidade de candidatos aos cargos proporcionais, além de confundir o eleitor, reduz o controle partidário sobre os eleitos e aumenta a importância dos esforços individuais na campanha (MAINWARING, 1991).

Mainwaring (1991) destaca outras características do sistema político nacional que contribuem para dificultar o controle partidário sobre os parlamentares e candidatos. O presidencialismo não opera com incentivos para gerar unidade partidária no Parlamento. Independente das posições assumidas pelo parlamentar nas votações, o partido pode manter-se à frente do governo (MAINWARING, 1991).

O federalismo trabalha contra a unidade partidária e obriga os principais partidos a tolerar maior autonomia dos grupos regionais. As unidades partidárias no âmbito estadual tomam as decisões mais importantes, enfraquecendo o vértice da organização. Uma ação coordenada no âmbito nacional se torna mais difícil porque a liderança precisa lidar com grupos regionais diversos (MAINWARING, 1991).

As clivagens regionais assumem grande importância no Congresso Nacional. O trabalho nas sessões do Congresso é secundário diante das constantes idas dos parlamentares aos redutos eleitorais. Os parlamentares federais atuam para defender as demandas regionais, mesmo que isso implique contrariar as orientações das instâncias partidárias nacionais (MAINWARING, 1991).

Os baixos níveis de identificação partidária dos eleitores enfraquecem o papel do partido na decisão do voto e diminuem as barreiras para a migração parlamentar. Como não há laços fortes entre partido e parlamentar, a reeleição do candidato não é comprometida pela mudança de sigla (MAINWARING, 1991).

A legislação eleitoral revela informações sobre as preferências dos políticos. No Brasil, os legisladores sempre escolheram sistemas eleitorais que maximizam sua autonomia em relação aos partidos. Esses mecanismos legislativos foram deliberados pela elite política para assegurar que os partidos não tenham um forte controle sobre os mandatos. Somente no governo militar houve a aprovação de medidas que fortaleciam a disciplina partidária. Em contextos de redemocratização – tais como 1946 e 1985 –, os parlamentares evitaram mecanismos de fortalecimento dos partidos (MAINWARING, 1991).

Os parlamentares assumem posições contrapostas aos programas partidários sem sofrer grandes penalidades. As bancadas dos três maiores partidos ficaram muito divididas em quase todas as questões mais controversas no Congresso Constituinte. A indisciplina partidária é estimulada pela falta de restrições à troca de partidos. Os órgãos partidários tais como o Comitê Executivo se reúnem pouco (MAINWARING, 1991).

A fragilidade dos partidos brasileiros decorre em parte das preferências dos políticos. Estes agiram deliberadamente para criar um sistema político no qual podem atuar livres das limitações impostas pela liderança partidária. Tentou-se evitar o surgimento de partidos mais efetivos que impusessem mecanismos de disciplina. A opção foi por favorecer partidos fracos e estilos de representação personalistas (MAINWARING, 1991).

A migração parlamentar também aparece como indicador da fragilidade partidária. O fenômeno afetou todos os cargos e níveis de governo, denotando a falta de coesão e fragilidade organizacional dos partidos. Além disso, impacta no sistema representativo ao promover o deslocamento entre as arenas eleitoral e parlamentar (NICOLAU, 2010).

A mudança de partido passou a ocorrer em larga escala a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 25 (1985), que aboliu o instituto da fidelidade partidária. Até o começo dos anos 1990, o fluxo de mudanças partidárias foi maior na direção de novas legendas e dos pequenos partidos (NICOLAU, 1996).

Conforme Kinzo (1993), as constantes trocas de legenda no Congresso constituem evidência da frouxidão dos vínculos entre parlamentares e partidos. Em pesquisa realizada junto aos deputados estaduais de todo o país, constatou-se que 80% dos entrevistados declararam ter pertencido a algum outro partido anteriormente. A trajetória de mudanças contínuas de partidos torna-se um empecilho ao desenvolvimento de vínculos mais efetivos de representação (KINZO, 1993).

Segundo Mainwaring (1991), a característica mais aguda dos grandes partidos no Brasil seria o relacionamento extremamente frouxo entre mandatários e organização partidária. Isto é expresso na frequente migração parlamentar. Entre uma eleição e outra, a rotatividade na Câmara dos Deputados é de cerca de 60%. Essa mudança frequente de partidos solapa a noção de representação na qual se assenta a democracia liberal (MAINWARING, 1991). Outra consequência foi o aumento da fragmentação partidária no período intereleições (NICOLAU, 1996).

A formação de novos partidos é facilitada pelas normas de funcionamento do Congresso. Uma agremiação com apenas um representante dispõe de todos os privilégios congressuais concedidos aos partidos com grandes bancadas – espaço para a liderança partidária, assistência de secretaria, telefones, automóvel etc. Nesse cenário, há um incentivo para que o candidato eleito por uma sigla saia dela para formar outra (MAINWARING, 1991).

Mainwaring (1995) utiliza a migração parlamentar como parâmetro para medir o grau de disciplina dos partidos e a organização interna dos mesmos. A maior parte das siglas é classificada pelo autor como vagamente organizada e com débeis compromissos programáticos. Possuem o menor grau de disciplina e de compromisso programático.

Melo (2000) analisa a magnitude da migração partidária no interior da Câmara dos Deputados no período 1985-1999. A migração parlamentar no cenário nacional pós-1985 não encontra paralelo em nenhuma outra democracia, nem quando se compara com a experiência democrática do período 1945-64 (MELO, 2000). Os dois períodos de democracia competitiva no Brasil (1946-64 e pós-1985) não estabeleceram nenhuma punição legal aos políticos que trocassem de partido. Apesar disso, houve uma alta taxa de fidelidade das lideranças aos partidos durante a República de 1946 (NICOLAU, 1996).

As mudanças de partido realizadas pelos legisladores durante o exercício do mandato ocorrem de forma sistemática a partir da década de 1980. Em média, 30% dos deputados federais mudaram de partido pelo menos uma vez durante o exercício do mandato no período 1985-99 (MELO, 2000).

Conforme Melo (2000), as migrações partidárias constituem um indicador dos vínculos entre os partidos e seus membros no Congresso. Partidos que perdem um alto percentual da bancada eleita a cada legislatura não deveriam ser tratados como organizações coesas. Nesse caso, o partido parece apenas um instrumento para a obtenção do assento legislativo. Isto configura uma situação de laços débeis dos mandatários com o partido. A migração parlamentar manifesta a fragilidade dos partidos enquanto organização (MELO, 2000). Nicolau (1996) vê a intensa troca de legenda como um sinal da pouca institucionalização dos partidos brasileiros.

Conforme Nicolau (1996), um grande número de *partidos anônimos* teve origem no período 1985-94 em função da flexibilidade da legislação – partidos com registro provisório podiam participar dos pleitos. Isto estimulou a iniciativa de cidadãos anônimos, cujas atividades políticas prévias eram inexistentes ou marginais. A maior parte destes *partidos anônimos* teve existência efêmera e não conseguiu obter representação na Câmara dos Deputados (NICOLAU, 1996).

De acordo com Mainwaring (1991), a expressão *partido de aluguel* é sintomática da fragilidade das agremiações no país. A origem do termo remonta ao período 1946-64 e descreve as siglas usadas apenas para disputar eleições. Depois de eleito, o mandatário muda de partido conforme a conveniência (MAINWARING, 1991). O acesso privilegiado aos meios de comunicação é um dos mais fortes estímulos à criação dos *partidos de aluguel* (KINZO, 1993).

Os estudos com foco na arena eleitoral também destacam a fragilidade dos partidos. Kinzo (2005) examina em que medida os partidos são efetivos no papel de orientar os cidadãos na decisão do voto. A autora constata a tendência declinante da preferência partidária entre os anos de 1989-2002, atingindo o percentual médio de 46% para todo o período. O valor é baixo tanto para os padrões internacionais quanto em comparação com as taxas observadas no Brasil nos últimos anos de regime democrático antes do golpe militar (KINZO, 2005).

Paiva, Braga e Pimentel Jr. (2007) exploraram as variáveis do ESEB 2002 e 2006 a fim de verificar em que medida os partidos políticos brasileiros têm sido instrumentos balizadores na formação da preferência eleitoral e na estruturação do voto. Os dados revelaram um declínio nos sentimentos positivos do eleitorado em relação aos partidos no período 2002-2006, expressando um descontentamento mais geral de parte considerável dos eleitores em relação à instituição partidária (PAIVA; BRAGA; PIMENTEL JR., 2007).

Paiva e Tarouco (2011) usaram o ESEB 2010 para verificar se a preferência partidária afeta a decisão do eleitor sobre o voto para deputado federal. A preferência partidária costuma ser pesquisada para avaliar a importância dos partidos, o enraizamento na sociedade e a capacidade de estruturar o voto. Um percentual bastante significativo dos entrevistados (52,4%) não manifestou preferência por qualquer partido.

A relação dos eleitores com os partidos brasileiros não é estreita. Dados do ESEB 2010, realizado logo após as eleições presidenciais de 2010, mostram que apenas cinco partidos detinham mais de 1% da preferência dos eleitores: PT (58%), PSDB (16,3%), PMDB (10,9 %), PV (7,3%) e DEM (1,6%). Tais partidos compuseram as três coligações presidenciais mais votadas no referido pleito.

Os resultados alcançados por Paiva e Tarouco (2011) atestam a tendência declinante da identificação partidária e a ineficiência dos partidos como fator de estruturação do voto. A escolha do candidato a deputado federal não acompanha a declaração de preferência manifestada por algum partido. Além disso, a possibilidade do voto de legenda não é usada de forma frequente. O quadro geral apoia o diagnóstico de indiferença, desconfiança e ausência de enraizamento dos partidos no eleitorado (PAIVA; TAROUCO, 2011).

A visão pessimista não abarcou todos os partidos indistintamente. Algumas agremiações, principalmente aquelas situadas à esquerda do espectro ideológico, foram concebidas como exceções a esse quadro de debilidade organizacional. O caráter de exceção está atrelado, dentre outros aspectos, ao comportamento disciplinado das bancadas parlamentares, origem fora da órbita do Estado e menor migração parlamentar.

Mainwaring (1995) classifica alguns partidos de esquerda (PT, PPS e PC do B) como programáticos e disciplinados na arena parlamentar. Algumas siglas de centro-direita (PDT e PSDB) e outra de esquerda (PSB) são concebidas pelo autor como moderadas nos quesitos de disciplina e compromisso programático. A disciplina das bancadas decorre do fato de alguns partidos disporem de mecanismos que obrigam os representantes a seguirem a liderança partidária em votações-chave (MAINWARING, 1995).

O PT aparece na literatura acadêmica como a principal exceção ao quadro partidário formado após o bipartidarismo do regime militar (KINZO, 1993; LAMOUNIER; MENEGUELLO, 1986; KECK, 1991; MENEGUELLO, 1989; COUTO, 1995). Os setores à frente da constituição da sigla e a estreita atuação junto aos movimentos sociais particularizaram a agremiação.

O PCB também ganhou destaque, apesar do largo espaço de tempo na clandestinidade. Entre o ano de nascimento da sigla (1922) até a legalização definitiva (1985), tal sigla

experimentou menos de três anos e meio de atuação na legalidade. Conforme Brandão (1997), o PCB teve origem fora do Estado a partir da junção de sindicalistas e intelectuais sem prévia experiência parlamentar ou partidária. Durante o período 1945-64, a sigla foi o agrupamento que mais se aproximou da concepção de partido moderno – capaz de promover uma articulação entre estrutura organizacional e programa (BRANDÃO, 1997).

Tomando como referência o quadro de relações com a sociedade, as particularidades da gênese e desenvolvimento dos partidos em território nacional desfavorecem a formulação de uma concepção positiva destas instituições. Ao invés da esfera societal, é o Estado quem aparece como mecanismo central condicionador da formação e atuação dos partidos. Uma estrutura estatal centralizada emergiu antes do sistema partidário, dificultando a institucionalização dos partidos (SOUZA, 1983). Nesse cenário, qualquer análise realista dos partidos brasileiros não pode negligenciar o ângulo das relações privilegiadas que as agremiações estabelecem com o Estado (RIBEIRO, 2008).

4.3 VISÃO OTIMISTA SOBRE OS PARTIDOS

O debate sobre o “declínio dos partidos” foi reajustado durante a década de 1990. Uma série de mudanças sociais, culturais e políticas propiciaram o afastamento dos partidos em relação à sociedade e facilitaram a “*anchoring of parties within the state*” (KATZ; MAIR, 1997). Concomitante a esse processo, os partidos fortaleceram a ação governativa e declinaram na ação representativa (MAIR, 2003).

O paradigma de análise das organizações partidárias passou a enfatizar variáveis de outra ordem. As conexões entre partido e sociedade cederam espaço para uma perspectiva de análise cujo foco residia nos nexos com o Estado. A ponto da relação entre partido e Estado “*has become more important in contemporary analyses of democracy and party government*” (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014).

Anteriormente preteridas ou vistas de maneira secundária nos estudos acerca dos partidos, a atuação destas organizações nas arenas governamentais – Executivo e Legislativo – ganha destaque nessa nova vertente de análise. O fortalecimento das funções governativas põe em evidência uma visão mais otimista do papel desempenhado pelos partidos, conforme se nota na literatura desenvolvida mais recentemente.

As proposições de Limongi (2006) se inserem numa perspectiva de que o comportamento dos partidos é disciplinado e as decisões da Câmara dos Deputados são previsíveis. Limongi (2006) argumenta que o Poder Executivo brasileiro dispõe de “sólido e consistente apoio partidário” na arena legislativa. Para Limongi (2006), as coalizões em torno do Executivo são regidas pelo princípio partidário. As matérias do Executivo submetidas ao Legislativo são, em geral, aprovadas porque o governo “conta com o apoio sólido de uma coalizão partidária”. Nas palavras do próprio autor:

(...) estamos diante de negociações partidárias, levados a cabo pelas lideranças dos partidos que formam a base do governo. Dissensões na base são raras, como indicam os poucos casos em que a coalizão se divide. Dito de maneira inversa: nada indica que o sucesso do Executivo seja obtido caso a caso, matéria a matéria, com maiorias formadas a partir de negociações individuais (LIMONGI, 2006, p. 25).

A partir da análise das votações nominais realizadas na Câmara dos Deputados, Figueiredo e Limongi (2001) constataram que os parlamentares costumam seguir a orientação do líder da bancada. Conforme os autores, carece de fundamentação a ideia de que “sob [o] presidencialismo, todo e qualquer parlamentar tem uma e apenas uma estratégia dominante, a de agir irresponsavelmente e não cooperar com o Executivo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 09).

Figueiredo e Limongi (1995) foram pioneiros nos estudos acerca da disciplina partidária na Câmara dos Deputados. Em contraposição à visão predominante da época, os autores constataram que os partidos atuam de maneira disciplinada no Legislativo: nove em cada dez deputados seguiam a orientação do líder partidário nas votações. O plenário é altamente previsível. O Executivo raramente é derrotado depois que consegue o apoio formal da maioria (LIMONGI, 2010).

Limongi e Figueiredo (1995) constataram um padrão de coalizões partidárias consistente com a disposição dos partidos em um *continuum* ideológico. A partir da análise de como os líderes partidários encaminham os votos da bancada na Câmara dos Deputados no período 1989-1994, os autores classificaram os sete maiores partidos em três blocos ideológicos: direita (PDS/PPR, PFL e PTB), centro (PMDB e PSDB) e esquerda (PDT e PT).

Em 73,8% dos casos, os líderes dos três partidos de direita encaminharam votos de maneira similar. Nos dois partidos de centro, os encaminhamentos similares chegaram a 64,3%. Nos dois partidos de esquerda, esse patamar é de 71,5%. O comportamento dos pequenos partidos segue na mesma direção. São raras as oportunidades em que um pequeno partido se desvia do voto dominante do grupo ideológico do qual ele faz parte. Só se dividem

quando também há divisão entre os grandes partidos do mesmo bloco (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1995).

Neiva (2011) analisa as votações nominais ocorridas entre 1989 a 2009 no Senado a fim de verificar o grau de disciplina dos partidos em comparação com a Câmara. Os dez maiores partidos, selecionados pelo percentual de votos que deram no plenário em todo o período, são examinados: PMDB, PFL/DEM, PSDB, PT, PTB, PDT, PPB, PSB, PPS e PPR. Em conjunto, eles somaram 94,1% dos votos dados no Senado e 84,7%, na Câmara (NEIVA, 2011).

Conforme o autor, a disciplina parlamentar é um importante indicador da força dos partidos e de como interagem com o Poder Executivo. Assim como na Câmara, os partidos no Senado apresentaram uma alta taxa de disciplina. Numa votação qualquer, a probabilidade de um senador seguir a orientação do líder partidário é de 87,7%. Na Câmara, o patamar é de 89,4%. A disciplina é alta em todo o espectro ideológico, mesmo com as mudanças de presidentes com diferentes inclinações ideológicas no exercício do poder (NEIVA, 2011).

O suposto papel que o governador exerce sobre o voto dos parlamentares federais não encontrou respaldo no âmbito dos estudos legislativos. Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) analisam as votações nominais ocorridas na Câmara dos Deputados no período 1988-2006 a fim de examinar a influência do poder estadual sobre o comportamento dos legisladores individuais e das bancadas estaduais.

A importância dos governadores no sistema político brasileiro é notória, tendo em vista a estrutura federativa do país desde a Constituição de 1891 e os distritos eleitorais para a composição da Câmara dos Deputados serem definidos pelas fronteiras dos próprios estados. Contudo, os resultados encontrados por Cheibub, Figueiredo e Limongi (2009) não identificaram indícios de que os governadores exercem mais pressão sobre os legisladores do que os partidos políticos e o governo nacional.

Os resultados apontam na seguinte direção: independentemente da posição partidária dos governadores – se aliados ou de oposição ao governo federal –, os parlamentares pertencentes aos partidos da coalizão de governo tendem a votar em favor do Poder Executivo nacional. A filiação partidária afeta significativamente o comportamento dos legisladores, tanto no plano individual quanto nas bancadas estaduais. O legislador individual que não seguir a orientação partidária pode ter o acesso à cota de patronagem ou de influência política negada pelo líder da bancada (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

Neiva e Soares (2010) procuram identificar se a votação dos senadores no plenário no período 1989-2008 recebe algum tipo de influência dos governadores de seus respectivos

estados. Os resultados alcançados pelos autores não confirmam a influência decisiva do governador, mesmo nas matérias de natureza federativa. A coalizão de partidos governantes desponta como a variável mais importante na decisão de voto dos senadores. O fato de o governador ser de um partido de oposição não faz com que os senadores votem contrariamente ao governo. O mecanismo agregador das decisões tomadas no Senado parece girar em torno do Poder Executivo (NEIVA; SOARES, 2010).

Com base na análise de algumas votações no Congresso Constituinte (1988) e em pesquisa junto aos deputados estaduais, Kinzo (1993) identifica perfis político-ideológicos diferenciados entre as bancadas parlamentares dos principais partidos – PMDB, PFL, PSDB, PPR, PT, PDT e PTB. Ao invés de polarização, percebe-se uma gradação de posições definidas no espectro ideológico. Os partidos tomavam posições diferenciadas com razoável grau de continuidade, indicando uma possível fixação de perfis (KINZO, 1993).

Meneguello (1998) aborda a importância dos partidos brasileiros para a formação e o desenvolvimento dos governos nacionais no período 1985-1997. A autora destaca três apontamentos: 1) as coalizões governamentais foram constituídas pelas maiores agremiações no Congresso Nacional e caracterizadas por um grau significativo de coerência ideológica; 2) as coalizões são orientadas pela lógica partidária-parlamentar, em que a participação dos partidos no governo é proporcional ao tamanho da bancada congressual; 3) predominou a composição partidária dos ministérios no período, com 68,5% das pastas sob controle das siglas.

Meneguello (1998) nota o funcionamento de uma dinâmica circular entre as arenas eleitoral, governamental e parlamentar. A participação dos partidos no governo gera recursos para a disputa eleitoral. Os resultados alcançados na arena eleitoral se refletem, dentre outros aspectos, nos parlamentares eleitos. Quanto maior o tamanho da bancada eleita, maior a relevância do partido nas negociações para compor a coalizão de governo. Esse círculo virtuoso potencializa a capacidade de representação dos partidos e incrementa os recursos organizacionais (MENEGUELLO, 1998).

De acordo com a autora, as motivações dos partidos para participar dos governos não constituem meras negociações fisiológicas por cargos. O que está em jogo é uma dinâmica na qual a obtenção de cargos (ministérios) viabiliza a realização das políticas partidárias (MENEGUELLO, 1998).

No período 1990-2007, a composição dos ministérios por quadros filiados a partidos correspondeu a 73% (BRAGA, 2010). Alguns partidos detiveram um controle regular sobre ministérios específicos. É o caso de PMDB e o PFL em ministérios das áreas social e

econômica. Juntos, as duas siglas estiveram à frente de 73% dos ministérios econômicos e 86% dos ministérios sociais no período 1985-1997 (MENEGUELLO, 1998).

Em conjunturas específicas, o controle sobre as pastas econômicas deu aos partidos o acesso a um conjunto valioso de recursos políticos com claro impacto sobre a arena eleitoral. Meneguello (1998) cita como exemplo o sucesso eleitoral do PMDB em 1986 durante a execução do Plano Cruzado. A sigla venceu em 22 (num total de 23 em disputa) dos governos estaduais e teve o crescimento da bancada parlamentar – de 201 para 260 deputados federais e de 23 para 44 senadores. Após o êxito do Plano Real no governo Itamar Franco, o PSDB obteve a vitória nas eleições presidenciais de 1994. Além de vencer em cinco governos estaduais e a bancada na Câmara crescer de 44 para 62 deputados federais (MENEGUELLO, 1998).

As conclusões da autora são otimistas quanto ao desempenho dos partidos: são agentes centrais do funcionamento dos governos do período. A significativa centralidade das agremiações nos processos políticos indica passos importantes no sentido da consolidação. Os governos necessitam de base partidária-parlamentar para se sustentar. A autonomia da Presidência da República encontra limites importantes na força dos partidos no Congresso (MENEGUELLO, 1998).

Limongi e Cortez (2010) identificam uma atuação coordenada dos partidos na oferta de candidaturas ao pleito presidencial e aos governos estaduais. O lançamento de candidaturas nos dois planos é uma decisão interdependente, na qual os partidos podem optar pela retirada da candidatura em uma disputa para obter apoio em outra. O alto custo de lançar candidatura própria nas eleições presidenciais desestimula a participação de eventuais desafiantes. Para as agremiações menores, pode ser mais vantajoso negociar a troca de apoio ao invés de se arriscar numa candidatura própria (LIMONGI; CORTEZ, 2010).

Segundo Limongi e Cortez (2010), a coordenação das estratégias partidárias desembocou numa redução da oferta de candidatos nas eleições para Presidência da República e governos estaduais. Assim como no pleito presidencial, as disputas pelos governos estaduais tornaram-se polarizadas em torno de PT e PSDB. As duas siglas lideram blocos nos estados, de forma que o enfrentamento entre membros de um mesmo bloco constitui a exceção. Em geral, a disputa nos estados gira em torno dos representantes diretos dos dois blocos ou através de uma aliança circunstancial com o PMDB (LIMONGI; CORTEZ, 2010).

De acordo com Limongi e Cortez (2010), o bloco PT-PSB concorre com o PSDB-DEM. O PMDB é o único partido com força suficiente para competir com os dois blocos. Esses cinco partidos – PT, PSDB, PMDB, PSB e DEM – se apresentam como opções

relevantes nas disputas pelos governos estaduais. Os demais partidos são forças auxiliares que se juntam a um dos lados em disputas específicas. Nas últimas eleições, os demais partidos só lançaram candidatos viáveis em alguns poucos estados de menor expressão (LIMONGI; CORTEZ, 2010).

Guarnieri (2011) analisa os mecanismos de tomada de decisão no interior de sete partidos – PP/PDS, PMDB, PTB, PDT, PT, PSDB e DEM/PFL – a fim de identificar diferenças quanto ao grau de controle das lideranças sobre a organização. A legislação partidária concede à liderança o absoluto controle sobre a formação das listas para a escolha de dirigentes no caso do partido estar organizado em comissão provisória. O vértice do partido nomeia as comissões provisórias dos níveis inferiores. A liderança nacional dispõe de grande controle quando as comissões provisórias formam parte significativa dos órgãos partidários (GUARNIERI, 2011).

Guarnieri (2011) utiliza a proporção de comissões provisórias como *proxy* para definir o grau de centralização no interior do partido. Quanto mais comissões provisórias, maior o controle que as lideranças dispõem sobre as decisões partidárias. Nesta perspectiva, partido forte é aquele no qual a direção partidária controla as decisões internas de participação nas arenas eleitoral e decisória. O autor considera o controle das lideranças sobre as convenções partidárias, pois é quando o partido toma as decisões de lançar candidatos ou coligar-se.

Conforme o número de comissões provisórias, o autor classifica os partidos em três tipos. 1) Partidos poliárquicos organizados (PT e PMDB), com um quarto ou menos de comissões provisórias. 2) Partidos oligárquicos de organização mista (PSDB, PDT e DEM), nos quais o número de comissões provisórias se aproxima do número de diretórios permanentes. 3) Partidos monocráticos pouco organizados (PTB e PP), com mais de dois terços de comissões provisórias (GUARNIERI, 2011).

As lideranças nos partidos poliárquicos têm maiores dificuldades em controlar as decisões internas, dependendo de mais barganha e negociação. Os líderes dos partidos monocráticos e oligárquicos detêm um controle maior dos processos decisórios de seleção de candidatos e participação nas disputas eleitorais, cabendo a um pequeno grupo a tomada de decisões (GUARNIERI, 2011).

Dado o número de filiados, os sete partidos analisados possuem mais comissões provisórias do que o esperado. Essa estrutura precária permite à liderança nacional um maior controle sobre as convenções e, conseqüentemente, sobre as decisões partidárias. Tomando a centralização do controle das decisões internas como parâmetro, Guarnieri (2011) considera os partidos brasileiros como organizações fortes.

Tarouco (2010) investiga a institucionalização dos partidos conforme o critério da persistência no tempo em eleições nacionais. As abordagens sobre institucionalização de partidos levam em conta, primordialmente, a trajetória da organização e o aspecto da estabilidade. Três aspectos da participação do partido nos pleitos nacionais são mobilizados para atender ao critério de institucionalização: 1) organização competitiva, 2) apresentação de candidatos e 3) permanência na competição por sucessivos pleitos (TAROUCO, 2010).

Operacionalmente, a autora observa quantos partidos obtiveram votos em mais de três eleições para a Câmara dos Deputados entre 1982 e 2006. Do total de siglas analisadas (29), vinte delas atenderam aos critérios de institucionalização e outras nove podem ser consideradas como efêmeras. Nas eleições de 2006, os vinte partidos institucionalizados concentraram 96,6% dos votos para deputado federal e 98,10% dos assentos na Câmara. Nas eleições para os legislativos estaduais, mais da metade (13) dos partidos institucionalizados obteve votos para deputado estadual em todas as unidades da federação. O eleitorado costuma votar muito mais em partidos que persistem no tempo do que em partidos muito novos (TAROUCO, 2010).

Conforme Tarouco (2010), o cenário político nacional abriga um grande grupo de partidos que persistem no tempo e recebem votos em eleições nacionais de forma regular há mais de 20 anos. Mesmo não servindo de referência central para orientar as escolhas do eleitorado e sem dispor de laços fortes com a sociedade, os partidos podem se desenvolver e estabilizar (TAROUCO, 2010).

Braga (2010) também busca verificar o grau de institucionalização dos partidos brasileiros, operacionalizando de forma distinta os critérios utilizados por Tarouco (2010). A organização competitiva é medida de acordo com a faixa de votos obtidos nos pleitos para a Presidência da República e Câmara dos Deputados. Nas disputas para a Presidência da República, apenas PSDB e PT aparecem como *altamente competitivos* – alcançaram mais de uma vez votações acima de 30% dos votos nacionais. Quatro agremiações (PDT, PPS, PSB e PSOL) apresentam um *médio grau de competitividade*. Os demais partidos não são competitivos (BRAGA, 2010).

Nas disputas para a Câmara dos Deputados, a elevação da fragmentação partidária durante a década de 1990 dificultou a concentração de patamares elevados de votos. A partir do pleito de 1998, as agremiações com melhor desempenho alcançaram apenas a faixa de 10% a 20% dos votos nacionais – equivalendo a um *médio grau de competitividade*. Ao fim do período examinado, apenas quatro partidos (PT, PSDB, PFL e PMDB) se mantiveram com votações estáveis nesse patamar (BRAGA, 2010).

Os outros dois critérios – apresentação de candidatos e permanência dos partidos nas sucessivas eleições – foram agregados pela autora. Quanto maior o número de pleitos em que o partido participou com candidatos próprios nas disputas para a Presidência da República e Câmara dos Deputados, mais institucionalizada será a organização partidária. Nos pleitos presidenciais, os partidos mais institucionalizados são PSDB e o PT. Apenas esses dois concorreram com candidatos próprios em todos os pleitos realizados. Os demais apresentaram candidatos em, no máximo, três pleitos (BRAGA, 2010).

Nas eleições para a Câmara dos Deputados, os partidos mais institucionalizados são: PP, PDT, PT, PMDB, PTB, PFL/DEM, PSDB, PSB, PL/PR, PPS e PC do B. Apresentaram candidatos em todos os pleitos realizados desde a organização da estrutura partidária. Os demais partidos tiveram uma participação mais efêmera, variando de 1 a 4 vezes o número de pleitos nos quais apresentaram candidatos (BRAGA, 2010).

Conforme Braga (2010), o exame dos dados agregou evidências da institucionalização dos atores partidários. O padrão bipartidário no pleito para o Executivo nacional constitui um indicador de estabilidade do comportamento das principais elites políticas. Mesmo nos pleitos legislativos para a Câmara, verifica-se que um número bem menor de partidos tem conseguido de fato se manter na estrutura de competição no período 1982-2006 (BRAGA, 2010).

Alguns estudos passaram a matizar a ideia de que a migração parlamentar constitui um reflexo da fragilidade dos partidos brasileiros. Freitas (2012) analisa as trocas de legenda na Câmara dos Deputados no período 1987-2009 a fim de entender como os partidos políticos se utilizam deste recurso para aumentar o próprio poder nas arenas parlamentar e eleitoral.

Ao invés de buscar as eventuais vantagens que o parlamentar pode obter na troca de sigla, a autora examina os ganhos associados ao partido. Os partidos políticos estimulam a migração partidária na busca por expandir três tipos de recursos: 1) cargos no Legislativo, 2) tempo no horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) e 3) votos em regiões nas quais teve baixo desempenho (FREITAS, 2012).

Conforme Freitas (2012), a legislação eleitoral e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados produzem incentivos para a migração parlamentar. Cerca de 70% das trocas de legenda no período 1995-2007 ocorreram nos períodos pré-eleitorais e pré-distribuição dos cargos em comissões. Os dois períodos são decisivos para os partidos políticos, pois é quando se define a distribuição de cargos no Parlamento e o tempo no horário gratuito de propaganda eleitoral. Ambos os recursos são distribuídos conforme o tamanho das bancadas parlamentares em datas definidas (FREITAS, 2012).

Na Câmara, a força dos líderes partidários é proporcional ao número de parlamentares componentes da bancada. A distribuição de cargos na Mesa Diretora e nas comissões parlamentares também leva em consideração as bancadas. Nesse sentido, o tamanho das bancadas congressuais é definidor da capacidade de ação dos partidos políticos no Legislativo. Quanto maior o número de deputados do partido, maior será o acesso que a legenda terá sobre os recursos de funcionamento da Câmara (FREITAS, 2012).

Os partidos também obtêm ganhos na arena eleitoral quando recebem um parlamentar, pois este traz consigo os votos dos eleitores fiéis. Segundo Freitas (2012), 44% dos deputados federais migrantes no período 1995-2007 foram para partidos que não haviam elegido sequer um parlamentar na eleição anterior no seu estado de origem. Isto seria um indício de que os partidos políticos aliciam parlamentares em distritos nos quais tiveram um baixo desempenho eleitoral. A migração parlamentar aparece como parte da estratégia dos partidos políticos para expandirem seu eleitorado (FREITAS, 2012).

Os parlamentares migram em busca de partidos que possam fornecer mais benefícios para a carreira política. Embora a autora considere que as trocas de sigla sejam realizadas com vistas a maximizar as chances de sucesso do parlamentar na carreira política, os benefícios são indiretos e apropriáveis apenas através dos partidos. Ao invés de expressar a fragilidade partidária, a migração parlamentar constitui uma “forma diferente” que os partidos encontraram para se organizar (FREITAS, 2012).

Schmitt (1999) pesquisa a relação entre migração partidária e reeleição dos parlamentares com base na 49ª legislatura da Câmara dos Deputados (1991-1995). O autor busca verificar até que ponto a chance de um parlamentar ser reeleito é influenciada pela fidelidade à legenda partidária pela qual se elegeu. Desta legislatura, 351 deputados federais (69,8%) disputaram a reeleição nas eleições parlamentares de 1994. O contingente de reeleitos foi de 62,1% (SCHMITT, 1999).

A estratégia migratória, embora garanta liberdade para o parlamentar escolher o partido que lhe oferece melhores condições de disputar a próxima eleição, não se mostrou bem sucedida do ponto de vista dos resultados eleitorais. São favorecidos os que permaneceram fiéis à legenda pela qual foi eleito, conforme se nota na taxa de reeleição dos não-migrantes (65,8%) e migrantes (54,7%) na 49ª legislatura. Entre os deputados migrantes, o desempenho eleitoral é ainda menor quando envolve partidos de distintas orientações ideológicas. A taxa de reeleição para migrantes entre partidos de blocos ideológicos distintos foi de 50%, enquanto para os migrantes entre partidos do mesmo bloco ideológico figurou em 57% (SCHMITT, 1999).

4.4 PT: CARACTERÍSTICAS DE ORIGEM

O PT desponta como caso singular no sistema partidário brasileiro. O forte vínculo com organizações da sociedade, a recorrente liderança nas pesquisas de preferência partidária, a coesão da bancada parlamentar, a origem com conteúdo programático classista e outros aspectos contribuem para diferenciar a sigla das demais organizações. Para Rodrigues (2009), a novidade representada pelo PT vai além de “outros modelos partidários que vigoram ou vigoraram fora do Brasil”.

As singularidades chamaram a atenção da comunidade acadêmica, a ponto da agremiação constituir a organização partidária brasileira mais estudada por pesquisadores nacionais e estrangeiros. O rol de investigações sobre o Partido é grande de tal modo que alguns pesquisadores sistematizaram as contribuições em pelo menos quatro eixos.

Leal (2005), por exemplo, apresenta quatro conjuntos temáticos orientadores dos estudos: (1) trabalhos produzidos acerca das origens do Partido, ressaltando os aspectos positivos da especificidade desta agremiação; (2) a “segunda onda temática” tratou de avaliar os primeiros governos petistas, com todos os desafios e dilemas que cresciam à medida que o Partido conquistava maior relevância eleitoral e institucional; (3) dilemas internos decorrentes da maior inserção institucional e a conseqüente crise de identidade; (4) textos que denunciam a “degeneração” do projeto petista à medida que a sigla assumiu crescentes parcelas de poder.

Ribeiro (2008) também destaca quatro enfoques nos estudos acerca dos petistas. Enfoque (1) - *Fundação e expansão inicial*: enfatizam a novidade representada pelo PT, privilegiando os anos iniciais de organização da legenda e a confluência de diversos atores políticos na sua construção. Enfoque (2) - *Governar e legislar*: privilegiava as relações entre o Partido e a institucionalidade. As lógicas de partido-movimento e partido-governo, assim como os conceitos weberianos de “ética da convicção” e “ética da responsabilidade” estavam implícitos nos trabalhos desse enfoque. Enfoque (3) - *Transformação*: os processos de transformação decorrentes da crescente inserção nas esferas estatais. A literatura deste enfoque apresentou um viés fortemente normativo, confundindo transformação com degeneração. Enfoque (4) - *Organizacional*: abordagem organizacional do Partido nas distintas esferas – nacional, regional e local.

Amaral (2010) também segue a linha de classificar os trabalhos pertinentes em quatro enfoques temáticos. (1º) *Fundação e Consolidação do PT*: tratou da fundação e origem do PT. Os trabalhos apresentaram a característica de apontar o Partido como uma novidade na política brasileira. (2º) *O PT no Executivo e no Legislativo*: analisar como o Partido se comportou diante da maior inserção nas esferas executiva e legislativa. Este enfoque despontou a partir do crescimento institucional do PT nas décadas de 1980 e 1990. (3º) *As Transformações do PT*: explicar as transformações partidárias no âmbito ideológico-programático, organizacional e funcional. O foco temporal de análise recai especialmente sobre as transformações iniciadas na segunda metade da década de 1990. (4º) *O PT durante o Governo Lula*: compreender os efeitos da primeira experiência à frente do Poder Executivo federal sobre o Partido.

O enfoque organizacional é o que mais interessa para os propósitos desta investigação. Neste enfoque, somente quatro pesquisas foram realizadas com olhar para a esfera nacional da sigla: Meneguello (1989), Keck (1991), Ribeiro (2008) e Amaral (2010). Nota-se uma distância de 18 anos entre a publicação dos trabalhos pioneiros – Meneguello (1989) e Keck (1991) – e as publicações posteriores – Ribeiro (2008) e Amaral (2010). Neste intervalo de quase duas décadas os pesquisadores foram guiados por outras preocupações.

Inseridos na temática da fundação do PT, os trabalhos de Meneguello (1989) e Keck (1991) têm em comum uma perspectiva mais voltada para observar a relação entre partido e sociedade. As pesquisas de Ribeiro (2008) e Amaral (2010), realizadas durante a primeira experiência da sigla à frente do Poder Executivo federal, inserem o Estado na discussão com as outras duas esferas.

A importância de se retomar o período de origem e formação do PT reside no pressuposto de que o “modelo originário” diz muito sobre a trajetória da instituição e as formas de atuação desta nos diferentes ambientes organizacionais. Segundo Couto (1995, p. 54), considerar a gênese dos partidos políticos “como um parâmetro para a análise dessas instituições é um procedimento recorrente na literatura de ciências sociais”.

O exemplo mais ilustre desse procedimento talvez seja o caso da dicotomia estabelecida por Duverger (1970), fazendo a distinção entre os partidos de criação interna e partidos de criação externa ao Parlamento. A partir dessa gênese vinculada ou desvinculada ao Parlamento, Duverger examina a trajetória do partido político sem perder de vista o “modelo originário” – origem e formação do partido. Panebianco (2005) reforça essa postura teórica de recorrer ao exame da formação partidária. Na perspectiva do autor, os traços que

marcaram a origem do partido podem exercer de fato uma influência sobre as características organizativas mesmo depois de décadas de existência da instituição (PANEBIANCO, 2005).

A investigação de Meneguello (1989) sobre a formação do PT no período 1979-82 atestou uma série de fatores que faziam desta sigla a primeira agremiação de massas criada no Brasil. A autora se apóia no modelo teórico de Duverger (1970) para verificar a dimensão da “novidade petista” diante de três aspectos: origem, organização e proposta política. Meneguello (1989) nos apresenta as seguintes considerações:

Nesse sentido, segundo a concepção de Duverger, *a novidade do PT é ter sido, sob o aspecto organizacional, o primeiro partido de massas criado no Brasil*: o PT é um partido de origem externa, extraparlamentar, de caráter societário; apresenta uma proposta definida de inserção da classe trabalhadora no sistema político; sua estrutura interna fundamenta-se em núcleos de base, órgãos básicos de trabalho e integração partidária; seu funcionamento interno define-se pela intensa articulação entre os órgãos estabelecidos de forma hierárquica. Quanto à participação, o PT define-se, em certo sentido, pela idéia “integralista” de partido: visa uma profunda integração com seus membros através de atividades políticas e tarefas de organização permanentes, fora dos períodos eleitorais (reuniões, debates, festas, contribuições financeiras periódicas eleitorais, edição de boletins e jornal etc.). Finalmente, quanto à ação política, o PT confere bem menos importância à atividade eleitoral e parlamentar do que os demais partidos, priorizando os laços com os movimentos sociais (grifos da autora) (MENEGUELLO, 1989, p. 36).

A “novidade” representada pelo surgimento do PT também foi notada por Keck (1991). Assim como Meneguello (1989), a brasilianista salientou as especificidades desta sigla diante dos demais partidos políticos brasileiros. A partir de um enfoque histórico-institucional, a autora investigou as origens e os anos de formação do PT até as eleições presidenciais de 1989. Como resultado, a autora destacou o fato do PT ser uma instituição diferenciada no país em função de três razões:

(...) primeira, porque ele se propôs a ser um partido que expressava os interesses dos trabalhadores e dos pobres na esfera política; segunda, porque procurou ser um partido internamente democrático; e, por fim, porque queria representar todos os seus membros e reponsabilizar-se perante eles pelos seus atos. Todos esses conceitos evoluíram muito desde sua fundação, mas permaneceram elementos centrais na identidade do partido e são justamente o que faz dele uma inovação (KECK, 1991, p. 271).

Para além das especificidades que envolvem o processo de nascimento de cada partido, Panebianco (2005) ressalta três fatores relevantes na definição do modelo originário: 1) a forma como a organização é estruturada no território; 2) a presença de uma instituição externa “patrocinadora” e 3) a presença ou ausência de uma liderança carismática. Dessa

maneira, é possível identificar as principais uniformidades e/ou diferenças nos modelos originários das diversas organizações (PANEBIANCO, 2005).

Gestado inicialmente no estado de São Paulo, alguns grupos conseguem imprimir uma marca mais incisiva ao Partido no período formativo. Destacam-se na fase constitutiva os representantes do “novo sindicalismo”; grupos progressistas da Igreja católica; setores da intelectualidade, incluindo professores universitários, artistas, estudantes, etc; organizações remanescentes da luta contra a ditadura militar e parlamentares egressos do MDB. Esses grupos agregaram ao PT uma mescla de orientações: movimentismo, caráter extra-estatal, participacionismo e *ethos* revolucionário (COUTO, 1995).

No primeiro momento, a sigla ficou sob a liderança dos “novos sindicalistas” do ABCD paulista – região formada pelas cidades de Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul e Diadema. Esta região concentrava as empresas automobilísticas multinacionais instaladas desde a década de 1950. Com cerca de 1,5 milhões de habitantes, o ABCD era conhecido como a “*Detroit* brasileira” (SINGER, 2001).

Dentre os nomes de maior visibilidade no novo sindicalismo, destaca-se a figura de Luiz Inácio Lula da Silva. O papel de Lula no movimento sindical e na formação do PT é enfatizado por Keck:

Lula não era o único líder envolvido na criação do PT que gozava de credibilidade nacional. (...) Entretanto, Lula foi a figura-chave para a criação do PT. Como primeiro líder operário responsável pelo desencadeamento de campanhas e greves que aumentaram o poder de todo o movimento sindical brasileiro, sua voz era a que se fazia necessário ouvir para dar legitimidade à formação de um partido (KECK, 1991, p. 94-95).

A liderança dos sindicalistas na fase constitutiva pode ser atestada nos números da Comissão Diretora Nacional Provisória (1979). Dos dezessete membros da Comissão, doze eram sindicalistas (70%). Deste grupo sindical, havia dois professores e um bancário. Os demais eram provenientes de sindicatos de trabalhadores manuais. Constava nesse órgão apenas um parlamentar (o deputado federal Edson Khair).

Os sindicalistas continuaram majoritários nas Comissões instituídas em 1980. A Comissão Nacional Provisória eleita em janeiro de 1980 tinha doze membros, dos quais nove eram lideranças sindicais. O número de parlamentares aumentou para três. Uma nova Comissão Nacional Provisória foi eleita com onze membros em junho de 1980, constando oito líderes sindicais e dois parlamentares. Na Comissão Executiva Nacional eleita em agosto

de 1981, havia nove líderes de origem sindical entre os dezesseis integrantes. Apenas um parlamentar.

Em relação à ocupação de cargos políticos, Ribeiro (2014a) identifica apenas duas modalidades de dirigentes nas comissões de origem do PT. Dos onze componentes da Comissão Nacional Provisória (junho/1980), 82% deles não possuíam histórico de cargos públicos (eletivos ou de confiança) e os demais constituíam mandatários eleitos (18%). A Executiva Nacional de 1981 continha a proporção de 21% de mandatários eleitos e 79% sem histórico de cargos (RIBEIRO, 2014a).

A princípio, somente dois parlamentares¹⁸ entraram na sigla em 1979 e participaram da fundação da legenda. No decorrer do ano de 1980, outros parlamentares egressos da *tendência popular* do MDB afluem para o PT. Ao todo, a agremiação recebeu a adesão de doze parlamentares¹⁹ – entre deputados estaduais, deputados federais e senadores – durante o primeiro ano de existência. Três deles saíram da sigla antes do pleito de 1982²⁰.

O grupo de parlamentares que aderiu ao PT durante o processo formativo contava com sete deputados estaduais, quatro deputados federais e um senador – todos oriundos do MDB. Representavam quatro estados (SP, RJ, GO e MS) de duas regiões (Sudeste e Centro-Oeste). Do total de doze legisladores, sete exerciam mandato por São Paulo.

Fora do eixo industrial do ABCD paulista, o “novo sindicalismo” de matriz operária não constituía um componente relevante nas demais unidades da federação. Em função disto, outros agrupamentos tomaram a dianteira da organização inicial do PT nas regiões menos industrializadas do país.

No Rio de Janeiro, foram os segmentos médios da sociedade organizados em associações sindicais, nas universidades e nos movimentos sociais urbanos (BRAGA, 2009). Em Goiás, destacam-se os grupos marxistas, intelectuais e movimentos de base da Igreja Católica (MIRANDA, 2004). No Rio Grande do Sul, a configuração de forças internas seguiu os moldes do ABCD paulista (FILOMENA, 2006). No Espírito Santo, os militantes provinham de movimentos estudantis, sindicais e Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) (SIMÕES; SILVA, 2011).

¹⁸ Edson Khair (RJ) e Antônio Carlos de Oliveira (MS) – ambos eram deputados federais pelo MDB.

¹⁹ Seis deputados estaduais de São Paulo: Eduardo Suplicy, Irma Passoni, Marco Aurélio Ribeiro, Geraldo Siqueira, João Batista Breda e Sérgio dos Santos. Um deputado estadual do Rio de Janeiro: José Eudes. Quatro deputados federais: Aírton Soares (SP), Édson Khair (RJ), Ademar Santillo (GO) e Antônio Carlos de Oliveira (MS). Um senador por Goiás: Henrique Santillo.

²⁰ O deputado federal Ademar Santillo (GO) e o senador Henrique Santillo (GO) permaneceram no PT por oito meses, retornando em seguida ao PMDB ainda no ano de 1980. O deputado federal Edson Khair (RJ) permaneceu no PT até 1981, filiando-se ao PTB em seguida.

No Maranhão, os principais agrupamentos fundadores da sigla foram os estudantes e o grupo do deputado Freitas Diniz (BORGES, 1998). No Ceará, ocorreu através de lideranças de esquerda que atuaram contra a ditadura militar (NAFALSKI; PESSOA JR., 2015). Na Paraíba, o processo é conduzido por movimentos da Igreja Católica e militantes oriundos de organizações de esquerda clandestinas (NUNES, 2003). Em Pernambuco, nota-se uma participação mais incisiva dos sindicatos de trabalhadores rurais (LEITE, 2007).

A presença da Igreja e do sindicalismo rural é notório na região Norte do país. No Acre, os sindicatos dos trabalhadores rurais, CEBs e intelectuais encabeçaram o movimento (FERNANDES, 1999). Em Rondônia, a criação da sigla decorre de sindicatos de trabalhadores rurais e das CEBs (CHIOVETTI, 2004). No Pará, aparecem os setores progressistas da Igreja católica, organizações e ex-militantes da esquerda revolucionária, sindicatos de trabalhadores rurais e sindicatos de Belém (PETIT, 1996).

Os parlamentares se viram como bloco minoritário diante de sindicalistas, representantes de movimentos sociais, setores da esquerda organizada e intelectuais. O Partido, nas suas origens, orientava-se bem mais por uma lógica societária extra-estatal do que pela atuação intra-institucional (COUTO, 1995). Essa preponderância da lógica de ação extra-estatal está vinculada aos seguintes fatores:

(1º) [os parlamentares] tiveram um peso menor nos primeiros momentos da agremiação em comparação às lideranças sindicais, dos movimentos e da esquerda organizada; (2º) desempenhavam um papel claramente subordinado a essas lideranças nos primeiros momentos do partido; (3º) ainda têm muitas dificuldades para uma atuação autônoma diante dessas lideranças (COUTO, 1995, p. 74).

Apesar do “peso menor” dos parlamentares, estes trouxeram para o PT um rol de recursos importantes para a legalização da sigla. Segundo Keck (1991), a maioria dos deputados petistas dedicou o máximo possível dos recursos provenientes do mandato ao trabalho partidário. Contribuíram também para a ampliação do eleitorado do PT, dado que os parlamentares não contavam com um apoio diretamente vinculado ao voto sindical (KECK, 1991).

Nesse processo de formação do PT, Rodrigues (2009) destaca o papel de duas instituições “sólidas” da sociedade brasileira: a Igreja Católica e a estrutura sindical oficial. Com relação ao papel da Igreja, Rodrigues (2009) se apoia em pesquisas direcionadas para as Pastorais e CEBs. No IV Encontro Intereclesial de Comunidades de Base (1981) em Itaiaci-SP, 66% dos representantes de grupos de base que participavam de algum partido estavam

vinculados ao PT. No V Encontro Intereclesial das Comunidades de Base (1983) em Canindé-CE, 67% dos representantes de CEBs atuavam no PT²¹.

No Encontro Nacional da Pastoral Operária (1983), 97% dos presentes manifestaram-se politicamente a favor do PT. Entre os 902 candidatos apoiados pelas pastorais e CEBs em todo o Brasil nas eleições de 1982, 67% eram candidatos do PT (GALLETTA, 1985). A sigla aparecia em primeiro lugar na preferência dos padres de paróquias de São Paulo nas eleições de 1982 (PIERUCCI, 1984).

As cartilhas de educação política lançadas pela Igreja em 1982 – cujas finalidades eram conscientizar os cristãos sobre o valor do voto e os candidatos – traziam uma visão extremamente positiva do PT. Dentre os cinco partidos em vigor no pleito de 1982, apenas o PT se enquadrava nos critérios adotados pela cartilha para ser escolhido pelos católicos (MACHADO, 2011). Por meio dessas cartilhas e do envolvimento dos agentes de pastoral com o PT, um número crescente de cristãos das CEBs ingressou na sigla (BARBOSA, 2007).

Movimentos sociais controlados ou influenciados pela Igreja Católica estiveram presentes desde os primeiros momentos de formação da sigla, ocupando espaço nas instâncias diretivas. Dos vinte membros da Executiva Nacional eleita em janeiro de 1988, a Igreja Católica contava com cinco representantes. Dois ligados à Comissão Santo Dias dos Direitos Humanos, dois da Pastoral Operária e um da Pastoral da Terra (RODRIGUES, 2009).

Rodrigues (2009) também destaca o peso dos sindicatos oficiais no processo de formação da sigla. Tais instituições constituíam organizações com certo poder de pressão e mobilização de massas. Os dirigentes sindicais ocupavam uma posição de destaque em função da condução de greves que desafiaram o regime militar e as multinacionais do setor automobilístico.

Segundo Rodrigues (2009), a estrutura sindical brasileira é subordinada ao Ministério do Trabalho. O modelo corporativo do qual os sindicatos oficiais fazem parte foi consolidado durante o Estado Novo, mantendo-se desde então com os mesmos mecanismos institucionais – unicidade sindical, modalidades de arrecadação compulsória, monopólio da representação profissional, enquadramento sindical, etc. A Constituição de 1988 reforçou o sindicalismo corporativo (RODRIGUES, 2009).

Conforme Rodrigues (2009), o peso do sindicalismo oficial na política brasileira se reflete no PT. Todas as lideranças sindicais que participaram ativamente da formação da sigla saíram de dentro do sindicalismo oficial. A influência das lideranças sindicais esteve

²¹ Os dados dos encontros em Itaici-SP e Canindé-CE provêm de Galletta (1985).

indissoluvelmente ligada às posições que detinham como diretores dos sindicatos oficiais (RODRIGUES, 2009).

A investigação de Sáez (2001) sobre a origem dos partidos latino-americanos apresenta resultados em conformidade com as proposições de Rodrigues (2009). A partir de um *survey* com membros de 62 agremiações distribuídas em dezoito países, Sáez (2001) examina o modelo originário com base na presença de variáveis como organização territorial, instituição patrocinadora e liderança carismática.

Organizações sociais com aporte de recursos materiais e/ou humanos aparecem de forma proeminente no momento de origem de apenas seis partidos latino-americanos. O PT é um deles, sendo receptor de apoio sindical. O apoio de uma organização social externa no momento de origem do partido consta para 80% dos petistas entrevistados (SÁEZ, 2001).

Esse suporte, contudo, não implica uma relação de subordinação do PT aos sindicatos. As regras de financiamento proibiam doações por parte de organizações e a legislação trabalhista proibia que os sindicatos mantivessem relações formais com os partidos. Para Keck (1991), estas restrições impediram que emergisse no PT um suporte financeiro típico de muitos partidos europeus de base operária.

No rol de partidos analisados por Sáez (2001), onze deles foram enquadrados como organizações cuja origem atende a interesses de uma liderança personalista. No Brasil, apenas o PDT de Brizola (SÁEZ, 2001). O PDT seria “o partido de Brizola”, mantendo-se unido essencialmente graças ao poder de ordem personalista do líder (KECK, 1991). A liderança incontestável de Lula na condução do PT não se sobrepõe ao trabalho coletivo e força dos diversos grupos internos da sigla.

Do ponto de vista territorial, o PT ficou inserido num pequeno grupo de partidos cujo processo de formação é estritamente regional. O peso do federalismo no Brasil, com subunidades bastante distintas em termos demográficos e econômicos, impacta na organização dos partidos. Dos sete partidos com caráter regional na pesquisa de Sáez (2001), três são provenientes do país. A maior parte dos petistas entrevistados (63,6 %) declarou que a organização nacional foi resultado da união de agrupamentos locais, caracterizando-se bem mais por um processo de difusão territorial (SÁEZ, 2001). Nesta perspectiva, o núcleo sindical do ABCD paulista não controlou o desenvolvimento do PT pelo território nacional.

Segundo Ribeiro (2008), a estruturação do PT nos moldes da penetração territorial só foi possível a partir da formação de uma coalizão dominante coesa em torno da tendência *Articulação* e, posteriormente, do Campo Majoritário. A fundação da CUT em 1983 também

contribuiu com o processo deliberado de expandir as seções locais da sigla, possibilitando a atração de elites sindicais de diversas regiões (RIBEIRO, 2008).

Dentre os seis partidos originados após o fim do bipartidarismo, o PT aparecia em quarto lugar em relação ao número de comissões provisórias registradas em outubro de 1980: PDS (3.066), PMDB (2.127), PP (869), PT (625), PDT (558) e PTB (334). As comissões do PT estavam distribuídas em treze estados (KECK, 1991). Em julho de 1981, o PT estava organizado em 22 estados. Constava em todos os estados de três regiões: Nordeste, Sudeste e Sul (SECCO, 2011). O PT foi o último dos partidos da época a solicitar o registro provisório – obteve em 11 de fevereiro de 1982 (KECK, 1991).

Após a concessão do registro provisório, a sigla tinha o prazo de um ano para se estruturar no território nacional. A legislação exigia a realização de convenções em pelo menos nove estados e em 20% dos Municípios de cada estado, além de uma convenção para eleger o diretório nacional. A lei especificava o número mínimo de membros em cada localidade para o partido recrutar e ter o direito de participar nas eleições de 1982. Nas convenções, se elegiam os diretórios e aprovavam os documentos básicos do partido – manifesto, estatuto e programa.

Um indicador da capilaridade organizacional do PT consiste nos *núcleos de base*, os quais cumpriam o papel de instância básica de organização e educação política dos filiados (MENEGUELLO, 1989). A tabela abaixo apresenta a dimensão desse mecanismo na fase inicial da sigla em cada unidade federativa (UF).

Tabela 5 – Núcleos de base e militantes nucleados por UF (maio/1980)

UF	Nº núcleos	Nº militantes envolvidos
AC	12	1000
AM	22	1000
PA	18	62
AL	1	140
BA	18	1100
CE	38	3000
MA	39	819
PB	17	320
PE	8	332
PI	10	2000
RN	12	330
SE	5	100
DF	4	80
GO	80	3000
MS	18	402
MT	1	21
ES	18	333
MG	77	2300
RJ	37	1900
SP	120	6025
PR	22	300
RS	28	1000
SC	27	570
Brasil	632	26134

Fonte: adaptado de Ribeiro (2008). Não há dados para três estados da região Norte (AP, RO e RR).

A maior parte dos militantes inseridos em núcleos de base estava concentrada nos estados das regiões Sudeste (10.558) e Nordeste (8.141). O estado de São Paulo assume a dianteira tanto no número de núcleos (120) quanto na quantidade de militantes envolvidos (6.025). No outro extremo aparece o Mato Grosso, com os menores valores.

Os núcleos de base não aparecem na conformação dos órgãos intrapartidários estabelecido pela LOPP (1971). Por isso, o PT tinha também que estruturar as seções locais – Comissões Provisórias e Diretórios Municipais. Em 1980, o número de núcleos (632) é semelhante à quantidade de seções locais (647). Este número de seções locais implica que o PT estava inserido em 16% dos municípios do país na época (RIBEIRO, 2008).

O percentual de filiação do eleitorado nacional ao PT era de 0,36% em 1981. Dentre os cinco partidos em funcionamento na época, a sigla aparece com a terceira maior quantidade de filiados no referido ano: PDS (984.900), PMDB (332.076), PT (210.930), PDT (127.352) e PTB (69.599) (RIBEIRO, 2015). Os dados da tabela abaixo mostram a quantidade de filiados do PT nos estados.

Tabela 6 – Quantidade de filiados do PT por estado, em números absolutos e nas taxas de filiados por mil eleitores (julho/1981)

UF	Nº Filiados	FPME
AC	822	7,1
AM	1904	3,5
PA	8000	5,3
RO	415	1,8
Norte	11.141	4,4
AL	1553	2,1
BA	5000	1,2
CE	5000	2,0
MA	4000	2,8
PB	3500	2,7
PE	4500	1,8
PI	3200	3,3
RN	1500	1,6
SE	800	1,7
Nordeste	29.053	1,9
GO	5600	2,7
MS	2000	2,7
Centro-Oeste	7.600	2,2
ES	5000	5,1
MG	30000	4,4
RJ	32000	5,2
SP	64064	4,9
Sudeste	131.064	4,8
PR	7000	1,7
RS	20000	4,6
SC	5072	2,4
Sul	32.072	3
Brasil	210930	3,6

Fontes: dados extraídos de Ribeiro (2008) e Amaral (2010). Não constam dados para quatro estados (AP, RR, TO e MT) e o Distrito Federal. FPME: Filiados por mil eleitores.

Os estados do Sudeste despontam com a maior concentração de filiados petistas (131.064). Em seguida aparecem as regiões Sul (32.072) e Nordeste (29.053). Quando se observa as taxas de filiação – calculadas em termos de filiados por mil eleitores (FPME) –, sete estados encontravam-se acima da média nacional. Dois da região Norte (AC e PA), todos os estados do Sudeste (RJ, ES, SP e MG) e um do Sul (RS).

Com apenas dois anos de existência legal, a sigla disputou os primeiros cargos legislativos e executivos nas eleições de 1982. Os resultados fornecem, de alguma maneira, indicadores do quão estruturado o PT estava territorialmente na fase originária.

Tabela 7 – Número de eleitos do PT, em número absoluto e valor percentual (1982)

CARGO	Nº Eleitos pelo PT	% em relação ao total
Governador	–	–
Senador	–	–
Deputado Federal	08	1,68
Deputado Estadual	13	1,4
Deputado Distrital	–	–
Prefeito	02	0,05
Vereador	117	...

Fontes: dados extraídos de Nafalski e Pessoa Jr. (2015) e Singer (2001).

Dentre os cinco partidos que disputaram as eleições de 1982, o PT obteve o pior desempenho. O *Pacote de Novembro* (1981) impôs medidas que dificultavam a participação no pleito. Os partidos deviam lançar candidatos para todos os cargos (de vereadores a governadores) e o voto dado a candidatos de diferentes partidos era considerado nulo. Com exceção de Alagoas, o PT conseguiu lançar candidato a governador em todos os estados. Não elegeu nenhum governador e senador.

As principais lideranças responsáveis pela fundação do PT concorreram aos cargos executivos na eleição de 1982 e não tiveram êxito, com exceção do sindicalista Gilson Menezes no pleito para a Prefeitura de Diadema (KECK, 1991). Dentre as 3.941 cidades nas quais houve eleições municipais, o PT elegeu o prefeito em Diadema (SP) e Santa Quitéria (MA). Na cidade maranhense, o prefeito deixou a sigla logo depois de ser eleito. Nas disputas para as Câmaras municipais, não conseguiu eleger representante apenas no Centro-Oeste. O

contingente de vereadores eleitos pelo PT ficou distribuído da seguinte forma: Sudeste (74%), Nordeste (14,2%), Norte (11%) e Sul (0,8%)²².

Dos oito petistas eleitos para a Câmara dos Deputados, quatro eram parlamentares oriundos do MDB – Eduardo Suplicy (SP), Irma Passoni (SP), Aírton Soares (SP) e José Eudes (RJ). Apenas dois vinham do movimento sindical – Djalma Bom (SP) e Luiz Dulci (MG) –, uma era atriz – Bete Mendes (SP) – e outro atuava como líder das organizações de esquerda – José Genoíno (SP).

Em termos regionais, a sigla obteve um desempenho concentrado no Sudeste. Desta região, foram eleitos todos os deputados federais do PT e parte expressiva dos outros cargos eletivos: deputados estaduais (92,3%), vereadores (74%) e prefeitos (50%). O desempenho da sigla na Câmara dos Deputados ficou restrito a três estados – MG, RJ e SP. Nas Assembleias Legislativas, os parlamentares eleitos eram provenientes das regiões Sudeste (MG, RJ e SP) e Norte (AC). Somente um deputado estadual foi eleito no Acre. O estado de São Paulo aparece em nítido destaque frente aos demais nesses dois pleitos, tendo em vista que elegeu seis legisladores federais (num total de oito) e nove estaduais (num total de treze).

4.5 PSDB: CARACTERÍSTICAS DE ORIGEM

O PSDB nasceu no período de maior instabilidade do sistema partidário emergente – os anos de 1987-88-89-90. Os últimos anos da década de 1980 caracterizaram-se pelo reordenamento do quadro partidário decorrente do surgimento de novas agremiações²³; o Congresso Constituinte (1987-88); ocorrência de eleições em três anos consecutivos²⁴; os conflitos internos agudos no PMDB, com reflexos na fundação do PSDB e na retirada de apoio ao governo Sarney; o crescimento do número efetivo de partidos na legislatura 1987-90 da Câmara dos Deputados, passando de 2,8 para 7,1; a vitória de um *outsider* (Fernando Collor) no pleito presidencial e o avanço eleitoral da esquerda através de PDT e PT (NICOLAU, 1996).

²² Os percentuais de vereadores eleitos por região foram coletados em Ferreira e Ribeiro (2009).

²³ Entre 1987 e 1989, dez pedidos de registros de partidos foram solicitados: três em 1987, cinco em 1988 e sete em 1989 (NICOLAU, 1996).

²⁴ As eleições de 1988 eram para Prefeito e Vereador. As de 1989 ocorreram para Presidente da República. As eleições de 1990 foram para os cargos de Governador, Senador, Deputado Federal e Deputado Estadual.

As articulações para formar o PSDB ganharam corpo no início de 1988. Um grupo de parlamentares federais do PMDB que se autodenominavam a ala mais progressista desta sigla encabeçou o movimento (ROMA, 2002). A literatura que trata da fundação do PSDB diverge em alguns pontos. Uma parte enfatiza as motivações pragmáticas em detrimento das ideológicas. Alguns investigadores focam nos conflitos no âmbito federal e outros destacam as disputas no estado de São Paulo.

Na concepção de Kinzo (1993), a cisão que originou o PSDB está relacionada a duas razões. Primeiro, as votações no Congresso Constituinte (1987-88). A bancada do PMDB se dividiu quase ao meio na votação sobre a manutenção do presidencialismo (145 contra 148) e na confirmação de um mandato de cinco anos para o presidente Sarney (168 contra 123). Na votação acerca da nacionalização da mineração, houve uma dissidência significativa (211 contra 41). Os parlamentares que votaram contra a orientação do PMDB tinham planos de criar um partido “de perfil mais progressista, na linha das teses da social-democracia, e que trabalhasse pela instauração do parlamentarismo no Brasil” (KINZO, 1993).

A segunda razão consistia em viabilizar a candidatura do então senador Mário Covas (SP) à presidência da República nas eleições diretas de 1989. Tanto o governador de São Paulo (Orestes Quéricia) quanto o deputado federal Ulysses Guimarães (SP) tinham interesse em pleitear a vaga de candidato presidencial pelo PMDB. Os agrupamentos liderados por Franco Montoro, Fernando Henrique Cardoso e Mário Covas perderam espaço no PMDB paulista em função da ascensão do grupo de Orestes Quéricia. Isto desembocou na saída de Mário Covas e os demais (KINZO, 1993).

Lamounier (1989) confere aos atritos em São Paulo o fator responsável pela cisão no PMDB. Medidas encabeçadas pelo governador Orestes Quéricia como a aliança com o PFL no pleito municipal de 1988 e a busca do apoio do prefeito Jânio Quadros à candidatura Leiva deixaram em posição incômoda o setor identificado com o PMDB “histórico”. Acrescenta-se a isto o apoio de Quéricia ao presidente Sarney nas votações constituintes para a manutenção do regime presidencialista e do mandato de cinco anos. Diante disso, um grupo de parlamentares sob a liderança de Mário Covas, Franco Montoro, Fernando Henrique Cardoso e José Serra resolveu sair da sigla (LAMOUNIER, 1989).

Roma (2002) enfatiza as disputas no âmbito federal como fator responsável por influenciar a decisão de fundar o PSDB. Três fatores são destacados pelo autor. 1) O grupo político em torno de Mário Covas e Fernando Henrique Cardoso dispunha de pouco espaço no governo Sarney. 2) Tal grupo se viu excluído do processo decisório interno no PMDB de escolha do candidato à sucessão presidencial, mesmo com o nome do senador Mário Covas

tendo um bom desempenho nas pesquisas de intenção de voto. 3) A abertura de um mercado de eleitores de centro descontentes com o governo federal.

No ato de fundação, o PSDB recebeu a adesão de 48 parlamentares federais oriundos de cinco partidos. A tabela abaixo mostra o número de parlamentares procedente de cada agremiação.

Tabela 8 – Filiação anterior dos parlamentares federais que assinaram a ata de fundação do PSDB (1988)

	PMDB	PFL	PDT	PTB	PSB
Deputado Federal	34	3	1	1	1
Senador	7	1	–	–	–

Fonte: dados extraídos de Marques e Fleischer (1999).

A quase totalidade dos parlamentares veio do PMDB (41). Do ponto de vista federativo, destaca-se a região Sudeste (27) e o estado de São Paulo (12). Na Câmara, a sigla constituía a terceira maior bancada. Constavam representantes de dezesseis unidades federativas das cinco regiões do país. Mais da metade da bancada (23) atuava na região Sudeste. No recorte por estado, São Paulo (10) e Minas Gerais (8) detinham o maior número de deputados federais. Nas demais unidades federativas, esse número variava entre três e um. No Senado, os parlamentares provinham de PMDB (7) e PFL (1). Representavam sete unidades federativas de quatro regiões do país – metade da bancada (4) era do Sudeste.

O estreito vínculo com o PMDB também aparece na trajetória dos deputados estaduais do PSDB. Em pesquisa realizada junto aos deputados estaduais de todo o país no ano de 1989, Kinzo (1993) apresenta os dados de filiação anterior dos legisladores. 80% dos legisladores entrevistados declararam ter pertencido a outro partido anteriormente. Apesar da alta taxa de filiação a distintos partidos, a autora distingue um padrão na trajetória da maioria dos legisladores estaduais que ingressaram em mais de uma sigla. No caso do PSDB, 76,2% dos parlamentares entrevistados filiaram-se ao MDB durante o bipartidarismo e 77,8% eram filiados ao PMDB no período 1979-85 (KINZO, 1993).

A reunião de fundação do PSDB ocorreu em Brasília nos dias 24 e 25 de junho de 1988. Na ocasião, foi aprovado o estatuto, manifesto, programa e nome da nova agremiação. Além dos 48 parlamentares constituintes, a ata de fundação contava com a assinatura de um

ex-governador (Franco Montoro), dois ex-deputados federais e dois ex-ministros de Estado²⁵ (MARQUES; FLEISCHER, 1999).

Entre os 109 componentes da ata de fundação, mais da metade atuava no Sudeste (53,2%). As outras regiões estavam representadas na seguinte proporção: Centro-Oeste (19,3%), Sul (15,6%), Nordeste (9,2%) e Norte (2,7%). As unidades federativas com maior número de representantes eram São Paulo (31,2%), Distrito Federal (16,5%) e Minas Gerais (11%). Mais de 90% dos membros fundadores provinham do PMDB (MAYER, 2008).

A composição da Comissão Diretora Nacional Provisória (1988) refletia um acordo entre os diversos grupos mobilizados na fundação da sigla. Tal instância agregava social-democratas, socialistas democráticos, democrata-cristãos e liberais progressistas (KINZO 1993). Furtado (1996) classifica esses agrupamentos internos. Os social-democratas constituíam o grupo majoritário, sendo representado por nomes como Fernando Henrique Cardoso, Mario Covas, Euclides Scalco, Pimenta da Veiga e Artur da Távola. Os liberais “progressistas” eram os mais conservadores – seus expoentes consistiam em Afonso Arinos, Jaime Santana, Caio Pompeu de Toledo e Ronaldo Cezar Coelho. Os socialistas democráticos, representados pelo MUP²⁶, assumiam as posições mais à esquerda. Os democratas cristãos, sob a liderança de Franco Montoro e José Richa, compunham a menor corrente interna (FURTADO, 1996).

A força dos parlamentares é notória na composição da Comissão Diretora Nacional Provisória (1988). Entre os onze integrantes, havia dez parlamentares (91%) e um ex-governador (9%). A presidência da Comissão foi submetida a um esquema de revezamento entre Franco Montoro, Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, José Richa e Pimenta da Veiga. Cada um deles passava dois meses – o então senador Mário Covas iniciou a gestão como presidente (FURTADO, 1996). Houve um declínio no percentual de ocupantes de cargos eletivos na Executiva Nacional formada em 1989, embora o número deles tenha permanecido elevado. Conforme Ribeiro (2014a), a composição continha mandatários eleitos (73%), ex-mandatários (20%) e militantes sem histórico de cargos públicos (7%). Franco Montoro exerceu a presidência no período 1989-91.

A supremacia do Sudeste na composição parlamentar da sigla ia além do critério quantitativo, conforme se nota no estudo de Messenberg (2007) sobre a elite parlamentar no Congresso Nacional. Na fase inicial da trajetória da sigla, os membros do PSDB que faziam

²⁵ Deni Schwartz e Bresser Pereira. Foram, respectivamente, ministro de Desenvolvimento Urbano e da Fazenda no governo Sarney (FURTADO, 1996).

²⁶ MUP significa Movimento da Unidade Progressista. Foi formado em julho de 1987 por cerca de 30 parlamentares da ala esquerda do PMDB (MARQUES; FLEISCHER, 1999).

parte da elite parlamentar eram predominantemente parlamentares do Sudeste (MESSENBURG, 2007).

No primeiro momento, foram criadas Comissões Provisórias em 17 unidades da federação. A única região com Comissões em todos os estados foi o Sudeste. Nas demais, constavam quatro estados da região Norte (AP, RR, RO e TO), duas unidades no Centro-Oeste (DF e GO), duas no Sul (PR e SC) e cinco no Nordeste (BA, MA, PI, RN e SE). A formalização para Diretórios ocorreu a partir do registro definitivo no âmbito nacional em 24 de agosto de 1989. Nos demais estados, as Comissões Provisórias surgiram em 1990 (MARQUES; FLEISCHER, 1999).

A densidade de filiação (número de filiados por mil eleitores) e a cobertura territorial (proporção do total de municípios nos quais o partido possui filiados) fornecem indicadores da estruturação partidária no território. Ambos os indicadores aparecem na tabela abaixo para os principais partidos no ano de 1989.

Tabela 9 – Estruturação partidária no território, por número de filiados por mil eleitores e por proporção do total de municípios nos quais o partido possui filiados (1989)

	Nº de filiados por mil eleitores	Cobertura territorial da filiação dos partidos
PMDB	11,36	0,917
PDT	3,97	0,603
DEM	3,07	0,727
PT	2,83	0,598
PP	2,61	0,617
PTB	2,60	0,523
PSDB	1,18	0,371
Outros	0,16	0,025

Fonte: dados extraídos de Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a).

A densidade de filiação dimensiona a presença do partido em uma localidade e a importância relativa de cada município em termos da capacidade de mobilização. A cobertura territorial é utilizada como ponte para consolidar e ampliar as bases mínimas de atuação no espaço geográfico (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a).

Em relação à densidade de filiação, somente o PMDB apresentava uma proporção de filiados superior a 10 por cada mil eleitores. Os demais partidos se encontravam bem abaixo nesse quesito. A distância entre os partidos é menor quando se observa a cobertura territorial

em termos de filiação. Com exceção do PSDB, os partidos listados na tabela apresentaram níveis relativamente elevados de cobertura territorial em fins da década de 1980.

Em ambos os indicadores, o PSDB aparece com a menor estruturação territorial entre as sete agremiações analisadas. Em grande parte, isto se deve ao aspecto temporal. Cinco destas agremiações (PMDB, PP, PTB, PDT e PT) haviam sido fundadas em 1980 e uma (PFL/DEM) em 1985, enquanto o PSDB estava no segundo ano de existência.

Kinzo (1993) atesta o vínculo dos partidos com a sociedade através de pesquisa com os deputados estaduais em 1989. Nesta pesquisa, perguntava-se ao parlamentar se ele havia recebido apoio na campanha eleitoral de associações/entidades da sociedade civil tais como sindicato, associação profissional, associação de bairro, grupo religioso e associação esportiva/recreativa. Com exceção do PT, a relação dos partidos com os setores organizados da sociedade civil mostrou-se bastante precária. 68,5% dos legisladores entrevistados não contaram com o apoio de qualquer das instituições citadas (KINZO, 1993).

No caso do PSDB, 67,9% dos deputados estaduais no período formativo da sigla (1989) foram eleitos sem o apoio das associações/entidades da sociedade civil. Com apenas um tipo de associação o vínculo aparece de forma mais estreita com os legisladores, conforme se nota nos valores a seguir: sindicato (3,6%), associação profissional (14,3%), associação de bairro (3,6%), associação esportiva/recreativa (3,6%) e grupo religioso (7,1%). Associações de tipo profissional/empregador foram as únicas que superaram o patamar de 10% dos legisladores.

Outro dado referente à inserção do PSDB na sociedade consiste na taxa de preferência partidária. Com base em *surveys* realizados pelo IBOPE²⁷, Lavareda (1989) atesta que 70% dos eleitores não tinham preferência por qualquer partido no período 1988-89. De acordo com Venturi (2010), dados do IBOPE apontavam uma taxa de 64% (julho/1987) e 49% (julho/1989) de eleitores sem preferência partidária. Segundo Carreirão e Kinzo (2004), seis pesquisas do Instituto Datafolha realizadas entre os anos de 1989 e 1990 apresentaram uma oscilação entre 49% e 62% no mesmo quesito.

Nesse cenário, os partidos com maior taxa de preferência eram aqueles cuja origem remonta ao ano de 1980. O PMDB despontava como líder na preferência dos eleitores. Entre 1989 e 1990, o Instituto Datafolha aferiu taxas de preferência pelo PMDB que variavam de 11% (março/1990) a 19% (abril/1989). O PSDB manteve o patamar de 1% nas quatro pesquisas realizadas pelo Instituto Datafolha ao longo de 1989. Nas duas pesquisas de 1990, o

²⁷ Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística.

percentual do PSDB aumentou para 2%. Quando se desagrega os resultados por grau de escolaridade, a preferência pelo PMDB cai e a do PSDB cresce. Entre os eleitores com ensino superior, o PMDB detinha 7% e o PSDB tinha 5% – pesquisa de outubro de 1989. Em pesquisa posterior (junho/1990), o PSDB (7%) superava o PMDB (5%) nessa faixa de escolaridade²⁸.

A pesquisa de Roma (1999) constatou a falta de comunicação entre as instâncias hierárquicas do PSDB. O Diretório Nacional não tinha conhecimento sobre o número de filiados e de diretórios municipais. Prevalcia uma estrutura interna de poder descentralizada, na qual os diretórios estaduais e municipais dispunham de grande autonomia decisória. Os militantes não contribuem financeiramente de forma regular para o funcionamento do partido. A democracia interna é limitada à liderança e a escolha dos dirigentes está associada à força eleitoral (ROMA, 1999).

De acordo com Roma (1999), a fundação do PSDB se caracteriza pela ausência de uma instituição externa patrocinadora – a sigla recusou-se a manter vínculos com outras organizações. Segundo Sáez (2001), os partidos latino-americanos surgidos por cisão tiveram origem de cunho eleitoral com vistas à maximização do voto. Nenhum deles contou com o apoio de organização externa no processo formativo (SÁEZ, 2001).

Constatou-se também a ausência de um líder carismático vinculado ao partido de forma indissociável no momento originário (ROMA, 1999; SÁEZ, 2001). A liderança nacional do PSDB construiu a identidade coletiva da sigla em torno da concepção de social democracia (ROMA, 1999). Na Comissão Diretora Nacional Provisória instituída em 1988, imperou um rodízio entre algumas lideranças para assumir a presidência.

O núcleo fundador não controlou a penetração da organização pelo território, dado que a adesão das elites locais ocorria sem o controle dos diretórios estaduais ou do Diretório Nacional (ROMA, 1999). Ao menos no âmbito das relações entre as instâncias estaduais e o órgão nacional, pode-se encontrar uma sintonia no processo de estruturação partidária pelo território. A ata de fundação do PSDB (1988) contava com representantes de dezessete unidades federativas. Esse mesmo número correspondia ao total de unidades federativas que receberam as Comissões Provisórias estaduais. Contudo, não há uma correspondência por igual na lista de estados. Seis estados (AM, AL, PE, CE, MS e RS) que contaram com representantes na ata de fundação não tiveram Comissões instaladas no primeiro momento.

²⁸ As informações relativas às pesquisas do Instituto Datafolha são provenientes de Carreirão e Kinzo (2004).

Essa correspondência sugere que, ao menos em onze subunidades federativas, os líderes nacionais se encarregaram de estruturar a sigla em seus distritos eleitorais.

O PSDB disputou eleições para os diversos cargos nos três primeiros anos de existência. Cinco meses após a fundação, a sigla participou dos pleitos municipais de 1988. Os resultados foram modestos. Dentre os 4.287 municípios em que houve eleições, o PSDB saiu vitorioso em dezoito deles para o cargo de prefeito. Dezesesseis partidos lograram êxito nos pleitos para o executivo municipal, cabendo ao PSDB a 12ª posição em relação ao número de prefeituras conquistadas. Nas disputas para o Poder Legislativo, havia 51.455 assentos em disputa pelo país. Oito partidos alcançaram a cifra de mais de mil assentos conquistados, enquanto catorze siglas obtiveram menos de cem. O PSDB ficou numa posição intermediária, com 222 assentos distribuídos em dezesseis estados. A tabela abaixo mostra os valores absolutos e percentuais dos cargos conquistados pela sigla.

Tabela 10 – Desempenho eleitoral do PSDB, em número absoluto e valor percentual (1988)

CARGO	Nº Eleitos pelo PSDB	% em relação ao total
Prefeito	18	0,42
Vereador	222	0,43

Fontes: dados extraídos de Marques e Fleischer (1999) e Fleischer (2002a).

Os resultados apontam para a concentração da sigla no Sudeste. Nesta região se deu a eleição de 71,17% dos vereadores da agremiação, com destaque para o desempenho nos estados de São Paulo e Minas Gerais – as únicas unidades da federação em que elegeram mais de vinte legisladores municipais do PSDB. Dentre as dezoito vitórias para o Poder Executivo, quinze delas foram em cidades do Sudeste. Desta região provinham também as maiores cidades: Belo Horizonte (MG), Contagem (MG) e Bauru (SP). Belo Horizonte foi a única capital conquistada pelos tucanos²⁹.

No ano seguinte, ocorreu a primeira eleição presidencial direta após o fim do regime militar. Já se passavam 29 anos sem eleições presidenciais diretas. Como “não havia bases para formar expectativas sólidas sobre o comportamento do eleitorado nacional”, a maior parte dos partidos entrou na disputa com candidatura própria para testar a própria força (LIMONGI; GUARNIERI, 2014).

²⁹ O tucano foi adotado como símbolo do PSDB em abril de 1988 por sugestão de representantes de Minas Gerais.

Havia 27 partidos nas eleições presidenciais agrupados em 21 candidaturas. Somente quatro candidaturas estavam apoiadas em coligações: 1) PRN-PST-PSL; 2) PT-PSB-PCdoB; 3) PL-PDC; 4) PSD-PDN. Conforme Limongi e Guarnieri (2014), novos partidos foram criados especificamente para lançar candidatos neste pleito. Foi a primeira eleição no Brasil a usar o modelo de dois turnos. Outra particularidade é que não havia outros cargos em disputa.

Segundo Nicolau (1996), a legislação eleitoral de 1989 estimulou uma intensa migração parlamentar neste ano. Como o tempo no horário eleitoral gratuito estava condicionado ao tamanho da bancada na Câmara dos Deputados, diversos parlamentares trocaram de legenda no intuito de garantir que seus candidatos à presidência da República aumentassem o tempo no rádio e na televisão. Os grandes beneficiários dessas mudanças foram o PRN, PL e PSDB (NICOLAU, 1996).

Neste cenário, o PSDB lançou o nome do senador paulista Mário Covas. Sem o apoio de outros partidos, o candidato tucano ficou em quarto lugar no pleito. A tabela abaixo apresenta o percentual de votos válidos dos principais competidores no primeiro turno.

Tabela 11 – Percentual de votos dos principais competidores no primeiro turno da eleição presidencial (1989)

Partido	% dos votos
PRN	30,48
PT	17,19
PDT	16,51
PSDB	11,52
PDS	8,85
PL	4,84
PMDB	4,74
Outros	5,87

Fonte: dados de Marques e Fleischer (1999).

Assim como nos pleitos municipais de 1988, a votação do PSDB concentrou-se no Sudeste. Praticamente metade da votação do candidato Mário Covas adveio de São Paulo (LIMONGI; GUARNIERI, 2014). Em apenas cinco unidades da federação, o PSDB superou o patamar de 10% dos votos – SP, ES, MG, CE e DF.

O PSDB enfrentou o terceiro pleito consecutivo no terceiro ano de existência. Diversos cargos estavam em disputa, conforme se nota na tabela a seguir.

Tabela 12 – Desempenho eleitoral do PSDB, em número absoluto e valor percentual (1990)

CARGO	Nº Eleitos do PSDB	% em relação ao total
Governador	01	3,7
Senador	01	3
Deputado Federal	38	7,5
Deputado Estadual	74	7,1

Fonte: dados extraídos de Nicolau (1996).

Os resultados mais expressivos nos pleitos executivos ocorreram no Ceará, no qual elegeu o único governador e senador da sigla. Neste estado, o então governador (Tasso Jereissati) migrou para a sigla em março de 1990 e deu início a um ciclo de sucessivas vitórias³⁰. O PSDB manteve-se à frente do governo estadual até 2006. A sigla obteve um resultado expressivo em outros dois estados (AM e PR) no pleito de 1990, nos quais superou o patamar de 20% dos votos. Os maiores vencedores nos pleitos para o Executivo estadual foram PFL (9) e PMDB (7).

As eleições para a Câmara dos Deputados contaram com a participação de 33 siglas, dos quais 22 obtiveram assento legislativo. O PSDB alcançou o sexto melhor desempenho em número de votos (8,7%) e tamanho da bancada (7,5%). Superou o patamar de 10% dos votos em seis unidades da federação: TO, PI, CE, ES, SP e PR. As maiores bancadas vieram de São Paulo, Ceará, Minas Gerais e Paraná. Nas Assembleias Legislativas estaduais, conseguiu a sétima posição em número de legisladores eleitos. Tornou-se o partido majoritário somente no Poder Legislativo do Ceará (39,1% dos assentos) (NICOLAU, 1996).

Para Nicolau (1996), o fraco desempenho da sigla nos primeiros pleitos (1988-89-90) reflete a escassa inserção partidária no âmbito estadual. Os principais “pais fundadores” da sigla que concorreram nos pleitos iniciais foram derrotados. O fato de nenhum dos governadores da época aderir ao partido foi visto por Nicolau (1996) como uma das principais razões da dificuldade que a sigla enfrentou para se estruturar na esfera estadual nos primeiros anos de existência.

Nos primeiros anos após a fundação, o padrão de votações dos parlamentares nacionais do PSDB se aproximava do comportamento das bancadas de PDT e PT (ROMA, 1999). Isto tem relação com a postura ideológica da sigla na fase inicial. Por meio de *survey*

³⁰ À época, migraram junto com Tasso o prefeito de Fortaleza (Ciro Gomes), o secretário estadual de governo (Sergio Machado), 17 deputados estaduais, 16 vereadores e 5 prefeitos (KINZO, 1993). Giro tornou-se o sucessor de Tasso no governo estadual.

aplicado junto aos parlamentares federais em 1990, o PSDB aparece na posição de centro-esquerda (POWER; ZUCCO JR., 2009).

A partir das votações no Congresso Constituinte (1987-88), Kinzo (1993) classifica os partidos com base em duas escalas: governismo e conservadorismo. O PSDB assumiu posições anti-governista e anti-conservadora nessas escalas. PDT e PT constituíam as siglas com posições mais agudas nessa direção (KINZO, 1993).

Pesquisas realizadas pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) e pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) ao final do Congresso Constituinte estabeleceram indícios do posicionamento da bancada parlamentar do PSDB na fase originária. Em avaliação do DIAP, a nota média atribuída ao PSDB (8,16)³¹ mostra um partido bastante favorável aos interesses dos sindicatos de trabalhadores (LAMOUNIER, 1989).

Na avaliação realizada pela FIESP, o PSDB (4,68) aparece numa posição intermediária entre as agremiações investigadas. O bloco PT-PCB-PCdoB-PSB (3,33) teve a postura mais desfavorável à FIESP, enquanto o PDS (9,59) foi o mais alinhado com a entidade. Tomando como parâmetro a medição da FIESP, Lamounier (1989) classifica o PSDB como de centro-esquerda.

A classificação dos partidos em escalas também foi realizada a partir de entrevistas com os deputados estaduais em exercício no ano de 1990. Conforme a nota média dada pelo conjunto dos deputados estaduais das diversas regiões do país, o PSDB aparece junto com o PDT na posição de centro-esquerda. Na escala de esquerda-estatismo, três partidos se localizaram a esquerda do espectro ideológico com as seguintes notas: PT (8,9), PDT (6,5) e PSDB (6,2). Na escala de nacionalismo, o PSDB (6,1) apresentou nota mais próxima ao PRN (6,2) e PMDB (6,2). Os mais nacionalistas foram PT (8,7) e PDT (7,3%) (KINZO, 1993).

4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

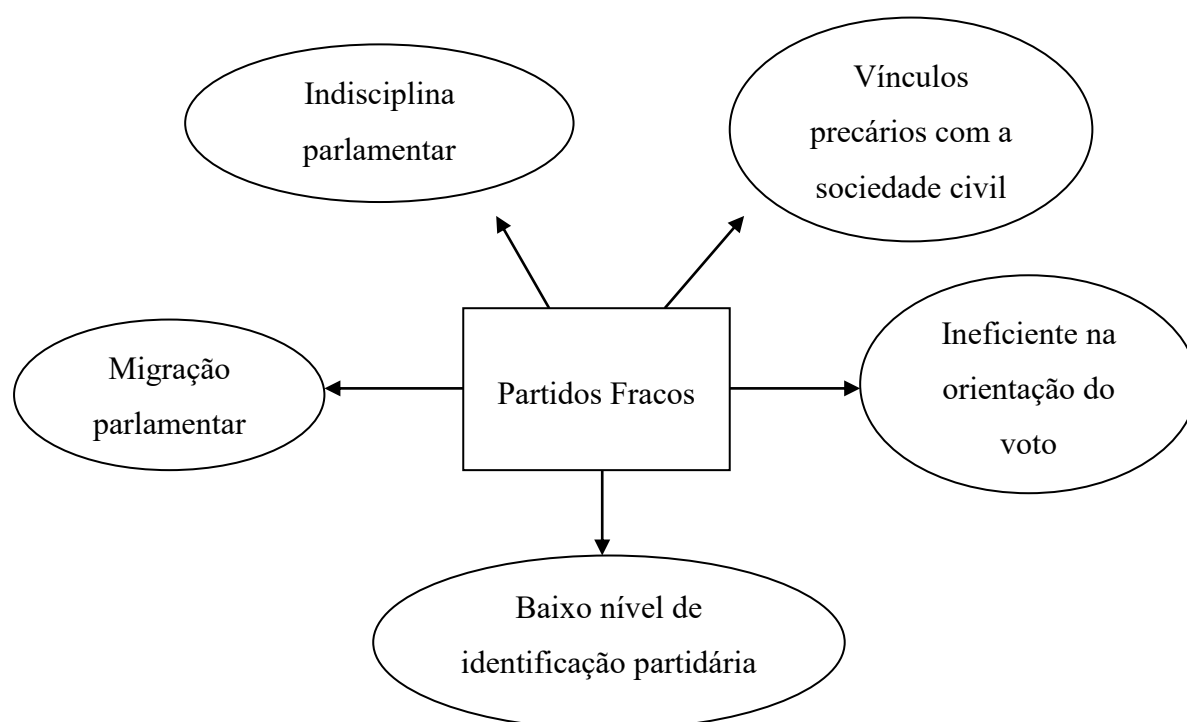
A literatura acerca dos partidos no Brasil acompanhou os paradigmas em voga na Europa. A ênfase de análise dos arranjos organizacionais recai sob distintos aspectos de

³¹ O DIAP avaliou os parlamentares constituintes com notas no valor entre zero e dez. Zero equivalia à posição contrária à preferência dos sindicatos de trabalhadores. Dez significava uma posição em favor das questões consideradas básicas (LAMOUNIER, 1989).

acordo com o modelo teórico previamente escolhido. Algumas análises privilegiaram as observações relacionadas à conexão entre partido e sociedade, enquanto em outras a esfera estatal assumiu uma crescente importância como variável que incide sobre a organização dos partidos.

Inicialmente, prevaleceu uma perspectiva de análise que destacava as fragilidades das organizações partidárias. As supostas debilidades seriam decorrentes dos laços estabelecidos pelo partido com a esfera societal. Tais análises tomavam como referência o partido de massa que atuou na Europa em meados do século XX. Segundo Ignazi (2014), o partido de massa permanece no imaginário das pessoas como modelo de partido legítimo. A figura abaixo sintetiza as características comumente associadas aos partidos no primeiro ciclo das investigações.

Figura 10 – Características associadas aos partidos fracos



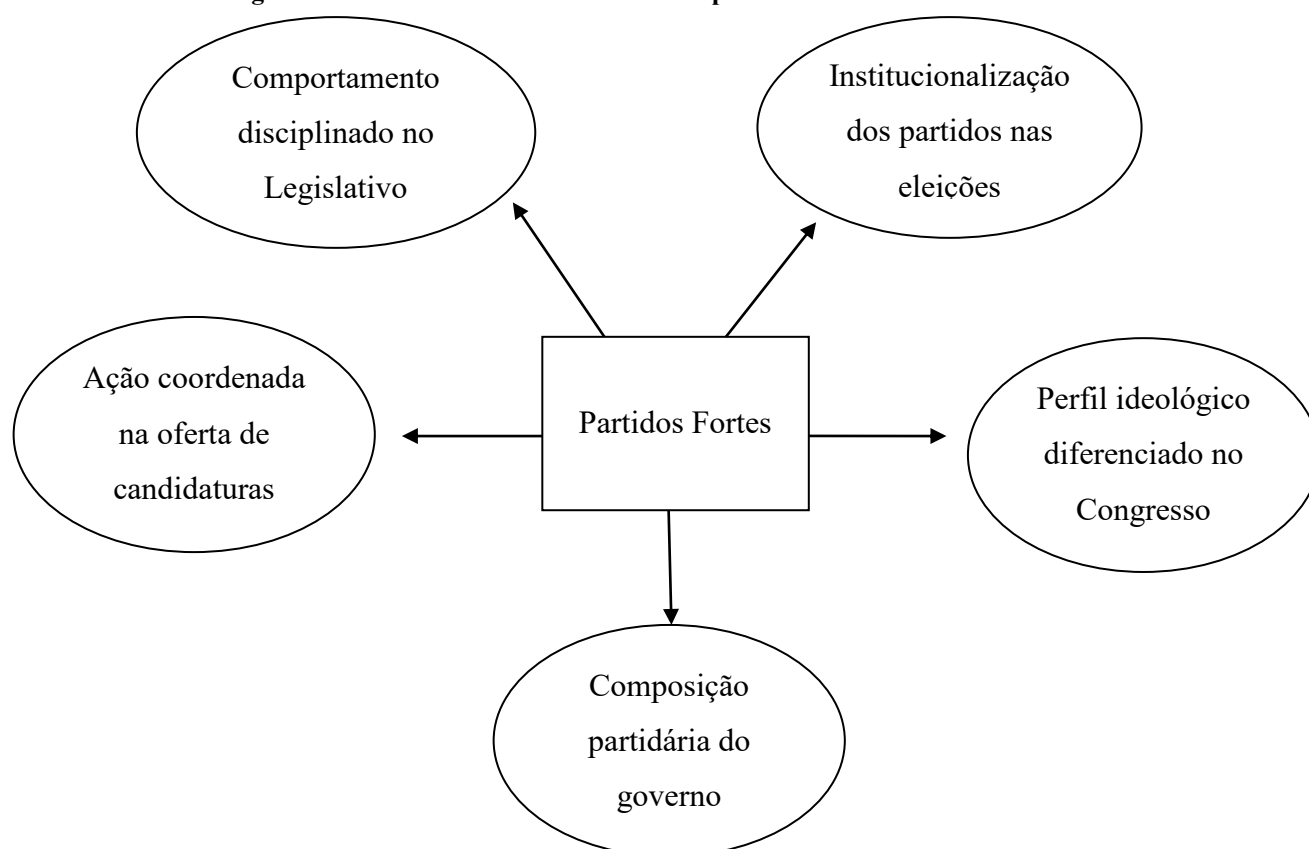
Fonte: elaboração própria.

Conforme se nota, o que impera é uma avaliação das funções representativas. A ineficiência dos partidos no exercício dessas funções seria resultado da combinação entre os seguintes fatores: descontinuidade entre os sistemas partidários; estrutura federativa; legislação eleitoral e partidária; sistema eleitoral de lista aberta; etc. Com distintos graus de

influência, a literatura atribui a essas variáveis a responsabilidade pela fragilidade organizacional dos partidos nacionais.

A partir de meados da década de 1990, ganhou impulso uma vertente que confere aos partidos um papel destacado no funcionamento das instituições representativas. A atuação disciplinada das bancadas no Poder Legislativo e a composição das coalizões de governo constituem exemplos do quão decisivo pode ser o partido. As relações com a esfera estatal se sobrepõem nessa vertente. A seguir, a figura expõe as características associadas aos partidos no segundo ciclo de estudos.

Figura 11 – Características associadas aos partidos fortes



Fonte: elaboração própria.

Nesta perspectiva, ganham evidência as funções de estruturar a competição eleitoral e integrar as esferas governativas (Executivo e Legislativo). O papel desempenhado nessas esferas – disciplina nas votações congressuais, presença marcante nas coalizões de governo e atuação coordenada nas eleições – dá aos partidos um *status* de agente central no cenário político. Ao menos na órbita do Estado, os partidos são instituições fortes.

Em meio a esse debate sobre a força e debilidade dos partidos no Brasil, buscou-se verificar as condições sob as quais tiveram origem as duas agremiações investigadas na presente pesquisa. O recorte temporal de análise abarca os anos iniciais (80-82) e finais (88-90) da década de 1980. Abaixo, o quadro apresenta os pontos de proximidade e distância dos modelos de origem.

Quadro 5 – Modelos de origem: PT e PSDB

SIGLA	PT	PSDB
Grupo dirigente	Sindicalistas	Parlamentares
Vínculos societários	Forte	Fraco
Localização/força territorial	Sudeste	Sudeste
Estruturação territorial	Baixa	Baixa
Desempenho eleitoral	Fraco	Fraco/Mediano
Posição ideológica	Esquerda	Centro-esquerda
Vinculação partidária anterior	Ausente	PMDB
Instituição patrocinadora	Igreja e Sindicatos	Ausente
Liderança carismática	Ausente	Ausente
Origem interna/externa ao Parlamento	Externa	Interna

Fonte: elaboração própria.

No PT, as instâncias de direção ficaram sob a liderança dos sindicalistas. Isto é expressão do apoio recebido pela estrutura sindical oficial e da ausência de um grupo parlamentar forte. Sem laços duradouros com as agremiações em voga no regime militar, o Partido nasceu desprovido de uma bancada significativa no Parlamento. A inserção no movimento social era superior ao espaço ocupado na esfera institucional. Na escala ideológica, a sigla ocupava a posição de esquerda.

Os parlamentares tomaram a dianteira da formação do PSDB, dado que a agremiação teve origem a partir de uma cisão do PMDB durante o Congresso Constituinte. A origem interna ao Parlamento é reforçada pela presença significativa na Câmara dos Deputados, na qual ocupava o posto de terceira maior bancada no ato da fundação. Assim como grande parte das agremiações da época, os vínculos com os setores organizados da sociedade eram precários. Prevaleceu uma atuação voltada para as eleições. A própria literatura destaca que o surgimento da sigla está associado à participação no pleito presidencial de 1989. A partir de

entrevistas com os deputados estaduais e federais, o PSDB foi classificado na posição de centro-esquerda.

Ambos os partidos foram estruturados num elevado número de estados durante o processo de fundação. Como a legislação exige uma atuação em âmbito nacional, a formação de qualquer agremiação envolve um patamar mínimo de organização em pelo menos nove estados da federação. Nesse sentido, as regras institucionais desempenham um papel decisivo para explicar o comportamento sistemático dos partidos em termos de implantação pelo território (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a).

Os dois partidos tiveram origem a partir de um núcleo situado no Sudeste. Mais especificamente, as articulações ocorreram no âmbito do estado de São Paulo. Em parte, isto explica o desempenho concentrado dos dois partidos nesta região do país. Em comparação com os demais partidos da época, a estruturação de ambas as siglas pelo território nacional cobriu uma pequena quantidade de municípios. Seja qual for o critério selecionado – candidatos eleitos, Comissões Provisórias, filiados –, as duas siglas demonstraram uma capacidade de atuação restrita aos limites da região na qual nasceram.

O desempenho nas primeiras eleições não se mostrou satisfatório para as duas siglas. No primeiro pleito (1982), o PT obteve o pior resultado entre as cinco siglas concorrentes. O PSDB disputou eleições nos três primeiros anos de existência. Na primeira (1988), alcançou um resultado modesto. Nas outras duas (1989 e 1990), conseguiu um desempenho mediano frente às demais siglas. Em 1989, ficou em quarto lugar no primeiro turno do pleito presidencial. Em 1990, foi a sexta maior bancada na Câmara dos Deputados e a sétima posição em número de legisladores estaduais eleitos.

Entre os dez pontos de comparação estabelecidos, as diferenças foram maiores do que os aspectos de semelhança. Compartilham apenas três aspectos: ausência de líder carismático, baixa estruturação territorial e localização/força territorial concentrada no Sudeste. O desempenho eleitoral guarda semelhanças, mas neste caso o número de eleições analisadas é distinto para cada sigla. Diante desse quadro, as duas siglas nasceram sob distintos modelos de origem. As características de origem do PT agregam mais elementos societários, enquanto no PSDB prevalecem aspectos vinculados à esfera governativa.

5 PSDB: OPOSIÇÃO E GOVERNO

5.1 INTRODUÇÃO

Os fundadores do PSDB buscaram criar uma agremiação capaz de compatibilizar a viabilidade eleitoral e o perfil ideológico de centro-esquerda (KINZO, 1993). Os resultados alcançados nos primeiros pleitos (1988-89-90) foram modestos. Apesar disso, dentro de pouco tempo a sigla venceu a eleição presidencial e se manteve na Presidência da República por oito anos (1995-2002).

O presente capítulo analisa a trajetória do PSDB desde a fundação até o fim do governo FHC. O objetivo consiste em identificar a variação da organização interna da agremiação a partir da experiência de comandar o Poder Executivo nacional. O recorte cronológico compreende os quinze anos iniciais (1988-2002) da trajetória da sigla. Neste período, ocorreram eleições em nove anos.

Para fins de análise, o recorte temporal é dividido em três etapas. Na primeira, quando a agremiação teve origem e fez oposição aos governos Sarney e Collor no período 1988-1992. Nesta etapa inicial, só não houve eleição no ano de 1991.

O segundo momento do recorte compreende a participação nos ministérios do governo Itamar entre os anos de 1992-94. Com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor em 1992, o PSDB ocupou seis ministérios no governo Itamar Franco. Esta inserção no governo se mostrou essencial para alavancar a vitória do candidato do PSDB (Fernando Henrique Cardoso) na eleição presidencial de 1994.

Por fim, a terceira etapa abarca o governo FHC nos anos de 1995 a 2002. Após o êxito eleitoral de 1994, os peessedebistas assumiram a Presidência da República e sete ministérios (ROMA, 2002). Tal governo constitui a única experiência governativa do PSDB à frente do Poder Executivo nacional. Enquanto liderança do governo federal, a sigla disputou pleitos em quatro anos.

No período como um todo, o PSDB passou apenas quatro anos no papel de oposição (de 1988 a 1992). Do momento de origem até assumir a Presidência da República, foram somente sete anos (de 1988 a 1994). Levando em conta as características de origem da agremiação – originada dentro do Parlamento e inserida na esfera de governo nacional num

curto intervalo de tempo –, a investigação busca saber a intensidade e direção das mudanças organizacionais experimentadas ao exercer a condução do governo.

De acordo com Panebianco (2005), os partidos que conquistaram o governo nacional logo após o nascimento tiveram à disposição um leque de recursos na fase crucial de consolidação organizacional. Os partidos à frente do governo contam com a possibilidade de acessar mais facilmente os recursos estatais e dispõem de abundante apoio financeiro oriundo dos grupos de interesse. Dada a gama de recursos externos ao aparato partidário, os líderes costumam negligenciar o processo de fortalecimento da organização (PANEBIANCO, 2005).

Conforme Duverger (1970), os partidos de origem interna ao Parlamento apresentam uma estrutura organizacional mais descentralizada e de baixa interação entre as instâncias hierárquicas. Os parlamentares desempenham um papel essencial em decorrência do lugar de origem do partido. A conquista de cargos eleitorais aparece como um dos objetivos centrais da organização (DUVERGER, 1970).

Segundo van Biezen (1998), diversas características relacionadas aos regimes democráticos emergentes põem em evidência o papel proeminente da face pública no interior do partido. Nas novas democracias, os partidos recém criados entram na competição eleitoral antes de alcançar um nível organizacional robusto. Assim, as atividades em torno da face pública constituem o foco de atuação desde a fase formativa da agremiação (VAN BIEZEN, 1998).

Dado que a face pública constitui o grupo mais estabelecido na fase inicial dos partidos com origem no Parlamento, van Biezen (1998) pressupõe que tal face oriente o desenvolvimento organizacional posterior e mantenha a posição de liderança dentro da organização. Com a inserção no governo, as relações no interior do partido se tornam mais complexas dado que a face pública se subdivide em duas – parlamentar e governante (VAN BIEZEN, 1998).

Nesse cenário, são mobilizadas distintas modalidades de indicadores a fim de verificar as eventuais mudanças na organização interna do PSDB. O quadro abaixo agrupa os indicadores em três eixos.

Quadro 6 – Indicadores organizacionais

FINANCIAMENTO	FILIADOS	ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL
Distribuição interna	Quantidade	Seções locais
Fontes	Participação	Representantes eleitos

O financiamento é debatido em torno da centralização na distribuição dos recursos. Busca-se saber também qual o peso de receitas provenientes dos filiados, do Fundo Partidário e de doações externas. Quanto aos filiados, o interesse recai sobre a quantidade e o nível de inclusão nos processos decisórios do partido. A organização territorial contempla a distribuição das seções locais do partido pelo território nacional, assim como o número de filiados e de representantes eleitos a cada pleito.

Em todos os indicadores, perpassa a perspectiva de analisá-los do ponto de vista da evolução ao longo da trajetória do partido. Dessa forma, pode-se examinar o quanto ocorreu de variação a partir do ingresso do PSDB no governo federal em duas situações sucessivas: 1º) ministérios na gestão Itamar Franco e 2º) Presidência da República na gestão FHC.

Diante desse quadro, o capítulo é composto por quatro seções. A seguir, aparece a discussão acerca do financiamento. Em seguida, o debate sobre os filiados. Na próxima, as características da organização territorial. Nas considerações finais, apresenta um panorama geral da trajetória do PSDB ao longo dos quinze anos iniciais de atuação.

5.2 FINANCIAMENTO

De acordo com Bourdoukan (2009), o financiamento público (direto e indireto) dos partidos no Brasil funciona de forma ininterrupta desde a década de 1960. O financiamento indireto – na forma do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) no rádio e na TV – entrou em vigor no ano de 1962. O financiamento direto, instituído através do Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), remonta ao ano de 1965 (BOURDOUKAN, 2009). A terceira modalidade de financiamento público no país consiste

nas isenções de impostos aos partidos e aos doadores. Segundo Speck (2006), a relevância econômica desta modalidade é limitada.

Durante grande parte do tempo de vigência da LOPP (1971-1995), a principal fonte de receitas dos partidos era constituída pelo Fundo Partidário. O artigo 95 (Lei 6.767/1979) permitiu as doações de pessoa física até o máximo de 200 vezes o maior salário mínimo do país. As doações por parte de empresas privadas foram proibidas no período entre 1965 e 1993. As fontes de financiamento vetadas aos partidos entre as décadas de 1970 e 1990 aparecem no quadro abaixo. A última legislação inclusa no quadro (Lei 9.504/1997) permaneceu em vigência até maio de 2006.

Quadro 7 – Fontes de recursos vetadas pela legislação entre 1971 e 1997

FONTE	1971	1993	1995	1997
Entidade ou governo estrangeiro	x	x	x	x
Autoridade ou órgãos públicos	x	x	x	x
Sociedade de economia mista, concessionária ou permissionária	x	x	x	x
Empresa privada com finalidade lucrativa	x			
Entidades de classe ou sindicais	x	x	x	x
Entidade de direito privado que receba contribuições compulsórias		x		x
Pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior		x		x
Entidade de utilidade pública		x		x

Fonte: Bourdoukan (2009).

Até 1995, os recursos do Fundo Partidário não exerceram um peso efetivo no financiamento dos partidos. A composição do Fundo não contava com fontes orçamentárias específicas, dependendo apenas de multas e leis *ad hoc*. Havia pouco dinheiro e muitos partidos para entrar na divisão do recurso. Em 1993, 21 agremiações estavam aptas ao recebimento do Fundo Partidário. A Lei nº 9.096 (1995) aprovou uma nova composição do Fundo, agregando uma fonte permanente de recursos orçamentários. O valor do recurso passou a ser corrigido de acordo com a quantidade de eleitores e a taxa de inflação. Desde então, o Fundo Partidário tornou-se uma fonte relevante no custeio dos partidos (CAMPOS, 2009).

A tabela abaixo apresenta os valores absolutos do Fundo Partidário (FP) entre os anos de 1989 e 2002, assim como a variação (em termos percentuais) durante o período. Os anos de 1994-95-96 chamam a atenção em função do grande aumento do montante.

Tabela 13 – Valores do FP no período 1989-2002 (em R\$ de maio/2007)

ANO	FUNDO PARTIDÁRIO	VARIAÇÃO (%)
1989	2.066.301	–
1990	1.714.114	-17,04
1991	1.499.545	-12,52
1992	1.366.135	-8,89
1993	1.251.102	-8,42
1994	3.259.821	160,55
1995	6.879.012	110,02
1996	127.313.767	1750,76
1997	106.862.444	-16,06
1998	110.037.073	2,97
1999	111.568.499	1,39
2000	132.612.985	18,86
2001	135.849.646	2,44
2002	135.398.802	-0,33

Fonte: os valores absolutos do Fundo Partidário foram retirados de Campos (2009).

Até 1993, os valores eram repassados em quatro cotas anuais. O ano de 1988 apresenta o menor valor porque foram distribuídas apenas duas cotas. Os anos de 1994 e 1995 experimentaram um crescimento do montante com a introdução do duodécimo no processo de repasse mensal do recurso (CAMPOS, 2009). Com a vigência da Lei nº 9.096 em 1996, nota-se um crescimento exponencial do montante em relação ao ano anterior.

Os critérios de distribuição do Fundo Partidário aos Diretórios Nacionais dos partidos foram alterados em diversas situações, conforme se nota na tabela abaixo.

Tabela 14 – Alterações nos critérios e percentuais de distribuição do Fundo Partidário (1979-1998)

	1979	1981	1995	1998
Todos os partidos	10%		0,71%*	0,71%*
Proporcional ao Nº de votos				29%
Proporcional ao Nº de assentos	90%	100%	99,29%**	70,29%***

Fonte: adaptado de Bourdoukan (2009). * 1% de 71%; ** 29% + 99% de 71%; *** 99% de 71%.

Os critérios de distribuição variaram em torno de uma maior ou menor concentração de recursos. A Lei 6.937 (1981) teve um caráter mais concentrador, dado que somente os partidos com assentos na Câmara dos Deputados tinham acesso ao Fundo Partidário. A Lei 6.767 (1979) destinou o percentual mais significativo ao conjunto dos partidos, independentemente da votação recebida e dos assentos legislativos. Independente da legislação em vigor, o tamanho da bancada na Câmara dos Deputados consistiu no fator determinante para distribuir os recursos do Fundo entre os partidos. A divisão do tempo no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) também atendia, predominantemente, ao critério de desempenho eleitoral na Câmara dos Deputados.

A seguir, a tabela mostra a concentração do Fundo num período de nove anos em torno de quatro grandes partidos na Câmara dos Deputados.

Tabela 15 – Percentagem do Fundo Partidário recebida por quatro grandes partidos (1994-2002)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PSDB	9,2	13,8	14,7	14,6	14,7	19,48	19,88	19,87	19,87
PT	7,0	11,9	13,0	12,9	13,0	13,67	14,96	14,91	14,86
PFL	16,5	15,6	15,2	15,2	15,2	19,28	19,61	19,6	19,6
PMDB	17,7	21,3	22,2	22,1	22,2	17,58	17,21	17,19	17,19
TOTAL	50,4	62,6	65,1	64,8	65,1	70,01	71,66	71,57	71,52

Fonte: Bourdoukan (2009).

Ao longo do período considerado, o menor percentual recebido pelas quatro agremiações juntas correspondia à metade de todo o valor do Fundo Partidário num dado ano. A cada ano que passa ocorre uma maior concentração dos recursos por parte destas

agregações. Isto decorre, principalmente, por conta do crescimento mais significativo dos percentuais recebidos por PSDB e PT. Nos últimos quatro anos da série, o PSDB assume a posição de maior receptor do Fundo. Abaixo, a tabela mostra uma série temporal mais ampla com a participação (em percentual) do PSDB na divisão do Fundo e os valores absolutos destinados à sigla.

Tabela 16 – Valores do Fundo Partidário recebidos pelo PSDB no período 1989-2002 (em R\$ de maio/2007)

ANO	Fundo Partidário (FP)	Varição (%)	% em relação ao total do FP
1989	146.082	–	7,1
1990	198.988	36,22	11,6
1991	119.039	-40,18	7,9
1992	109.908	-7,67	8
1993	108.243	-1,51	8,6
1994	299.328	176,5	9,2
1995	952.502	218,21	13,8
1996	18.716.829	1865,02	14,7
1997	15.614.984	-16,57	14,6
1998	16.121.388	3,24	14,7
1999	21.709.794	34,66	19,48
2000	26.364.010	21,44	19,88
2001	26.995.346	2,39	19,87
2002	26.903.324	-0,19	19,87

Fonte: os valores absolutos do Fundo Partidário foram retirados de Campos (2009).

O aporte de recursos para o PSDB cresceu significativamente ao longo desse período. Em termos absolutos, vale destacar o papel desempenhado pela Lei nº 9.096 (1995) na mudança das regras de composição do Fundo Partidário. Com isto, o volume recebido pela sigla saltou para um montante quase vinte vezes maior do ano de 1995 para 1996.

Outro fator relevante nesse processo foi a melhora do desempenho do PSDB nas eleições para a Câmara dos Deputados, elegendo as seguintes quantidades de deputados nos três primeiros pleitos em que participou: 38 (1990), 62 (1994) e 99 (1998). Com tais resultados nas urnas, a sigla alcançou os percentuais de participação no Fundo próximos a

10% na legislatura 1991-94, 15% na legislatura 1995-98 e quase 20% na legislatura 1999-2002.

Os maiores percentuais que o PSDB recebeu do Fundo ocorreram durante os dois mandatos da sigla à frente da Presidência da República (1995-2002), após os pleitos de 1994 e 1998. Nos anos anteriores (1989-1994), a regra de distribuição do Fundo residia na proporção de cadeiras legislativas de cada partido (Lei nº 6.937/1981). O tamanho da bancada tucana na Câmara mudou a cada ano, variando entre o mínimo de 37 (1993) e o máximo de 64 (1994). Antes de assumir a Presidência da República, a sigla superou o patamar de 10% na divisão do Fundo Partidário apenas no ano de 1990.

As receitas privadas dos partidos no período 1998-2002 foram formadas, na maior parte, pelas contribuições estatutárias e doações. O somatório das duas oscilou entre o mínimo de 55% (2000) e o máximo de 93,4% (2002) do total das receitas privadas dos partidos brasileiros. No caso específico do PSDB, as doações assumem um papel crucial no quantitativo das receitas privadas. A tabela abaixo apresenta os valores.

Tabela 17 – Receitas privadas do PSDB no período 1998-2002 (R\$ de maio/2007)

	1998	1999	2000	2001	2002
Contribuições	613.097	412.026	355.845	350.905	189.767
Doações	5.709.339	1.096.244	2.027.325	29.212	19.016.048
Receitas financeiras	76.644	124.622	414.976	440.802	106.455
Rec. não operacionais	–	10.798	–	0	–
Transferências recebidas	215.192	–	231	0	–
Sobras de campanha	–	–	–	0	–
Outras receitas	–	226.713	–	0	–
TOTAL	6.614.272	1.870.403	2.798.377	820.919	19.312.270

Fonte: Campos (2009).

Quanto ao volume total arrecadado no período, se sobressaem os anos de eleições presidenciais (1998 e 2002). Isto denota o poder de atração deste tipo de pleito em relação às doações de empresas. O valor das contribuições aparece numa faixa linear, com queda mais acentuada apenas no último ano da gestão FHC. Com exceção do ano de 2001, as doações representam a quase totalidade das receitas privadas do PSDB. A tabela a seguir expõe a dimensão das doações recebidas pelo PSDB em relação ao conjunto dos partidos.

Tabela 18 – Doações para os partidos políticos no período 1998-2002 (R\$ de maio/2007)

	Todos os partidos	PSDB	% PSDB em relação ao total
1998	6.495.649	5.709.339	87,9
1999	1.277.329	1.096.244	85,8
2000	3.213.375	2.027.325	63,1
2001	4.336.030	29.212	0,67
2002	21.766.097	19.016.048	87,4

Fonte: os valores absolutos foram extraídos de Campos (2009).

Em 2001, o PT recebeu 76,6% das doações em relação ao conjunto dos partidos. Nos demais anos, o PSDB foi a sigla preferida de destino das doações empresariais. Os valores mais altos ocorreram nos anos em que a agremiação disputou a manutenção do cargo presidencial (1998 e 2002).

Os principais financiadores privados da política no Brasil são: bancos, construtoras, empresas de manufaturas de exportação, agroindústria e empresas que assumem serviços públicos por meio de concessões ou terceirizações (BRAGA; RIBEIRO; AMARAL, 2012). O estatuto do PSDB não faz menção a restrições sobre os tipos de doadores.

As doações empresariais para o financiamento político – permitidas em 1993 – não se sobrepuseram ao dinheiro de fonte pública no custeio do PSDB, conforme se observa nas proporções da tabela abaixo.

Tabela 19 – Proporção entre os recursos públicos e privados nas receitas do Diretório Nacional do PSDB no período 1998-2002 (%)

	1998	1999	2000	2001	2002
Público	70,9	92,1	90,4	97	58,2
Privado	29,1	7,9	9,6	3	41,8

Fonte: Campos (2009).

Na categoria de receita pública, consta somente o repasse proveniente do Fundo Partidário. Na categoria de receita privada, Campos (2009) aponta seis modalidades: contribuições, doações, receitas financeiras, receitas não operacionais, transferências recebidas (diretórios subnacionais), receitas de sobras de campanha e outras receitas.

Com exceção do ano de 2002, as receitas públicas foram largamente preponderantes na composição orçamentária da sigla. O aumento das receitas de origem privada nos anos de 1998 e 2002 tem relação com as eleições nacionais. As doações podem ser feitas aos partidos, que por sua vez repassam aos candidatos. Através deste procedimento, o doador evita ser diretamente vinculado ao candidato.

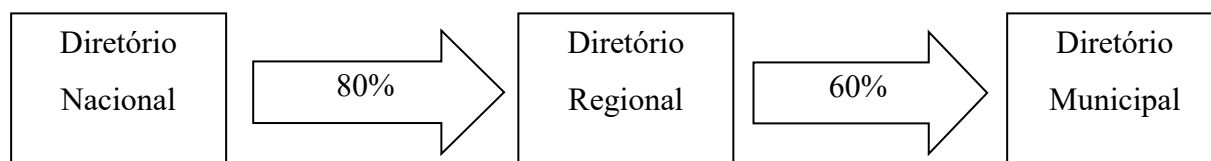
A significativa dimensão da receita pública no custeio do partido segue a mesma direção das observações realizadas na Europa. As subvenções estatais tornaram-se a principal fonte de recursos financeiros para a sobrevivência e expansão das organizações partidárias (KATZ; MAIR, 1997). Seja nas velhas ou novas democracias da Europa, van Biezen e Kopecký (2014) constataram uma escalada crescente dos subsídios estatais na renda total dos partidos.

A importância do Estado para a sobrevivência e expansão dos partidos também aparece na regulação estatal (MAIR, 1994). No Brasil, a LOPP (1971) constituía o marco regulador da organização dos partidos cuja origem remonta à década de 1980. Sob vigência até 1995, esta legislação estabelecia a forma como o partido distribuía os recursos do Fundo Partidário entre as instâncias diretivas internas. A rígida conformação da LOPP permitia uma margem de ação reduzida para o partido definir os atributos referentes ao financiamento.

O artigo 105 (Lei 6.767/1979) especificava onde seriam aplicados os recursos do Fundo Partidário: I) manutenção das sedes e serviços dos partidos; II) propaganda doutrinária e política; III) alistamento e eleição; IV) fundação e manutenção do instituto de instrução e educação política. Permitia-se o uso de no máximo 20% do total recebido para o pagamento de pessoal que presta serviços para o partido e trabalha na manutenção das sedes.

Através dos artigos 98 e 99, a LOPP (1971) estabelecia a distribuição dos recursos do Fundo entre as instâncias diretivas das três esferas federativas. O Diretório Nacional deveria redistribuir, no mínimo, 80% do valor recebido para os Diretórios Regionais de acordo com o tamanho de cada bancada na Assembleia Legislativa. Os Diretórios Regionais, por sua vez, tinham que redistribuir 60% aos Diretórios Municipais de forma proporcional ao número de votos de legenda para a Câmara dos Deputados obtidos pela sigla em cada município na última eleição (Lei 6.365/1976). A figura abaixo busca retratar essa movimentação financeira no interior do partido:

Figura 12 – Distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre as instâncias do partido conforme a LOPP (1971)

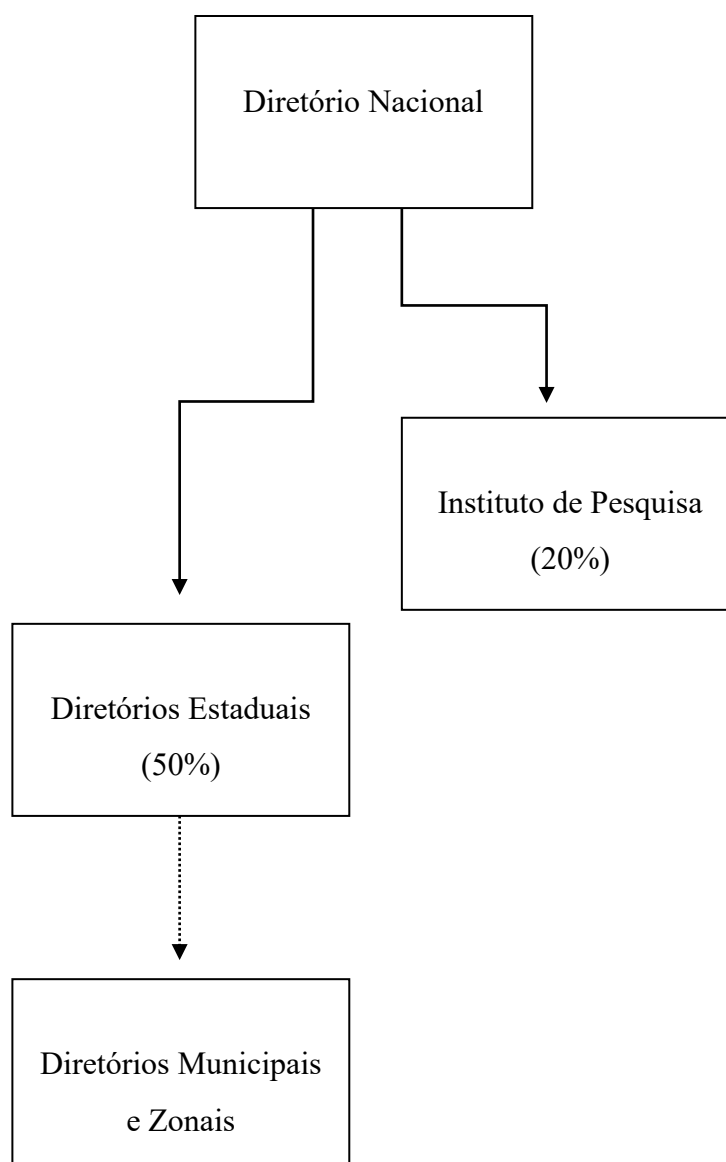


Fonte: elaboração própria.

A promulgação da Lei dos Partidos Políticos (LPP) nº 9.096/1995 aboliu esse formato de distribuição, concedendo autonomia aos partidos para definir “sua estrutura interna, organização e funcionamento” (art. 3º). As únicas exigências de valores preestabelecidos pela LPP no manuseio dos recursos provenientes do Fundo Partidário consistiam no pagamento de pessoal (máximo de 20%) e na manutenção de instituto ou fundação de pesquisa (mínimo de 20%). De resto, cabia à sigla definir como distribuir os recursos entre as instâncias diretivas.

Entre a promulgação da LPP (1995) e o fim do governo FHC (2002), o PSDB fez duas reformas estatutárias. Na primeira (1996), o artigo 142 do estatuto trata da divisão do dinheiro do Fundo Partidário entre as instâncias diretivas. Do valor total recebido, o Diretório Nacional necessitava aplicar uma cota de 20% (no mínimo) para o Instituto Teotônio Vilela. Do valor restante, destina-se 50% (no mínimo) para os Diretórios Estaduais. O montante aplicado nos Diretórios Estaduais obedece a dois critérios de distribuição: 1) metade é dividida de forma igualitária e 2) a outra metade conforme o tamanho da bancada estadual no Congresso Nacional. O repasse de recursos para os Diretórios Municipais e Zonais não possui um percentual previamente fixado, ficando a critério do Diretório Estadual. A figura abaixo expõe esse quadro da movimentação financeira.

Figura 13 – Distribuição dos recursos do FP conforme o Estatuto (1996) do PSDB



Fonte: elaboração própria.

A segunda reforma estatutária aconteceu em maio de 1999, abrangendo a alteração de trinta e oito artigos (num total de 169). A estrutura de distribuição interna dos recursos do Fundo Partidário (expressa no art. 142) foi mantida da mesma forma.

Outro ponto que merece atenção no debate do financiamento partidário consiste nas contribuições estatutárias. Campos (2009) apresenta uma média do valor da cobrança estatutária nos partidos brasileiros. Para os ocupantes de cargos eletivos, o valor varia em

torno de 3% a 5% dos ganhos brutos. Para os ocupantes de cargos de confiança, a contribuição média gira em torno de 3% (CAMPOS, 2009)³².

O Estatuto de fundação do PSDB (1988) aponta o pagamento obrigatório por parte dos ocupantes de cargos eletivos, deixando ao Diretório Nacional a responsabilidade de fixar o valor. O Estatuto posterior (1996; art. 143) estabeleceu cobranças de distintos valores de acordo com o tipo de cargo. O quadro abaixo sintetiza as informações conforme o tipo de cargo, a periodicidade do pagamento, o valor cobrado e a instância partidária para onde se destina o recurso.

Quadro 8 – Cobranças estatutárias no PSDB (1996)

Cargo	Periodicidade	Valor	Instância Receptora
Presidente; Governador; Prefeito	Mensal	(no mínimo) 3 % da remuneração bruta	...
Parlamentares Federais	Mensal	• (no mínimo) 3 % do subsídio e representação	• Diretório Nacional
		▪ (no máximo) 2% do subsídio e representação mensal	▪ Diretório Estadual
Deputado Estadual	Mensal	• (no mínimo) 3 % do subsídio e representação	• Diretório Estadual
		▪ (no máximo) 2% do subsídio e representação	▪ Diretório Municipal
Vereador	Mensal	(no mínimo) 3% dos subsídios e representação	Diretório Municipal
Ocupante de cargo de confiança	Mensal	3% do vencimento ou remuneração bruta	Diretório Nacional, Estadual e Municipal

Fonte: Estatuto do PSDB (1996).

Nota-se que os filiados sem cargos não entram na lista da cobrança financeira regular. Os filiados em débito podiam ser anistiados pela Comissão Executiva ou mesmo isentos de cobrança no caso de possuir pouca renda (art. 143; § 6º). No caso de descumprimento com as

³² O autor verifica os estatutos dos 29 partidos com registro no TSE até as eleições gerais de 2006.

obrigações financeiras estipuladas no quadro, o ocupante de cargo eletivo ou de confiança ficaria sujeito às sanções estabelecidas em Resolução do Diretório Nacional (art. 144; 1996).

A reforma estatutária de 1999 fez duas alterações nas cobranças estatutárias. O valor cobrado aumentou apenas para os parlamentares federais, passando a incidir a taxa mínima de 3% sob o “subsídio fixo, variável, adicional e extraordinário, deduzido o Imposto de Renda e a contribuição à Previdência” (art. 143; § 1º). Antes, a mesma taxa incidia sob o subsídio e a representação mensal. A outra alteração diz respeito às penalidades para quem descumprir os pagamentos. Anteriormente a cargo de resolução do Diretório Nacional, as sanções foram fixadas nas medidas disciplinares do artigo 133, que previa desde a advertência até a expulsão.

5.3 FILIADOS

Por mais que a época de ouro de partidos com forte atividade militante tenha ficado no passado, os filiados ainda constituem um importante recurso na esfera política. Mair (1997) vincula a importância dos filiados aos seguintes aspectos: fonte de receitas financeiras; ocupam cargos nas instâncias partidárias e na esfera pública; atuam nas campanhas eleitorais; contribuem nas disputas intrapartidárias; ajudam a manter uma imagem de partido de massa para o público externo.

O tamanho da organização em termos de filiação constitui o indicador padrão para avaliar a força do partido (IGNAZI, 2014). Alguns partidos são bastante flexíveis no processo de filiação, enquanto outros selecionam os membros de forma mais rigorosa. Apesar desta variação nos critérios de filiação partidária, o número de filiados constitui o principal parâmetro para medir a dimensão organizativa (PANEBIANCO, 2005).

O movimento de expandir, manter ou reduzir os limites da dimensão tem relação com as decisões estratégicas da coalizão dominante (PANEBIANCO, 2005). Examinar a evolução do número de filiados permite observar como se deu parte do desenvolvimento organizacional do PSDB. A dimensão pode ter expandido de forma contínua ou através de saltos agudos em períodos específicos. Interessa saber se houve um crescimento significativo da dimensão organizativa com a inserção na Presidência da República.

O sistema partidário em vigor experimenta uma tendência de aumento da filiação desde a fase inicial, de forma que abrange todos os partidos e ocorre de maneira progressiva

no tempo. A densidade da filiação – medida pelo número de filiados por cada mil eleitores – aumentou de forma significativa para todos os partidos. Além de verificar a presença do partido numa localidade, tal indicador mede também a importância relativa de cada município em termos de capacidade de mobilização (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a).

Os dados do PSDB, em números absolutos e percentual por mil eleitores, ilustram a trajetória ascendente de filiações experimentada no sistema partidário. Vale destacar que o quantitativo do eleitorado nacional também aumentou no período considerado, saindo do patamar de 75 milhões (1988) para 115 milhões (2002).

Tabela 20 – Filiados ao PSDB nos anos de 1988 a 2002: número absoluto e percentual por mil eleitores

ANO	Nº FILIADOS	% ELEITORADO NACIONAL	FPME
1988	11.047	0,015	0,15
1989	96.848	0,118	1,18
1992	190.636	0,211	2,11
1994	354.488	0,374	3,74
1998	676.925	0,638	6,38
2002	1.049.902	0,911	9,11

Fontes: *Jornal de Brasília* (1988) para os filiados em 1988 (mês: julho). Kinzo (1993) para os filiados ao PSDB em 1992 (mês: abril). TSE para os dados de 2002 (mês: outubro). Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a) para o FPME dos anos de 1989-1994-1998. FPME: filiados por mil eleitores.

Dentre os sete grandes partidos em termos de filiação (DEM, PDT, PMDB, PP, PSDB, PT e PTB), somente o PMDB apresentava uma proporção de filiados superior a 10 por cada mil eleitores no recorte temporal considerado³³. Em fins da década de 1980, os demais partidos estavam bem abaixo nesse quesito. A distância entre o PMDB e as outras siglas diminuiu consideravelmente na década de 1990. O ritmo de crescimento verificado nos anos 1990 superou a expansão das filiações na década seguinte (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a).

No período entre 1989 e 2002, os sete partidos (em média) triplicaram a densidade de filiação (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a). O caso mais extremo foi o do PSDB, dado que aumentou em 7,72 vezes o número de filiados por mil eleitores. Esse

³³ Os dados podem ser vistos em Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a).

crescimento acima da média aconteceu durante o período em que a sigla venceu os pleitos presidenciais. A tabela abaixo permite visualizar o crescimento das proporções em paralelo ao processo de inserção na Presidência da República.

Tabela 21 – Número de filiados do PSDB por mil eleitores (1988-2002)

Oposição			Governo	Presidência da República	
1988	1989	1992	1994	1998	2002
0,15	1,18	2,11	3,74	6,38	9,11

Fontes: os valores referentes aos anos de 1989, 1994 e 1998 foram extraídos de Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a); o valor do ano de 1988 foi calculado a partir de informações do Jornal de Brasília (1988); o do ano de 1992 se baseou em dados de Kinzo (1993); dados do TSE para o ano de 2002.

O valor de 1998 é bem menor em relação aos demais porque retrata o número de adesões em poucos meses de fundação da sigla. O crescimento ocorreu de maneira gradativa até 1994 e depois experimentou saltos. É justamente na fase à frente da Presidência da República que o PSDB recebeu os maiores contingentes de filiados. No último ano do governo FHC, a sigla contava com a terceira maior quantidade de filiados (num total de trinta partidos). A distribuição das filiações da sigla entre as regiões do país se encontrava da seguinte forma no ano de 2002:

Tabela 22 – Filiados ao PSDB em 2002: número absoluto e percentual por mil eleitores

	Nº Eleitores	Filiados ao PSDB	% Filiados ao PSDB	FPME
Sudeste	50.695.881	449.803	0,89	8,9
Nordeste	30.998.105	256.291	0,83	8,3
Sul	17.833.491	176.232	0,99	9,9
Centro-Oeste	8.026.078	102.235	1,27	12,7
Norte	7.630.352	65.127	0,85	8,5
Exterior	69.927	214	0,30	3,0
Brasil	115.253.834	1.049.902	0,91	9,1

Fonte: TSE. FPME: filiados por mil eleitores.

A região Sudeste contemplava 42,84% dos filiados ao PSDB no país, sendo acompanhada de longe pelo Nordeste (24,41%). Em termos de proporção a grupos de mil eleitores, impera um desempenho homogêneo na adesão de filiados nas distintas regiões. Com exceção do Centro-Oeste, as regiões apresentavam uma pequena oscilação.

O indicador de participação dos filiados complementa a discussão acerca da dimensão partidária. Dentre outros aspectos, a participação pode ser atestada pela periodicidade dos encontros nacionais realizados – Convenções e Congressos. A Convenção Nacional aparece no Estatuto (1996) como o órgão supremo do Partido (arts. 18 e 58).

Durante os quinze anos iniciais de existência do PSDB (1988-2002), transcorreram doze encontros nacionais. Os atos de Fundação (24 e 25/06/1988), nos quais aprovaram os documentos básicos (Manifesto, Programa e Estatuto), não foram contabilizados. A partir desta data de fundação, começava a contagem do prazo de doze meses para a realização da 1ª Convenção Nacional.

O PSDB realizou os primeiros encontros nacionais em 1989. Até o ano de 2002, a sigla contabiliza os seguintes encontros no âmbito federal: dois Congressos e dez Convenções. Quatro Convenções (1989-1994-1998-2002) tinham a finalidade de homologar o candidato para o pleito presidencial e a coligação eleitoral. Duas Convenções (1996 e 1999) foram realizadas para empreender reformas no estatuto. As demais Convenções definiram a composição das instâncias diretivas (Diretório e Executiva) através de eleições³⁴. A periodicidade média (em meses) de ocorrência desses encontros nacionais aparece na tabela abaixo.

Tabela 23 – Periodicidade média dos Encontros Nacionais do PSDB no período 1989-2002 (em meses)

PERÍODO	INTERVALO MÉDIO
jan/1989 – out/1992	11,5
nov/1992 – dez/2002	15
1989 – 2002	14

Fonte: elaboração própria a partir de documentos partidários e do *site* do PSDB.

Optou-se por dividir o período em duas etapas, tendo como divisória o *impeachment* de Collor em outubro de 1992. Após esta data, o PSDB participou do governo Itamar e logo em seguida assumiu a Presidência. O intervalo médio durante o período como um todo foi de um Encontro Nacional a cada um ano e dois meses. Na fase formativa, o PSDB realizou diversos Encontros a fim de atender os requisitos da legislação. Ocorreram três Encontros apenas no ano de 1989. Com a inserção no governo, o intervalo de tempo entre os eventos

³⁴ Outras eleições para o Diretório ocorreram em Convenções destinadas para a reforma estatutária e homologação de candidatura presidencial.

aumentou. Basicamente, manteve-se a realização das Convenções Ordinárias. Isto implica uma menor possibilidade de participação dos filiados nas decisões da agremiação.

De forma alternada ao evento da Convenção, a cada dois anos deveria ser realizado o Congresso Nacional do PSDB (art. 29; Estatuto de 1988). Esta periodicidade fixa do Congresso Nacional foi retirada dos estatutos posteriores. Num intervalo de nove anos (1988-1996), foram realizados dois Congressos.

Parte expressiva destes Encontros acontece de maneira previamente estabelecida pelo Estatuto. As Convenções cujas finalidades consistem na escolha do candidato presidencial e na eleição do Diretório ocorrem regularmente, independente de pressões intrapartidárias. Com relação às duas Convenções para reforma estatutária, uma delas se deu com o intuito de adaptar a organização partidária às normas da Lei nº 9.096/1995. Esse procedimento foi obrigatório para todos os partidos. Apenas a segunda reforma estatutária (1999) e os dois Congressos (1989 e 1993) apontam para uma disposição maior dos dirigentes em convocar as bases do partido.

A realização da Convenção pode ocorrer de forma ordinária ou em caráter extraordinário. Entre os atributos de ordem ordinária, constava a eleição para a composição das instâncias diretivas cujos mandatos eram de dois anos³⁵. Tal prazo foi cumprido apenas em duas ocasiões – 3º e 5º DNs. Era permitida a prorrogação do mandato por mais um ano (art. 21; Estatutos de 1996 e 1999). Permitia-se uma vez a reeleição para os órgãos diretivos (art. 3; Estatutos de 1988, 1996 e 1999). A seguir, a tabela mostra a duração dos mandatos (em meses) do Diretório Nacional eleitos nos anos de 1989 a 2002.

Tabela 24 – Duração dos mandatos do DN eleitos no período 1989-2002 (em meses)

GESTÃO	MESES DE DURAÇÃO	MÉDIA DO PERÍODO
1º DN (1989)	28	29
2º DN (1991)	32	
3º DN (1994)	23	
4º DN (1996)	37	
5º DN (1999)	24	
6º DN (2001)	30	

Fonte: elaboração própria a partir de documentos partidários e do *site* do PSDB.

³⁵ A duração do mandato de dois anos consta nos três estatutos: arts. 20 e 24 (1988); art. 21 (1996; 1999).

Nesse período, o mecanismo da prorrogação de mandato foi usado em três gestões – 2º, 4º e 6º. Para o período como um todo, a média de duração dos mandatos ultrapassou o prazo fixado nos estatutos. As três primeiras gestões – eleitas quando a sigla estava na oposição – tiveram uma média de 28 meses. Nas três últimas gestões – eleitas quando a sigla estava no governo –, a média aumentou para 30 meses.

Estavam aptos a participar das Convenções os membros com pelo menos um mês de filiação (Lei 6.767/1979). Esse prazo foi ampliado para seis meses na reforma estatutária do PSDB em 1996 (art. 24). Os integrantes das Convenções Nacionais são agrupados em três categorias: membros do Diretório Nacional, parlamentares federais e delegados das unidades federativas. O número de delegados varia de acordo com o desempenho eleitoral e organizacional em cada estado. Considera-se o tamanho da bancada federal no estado e a quantidade de Diretórios Municipais instalados (art. 59; Estatutos de 1996 e 1999).

Desde a fundação do PSDB, a influência dos parlamentares federais se estende para as Convenções de todos os níveis hierárquicos. Os deputados federais e senadores garantem espaço nas Convenções Regionais dos estados em que foram eleitos. Além disso, participam das Convenções Municipais situadas em seu domicílio eleitoral. Os legisladores estaduais possuem assento nas Convenções Regionais e os vereadores têm espaço garantido na Convenção Municipal.

A participação do filiado no processo de escolha dos dirigentes e candidatos a cargos eletivos demanda um tempo de dedicação mínima ao partido, dado que a seleção destes representantes ocorre nas Convenções. O filiado sem envolvimento efetivo no funcionamento do Partido não dispõe de mecanismos para influenciar a escolha dos dirigentes e candidatos nos pleitos eleitorais.

As normas e diretrizes para a escolha de candidatos aos pleitos eleitorais ficam a cargo do Diretório. É exigido um tempo de filiação mínima de um ano antes da eleição para tornar-se candidato (art. 14; Estatutos de 1996 e 1999). Os candidatos, tanto aos cargos majoritários quanto proporcionais, são escolhidos nas Convenções.

No caso de haver mais de um interessado ao posto de candidato a cargo eletivo majoritário, a realização de prévia interna pode ser autorizada pelo Diretório. O postulante que vencer a prévia tem a candidatura homologada em Convenção. Não há registro no PSDB nacional do uso deste mecanismo para a escolha do candidato a Presidente da República.

É necessário, no mínimo, seis meses de filiação para pleitear vaga nos órgãos de direção partidária (art. 14; Estatutos de 1996 e 1999). O prazo é reduzido para o mínimo de um mês quando se tratar de filiação de titulares de mandatos eletivos ou de personalidades de

notória expressão política (art. 14; Estatuto de 1999). A eleição para o Diretório se dá por meio de Convenção, enquanto a Executiva é eleita pelo Diretório.

Alguns quantitativos mínimos de filiados precisam ser mobilizados nas eleições internas do PSDB para validar o resultado. O registro de cada chapa para o Diretório Nacional requer a aprovação de no mínimo 20% dos convencionais. O mesmo procedimento é exigido para concorrer ao Diretório Estadual.

No âmbito municipal, a inscrição da chapa requeria o apoio de um número de filiados igual ou superior a uma vez e meia o de membros do Diretório Municipal (art. 101; Estatuto de 1996). Posteriormente, mudou para metade do número de membros efetivos do Diretório Municipal (art. 101; Estatuto de 1999). As Convenções Municipais e Zonais – quando convocadas para a eleição do Diretório e dos Delegados – só podem deliberar com o comparecimento de pelo menos 20% do número mínimo de filiados.

Essas exigências impulsionam as elites do Partido a buscar adesões na base de filiados. Mesmo na ausência de chapas concorrentes, ainda continua sendo necessário um esforço mínimo para dialogar com as bases e as elites intermediárias a fim de alcançar os requisitos estatutários. A falta de sintonia entre os integrantes das distintas faces pode inviabilizar a validação dos procedimentos e articulações internas.

5.4 ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

Durante a fase de fundação, a Comissão Diretora Nacional Provisória detinha a função de garantir a implantação e expansão do PSDB no território nacional (art. 49; Estatuto de 1988). Num prazo de doze meses, cabia à Comissão Diretora realizar as convenções nas três esferas da federação a fim de aprovar os documentos básicos – manifesto, estatuto e programa – e eleger as instâncias diretivas (art. 12 da Lei 6.767/1979).

A Lei nº 6.767 (1979) estipulava as quantidades mínimas de filiados para constituir os diretórios nos municípios (art. 35). Exigia-se o registro de diretórios municipais em pelo menos 1/5 das cidades num dado Estado como requisito para organizar o Diretório Regional (art. 36). O Diretório Nacional dependia da existência de diretórios regionais registrados em pelo menos nove unidades federativas (art. 37). Nesse cenário, o trabalho de angariar adeptos se fazia fundamental para a fundação e desenvolvimento posterior de qualquer agremiação.

Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a) trabalham com o indicador de cobertura territorial para identificar o padrão de evolução do desenvolvimento dos partidos pelo território nacional. Tal indicador consiste na proporção do total de municípios do país nos quais o partido possui filiados. Esta inserção possibilita estabelecer bases mínimas para a atuação partidária no território. Aumentar a cobertura territorial implica numa expansão da área geográfica de atuação do partido, assim como proporciona constrangimentos para o desenvolvimento de organizações concorrentes (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a).

Os autores constataram um aumento progressivo da cobertura territorial dos partidos em termos de filiação, embora com diferenças entre o grupo dos grandes e dos pequenos partidos³⁶. As maiores agremiações apresentaram um formato de evolução exponencial – expandiram a cobertura territorial nos primeiros anos e depois utilizaram tais bases como ponte para ampliar o leque de filiados. Os partidos pequenos se caracterizam por um comportamento mais linear – expandiram a cobertura territorial em uma proporção pequena e uma progressão linear com relação à filiação (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a).

A seguir, os dados com a evolução da cobertura territorial de quatro grandes partidos num intervalo de quatorze anos.

Tabela 25 – Cobertura territorial da filiação dos principais partidos (1989-2002)

	1989	1994	1998	2002
PSDB	0.371	0.734	0.911	0.950
PMDB	0.917	0.950	0.983	0.993
PFL	0.727	0.810	0.886	0.928
PT	0.598	0.712	0.814	0.905

Fonte: Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a).

Em fins da década de 1980, apenas o PSDB não dispunha de significativa cobertura territorial em comparação com o grupo dos principais partidos. A sigla tinha somente um ano de existência em 1989, enquanto os demais participavam do quadro partidário a nove (PMDB e PT) ou quatro anos (PFL). Em função do aspecto temporal, parece razoável o menor desempenho frente aos concorrentes no início do período analisado.

³⁶ A diferença de tamanho entre as agremiações toma como parâmetro o número de filiados.

PSDB, PFL e PT experimentaram um crescimento mais significativo da cobertura, enquanto o PMDB se manteve na mesma faixa. Considerando um grupo mais amplo de sete grandes partidos (PSDB, PFL, PT, PMDB, PDT, PP e PTB), a expansão da cobertura territorial correspondeu a uma média de 59% no intervalo de quatorze anos (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a). O crescimento mais acentuado entre os grandes partidos se deu com o PSDB, elevando em 156% a área de cobertura entre o ano de 1989 a 2002. Valor bem superior ao do PTB (75%), que obteve o segundo melhor desempenho.

O indicador da densidade da filiação no território agrega outras evidências para esse debate. Em 1994, apenas três siglas possuíam um número de filiados superior a cinco por cada mil eleitores – PMDB (12,84), PDT (5,75) e PP (5,35)³⁷. O valor alcançado pelo PSDB no mesmo ano era de 3,74. Em pontos isolados do país, a sigla superava o patamar de cinco filiados por cada mil eleitores. O mapa a seguir expõe os pontos de concentração das filiações do PSDB no referido ano.

Mapa 1 – Filiados do PSDB por mil eleitores (1994)



Fonte: Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012b).

Ao menos seis estados possuem áreas com maior concentração de filiações ao PSDB (RO, AM, CE, MS, SP e MG). Destes, apenas o Ceará continha mais de uma concentração superior a dez por cada mil eleitores. A faixa intermediária – entre cinco e dez filiados por mil eleitores – está situada em territórios de ao menos dez estados. Em quatro estados da região

³⁷ Dados de Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a).

Norte (AC, RO, AP e PA) e no Maranhão, notam-se os mais baixos volumes de adesões no estado como um todo.

Outro indicador da inserção partidária no território reside na organização de seções locais (diretório e/ou comissão provisória). Em função das exigências da legislação, a instituição do diretório municipal demanda mais esforços do que a comissão. Conforme o tamanho do eleitorado no município, é estipulada uma quantidade mínima de filiados para instituir um diretório municipal. Este é composto a partir de eleição realizada em convenção partidária.

Na ausência de diretório municipal – seja porque não houve tentativa de instituí-lo ou porque foi dissolvido por órgão superior –, cabe à instância estadual designar uma comissão provisória para atuar dentro de um prazo estabelecido. No Estatuto (1988) de fundação do PSDB, concebia-se um período de sessenta dias para a Comissão Provisória municipal – composta de três a onze membros – realizar a Convenção a fim de eleger o Diretório (art. 26).

A existência do Diretório requer eleições periódicas regulares para compô-lo e mais filiados envolvidos em seu funcionamento. A Comissão Provisória é mais restrita e sujeita às intervenções das lideranças estaduais, dado que seus membros são nomeados ao invés de eleitos em convenções. Em decorrência dessas características, Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a) concebem o diretório como “*el tipo más institucionalizado y formalmente democrático de organismo partidario en el sistema político brasileño*”. Ao passo que as comissões provisórias fortalecem uma estrutura de partido de “barões” na qual as lideranças da esfera nacional e/ou regional controlam o partido desde “cima” (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a).

Segundo Braga e Pimentel Jr. (2013), partidos que priorizam a organização por via do diretório possuem uma estrutura mais forte e institucionalizada para disputar pleitos. Os diretórios constituem os órgãos mais consistentes no fomento de atividades partidárias internas que propiciem a continuidade da participação dos filiados no processo decisório. Mais diretórios implica numa institucionalização partidária mais sólida (BRAGA; PIMENTEL JR., 2013). Por sua vez, partidos mais institucionalizados são mais autônomos em relação ao ambiente (PANEBIANCO, 2005).

Para o período dos quinze anos iniciais da trajetória do PSDB, foram encontrados os dados referentes às seções locais apenas para o ano de 1991. A tabela abaixo expõe as informações.

Tabela 26 – Capilaridade organizativa do PSDB (1991)

Municípios no país	4.539	100 %
Municípios com seção local do PSDB	2.026	44,63 %
TIPOS DE SEÇÃO LOCAL (PSDB)		
Diretórios Municipais	1.432	70,68 %
Comissões Provisórias	594	29,32 %

Fonte: valores absolutos retirados do *site* do PSDB.

Num período de quatro anos de existência, o PSDB conseguiu instalar-se em quase 45% dos municípios do país. A título de comparação, o PT levou treze anos para alcançar a inserção em 44% dos municípios brasileiros³⁸. Do montante total de seções locais do PSDB, a opção pela organização em formato de diretório é predominante (70%). Ao mesmo tempo em que essa opção sinaliza um esforço mais consistente de inserção territorial, também pode apontar uma maior autonomia das lideranças locais em relação às instâncias superiores. Guarnieri (2011) utiliza a proporção de comissões provisórias como *proxy* do grau de centralização do poder no interior do partido. Quanto mais comissões provisórias, maior o controle que as lideranças situadas no vértice possuem sobre as decisões partidárias.

Por fim, resta abordar o terceiro indicador da organização territorial – a quantidade e distribuição dos representantes eleitos em cada pleito nas regiões do país. Num intervalo de quinze anos, o PSDB disputou quatro pleitos municipais e cinco nacionais. Destes oito pleitos, três se deram ainda na fase originária da sigla – nos anos de 1988-89-90. Como a eleição de 1989 contemplou somente o cargo presidencial, optou-se por não inseri-la na análise. A seguir, a tabela expõe a quantidade de representantes eleitos do PSDB nos quatro pleitos municipais.

Tabela 27 – Eleitos do PSDB nos pleitos municipais (1988-2000)

CARGO	1988	1992	1996	2000
Prefeito	18	291	921	990
Prefeito de Capital	1	6	4	4
Vereador	222	3.250	8.368	8.518

Fontes: Marques e Fleischer (1999) para os anos de 1988-1992; Nicolau (1998) para o ano de 1996; Fleischer (2002a) para o pleito de 2000.

³⁸ Dados do PT em Ferreira e Ribeiro (2009).

Após cinco meses do ato de fundação, a sigla participou do pleito de 1988. O resultado modesto reflete o pouco tempo de funcionamento do Partido. As eleições posteriores registram uma trajetória ascendente no número de candidatos eleitos. Entre 1988 e 2002, a sigla saiu do patamar de 18 prefeitos eleitos para quase mil. Foi durante os anos à frente da presidência da República que o Partido alcançou a faixa de novecentos prefeitos eleitos por pleito. O mesmo se deu com os cargos de vereador, atingindo a faixa de oitocentos nos pleitos de 1996 e 2000.

A expansão da face pública no PSDB não decorreu apenas do desempenho no processo eleitoral. A migração de mandatários eleitos entre um pleito e outro deve ser levada em conta na estratégia de expansão do Partido. Em outubro de 1991, um levantamento feito pela sigla registrou o número de 134 prefeitos e 1.994 vereadores entre os filiados. O pleito de 1992 registra um aumento mais modesto da face pública quando se considera as adesões ocorridas anteriores ao pleito.

A tabela abaixo aponta a distribuição dos representantes eleitos do PSDB para o Poder Executivo municipal.

Tabela 28 – Distribuição dos prefeitos eleitos do PSDB entre as regiões (%)

REGIÃO	1988	1992	1996	2000
Norte	–	5,8	7,3	8,9
Centro-Oeste	5,6	1,7	7,2	13,9
Nordeste	5,6	47,8	24,2	29,2
Sul	5,6	6,5	9,7	13,1
Sudeste	83,3	38,1	51,7	34,8
Brasil	100	100	100	100

Fontes: Marques e Fleischer (1999) para os anos de 1988-1992; Nicolau (1998) para o ano de 1996; Fleischer (2002a; 2002b) para o pleito de 2000.

A forte concentração de mandatários eleitos no Sudeste dá lugar a uma divisão mais equilibrada com a região Nordeste. As demais regiões registraram um crescimento de alcance reduzido. A liderança assumida pelo Nordeste em 1992 se deve principalmente ao desempenho dos tucanos no Ceará. Este estado elegeu o maior número de prefeitos do PSDB no país em 1992.

Os dezoito prefeitos eleitos em 1988 estavam distribuídos em seis estados. Em 1996, a soma dos eleitos por Minas Gerais e São Paulo correspondeu a quase a metade de todos os prefeitos tucanos no país. Ceará e Paraná também elegeram quantidades expressivas de prefeitos no mesmo pleito. Em 1988, vinte estados não elegeram nenhum prefeito do PSDB. Em 1992, eram dois estados nessa situação. Em 1996, apenas o estado do Acre não obteve êxito em eleger representante para o Poder Executivo municipal.

Abaixo, a distribuição dos representantes do PSDB eleitos para o Poder Legislativo municipal.

Tabela 29 – Distribuição dos vereadores eleitos do PSDB entre as regiões (%)

REGIÃO	1988	1992	1996	2000
Norte	2,2	6,2	6,1	...
Centro-Oeste	2,2	2,6	6,9	...
Nordeste	10,8	50,4	32	...
Sul	13,5	6,4	10,6	...
Sudeste	71,2	34,4	44,3	...
Brasil	100	100	100	100

Fontes: Marques e Fleischer (1999) para os anos de 1988-1992; Nicolau (1998) para o ano de 1996.

Assim como nas eleições para o Poder Executivo municipal, verifica-se uma descentralização dos eleitos. Depois do pleito de 1988, as regiões Sudeste e Nordeste passaram a dividir a liderança no número de assentos legislativos conquistados. As demais regiões tiveram um papel mais reduzido.

Dez estados não elegeram vereadores tucanos no pleito de 1988. Os estados de Minas Gerais e São Paulo tiveram um desempenho destacado frente aos demais em todos os pleitos. Em 1992, o estado do Ceará elegeu quase um terço do montante nacional de legisladores municipais do PSDB. Em 1996, cinco estados despontaram com desempenhos mais promissores: PA, CE, MG, SP e PR.

As eleições nacionais abarcam duas disputas para cargos proporcionais (deputado federal e deputado estadual) e duas para cargos majoritários (governador e senador). A seguir, os resultados alcançados pelo PSDB nestas disputas.

Tabela 30 – Eleitos do PSDB nos pleitos nacionais (1990-2002)

CARGO	1990	1994	1998	2002
Deputado Estadual	74	97	152	138
Deputado Federal	38	62	99	70
Senador	1	9	4	8
Governador	1	6	7	7

Fontes: Nicolau (1998), CPDOC e *site* do PSDB.

No ato de fundação (1988), o Partido teve a adesão de quarenta deputados federais. A bancada na Câmara dos Deputados continuou crescendo durante os anos que antecediam o primeiro teste eleitoral, alcançando as cifras de 42 (1989) e 53 (1990) componentes. Com o pleito de 1990, o número de deputados federais da sigla se reduziu para 38 no ano seguinte. Na legislatura 1991-94, a bancada tucana oscilou para 41 (1992) e 37 (1993) membros.

O aumento mais substantivo da bancada do PSDB na Câmara se deu a partir do pleito de 1994. Aconteceu um processo de expansão mais consistente tanto por via eleitoral quanto pela migração parlamentar no decorrer das legislaturas. Durante o período à frente da Presidência da República, a sigla viu crescer a cada ano o número de representantes na Câmara. O desempenho eleitoral foi mais promissor nos anos em que o Partido elegeu o Presidente da República – 1994 e 1998.

Oito senadores aderiram ao projeto inicial de fundação da sigla em 1988. Esse número aumentou para 10 (1989) e, depois, 13 (1990). O tamanho da bancada tucana no Senado se manteve praticamente inalterado na legislatura 1991-1994. Na legislatura seguinte (1995-1998), ocorreu um aumento por meio da migração parlamentar – saltou de 11 (1995) para 15 (1998) senadores. A legislatura 1999-2002 registrou uma pequena diminuição da bancada. Teve início com 14 (1999) e terminou com 13 (2002)³⁹.

As eleições de 1990 e 1998 eram destinadas à renovação de 1/3 do Senado Federal, enquanto os pleitos de 1994 e 2002 buscavam a renovação de 2/3. Isto significa que havia uma vaga em disputa em cada unidade federativa nos anos de 1990-1998 e duas vagas nos anos de 1994-2002. O PSDB elegeu um (1990) e quatro (1998) senadores nas disputas com o número de vagas mais restritas. Ao passo que elegeu nove (1994) e oito (2002) nos pleitos para renovação de 2/3 do Senado.

³⁹ Os dados do tamanho da bancada parlamentar (Câmara e Senado) a cada ano estão disponíveis em Messenberg (2007).

Em janeiro de 1990, houve a filiação do primeiro governador (Tasso Jereissati) ao PSDB. Nas eleições do mesmo ano, o único estado em que o PSDB logrou êxito na disputa para o Poder Executivo estadual foi justamente onde já contava com um representante no cargo. Tasso Jereissati elegeu o sucessor do mesmo partido para o governo do Ceará.

Nas disputas dos anos posteriores, houve um crescimento significativo do número de governadores eleitos. Roma (2002) destaca dois fatores para explicar o desempenho eleitoral do PSDB a partir de 1994. A conquista da Presidência da República teve como consequência o maior aporte de recursos governamentais para atrair apoios partidários e migração parlamentar. O outro fator – considerado mais relevante para o autor – consistiu na mudança de estratégia na composição das coligações eleitorais. As candidaturas tucanas para a presidência (1989) e para os governos estaduais (1990) eram isoladas de outros partidos. A partir de 1994, passaram a ser compostas predominantemente com partidos de direita (ROMA, 2002).

Adiante, aparecem as tabelas com os dados acerca da distribuição entre as regiões do país dos representantes eleitos nos pleitos nacionais. Primeiro, a tabela com as informações dos legisladores estaduais.

Tabela 31 – Distribuição dos deputados estaduais eleitos do PSDB entre as regiões (%)

REGIÃO	1990	1994	1998	2002
Norte	13,5	7,2	10,5	15,2
Centro-Oeste	10,8	9,3	13,8	17,4
Nordeste	35,1	32	32,9	34,1
Sul	8,1	5,1	7,2	7,9
Sudeste	32,4	46,4	35,5	25,4
Brasil	100	100	100	100

Fontes: cálculos realizados a partir de Nicolau (1998) para os anos 1990-1994; dados do TSE disponíveis em blog do *Uol* para o ano de 1998; relatório do TSE (2003) para o ano de 2002.

As regiões Sudeste e Nordeste lideraram em termos de deputados estaduais eleitos. Apenas a região Sul não ultrapassou o patamar de 10% do contingente de mandatários. No último ano da série, constata-se um maior equilíbrio na distribuição dos legisladores eleitos.

O PSDB elegeu representantes em dezessete assembleias legislativas no pleito de 1990. Em 1994, ampliou a representação para 21 unidades da federação. Nos dois últimos pleitos (1998 e 2002), constavam representantes eleitos em todas as unidades federativas.

Os estados do Ceará e de São Paulo apresentaram um desempenho mais acentuado frente aos demais em todos os pleitos. Outras unidades federativas acompanharam de perto o desempenho em alguns pleitos específicos. Em 1990, Minas Gerais e Bahia aparecem com um bom desempenho também. Em 1994, o Rio de Janeiro é quem mais se aproxima dos dois estados – CE e SP. Em 1998, quatro estados superaram o patamar de dez deputados eleitos: CE, SP, MG e RJ. Em 2002, cinco estados elegeram pelo menos dez representantes: SP, CE, GO, MG e PB.

A seguir, a distribuição dos representantes eleitos do PSDB para a Câmara dos Deputados.

Tabela 32 – Distribuição da bancada eleita do PSDB entre as regiões: Câmara dos Deputados (%)

REGIÃO	1990	1994	1998	2002
Norte	2,6	8,1	13,1	11,4
Centro-Oeste	2,6	4,8	8,1	11,4
Nordeste	31,6	33,9	27,3	31,4
Sul	13,2	4,8	8,1	8,6
Sudeste	50	48,4	43,4	37,1
Brasil	100	100	100	100

Fontes: cálculos realizados a partir de Nicolau (1998) para os anos 1990-1994; CPDOC para o ano de 1998; *site* da Câmara dos Deputados para o ano de 2002.

No primeiro ano da série, duas regiões (Sudeste e Nordeste) concentravam grande parte do total da bancada. O Sul e o Sudeste declinaram na participação da bancada na Câmara dos Deputados no decorrer do tempo. A região Nordeste se manteve estável. O Norte e o Centro-Oeste aumentaram os contingentes de eleitos.

O PSDB elegeu deputados federais em treze unidades federativas em 1990. Obteve êxito em dezoito estados no pleito de 1994. Ampliou para 25 unidades federativas em 1998. Oscilou para baixo em 2002, elegendo representantes em vinte estados. Os estados de Ceará, Minas Gerais e São Paulo tiveram os melhores desempenhos em todos os pleitos. O Rio de Janeiro consta próximo desses três estados no pleito de 1998.

A próxima tabela apresenta os dados da distribuição dos senadores eleitos da sigla.

Tabela 33 – Distribuição da bancada eleita do PSDB entre as regiões: Senado Federal (%)

REGIÃO	1990	1994	1998	2002
Norte	–	11,1	–	25
Centro-Oeste	–	11,1	25	12,5
Nordeste	100	44,4	25	37,5
Sul	–	–	25	12,5
Sudeste	–	33,3	25	12,5
Brasil	100	100	100	100

Fontes: cálculos realizados a partir de Nicolau (1998) para os anos 1990-1994; CPDOC para o ano de 1998; relatório do TSE (2003) para os percentuais do pleito de 2002.

No período como um todo, a região Nordeste despontou com o maior contingente de representantes eleitos para o Senado. Foram nove no Nordeste, cinco no Sudeste, três no Norte, três no Centro-Oeste e dois no Sul. Apenas no último ano da série, a sigla conseguiu eleger senadores em todas as regiões do país. O Ceará é o único estado no qual se elegeu senador do PSDB nos quatro pleitos.

A última tabela abarca os representantes eleitos para o Poder Executivo nos estados.

Tabela 34 – Distribuição dos governadores eleitos do PSDB entre as regiões

REGIÃO	1990	1994	1998	2002
Norte	–	1	1	2
Centro-Oeste	–	–	2	1
Nordeste	1	2	2	2
Sul	–	–	–	–
Sudeste	–	3	2	2
Brasil	1	6	7	7

Fonte: *site* do PSDB.

As regiões Sudeste e Nordeste elegeram o mesmo número de governadores – sete em cada uma delas. Em seguida, aparece o Norte com quatro governadores eleitos e o Centro-Oeste com três. A região Sul não teve êxito em nenhum dos pleitos. O Ceará foi o único estado no qual se elegeu governador do PSDB nas quatro eleições. Os estados de São Paulo e do Pará elegeram representante nos três últimos pleitos da sequência.

5.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PSDB experimentou mudanças significativas num curto intervalo de existência. Após sete anos de fundação, a sigla já ocupava o principal cargo político do país. Ao completar quinze anos de atuação, o Partido saía do governo federal com características organizacionais bem mais robustas.

O aporte de recursos do Fundo Partidário para o PSDB cresceu significativamente em decorrência de dois aspectos. Primeiro, a mudança das regras de composição do Fundo Partidário por meio da Lei nº 9.096 (1995). Do ano de 1995 para 1996, o volume recebido pela sigla saltou para um montante quase vinte vezes maior. Segundo, a progressiva melhora do desempenho do Partido nas eleições para a Câmara dos Deputados. No ano posterior a cada pleito nacional, a sigla elevou os percentuais de participação na divisão do Fundo.

Os maiores percentuais que o PSDB recebeu do Fundo ocorreram durante os dois mandatos da sigla à frente da Presidência da República (1995-2002). O PSDB assumiu a posição de maior receptor do Fundo Partidário durante o segundo mandato do governo FHC (1999-2002). As receitas públicas foram preponderantes na composição orçamentária da sigla.

Depois do Fundo, as doações constituíram a maior fonte de receitas da sigla. No período 1999-2002, o Partido foi a sigla preferida de destino das doações empresariais. Os valores mais altos ocorreram nos anos em que a agremiação disputou a manutenção do cargo presidencial (1998 e 2002).

O PSDB estabelece cobranças estatutárias apenas para ocupantes de cargos eletivos e de confiança. Os valores cobrados constavam na média dos demais partidos nacionais.

A distribuição interna dos recursos do Fundo Partidário estabelecida pela sigla assumiu um caráter de equilíbrio entre a instância nacional e os diretórios estaduais. Por lei, uma cota de 20% (no mínimo) era destinada ao instituto de pesquisa. Do valor restante, o PSDB remanejava 50% (no mínimo) para os Diretórios Estaduais.

Entre 1989 e 2002, o PSDB apresentou o crescimento mais acentuado da densidade de filiação entre os grandes partidos. O crescimento ocorreu de maneira gradativa até 1994 e depois experimentou saltos durante a fase à frente da Presidência da República. No último ano do governo FHC (2002), a sigla contava com a terceira maior quantidade de filiados dentre o conjunto das agremiações.

O debate sobre a participação dos filiados considerou três aspectos: 1) a periodicidade das Convenções e Congressos Nacionais; 2) a duração dos mandatos do Diretório Nacional; 3) os mecanismos para escolha dos dirigentes e candidatos aos pleitos eleitorais.

O intervalo de tempo entre as Convenções/Congressos aumentou após a inserção no governo, implicando uma menor possibilidade de participação dos filiados nas decisões da agremiação. A média de duração dos mandatos do Diretório Nacional ultrapassou o prazo fixado nos estatutos. Essa média aumentou quando a sigla entrou no governo.

Desde a fundação do PSDB, os parlamentares federais detêm influência nas Convenções de todos os níveis hierárquicos. A participação do filiado no processo de escolha dos dirigentes e candidatos a cargos eletivos demanda um tempo de dedicação mínima ao partido, dado que a seleção destes representantes ocorre nas Convenções. Sem uma participação efetiva nas atividades partidárias, o filiado não influencia a escolha dos representantes partidários.

O PSDB apresentou o crescimento mais acentuado da cobertura territorial entre os grandes partidos nos anos de 1989 a 2002. Com quatro anos de existência, o PSDB conseguiu instalar seções locais em quase 45% dos municípios do país. Do montante total de seções locais, a opção pela organização em formato de diretório era predominante em 1991.

O Partido teve uma trajetória ascendente nos pleitos municipais e nacionais, alcançando os melhores resultados eleitorais durante os anos à frente da Presidência. A expansão da face pública se deu tanto por via eleitoral quanto pela migração de mandatários eleitos entre um pleito e outro.

Ao mesmo tempo em que a sigla aumentou o número de representantes eleitos, houve um processo de gradativa distribuição dos mandatários entre as regiões do país. O Sudeste diminuiu a participação no tamanho da face pública ao passo que as outras regiões ampliaram o número de eleitos. Os estados do Ceará e de São Paulo apresentaram um desempenho mais acentuado frente aos demais.

6 PT: OPOSIÇÃO E GOVERNO

6.1 INTRODUÇÃO

A fundação do PT na região do ABCD paulista agregou um amplo leque de setores da sociedade sem inserção na esfera política representativa. Apesar da presença de parlamentares na composição inicial, a correlação de forças internas acabou por caracterizar a sigla como partido de origem externa ao Parlamento. Na fase formativa, o PT orientava-se bem mais por uma lógica societária extra-estatal do que pela atuação intra-institucional (COUTO, 1995).

O presente capítulo aborda a trajetória do PT desde a fundação até o fim do governo Lula. O objetivo consiste em identificar as eventuais mudanças organizacionais ocorridas após a ascensão da sigla à Presidência da República. O foco recai sobre o governo Lula (2003-2010) porque este constitui a primeira experiência governativa do PT no âmbito federal. O recorte cronológico compreende os trinta anos iniciais (1980-2010) da trajetória da sigla. Neste período, ocorreram eleições em dezesseis anos.

Para atender aos objetivos da análise, o recorte temporal é dividido em duas etapas. Na primeira, observa-se desde o período de formação da sigla em 1980 até a vitória de Lula no pleito eleitoral de 2002. O Partido passou por três derrotas eleitorais consecutivas (1989, 1994 e 1998). Em todas elas o candidato da sigla era Lula. Nesse período de oposição no âmbito nacional, ocorreram eleições em doze anos.

A segunda etapa abarca os oito anos iniciais à frente da Presidência da República (2003-2010). A partir da vitória de Lula em 2002, o Partido ocupou a Presidência e vinte cargos ministeriais no primeiro momento (AMARAL, 2010). Enquanto ocupante da Presidência, o PT participou de eleições em quatro ocasiões. Manteve o posto de mandatário no cargo presidencial, mesmo quando mudou o representante da sigla em 2010. Lula havia sido o candidato do PT nas cinco primeiras disputas presidenciais após o fim do regime militar.

Ao longo da trajetória petista analisada, foram vinte e dois anos no âmbito da oposição ao governo federal (de 1980 a 2002). Durante esse período, a sigla não assumiu ministério em nenhum dos governos em vigor. Tendo em vista as características de origem do PT – nascido fora do Parlamento e inserido na esfera de governo nacional depois de um longo intervalo de

tempo –, cabe verificar a intensidade e direção das mudanças organizacionais experimentadas a partir da inserção na Presidência da República.

De acordo com Panebianco (2010), os partidos que nascem e permanecem um período considerável na oposição têm acesso a uma menor fonte de recursos na fase crucial de consolidação organizativa. Dada a falta de inserção no aparato estatal, não podem utilizar os recursos do Estado na mesma intensidade que um partido situado no governo e recebem uma menor atenção dos grupos de interesse. Na ausência desses suportes, resta aos partidos de oposição atuarem para mobilizar com eficiência o “único recurso disponível: a organização” (PANEBIANCO, 2005).

Conforme Duverger (1970), os partidos cuja origem é externa ao Parlamento são mais centralizados. As instâncias diretivas dos diversos níveis mantêm uma interação forte. Ao mesmo tempo, o vértice da organização limita o raio de ação das instâncias inferiores. O grupo parlamentar não desempenha uma grande influência nos rumos da agremiação. Impera uma desconfiança em relação ao grupo parlamentar e a vontade de submetê-lo à autoridade de um núcleo dirigente independente. As atividades eleitorais e parlamentares, embora sejam consideradas importantes, não constituem o cerne da atuação partidária (DUVERGER, 1970). Segundo van Biezen (1998), parece razoável supor que o núcleo fundador do partido busque manter a liderança interna à medida que a organização se desenvolve.

Distintas modalidades de indicadores são mobilizadas a fim de verificar as eventuais mudanças na organização interna do PT. O quadro abaixo agrupa os indicadores em três eixos.

Quadro 9 – Indicadores organizacionais

FINANCIAMENTO	FILIADOS	ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL
Distribuição interna	Quantidade	Seções locais
Fontes	Participação	Representantes eleitos

O financiamento é debatido em torno da centralização na distribuição dos recursos. Busca-se saber também qual o peso de receitas provenientes dos filiados, do Fundo Partidário e de doações externas. Quanto aos filiados, o interesse recai sobre a quantidade e o nível de inclusão nos processos decisórios do partido. A organização territorial contempla a

distribuição das seções locais do partido pelo território nacional, assim como o número de filiados e de representantes eleitos a cada pleito.

Em todos os indicadores, perpassa a perspectiva de analisá-los do ponto de vista da evolução ao longo da trajetória do partido. Dessa forma, é possível examinar o quanto ocorreu de variação a partir do ingresso do PT na Presidência da República após vinte e dois anos na oposição.

Diante desse quadro, o capítulo é composto por quatro seções. A seguir, aparece a discussão acerca do financiamento. Em seguida, o debate sobre os filiados. Na próxima, as características da organização territorial. Nas considerações finais, apresenta um panorama geral da trajetória do PT ao longo dos trinta anos iniciais de atuação.

6.2 FINANCIAMENTO

Até meados da década de 1990, as opções de financiamento partidário eram mais restritas. As doações de pessoa física só foram permitidas em 1979 (Lei 6.767) e as doações oriundas de empresas privadas somente em 1993 (Lei 8.713). Além destas restrições, havia uma fonte limitada de receitas na composição do Fundo Partidário. Este não representava uma fonte relevante de custeio partidário(CAMPOS, 2009).

O número de agremiações crescia a passos largos durante a fase inicial do sistema partidário, enquanto o volume de recursos do Fundo não aumentava na mesma proporção. Após o fim do bipartidarismo (1979), o sistema partidário teve início com seis partidos (1980) e atingiu o pico de 34 em 1992 (NICOLAU, 1996). No ano seguinte, 21 agremiações estavam aptas a receber dinheiro do Fundo (CAMPOS, 2009). Havia muitos partidos para dividir um montante limitado de recursos.

Nesse cenário, o dinheiro proveniente do Fundo não assumia um papel central no financiamento do PT durante a fase inicial de existência da sigla. A tabela abaixo apresenta os valores absolutos do total do Fundo Partidário e a parte correspondente ao PT entre os anos de 1987 e 2010. A coluna da variação (em percentual) ajuda a visualizar os anos em que houve uma mudança mais aguda na dimensão do dinheiro.

PT

Tabela 35 – Valores do Fundo Partidário (FP) no período 1987-2010: total e parte destinada ao

ANO	Total do FP (R\$)	VARIAÇÃO (%)	Recebido pelo PT (R\$)	Variação (%)
1987	1.241.972	–	59.016	–
1988	489.731	-60,57	22.643	-61,63
1989	2.066.301	321,92	84.626	273,74
1990	1.714.114	-17,04	64.518	-23,76
1991	1.499.545	-12,52	103.953	61,12
1992	1.366.135	-8,89	95.042	-8,57
1993	1.251.102	-8,42	89.387	-5,95
1994	3.259.821	160,55	228.942	156,12
1995	6.879.012	111,02	818.107	257,34
1996	127.313.767	1750,76	16.567.861	1.925,14
1997	106.862.444	-16,06	13.819.776	-16,58
1998	110.037.073	2,97	14.267.706	3,24
1999	111.568.499	1,39	16.499.730	15,64
2000	132.612.985	18,86	19.837.236	20,22
2001	135.849.646	2,44	20.251.716	2,09
2002	135.398.802	-0,33	10.125.757	-50,00
2003	146.790.982	8,41	29.582.505	192,15
2004	136.427.511	-7,06	27.927.516	-5,59
2005	126.861.362	-7,01	25.875.824	-7,34
2006	147.792.623	16,5	30.246.676	16,89
2007	155.385.856	5,14	22.011.701	-27,22
2008	170.013.094	9,41	24.949.277	13,34
2009	184.517.622	8,53	27.300.596	9,42
2010	196.726.901	6,62	28.609.408	4,79

Fontes: dados provenientes de Campos (2009) até o ano de 2006 (em R\$ de maio/2007); TSE para os anos entre 2007 e 2010.

Não se verifica um crescimento efetivo do montante total do Fundo entre os anos de 1987 e 1993. Apenas do ano de 1987 para o ano de 1989 há um aumento real, tendo uma elevação de 60%. O valor de 1988 é bem mais baixo porque só foram repassadas metade das

cotas anuais previstas (CAMPOS, 2009). A Lei nº 9.096 (1995) mudou as regras de composição do Fundo e garantiu um aporte de recursos consideráveis desde 1996.

Nesse intervalo de 24 anos considerado na tabela, notam-se diferenças significativas nas proporções da variação do valor do Fundo e da parte correspondente ao PT. Isto ocorre durante os anos de início de legislatura no Congresso Nacional – 1991, 1995, 1999, 2003 e 2007. Como a divisão do Fundo é vinculada ao desempenho nas eleições para a Câmara dos Deputados, os anos posteriores ao pleito registram as mudanças no aporte de recursos para cada partido.

O PT elegeu os seguintes quantitativos de deputados federais nos pleitos entre 1990 e 2006: 35 (1990), 49 (1994), 58 (1998), 91 (2002) e 83 (2006). A trajetória crescente no número de deputados federais eleitos refletiu em aumentos consideráveis de recursos do Fundo ao PT nos anos de 1991-1995-1999-2003. Essa trajetória ascendente nas urnas enfrenta um revés no pleito de 2006, implicando numa redução considerável do recurso destinado ao PT no ano seguinte.

A importância desta fonte de financiamento para o PT pode ser atestada também através da divisão do Fundo entre os partidos. O percentual do Fundo destinado ao PT aparece na tabela abaixo numa sequência de 24 anos.

Tabela 36 – Participação do PT na divisão do Fundo Partidário (1987-2010)

ANO	PT (%)	ANO	PT (%)	ANO	PT (%)
1987	4,75	1995	11,89	2003	20,15
1988	4,62	1996	13,01	2004	20,47
1989	4,09	1997	12,93	2005	20,39
1990	3,76	1998	12,96	2006	20,26
1991	6,93	1999	14,78	2007	14,3
1992	6,95	2000	14,95	2008	14,7
1993	7,14	2001	14,90	2009	14,8
1994	7,02	2002	7,47	2010	14,5

Fontes: dados provenientes de Campos (2009) até o ano de 2006; TSE para os anos entre 2007 e 2010.

Durante vinte anos (1987-2006), verifica-se uma escala crescente do percentual do Fundo endereçado ao PT. Até o pleito de 1994, os percentuais do recurso eram inferiores a 10%. Os maiores saltos na elevação do percentual ocorreram após os pleitos de 1994 e 2002.

A bancada petista eleita em 2002 foi a maior na composição da Câmara dos Deputados na legislatura 2003-2006.

A fim de situar a dimensão desses valores na divisão do Fundo, a tabela a seguir expõe o percentual dos quatro grandes partidos na divisão do Fundo Partidário (FP).

Tabela 37 – Participação dos principais partidos na divisão do FP no período 1994-2010 (%)

ANO	PT	PSDB	PFL/DEM	PMDB
1994	7,0	9,2	16,5	17,7
1995	11,9	13,8	15,6	21,3
1996	13,0	14,7	15,2	22,2
1997	12,9	14,6	15,2	22,1
1998	13,0	14,7	15,2	22,2
1999	14,6	19,3	19,1	17,4
2000	15,0	19,9	19,6	17,2
2001	14,9	19,9	19,6	17,2
2002	14,9	19,9	19,6	17,2
2003	20,1	16,4	15,4	15,2
2004	20,5	15,9	14,1	14,9
2005	20,4	15,8	14,6	14,8
2006	20,5	15,9	14,7	14,9
2007	14,3	13,1	10,6	13,8
2008	14,7	13,5	10,7	14,3
2009	14,8	13,6	10,8	14,4
2010	14,5	13,4	10,6	14,1

Fonte: Ribeiro (2013c).

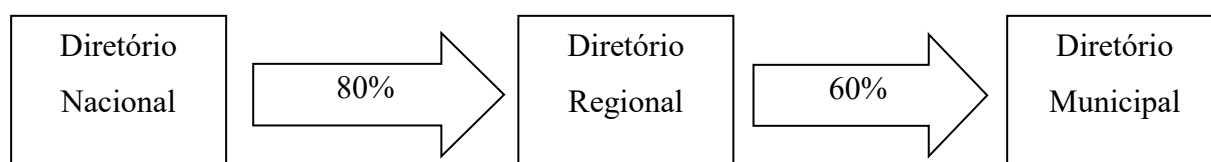
Juntos, esses quatro partidos concentraram no mínimo 50,4% (1994) dos recursos. Durante os oito anos à frente do governo federal (2003-2010), o PT se consolidou como o maior receptor dos recursos oriundos do Fundo. Mesmo com a redução do percentual nos quatro últimos anos da série, a sigla continuou como a principal beneficiária da receita.

Durante a vigência da LOPP, a aplicação do dinheiro do Fundo era restrita a quatro funções: 1) manutenção das sedes e serviços dos partidos; 2) propaganda doutrinária e política; 3) alistamento e eleição; 4) fundação e manutenção do instituto de instrução e

educação política. No âmbito da finalidade de manutenção das sedes, permitia-se o uso de no máximo 20% do total recebido para o pagamento de pessoal (art.105; Lei 6.767/1979).

A rígida conformação imposta pela LOPP também definia a distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre as instâncias diretivas dos partidos. Cabia ao Diretório Nacional distribuir, no mínimo, 80% do valor recebido para os Diretórios Regionais de acordo com o tamanho de cada bancada na Assembleia Legislativa (art. 98). Do valor recebido, os Diretórios Regionais tinham que redistribuir 60% aos Diretórios Municipais de forma proporcional ao número de votos de legenda para a Câmara dos Deputados obtidos pela sigla em cada município na última eleição (art. 99; Lei 6.365/1976). A movimentação financeira no interior dos partidos seguia o padrão exposto na figura abaixo:

Figura 14 – Distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre as instâncias do partido conforme a LOPP (1971)



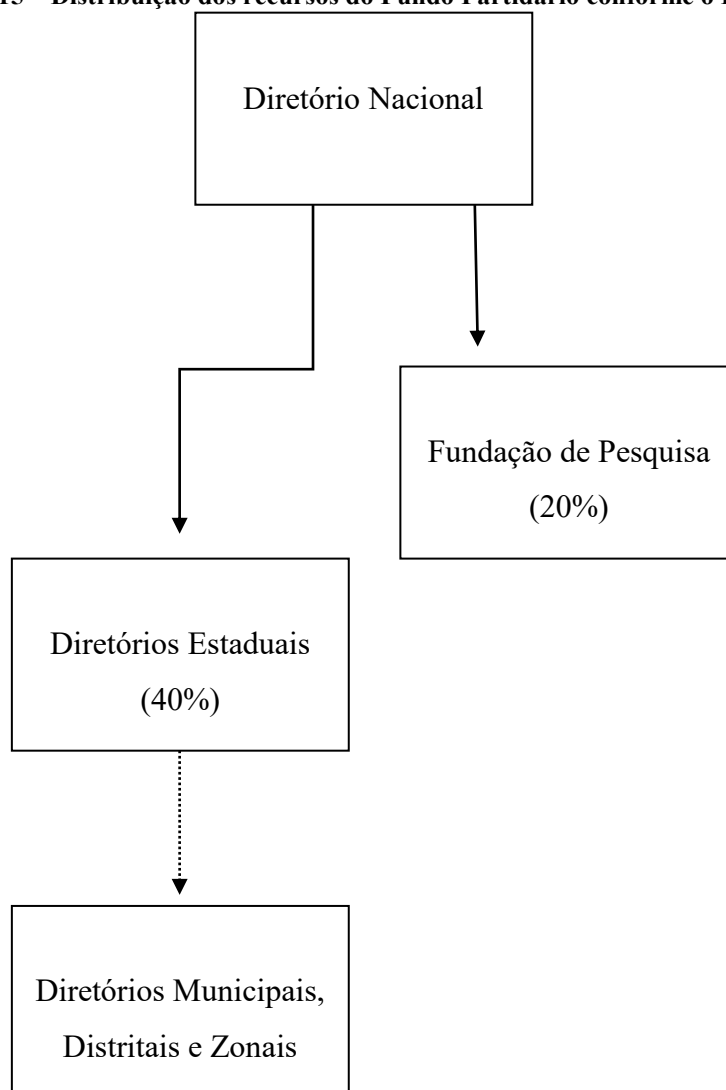
Fonte: elaboração própria.

Em função da LOPP, o primeiro Estatuto (1980) do PT não fazia referência ao modelo de distribuição interna dos recursos. Esta situação muda a partir da promulgação da Lei dos Partidos Políticos (LPP) nº 9.096/1995, na qual se concedeu autonomia aos partidos para definir a própria organização interna. A LPP estabelecia duas metas de gastos: 1) pagamento de pessoal para a manutenção das sedes e serviços dos partidos (máximo de 20%) e 2) manutenção de instituto ou fundação de pesquisa (mínimo de 20%). As agremiações passaram a dispor de autonomia para definir em seus estatutos como distribuir os recursos entre as instâncias diretivas.

Entre a promulgação da LPP (1995) e o fim do governo Lula (2010), o PT contou com três estatutos (1995-2001-2007). As alterações promovidas em 1995 levaram ao acréscimo de 32 artigos em relação ao Estatuto de fundação (1980). Alguns destes novos artigos definiam o formato de distribuição do Fundo Partidário. Conforme norma da LPP, destinava-se no mínimo 20% do total recebido para a Fundação Perseu Abramo. Do valor restante, o Diretório Nacional retinha a cota de 60% e repassava 40% para os Diretórios Regionais (art. 109). O montante destinado aos órgãos regionais era dividido de acordo com dois critérios: I) 10% dividido em partes iguais para todos os estados e II) 90% dividido na proporção do número de

filiados recadastrados até o semestre anterior (art. 110). Ficava a cargo das instâncias regionais adotarem critérios próprios de repasse dos recursos para as instâncias municipais. A figura abaixo retrata esses repasses.

Figura 15 – Distribuição dos recursos do Fundo Partidário conforme o Estatuto de 1995



Fonte: elaboração própria.

O terceiro Estatuto (2001) do PT assumiu uma feição bem mais abrangente do que os anteriores. Houve um acréscimo de 113 artigos em relação ao estatuto de 1995. As proporções na divisão do Fundo Partidário entre o Diretório Nacional (60%) e os Diretórios Estaduais (40%) foram mantidas. Ocorreram mudanças nos critérios de distribuição entre os órgãos estaduais. A cota de divisão em partes iguais para todos os estados aumentou para 20%, enquanto o montante repartido em parâmetros de capilaridade estadual diminuiu para 80%. Ao invés do número de filiados, passou a considerar o número de delegados presentes no

último Encontro Estadual para dividir o recurso proporcionalmente (art. 187; Estatuto de 2001). O Estatuto de 2007 não registrou um aumento na quantidade de artigos. A mesma estrutura de divisão do Fundo Partidário foi mantida.

A tabela abaixo mostra a distribuição efetiva dos recursos do Fundo Partidário (FP) entre as instâncias internas do PT nos anos de 1995 a 2010.

Tabela 38 – Distribuição interna dos recursos do FP no período 1995-2010 (%)

ANO	Retido pelo DN	Repassado aos DRs	Fundação Perseu Abramo	Total
1995	74,5	25,5	–	100
1996	55,7	29,4	14,9	100
1997	45,3	34,7	20	100
1998	46,4	33,6	20	100
1999	46,4	33,6	20	100
2000	58,5	21,5	20	100
2001	52,2	27,8	20	100
2002	59,1	20,9	20	100
MÉDIA⁴⁰	51,94	28,78	19,27	100
2003	45,4	34,6	20	100
2004	50,4	29,2	20	100
2007	66,4	12,6	21	100
2008	60	20,5	20	100
2009	65	15,1	20	100
2010	62,6	17,4	20	100
MÉDIA	58,3	21,56	20,16	100

Fonte: Ribeiro (2014b).

Neste intervalo de 14 anos, a maior centralização de recursos no vértice do partido ocorreu em 1995 – último ano de vigência da LOPP. O repasse para a Fundação Perseu Abramo é fixado pela LPP e, por isso, apresentou a maior constância. Os três estatutos posteriores ao fim da LOPP mantiveram a mesma proporção da divisão dos recursos do Fundo entre as instâncias internas. Ainda sim, pode-se observar variação nos percentuais

⁴⁰ O cálculo exclui os valores do ano de 1995 porque ainda vigoravam os critérios da LOPP nesse período. Os demais anos seguiam as normas da LPP.

retidos pelo Diretório Nacional e repassados para os Diretórios Regionais. Segundo Ribeiro (2008), isto se deve aos descontos efetuados pelo Diretório Nacional nos valores repassados às instâncias regionais. O Diretório Nacional detinha a prerrogativa de não executar o repasse integral da cota para os órgãos regionais com pendências financeiras junto ao órgão nacional (art. 111 do Estatuto de 1995; art. 188 do Estatuto de 2001; art. 188 do Estatuto de 2007).

A centralização dos recursos no Diretório Nacional aumentou com a inserção da sigla no governo federal. O valor médio retido pelo órgão nacional quando estava na oposição foi de 51,94%. Tal percentual saltou para 58,3% durante o governo Lula. Isto sinaliza um uso mais recorrente do mecanismo estatutário para sanar as dívidas. Com este procedimento, o vértice da organização nacional se fortalece financeiramente perante as instâncias regionais.

A concentração de recursos no topo da organização pode ser atestada nos dados da tabela abaixo. São apresentados os percentuais do Fundo Partidário (FP) repassados aos diretórios estaduais num intervalo de quatro anos.

Tabela 39 – Parcela do FP repassada aos diretórios estaduais no período 2007-2010 (%)

SIGLA	2007	2008	2009	2010	Média
PT	13	21	15	19	17
PSDB	29	31	31	24	28,75
DEM	33	30	28	28	29,75
PMDB	56	50	57	62	56,25

Fonte: Ribeiro (2013b).

O caráter mais centralizador do PT no âmbito financeiro aparece nesta comparação com os outros grandes partidos nacionais. Nos quatro anos verificados, o PT sempre executou o menor percentual de repasse dos recursos. A média da sigla (17%) para o período também fica bem abaixo dos outros partidos.

A distribuição do Fundo para os estados atendia primordialmente a critérios de capilaridade organizacional. Para o período considerado na tabela abaixo, imperavam as seguintes normas: 20% da cota dividida em partes iguais para todos os estados e 80% distribuída conforme o número de delegados presentes no último Encontro Estadual (art. 187; Estatuto de 2001).

Tabela 40 – Distribuição do Fundo Partidário entre os diretórios estaduais do PT no período 2003-2006 (em R\$)

Estados	2003	2004	2005	2006
RS	994.706	832.982	661.495	619.475
SC	169.560	241.030	219.745	122.572
PR	416.377	328.568	249.635	161.300
Sul	1.580.644	1.402.581	1.130.874	903.347
SP	1.738.693	1.308.725	954.426	741.884
MG	766.373	690.684	769.164	423.822
RJ	438.892	319.010	252.156	184.752
ES	217.017	146.978	115.326	98.576
Sudeste	3.160.976	2.465.398	1.091.071	1.449.034
MS	409.820	333.877	265.769	282.688
GO	150.145	197.951	79.653	51.879
DF	256.539	225.561	181.481	200.135
MT	112.570	146.978	147.402	71.913
Centro-oeste	929.074	904.367	674.305	606.615
MA	52.900	132.111	105.344	0
BA	356.812	308.391	227.078	170.186
SE	135.375	116.183	90.299	77.051
AL	98.552	110.873	17.427	43.587
PE	181.561	125.014	148.142	175.386
PB	233.229	78.041	26.687	54.700
RN	118.662	107.687	84.235	18.884
PI	169.264	159.721	120.674	81.625
CE	290.033	261.318	151.610	163.026
Nordeste	1.636.388	1.399.339	971.496	784.445
TO	96.611	94.944	71.888	17.618
PA	247.742	286.091	241.086	175.102
AP	103.204	88.572	70.948	75.358
RO	94.989	89.634	68.511	48.856
RR	68.558	58.839	46.840	49.615
AM	43.144	102.378	88.654	48.669
AC	8.270	98.130	77.001	65.856
Norte	662.518	818.588	664.928	481.074
Total	7.969.599	6.990.273	5.532.672	4.224.514

Fonte: Campos (2009).

A região Sudeste liderou o recebimento de recursos neste intervalo de tempo, superando o patamar de 30% em três anos. Em 2005, as regiões Sul (20,44%) e Sudeste (19,72%) alcançaram valores semelhantes na divisão. Quanto aos estados, destaca-se a posição de São Paulo na dianteira do processo nos quatro anos. O Rio Grande do Sul consta em segundo por três anos. Esses dois estados tiveram uma atuação relevante na formação do PT e ainda mantêm significativo poder na correlação de forças internas da sigla.

Outra importante fonte de recursos que recebeu a atenção dos petistas e demandou normas estatutárias de distribuição interna reside nas contribuições dos filiados. Com exceção daqueles desprovidos de renda, todos os integrantes da sigla são obrigados a contribuir financeiramente. Mesmo que seja ao custo “equivalente ao preço de um cafezinho por filiado” (art. 79; Regimento Interno de 1984⁴¹). Desta forma, o Partido busca evitar a dependência de uma única fonte de financiamento (art. 166; Estatuto de 2001). A pluralidade das fontes possibilita uma maior autonomia do partido em relação ao ambiente externo (PANEBIANCO 2005).

A sigla especificou os valores das contribuições a serem pagos de acordo com as faixas de salário e tipos de cargos ocupados. Através da resolução intitulada *Carta Eleitoral* (1982)⁴², foi apresentada uma tabela específica para a cobrança dos ocupantes de cargos eletivos. O percentual cobrado variava de 10% a 50% do total líquido da remuneração mensal, incluindo a parte variável dos vencimentos como diárias por sessões extras, ajudas de custo, etc. Os outros partidos nacionais da época cobravam cerca de 3% dos salários (KECK, 1991).

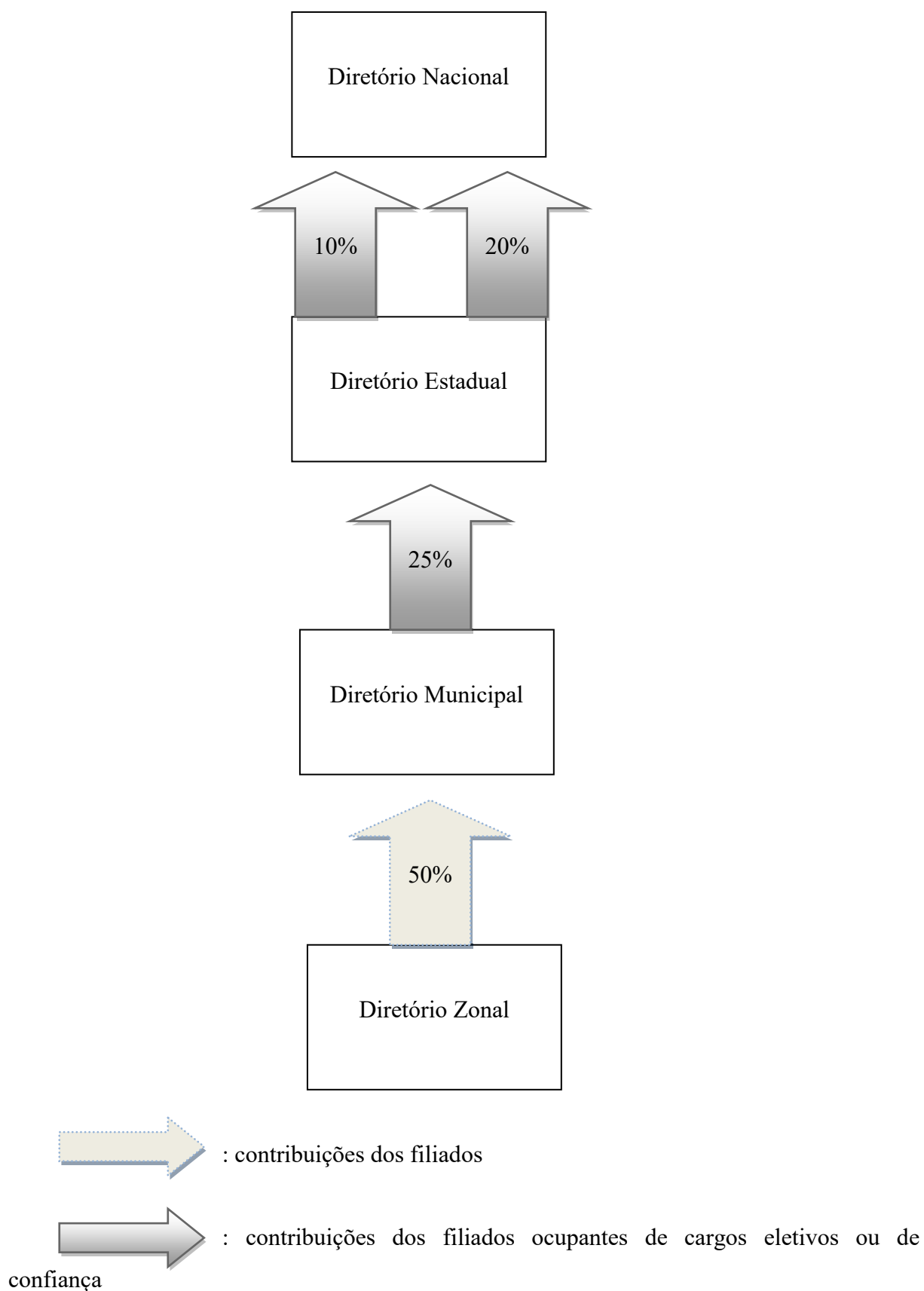
No Estatuto de 2001, aparecem os valores fixados para pagamento por parte dos filiados desprovidos de cargos políticos. Os ocupantes de cargos de confiança também dispõem de uma tabela com encargos financeiros. Com a chegada da sigla ao Poder Executivo nacional, são estabelecidas as faixas de cobrança estatutária específicas para os ocupantes de cargos comissionados no governo federal.

Os filiados petistas integrantes das tendências internas estão sujeitos a assumir obrigações financeiras adicionais, dado que a tendência pode estabelecer encargos para os seus membros. A tendência *Articulação de Esquerda*, através de resolução aprovada na sua XI Conferência Nacional (2009), divulga duas tabelas de valores das contribuições. Uma incide nos ocupantes de cargos de confiança e de mandatos eletivos. A outra trata das cobranças dos militantes sem cargos.

⁴¹ Aprovado em reunião do Diretório Nacional (1984). Publicado em *Encontros Nacionais do PT – Resoluções* (2010b).

⁴² Resoluções do II Encontro Nacional (1982). Publicado em *Encontros Nacionais do PT – Resoluções* (2010a).

A distribuição interna das contribuições estatutárias entre as instâncias partidárias do PT foi inserida no Estatuto de 2001. Os valores repassados de um órgão para outro são enquadrados em duas categorias: 1) contribuições dos filiados e 2) dos ocupantes de cargos eletivos ou de confiança. O Diretório Zonal deveria repassar 50% das contribuições dos filiados ao Diretório Municipal. Cabia a este transferir 25% das contribuições dos ocupantes de cargos eletivos ou de confiança ao Diretório Estadual. Este remanejava ao Diretório Nacional dois percentuais: 10% das contribuições dos ocupantes de cargos eletivos ou de confiança e 20% do total da arrecadação recebida dos Diretórios Municipais. A figura abaixo sintetiza esse fluxo financeiro.

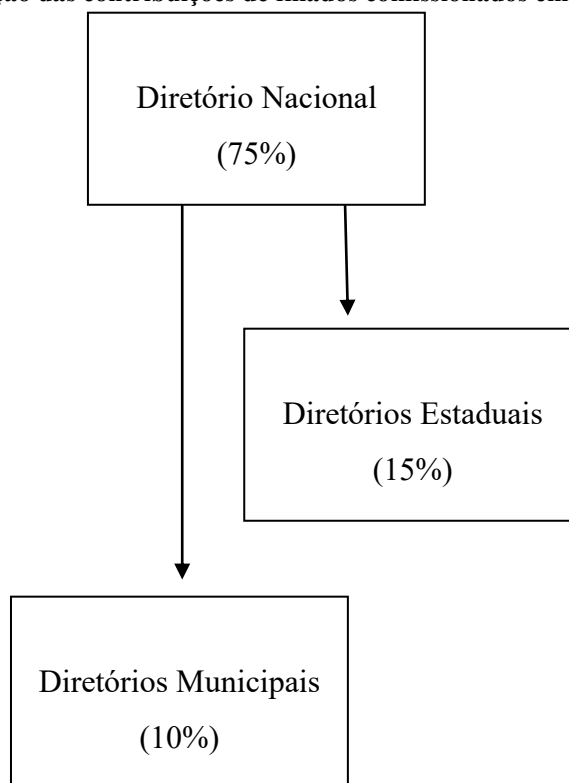
Figura 16 – Distribuição das contribuições estatutárias entre as instâncias no Estatuto de 2001

Fonte: elaboração própria.

Nesta divisão, os recursos provenientes de filiados e de contribuições estatutárias ficam mais concentrados nos órgãos inferiores. O percentual repassado da base ao vértice não é grande. Além disso, a sigla enfrentava dificuldades para executar os repasses de um órgão para outro (PT, 2007⁴³).

A estrutura de distribuição interna das contribuições estatutárias ganhou uma nova dimensão após a inserção do PT na Presidência da República. É acrescentada no Estatuto de 2007 uma norma relativa aos recursos arrecadados junto aos filiados ocupantes de cargos comissionados no governo federal. Para este recurso específico, o Diretório Nacional detinha 75%. O restante era repassado na proporção de 15% para os Diretórios Estaduais e 10% para os Diretórios Municipais. A figura abaixo expõe a distribuição.

Figura 17 – Distribuição das contribuições de filiados comissionados em âmbito federal



Fonte: elaboração própria.

A inserção do PT no governo federal gerou uma nova fonte de receitas direcionada para o vértice da organização. O Diretório Nacional concentra parcela majoritária tanto das contribuições dos filiados em cargos comissionados do governo federal quanto do Fundo

⁴³ Resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores (2007).

Partidário. Em contrapartida, os órgãos inferiores detêm parte considerável das contribuições estatutárias dos filiados sem cargos políticos, dos mandatários eleitos e dos ocupantes de cargos de confiança nas esferas subnacionais. Considerando esses recursos específicos, a balança pende em favor do órgão nacional.

O quadro geral de receitas do Diretório Nacional do PT ao longo de três décadas é retratado na tabela abaixo. Com tais dados, pode-se observar a evolução do peso de cada tipo de fonte na sustentação financeira da agremiação.

Tabela 41 – Fontes de captação de recursos do DN no período 1983-2010 (%)

Ano	Fundo Partidário	Contribuições Estatutárias	Filiados	Doações Empresas	Outras receitas	Total
1983	9,2	–	–	–	90,8	100
1984	8,9	–	–	–	91,1	100
1985	7,4	57,0	–	–	35,6	100
1986	0,7	–	–	–	99,3	100
1989	1,2	36,9	30,4	–	31,5	100
1990	1,8	56,4	6,4	–	35,4	100
1991	1,1	47,0	0,0	–	51,9	100
1993	2,8	39,2	11,9	–	46,1	100
1995	12,3	60,7	0,0	0,1	27,0	100
1996	72,1	20,4	1,8	0,1	5,6	100
1997	71,2	25,5	2,2	–	1,1	100
1998	71,3	20,9	3,6	0,1	4,1	100
1999	67,3	24,9	5,8	–	2,0	100
2000	71,6	13,6	0,5	13,0	1,3	100
2001	78,1	14,8	1,3	4,0	1,8	100
2002	69,8	6,9	0,8	17,0	5,5	100
2003	73,9	15,9	1,2	3,0	6	100
2004	51,9	15,4	0,7	27,0	5	100
2007	59,5	16,5	0,4	21,6	2	100
2008	27,3	5,7	–	64,8	2,2	100
2009	61,1	11,4	–	24,2	3,3	100
2010	13,3	2,5	–	82,5	1,7	100

Fonte: Ribeiro (2014b).

O recurso do Fundo Partidário destinado ao PT adquire uma significativa importância no total da receita da sigla a partir de 1996, quando entra em vigor a Lei nº 9.096. Até 1995, o máximo que o dinheiro do Fundo alcançou na receita total do PT foi de 12,3%. A dimensão do Fundo entre os anos de 1996 a 2003 é notória, abarcando sempre valores acima de 65%. A partir de 2004, o percentual do Fundo na receita do PT diminuiu significativamente nos anos eleitorais – sobretudo em 2008 e 2010. Isto expressa a reorientação da sigla em busca de novas fontes de receitas para as campanhas.

As contribuições estatutárias e de filiados tiveram um papel central na sustentação financeira do PT até 1995 (RIBEIRO, 2014b; PT, 2010f⁴⁴). Estes recursos compõem parte expressiva da categoria de “outras receitas” durante a década de 1980 em função das dificuldades encontradas por Ribeiro (2014b) para classificar as finanças partidárias do período. Antes do Fundo Partidário se constituir uma fonte volumosa de recursos, a sigla acreditava possuir “amplas condições de auto-sustentação financeira, através das contribuições diretas e regulares e de campanhas de arrecadação entre simpatizantes” (PT, 2010d⁴⁵).

Por mais que o peso destas contribuições tenha diminuído na composição total da receita do PT após a promulgação da Lei nº 9.096, verificou-se um crescimento nos valores absolutos arrecadados. A tabela abaixo mostra uma sequência de nove anos, abarcando o período de transição da oposição para o governo no âmbito federal.

⁴⁴ Resoluções do 13º Encontro Nacional do PT (2006).

⁴⁵ Resoluções do X Encontro Nacional (1995).

Tabela 42 – Receitas privadas do Diretório Nacional do PT no período 1998-2006 (R\$ de maio/2007)

Receitas	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Contribuições	3.492.144	5.362.108	1.997.169	2.811.743	2.848.858	5.497.682	7.056.700	6.306.856	5.559.186
Doações	17.857	24.183	21.922	3.323.642	1.102.022	1.916.954	15.235.362	3.499.345	43.790.031
Receitas financeiras	52.200	262.483	237.944	5.374	17.667	1.366.029	596.428	1.351.044	4.514
Rec. Não operacionais	4.759	-3.519	2.109	7.143	9.793	21.097	3.592	63.663	40.940
Transferências recebidas	1.476.580	–	2.863.649	498.918	412.701	741.349	825.303	277.960	239.501
Sobras de campanha	–	–	–	0	–	–	54.696	8.464	186.521
Outras receitas	510.854	1.392.311	1.262.147	282.903	421.125	697.979	922.894	169.097	216.624
Total	5.554.394	7.037.566	6.384.940	6.929.723	4.812.166	10.241.090	24.694.975	11.676.425	50.037.317

Fonte: Campos (2009).

A faixa de arrecadação das contribuições aumentou com a inserção do PT na Presidência da República a partir de 2003. Durante o período na oposição, apenas o ano de 1999 registra uma oscilação mais elevada. A possibilidade de preencher os cargos comissionados do governo federal com filiados petistas representa uma alternativa para incrementar essa modalidade de receita. O quantitativo de ocupantes de cargos de confiança, funções de confiança e gratificações no Poder Executivo nacional durante o período 2003-2006 superava os 67 mil em cada ano⁴⁶.

As doações de empresas cresceram a ponto de abarcarem mais da metade das receitas do PT nos anos de 2008 (64,8%) e 2010 (82,5%). Conforme Ribeiro (2014b), as doações empresariais passaram a ser buscadas de forma sistemática pelo Diretório Nacional a partir das eleições do ano 2000. O resultado desta nova orientação partidária não demorou a aparecer. Nos três últimos anos da década de 1990, as doações não alcançaram a cifra de 25 mil. De 2001 em diante, superou sempre o patamar de um milhão conforme aparece na tabela 5.2.8 das receitas privadas.

⁴⁶ Dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Através do Boletim Estatístico de Pessoal (2010), vol. 15, n. 176.

Nos quatro primeiros anos à frente da Presidência da República, o PT se tornou o destino preferencial das doações. Do valor total das doações realizadas para o conjunto dos partidos, o PT concentrou os seguintes percentuais: 55,2% (2003), 73,72% (2004), 70,55% (2005) e 57,12% (2006)⁴⁷. Segundo Speck e Campos (2015), ocupar o cargo da Presidência da República contribuiu de forma decisiva para a maior arrecadação junto às empresas. Em seguida, consta também o desempenho eleitoral nos pleitos para a Presidência e para o Senado (SPECK; CAMPOS, 2015).

6.3 FILIADOS

O papel conferido aos filiados durante a fase formativa do PT consta como um dos aspectos que afirma o caráter da “novidade” petista frente aos demais partidos nacionais. De acordo com Keck (1991), o esforço do PT para engendrar uma dinâmica de participação ativa dos membros o diferenciou dos outros partidos. Os filiados constituíam um importante recurso político da sigla (KECK, 1991). A inserção em núcleos de base e o esforço para integrar os filiados em atividades políticas de caráter permanente – reuniões, debates, festas, contribuições financeiras, edição de jornal, etc – somavam-se aos laços estreitos com os movimentos sociais (MENEGUELLO, 1989).

Assim como os demais partidos do país, o PT experimentou um processo de expansão das filiações desde a década de 1980. Na fase inicial do sistema partidário, PMDB e PDS despontavam com os maiores contingentes de filiações. Os outros três (PT, PDT e PTB) ficavam bem distantes nesse quesito. A estrutura organizacional herdada do bipartidarismo (MDB e ARENA) fez com que o PMDB e o PDS iniciassem a busca por adesões com larga vantagem em relação aos concorrentes.

Em meados da década de 1980, PMDB e PDS superavam o patamar de um milhão de filiados. O PDT se consolidou na terceira posição em 1984, com menos de 350 mil adeptos. O PT, mesmo com a menor penetração eleitoral em termos de mandatários eleitos, ficava à frente do PTB. Esses cinco partidos enfrentaram a concorrência de novos competidores a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 25 (1985). Ao final da década de 1980,

⁴⁷ Dados provenientes de Campos (2009).

somente o PMDB apresentava uma proporção de filiados superior a 10 por cada mil eleitores. PDT, PFL e PT constavam na sequência com os maiores contingentes de adeptos⁴⁸.

As adesões ocorreram de forma progressiva para todos os partidos, embora tenham acontecido em ritmos distintos. O crescimento das filiações foi mais rápido durante a década de 1990 do que na seguinte. As agremiações triplicaram (em média) a densidade de filiação nos anos de 1989 a 2002, enquanto no período 2002-2010 houve (em média) um incremento de 33% (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a). No caso do PT, a expansão foi maior na década de 2000 do que nas duas anteriores. As tabelas abaixo apresentam a evolução dos filiados petistas por grupo de mil eleitores num intervalo de trinta anos. O marco divisor de tempo reside no ano de 2002, quando o candidato petista venceu o pleito presidencial pela primeira vez.

Tabela 43 – Número de filiados do PT por mil eleitores (1981-2002)

ANO	1981	84	85	88	89	93	94	95	98	99	2001	2002
FPME	3,6	4,4	4,2	6,0	2,83	5,9	3,70	7,4	5,25	2,0	2,1	7,33

Fontes: os valores para os anos de 1981, 1984, 1985, 1988, 1993, 1995, 1999 e 2001 foram extraídos de Ribeiro (2008); os valores para os anos de 1989, 1994, 1998 e 2002 são provenientes de Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a). FPME: filiados por mil eleitores.

Tabela 44 – Número de filiados do PT por mil eleitores (2003-2010)

ANO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
FPME	3,6	8,15	8,6	8,3	9,1	8,9	9,0	10,2

Fontes: o valor referente ao ano de 2003 está disponível em Amaral (2010); os demais valores foram calculados a partir de dados do TSE. FPME: filiados por mil eleitores.

Os requisitos exigidos pela Lei nº 6.767 (1979) forçaram os organizadores do PT a dar mais atenção ao número do que à orientação política prévia dos filiados (KECK, 1991). A legislação concedia o prazo de doze meses para a realização de convenções regionais em pelo menos nove unidades federativas e em 1/5 dos respectivos Municípios, além da convenção no âmbito federal para eleger o diretório nacional.

Segundo Keck (1991), a qualidade do recrutamento foi afetada pelos limites legais de tempo. No início, as lideranças petistas empreenderam um esforço para assegurar que os novos membros conhecessem o programa e os princípios partidários antes de assinar a ficha

⁴⁸ Os números absolutos de filiados nos anos de 1980 a 1986 estão disponíveis em Ribeiro (2015). O FPME de 1989 se encontra em Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a).

de filiação. Conforme o prazo de doze meses chegava ao fim, as filiações passaram a ser feitas de forma apressada e sem o cuidado de apresentar o projeto político da sigla. A legalização do partido se tornou a tarefa imediata dos fundadores (KECK, 1991).

No Estatuto de fundação (1980), a filiação era submetida ao crivo do Diretório e do núcleo de base. O Estatuto (1995) posterior retirou essa função do núcleo. Apenas um membro da sigla já constava como suficiente para abonar a nova filiação (art. 6; Estatuto de 1995). O Estatuto de 2001 traz uma inovação no sentido de ampliar o leque de filiados. As instâncias partidárias estavam aptas a promover campanhas de filiação coletivas (art. 10; Estatutos de 2001 e 2007).

Em diferentes momentos, as resoluções do PT apontaram a preocupação de incrementar o número de filiados a fim de se consolidar como um partido de massas. Para além do momento fundacional, Amaral (2010) afirma que a liderança petista empreendeu esforços sistemáticos de filiação em cinco ocasiões: 1987, 1992, 1995, 2003 e 2006. Sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, essas campanhas de filiação enfrentavam dificuldades operacionais tais como falta de recursos financeiros, capilaridade organizativa, coordenação das ações e medidas institucionais adicionais (AMARAL, 2010).

Segundo Amaral (2010), as campanhas de filiação de 2003 e 2006 apresentaram uma melhor estrutura. A campanha empreendida em 2003 contou com serviço telefônico gratuito, espaço no *site* do Partido, material gráfico nos diretórios, brindes para distribuir aos novos membros e um manual com uma série de medidas para adotar na campanha. A campanha de 2006 dispunha de dados detalhados a respeito do número de membros do Partido em cada estado e município (AMARAL, 2010).

Durante essas campanhas de filiação em 2003 e 2006, o Partido se encontrava à frente do Poder Executivo nacional. Com isto, assumia o centro das atenções no noticiário político nacional. Nos anos de início (2003) e fim do governo Lula (2009-2010), a sigla atingiu o melhor desempenho na taxa de preferência partidária entre os principais competidores desde 1989⁴⁹.

A observação do percentual de filiados petistas por grupo de mil eleitores atesta a trajetória ascendente das adesões no decorrer do tempo. A sigla eleva o patamar de densidade das filiações a cada década que passa. Os valores mais elevados sucedem durante o governo Lula, atingindo o pico no último ano da série. Entre os sete maiores partidos (PT, PDT, PMDB, PTB, PDS/PP, PFL/DEM e PSDB), o PT registrou o maior crescimento de filiados

⁴⁹ Braga, Ribeiro e Amaral (2012) disponibilizam as taxas de preferência partidária para o período 1989-2010.

em termos absolutos (405.006) e percentuais (40,93%) no período de 2004 a 2010⁵⁰. Os outros dois partidos com maior adesão de filiados no mesmo período alcançaram números absolutos equivalentes à metade do desempenho petista: PMDB (236.545) e PSDB (205.681). Ao fim de 2010, o PT contava com o segundo maior contingente de filiados no país⁵¹.

O aumento no volume de adeptos veio acompanhado de mudanças nos mecanismos de participação interna no PT. Diferentemente dos outros grandes partidos, a instância máxima de direção no PT consistia nos Encontros. Cabia às Convenções ratificar as deliberações já tomadas nos Encontros. Estes visavam “assegurar o mais amplo poder de decisão das bases na condução da vida política do Partido” (art. 28; Regimento Interno de 1984). Nota-se uma diminuição da ocorrência dos Encontros no período examinado.

Tabela 45 – Periodicidade média dos Encontros Nacionais do PT no período 1981-2010 (em meses)

PERÍODO	INTERVALO
1981 – 1990	15
1991 – 2000	17
2001 – 2010	30

Fontes: os valores do período 1980-2000 foram extraídos de Ribeiro (2008); elaboração própria para os anos 2001-2010.

A contagem considerou os Encontros (regulares e extraordinários) e Congressos Nacionais da sigla. As duas primeiras décadas apresentaram um padrão semelhante no intervalo de realização dos eventos. Em média, os Encontros aconteciam com intervalos de tempo menores do que um ano e meio. Na terceira década (2001-2010), ocorreu uma ampliação substantiva a ponto de duplicar o valor dos anos 1980. Diminuiu a frequência de reunião da base partidária concomitante ao período de inserção no governo federal. Com menos Encontros, menor a possibilidade da base influenciar a direção do Partido.

Uma consequência direta desta ampliação dos prazos de realização dos Encontros consiste no alargamento dos mandatos das instâncias diretivas. Os dados abaixo referentes ao Diretório Nacional (DN) ilustram o raciocínio. A composição do Diretório ocorria no ato do Encontro. Como este passou a ser realizado com menos frequência, se arrastava por mais tempo a duração dos mandatos.

⁵⁰ Os dados de 2003 não estão disponíveis no *site* do TSE.

⁵¹ Os números absolutos de filiados foram extraídos de Ribeiro (2015).

Tabela 46 – Duração dos mandatos do DN eleitos no período 1981-2010 (em meses)

DÉCADA	Nº DE GESTÕES ELEITAS	MÉDIA
1981 – 1990	5	28
1991 – 2000	4	25
2001 – 2010	4	37

Fontes: dados de Ribeiro (2008) para as décadas de 1980 e 1990; documentos do PT para a última década.

A duração dos mandatos do Diretório Nacional possui uma média parecida nas décadas de 1980 e 1990, ao passo que as gestões eleitas no período 2001-2010 experimentam uma ampliação substantiva do mandato. A Lei nº 6.767 (1979) estabelecia o mandato de dois anos para os diretórios partidários (art. 28). O Estatuto de 2001 ampliou o mandato para três anos, sendo passível de antecipação ou prorrogação com base na deliberação de 60% (no mínimo) dos membros do Diretório Nacional (art. 21). Nesses termos, diminui a possibilidade da base partidária imprimir uma pressão maior nas ações da instância diretiva.

A participação dos filiados na escolha dos dirigentes nacionais seguiu dois modelos distintos. Num primeiro momento, ficava a cargo da Convenção ratificar a composição do Diretório definida no Encontro Nacional. A LOPP estabelecia três categorias para constituir a Convenção Nacional: delegados dos Estados e Territórios, membros do Diretório Nacional e parlamentares federais. Através do voto, estes grupos decidiam a composição das instâncias diretivas.

Esse modelo vigorou durante as décadas de 1980 e 1990. A participação nas Convenções é facultada aos membros que possuem ao menos um mês de filiação (art. 30; Lei 6.767/1979). Para o filiado ter acesso ao voto no Encontro Nacional do PT, era necessário passar pelo processo de seleção de delegados nos Encontros das instâncias estaduais e municipais. Nesses termos, exigia-se uma participação mínima do filiado na vida partidária. No Encontro Nacional de 1997 e no Congresso Nacional de 1999, Amaral (2011) constatou que pelo menos 87% dos delegados participavam de alguma instância partidária.

A LOPP (1971) estipulava a presença de contingentes mínimos de filiados para validar as deliberações das Convenções e dos Diretórios. As Convenções podiam ser instaladas com a presença de 10% dos convencionais (art. 32). As Convenções e Diretórios deliberavam com a presença da maioria dos membros (art. 33). Nas Convenções Municipais para a eleição de diretórios e delegados, as deliberações necessitavam de pelo menos 20% dos filiados (art. 33).

A legislação demandava o apoio por escrito de quantidades mínimas de filiados para o registro de chapas postulantes aos Diretórios dos distintos níveis. Para o Diretório Municipal, a chapa requeria ao menos 10% dos filiados aptos a votar na Convenção (art. 39; Lei 6.767/1979). No caso do Diretório Regional, era necessário pelo menos vinte convencionais para cada chapa (art. 43; Lei 5.682/1971). Para o Diretório Nacional, o apoio de um grupo mínimo de 30 convencionais para cada chapa (art. 47; Lei 5.682/1971).

Até 2001, a quantidade de delegados petistas variou conforme a proporção de filiados em cada unidade federativa. Tomava-se o parâmetro de um delegado a cada mil filiados no estado. Outros critérios adicionais foram usados em alguns anos específicos⁵². O quadro abaixo expõe o número de delegados nos Encontros e Congressos Nacionais.

⁵² Os critérios de composição dos Encontros Nacionais estão sistematizados em Ribeiro (2008, p. 257).

Quadro 10 – Número de delegados nos Encontros Nacionais do PT

Encontros Nacionais	Data	Nº Delegados	Pauta
1º Encontro	Agosto/1981	...	Elege o 1º DN
1ª Convenção	Setembro/1981	51	Referenda o 1º DN
2º Encontro	Março/1982	369	
3º Encontro	Abril/1984	287	Elege o 2º DN
Encontro Nacional Extraordinário	Janeiro/1985	148	
4º Encontro	Junho/1986	334	Elege o 3º DN
5º Encontro	Dezembro/1987	368	Elege o 4º DN
6º Encontro	Junho/1989	543	Formaliza a candidatura Lula
7º Encontro	Junho/1990	568	Elege o 5º DN
I Congresso	Novembro/1991	1.196	
8º Encontro	Junho/1993	530	
9º Encontro	Mai/1994	440	Lançamento da candidatura Lula
10º Encontro	Agosto/1995	414	
11º Encontro	Agosto/1997	552	
Encontro Extraordinário	Mai/1998	543	Aprova a chapa Lula- Brizola
II Congresso	Novembro/1999	441	
XII Encontro	Dezembro/2001	538	
XIII Encontro	Abril/2006	1.068	
III Congresso	Setembro/2007	927	
IV Congresso (1º etapa)	Fevereiro/2009	1.350	

Fonte: Pont (2015).

Em conformidade com o crescimento das filiações, o quantitativo de delegados também aumentou no decorrer do tempo. O número mais baixo no Encontro Nacional Extraordinário (1985) decorreu de uma situação particular, pois a reunião ampliada do Diretório Nacional funcionou como Encontro.

O Estatuto de 2001 alterou os mecanismos de escolha dos dirigentes e delegados com a implantação do Processo de Eleições Diretas (PED). Em votação direta realizada num único dia, qualquer membro com pelo menos um ano de filiação e sem pendências nas contribuições estatutárias passou a ter o direito de votar nos dirigentes para todos os níveis hierárquicos e nos delegados aos Encontros Municipais e Zonais.

O número de delegados aptos a participar dos Encontros foi vinculado ao comparecimento dos votantes no PED. No município ou zona, o quórum para validar o PED era de 15% do total de filiados (art. 40). Para os Encontros de delegados, o percentual subia para 50% mais um dos delegados eleitos (art. 47). O Encontro Nacional deixou de constituir um espaço cativo dos dirigentes e parlamentares federais. Apenas os delegados eleitos nos Encontros Estaduais integravam o Encontro Nacional a partir de 2001 (art. 105).

O primeiro PED (2001) teve a participação de 227.461 filiados (AMARAL, 2010). Conforme se observa na tabela abaixo, o número de votantes assumiu uma escala crescente.

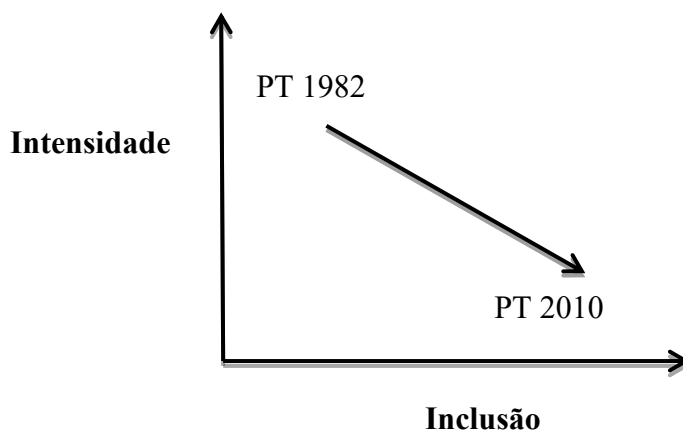
Tabela 47 - Participação dos filiados no PED (2005-07-09)

	PED 2005	PED 2007	PED 2009
Filiados aptos	774.842	849.619	1.332.644
Votantes	314.692	326.064	518.912
Comparecimento (%)	40,6	38,4	39,2
Municípios	3.653	3.253	4.352

Fonte: Amaral (2010).

Os níveis de participação nos três PEDs considerados gira em torno de 40% dos filiados. Segundo Amaral (2013b), a adoção deste mecanismo representou a busca pela inclusão do maior número possível de filiados no processo decisório. Independente do nível de ativismo, qualquer filiado dispõe da possibilidade de participar da seleção dos dirigentes. Ao mesmo tempo, teve como efeito a redução na intensidade da participação. Para o referido autor, a sigla traçou um percurso em direção a formas de militância mais inclusivas e menos intensas. A figura a seguir retrata o raciocínio.

Figura 18 – Militância no PT: nível de intensidade x nível de inclusão



Fonte: Amaral (2010).

A participação de alta intensidade durante a década de 1980 ocorria no interior dos núcleos de base, nos quais se desenvolviam atividades para além da competição eleitoral. A dinâmica do PED abrange mais filiados, porém de forma menos articulada com outras atividades partidárias (AMARAL, 2013b).

Assim como a seleção dos dirigentes, a LOPP definia que a escolha dos candidatos a cargos eletivos deveria ocorrer nas Convenções (art. 60). Ficava a cargo da Convenção Nacional escolher os candidatos a presidente e vice-presidente da República. Para ter direito a voto nesta Convenção, o filiado precisava adquirir a condição de delegado por meio de eleições internas nos Encontros municipais e estaduais.

Durante a década de 1980, Keck (1991) atestou um processo de seleção de candidatos “altamente” participativo no PT. A escolha dos candidatos para os cargos eletivos no âmbito estadual passava pela indicação dos núcleos de base e/ou diretórios, sendo depois submetido à votação no Encontro Regional (Documento Eleitoral de 1986⁵³). Alguns núcleos “moribundos” costumavam se reconstituir nos períodos pré-eleitorais a fim de permitir que os membros participassem desse processo (KECK, 1991).

Para examinar a indicação de pré-candidatura, o Estatuto de 2001 passou a exigir quantidades mínimas de assinaturas ou votos favoráveis (art. 129). No caso dos postulantes a presidente e vice-presidente da República, é necessário atender ao menos um destes valores:

A. a – 2/5 (dois quintos) dos membros do Diretório Nacional; ou

A. b – 30% (trinta por cento) das Comissões Executivas Estaduais; ou

⁵³ Resoluções do IV Encontro Nacional do PT (2010c).

A. c – 10% (dez por cento) das Comissões Executivas Municipais em pelo menos 10 (dez) estados; ou

A. d – 10% (dez por cento) dos filiados distribuídos por pelo menos 15 (quinze) estados.

O Estatuto de 2001 também instituiu o mecanismo da prévia eleitoral para o caso de haver mais de um postulante ao cargo majoritário. No âmbito nacional, o caráter deliberativo da prévia exige o comparecimento mínimo de 15% dos filiados em pelo menos 50% dos estados nos quais o Partido está organizado (art. 140). No caso de existir pelo menos três pré-candidatos e nenhum deles obtiver mais de 50% dos votos válidos, a Comissão Executiva fica responsável por convocar o segundo turno da prévia (art. 138).

A contragosto da direção nacional do PT, o então senador Eduardo Suplicy (SP) se inscreveu em fins de 2001 como pré-candidato presidencial para concorrer no pleito de 2002. Durante o XII Encontro Nacional do PT (2001), um conjunto de membros do Diretório Nacional apresentou a inscrição de Lula. As prévias ocorreram no dia 17 de março de 2002, terminando com significativa vitória de Lula – 84,4% dos votos⁵⁴.

6.4 ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

A cobertura territorial em termos de filiação aumentou de forma progressiva para todos os partidos. Segundo Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a), os dados referentes aos anos entre 1988 e 2011 apontam para a seguinte trajetória: a cobertura territorial precedeu a expansão da densidade de filiação no sistema político brasileiro. Isto implica dizer que as agremiações adquiriram um nível mínimo de cobertura territorial para, em seguida, aumentar de forma mais incisiva a densidade de filiados. No caso das agremiações com os maiores contingentes de filiação, esta trajetória seguiu um formato de evolução exponencial (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a).

Dentre os grandes partidos, PT e PSDB apresentaram a trajetória exponencial mais acentuada nesse processo. A tabela a seguir expõe o desempenho de sete grandes partidos nacionais no âmbito da cobertura territorial.

⁵⁴ O resultado da prévia foi obtido em matéria do *site* UOL, intitulada *Lula vence prévia com folga e campanha do PT deve ganhar fôlego*. Publicada no dia 20 de março de 2002.

Tabela 48 – Cobertura territorial da filiação dos principais partidos (1989-2010)

	1989	1994	1998	2002	2006	2010
PT	0.598	0.712	0.814	0.905	0.980	0.990
PMDB	0.917	0.950	0.983	0.993	0.998	0.999
PFL/DEM	0.727	0.810	0.886	0.928	0.938	0.942
PP	0.617	0.789	0.903	0.942	0.975	0.980
PDT	0.603	0.724	0.824	0.875	0.928	0.952
PTB	0.523	0.696	0.845	0.920	0.971	0.975
PSDB	0.371	0.734	0.911	0.950	0.979	0.986

Fonte: Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a).

Os sete grandes partidos considerados na tabela experimentaram uma expansão (em média) de 59% para o período 1989-2002. Dada a alta cobertura obtida nessa primeira etapa, o crescimento no intervalo posterior (2002-2010) alcançou uma média modesta de 5% (BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA; BORGES, 2012a). Ao final do recorte temporal analisado, os sete partidos atingiram valores parecidos. O que muda entre uma sigla e outra é o ritmo de crescimento. Algumas siglas adentraram na faixa mais elevada (0.9) nas décadas de 1980 (PMDB) e de 1990 (PSDB e PP). Os demais alcançaram tal desempenho a partir do ano de 2002. O PT terminou o período com a segunda maior cobertura territorial, enquanto o PMDB manteve a liderança durante todo o processo de evolução.

A inserção do PT pelo território nacional adquiriu contornos distintos conforme a característica do grupo local que encabeçou a implantação inicial em cada unidade federativa (RIBEIRO, 2008). Cada grupo fundador do PT agregou um rol de recursos distintos ao partido. Além disso, dispunham de capacidade de inserção em setores específicos da sociedade.

Conforme Nicolau (1996), a adesão dos setores progressistas da Igreja trouxe para a legenda um amplo setor social que estava fora do raio de ação dos novos sindicalistas e da esquerda marxista. Consistiam nos moradores de bairros populares, trabalhadores rurais e moradores de pequenos municípios. Os grupos católicos foram os principais responsáveis pela incorporação dos mais pobres no círculo petista (NICOLAU, 1996).

Membros importantes da *intelligentsia* brasileira detinham posições dominantes nas principais universidades, nos meios de comunicações mais abrangentes, no meio artístico, etc (RODRIGUES, 2009). Os novos sindicalistas dispunham da estrutura estatal vinculada ao

sindicalismo oficial (RODRIGUES, 2009). Os grupos da esquerda organizada – constituídos por quadros experientes e ativos – terminaram por ter função relevante na “*vertebração*” do Partido (SINGER, 2001). Os parlamentares contavam com recursos do Poder Legislativo tais como escritório, carros com motoristas, pessoal auxiliar para pesquisa, serviço postal, assessoria jurídica (KECK, 1991).

Nesse cenário, alguns estados e regiões do país desenvolveram mais rapidamente uma estrutura organizacional mais robusta para angariar adeptos de acordo com a capacidade de mobilização do grupo local. A seguir, os dados de filiação – número absoluto e filiados por mil eleitores – do período em que o PT se encontrava na oposição ao governo nacional.

Tabela 49 – Quantidade de filiados do PT, por estado: números absolutos e filiados por mil eleitores (1981-2002)

UF	Julho/1981	1984	Janeiro/1985	1988	1993	1995	1999	2001	2002
	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME
AC	822/ 7,1	1.264/10,9			2.300/ 9,7		2.860/ 9,0	1.631/ 4,9	3.809/ 10,3
AM	1.904/ 3,5	2.134/ 3,9			5.385/ 5,4		1.200/ 0,9	2.173/ 1,5	5.484/3,6
AP	–	501/ 7,2			–		480/ 2,3	1.291/ 5,2	2.784/9,6
PA	8.000/ 5,3	8.044/ 5,3			14.400/ 5,5		6.380/ 2,0	8.953/ 2,7	25.330/7,1
RO	415/ 1,8	1.437/ 6,2			9.520/ 14,4		1.700/ 2,0	1.309/ 1,6	10.046/11,4
RR	–	–			–		420/ 2,5	161/ 0,9	240/ 1,1
TO	–	–			4.031/ 6,5		1.320/ 2,1	1.548/ 2,1	3.724/4,7
AL	1.553/ 2,1	860/ 1,2			–		2.680/ 1,9	2.130/ 1,4	5.565/ 3,5
BA	5.000/ 1,2	11.730/ 2,8	11.932/ 2,5		42.000/ 6,3		7.440/ 0,9	9.853/ 1,2	40.124/ 4,7
CE	5.000/ 2,0	7.579/ 3,0			4.530/ 1,2		11.300/ 2,6	8.857/ 1,9	27.927/ 5,8
MA	4.000/ 2,8	1.394/ 1,0			–		2.600/ 0,9	2.932/ 0,9	10.420/3,0
PB	3.500/ 2,7	5.172/ 4,1			7.349/ 3,7		5.420/ 2,4	6.810/ 3,1	14.855/ 6,4
PE	4.500/ 1,8	8.147/ 3,2	9.479/ 3,0		–		11.960/ 2,3	9.570/ 1,8	27.507/5,1
PI	3.200/ 3,3	3.315/ 3,4			7.000/ 4,5		3.800/ 2,1	4.004/ 2,4	10.800/5,8
RN	1.500/ 1,6	2.738/ 2,9			5.578/ 3,8		1.180/ 0,7	2.013/ 1,1	7.956/4,1
SE	800/ 1,7	1.236/ 2,6			3.260/ 3,7		3.120/ 2,9	2.439/ 2,2	7.378/ 6,4
DF	–	2.200/ 3,0			6.972/ 7,8		5.200/ 4,1	6.440/ 5,0	9.925/6,5
GO	5.600/ 2,7	7.752/ 3,8			16.350/ 6,5		3.800/ 1,3	5.487/ 1,7	30.776/9,1
MS	2.000/ 2,7	741/ 1,0			4.727/ 4,2		8.320/ 6,6	10.525/ 7,9	20.625/14,6
MT	–	2.573/ 4,4			4.000/ 3,3		2.940/ 1,9	3.482/ 2,1	3.421/ 1,9
ES	5.000/ 5,1	4.693/ 4,8			1.138/ 0,7		2.600/ 1,4	3.534/ 1,7	16.006/7,5
MG	30.000/ 4,4	23.387/ 3,4	33.275/ 4,2		70.000/ 6,9		28.580/ 2,4	26.656/ 2,2	114.011/9,0
RJ	32.000/ 5,2	30.890/ 5,0	31.443/ 4,4		55.000/ 6,3		16.800/ 1,7	10.265/ 1,0	48.748/ 4,8
SP	64.064/ 4,9	93.626/ 7,1	95.907/ 6,0	137.892/ 8,2	200.000/ 10,1		40.820/ 1,8	48.538/ 2,0	202.401/ 7,9
PR	7.000/ 1,7	12.215/ 2,9	13.392/ 3,1		3.068/ 0,6		8.140/ 1,3	10.338/ 1,6	46.742/ 7,0
RS	20.000/ 4,6	19.529/ 4,5	20.710/ 4,2		51.297/ 8,5		25.980/ 3,8	29.754/ 4,2	98.657/ 13,4
SC	5.072/ 2,4	6.870/ 3,2			15.551/ 5,2		5.280/ 1,5	7.955/ 2,2	33.262/8,7
BR	210.930/ 3,6	260.027/ 4,4	290.000/ 4,2	455.044/ 6,0	533.456/ 5,9	700.000/ 7,4	212.320/ 2,0	228.648/ 2,1	828.781/7,2
%BR	0,36%	0,44%	0,42%	0,60%	0,59%	0,74%	0,20%	0,21%	0,72%

Fontes: Ribeiro (2008) para os anos entre 1981 e 2001; TSE para os dados absolutos de 2002.

As diversas lacunas de dados não permitem tecer considerações mais amplas acerca da base de filiados petistas nas décadas de 1980 e 1990. De qualquer forma, alguns pontos se sobressaem. Durante a década de 1980, somente o estado do Acre superou o patamar de dez filiados por mil eleitores. As unidades federativas mais próximas desta meta foram São Paulo e Amapá – ambas ultrapassaram o valor de sete. Na década de 1990, os estados de Rondônia e São Paulo despontaram com taxas acima de dez a cada grupo de mil eleitores. Em seguida, aparecem três unidades federativas com valores superiores a sete – Acre, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

No âmbito nacional, verifica-se uma tendência de crescimento nas filiações até meados da década de 1990. O Partido empreendeu uma campanha de refiliação em 1995 a fim de identificar o tamanho real da quantidade de filiados. Dentre os 700 mil que constavam nas fichas de filiações do período, apenas 100 mil participaram do processo de recadastramento. Em função do baixo comparecimento, a direção nacional desconsiderou o resultado e executou um novo recadastramento posteriormente. A queda brusca na quantidade de filiados nos anos de 1999 e 2001 constitui reflexo desta nova campanha interna.

Após o recadastramento, nota-se uma elevação significativa nas taxas de FPME dos estados em 2002. Com exceção do Mato Grosso, todas as unidades federativas registraram um aumento na quantidade de filiados em relação ao ano anterior. Quatro estados (AC, RO, MS e RS) superaram o patamar de dez filiados por mil eleitores e oito estados (AP, PA, GO, ES, MG, SP, PR e SC) atingiram o valor de sete. Todos os estados da região Sul constam nesse grupo com os melhores desempenhos. Por isso, esta região apresentou o maior valor de FPME (9,9). No outro extremo, nenhum representante da região Nordeste aparece entre os estados com as maiores taxas de adesões. O Nordeste teve o menor valor de FPME (4,9) no ano de 2002.

No período como um todo, os estados da região Nordeste apresentaram baixas taxas de FPME. O máximo que um estado desta região alcançou foi o valor de 6,5. Os estados do Acre e São Paulo despontam mais vezes com os maiores valores de FPME. Os piores desempenhos ficaram por conta de Roraima, Maranhão e Alagoas – com valores de FPME menores de 3,5 em quaisquer dos anos. Em nenhum momento, a proporção de filiados por mil eleitores do PT nacional atingiu a faixa de dez.

A seguir, os dados de filiação para o período no qual o PT se encontrava na Presidência da República.

Tabela 50 – Quantidade de filiados do PT no período 2003-2010, por estado: números absolutos (N) e filiados por mil eleitores (FPME)

UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME	N/FPME
AC	1863/ 5,1	2681/ 6,9	3738/ 9,6	4422/ 11,2	7071/ 16,9	6125/ 13,8	6230/ 13,8	6129/ 13,6
AM	3446/ 2,3	7629/ 4,6	7168/ 4,3	8434/ 4,9	9881/ 5,4	15531/ 8,1	6063/ 3,1	15533/ 8,0
AP	2706/ 9,2	4011/ 12,2	6902/ 21,0	6885/ 20,5	6093/ 16,7	12318/ 32,1	5545/ 14,1	12318/ 31,4
PA	17599/ 4,9	26449/ 6,6	26263/ 6,6	27042/ 6,7	35074/ 8,2	60251/ 13,3	42927/ 9,3	60767/ 13,2
RO	4068/ 4,6	11538/ 12,1	6188/ 6,5	6684/ 6,9	11542/ 11,6	9741/ 9,5	11562/ 11,1	9755/ 9,4
RR	406/ 1,9	632/ 2,9	972/ 4,5	1048/ 4,8	809/ 3,4	1445/ 5,8	1048/ 4,1	1445/ 5,7
TO	3079/ 3,9	8030/ 9,5	7124/ 8,5	7427/ 8,8	10020/ 11,3	12460/ 13,5	9794/ 10,6	12543/ 13,7
Norte	33167/ 4,3	60970/ 7,3	58355/ 7,0	61942/ 7,3	80490/ 8,9	117871/ 12,5	83169/ 8,6	118490/ 12,3
AL	3454/ 2,2	5673/ 3,2	6570/ 3,7	6609/ 3,7	6491/ 3,4	8163/ 4,1	6189/ 3,1	8164/ 4,1
BA	18835/ 2,2	44824/ 5,0	39357/ 4,4	41049/ 4,6	55132/ 6,2	76555/ 8,4	59496/ 6,4	76960/ 8,3
CE	13964/ 2,9	33608/ 6,5	28794/ 5,6	33461/ 6,4	42728/ 7,8	70297/ 12,5	52194/ 9,1	70374/ 12,3
MA	4988/ 1,5	12631/ 3,3	12100/ 3,2	12648/ 3,4	16741/ 4,2	27026/ 6,5	18451/ 4,4	27026/ 6,5
PB	12642/ 5,5	19689/ 8,0	23358/ 9,5	23201/ 9,3	23682/ 9,1	29822/ 11,2	23286/ 8,7	29821/ 11,2
PE	14490/ 2,7	35673/ 6,3	32746/ 5,8	35728/ 6,3	39864/ 6,7	94784/ 15,6	43585/ 7,1	94784/ 15,5
PI	5775/ 3,1	14717/ 7,4	11677/ 5,9	13149/ 6,5	19413/ 9,2	26929/ 12,3	21712/ 10,0	26968/ 12,3
RN	3566/ 1,9	9870/ 4,9	6111/ 3,0	6220/ 3,1	9849/ 4,6	9677/ 4,5	8559/ 3,9	9688/ 4,4
SE	2436/ 3,7	9135/ 7,3	11121/ 9,0	11815/ 9,4	14328/ 10,9	17065/ 12,5	13952/ 10,1	17065/ 12,4
Nordeste	81950/ 2,7	185820/ 5,6	171834/ 5,2	183880/ 5,5	228228/ 6,6	360318/ 10,2	247424/ 6,9	360850/ 10,1
DF	8640/ 5,6	9409/ 6,2	25991/ 17,1	26129/ 16,5	8114/ 4,9	34803/ 20,9	7475/ 4,2	34803/ 19,9
GO	8085/ 2,4	37113/ 10,2	17399/ 4,8	18537/ 5,0	37326/ 9,9	28632/ 7,4	32484/ 8,2	28630/ 7,3
MS	15004/ 10,6	27191/ 18,2	35537/ 23,8	36234/ 23,9	32099/ 20,5	42939/ 26,6	31813/ 19,3	42910/ 26,1
MT	6911/ 4,0	12238/ 6,6	15062/ 8,2	15685/ 8,4	15532/ 8,0	23417/ 11,8	14121/ 7,0	23461/ 11,6
Centro-Oeste	38640/ 4,8	85951/ 10,2	93989/ 11,1	96585/ 11,2	93071/ 10,3	129791/ 14,2	85893/ 9,2	129804/ 13,9
ES	5430/ 2,5	17443/ 7,8	9565/ 4,3	9915/ 4,3	18382/ 7,7	17289/ 7,1	20748/ 8,4	17305/ 7,0
MG	50849/ 4	126239/ 9,5	85250/ 6,4	86402/ 6,5	137429/ 10,0	125562/ 8,9	137831/ 9,7	125712/ 8,9
RJ	31142/ 3,0	62750/ 6,0	64962/ 6,2	65766/ 6,1	85684/ 7,8	116872/ 10,4	94480/ 8,3	117305/ 10,3
SP	78789/ 3,1	241367/ 9,0	194459/ 7,2	196597/ 7,1	292600/ 10,2	298653/ 10,2	301412/ 10,2	299305/ 10,1
Sudeste	166210/ 3,3	447799/ 8,4	354236/ 6,7	358680/ 6,6	534095/ 9,6	558376/ 9,8	555471/ 9,6	559627/ 9,7
PR	27185/ 4,1	60484/ 8,7	51066/ 7,4	51656/ 7,4	66012/ 9,2	65501/ 9,0	63855/ 8,6	65620/ 8,9
RS	55820/ 7,6	108568/ 14,4	80713/ 10,7	81320/ 10,7	113931/ 14,5	114304/ 14,4	113762/ 14,2	114499/ 14,1
SC	16969/ 4,4	39807/ 10,0	29915/ 7,5	30390/ 7,5	44768/ 10,5	41521/ 9,5	44087/ 10,0	41686/ 9,5
Sul	99974/ 5,6	208859/ 11,3	161694/ 8,7	163366/ 8,7	224711/ 11,6	221326/ 11,3	221704/ 11,2	221805/ 11,2
Brasil	419941/ 3,6	989399/ 8,1	840108/ 6,9	864273/ 7,0	1160607/ 9,1	1387682/ 10,6	1193.792/ 9,0	1390821/ 10,5

Fontes: dados de Amaral (2010) para os anos de 2003-05-06-08-10; valores absolutos do TSE para os anos de 2004-07-09.

O movimento de expansão das filiações continuou e se intensificou nos anos em que a sigla assumiu a Presidência da República. De 2004 em diante, os patamares de filiação assumem valores mais elevados em relação aos anos anteriores. Em 2008 e 2010, quinze unidades da federação atingiram o patamar de dez filiados a cada grupo de mil eleitores. Em 2007 e 2009, dez unidades conseguiram essa faixa. É justamente nesses quatro últimos anos da série que o PT alcançou a marca de um milhão de filiados no âmbito nacional.

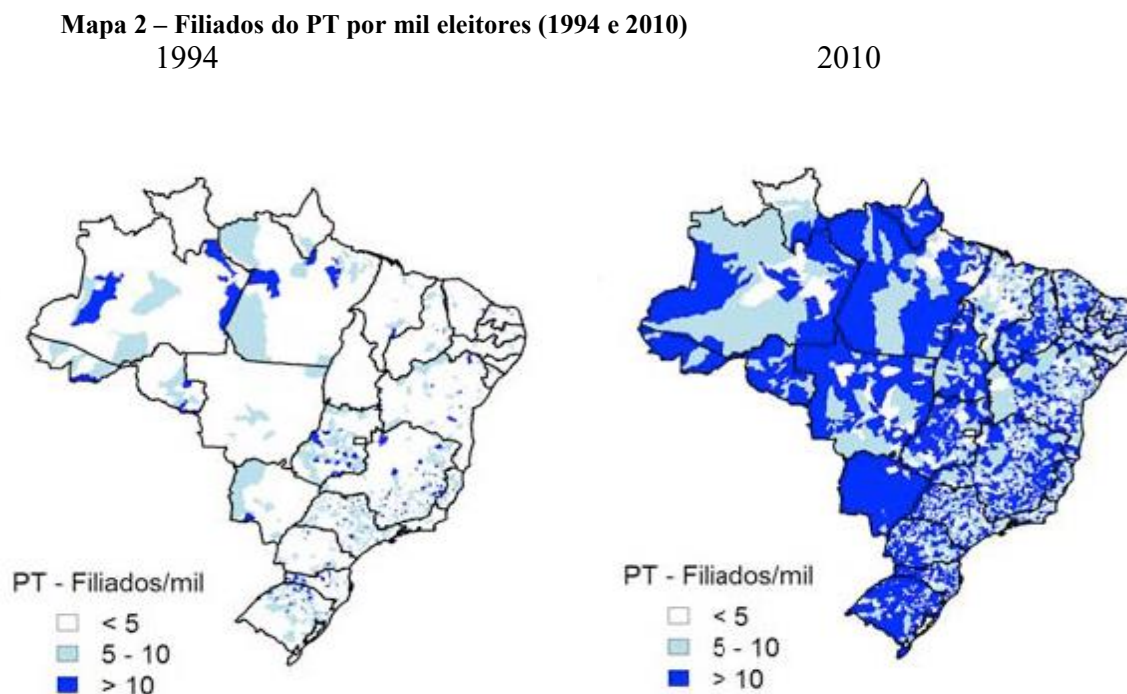
Por região, os melhores desempenhos de FPME ficaram por conta do Sul e Centro-Oeste. Cada uma delas obteve o maior FPME durante quatro anos. Até 2007, somente essas duas regiões haviam superado a faixa de dez filiados por mil eleitores. A região Nordeste teve o menor desempenho durante seis anos. O mesmo aconteceu com o Sudeste nos anos de 2008 e 2010. Nestes dois anos, o Sudeste foi a única região que não alcançou a faixa de dez filiados por mil eleitores.

Até 2007, somente um estado da região Nordeste (Sergipe) havia superado a marca de dez filiados por mil eleitores. A capilaridade nesta região cresceu substancialmente em 2008, quando cinco estados superaram esse teto. O mesmo se repetiu no ano de 2010 com os mesmos estados (CE, PB, PE, PI e SE). Nesse período (2007-10), o PT governava três estados da região – PI, SE e BA. O estado da Bahia, mesmo sob o comando da sigla, não expandiu as filiações a ponto de obter tal taxa.

Dezenove unidades federativas conseguiram em algum momento alcançar a faixa de dez filiados por mil eleitores. Cinco delas na região Norte (AC, AP, PA, RO e TO), cinco no Nordeste (CE, PB, PE, PI e SE), todas as unidades do Centro-Oeste (DF, GO, MS e MT), três no Sudeste (MG, RJ e SP) e dois no Sul (RS e SC). Os estados com o desempenho mais consistente ao longo do período foram Acre, Amapá, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. O Acre superou o patamar de dez filiados por mil eleitores em cinco anos da série analisada. O Amapá e o Rio Grande do Sul em sete ocasiões. O Mato Grosso do Sul atingiu essa meta em todos os anos do período.

O menor desempenho aparece em três estados da região Nordeste (AL, RN e MA) e um da região Norte (RR). Nos quatros casos, o valor mais alto de FPME obtido não chegou a sete. O melhor desempenho desses estados foi atingido em 2008: Roraima (5,8), Alagoas (4,1) e Maranhão (6,5). O valor de FPME mais elevado no Rio Grande do Norte (4,9) ocorreu em 2004.

Abaixo, os mapas reforçam como se encontrava a capilaridade da filiação do PT pelo território nacional em dois anos específicos – 1994 e 2010.



Fonte: Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012b).

Em 1994, somente três partidos continham mais de cinco filiados a cada grupo de mil eleitores: PMDB (12,84), PDT (5,75) e PP (5,35). O valor alcançado pelo PT nesse ano era de 3,7⁵⁵. Pontos mais densos de filiação ao PT podiam ser encontrados em áreas específicas do território de alguns estados. Concentrações com mais de dez filiados petistas a cada mil eleitores estavam situadas nos estados do Amazonas, Acre, Pará, Goiás e Minas Gerais. Densidades intermediárias – entre cinco e dez filiados por mil eleitores – apareciam distribuídas nos estados da região Sul e Sudeste. Em parte do Norte (AC, AM, RO, PA e AP) e parte do Centro-Oeste (MS e GO), a densidade intermediária era concentrada em pontos específicos. As menores densidade de filiação – menos que cinco – constavam em vastas áreas do Norte e Nordeste, além do Mato Grosso.

Em 2010, o PT superava o valor de dez filiados por mil eleitores no país. Parte expressiva do território nacional apresentava áreas cuja densidade de filiados ao PT ultrapassava o valor de dez. Isto aparece com mais evidência nos estados da região Norte, parte do Sul (RS e SC), parte do Centro-Oeste (MS e GO), parte do Nordeste e em Minas

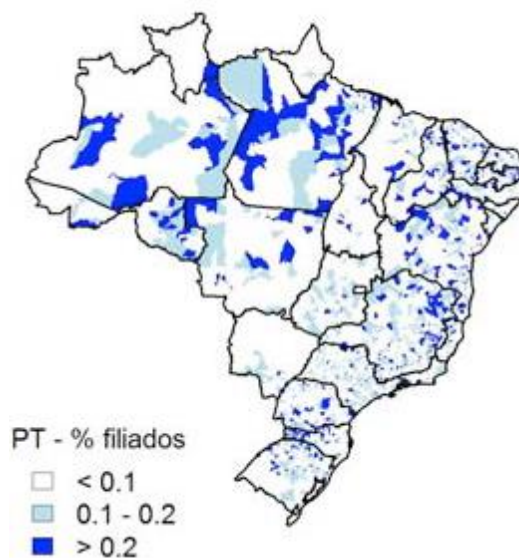
⁵⁵ Dados disponíveis em Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012a).

Gerais. Os estados do Mato Grosso do Sul e do Rio Grande do Sul possuíam uma alta densidade em quase todo o território. A densidade intermediária estava presente na região Sudeste, Nordeste, alguns estados do Norte (AM, PA e RR), parte do Mato Grosso e do Paraná. As áreas com menor filiação estavam localizadas em pontos concentrados da região Norte, do Mato Grosso e na região Nordeste.

Em relação às outras regiões, os estados da região Norte apresentaram um desempenho significativo tanto em 1994 quanto em 2010. Nesta região do país, os sindicatos de trabalhadores rurais e as CEBs encabeçaram o processo de desenvolvimento do PT. Tomando por base os valores de FPME de cada estado, o Acre e o Amapá tiveram uma inserção mais acentuada ao longo da trajetória da sigla. O Acre, por exemplo, elegeu um candidato do PT ao governo estadual em quatro eleições sucessivas – 1998, 2002, 2006 e 2010.

O próximo mapa reforça o caráter mais robusto da inserção do PT na região Norte frente às demais áreas do país. O mapa apresenta a localização dos municípios nos quais o PT dispõe de percentuais significativos de filiação.

Mapa 3 – Porcentagem de filiados do PT em relação ao total de filiados em cada município (2010)



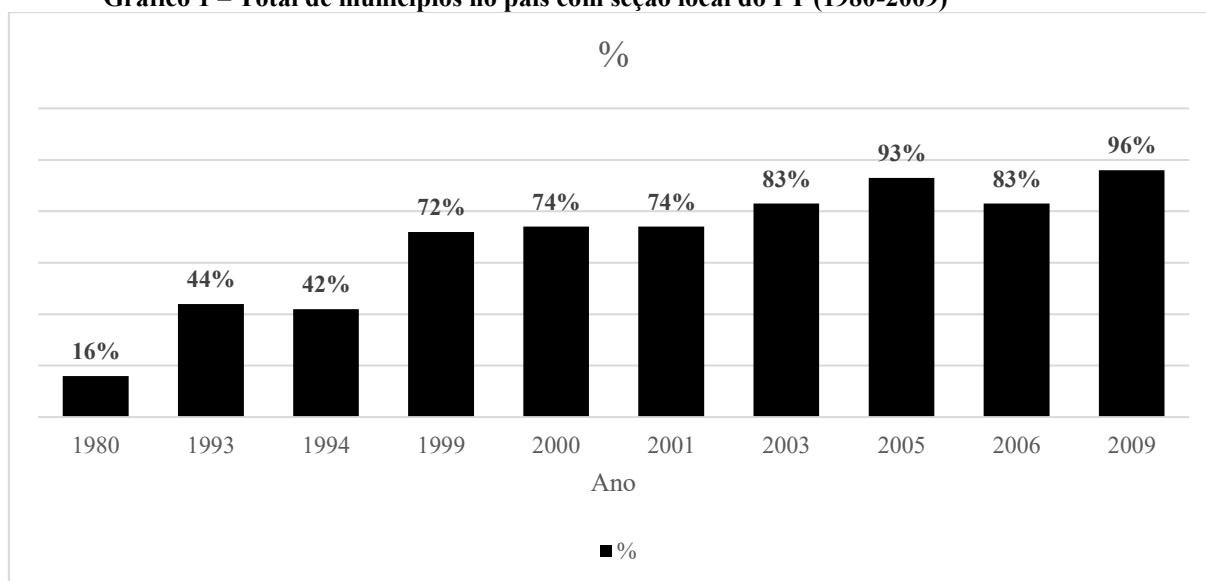
Fonte: Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012b).

Nesse quesito, o PMDB despontou como a sigla de maior abrangência nacional no ano de 2010. Tal sigla contava com mais de 20% do total de filiados do município numa vasta

quantidade de cidades⁵⁶. O PT, assim como os demais partidos, teve um desempenho concentrado em pontos específicos do território. Municípios situados nos estados da região Norte apresentaram uma presença mais expressiva do Partido em termos de filiação.

Outro indicador importante para observar a capilaridade do PT pelo território reside nas seções locais (Diretório Municipal e/ou Comissão Provisória Municipal). O gráfico a seguir expõe a evolução das seções locais do PT no país num intervalo de quase trinta anos.

Gráfico 1 – Total de municípios no país com seção local do PT (1980-2009)



Fontes: Ribeiro (2008; 2014b), Amaral (2011) e Campos (2009).

A implantação de Diretório ou Comissão Provisória no município possibilita ao partido lançar candidatos e/ou coligar-se. Através dessas seções, a sigla pode estreitar os laços com os eleitores e investir na obtenção de mais adeptos. A legislação condiciona a formação de Diretório Estadual a um número mínimo de diretórios municipais na unidade federativa. Nesse cenário, a organização de tais seções nos municípios constitui um indicativo do quanto inserida se encontra a agremiação ao longo do território.

Como é possível notar no gráfico, a capilaridade organizacional do PT nos municípios do país seguiu um ritmo lento até meados da década de 1990. O Partido passou quinze anos para se organizar em 42% dos municípios brasileiros. Conforme Ribeiro (2008), a liderança nacional do PT empreendeu esforços a partir de 2000 para estabelecer seções locais nos estados com menor presença da sigla. De 2003 em diante, a quase totalidade dos municípios contava com alguma seção do PT. Para Amaral (2010), a reestruturação organizativa

⁵⁶ Os mapas referentes ao PMDB e outras siglas (DEM, PSDB, PDT e PTB) estão disponíveis em Braga, Rodrigues-Silveira e Borges (2012b).

empreendida revelou-se fundamental para expandir a base de filiados e eleger mais representantes petistas no nível local.

Para a terceira década de existência do PT, os dados de capilaridade organizacional podem ser verificados nos estados e regiões do país. A seguir, o percentual da quantidade de municípios em cada estado que conta com presença de seção local do PT (Diretório Municipal ou Comissão Provisória Municipal) entre os anos de 2001 e 2009.

Tabela 51 – Percentual de municípios em cada estado com seção local do PT

UF	2001	2003	2005	2006	2009
AC	100	100	100	95,45	100
AM	80,6	82,3	100	100	93,5
AP	93,7	93,8	100	100	100
PA	91,6	95,8	100	90,90	100
RO	94,2	100	100	65,38	98,1
RR	46,7	46,7	100	33,33	100
TO	51,1	77,7	87	100	97,8
Norte	76,8	87,3	96	90,65	98,2
AL	72,5	47,1	91,2	84,31	96,1
BA	71,7	86,3	86,3	49,88	99,5
CE	73,4	85,9	99,4	100	96,7
MA	47	65,9	65,9	79,26	91,2
PB	60,1	61,4	86,5	54,26	87
PE	54,1	73,5	74,4	75,67	99,4
PI	56,8	77,1	96,9	94,14	99,1
RN	46,7	50,9	86,2	48,5	80,8
SE	80	85,3	96	46,66	100
Nordeste	61,8	72,7	90,6	68,97	94,7
GO	63	93,9	100	62,20	100
MS	98,7	100	98,7	100	100
MT	79,1	76,1	97,2	73,76	98,6
Centro-Oeste	73,8	89,5	98,9	74,46	99,6
ES	75,6	94,9	100	82,05	98,7
MG	75,6	83,7	96,9	96,60	94
RJ	92,4	97,8	100	98,91	97,8
SP	75,2	88,7	96,7	98,14	96,4
Sudeste	76,4	86,9	92,7	96,64	95,4
PR	79,9	82,2	97,7	98,75	94,7
RS	92,5	95,4	96,2	72,38	97,8
SC	85,7	88,7	93,8	94,20	97,9
Sul	86,6	89,3	96,1	86,61	96,8
Total	74	83,1	93,4	83,25	96

Fontes: Ribeiro (2008) para o ano de 2001; Amaral (2011) para os anos de 2003-05-09; Campos (2009)

para o ano de 2006.

Na região Norte, os estados do Acre e do Amapá apresentaram os maiores percentuais de capilaridade ao longo do período. Em seguida, aparecem os estados do Pará e do Amazonas. O Pará teve valores acima de 90% em todos os anos, enquanto o Amazonas acima de 80%. Roraima foi o único estado no qual se registrou a presença do PT em menos da metade dos municípios – em três anos da sequência. Em 2005, apenas o estado de Tocantins não atingiu 100% dos municípios.

Nas regiões Sudeste e Sul, o menor percentual de um estado estava na faixa de 70% das cidades. No Centro-Oeste, esse valor reduzia para 63%. Nas regiões Norte e Nordeste, declinava para menos da metade – 33% em Rondônia (Norte) e 46,7% no Rio Grande do Norte (Nordeste).

Com exceção da Paraíba e do Rio Grande do Norte, todos os estados superaram o patamar de 90% dos municípios no último ano da série. Sete estados terminaram o período com a instalação do PT em todos os municípios. Quatro deles na região Norte (AC, AP, PA e RR), um no Nordeste (SE) e dois no Centro-Oeste (GO e MS).

A região Nordeste obteve o menor desempenho nos cinco anos. O melhor desempenho foi alcançado pelo Centro-Oeste em três ocasiões, uma vez pelo Sudeste (2006) e outra pelo Sul (2001). Nos anos de 2005 e 2009, as cinco regiões do país ultrapassaram o patamar de capilaridade de 90%. Verifica-se uma tendência de crescimento dos percentuais em todas as regiões. No âmbito nacional, constata-se a inserção do PT na quase totalidade dos municípios a partir de 2003.

O debate em torno das seções locais vai além da quantidade. Os Diretórios Municipais e as Comissões Provisórias Municipais possuem atribuições distintas nas atividades partidárias. A prevalência de uma modalidade ou outra na estrutura do partido fornece pistas sobre o grau de centralização das decisões no vértice da organização. Conforme Guarnieri (2009), uma alta proporção de Comissões Provisórias constitui indício de que tais seções são utilizadas de forma estratégica pela direção partidária.

Os Diretórios e as Comissões Provisórias são concebidos como órgãos de direção e ação. Na ausência de Diretório no município, as instâncias superiores designam uma Comissão Provisória com a incumbência de dirigir o partido e escolher os candidatos aos pleitos eleitorais. Após eleita a direção partidária, a Comissão Provisória é dissolvida e a agremiação fica sob a responsabilidade do Diretório. As atribuições do Diretório Municipal perpassam a escolha da Comissão Executiva, aplicar sanções aos filiados, convocar a Convenção Municipal, estabelecer diretrizes para a atuação dos vereadores, definir a posição

política do partido, executar as deliberações da Convenção, expedir resoluções, dentre outras coisas⁵⁷.

Guarnieri (2009) utiliza a proporção de Comissões Provisórias como *proxy* do grau de centralização do poder no interior do partido. Partidos constituídos, em grande parte, por Comissões Provisórias apontam na direção de uma menor autonomia nas subunidades. As Comissões Provisórias são designadas pelos dirigentes das instâncias superiores ao invés de eleitas pelos filiados. Quanto maior a proporção de Comissões Provisórias, maior é o controle que o vértice da organização detém sobre as seções locais. Nesse sentido, os partidos menos organizados – ou seja, com mais Comissões Provisórias – são aqueles nos quais as lideranças detêm maior poder (GUARNIERI, 2009).

Para alguns anos da década de 2000, estão disponíveis na tabela abaixo a composição das seções locais de cada estado conforme a modalidade – Diretório Municipal (DM) ou Comissão Provisória Municipal (CPM). Com tais dados, é possível visualizar o tipo de organização predominante nos distintos estados, regiões e no país.

⁵⁷ As atribuições do Diretório Municipal do PT se encontram no art. 20 do Estatuto de 1980, art. 24 do Estatuto de 1995, art. 75 do Estatuto de 2001 e no art. 75 do Estatuto de 2007.

Tabela 52 – Percentual de DMs e CPMS do PT, por estado (2001-09)

	2001		2003		2005		2009	
	DMs	CPMS	DMs	CPMS	DMs	CPMS	DMs	CPMS
AC	90,9	9,1	86,4	13,6	86,4	13,6	95,4	4,6
AM	86	14	70,6	29,4	61,3	38,7	96,5	3,5
AP	93,3	6,7	93,3	6,7	81,2	18,8	93,7	6,3
PA	67,2	32,8	66,4	33,6	63,6	36,4	93,7	6,3
RO	75,5	24,5	78,9	21,1	78,9	21,1	88,2	11,8
RR	71,4	28,6	71,4	28,6	33,3	66,7	86,7	13,3
TO	83,1	16,9	38,9	61,1	34,7	65,3	55,9	44,1
Norte	77,1	22,9	63,3	36,7	57,8	42,2	81,6	18,4
AL	66,2	33,8	91,7	8,3	47,3	52,7	64,3	35,7
BA	62,5	37,5	52,8	47,2	52,8	47,2	80,2	19,8
CE	77	23	70,9	29,1	60,1	39,9	83,7	16,3
MA	72,6	27,4	53,2	46,8	53,2	46,8	75,8	24,2
PB	78,4	21,6	59,1	40,9	42	58	76,3	23,7
PE	96	4	73,5	26,5	73	27	81,4	18,6
PI	84,1	15,9	68	32	54,4	45,6	86,9	13,1
RN	70,5	29,5	50,6	49,4	29,9	70,1	70,4	29,6
SE	73,3	26,7	73,4	26,6	65,3	34,7	98,7	1,3
Nordeste	74	26	62,2	37,8	52,5	47,5	79,7	20,3
GO	54,8	45,2	74	26	69,9	30,1	65	35
MS	96	4	90,9	9,1	89,6	10,4	94,9	5,1
MT	61,8	38,2	64,8	35,2	48,9	51,1	95	5
Centro-Oeste	66,3	33,7	74,8	25,2	67	33	79,1	20,9
ES	79,7	20,3	67,6	32,4	62,8	37,2	74	26
MG	54,3	45,7	60,9	39,1	50,4	49,6	91,9	8,1
RJ	81,2	18,8	68,9	31,1	67,4	32,6	90	10
SP	79,2	20,8	57,3	42,7	50,2	49,8	73,5	26,5
Sudeste	66,7	33,3	60,4	39,6	51,8	48,2	83,7	16,3
PR	55,5	44,5	56,1	43,9	46,9	53,1	62,2	37,8
RS	78,3	21,7	76,2	23,8	75,3	24,7	77,3	22,7
SC	57	43	64,6	35,4	62,2	37,8	75,6	24,4
Sul	66	34	67,1	32,9	62,4	37,6	71,9	28,1
Brasil	69,7	30,3	64	36	56,2	43,8	79,3	20,7

Fontes: Ribeiro (2008) para o ano de 2001; Amaral (2011) para os anos de 2003-05-09.

No intervalo considerado, consta uma evidente opção do PT pela inserção no território através de Diretórios. Apenas no ano de 2005 houve uma divisão mais equilibrada entre Diretórios e Comissões Provisórias no âmbito nacional. O maior percentual de Diretórios ocorreu no último ano da série, atingindo o pico de 79,3% das seções locais.

Nos anos de 2001 e 2009, todos os estados registraram uma quantidade de Diretórios maior do que de Comissões Provisórias. Em 2003, apenas o estado de Tocantins possuía uma estrutura organizacional com predominância de Comissões Provisórias. No mesmo ano, o Rio Grande do Norte dispunha de um equilíbrio entre as duas modalidades de seções. Em 2005, sete estados apresentaram uma predominância de Comissões Provisórias. Dois deles no Norte (RR e TO), três no Nordeste (AL, PB e RN), um no Centro-Oeste (MT) e um no Sul (PR). Dois estados do Sudeste (MG e SP) possuíam metade de cada modalidade de seção.

Três estados se sobressaem em relação aos percentuais de Diretórios Municipais. O Acre, Amapá e o Mato Grosso do Sul continham pelo menos 80% das seções locais em formato de Diretório em todos os anos. No Nordeste, o desempenho mais consistente ficou por conta de Pernambuco. O menor percentual de Diretórios nesse estado foi de 73%. Na região Sul, o Rio Grande do Sul apresentou percentuais superiores a 75% nesse quesito. No Sudeste, o Rio de Janeiro manteve o desempenho mais regular na implantação de Diretórios – valores superiores a 67%.

Em 2001, a região Norte obteve o maior percentual de Diretórios Municipais. O Centro-Oeste assumiu a liderança nos anos de 2003 e 2005. No último ano da sequência (2009), o Sudeste despontou com o maior percentual. Os menores percentuais ficaram restritos a duas regiões: o Sul nos anos de 2001 e 2009 e o Sudeste nos anos de 2003 e 2005.

Guarnieri (2011) observa a modalidade de seção local de sete grandes partidos em 22 estados no ano de 2009⁵⁸. Conforme a quantidade de Comissões Provisórias Municipais, o autor classifica as agremiações em três tipos: 1) organizadas, 2) de organização mista e 3) pouco organizadas. Os partidos organizados são dotados de um quarto ou menos de Comissões Provisórias (PT e PMDB). As agremiações de organização mista dispõem de um equilíbrio na quantidade de Diretórios e de Comissões (PSDB, PDT e DEM). As siglas pouco organizadas têm mais de dois terços de Comissões Provisórias (PTB e PP).

Nos partidos que possuem uma quantidade significativa de Comissões Provisórias – metade ou mais de dois terços das seções –, as lideranças dispõem de mais controle nos

⁵⁸ Guarnieri (2011) selecionou os partidos com base na quantidade de filiados. Aqueles com um milhão ou mais de filiados em 2007 eram: PP, PMDB, PTB, PDT, PT, PSDB e DEM.

processos decisórios internos. Nos partidos com um quarto ou menos de Comissões Provisórias, as lideranças têm maiores dificuldades em controlar as decisões internas. Tais decisões envolvem, por exemplo, a seleção de candidatos e a participação ou não em disputas eleitorais (GUARNIERI, 2011).

Mauerberg Jr. (2013) realizou o mesmo procedimento para os dez maiores partidos no ano de 2010, abrangendo as seções locais nos 26 estados da federação⁵⁹. O PT apresentou a menor proporção de Comissões Provisórias Municipais tanto para o ano de 2010 (MAUERBERG JR, 2013) quanto para o de 2009 (GUARNIERI, 2011). A variação percentual de Comissões Provisórias Municipais de 2009 para 2010 consistiu numa redução de 41,3% no caso do PT (MAUERBERG JR, 2013). A sigla prossegue rumo a uma maior institucionalização da estrutura partidária local.

Por fim, resta abordar a evolução e distribuição dos representantes eleitos do PT pelo país. Ao longo dos trinta anos iniciais da trajetória, a sigla participou de oito eleições municipais. Nas duas últimas (2004 e 2008), o Partido estava ocupando a Presidência da República. A seguir, os dados acerca da quantidade de candidatos eleitos do PT a cada pleito para os cargos de vereador e prefeito.

Tabela 53 – Eleitos do PT nos pleitos municipais (1982-2008)

CARGO	Oposição						Governo	
	1982	1985	1988	1992	1996	2000	2004	2008
Prefeito	2	1	38	54	110	187	391	561
Prefeito de Capital	0	1	3	4	2	6	9	6
Vereador	117	–	1.279	1.100	1.890	2.234	3.679	4.165

Fontes: Ferreira e Ribeiro (2009), Nicolau (1998), Fleischer (2002a), Kerbauy (2005; 2009), Marques e Fleischer (1999), Singer (2001) e Pont (2015).

O pleito de 1985 ocorreu em 201 cidades, tendo em disputa somente o cargo de prefeito. O limitado número de cidades contemplava as capitais dos estados e os municípios designados como “áreas de segurança nacional” e estações hidrominerais. Neste pleito, o PT logrou êxito apenas na cidade de Fortaleza (CE). Foi a primeira capital do país governada pela sigla.

⁵⁹ Mauerberg Jr. (2013) selecionou as siglas que possuíam mais de 300.000 filiados em 2010: PSB, PR, PPS, PP, PMDB, PDT, PTB, PT, PSDB e DEM.

Nota-se uma trajetória ascendente na quantidade de eleitos para os cargos executivo e legislativo. O ritmo desta ascensão é modesto frente ao desempenho dos grandes partidos. Durante a década de 1980, apenas dois ou três partidos elegeram a quase totalidade dos prefeitos no país. Em 1982, PMDB e PDS elegeram 99,2% dos prefeitos. Em 1985, três siglas (PMDB, PFL e PDS) concentraram 86,5% dos eleitos para o referido cargo. Em 1988, as três agremiações alcançaram o patamar de 72,6% dos eleitos. Nesse cenário, o PT não chegou a 1% do total de prefeitos em nenhum dos pleitos da década de 1980.

A criação de novos partidos a partir de 1985 contribuiu para diminuir essa concentração de votos em duas ou três siglas. Nos pleitos municipais da década de 1990, seis partidos (PMDB, PFL, PDS/PPB, PSDB PDT e PTB) foram responsáveis pela eleição de mais de 80% dos prefeitos do país. O desempenho destas siglas variou entre 5,2% e 33,7% do total de candidatos eleitos para o Poder Executivo. Dentre as agremiações originadas em 1980, o PT era a única que não constava nesse grupo dos grandes partidos nos pleitos municipais. O PT elegeu 1,1% (1992), 2,1% (1996) e 3,4% (2000) do total de prefeitos.

Nas duas últimas eleições do período analisado (2004 e 2008), o PT registrou um crescimento mais consistente. A sigla adentrou no grupo dos seis partidos que elegeram o maior número de prefeitos – PMDB, PT, PFL/DEM, PP, PSDB e PTB. Juntos, concentraram 73,9% (2004) e 71,9% (2008) do total de mandatários eleitos para o Poder Executivo nos municípios. Em 2004, o PT obteve o menor desempenho dentre esses grandes partidos. Em 2008, alcançou o terceiro maior percentual de prefeitos eleitos. Em ambos os pleitos, o PMDB (1º) e o PSDB (2º) lideraram na quantidade de vitórias. O PMDB foi a única sigla que elegeu mais de mil prefeitos em todos os pleitos do período considerado.

Em relação ao Poder Legislativo, o PT obteve um resultado bastante modesto no primeiro pleito (1982). Na segunda oportunidade (1988), ascendeu para uma posição intermediária. Apenas oito partidos, dentre os quais o PT, ultrapassaram a marca de mil vereadores eleitos no país em 1988. Nos pleitos da década de 1990, a sigla continuou a trajetória ascendente – obteve 3,2% (1996) e 4,1% (2000) dos assentos legislativos no país. Com tais resultados, o PT ainda continuava fora do grupo dos principais competidores nos pleitos legislativos.

O PT assumiu a condição de grande partido nos legislativos municipais somente nos dois últimos pleitos do período (2004 e 2008), quando superou o patamar de 7% dos vereadores eleitos. Em 2004, seis siglas – PT, PMDB, PFL/DEM, PP, PSDB e PTB – concentraram 66,9% dos assentos nas Câmaras municipais. O PT teve o menor desempenho

entre os seis (7,1%). Em 2008, as mesmas siglas conseguiram eleger 62,4% dos legisladores municipais. O PT atingiu o quinto melhor resultado, com 8% do total de vereadores eleitos⁶⁰.

A seguir, os dados acerca da distribuição dos prefeitos eleitos do PT entre as regiões do país.

Tabela 54 – Distribuição dos prefeitos eleitos do PT entre as regiões (%)

REGIÃO	Oposição					Governo	
	1982	1988	1992	1996	2000	2004	2008
Norte	–	–	15,1	10,5	11,2	14,4	11,6
Centro-Oeste	–	5,6	3,8	4,4	7,5	8,5	7,3
Nordeste	50	11,1	17	9,6	11,2	15,8	24,2
Sul	–	19,4	15,1	34,2	31	23,1	22,9
Sudeste	50	63,9	49,1	41,2	39	38,2	34
Brasil	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ferreira e Ribeiro (2009).

Em 1982, o Partido elegeu os prefeitos de duas cidades – Santa Quitéria (MA) e Diadema (SP). Em 1988, somente dois estados do Sudeste (SP e MG) concentravam 55,3% dos prefeitos eleitos do Partido no país. Em 1996, os estados de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul foram responsáveis por metade dos petistas eleitos para o cargo de prefeito.

O desempenho mais concentrado no Sudeste em 1988 começou a reduzir no pleito seguinte, quando todas as regiões conseguiram eleger representantes para o Poder Executivo. De 1992 em diante, o Sudeste diminuiu o percentual de mandatários eleitos a cada pleito. Enquanto isso, as outras regiões aumentaram a participação no total. O Centro-Oeste não alcançou o patamar de 10% em nenhum dos pleitos. A distribuição tornou-se mais equilibrada nos dois últimos anos da série.

Em seguida, a distribuição dos legisladores municipais eleitos do PT entre as regiões do país.

⁶⁰ Os percentuais dos vereadores e prefeitos eleitos dos principais partidos estão disponíveis em Ferreira e Ribeiro (2009).

Tabela 55 – Distribuição dos vereadores eleitos do PT entre as regiões (%)

REGIÃO	Oposição					Governo	
	1982	1988	1992	1996	2000	2004	2008
Norte	11,0	7,8	8,1	9,0	9,3	11,1	10,8
Centro-Oeste	–	8,4	4,4	5,3	7,0	9,6	7,1
Nordeste	14,2	7,9	11,9	16,3	15,1	19,5	25,8
Sul	0,8	19,7	24,1	31,7	30,9	26,7	25,2
Sudeste	74	56,3	51,5	37,7	37,6	33,1	31,1
Brasil	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ferreira e Ribeiro (2009).

Em 1988, três estados (MG, SP e RS) elegeram 62,2% dos vereadores petistas. Em 1996, os mesmos estados concentraram 51,7% dos legisladores da sigla. Nos pleitos iniciais, o Sudeste detinha uma evidente predominância no conjunto dos assentos legislativos municipais. De 1996 em diante, impera uma descentralização em função do desempenho das regiões Sul e Nordeste. A região Norte se manteve na mesma faixa durante todo o período. A partir de 1988, o Centro-Oeste apresenta pequena oscilação nos resultados.

Ao longo do período considerado, o PT participou de oito eleições nacionais. Seis delas na condição de oposição ao governo federal e duas enquanto mandatário do cargo presidencial. O pleito de 1989, por se tratar apenas da disputa presidencial, não foi incluso. A seguir, a evolução da quantidade de eleitos do PT para quatro cargos.

Tabela 56 – Eleitos do PT nos pleitos nacionais (1982-2010)

CARGO	Oposição						Governo	
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Dep. Estadual	13	39	83	92	90	147	125	148
Dep. Federal	8	16	35	49	59	91	83	86
Senador	–	–	1	4	3	9	2	9
Governador	–	–	–	2	3	3	5	5

Fontes: Nicolau (1998) para os anos de 1982 a 1994; Nafalski e Pessoa Jr. (2015) para os anos entre 1998 e 2010; *site* da Câmara dos Deputados para o número de deputados federais nos anos de 1998 a 2010.

Nos pleitos iniciais para as Assembleias Legislativas, poucos partidos concentraram a quase totalidade dos assentos. Em 1982, PDS e PMDB elegeram 93% dos deputados

estaduais no país. Em 1986, três siglas – PDS, PMDB e PFL – conseguiram 80,8% desses cargos eletivos. O PT teve um papel modesto, obtendo menos de 5% dos assentos em ambos os pleitos.

De 1990 em diante, ocorreu uma descentralização dos votos para esse cargo. Em 1990, oito agremiações – PMDB, PFL, PDS/PPR, PDT, PTB, PT, PSDB e PRN – foram responsáveis por 82,6% dos assentos conquistados nas Assembleias. Dois partidos (PMDB e PFL) deste grupo se destacaram, obtendo mais de 15% dos assentos cada um. Os demais assumiram uma posição intermediária, superando o patamar de 7% das vagas.

Em 1994, seis agremiações – PDS/PPR, PMDB, PFL, PDT, PT e PSDB – ficaram com 71,9% das vagas nas Assembleias. Destes, três partidos (PDS/PPR, PMDB, PFL) se sobressaíram com mais de 10% dos representantes eleitos. Juntos, elegeram quase a metade (45,4%) dos legisladores estaduais do país. Os outros três (PDT, PT e PSDB) ultrapassaram a faixa de 8% dos assentos cada um.

O PT apresentou uma tendência de crescimento nesse tipo de pleito. Nas disputas iniciais da década de 1980, alcançou resultados modestos. Nas eleições de 1990-94-98, ascendeu para a posição de porte médio. Nos três pleitos em que venceu a disputa presidencial (2002-06-10), obteve um crescimento mais robusto.

Nos pleitos iniciais para a Câmara dos Deputados, também ocorreu uma concentração dos representantes eleitos em torno de poucos partidos. Em 1982, PDS e PMDB elegeram 86,2% dos componentes da Câmara. Em 1986, PMDB e PFL concentraram 65,8% dos assentos legislativos desta instituição. O PT conseguiu 3,5% (1982) e 6,9% (1986) do total das vagas.

A fragmentação partidária da Câmara tem início nos resultados da disputa de 1990, quando sete partidos – PMDB, PDT, PT, PFL, PDS/PPR, PRN e PSDB – ficaram com 77,8% dos assentos legislativos. Em 1994, cinco siglas – PDS/PPR, PMDB, PT, PFL e PSDB – foram responsáveis por eleger 69,3% dos deputados federais. Nesses dois pleitos, o PMDB foi o único competidor que obteve larga vantagem nos resultados frente aos demais. A sigla alcançou 19,3% (1990) e 20,3% (1994) das vagas na Câmara.

O PT adentrou no grupo dos grandes partidos na Câmara dos Deputados a partir de 1990, quando superou o patamar de 10% dos assentos legislativos. O contínuo crescimento eleitoral da bancada petista atingiu o ápice nos pleitos em que a sigla venceu a disputa presidencial. O PT elegeu a maior bancada parlamentar da Câmara em 2002 e 2010. Em 2006, ficou em segundo lugar nesse quesito.

Nas eleições majoritárias para o Senado, o PT só conseguiu eleger representantes a partir de 1990. A renovação dos representantes no Senado abrangeu um terço dos assentos em quatro ocasiões (1982, 1990, 1998 e 2006) e dois terços nas outras quatro (1986, 1994, 2002 e 2010). O PT elegeu dezoito representantes nas disputas com renovação de dois terços das vagas e seis nas disputas com um terço das vagas. Nas eleições de 2002 e 2010, a sigla elegeu o segundo maior número de senadores.

O PT não elegeu nenhum governador durante a década de 1980. Nesse período, poucas siglas lograram êxito nessa disputa. Em 1982, PDS e PMDB elegeram 95,4% dos representantes para os governos estaduais. Em 1986, somente o PMDB ficou com 95,7% desses cargos. Nos pleitos de 1990 e 1994, oito siglas conseguiram eleger algum governador. O PT teve êxito a partir de 1994. A sigla experimentou uma trajetória ascendente na quantidade de governadores eleitos, atingindo o pico nos dois últimos pleitos – 2006 e 2010.

A seguir, os dados acerca da distribuição dos representantes eleitos do PT entre as regiões do país. Primeiro, os assentos conquistados para as Assembleias Legislativas.

Tabela 57 – Distribuição dos deputados estaduais eleitos do PT entre as regiões (%)

REGIÃO	Oposição						Governo	
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Norte	7,7	10,3	15,7	9,8	14,3	12,9	15,9	13,5
Centro-Oeste	–	5,1	13,3	15,2	9,9	9,5	10,3	9,5
Nordeste	–	12,8	15,7	21,7	23,1	22,4	27,0	28,4
Sul	–	15,4	14,5	17,4	23,1	21,1	17,5	18,2
Sudeste	92,3	56,4	41,0	35,9	29,7	34,0	29,4	30,4
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100

Fontes: Ferreira e Ribeiro (2009) para os anos entre 1982 e 2006; Nafalski e Pessoa Jr. (2015) para o ano de 2010.

O Sudeste apresentou uma alta concentração de mandatários eleitos apenas nos dois primeiros pleitos da série. De 1994 em diante, passou a vigorar um maior equilíbrio entre as regiões. Entre 1986 e 2010, as regiões Nordeste e Sul tiveram participação com percentuais razoáveis. Apenas o Norte e o Centro-Oeste apresentaram patamares abaixo de 10%.

Apenas quatro unidades federativas elegeram representantes do PT para as Assembleias Legislativas em 1982. No pleito posterior, esse número aumentou para doze unidades. De 1990 em diante, o PT passou a obter êxito nesse tipo de pleito na maior parte da

federação. Somente no pleito de 2002, a sigla elegeu deputados estaduais em todas as unidades da federação. Em 1990, três estados (RR, TO e AL) não lograram êxito nas disputas para as Assembleias. Em 1994, foram três estados da região Norte: RR, TO e AM. Em 1998, dois estados (RR e TO) continuaram sem eleger deputados estaduais do PT. Em 2006, somente o estado de Roraima. Em 2010, Amapá e Roraima.

O estado de São Paulo teve um desempenho mais robusto em todos os pleitos frente às demais unidades da federação. Em 1982, somente o estado de São Paulo elegeu 69,2% dos legisladores estaduais petistas. Nos demais pleitos, foi a única unidade federativa a eleger pelo menos dez legisladores estaduais em cada pleito. Em 1990, Minas Gerais (10) e São Paulo (14) elegeram mais representantes. Em 1998, se sobressaíram os estados de São Paulo (14) e Rio Grande do Sul (12). Em 2002, quatro estados (BA, MG, RS e SP) elegeram 41,5% dos deputados estaduais do PT. Em 2006, os estados da Bahia (10), de São Paulo (20) e do Rio Grande do Sul (10) conseguiram ao menos dez assentos. Em 2010, quatro (BA, MG, SP e RS) concentraram 41,9% dos legisladores estaduais da sigla.

Abaixo, os dados acerca da distribuição dos deputados federais eleitos do PT entre as regiões do país.

Tabela 58 – Distribuição da bancada eleita do PT entre as regiões: Câmara dos Deputados (%)

REGIÃO	Oposição						Governo	
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Norte	–	–	11,4	4,1	8,6	11,0	12,0	10,7
Centro-Oeste	–	–	5,7	8,2	8,6	8,8	7,2	7,1
Nordeste	–	–	5,7	14,3	15,5	18,7	27,7	29,8
Sul	–	12,5	22,9	24,5	22,4	20,9	16,9	19,1
Sudeste	100	87,5	54,3	49,0	44,8	40,7	36,1	33,3
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100

Fontes: Ferreira e Ribeiro (2009) para os anos entre 1982 e 2006; Nafalski e Pessoa Jr. (2015) para o ano de 2010.

O Sudeste foi a única região a eleger representantes do PT para a Câmara dos Deputados em todos os pleitos do período. Durante a década de 1980, prevaleceu uma forte concentração desta região no total da bancada eleita. A participação desta região declinou a cada pleito, enquanto o Nordeste ascendeu a partir de 1990. Entre 1990 e 2010, as regiões Norte, Centro-Oeste e Sul não apresentaram oscilações significativas.

O estado de São Paulo elegeu 75% (1982) e 50% (1986) da bancada petista na Câmara dos Deputados. De 1990 em diante, foi a única unidade federativa a obter pelo menos dez assentos legislativos em cada pleito. Em 2002, São Paulo (18) e Minas Gerais (11) se sobressaíram. Em 2010, São Paulo (15) e Bahia (10) conquistaram pelo menos dez vagas. Nas outras eleições, apenas o estado de São Paulo superou esse patamar.

O número de unidades federativas que elegeram deputados federais petistas seguiu uma escala crescente: 03 (1982), 05 (1986), 11 (1990), 17 (1994), 18 (1998), 23 (2002), 24 (2006) e 23 (2010). Três estados não elegeram representantes para esse cargo em nenhum dos pleitos do período considerado: AL, RR e TO.

A seguir, a distribuição dos senadores eleitos do PT entre as regiões do país.

Tabela 59 – Distribuição da bancada eleita do PT entre as regiões: Senado Federal (%)

REGIÃO	Oposição						Governo	
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Norte	–	–	–	25,0	33,3	33,3	50,0	22,2
Centro-Oeste	–	–	–	25,0	–	33,3	–	–
Nordeste	–	–	–	25,0	33,3	–	–	44,4
Sul	–	–	–	–	–	22,2	–	11,1
Sudeste	–	–	100	25,0	33,3	11,1	50,0	22,2
Brasil	–	–	100	100	100	100	100	100

Fontes: Nicolau (1998) para os anos de 1982 a 1994; Nafalski e Pessoa Jr. (2015) para os anos entre 1998 e 2010.

A maior regularidade aparece nas regiões Sudeste e Norte, dado que ambas mantiveram uma sequência mais duradoura de representantes eleitos. As demais regiões tiveram êxito em duas (Centro-Oeste e Sul) ou três ocasiões (Nordeste). O primeiro senador do PT foi eleito em São Paulo no pleito de 1990. Em relação às demais unidades da federação, os estados de São Paulo e Acre conquistaram mais assentos no Senado – cada um com cinco eleitos. Rio de Janeiro, Distrito Federal e Paraná elegeram dois representantes cada um. Os demais estados só tiveram êxito uma vez.

Abaixo, a distribuição dos governadores eleitos do PT entre as regiões do país.

Tabela 60 – Distribuição dos governadores eleitos do PT entre as regiões

REGIÃO	Oposição						Governo	
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Norte	–	–	–	–	1	1	2	1
Centro-Oeste	–	–	–	1	1	1	–	1
Nordeste	–	–	–	–	–	1	3	2
Sul	–	–	–	–	1	–	–	1
Sudeste	–	–	–	1	–	–	–	–
Brasil	–	–	–	2	3	3	5	5

Fontes: Nicolau (1998) para os anos de 1982 a 1994; Nafalski e Pessoa Jr. (2015) para os anos entre 1998 e 2010.

O Sudeste (1) e o Sul (2) tiveram o menor desempenho nessa disputa. O Nordeste (6) elegeu mais governadores petistas. Em seguida, constam o Norte (5) e o Centro-Oeste (4) com quantidades parecidas. Os dezoito governadores do PT foram eleitos em nove unidades federativas distintas. O Acre conquistou esse cargo mais vezes – em quatro disputas consecutivas. Seis unidades federativas (MS, DF, PI, BA, SE e RS) venceram esse pleito em duas ocasiões cada uma. Os estados de Espírito Santo e Pará lograram êxito apenas uma vez.

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória petista em direção ao governo nacional tardou mais de duas décadas. Nesse período, a sigla experimentou um contínuo processo de crescimento organizacional. Durante os anos na Presidência da República, a sigla se consolidou como uma organização de grande porte nos diversos indicadores considerados.

O recurso do Fundo Partidário destinado ao PT adquire uma significativa importância no total da receita da sigla a partir de 1996, quando entra em vigor a Lei nº 9.096. A divisão do Fundo é vinculada ao desempenho nas eleições para a Câmara dos Deputados. Durante vinte anos (1987-2006), verifica-se uma escala ascendente do percentual do Fundo endereçado ao PT associada ao número crescente de deputados federais eleitos. Durante os oito anos à frente do governo federal (2003-2010), o PT se consolidou como o maior receptor dos recursos oriundos do Fundo.

As doações de empresas cresceram a ponto de abarcarem mais da metade das receitas do PT nos anos de 2008 e 2010. Nos quatro primeiros anos à frente da Presidência da República, o PT se tornou o destino preferencial das doações. As contribuições estatutárias e de filiados tiveram um crescimento nos valores absolutos arrecadados com a inserção do PT na Presidência da República.

Todos os integrantes da sigla são obrigados a contribuir financeiramente. A sigla possui tabelas com valores estabelecidos para as três modalidades de filiados: mandatários eleitos, ocupantes de cargos de confiança e filiados sem cargos políticos. Os valores cobrados aos ocupantes de cargos – sejam eletivos ou de confiança – são mais altos do que a média dos partidos nacionais.

Constata-se um caráter centralizador do PT no âmbito financeiro. Conforme norma da LPP, destinava-se no mínimo 20% do total recebido pelo Fundo para a Fundação Perseu Abramo. Do valor restante, o Diretório Nacional retinha a cota de 60% e repassava 40% para os Diretórios Regionais.

Como o Diretório Nacional detinha a prerrogativa de não executar o repasse integral da cota para os órgãos regionais com pendências financeiras, nota-se uma concentração de recursos no órgão nacional. O valor médio retido pelo órgão nacional aumentou com a inserção da sigla no governo federal. Em comparação com outros grandes partidos nacionais, o PT executou o menor percentual de repasse dos recursos.

A sigla elevou o patamar de densidade das filiações a cada década, havendo uma maior expansão nos anos 2000. Entre os grandes partidos, o PT registrou o maior crescimento de filiados durante os anos de 2004 a 2010. Ao fim de 2010, o PT contava com o segundo maior contingente de filiados no país.

Nota-se uma diminuição da ocorrência dos Encontros e Congressos Nacionais da sigla concomitante ao período de inserção no governo federal. Ocorreu também um alargamento dos mandatos das instâncias diretivas, sendo ampliado para três anos. Com menos Encontros Nacionais e mandatos diretivos mais longos, menor a possibilidade da base partidária influenciar a instância dirigente.

Sob a vigência da LOPP, a participação dos filiados na escolha dos dirigentes e candidatos a cargos eletivos acontecia via Encontros (Convenções). Para o filiado ter acesso ao voto no Encontro Nacional do PT, era necessário passar pelo processo de seleção de delegados nos Encontros das instâncias estaduais e municipais. Nesse cenário, exigia-se uma participação mínima do filiado na vida partidária.

O Estatuto de 2001 instituiu alterações significativas nos mecanismos de participação. Qualquer membro com pelo menos um ano de filiação e sem pendências nas contribuições estatutárias estava apto a votar para a escolha dos dirigentes. Apenas os delegados eleitos nos Encontros Estaduais integravam o Encontro Nacional.

O PT terminou o período 1989-2010 com a segunda maior cobertura territorial. Durante as décadas de 1980 e 1990, em nenhum momento o PT nacional atingiu a faixa de dez filiados por mil eleitores. O movimento de expansão das filiações se intensificou nos anos em que a sigla assumiu a Presidência da República. De 2004 em diante, os patamares de filiação assumem valores mais elevados em relação aos anos anteriores. Nos quatro últimos anos da série (2007-2010), o PT alcançou a marca de um milhão de filiados no âmbito nacional. Constava com dez filiados por mil eleitores nos anos de 2008 e 2010.

A capilaridade organizacional do PT nos municípios do país seguiu um ritmo lento até meados da década de 1990 – foram quinze anos para se organizar em 42% dos municípios. De 2003 em diante, a quase totalidade dos municípios contava com alguma seção do PT. Em cinco anos analisados (2001-03-05-06-09), verifica-se uma tendência de crescimento dos percentuais em todas as regiões. No intervalo considerado, consta uma evidente opção do PT pela implantação no território através de Diretórios.

Nota-se uma trajetória ascendente na quantidade de eleitos do PT para os diversos cargos eletivos. O ritmo desta ascensão varia conforme o tipo de pleito. Nas disputas para os cargos de prefeito e vereador, a sigla adentrou no grupo dos grandes partidos somente nas duas últimas eleições do período analisado – 2004 e 2008.

Nas Assembleias Legislativas, ascendeu para a posição de porte médio nas eleições de 1990-94-98. Nos três pleitos em que venceu a disputa presidencial (2002-06-10), obteve um crescimento mais robusto. O PT adentrou no grupo dos grandes partidos na Câmara dos Deputados a partir de 1990. O contínuo crescimento eleitoral da bancada petista na Câmara atingiu o ápice nas disputas de 2002-06-10.

Nas eleições majoritárias para o Senado, o PT só conseguiu eleger representantes a partir de 1990. Nas eleições de 2002 e 2010, a sigla elegeu o segundo maior número de senadores. Nas disputas para os governos estaduais, a sigla experimentou uma trajetória ascendente na quantidade de governadores eleitos a partir de 1994. Os melhores resultados ocorreram em 2006 e 2010.

A trajetória eleitoral petista também é marcada pela descentralização dos representantes eleitos entre as regiões do país. Inicialmente, o Sudeste concentrava parte significativa dos petistas eleitos para os cargos de prefeito, vereador, deputado estadual e

deputado federal. A partir de 1990, tem início um processo de descentralização para as demais regiões.

Nas disputas para o Senado Federal, as regiões Sudeste e Norte mantiveram uma sequência mais duradoura de representantes eleitos. Nos governos estaduais, o Nordeste elegeu mais governadores petistas. Em seguida, constam o Norte e o Centro-Oeste com quantidades parecidas.

7 CONCLUSÃO

Distintos incentivos e restrições estão associados aos condicionantes institucionais que incidem mais fortemente nos partidos. O sistema partidário brasileiro em vigor apresenta traços de alta fragmentação e volatilidade nas disputas para a Câmara dos Deputados, polarização no pleito presidencial e elevada migração partidária no Congresso Nacional.

O sistema eleitoral emprega o método majoritário nas disputas para o Poder Executivo e Senado, enquanto o sistema eleitoral de lista aberta é adotado para eleger os deputados e vereadores. O sistema eleitoral de lista oferece mais oportunidades para os pequenos partidos ingressarem no Parlamento. Ao mesmo tempo, está associado à alta fragmentação partidária no Legislativo e à reduzida importância dos partidos nas disputas eleitorais.

Até 1995, os partidos originados do ano de 1980 em diante deviam se adequar à rígida conformação organizacional estabelecida pela LOPP nº 5.682 (1971). Em substituição a LOPP, a Lei nº 9.096 (1995) concedeu autonomia aos partidos para definir a estrutura interna, organização e funcionamento.

O sistema político que emerge após o fim do regime militar agrega multipartidarismo, representação proporcional de lista aberta, fortes poderes constitucionais na Presidência e grandes coalizões no Poder Executivo. O Estado se organiza de forma federalista e o Poder Executivo se apresenta como o centro de poder do regime político. No Legislativo, as bancadas parlamentares costumam votar de forma disciplinada. Durante as legislaturas, havia intensa migração partidária no Congresso Nacional.

Inicialmente, prevaleceu uma perspectiva de análise que destacava os laços estabelecidos pelo partido com a esfera societal. Avaliavam-se primordialmente as funções representativas. A partir de meados da década de 1990, ganhou impulso uma vertente que preza pelas relações do partido com a esfera estatal. Nesta perspectiva, ganham evidência as funções de estruturar a competição eleitoral e integrar as esferas governativas (Executivo e Legislativo).

Em meio a esses paradigmas de análise, foi destacada a fragilidade organizacional dos partidos nacionais diante da pouca inserção na sociedade. Com a mudança de perspectiva teórica, os partidos adquirem o *status* de agente central no funcionamento das instituições representativas. Ao menos na órbita do Estado, os partidos são concebidos como instituições fortes.

A presente investigação abarcou indicadores organizacionais que integram a esfera societal (filiados, seções locais, etc) e a eleitoral (representantes eleitos). Buscou-se verificar as mudanças ocorridas ao longo do tempo em três dimensões do partido: financiamento, filiados e organização territorial. Mais especificamente, procurou saber os seguintes aspectos: 1) distribuição dos recursos no interior do partido; 2) fontes de financiamento; 3) evolução da quantidade de filiados; 4) nível de inclusão dos filiados nos processos decisórios internos; 5) distribuição pelo território nacional do número de filiados, seções locais e representantes eleitos.

Os dois partidos analisados (PSDB e PT) tiveram modelos de origem distintos. Em ambas as agremiações, o recorte temporal para examinar o momento fundacional contempla os três anos iniciais: PT (1980-82) e PSDB (1988-90). A fim de verificar os pontos de proximidade e distância das duas siglas na fase originária, dez indicadores foram observados. Apenas três aspectos constaram em ambos os partidos: ausência de líder carismático, baixa estruturação territorial e localização/força territorial concentrada no Sudeste.

As características de origem do PT agregam mais elementos societários, enquanto no PSDB prevalecem aspectos vinculados à esfera governativa. No PT, as instâncias de direção ficaram sob a liderança dos sindicalistas. A inserção no movimento social era superior ao espaço ocupado na esfera institucional. No PSDB, os parlamentares encabeçaram a formação da sigla. Os vínculos da sigla com os setores organizados da sociedade eram precários, prevalecendo uma atuação voltada para as eleições.

Além das características de origem distintas, as duas siglas percorreram trajetórias diferentes rumo ao governo nacional. Poucos anos após a fundação, o PSDB ascendeu à Presidência da República. O intervalo de tempo entre a fundação e a inserção na Presidência foi de sete anos. Antes de vencer a eleição presidencial, o Partido assumiu alguns ministérios no governo Itamar Franco (1992-1994). O PT, por sua vez, passou vinte e dois anos na oposição ao governo federal (1980-2002). Não ocupou nenhum ministério antes de assumir a Presidência.

Nesse cenário, cabe verificar se as mudanças organizacionais sucedidas assumiram a mesma direção e intensidade em siglas com trajetórias tão distintas. O quadro a seguir busca sistematizar os processos internos ocorridos concomitantemente ao percurso de inserção e consolidação na liderança do governo nacional. São considerados os seguintes recortes de tempo para cada sigla: PSDB (1988-2002) e PT (1980-2010).

Quadro-resumo dos resultados – Mudanças organizacionais: PSDB e PT

SIGLAS	PSDB	PT
Fundo Partidário (FP)	Crescimento acentuado	Crescimento acentuado
Doações Empresariais	Crescimento acentuado	Crescimento acentuado
Distribuição interna do FP	Equilíbrio entre as instâncias	Centralização no DN
Mecanismos de participação dos filiados	Restrição	Ampliação
Periodicidade dos Encontros	Aumento do intervalo	Aumento do intervalo
Duração dos mandatos do DN	Aumentou o tempo	Aumentou o tempo
Cobertura territorial de filiação	Crescimento acentuado	Crescimento acentuado
Densidade de filiação	Crescimento acentuado	Crescimento acentuado
Cobertura territorial organizacional	Crescimento acentuado*	Crescimento acentuado
Quantidade de eleitos	Aumentou	Aumentou
Distribuição dos eleitos no território	Ampliou	Ampliou

Fonte: elaboração própria. *A informação relativa ao crescimento da cobertura territorial organizacional do PSDB consta até 1991.

Evidentemente, nem todos esses processos têm início após a vitória no pleito presidencial. O importante aqui é frisar o seguinte: tais indicadores são acentuados paralelamente ao período em que a sigla conduzia o Poder Executivo nacional. Em diversos aspectos, o partido no cargo da Presidência da República desenvolveu um aparato mais robusto do que os demais competidores.

Dentre os indicadores observados, apenas dois não enveredaram pelo mesmo caminho: a distribuição interna do Fundo Partidário e os mecanismos de participação dos filiados. No PSDB, a distribuição interna dos recursos do Fundo Partidário destinava 50% (no mínimo) para os Diretórios Estaduais. No PT, o Diretório Nacional retinha a cota de 60% e repassava 40% para os Diretórios Regionais. Na prática, a sigla executava repasses menores do que o estabelecido no Estatuto em função de pendências financeiras.

Os mecanismos de participação interna dos filiados envolvem a escolha dos dirigentes e dos candidatos aos pleitos eleitorais. Tais mecanismos apresentavam características semelhantes durante a vigência da LOPP. Com a autonomia concedida pela Lei nº 9.096 (1995), o PT instituiu a votação direta para escolher os dirigentes dos diversos níveis hierárquicos. A indicação de pré-candidatura passou a exigir quantidades mínimas de assinaturas ou votos favoráveis. No PSDB, os parlamentares federais mantiveram uma forte influência nas Convenções de todos os níveis hierárquicos. A participação do filiado no

processo decisório ocorre nas Convenções. Sem uma participação efetiva nas atividades partidárias, o filiado não dispõe de influência na escolha dos representantes partidários.

Os demais indicadores apresentaram mudanças na mesma direção para ambos os partidos. O PSDB assumiu a condição de maior receptor do Fundo Partidário durante o segundo mandato do governo FHC (1999-2002). O PT se consolidou nessa posição durante os oito anos do governo Lula (2003-2010).

O PSDB foi a sigla preferida de destino das doações empresarias no período 1999-2002. Os valores mais altos ocorreram nos anos em que a agremiação disputou a manutenção do cargo presidencial (1998 e 2002). Nos quatro primeiros anos à frente da Presidência da República, o PT se tornou o destino preferencial das doações de empresas. As doações cresceram a ponto de abarcarem mais da metade das receitas do PT nos anos de 2008 e 2010.

O PSDB estabelece cobranças estatutárias apenas para ocupantes de cargos eletivos e de confiança. No PT, todos os integrantes da sigla são obrigados a contribuir financeiramente. As receitas provenientes dos filiados têm significados para além do valor total arrecadado na sustentação do partido. O pagamento cria uma parcela de responsabilidade do filiado com a manutenção da instituição. As contribuições estatutárias e de filiados tiveram um papel central na sustentação financeira do PT até 1995.

Nos dois partidos, o intervalo médio de realização dos Encontros/Convenções/Congressos Nacionais foi ampliado durante o período de inserção no governo federal. No PSDB, a média de duração dos mandatos do Diretório Nacional aumentou quando a sigla entrou no governo. No PT, ocorreu um alargamento dos mandatos das instâncias diretivas – de dois para três anos.

Entre 1989 e 2002, o PSDB apresentou o crescimento mais acentuado da densidade de filiação e da cobertura territorial de filiação entre os grandes partidos. O crescimento ocorreu de maneira gradativa até 1994 e depois experimentou saltos durante a fase à frente da Presidência da República. No último ano do governo FHC (2002), a sigla contava com a terceira maior quantidade de filiados dentre o conjunto das agremiações.

Entre os grandes partidos, o PT registrou o maior crescimento de filiados durante os anos de 2004 a 2010. Ao fim de 2010, o PT contava com o segundo maior contingente de filiados no país. O movimento de expansão das filiações ao PT se intensificou nos anos em que a sigla assumiu a Presidência da República. No segundo mandato do governo Lula (2007-2010), o PT alcançou a marca de um milhão de filiados no âmbito nacional.

Com quatro anos de existência, o PSDB conseguiu instalar seções locais em quase 45% dos municípios do país. Do montante total de seções locais, a opção pela organização em

formato de diretório era predominante em 1991. O PT levou quinze anos para se organizar em 42% dos municípios. De 2003 em diante, a quase totalidade dos municípios contava com alguma seção do PT. Em cinco anos analisados (2001-03-05-06-09), consta uma evidente opção do PT pela implantação no território através de Diretórios. Em comparação com os grandes partidos nacionais, o PT apresentou a menor proporção de Comissões Provisórias Municipais nos anos de 2009 e 2010.

O PSDB teve uma trajetória ascendente nos pleitos municipais e nacionais, alcançando os melhores resultados eleitorais durante os anos à frente da Presidência. A expansão da face pública se deu tanto por via eleitoral quanto pela migração de mandatários eleitos entre um pleito e outro. Nota-se uma trajetória ascendente na quantidade de eleitos do PT para os diversos cargos eletivos. O ritmo desta ascensão varia conforme o tipo de pleito. No geral, os melhores resultados se deram durante o governo Lula.

Houve um processo de gradativa descentralização dos mandatários eleitos entre as regiões do país nos dois partidos. Inicialmente, o Sudeste concentrava parte significativa dos representantes. No decorrer do período, as outras regiões – em distintas proporções – aumentaram a participação no total de eleitos. A descentralização é mais acentuada nos pleitos em as siglas estavam na Presidência da República.

Ao fim de oito anos no comando do governo federal, ambos os partidos fortaleceram as estruturas organizacionais. Adquiriram um caráter mais nacional, acumulando recursos nas diversas regiões do país. Nos dois partidos, a experiência de ser governo parece estar relacionada aos processos de expansão, institucionalização e êxito na arena eleitoral.

Ao mesmo tempo, as diferenças remanescentes relativas ao funcionamento interno apontam para a importância dos distintos modelos de origem. Desde a fundação, a face pública mantém no PSDB um papel proeminente na condução da sigla. Basta observar a força dos parlamentares federais nas Convenções. O PT, embora cada vez mais voltado para as atividades eleitorais e institucionais, ainda desponta com mecanismos inovadores frente aos demais competidores. Mesmo que cada vez mais próximas – em termos de institucionalização, nacionalização e força eleitoral –, as duas siglas guardam as marcas de origem.

A partir do momento em que a sigla perde o pleito presidencial e deixa o governo federal, outro desafio ambiental de grande monta se impõe: atuar com um menor rol de recursos. O PSDB passou por esse processo, permitindo ao pesquisador estabelecer uma visão da sigla em três momentos da trajetória: antes, durante e depois de ser governo. Com esse procedimento, é possível observar com mais rigor o impacto de ocupar a Presidência da

República. No caso do PT, ainda se requer um tempo para identificar o tamanho que ocupará no quadro político nacional. Depois de quatorze anos no governo federal (2003-2016), a sigla ainda faz a travessia rumo à oposição.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34.

ABRUCIO, Fernando Luiz. (1998). **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec.

_____. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67.

_____; SAMUELS, David. (1997). A nova política dos governadores. **Lua Nova**, n. 40-41, p. 137-166.

AMARAL, Oswaldo E. do. (2010). **As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009**. Tese. Doutorado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas – SP.

_____. (2011). Ainda conectado: o PT e seus vínculos com a sociedade. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 01-44.

_____. (2013a). O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, Porto Alegre, v.7, n. 2, p. 11-32.

_____. (2013b). As transformações nas formas de militância no interior do PT. Maior inclusão e menor intensidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n. 82, p. 67-86.

AMORIM NETO, Octavio. (2007). O Poder Executivo, centro de gravidade do Sistema Político Brasileiro. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Ed. UNESP/Konrad Adenauer.

ARTICULAÇÃO DE ESQUERDA. (2009). 2010 e os próximos anos. **Resoluções da XI Conferência Nacional da Articulação de Esquerda** – Tendência Interna do Partido dos Trabalhadores. São Bernardo do Campo – SP, 29-31/maio.

BARBOSA, Imerson Alves. (2007). **A esquerda católica na formação do PT**. Dissertação. Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Estadual Paulista- UNESP, Marília-SP.

BARDI, Luciano; BARTOLINI, Stefano; TRECHSEL, Alexander. (2014). Party adaptation and change and the crisis of democracy. **Party Politics**, v. 20, p.151-159.

____; MAIR, Peter. (2010). Os parâmetros dos sistemas partidários. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 227-253.

BOHN, Simone R.; PAIVA, Denise. (2009). A volatilidade eleitoral nos estados. Sistema partidário e democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 187-208.

BOLOGNESI, Bruno. (2012). A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? **Paraná Eleitoral**, v. 1, n. 2, p. 113-129.

____. (2013). A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 46, p. 45-68.

BORGES, Arleth Santos. (1998). **A construção do Partido dos Trabalhadores no Maranhão**. Dissertação. Mestrado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas – SP.

BOURDOUKAN, Adla Youssef. (2009). **O Bolso e a Urna**: financiamento político em perspectiva comparada. Tese. Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo – USP, São Paulo – SP.

BRAGA, Maria do Socorro S. (2008). Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 454-485.

____. (2009). Partidos dos Trabalhadores: condições de origem e variações estaduais. In: ANGELO, V. Amorim de; VILLA, Marco Antonio (Orgs.). **O Partido dos Trabalhadores e a política brasileira (1980-2006)**: uma história revisitada. São Carlos: EdUFSCar.

____. (2010). Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 4, Brasília, p. 43-73.

____; PIMENTEL JR, Jairo. (2013). Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. **Cadernos Adenauer**, ano XIV, n. 2, p. 13-16.

___; RIBEIRO, Pedro Floriano; AMARAL, Oswaldo E do. (2012). El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización. In: **VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Político (ALACIP)**, Quito (Ecuador), 12 a 14/junio.

___; RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo; BORGES, Tiago. (2012a). Organización, territorio y sistema partidario: difusión territorial de la organización de los partidos y sus potenciales impactos sobre la estructura del sistema partidario en Brasil. **América Latina Hoy**, v. 62, p. 15-45.

___. (2012b). Organização, território e sistema partidário: difusão territorial da organização partidária e seus impactos sobre o sistema partidário no Brasil. In: **VIII Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Gramado (RS), 1 a 4/agosto.

BRANDÃO, Gildo Marçal (1997). A ilegalidade mata: o Partido Comunista e o sistema partidário (1945/64). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.12, n. 33, p. 01-11.

BRASIL. **Lei n. 5.682**, de 21 de julho de 1971. Brasília, 21 de julho de 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em: 05 dez. 2016.

___. **Lei n. 6.365**, de 14 de outubro de 1976. Dá nova redação aos artigos 99 e 106, da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), alterada pela Lei nº 6.043, de 13 de maio de 1974, e dá outras providências. Brasília, 14 de outubro de 1976. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6365.htm>. Acesso em: 05 dez. 2016.

___. **Lei n. 6.767**, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-lei nº 1.541, de 14 de abril de 1977, e dá outras providências. Brasília, em 20 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6767.htm>. Acesso em: 05 dez. 2016.

___. **Lei n. 6.937**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre isenção da multa prevista no art. 8º da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, estabelece critérios para distribuição dos recursos do fundo partidário referentes aos exercícios de 1979 e 1980, e dá outras providências. Brasília, em 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L6937.htm>. Acesso em: 05 dez. 2016.

____. **Lei n. 8.713**, de 30 de setembro de 1993. Estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994. Brasília, 30 de setembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm>. Acesso em: 12 dez. 2016.

____. **Lei n. 9.096**, de 1995 de 19 de Setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, 19 de setembro de 1995. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9096.htm>. Acesso em: 05 dez. 2016.

____. **Lei n. 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília, 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 05 dez. 2016.

____. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório das eleições 2002**. Brasília: TSE, 2003.

____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. **Boletim Estatístico de Pessoal** (2010), v. 15, n. 176.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Bancada da Eleição de 2002 para Deputado Federal** (Titulares). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao>>. Acesso em: 25 dez. 2016.

CAMPOS, Mauro Macedo. (2009). **Democracia, partidos e eleições**: os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil. Tese. Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte – BH.

CARDOZO, Nelson. (2008). Brasil y Argentina: Federalismo y sistema de partidos. **Boletín de Política Comparada**, n. 1, p. 34-58.

CARREIRÃO, Yan de Souza. (2014). O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 14, p. 255-295.

____; KINZO, Maria D’Alva G. (2004). Partidos Políticos, Preferência Partidária e Decisão Eleitoral no Brasil (1989/2002). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 131-168.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. (2009). Partidos Políticos e Governadores como Determinantes do Comportamento Legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 263-299.

CHIOVETTI, Simão Pedro. (2004). Mudanças políticas na Amazônia: o PT e as administrações municipais. **Lutas Sociais**, n. 2, p. 111-124.

CINTRA, Antônio Octávio. (2007). O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Ed. UNESP/Konrad Adenauer.

COLOMER, Josep M. (2004). The Strategy and History of Electoral System Choice. In: ____ (Ed.). **Handbook of Electoral System Choice**. New York: Palgrave Macmillan.

COTTA, Mauricio. (1999). **On the relationship between Party and Government**. Università degli Studi di Siena. Dipartimento di Scienze Storiche Giuridiche Politiche e Sociali, Italia, n. 6.

COUTO, Cláudio G. (1995). **O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CROSS, William P.; KATZ, Richard S. (eds). (2013). **The Challenges of Intra-Party Democracy**. Oxford: Oxford University Press.

D'ARAÚJO, Maria Celina. (2009). **A elite dirigente do governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC.

DOŠEK, Tomáš. (2016). Party Membership in Latin America: Party Strategies and the Role of Party Members. **Taiwan Journal of Democracy**, v. 12, n. 1, p. 169-198.

DUVERGER, Maurice. (1970). **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

ELEIÇÕES 1998 – RESULTADOS – 1º TURNO – ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS. **Blog do Fernando Rodrigues – UOL Notícias**. Disponível em: <http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes98/resultados/1o_turno/assembleias/index.shl>. Acesso em: 25 dez. 2016.

FERNANDES, Marcos Inácio. (1999). **O PT no Acre: a construção de uma terceira via**. Dissertação. Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal – RN.

FERREIRA, Denise Paiva; BATISTA, Carlos Marcos; STABILE, Max. (2008). A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 2, p.432-453.

____; RIBEIRO, Pedro Floriano (2009). O voto e a máquina: as trajetórias de implantação local de PT e (P)MDB em perspectiva comparada. In: BAQUERO, Marcello; CREMONESE, Dejalma (orgs.). **Eleições municipais 2008: uma análise do comportamento eleitoral brasileiro**. Ijuí: Editora Unijuí.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. (2010). Executivo e Burocracia. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (Orgs.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo: ANPOCS.

____; LIMONGI, Fernando. (1995). Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, p. 175-200.

____. (2001). **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIGUEIREDO, Marcelo. (2008). La evolución político-constitucional de Brasil. **Estudios Constitucionales**, Año 6, n. 2, p. 209-246.

FILOMENA, César Luciano. (2006). **O agonismo nas relações sociais do partido, dos espaços públicos da sociedade civil e do sistema administrativo estatal: a experiência da administração popular em Porto Alegre**. Dissertação. Mestrado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, Porto Alegre – RS.

FLEISCHER, David. (2002a). As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). **Opinião Pública**, Campinas, v.VIII, n. 1, p. 80-105.

____. (2002b). **Tudo sobre as eleições municipais de 2000**. Blog do Fernando Rodrigues – UOL Notícias. Disponível em: <<http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/articulistas/001013/index.shl>>. Acesso em: 25 dez. 2016.

____. (2007). A política de coligações no Brasil – antes e depois da Verticalização (1994 e 1998 vs. 2002 e 2006): impactos sobre os partidos. **Série Ceppac v. 006**. Brasília: CEPPAC/UnB.

FONTELES, Janine Alves; SILVA, Pedro G. de Sousa. (2016). Ideologia Partidária e Governadores Brasileiros (1982-2014). In: **8º Congreso Consejo Europeo de Investigaciones Sociales en América Latina**. Instituto de Iberoamérica – Universidad de Salamanca, Salamanca – Espanha, 28/junho a 01/julho.

FREITAS, Andréa. (2012). Migração Partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 951-986.

FURTADO, Olavo H. Pudenci. (1996). **Trajetos e perspectivas social-democratas: do modelo europeu para o PSDB e o PT no Brasil**. Dissertação. Mestrado em Ciência Política. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas – SP.

GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. (2005). Introduction to Electoral Systems. In: ____ (Eds.). **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press.

GALLETTA, A. Ricardo Knippel. (1985). **Pastoral Popular e Política Partidária no Brasil**. Dissertação. Mestrado em Ciências Sociais – História Social. Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba – SP.

GUARNIERI, Fernando. (2009). **A força dos “partidos fracos”** – um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral. Tese. Doutorado em Ciência Política. Universidade de São Paulo – USP, São Paulo – SP.

____. (2011). A Força dos Partidos “Fracos”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258.

IGNAZI, Piero. (2014). Power and the (il)legitimacy of political parties: An unavoidable paradox of contemporary democracy? **Party Politics**, v. 20, n. 2, p. 160-169.

JORNAL DE BRASÍLIA. **PSDB filia mais de 11 mil no País e está otimista**. Brasília, 12 jul. 1988, Política, p. 03. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/120484/1988_11%20a%2017%20de%20Julho_019a.pdf?sequence=1>. Acesso em: 04 nov. 2016.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, v. 1, n. 1, p. 5-28.

____. (1997). Party Organization, Party Democracy, and the Emergence of the Cartel Party. IN: MAIR, Peter. **Party System Change: Approaches and Interpretations**. New York: Oxford University Press Inc.

_____. (2009). The Cartel Party Thesis: A Restatement. **Perspectives on Politics**, v. 7, n. 4, p. 753-766.

KECK, Margaret E. (1991). **PT – A lógica da diferença**: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática.

KERBAUY, Maria Teresa M. (2005). As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, Campinas, v. XI, n. 2, p. 337-365.

_____. (2009). As eleições municipais de 2008: federações partidárias ou partidos nacionais. **Perspectivas**, São Paulo, v. 35, p. 15-33.

KINZO, Maria D'Alva G. (1993). **Radiografia do quadro partidário brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

_____. (2004). Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-41.

_____. (2005). Os Partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, p. 65-81.

KIRCHHEIMER, Otto. (2012). A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 349-385.

KRAUSE, Silvana; REBELLO, Maurício M.; SILVA, Josimar Gonçalves da. (2015). O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): autores, objetivos, êxito e fracasso (1988-2010). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 16, p. 247-272.

LAMOUNIER, Bolívar. (1989). **Partidos e utopias**: o Brasil no limiar dos anos 90. São Paulo: Edições Loyola.

_____; MENEGUELLO, Rachel. (1986). **Partidos políticos e consolidação democrática**: o caso brasileiro. São Paulo: Editora Brasiliense.

LAVAREDA, Antônio. (1989). Governos, Partidos e Eleições segundo a Opinião Pública: o Brasil de 1989 comparado ao de 1964. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 341-362.

_____. (2012). **A democracia nas urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro, 1945-1964**. Rio de Janeiro: Iuperj: Revan.

LEAL, P. R. Figueira. (2005). **O PT e o dilema da representação política: os deputados federais são representantes de quem?** Rio de Janeiro: FGV.

LEITE, Patrícia P. de Oliveira. (2007). **As novas estratégias argumentativas e persuasivas do Partido dos Trabalhadores: uma análise do discurso de João Paulo**. Dissertação. Mestrado em Comunicação. Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife – PE.

LIMA JR., Olavo Brasil de. (1983). **Os partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-64**. Rio de Janeiro: Graal.

_____. (1993). **Democracia e instituições políticas no Brasil dos anos 80**. São Paulo: Loyola.

LIMONGI, Fernando. (2006). A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 76, p. 17-41.

_____. (2010). Estudos Legislativos. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (Orgs.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo: ANPOCS.

_____; CORTEZ, Rafael. (2010). As eleições de 2010 e o quadro partidário. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 88, p. 21-37.

_____; FIGUEIREDO, Argelina. (1995). Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 497-525.

_____; GUARNIERI, Fernando. (2014). A base e os partidos. As eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização. **Novos Estudos**, n. 99, p. 05-24.

MACHADO, A. Henriques. (2011). Os católicos e o Partido dos Trabalhadores: aproximações, distanciamentos e suas diversas tensões. **Revista Perseu: história, memória e política**, n. 7, ano 5, p. 201-225.

MAINWARING, Scott. (1991). Políticos, partidos e sistemas eleitorais. O Brasil numa perspectiva comparativa. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 29, p. 34-58.

_____. (1995). Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (Eds.) **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press.

_____; SCULLY, Timothy R. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. **Revista de Ciencia Política**, v. 17, n. 1-2, p. 63-101.

_____; TORCAL, Mariano. (2005). Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 249-286.

MAIR, Peter. (1994). Party Organizations: From Civil Society to the State. In: KATZ, Richard; MAIR, Peter (eds.). **How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies**. London: Sage.

_____. (1997). Popular Legitimacy and Public Privileges: Party Organizations in Civil Society and the State. In: MAIR, Peter. **Party System Change: Approaches and Interpretations**. New York: Oxford University Press.

_____. (2003). Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, v. 167, p. 277-293.

MARQUES, Jales Ramos; FLEISCHER, David V. (1999). **PSDB – De facção a partido**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela.

MAUERBERG JR, Arnaldo (2013). A Organização Partidária no Brasil: o Caso das Comissões Provisórias. **Revista Política Hoje**, v. 22, n. 1, p. 137-166.

MAYER, Rodrigo R. (2008). **PSDB: organização, estratégia eleitoral e programa partidário**. Monografia. Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba – PR.

_____. (2015). A regulação dos partidos políticos do Cone Sul. **Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política**, n. 10, p.41-58.

MELO, Carlos Ranulfo F. de. (2000). Partidos e Migração Partidária na Câmara dos Deputados. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 1-27.

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

_____. (1998). **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra.

MESSEMBERG, Débora. (2007). A elite parlamentar brasileira (1989-2004). **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 2, p. 309-370.

MICHELS, Robert. (1982). **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Universidade de Brasília.

MIRANDA, Paulo Roberto. (2004). **A metamorfose petista: um estudo sobre o PT em Goiás (1980-2002)**. Dissertação. Mestrado em Sociologia. Universidade Federal de Goiás – UFG, Goiânia – GO.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. (1999). **Introdução à história dos partidos políticos brasileiros**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

NAFALSKI, Guilherme P. Nascimento; PESSOA JR, José R. Chaves (2015). **O desenvolvimento organizacional do PT nacional e seus desdobramentos nas esferas subnacionais: um recorte sobre os casos do Ceará e São Paulo**. I Seminário Nacional: Partidarismo, militância e comportamento eleitoral no Brasil. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis – SC.

NEIVA, Pedro. (2011). Coesão e Disciplina Partidária no Senado Federal. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 289-318.

_____; SOARES, Márcia. (2010). Influência dos Partidos e Governadores sobre o Comportamento Legislativo dos Senadores Brasileiros. In: **Anais do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Recife, 04 a 07/agosto.

NICOLAU, Jairo Marconi. (1996). **Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

_____. (1998). A volatilidade eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados Brasileira (1982-1994). In: **XXII Encontro Anual da ANPOCS**, 27 a 31/outubro, Caxambu – MG.

_____. (org.) (1998). **Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)**. Rio de Janeiro: Revan/IUPERJ-UCAM.

_____. (2002). Como Controlar o Representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236.

_____. (2005). Eleições de 2004: polarização entre o PT e o PSDB? In: CORTEZ, Hugo; HERMANNNS, Klaus (Orgs.). **Nordeste 2004: o voto das capitais** – análises interpretativas dos resultados eleitorais nas capitais do Nordeste. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer.

_____. (2006). O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 689-720.

_____. (2010). Partidos e Sistemas Partidários: 1985-2009. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (Orgs.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo: ANPOCS.

_____. (2015). Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. **Revista Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 4, n. 7, p. 101-121.

NUNES, Paulo G. Antonino. (2003). **O Partido dos Trabalhadores e a política na Paraíba: construção e trajetória do partido no estado (1980/2000)**. Tese. Doutorado em História. Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, Recife – PE.

OLIVEIRA, Bruna K. Vasconcelos. (2012). **Da transição democrática ao governo Lula: a trajetória e o papel político do PMDB**. Dissertação. Mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza-CE.

OSTROGORSKI, Moisei J. (1970). **Democracy and the Organization of Political Parties**. New York: Haskell.

PAIVA, Denise; BRAGA, Maria do Socorro S.; PIMENTEL JR., Jairo Tadeu Pires (2007). Eleitorado e partidos políticos no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, v. 13, n. 2, p. 388-408.

_____; TAROUCO, Gabriela da Silva. (2011). Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. **Opinião Pública**, Campinas, v. 17, n. 2, p. 426-451.

PANEBIANCO, Angelo. (2005). **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. São Paulo: Martins Fontes.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. (1988). Estatuto. **Diário Oficial**, Brasília, 06 jul. Seção 1, p. 12510-12513.

_____. (1996). Reforma Estatutária. **Diário Oficial**, Brasília, n. 60, 27 mar. Seção 3, p. 5906-5914.

_____. (1999). Alteração do Estatuto. **Diário Oficial**, Brasília, n. 118, 23 jun. Seção 3, p. 38-40.

_____. **História do PSDB** – nascido para mudar o Brasil. PSDB – RJ. Disponível em: <<http://www.psdb-rj.org.br/site/sobre-o-psdb/historico-nacional>>. Acesso em: 26/11/2016.

_____. **História** – Linha do tempo PSDB 1988-2015. Disponível em: <<http://www.psdb.org.br/psdb/historia/>>. Acesso em: 25 dez. 2016.

_____. – MG. **Partido – Inicial**. Disponível em: <<http://psdb-mg.org.br/partido/inicial/>>. Acesso em: 28 out. 2016.

_____. **Verbetes do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil** (CPDOC-FGV). Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-social-democracia-brasileira-psdb>>. Acesso em: 25 dez. 2016.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Estatuto (1980)**. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo. Fundação Perseu Abramo.

_____. **Estatuto (1995)**. Com as alterações aprovadas na Convenção Nacional de 22 de dezembro de 1995.

_____. **Estatuto (2001)**. Aprovado em reunião do Diretório Nacional de 11 de março de 2001.

_____. **Estatuto (2007)**. Versão II – Com modificações aprovadas pelo Diretório Nacional em 05/outubro/2007.

_____. (2007). **Resoluções do 3º Congresso do Partido dos Trabalhadores**. 30 de agosto a 2 de setembro de 2007, São Paulo, Brasil. Porto Alegre: Partido dos Trabalhadores.

_____. (2010a). Carta Eleitoral (1982). **II Encontro Nacional**, São Paulo – SP, 27 e 28/03/1982. Encontros Nacionais do PT – Resoluções. Fundação Perseu Abramo.

_____. (2010b). **Regimento Interno (1984)**. Aprovado em reunião do Diretório Nacional, São Paulo, 5 e 6 de maio de 1984. Encontros Nacionais do PT – Resoluções. Fundação Perseu Abramo.

_____. (2010c). Documento Eleitoral (1986). **IV Encontro Nacional**, São Paulo – 30/5 a 01/06/1986. Encontros Nacionais do PT – Resoluções. Fundação Perseu Abramo.

_____. (2010d). Construção Partidária (1995). **X Encontro Nacional**, Guarapari – ES, 18 a 20/8/1995. Encontros Nacionais do PT – Resoluções. Fundação Perseu Abramo.

_____. (2010e). **Resoluções do XII Encontro Nacional (2001)**. Olinda – PE, 14 a 16/12/2001. Encontros Nacionais do PT – Resoluções. Fundação Perseu Abramo.

_____. (2010f). **Resoluções do 13º Encontro Nacional do PT (2006)**. São Paulo, 28 a 30 de abril de 2006. Encontros Nacionais do PT – Resoluções. Fundação Perseu Abramo.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2003). Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: A Conexão Eleitoral no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 735-771.

PERES, Paulo; RICCI, Paolo; RENNÓ, Lúcio R. (2011). A variação da volatilidade eleitoral no Brasil. Um teste das explicações políticas, econômicas e sociais. **Latin American Research Review**, v. 46, n. 3, p. 46-68.

PETIT, Pere. (1996). **A esperança equilibrista: a trajetória do PT no Pará**. São Paulo: Boitempo Editorial.

PIERUCCI, Antônio Flavio. (1984). **Democracia, Igreja e voto: o envolvimento dos padres de paróquia de São Paulo nas eleições de 1982**. Tese. Doutorado em Sociologia. Departamento de Ciências Sociais, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo – SP.

PONT, Raul. (2015). **Do Colégio Sion ao Planalto**. Um relato da trajetória dos 35 anos do Partido dos Trabalhadores. Publicação do gabinete do deputado estadual Raul Pont – PT/RS, n. 102.

POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar. (2009). Estimating ideology of brazilian legislative parties, 1990-2005. A Research Communication. **Latin American Research Review**, v. 44, n. 1, p. 218-246.

REBELLO, Maurício Michel. (2014). Os partidos políticos: uma evolução de tipologias sob novos contextos. **III Seminário Internacional de Ciências Sociais – Ciência Política**, Universidade Federal do Pampa, Campus São Borja (RS), Brasil, 18 a 22/agosto.

RIBEIRO, Pedro Floriano. (2008). **Dos sindicatos ao governo**: a organização nacional do PT de 1980 a 2005. Tese. Doutorado em Ciência Política. Universidade Federal de São Carlos – UFSCAR, São Carlos – SP.

_____. (2013a). Elites partidárias no Brasil: dados preliminares. **Seminário Elites em diferentes escalas**: teoria e metodologia no estudo de grupos dirigentes. Universidade Federal do Paraná – UFPR, Curitiba – PR, 12 e 13/setembro.

_____. (2013b). Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 10, p. 225-265.

_____. (2013c). El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil. **Revista de Ciencia Política**, v. 33, n. 3, p. 607-629.

_____. (2014a). Em nome da coesão: parlamentares e comissionados nas executivas nacionais dos partidos brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 52, p. 121-158.

_____. (2014b). Changing for Victory (and Government): Understanding the Transformation of the Workers' Party (PT) via an Organizational Approach, 1980-2010. In: **2014 Congress of the Latin American Studies Association**, Chicago, IL May 21 - 24.

_____. (2015). **Party Membership Figures. Brazil 1946-2014**. MAPP Project Data Archive [www.projectmapp.eu].

RODRIGUES, Leôncio Martins. (2009). A composição social das lideranças do PT. In: _____. **Partidos e sindicatos**: escritos de sociologia política. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

ROMA, Celso. (1999). **A social democracia no Brasil**: organização, participação no governo e desempenho eleitoral do PSDB (1988-1998). Dissertação. Mestrado em Ciência Política. Universidade de São Paulo – USP, São Paulo – SP.

_____. (2002). A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 49, p. 71-92.

SÁEZ, Manuel Alcántara. (2001). **El origen de los partidos políticos en América Latina**. Working Papers n. 187, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.

_____. (dir.). **Proyecto de Partidos Políticos y Gobernabilidad en América Latina (PPAL)**. Universidad de Salamanca (1999-2001).

SANTOS, Fabiano. (2002). Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264.

SANTOS, Luiz Alberto dos. (2009). Burocracia profissional e a livre nomeação para cargos de confiança no Brasil e nos EUA. **Revista do Serviço Público – RSP**, v. 60, n. 1, p. 05-28.

SARTORI, Giovanni. (1982). **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. Universidade de Brasília.

SCARROW, Susan. (2015). **Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization**. Oxford: Oxford University Press.

SCHMITT, Rogério. (1999). Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 54, p. 127-146.

_____. (2005). **Partidos políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.

SECCO, Lincoln. (2011). **História do PT 1978-2010**. Cotia-SP: Ateliê Editorial.

SILVA, Pedro G. de Sousa. (2011). **Dilemas de um partido de governo: conflitos entre PT e Governo Lula (2003-2006)**. Dissertação. Mestrado em Sociologia, Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza-CE.

_____. (2014). **PSDB e PT: antes e depois de ser governo**. In: Anais do IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Brasília – DF, 04 a 07/agosto.

___; LAPA, Priscila M. (2014). Lugar de Mulher é no Parlamento. **Agenda Política**, v. 2, n. 1, p. 116-142.

SIMÕES, Jessica K. Cruz; SILVA, Marta Z. e (2011). Partido dos Trabalhadores – PT: trajetórias, redes e poder político sob a perspectiva do discurso do sujeito coletivo. **SINAIS – Revista de Ciências Sociais**. Vitória, Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, n.10, p. 128-163.

SINGER, André. (2001). **O PT**. São Paulo: Publifolha.

SOUZA, Celina. (1998). Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 41. n. 3, p. 1-17.

___. (2010). Federalismo. In: MARTINS, Carlos Benedito; LESSA, Renato (Orgs.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil: ciência política**. São Paulo: ANPOCS.

SOUZA, Maria do C. Campello de. (1983). **Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega.

___. (2006). Federalismo no Brasil: aspectos político-institucionais (1930-1964). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 61, p. 07-40.

SPECK, Bruno Wilhelm. (2006). O Financiamento de campanhas eleitorais. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG.

___. (2016). Game over: duas décadas de financiamento de campanhas com doações de empresas no Brasil. **Revista de Estudios Brasileños**, v. 3, n. 4, p. 125-135.

___; CAMPOS, Mauro Macedo. (2015). Financiamento dos diretórios nacionais dos partidos políticos no Brasil: uma análise das doações privadas para as organizações partidárias entre 1998 e 2014. In: **39º Encontro Nacional da ANPOCS**, Caxambu – MG, 26 a 30/outubro.

TAROUCO, Gabriela da Silva. (2010). Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 4, p. 169-186.

UOL. **Lula vence prévia com folga e campanha do PT deve ganha fôlego**. Últimas Notícias, São Paulo, 20 mar. 2002. Disponível em:

<<http://noticias.uol.com.br/inter/reuters/2002/03/20/ult27u20377.jhtm>>. Acesso em: 21 dez. 2016.

VAN BIEZEN, Ingrid. (1998). Sobre o equilíbrio interno do poder: as organizações partidárias nas novas democracias. **Análise Social**, v. 33, n. 148, p. 685-708.

____; KOPECKÝ, Petr. (2014). The cartel party and the state: Party-state linkages in European democracies. **Party Politics**, v. 20, n. 2, p.170-182.

____; POGUNTKE, Thomas. (2014). The decline of membership-based politics. **Party Politics**, v. 20, n. 2, p. 205-216.

VENTURI, Gustavo. (2010). PT 30 anos: crescimento e mudanças na preferência partidária. Impacto nas eleições de 2010. **Revista Perseu: história, memória e política**, n. 5, p. 196-214.

VIEIRA, Soraia Marcelino. (2012). **O Partido da Social Democracia Brasileira: trajetória e ideologia**. Tese. Doutorado em Ciência Política. Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Rio de Janeiro – RJ.

WOLINETZ, Steven. (2002). Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. In: GUNTHER, Richard; MONTERO, Jose; LINZ, Juan. **Political Parties: Old Concepts, New Challenges**. Oxford: OUP.