

34° ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

ST 23: Partidos e sistemas partidários

ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DECISÓRIA DOS MAIORES PARTIDOS BRASILEIROS:
UMA ANÁLISE DOS ESTATUTOS

Pedro Floriano Ribeiro
Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)
pfribeiro@ufscar.br

Outubro de 2010
Caxambu - MG

Organização e estrutura decisória dos maiores partidos brasileiros: uma análise dos estatutos¹

Introdução: os partidos e suas regras formais

Ao lado de fatores como enraizamento societário, capacidade de formação e sustentação dos governos, e credibilidade pública, a estrutura dos partidos é um dos parâmetros utilizados para a avaliação do grau de institucionalização de um determinado sistema partidário (Mainwaring e Scully, 1994; Mainwaring, 2001). No entanto, o estudo das organizações partidárias é dos campos menos explorados na Ciência Política nacional, a tal ponto que não é possível afirmar, com maior grau de certeza, se corresponde à realidade a tão propalada fragilidade organizativa de nossas agremiações. Em comparação ao conhecimento acumulado em outras áreas (comportamento legislativo, interações executivo/legislativo, e comportamento eleitoral, por exemplo), continuamos sabendo muito pouco acerca dos filiados, da estrutura decisória, da burocracia, dos padrões de financiamento das legendas etc.

Mesmo com um escasso embasamento empírico, tornou-se corrente (não só nos meios acadêmicos) a idéia segundo a qual os partidos políticos brasileiros seriam debilmente organizados. Os partidos não teriam interesse em recrutar novos filiados e em promover canais internos de participação; com isso, a militância de base seria pífia, e restrita apenas aos momentos eleitorais. Critérios de filiação frouxos não serviriam para incentivar a entrada de novos filiados “comuns”, mas sim para facilitar o ingresso de todo e qualquer político que busca legenda para acessar cargos públicos eletivos. Com atividades e recursos extraeleitorais escassos, as legendas funcionariam, na prática, como meras agências formais de obtenção de mandatos. Por outro lado, os órgãos nacionais das agremiações sucumbiriam frente a seções regionais e locais que, em uma estrutura de poder federalizada, possuiriam total autonomia decisória em suas respectivas jurisdições – descentralização que resultaria em elevada heterogeneidade partidária, inclusive em termos ideológicos, pois cada seção estadual possuiria sua própria linha política. Não se poderia falar em partidos nacionais, mas sim em confederações heterogêneas e incoerentes de micropartidos regionais². Em termos

¹ Este trabalho faz parte de um projeto de pesquisa que se encontra ainda em estágio inicial (*Estruturas incipientes ou máquinas poderosas? Os partidos políticos brasileiros sob uma perspectiva organizacional*). O autor é professor adjunto de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos.

² Algumas referências dessa visão: Lima Júnior (1983; 1993), Lamounier e Meneguello (1986), Lamounier (1989) e Mainwaring (2001).

organizativos, as principais legendas brasileiras – com a exceção parcial do PT – seriam partidos do tipo catch-all (Mainwaring, 2001). Na literatura recente que tem enfatizado a importância das instituições informais na política latino-americana, os partidos brasileiros tem sido apontados como exemplos de organizações em que a informalidade e a pessoalidade predominam sobre a formalização de procedimentos, as normas e instâncias oficiais etc. (Helmke e Levitsky, 2004; 2006; Freidenberg e Levitsky, 2007).

Em termos teóricos, a classificação dos partidos brasileiros como frágeis reverbera um vício de origem que marca os autores que, há décadas, vêm apontando a decadência dos partidos em todo o mundo. Trata-se da implacável confrontação dos partidos “realmente existentes” com o paradigma do partido de massa duvergeriano, entendendo as diferenças em relação ao modelo como sintomas da decadência dos partidos *tout court*. A recusa do viés normativo do referencial duvergeriano é ponto de partida indispensável para se apreender o papel, as transformações e a importância dos partidos políticos enquanto instituições ainda indispensáveis nas democracias contemporâneas. Por outro lado, a tese da fragilidade organizativa dos partidos brasileiros se assenta mais em considerações globais, que apontam os efeitos esperados das instituições – sistema eleitoral e de governo, federalismo, regras de financiamento etc. – sobre o sistema partidário como um todo, deixando em segundo plano a busca de material empírico sobre o efetivo funcionamento interno das agremiações.

Esse déficit empírico deriva, ao menos em parte, de um obstáculo enfrentado pelos pesquisadores dessa temática – não só no Brasil: a dificuldade de obtenção de dados precisos e confiáveis sobre as organizações partidárias (Katz e Mair, 1992; Alcántara Sáez, 2004). Especificamente quanto ao caso brasileiro, só recentemente nossa democracia começou a incorporar critérios de transparência dos candidatos e dos partidos. As prestações de contas dos diretórios, assim como dados referentes à filiação e aos componentes dos órgãos partidários, são públicos há muitos anos. Porém, a facilidade de acesso a essas informações avançou lentamente, *pari passu* ao aperfeiçoamento dos mecanismos estatais de controle, especialmente do TSE, rumo a maiores graus de eficiência, informatização e centralização de informações que, antes, se dispersavam por vários órgãos. Adicionalmente, a dificuldade de acesso está relacionada ao fato de que os partidos (aqui e alhures) ainda relutam em disponibilizar certos tipos de dados, como os referentes à burocracia e ao financiamento – ou

mesmo não conseguem fornecer informações precisas e sistematizadas, em decorrência de suas próprias limitações organizacionais³ (Katz e Mair, 1992; Alcántara Sáez, 2004).

Frente a tais barreiras, a análise de documentos partidários oficiais se coloca como estratégia cientificamente válida para (ao menos) iniciar a construção de alicerces empiricamente sólidos que fundamentem nossa visão acerca das estruturas dos partidos brasileiros. Para Panebianco (1995: 87), os regulamentos formais – como estatutos e regimentos – constituem “pálidos vestígios” do funcionamento real dos partidos, um mero ponto de partida para a análise organizativa. As normas oficiais são, realmente, um ótimo ponto de partida, o que justifica que se recorra a elas quando sabemos pouco sobre a organização de uma legenda. No entanto, elas também constituem muito mais do que isso. Como afirmam Katz e Mair (1992: 7-8), as normas oficiais constituem uma baliza que permite o cotejamento entre o funcionamento partidário formalmente previsto e a dinâmica real da organização, avaliável por meio de outros métodos, como entrevistas com dirigentes. Nesse sentido, a avaliação da lacuna entre organização formal e informal, proposta por Freidenberg e Levitsky (2007), não pode acontecer sem que se conheça tanto uma quanto outra; se queremos afirmar que as normas oficiais nada valem para o real funcionamento da agremiação, precisamos primeiro conhecer como elas estruturam formalmente a vida partidária. Por outro lado, como a faceta mais pública das legendas, os regulamentos são fundamentais em pesquisas que procuram se alicerçar sobre bases empíricas sólidas, pelo simples fato de estarem sempre disponíveis ao pesquisador. O fácil acesso permite a adoção de perspectivas comparadas intra e transnacionais, e também entre diferentes momentos de um mesmo partido, avaliando sua evolução organizativa ao longo do tempo. Por fim, as normas formais importam porque constituem as instituições que regulam a dinâmica intrapartidária, em termos da competição pelos postos dirigentes, das relações entre as instâncias, do controle sobre os recursos organizativos etc. – o que faz delas um cavalo de batalha constante nos conflitos intrapartidários (Katz e Mair, 1992)⁴.

A partir da análise de estatutos, regimentos e resoluções partidárias oficiais, este trabalho compara as estruturas decisórias internas das quatro maiores legendas – em termos

³ A obrigatoriedade de constituição de institutos de pesquisa ligados aos partidos, determinada pela Lei nº 9096/95, minorou essa incapacidade, já que algumas dessas fundações passaram a ser diretamente responsáveis pelo arquivamento e disponibilização de informações sobre a história das agremiações.

⁴ O próprio modelo de mudança institucional de Panebianco (1995: 454-461) aponta que toda nova coalizão dominante, ao assumir o poder no partido, tende a promover alterações nas instituições internas, transformando a estrutura decisória com a finalidade de fortalecer sua posição frente às elites concorrentes.

eleitorais – do atual quadro partidário: PMDB, PSDB, PT e PFL/DEM⁵. O recorte temporal abrange os quinze anos de vigência da Lei n° 9096/95, que concedeu autonomia aos partidos brasileiros no tocante a sua organização interna; antes de sua implantação em 1995, os arcabouços formais das legendas eram engessados e padronizados conforme as rígidas disposições da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP - Lei n° 5682, de julho de 1971). Além de estatutos e regimentos atuais, documentos passados também se constituíram em material de pesquisa, com vistas à adoção de uma perspectiva diacrônica⁶.

Partindo dos trabalhos clássicos de Duverger (1987) e Panebianco (1995), duas dimensões analíticas foram mobilizadas na análise das estruturas decisórias. De um lado, o grau de concentração/desconcentração da estrutura, que diz respeito à possibilidade de influência das bases nas decisões tomadas pelas elites partidárias locais, estaduais e nacionais. A segunda dimensão avaliou o nível de centralização orgânica, em termos da articulação entre as instâncias dos distintos níveis territoriais (local, estadual e nacional), e do nível de hierarquização e controle entre elas; ressalta-se, aqui, a capacidade que as instâncias inferiores possuem para influenciar as decisões tomadas pelos órgãos superiores, e os mecanismos de veto, intervenção e punição conformados no sentido inverso, em vetor descendente na hierarquia. A primeira dimensão, portanto, lidou com a relação base-dirigentes; a segunda, com as interações e a hierarquização entre instâncias nacionais e subnacionais.

O texto se inicia com uma apreciação da estrutura decisória que era conformada pela LOPP, destacando as diferenças do arcabouço extraoficial que regia internamente o PT. Em seguida são analisadas as estruturas dos partidos sob a vigência da autonomia organizativa, destacando as reformas estatutárias promovidas pelas lideranças partidárias. Explora-se, em primeiro lugar, a questão da concentração decisória, abordando-se na seqüência a dimensão da centralização/descentralização territorial das máquinas. As considerações finais fazem um balanço da análise, inserindo os achados empíricos em proposições teóricas mais gerais.

1 - Os partidos sob a vigência da LOPP (pré-1995)

Até 1995, a estrutura decisória dos partidos brasileiros era detalhadamente configurada pela LOPP (Lei n° 5682) – peça que também forneceu, até 1979, um verniz legal à proibição da formação de novas legendas. A reforma partidária de 1979 (Lei n° 6767) dissolveu a

⁵ Há um quinto partido envolvido neste projeto: o PPB/PP. A análise de seus estatutos, no entanto, não havia sido completada quando da finalização deste paper.

⁶ A pesquisa documental foi realizada nos sites oficiais dos partidos, em alguns diretórios, e junto a alguns dirigentes partidários.

ARENA e o MDB e reestruturou o sistema partidário, ao revogar e modificar importantes pontos da LOPP, afrouxando quase todas as restrições organizativas e eleitorais que então inviabilizavam a criação de novos partidos⁷. No entanto, a reforma mantinha quase intacta a regulamentação acerca do arcabouço institucional das agremiações; dessa forma, a LOPP continuou moldando as estruturas partidárias até 1995. Era uma regulamentação rígida, o que fazia com que estatutos e regras formais dos partidos fossem muito semelhantes. Dentre os partidos analisados aqui, apenas o PT possuía uma regulamentação formal que diferia do desenho conformado pela legislação; as demais legendas se organizaram formalmente, até 1995, conforme as disposições da LOPP (Meneguello, 1989; Ferreira, 2002; Tarouco, 2002; Roma, 2002; Ribeiro, 2010). As mudanças nas estruturas decisórias promovidas pelas lideranças partidárias após 1995 se deram, portanto, a partir de heranças institucionais conformadas pelo arranjo da LOPP.

A estrutura determinada pela LOPP refletia a organização federalista do Estado brasileiro. A convenção era o órgão máximo deliberativo em cada esfera, devendo eleger seu respectivo diretório, que escolhia a executiva. As principais atribuições da Convenção Municipal compreendiam a elaboração de diretrizes para o partido em âmbito municipal, a escolha de candidatos no nível local, e a eleição do Diretório Municipal (DM) e dos delegados à Convenção Regional (arts. 22-23; 40; 60; 64)⁸. Ao DM cabiam as principais funções diretivas e deliberativas no período entre as convenções: era o órgão máximo nesse interregno. De modo geral, todas as funções diretivas e deliberativas dos diretórios podiam ser delegadas a suas respectivas executivas. Porém, principalmente as competências administrativas e executivas cotidianas eram transferidas a essa instância (art. 20; art. 104 da Lei n° 6043/74; art. 20 da Lei 6767). No nível regional, as funções dos órgãos eram similares às das instâncias locais, aplicadas ao nível estadual. De forma análoga, as atribuições das instâncias nacionais eram semelhantes às dos outros níveis, adequando-se a sua esfera. Somente a Convenção Nacional, órgão supremo do partido, podia aprovar alterações no programa e estatuto partidários (Títulos III-IV).

⁷ Os artigos 7° (que impunha a necessidade de apoio de 5% do eleitorado nacional já no pedido de legalização) e 114 (que determinava a diluição do partido caso não atingisse a cláusula de desempenho) foram suprimidos, e foi criada a figura jurídica do registro provisório do partido, que teria doze meses para se organizar e solicitar o registro definitivo (arts. 8° e 9°). As exigências organizativas, em termos de quantidades de filiados, de diretórios organizados etc., também foram atenuadas (arts. 12; 35-37).

⁸ A partir daqui, sempre que citarmos um artigo sem mencionarmos a lei a que se refere, é porque se trata da própria LOPP, em um ponto que não foi alterado posteriormente. Para as demais citações, menciona-se o número da lei ou emenda que deu conformação final ao dispositivo, alterando a formulação original da LOPP. Na maior parte das vezes, trata-se da lei da reforma partidária (Lei n° 6767/79).

A Convenção Municipal que elegia o DM e os delegados à Convenção Regional era a única instância com alto grau de inclusividade: todos os filiados do município podiam votar e ser votados, sem qualquer peso adicional para parlamentares ou dirigentes. Porém, nas convenções destinadas à deliberação sobre coligações e à seleção de candidatos (a prefeito e vereador), eram convencionais apenas os membros do DM, os delegados à Convenção Regional, os vereadores, deputados e senadores com domicílio eleitoral no município, dois representantes de cada Diretório Distrital (quando houvesse), e um representante de cada setorial organizada. Nas cidades com mais de um milhão de habitantes, essa Convenção eleitoral era ainda mais restrita: eram convencionais apenas os parlamentares citados anteriormente e os delegados distritais (arts. 40; 61).

Quanto à articulação entre os níveis da federação, a LOPP previa um sistema representativo em sentido ascendente: a Convenção Municipal elegia os delegados à Convenção Regional, e esta escolhia os delegados que representariam o estado na Convenção Nacional. No entanto, os critérios de composição das convenções Estaduais e Nacional favoreciam os mandatários, especialmente deputados federais e senadores, fragilizando essa espinha representativa. A seção local tinha direito a enviar à Convenção Regional um delegado para cada 2500 votos de legenda obtidos pelo partido na última eleição para a Câmara dos Deputados, naquele município. Como a votação de legenda é tradicionalmente pequena, era reduzido o número de delegados a que cada município tinha direito. Com isso, a Convenção Regional era facilmente controlável pelos parlamentares: eram convencionais ex officio os membros do Diretório Regional (DR), os deputados estaduais, federais e os senadores do estado. Na ocasião, escolhiam-se os delegados à Convenção Nacional, em número igual à quantidade de parlamentares federais que o partido possuía por aquele estado, garantindo-se o mínimo de dois delegados por seção estadual. A Convenção Nacional também possuía critérios bastante concentradores: eram convencionais os membros do Diretório Nacional (DN), os deputados federais e senadores, e os delegados dos estados. Como o número de delegados era sempre próximo ao de parlamentares, mandatários e dirigentes dominavam o órgão supremo da agremiação (arts. 40-46).

A LOPP concedia poderes de intervenção e veto em sentido descendente na estrutura. Um diretório podia intervir em outro hierarquicamente inferior para – entre outras justificativas sempre genéricas – “assegurar a disciplina partidária” e “preservar normas estatutárias, a ética partidária ou a linha político-partidária” fixada por instâncias superiores. A dissolução de diretório e a destituição de comissão executiva eram possibilidades previstas nos casos de indisciplina partidária e de desrespeito ao estatuto, programa, ou a deliberações

tomadas pelos órgãos superiores. Em todos os casos de intervenção, a decisão deveria ser tomada pela maioria absoluta de membros do diretório interventor (arts. 27; 71).

Nos três níveis eram realizadas convenções exclusivamente destinadas à seleção de candidatos e à deliberação sobre coligações. Cabia à Convenção Estadual definir os candidatos aos principais cargos eletivos: deputados estaduais, governadores, deputados federais e senadores (art. 60). Em 1992 passou a vigorar um dispositivo que permaneceria nas normatizações seguintes: o Diretório ou Executiva Regional poderia anular qualquer decisão de Convenção Municipal, relativa a coligações e a candidaturas a prefeito e vereador, que contrariasse diretrizes dos órgãos hierarquicamente superiores (art. 18 da Lei n° 8214/91).

A LOPP estipulava o repasse direto dos recursos do fundo partidário ao Diretório Nacional, que deveria repassá-los aos DRs, e destes às seções locais (art. 95 da Lei n° 6767). No entanto, a legislação fixava os percentuais desses repasses internos, reforçando o caráter descentralizado das agremiações. O DN deveria repassar ao menos 80% da cota recebida às seções regionais, proporcionalmente ao número de deputados estaduais que o partido tivesse em cada Assembléia (art. 98). O DR deveria repassar pelo menos 60% do montante recebido aos DMs, proporcionalmente ao número de votos de legenda obtidos pelo partido em cada município, na última eleição para a Câmara dos Deputados (art. 99, alt. pela Lei n° 6365/76).

A LOPP previa punições para ações de indisciplina por parte dos parlamentares, que deveriam acatar as decisões das respectivas convenções ou diretórios (arts. 72-74). Considerando que os parlamentares acumulavam recursos regulamentares para controlar as principais instâncias partidárias, as punições previstas em lei se tornavam letra morta. Além disso, a regra da candidatura nata e as constantes mudanças na legislação eleitoral, que alteravam o tempo mínimo de filiação para disputar a eleição, sempre dificultaram as punições por infidelidade e indisciplina.

No geral, portanto, a estrutura decisória conformada pela LOPP era significativamente concentrada. A base possuía reduzida representatividade, e a balança pendia claramente a favor dos parlamentares: dominavam as Convenções Municipais destinadas à seleção de candidatos e celebração das coligações; eram membros natos das Convenções Regionais e Nacionais, nas quais também possuíam um peso determinante; os líderes das bancadas possuíam presença assegurada em diretórios e executivas. Além disso, os mandatários podiam acumular cargos nas esferas estatais e nas instâncias do partido, podendo inclusive integrar mais de um diretório partidário, desde que um deles fosse o nacional. A única restrição dizia respeito aos detentores de cargos executivos, impedidos de integrar as executivas (art. 26). Por outro lado, ao concentrar nas instâncias estaduais os processos de escolha de candidatos e

de celebração das coligações, vitais na dinâmica de poder intrapartidária, o arranjo pré-1995 conformava um modelo federativamente descentralizado, com as esferas estaduais constituindo os principais *loci* de poder, em detrimento das seções locais e nacional.

Na prática, a LOPP e os dispositivos posteriores apenas oficializaram um arranjo que já vigorava nos dois partidos do período militar: a autonomia concedida às seções estaduais combinava-se com uma centralização, nas bancadas no Congresso, das decisões nacionais relevantes. A ação política em nível nacional cabia mais aos deputados e senadores do que ao Diretório e Executiva Nacionais – órgãos controlados, de qualquer forma, e assim como as instâncias regionais, pelos próprios parlamentares federais ou seus prepostos. Nesse arranjo ao mesmo tempo descentralizado e concentrado – que possui raízes profundas na política brasileira, remontando aos arcabouços do PSD e da UDN, por exemplo (Benevides, 1981; Hippolito, 1985; Dulci, 1986), – a bancada federal constituía o principal grupo de poder.

Entre os partidos criados durante a transição democrática, o PT era o único que apresentava inovações frente à LOPP, aproveitando suas brechas para criar uma organização bem mais complexa que a de seus concorrentes. Seu órgão básico não era o DM, mas sim o núcleo de base, e suas comissões executivas contavam com uma estrutura de cargos que ia além da LOPP, com o estabelecimento de secretarias sindicais, de movimentos sociais, agrária, estudantil, cultural e de formação política. A construção de uma organização mais permeável às pressões basistas envolveu, por outro lado, a criação da sistemática dos encontros – maior singularidade da estrutura inicial do PT. O encontro – cujas decisões deviam obrigatoriamente ser ratificadas pela convenção respectiva – sempre foi a instância deliberativa suprema de cada nível da estrutura petista, possuindo basicamente as mesmas atribuições que a LOPP estipulava para as convenções, como a eleição dos diretórios (no PT, também os presidentes eram eleitos nos encontros). A diferença fundamental é que os encontros petistas eram bem mais representativos e inclusivos que as convenções oficiais: os critérios de participação restringiam o peso dos parlamentares e da direção, em prol de um espaço maior aos delegados de base. Os critérios de composição das delegações (dos municípios e estados) eram atrelados às quantidades de filiados (e não à votação de legenda), o que significava maior poder da base na estrutura decisória. Os integrantes do Diretório Regional, membros natos das convenções oficiais, no Encontro Estadual petista tinham apenas direito à voz (tendo direito a voto apenas os membros da Executiva). Nesses encontros eram eleitos os delegados ao Encontro Nacional, na proporção de um para cada mil filiados no estado – critério depois alterado. Além dos delegados dos estados, participavam do Encontro Nacional como membros natos apenas os integrantes da Executiva Nacional (e não

do DN). Enquanto a LOPP estabelecia que os parlamentares eram membros natos de todas as convenções, as regras petistas garantiam apenas direito à voz nos respectivos encontros. Todas essas questões foram normatizadas já no primeiro estatuto do partido (Regimento Interno, 1984; Estatuto, 1980; Meneguello, 1989; Keck, 1991; Ribeiro, 2010).

Uma vida interna não restrita aos períodos eleitorais, e uma forte articulação orgânica – definindo as atribuições, a importância e o lugar exatos de cada instância no organograma partidário – também emergiam como singularidades do PT. Se a articulação ascendente se dava por meio de um sistema com elevada representatividade, que atravessava a hierarquia partidária através da espinha dorsal dos encontros, no sentido inverso a possibilidade de intervenção de órgão superior sobre outro inferior, incluída já no primeiro estatuto petista, era prerrogativa frequentemente exercida – principalmente pelas instâncias nacionais, e nos períodos eleitorais. Desde as eleições de 1982, todas as resoluções eleitorais das instâncias nacionais do PT apresentam o leque permitido de alianças para cada eleição. Fora do arco previsto, as coligações costumavam ser decididas de modo ad hoc pelo órgão superior (geralmente DN ou CEN). O firme respeito à hierarquia e a centralização nacional da estrutura eram características que aproximavam o PT do modelo duvergeriano de partido de massa (Meneguello, 1989; Keck, 1991; Ribeiro, 2010).

Também característica dos partidos de massa de esquerda, configurou-se no PT um padrão de relação rigoroso entre as direções partidárias e as bancadas. A concepção do mandato partidário (e não individual), os princípios da fidelidade e da disciplina – sempre explícitos em documentos como as “cartas eleitorais”, subscritos por todos os candidatos petistas, – e o compromisso com o sustento financeiro da sigla faziam o PT destoar do padrão partidário nacional (Meneguello, 1989; Leal, 2005; Ribeiro, 2010)⁹.

A estrutura decisória petista era, portanto, ao mesmo tempo desconcentrada (base-cúpula) e centralizada (nacionalmente), com o eixo de poder sendo constituído pelas instâncias partidárias oficiais. Por meio dos delegados, a influência dos filiados chegava até a cúpula do partido, enquanto a direção nacional possuía poderes para intervir diretamente até mesmo sobre o nível local.

⁹ *Carta eleitoral do PT*. Resoluções do 2º Encontro Nacional, São Paulo, 1982, pp. 128-135 do *Resoluções de Encontros e Congressos* (“REC”, a partir daqui). Ver também o Regimento Interno (1984, art. 80).

2 - Os partidos na era da autonomia organizativa (1995-2010)

Em setembro de 1995, a promulgação da nova Lei dos Partidos Políticos (LPP, Lei nº 9096) regulamentou os artigos 14 e 17 da Carta de 1988, concedendo autonomia organizativa aos partidos brasileiros e revogando a LOPP. Determinava-se que todas as normas relativas à organização e funcionamento interno dos partidos deveriam estar contidas em seus estatutos, e que as legendas eram obrigadas a informar à Justiça Eleitoral apenas as alterações programáticas e estatutárias, e as composições de seus órgãos dirigentes (arts. 10; 14-15)¹⁰. As regras relativas aos mecanismos de intervenção e preservação da disciplina partidária, e as relacionadas à seleção de candidatos e à formação de coligações também deveriam ser estabelecidas no estatuto. Nas decisões sobre temas eleitorais, preservou-se o direito de intervenção e veto dos órgãos superiores sobre os inferiores (art. 7º da Lei nº 9504/97).

A nova configuração legal fez dos estatutos peças centrais na determinação da dinâmica interna real das agremiações, o que justifica seu estudo sistemático. Além disso, o protagonismo assumido pelas normas formais aumentou o potencial de conflitividade nos processos internos de elaboração e interpretação dos regulamentos. Em 1996, primeiro ano de vigência da nova legislação, os partidos apenas adaptaram seus estatutos à Lei nº 9096, promovendo mudanças cosméticas em relação aos regulamentos anteriores¹¹. Somente nos anos seguintes as lideranças começaram a aproveitar a situação de liberdade organizativa; reformas estatutárias começaram a ser gestadas em algumas siglas, segundo a sorte eleitoral dos partidos e os interesses e objetivos de suas cúpulas. Na maior parte das vezes, tratou-se apenas de atualizações ou de mudanças pouco significativas no que toca à conformação da estrutura decisória. Em outros momentos, no entanto, as elites partidárias reformaram significativamente os arranjos institucionais internos: foram os casos das reformas estatutárias promovidas pela liderança do PFL/DEM em 1999 e 2007, da implantação do novo estatuto petista em 2001, e da reforma do regulamento do PSDB em 1999¹².

Embora os estatutos tenham se tornado peças-chave na compreensão da dinâmica intrapartidária, eles não esgotam os instrumentos de normatização do comportamento dos agentes partidários. Além de regimentos, códigos de ética e outras peças que podem existir

¹⁰ Nesta seção, exceto quando há referência explícita a outro dispositivo, os artigos referem-se à Lei nº 9096/95.

¹¹ Adaptação que era compulsória, conforme artigo 55 da Lei nº 9096.

¹² O PFL reformou seu estatuto em 1999 e 2003; dois anos depois, em seu I Congresso de Refundação, um novo regulamento seria referendado. Duas outras reformas estatutárias se deram em março de 2007 (II Congresso de Refundação), quando o partido se transformou em Democratas, e em dezembro do mesmo ano. O PSDB alterou seu regulamento em 1999, 2003 e 2007, enquanto o PT implantou seu novo estatuto em 2001, com uma pequena alteração estatutária em 2007. Já o PMDB atualizou seu estatuto apenas uma vez, em 2007, com mudanças insignificantes frente ao regulamento de 1996.

em cada legenda, as cúpulas partidárias têm atuado por meio de resoluções ad hoc, decisivas sobretudo em períodos eleitorais. Essas resoluções, previstas em todos os estatutos, não podem ser desprezadas na análise da estrutura decisória dos partidos, como se verá a seguir.

2.1 - Concentração e representatividade

À exceção do PT, que alterou radicalmente seu regulamento em 2001, os estatutos partidários pós-1995 continuaram parecidos em relação aos que vigoravam sob a vigência da LOPP. As mudanças realizadas foram pontuais, alterando, acrescentando ou suprimindo pontos em cima dos textos anteriores. Dessa forma, os documentos de diferentes partidos não só continuaram idênticos entre si em muitos trechos: eles também seguem reproduzindo exatamente artigos inteiros fornecidos pela LOPP em 1971 – o que, de certa forma, facilita a identificação dos pontos que foram alvo de reformas significativas.

Os partidos continuaram se organizando nos três níveis da federação¹³, com as convenções (ou os encontros, no caso do PT) constituindo-se em instância decisória máxima em cada nível. As convenções mantiveram praticamente todas as atribuições que lhes eram garantidas pela LOPP, inclusive as de cunho eleitoral – escolha de candidatos e deliberação sobre coligações. Os diretórios continuaram responsáveis pela eleição de suas executivas, e os líderes das bancadas legislativas do nível respectivo mantiveram sua condição de membros natos dos dois órgãos, em todas as agremiações.

As mudanças estatutárias promovidas pela liderança do PFL/DEM na Convenção Nacional de 1999 aprofundaram uma reforma que já havia sido iniciada em 1993, na 5ª Convenção Nacional. As alterações tiveram claros conteúdos de concentração decisória, diminuindo a já escassa representatividade da estrutura, e de centralização nacional, minorando a descentralização federalista herdada dos períodos anteriores (Ferreira, 2002; Tarouco, 2002). A concentração se deu principalmente por meio da transferência de diversas prerrogativas dos diretórios para as executivas, em todos os níveis partidários. Dentre os partidos analisados, o PFL/DEM é o único que atribui às executivas todas as prerrogativas que não forem explicitamente reservadas aos diretórios: elas possuem “delegação permanente” dos diretórios para decidir (Estatuto, 1999, art. 58)¹⁴.

¹³ O PSDB e o PT criaram instâncias intermediárias entre o Diretório Estadual e seus órgãos locais: as macrorregiões, que não possuem funções deliberativas, mas apenas de coordenação entre Diretórios Municipais e de cooperação com os órgãos estaduais.

¹⁴ Ao longo do texto, a falta de referência a um estatuto mais recente significa que o dispositivo não foi alterado nos anos seguintes.

A aprovação de diretrizes a serem seguidas obrigatoriamente pelos demais órgãos partidários, inclusive pelas bancadas, passou a ser atribuição exclusiva das executivas do PFL/DEM a partir de 1999, sendo reservada à Executiva Nacional a tarefa de traçar a linha político-partidária a ser seguida pelo partido em todo o território nacional. Os presidentes das executivas podem, de maneira autocrática (sem necessidade de aprovação colegiada), decretar resoluções, diretrizes e outros atos normativos para sua jurisdição – autonomia que não existe nos demais partidos. As executivas substituíram os diretórios como responsáveis pela decisão de intervir em órgãos inferiores, podendo prorrogar indefinidamente o prazo da intervenção. A Executiva Nacional decide sobre a destinação dos recursos do fundo partidário, e sobre as normas para coligações nacionais, estaduais e locais (Estatuto, 1999, arts. 30-33; 58; 65-66; 76; 100-103; 111-119). Em 2005, como reação ao esvaziamento das bancadas do partido, o órgão passou a ter a prerrogativa exclusiva de aprovar a refiliação de senador, deputado federal ou estadual que tivesse deixado o PFL/DEM anteriormente (Estatuto, 2005, art. 65)¹⁵.

A Executiva Nacional foi a instância mais fortalecida nas reformas estatutárias do PFL/DEM em 1999, 2003 e 2005, substituindo o DN como órgão máximo do partido no período inter-convenções. Em 2007, a refundação do partido foi acompanhada pela reestruturação de outra instância, aumentando ainda mais a autonomia decisória da cúpula da sigla: o Conselho Consultivo Nacional foi transformado em Conselho Político Nacional (CPN), passando de órgão de apoio a órgão de direção, com o mesmo status das executivas – apenas no nível nacional¹⁶. Enquanto o antigo conselho possuía uma composição federalizada – participavam os ex-presidentes nacionais do PFL, os 27 presidentes dos Diretórios Estaduais, e pelo menos quinze “notáveis” escolhidos na Convenção Nacional, – a nova instância, mais enxuta (cerca de metade de membros da anterior), substituiu a representação regionalizada por critérios de senioridade e proeminência política. Passaram a integrar o CPN o presidente e os ex-presidentes nacionais do partido, os dois líderes no Congresso, os governadores e prefeitos de capitais, e até seis membros escolhidos na Convenção Nacional entre ex-ocupantes dos cargos de governador, ministro, liderança das bancadas no Congresso e prefeitos das capitais. A reestruturação visava garantir o controle centralizado de uma instância que passava a ter grandes poderes de deliberação – inclusive acima da Executiva Nacional, – e não apenas consultivos. O CPN passa a ser responsável pela emissão de

¹⁵ O estatuto de março de 2007 (art. 98) abrandou essa norma: o pedido de refiliação só precisa ser analisado pela respectiva executiva – conforme o mandato seja municipal, estadual ou federal – se ocorrer menos de cinco anos após o desligamento do partido. Também como reação à debandada de parlamentares, o estatuto do PFL/DEM passou a estipular o pagamento de multa pelos que deixassem o partido (Estatuto, 2005, art. 100) – regra também adotada pelo PSDB a partir de 2007 (Estatuto, 2007, art. 15).

¹⁶ Nos estados e municípios continuaram existindo os Conselhos Consultivos, órgãos apenas de apoio.

pareceres prévios para decisões importantes da Convenção Nacional, como a escolha de candidatos à Presidência, a aprovação de planos de governo e a reforma do estatuto ou do programa partidários. O CPN tem, ainda, as prerrogativas de referendar a linha político-partidária (elaborada pela Executiva Nacional) a ser seguida pelo partido, de decidir “soberanamente” acerca da linha partidária e da participação do partido na administração pública, de decidir sobre coligações nacionais e estaduais, e de indicar à Convenção Nacional os candidatos a presidente e vice-presidente da República. O empowerment da instância tirou, claramente, atribuições que eram da Executiva Nacional ou, no caso das coligações, das seções estaduais. A sobreposição de funções em relação à Executiva Nacional ficou evidente quando, oito meses após a reforma, e após longas discussões internas, a Convenção Nacional de dezembro de 2007 atenuou o potencial deliberativo do órgão: em lugar de decidir, o CPN pode “recomendar” sobre coligações nacionais e estaduais; em vez de indicar, pode “propor” à Convenção Nacional os candidatos a presidente e vice-presidente da República. Mesmo com essa redefinição, o Conselho transformou-se em órgão decisório fundamental na estrutura; com composição mais enxuta que a da CEN (quinze membros assumiram em 2007, frente aos mais de 40 da Executiva), a instância tem se reunido pelo menos a cada dois meses, ditando os rumos gerais da legenda (Estatuto, 1999, arts. 90-92; Estatuto, março/2007, arts. 17; 47; 67-70; 115; Estatuto, dezembro/2007, art. 69).

A concentração da estrutura decisória do PFL/DEM foi acompanhada por um processo de reestruturação da composição da Executiva e do Diretório Nacionais. O número máximo de membros do DN foi reduzido de 201 para 101 em 2007, mais os natos – dois líderes no Congresso e os três presidentes dos órgãos temáticos (Estatuto, março/2007, art. 50). O estatuto aprovado em dezembro do mesmo ano garantiu assento cativo também aos ex-presidentes nacionais do partido, do Instituto Tancredo Neves, do Conselho Curador e da Diretoria da Fundação Liberdade e Cidadania – nome adotado pelo Instituto a partir de 2007 (Estatuto, dezembro/2007, art. 50). A Executiva Nacional foi progressivamente ampliada com a inclusão de novos membros natos, especialmente parlamentares e antigas lideranças. Além dos líderes das bancadas no Congresso e dos presidentes nacionais dos três órgãos temáticos, o estatuto de 2003 (art. 55) conferiu o status de membros natos aos líderes de governo, de maioria e de minoria na Câmara e no Senado, aos ocupantes de cargos nas duas Mesas Diretoras, aos ex-presidentes nacionais do partido, e ao presidente do Conselho Consultivo Nacional (depois Conselho Político Nacional). O estatuto de março de 2007 (art. 57) estendeu o privilégio aos ex-presidentes do Instituto Tancredo Neves e ao presidente do fórum de deputados estaduais.

Assim como se deu no PFL/DEM, no PSDB as executivas ganharam poder crescente frente aos diretórios de todos os níveis. De modo geral, o estatuto peessedebista permite que as executivas exerçam todas as atividades que cabem aos diretórios – o que efetivamente tem acontecido, principalmente em nível nacional, dada a dificuldade de reunião e deliberação de um órgão amplo como o DN (mais de 200 membros). Em especial, a Executiva Nacional tem legislado sobre as coligações estaduais, ditado normas sobre o lançamento de candidaturas próprias nos municípios e, principalmente, nos estados, e tem decidido sobre a prorrogação dos mandatos dos dirigentes partidários (Estatuto, 2003, arts. 61-71).

Mirando maior autonomia diretiva, e de modo semelhante ao que já acontecia no PMDB (e que viria a acontecer no PFL/DEM posteriormente), a liderança do PSDB criou, em 1999, um órgão de cúpula, mais enxuto que o Diretório e a Executiva Nacionais, capaz de tornar mais ágeis as decisões partidárias e esvaziando de poderes os outros dois órgãos. O Conselho Político Nacional do PSDB possuía originalmente pouco mais de vinte integrantes: o presidente e os ex-presidentes nacionais do partido, o presidente da República e os governadores, os ex-ocupantes desses cargos, os ministros, os líderes das bancadas no Congresso, e até cinco membros escolhidos pelo Diretório Nacional dentre os filiados “mais preeminentes” da legenda. Em 2007 o órgão se torna ainda mais restrito aos notáveis da sigla, passando a ter menos de quinze membros: presidente atual, presidente de honra (Fernando Henrique Cardoso) e último presidente nacional do PSDB; presidente e ex-presidentes da República; governadores e ex-governadores que tenham encerrado o mandato na última eleição geral; líderes no Congresso Nacional e até três lideranças preeminentes escolhidas pelo DN. O Conselho possuía funções mais consultivas do que deliberativas quando da sua criação. O estatuto de 2007 veio ampliar seu escopo de ação: o Conselho tem poderes para decidir soberanamente todas as questões que lhe sejam submetidas pela CEN, independentemente de apreciação posterior do DN. Na prática (assim como se deu no PFL/DEM), transformou-se no órgão supremo da agremiação nos períodos inter-convenções (Estatuto, 1999, arts. 17; 72; Estatuto, 2007, art. 72)¹⁷.

Dentre os partidos analisados, o PMDB foi o que menos alterou sua estrutura nos últimos quinze anos; em realidade, o partido já havia promovido algumas alterações estatutárias antes mesmo da implantação da autonomia organizativa. De um lado, o estatuto peemedebista de 1993 ampliou os poderes do Diretório Nacional em relação aos da Executiva. De outro, institucionalizou a descentralização de cunho federalista ao ampliar e adotar critérios regionais na composição do DN e do Conselho Nacional. Além dos membros

¹⁷ Para essa questão, ver também Roma (2002).

previstos na LOPP (119 integrantes eleitos na Convenção Nacional, e os dois líderes no Congresso), ganharam assento cativo no DN os presidentes dos Diretórios Regionais e os ex-presidentes da Executiva Nacional. Já o Conselho Nacional passou a ser composto pelos integrantes da CEN, ex-presidentes nacionais do partido, presidentes dos Diretórios Estaduais, governadores, presidentes (e ex) da Câmara e do Senado, ex-presidentes da República e ex-líderes das bancadas no Congresso (Ferreira, 2002; Estatuto, 1996, arts. 67; 71-72).

Ao contrário do que acontece no PFL/DEM e no PSDB, as executivas do PMDB em todos os níveis (inclusive o nacional) são responsáveis apenas por funções administrativas e rotineiras, estritamente definidas em estatuto, sendo reservadas aos diretórios as atribuições deliberativas relevantes e todas aquelas residuais, não previstas pelas normas internas. No plano nacional, no entanto, a ampliação e a regionalização do Diretório Nacional (que possui mais de 150 membros, com cerca de um quinto natos) foram acompanhadas por um processo de concentração decisória em prol do Conselho Nacional, instância que, mais enxuta, possui capacidade de decisão bem maior. O Conselho, definido como órgão intermediário entre Executiva e Diretório Nacionais, foi criado para tornar mais ágeis as deliberações do dia-a-dia partidário, sem perder a representatividade regional, alicerce da estrutura peemedebista – e que não existe na Executiva Nacional, composta por apenas quinze membros. Ainda que suas decisões possam ser contestadas junto ao DN, o poder em nível nacional repousa efetivamente no Conselho Nacional, que desempenha muitas das atribuições que, nos demais partidos, cabem à Executiva Nacional: baixa resoluções com validade geral, determinando inclusive a linha político-parlamentar a ser seguida em nível nacional; decide sobre a prorrogação dos mandatos dos dirigentes de todos os níveis; regulamenta o estatuto através de resoluções; julga recursos contra decisões dos Diretórios Estaduais e da própria Executiva Nacional; decide sobre dissolução e intervenção sobre diretórios estaduais e locais; e referenda decisões tomadas extraordinariamente pela CEN (Estatuto, 1996, arts. 9º; 15; 32; 71-73; 83; 91-97).

O arcabouço do PT seria radicalmente alterado em 2001, ano de implantação do novo estatuto. Mesmo antes disso, no entanto, o peculiar desenho institucional do partido não havia sido suficiente para evitar a germinação de processos concentradores de poder na estrutura decisória. Em grande parte, esses processos estiveram ligados a estratégias da liderança do Campo Majoritário (que assumiu o controle do PT em 1995), que pouco a pouco corroeram a estrutura desconcentrada construída nos anos oitenta. Nesse sentido, vale destacar a centralização nacional dos recursos do fundo partidário (processo explorado adiante) e a abertura do partido para a captação de doações junto a grandes empresas diretamente pelo DN, aumentando a autonomia financeira da cúpula petista. O sufocamento dos órgãos

setoriais (mulheres, juventude etc.) e dos veículos da imprensa partidária que destoavam da linha defendida pela coalizão dominante pós-1995 também concorreu à centralização interna, ao esvaziar trincheiras influenciadas pelas elites adversárias (Ribeiro, 2010).

Já outros fenômenos estão vinculados menos às motivações da liderança e mais ao próprio desenvolvimento e crescimento do PT, que transformaram as relações e a dinâmica intrapartidárias antes mesmo de 2001 – comprovando que nenhuma grande agremiação se encontra imune a processos de concentração decisória e oligarquização diretiva. É o caso da proeminência assumida pelas executivas, que rapidamente subverteram o papel formal que lhes é atribuído pelas regras internas, passando a acumular, na prática, as atribuições políticas e diretivas mais relevantes na estrutura do partido – e não apenas as tarefas administrativas¹⁸. As dificuldades dos diretórios na obtenção de quórum e na coordenação das tarefas são os fatores principais que favorecem a primazia das executivas: existe maior facilidade de deliberação em órgãos menores, mais coesos – ainda mais quando as executivas se formam com o critério majoritário, como no PT até 1990. As executivas concentram, ainda, um recurso valioso: as informações, que chegam apenas a elas (ou chegam mais rápido), que então decidem antes mesmo de o órgão deliberativo ser informado. Por fim, as pressões exercidas por um ambiente instável praticamente obrigam as instâncias executivas a decidirem no lugar das deliberativas, que se reúnem com uma frequência muito reduzida (Panebianco, 1995: 367-368). Como as dificuldades de ação coletiva são mais acentuadas em âmbito nacional, o empowerment mais significativo foi da Executiva Nacional que, na prática, transformou-se no órgão decisório supremo no período inter-encontros: a instância decide e dirige o PT, e o DN apenas chancela algumas das decisões (Ribeiro, 2010).

A falência dos núcleos de base, ainda nos anos oitenta, também representou um duro golpe no caráter mais desconcentrado da estrutura petista. Esses organismos, que possuíam representação junto às instâncias partidárias, não resistiram à sua transformação em trincheiras de disputas entre as facções petistas, que viam no controle dos núcleos a chance de aumentar seu espaço nas instâncias deliberativas. A falta de infra-estrutura e de recursos financeiros também concorreu para o fracasso da experiência: além da fragilidade financeira geral do PT nos primeiros anos, os núcleos repassavam a maior parte das receitas arrecadadas às instâncias superiores, ficando em posição de dependência frente às Executivas Municipais – o que dava margem para o asfixiamento de núcleos não-alinhados às maiorias locais. O

¹⁸ A redação de resoluções, a posição oficial do partido frente a fatos inesperados, o relacionamento com as bancadas, o controle do fluxo interno de comunicação, a apreciação de decisões das gestões petistas, as relações cotidianas com atores externos e o poder de agenda sobre os eventos partidários são algumas das atribuições que pouco a pouco passaram dos diretórios para as executivas (Ribeiro, 2010).

estatuto de 2001 trouxe a pá de cal para os núcleos: eles deixaram de possuir representação junto às demais instâncias, não receberam qualquer garantia de repasse de verbas, e foram abertos a não-filiados. Na prática, os núcleos não passam, hoje, de resquícios da organização primitiva do PT (Ribeiro, 2010; Estatuto, 2001, arts. 16; 58-60; 129).

Em 2001, após quase dez anos de conflitos internos, o DN aprovou o novo estatuto petista. A mudança mais importante foi a implantação do Processo de Eleições Diretas (PED) na escolha dos dirigentes de todos os níveis, que tornou o arcabouço petista ainda mais peculiar. Os Diretórios Zonais, Municipais, Estaduais e Nacional, e seus respectivos presidentes (estes em votação separada), os Conselhos Fiscais e de Ética, e os delegados aos Encontros Municipais e Zonais passaram a ser eleitos pelo voto direto dos filiados. A viabilização do PED acarretou a centralização do processo de filiação (com a Carteira Nacional do Filiado), e a atualização do Cadastro Nacional de Filiados, com um controle mais rígido da CEN sobre as seções locais. A adoção de quóruns bastante reduzidos foi outra pré-condição para viabilizar o PED, em todos os níveis partidários (Ribeiro, 2010).

A implantação do PED revolucionou o sistema eleitoral intrapartidário, ao esvaziar os encontros de suas atribuições eleitorais. A partir de então, cada encontro apenas elege, entre seus delegados, a delegação a ser enviada ao encontro superior. Em lugar do número de filiados, o cálculo da quantidade de delegados que cada encontro tem direito a enviar ao encontro superior passou a tomar como base a participação efetiva dos filiados no PED respectivo¹⁹. Se os novos critérios desestimularam o velho hábito de inflar as filiações na época dos encontros, eles incentivaram, no entanto, outras práticas talvez mais nocivas. A massa de votantes no município/zonal determina a quantidade de delegados que a seção enviará ao encontro superior, vis-à-vis às demais seções de mesmo nível. Somada às demais seções locais, essa massa importa para definir quantos delegados o estado enviará ao EN. Tais regras incentivam os líderes locais e regionais a maximizarem a mobilização de seus filiados “cativos”, já que isso significará maximizar o espaço do grupo político nas direções de todos os níveis, as delegações enviadas por suas seções aos encontros superiores, e as quantidades de delegados sujeitos à sua influência. As novas instituições internas conformaram um novo padrão de competição, contribuindo para a disseminação de certas práticas clientelistas, amplamente divulgadas pela mídia e denunciadas internamente, por ocasião das eleições de 2001, 2005, 2007 e 2009. Métodos como a filiação em massa, o transporte de filiados, a

¹⁹ Em 2001, os estados enviaram delegados ao EN na proporção de um para cada 400 votantes no PED do estado. Nas eleições seguintes, o número de votantes foi substituído pelo total de votos dados às chapas, excluindo-se brancos e nulos.

quitação coletiva das contribuições e o pagamento de refeições se propagaram pelo PT (Ribeiro, 2010; Estatuto, 2001, arts. 26; 35-40; 71; 169)²⁰.

Se os encontros deixaram de ser a espinha dorsal do sistema eleitoral petista, eles seguem como instâncias deliberativas máximas em cada nível. No entanto, a partir de 2001, os encontros ocorrem após a realização do PED (que acontece em dia único), com as direções eleitas tomando posse no primeiro dia do encontro correspondente. A tese da chapa mais votada no PED será, obrigatoriamente, a tese-guia do encontro, só podendo ser alterada pelos delegados no item referente à “conjuntura” – o menos essencial da pauta tradicional desses eventos. Portanto, sem necessidade de negociações, a maioria relativa simples obtida na votação direta para a direção será suficiente para impor as resoluções da chapa ao conjunto partidário (Estatuto, 2001, arts. 74; 92; 102; 113; Ribeiro, 2010)²¹.

Sob o prisma da estrutura interna de oportunidades, os encontros foram secundarizados, pois foram afastados do sistema eleitoral petista; sob o aspecto da estrutura decisória, de fóruns deliberativos centrais do arranjo intrapartidário foram reduzidos a espaços despolitizados e “frios” de discussão de emendas sobre conjuntura. Independente da lente utilizada, a implantação do PED significou, na prática, o fim dos encontros do PT. Pode-se argumentar, no entanto, que a estrutura decisória petista tenha se tornado mais democrática – algo que vale a pena ser mais bem explorado. Em primeiro lugar, na medida em que os processos de formação das executivas continuaram se dando por meio de acordos velados entre as elites das tendências, os filiados “comuns” mantiveram-se com pouco ou nenhum controle sobre a escolha dos membros que irão dirigir, de fato, o PT. Em segundo lugar, o PED estabeleceu uma relação direta base-dirigentes, e conferiu um teor “presidencialista” ao sistema, na medida em que as eleições do presidente e dos diretórios são independentes. As tendências foram enfraquecidas, assim como as instâncias, lideranças e encontros intermediários em relação aos órgãos e dirigentes nacionais, diretamente legitimados pela base. Como afirmam diversos autores (Mair, 1994: 16; Detterbeck, 2005: 181), o empowerment da massa de filiados, em detrimento da base mais orgânica, dos líderes intermédios e das instâncias representativas, aumenta o poder e a autonomia das direções, especialmente em nível nacional. A nova estrutura também perdeu muito no tocante ao accountability interno. Até 2001, o momento crucial de prestação de contas era o encontro, sempre realizado ao final dos mandatos; sob as novas regras, a posse do diretório eleito no

²⁰ Também: *Regulamento do Processo de Eleições Diretas e Encontros 2001*. Diretório Nacional, São Paulo, 2001. *Regulamento das Eleições Diretas & Encontros 2005*. Diretório Nacional, São Paulo, 2005.

²¹ “Regulamento do Processo...”, op. cit., arts. 3º; 45; 49; “Regulamento das Eleições...”, op. cit., arts. 3º; 53; 57.

PED ocorre na abertura do encontro, e a gestão que encerra seu mandato nem precisa comparecer. As direções não respondem perante nenhuma instância interna, o que lhes confere maior autonomia e discricionariedade na condução do partido (Ribeiro, 2010).

A criação de órgãos de cúpula (os Conselhos Políticos) no PFL/DEM e no PSDB acarretou uma sensível concentração decisória das máquinas partidárias, na medida em que concedeu extensos poderes a órgãos totalmente (ou quase) compostos por membros natos, não eleitos pelo corpo partidário. Com o mesmo vetor, o fortalecimento de suas Executivas Nacionais (frente aos DNs) veio acompanhado de mudanças na composição dessas instâncias, que as tornaram menos representativas – ao aumentar a participação dos membros ex officio – e institucionalizaram o critério de senioridade e o caráter parlamentar das cúpulas. No PFL/DEM, até 2003 apenas cinco dos 25 membros da CEN eram natos; entre 2003 e março de 2007, eram cerca de um terço dos mais de 30 membros; a partir de então, cerca de metade dos mais de 40 membros pode ser ex officio, a depender da colocação de seus deputados e senadores no Congresso Nacional²². Até 2003, dos 24 membros da Executiva Nacional do PSDB, eram natos o presidente de honra do partido, o presidente do Instituto Teotônio Vilela, e os dois líderes no Congresso. O estatuto de 2003 acrescentou à instância os ex-presidentes nacionais: a partir de então, cerca de um terço do órgão é composto por membros não-eleitos pelo DN (Estatuto, 1999, arts. 62; 64; Estatuto, 2003, arts. 62; 64). Já o PMDB e o PT preservaram a representatividade de seus diretórios e executivas de todos os níveis, deixando espaço marginal a membros ex officio.

Em geral, os sistemas políticos intrapartidários mantiveram-se concentrados, favorecendo parlamentares e dirigentes em detrimento da representatividade da base. Mantendo o disposto na LOPP, as Convenções Municipais para eleição dos diretórios e dos delegados às Convenções Estaduais continuaram como as únicas instâncias decisórias com elevado grau de inclusividade no PFL/DEM, PMDB e PSDB, com direito de participação estendido a todos os filiados da localidade. No PMDB e no PSDB, no entanto, em que existe a obrigatoriedade de formação de Diretórios Zonais nos maiores municípios, participam dessas Convenções Municipais não-eleitorais os membros do DM, os integrantes do Diretório Estadual com domicílio eleitoral na cidade, os parlamentares de todos os níveis, também com

²² Do Conselho empossado em dezembro de 2007, eram natos nove dos 15 membros; da CEN, representavam 16 dos 45 integrantes. As Executivas regionais e locais do PFL/DEM não passaram por processo semelhante: elas mantiveram um número reduzido de membros natos em relação aos eleitos.

domicílio, e os delegados eleitos pelas Convenções Zonais – nas quais participam todos os filiados (Estatuto do PMDB, 1996, arts. 87-88; Estatuto do PSDB, 1999, arts. 112-115)²³.

Já as Convenções Municipais destinadas à seleção de candidatos e às decisões sobre coligações continuaram bastante concentradas – à exceção do PT. No PFL/DEM podem participar os membros do DM, os parlamentares (de todos os níveis) com domicílio eleitoral no município, e os delegados à Convenção Estadual (Estatuto, 1999, art. 40). A composição no PMDB e no PSDB é a mesma, acrescida pelos membros do Diretório Estadual com domicílio no município (Estatuto do PMDB, 1996, arts. 87-88; Estatuto do PSDB, 1999, arts. 96; 113-114)²⁴. No PT, todos os filiados participavam do Encontro Municipal, responsável tanto pela eleição dos dirigentes como pelo processo de seleção dos candidatos²⁵. Com a implantação do PED em 2001, participam do Encontro Municipal (ou Zonal, nas capitais com mais de 500 mil eleitores e nos municípios com mais de um milhão de eleitores) os delegados eleitos pelo voto direto dos filiados (Estatuto, 1995, arts. 17-18; Estatuto, 2001, arts. 71-72).

Os critérios de envio de delegados dos municípios para a Convenção Estadual ficaram inalterados no PFL/DEM, em relação ao disposto na LOPP. A composição da Convenção Estadual também se manteve a mesma; com a criação de limites para as quantidades de delegados municipais²⁶, tornou-se ainda menos representativa do que era estipulado pela LOPP (Estatuto, 1999, arts. 36; 42). O PMDB, mantendo a composição da Convenção Estadual herdada da LOPP, alterou o critério para envio de delegados, diminuindo a representatividade da base: cada Diretório Municipal/Zonal pode enviar um delegado para cada 2500 votos de legenda na última eleição para a Câmara dos Vereadores, até o limite de trinta delegados (Estatuto, 1996, art. 78). Já o PSDB aumentou a quantidade de delegados da base: cada Convenção Municipal ou Zonal pode eleger um delegado para cada mil votos de legenda obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados no município ou zona, com mínimo de um e máximo de quarenta delegados. Com isso, suas Convenções Estaduais tornaram-se um pouco mais representativas – mesmo considerando que são convencionais natos os deputados e senadores do estado, os membros do Diretório Estadual, e os membros do DN com domicílio no estado (Estatuto, 1999, art. 78). No PT, a partir de 2001, só

²³ No PMDB, os DZs devem ser organizados nas capitais e cidades com mais de um milhão de habitantes; no PSDB, nos municípios com mais de 500 mil eleitores. Em ambos, nessas cidades os delegados são eleitos apenas pelas Convenções Zonais, acumulando mandato para as Convenções Municipal e Estadual.

²⁴ Tanto no PMDB quanto no PSDB, nas cidades com Diretórios Zonais organizados participam dessa Convenção Municipal eleitoral, além dos membros natos, os delegados eleitos pelas Convenções Zonais.

²⁵ No PT até 2001, nas cidades com mais de um milhão de habitantes, participavam do Encontro Municipal os delegados eleitos nos Encontros Zonais.

²⁶ Municípios com até 500 mil eleitores podem enviar até 30 delegados; com até um milhão de eleitores, podem eleger no máximo 50 delegados; as cidades com mais de um milhão de eleitores podem enviar até 70 delegados (Estatuto, 1999, art. 36).

participam do Encontro Estadual os delegados eleitos nos Encontros Municipais/Zonais, em proporção à participação dos filiados do município ou zonal no PED (Estatuto, 2001, art. 94).

Quanto ao envio de delegados das seções estaduais à Convenção Nacional, o estatuto de 1999 do PFL/DEM estabeleceu critérios mais representativos que os estipulados pela LOPP: cada estado passou a poder enviar uma quantidade de delegados equivalente ao dobro de sua representação no Congresso Nacional (Estatuto, 1999, art. 37)²⁷. Já o PMDB e o PSDB reforçaram os vínculos entre o desempenho eleitoral das seções estaduais e a representação na Convenção Nacional, favorecendo as seções e lideranças mais fortes eleitoralmente. Na Convenção Nacional do PMDB, cada estado pode enviar um delegado para cada quarenta mil votos de legenda obtidos na última eleição para a Câmara, mais dois delegados por deputado federal eleito pelo estado na mesma disputa, até o limite de sessenta delegados por estado (Estatuto, 1996, art. 65). No PSDB, cada seção estadual tem direito a uma quantidade de delegados equivalente a, no máximo, o dobro do número de parlamentares peessedebistas do estado no Congresso, acrescida de uma quantidade igual a 10% do número de Diretórios Municipais organizados (Estatuto, 1999, art. 59).

O aumento do número de delegados enviados pelos estados não foi suficiente para tornar as Convenções Nacionais do PFL/DEM, PSDB e PMDB mais representativas. Nos dois primeiros, mantiveram-se como convencionais natos os parlamentares federais e os membros do DN – órgão com mais de 200 integrantes no PSDB e, até 2007, também no PFL/DEM, quando foi reduzido para 101 membros (Estatuto do PFL/DEM, março/2007, art. 46; Estatuto do PSDB, 1999, art. 59). No PMDB, são convencionais natos os membros do DN (cerca de 150), os parlamentares federais e os membros do Conselho Nacional (Estatuto, 1996, art. 95). Já no PT, a partir de 2001 participam do EN apenas os delegados eleitos nos Encontros Estaduais (não há membros natos), proporcionalmente à participação dos filiados do estado no PED (Estatuto, 2001, art. 94).

A competição interna manteve-se altamente institucionalizada no sistema político petista: as tendências organizam-se formalmente para disputar os cargos da máquina; todas as instâncias são formadas com o critério proporcional, obedecendo ao resultado da votação entre os delegados (até 2001) ou entre os filiados (com o PED); os presidentes das executivas são eleitos pelo voto direto; além das prévias, plebiscitos e referendos são mecanismos de

²⁷ Ao atrelar a quantidade de delegados ao tamanho das bancadas estaduais, o órgão máximo do PFL/DEM reproduz as distorções verificadas no Congresso Nacional, com uma sobre-representação dos estados menos populosos – nos quais o partido tradicionalmente possui um desempenho eleitoral superior. Potencializou-se, dessa forma, a influência na Convenção Nacional das lideranças regionais mais expressivas e tradicionais, localizadas sobretudo nos estados do nordeste.

consulta que permitem avaliar a posição do corpo partidário; a base, diretamente ou através dos delegados, determina de modo efetivo a correlação de forças entre as facções internas (Lacerda, 2002; Ribeiro, 2010). Já nas demais legendas a competição interna se dá em chave eminentemente informal, com a acomodação das divergências sem o uso de procedimentos formais que oficializem e solucionem os conflitos – e que possibilitem a influência ascendente da base sobre a estrutura orgânica do partido (Ferreira, 2002; Roma, 2002)²⁸.

2.2 - Centralização e hierarquia

Os processos de escolha de candidatos e de deliberação sobre coligações continuam atribuídos às instâncias subnacionais dos partidos (à exceção das decisões sobre a eleição presidencial), garantindo, por si só, a manutenção de elevado grau de descentralização das estruturas – com especial concentração de poder nas seções estaduais. No entanto, neste quesito, se o PT continua sendo o partido mais centralizado nacionalmente, as cúpulas do PFL/DEM e do PSDB têm sinalizado no sentido da promoção de maiores níveis de articulação e centralização territorial, exercendo um controle maior sobre as seções subnacionais. Já o PMDB segue como o partido descentralizado por excelência, seja qual for o aspecto abordado.

No tocante às coligações, o estatuto do PFL/DEM atribui à Executiva Nacional a prerrogativa de determinar, a cada eleição, normas a serem seguidas nas esferas nacional, estadual e local. As coligações precisam, no entanto, ser aprovadas pela executiva do nível respectivo, o que preserva o poder das seções estaduais; cabe à Executiva Nacional a última palavra em caso de contestação ou de descumprimento das normas (Estatuto, 1999, arts. 118-119). O levantamento de apenas algumas das resoluções publicadas pela cúpula da sigla nos últimos anos indica que, ao contrário do que se poderia esperar, as diretrizes sobre coligações não têm constituído letra morta no partido. Em 2008, a Executiva Nacional vetou o apoio a candidatos a prefeito do PT; o descumprimento da norma embasaria a dissolução sumária de ao menos cinco Diretórios Municipais no país. Para outros municípios, a Executiva Nacional aprovou, no entanto, a coligação com candidatos petistas. O mesmo veto ocorreu nas eleições de 2010, com autorizações pontuais por parte da Executiva Nacional, como no Pará²⁹.

²⁸A competição interna é algo mais institucionalizada no PMDB e no PSDB do que no PFL/DEM: somente os primeiros definem que as executivas são eleitas em sistema majoritário, por meio do voto da maioria relativa de membros do diretório, e prevêm a possibilidade de prévias para escolha de candidatos a cargos majoritários (Estatuto do PMDB, 1996, arts. 33; 109; Estatuto do PSDB, 1999, arts. 41; 151-152).

²⁹Resolução da CEN do Democratas nº 53, de 2 de abril de 2008; Resoluções da CEN do Democratas nsº 60, 61, 62, 63, 64 e 65, de 2 de julho de 2008. Resolução da CEN do Democratas nº 85, de março de 2010. Resolução da CEN do Democratas nº 96, de junho de 2010.

Segundo Roma (2002), a reforma estatutária promovida pela liderança do PSDB em 1999 aumentou a autonomia decisória das seções subnacionais acerca das coligações e da participação em governos estaduais e locais. No entanto, o estatuto preservou ao Diretório e Executiva Nacionais a faculdade de ditar regras para as coligações estaduais, enquanto as municipais deveriam ser normatizadas pelas instâncias estaduais (Estatuto, 1999, arts. 61; 81). Uma rápida pesquisa nas resoluções publicadas pelo partido no Diário Oficial da União comprova que, em 2006 e 2010, a Executiva Nacional peessedebista passou a efetivamente normatizar as coligações estaduais, e a interferir em algumas delas, anulando decisões dos estados. Da mesma maneira, em 2008 a Executiva Nacional tucana confiscou das seções estaduais a prerrogativa de aprovar coligações, apoios e lançamentos de candidaturas nos municípios com mais de cinquenta mil eleitores³⁰. A cúpula do PSDB (assim como a do PFL/DEM) tem, dessa forma, sinalizado uma maior disposição de interferência sobre os rumos da legenda em estados e municípios, minorando, ao menos neste quesito, a descentralização decisória da sigla.

Já no PT as transformações têm operado em sentido inverso, rumo a uma maior descentralização da estrutura. De um lado, a maior liberdade das seções subnacionais no tocante às coligações deriva da própria ampliação do leque de alianças do PT a partir de 2002, quebrando o isolacionismo que marcara o partido nas décadas anteriores. De outro, trata-se da concessão, por parte da cúpula nacional do partido, de maior autonomia decisória a estados e municípios com vistas à maximização da competitividade eleitoral do PT em todas as esferas. Esse processo é mais saliente nas eleições locais, já que as coligações e o lançamento de candidaturas nas eleições estaduais continuam subordinados à estratégia nacional da sigla, com constantes intervenções da cúpula petista sobre Diretórios Estaduais. No plano municipal, a quantidade de coligações vetadas pela Executiva Nacional tem diminuído a cada disputa: são comuns, hoje, alianças locais do PT com partidos de todos os campos do espectro político, inclusive os de oposição ao governo Lula, como PFL/DEM e PSDB. A Executiva Nacional do PT tem concentrado seus esforços no monitoramento apenas das cidades consideradas estratégicas (capitais e municípios com mais de 150 mil eleitores, que somam cerca de cem cidades do país), em que as intervenções e a nacionalização das alianças seguem sendo mais frequentes (Miguel e Machado, 2007; Krause, Dantas e Miguel, 2010; Ribeiro, 2010). Já o estatuto do PMDB permite explicitamente aos Diretórios e Convenções Estaduais “adaptar” ao contexto regional as diretrizes sobre coligações emanadas do Conselho Nacional;

³⁰ Resolução da CEN do PSDB n° 3, de 1° de abril de 2010; Resolução da CEN do PSDB n° 1, de 25 de março de 2008; Resolução da CEN do PSDB n° 2, de 30 de março de 2006.

ao Diretório Estadual cabe exclusivamente, ainda, determinar as regras para as coligações municipais (Estatuto, 1996, art. 77; 110-111).

A reforma estatutária realizada pela liderança do PFL/DEM em 1999 promoveu uma maior articulação entre as instâncias dos três níveis, e diminuiu a descentralização federalista da estrutura. Os processos de intervenção de instâncias superiores sobre inferiores tornaram-se mais fáceis. Em primeiro lugar, as justificativas foram alargadas em relação ao que previa a LOPP: a normalização financeira e a garantia do desempenho político-eleitoral do partido na cidade ou estado foram incluídas como motivações para a intervenção. Por outro lado, cabe às executivas superiores, e não aos diretórios, deliberar sobre os processos de intervenção, destituição e diluição de diretórios e executivas, e sobre o cancelamento de convenções inferiores ou a anulação de suas decisões. Além disso, passou a ser permitido à Executiva Nacional intervir diretamente sobre as seções locais, independentemente da anuência dos Diretórios Estaduais. Somente a CEN pode, ainda, aplicar sumariamente quaisquer punições a filiados ou órgãos partidários de todos os níveis, sem necessidade de processo prévio (Estatuto, 1999, arts. 30-33; 64-65; 100-104; Tarouco, 2002). Confirmando que a liderança nacional do partido tem efetivamente promovido um processo de centralização interna – dentro do processo mais amplo de reestruturação da sigla, – foram centenas as intervenções nos últimos anos. As dissoluções de diretórios, em especial, têm se constituído em estratégia da cúpula do partido para fazer valer suas orientações: as instâncias dissolvidas ou destituídas são substituídas por comissões provisórias nomeadas pela Executiva Nacional, com plenos poderes para decidir sobre lançamento de candidaturas, coligações etc. – estratégia também empregada pelas cúpulas de outras agremiações brasileiras (Guarnieri, 2010). Em 2006, a Executiva Nacional do PFL/DEM dissolveu o Diretório Estadual de Goiás. Em 2008, dissolveu sumariamente oito diretórios no Ceará; no ano seguinte, foram 26 DMs em Minas Gerais. Em 2010, o mesmo se deu com 143 DMs do Maranhão, sendo dissolvido posteriormente o próprio Diretório Estadual do partido³¹.

Nos demais partidos, as justificativas para intervenções são semelhantes as do PFL/DEM. Em 2007, a liderança do PSDB incluiu a possibilidade de intervenção em virtude de desempenho político-eleitoral “inadequado”. O estatuto do partido é impreciso acerca da competência para intervir em órgãos inferiores – tanto os diretórios quanto as executivas possuem essa prerrogativa. De qualquer forma, somente a instância imediatamente superior

³¹ Resolução da CEN do PFL n° 371, de 14 de junho de 2006. Resolução da CEN do Democratas n° 78, de 15 de outubro de 2008. Resolução da CEN do Democratas n° 74, de 18 de junho de 2009. Resolução da CEN do Democratas n° 88, de 5 de maio de 2010. Resolução da CEN do Democratas n° 99, de 23 de junho de 2010.

pode deliberar sobre a intervenção, o que dificulta as punições diretas dos órgãos nacionais sobre as instâncias locais, conferindo mais autonomia decisória à esfera estadual (Estatuto, 2007, arts. 61; 81; 136-138). No PMDB, a decisão de intervenção não cabe às executivas, o que torna o processo bem mais lento e dificultoso. Os Diretórios Estaduais devem decidir acerca das intervenções sobre os órgãos locais, e o Conselho Nacional pode intervir sobre instâncias locais e estaduais (Estatuto, 1996, arts. 60-61; 73; 83). Já no PT a centralização nacional da estrutura foi atenuada, a despeito da permanência das mesmas regras formais acerca das justificativas e dos procedimentos (os diretórios decidem) de intervenção e dissolução de órgão inferior pelo superior – o que mostra, de resto, as limitações de uma análise restrita às normas oficiais, como esta (Estatuto, 2001, arts. 229-230).

Além dos processos de intervenção hierárquica, a centralização promovida pela liderança do PFL/DEM também se manifesta na concessão de total autonomia à Executiva Nacional para decidir sobre a necessidade e a quantidade de recursos do fundo partidário a serem repassados às seções subnacionais (Estatuto, 1999, art. 111). Nos demais partidos esses percentuais são estabelecidos estatutariamente, sendo alvos de constantes conflitos entre as cúpulas nacionais e as seções subnacionais. Neste quesito o PMDB é, novamente, o que apresenta estrutura mais descentralizada. Dos recursos do fundo partidário recebidos, além dos 20% que devem obrigatoriamente ser repassados à Fundação Ulysses Guimarães, o Diretório Nacional pode reter apenas 15%, devendo repassar os outros 65% às seções estaduais, com os seguintes critérios³²: 30% repartidos igualmente entre todos os Diretórios Estaduais; 30% proporcionalmente ao eleitorado do estado; 20% proporcionalmente ao número de deputados federais peemedebistas eleitos na última disputa no estado; 20% proporcionalmente à quantidade de deputados estaduais eleitos pelo partido no estado na última eleição. Tais critérios, assim como a maioria das normas de representação interna vigentes no PMDB, favorecem amplamente as seções e lideranças estaduais mais fortes eleitoralmente (Estatuto, 2007, art. 107).

A descentralização dos recursos do fundo partidário é menor no PSDB, cujo Diretório Nacional retém no máximo 40% do montante recebido, repassando pelo menos 40% às seções estaduais (os outros 20% vão para a fundação); metade desse montante é dividida igualmente entre as seções estaduais, e a outra metade é distribuída proporcionalmente ao número de parlamentares que o Diretório Estadual possui no Congresso. Os Diretórios Estaduais do PSDB, assim como os do PMDB, possuem total autonomia para decidir sobre a necessidade e

³² Só recebem recursos as seções estaduais que possuam Diretórios Municipais organizados em pelo menos um terço dos municípios do estado, congregando ao menos 30% do eleitorado (Estatuto, 2007, art. 107).

a parcela de recursos a serem redistribuídos às seções locais (Estatuto, 1999, arts. 141-143). Já o estatuto do PT determina que 32% dos recursos do fundo partidário sejam repassados aos Diretórios Estaduais, com 48% sendo retido pelo DN (os outros 20% vão para a Fundação Perseu Abramo). Somente o critério de repartição foi alterado em 2001: até então, 10% eram divididos igualmente entre todos os estados, e 90% proporcionalmente ao número de filiados; a partir de 2001, 20% são divididos igualmente, e 80% proporcionalmente ao número de delegados presentes no último Encontro Estadual. Já os Diretórios Estaduais conservaram sua autonomia na definição de critérios para a redistribuição do fundo às instâncias municipais (Estatuto, 1995, arts. 109-111; Estatuto, 2001, arts. 186-189).

A análise das prestações de contas entregues nos últimos anos pelos Diretórios Nacionais ao TSE mostra que as regras de redistribuição do fundo partidário não constituem letra morta. De fato, o PMDB é o partido mais descentralizado em termos financeiros, e o PT o mais centralizado. Entre 2007 e 2009, a cúpula do PMDB repassou aos estados, em média, mais de 56% do montante recebido (retendo menos de um quarto). Já o DN petista redistribuiu, em média, apenas 16% no mesmo período (retendo 64%), o que representa uma guinada centralizadora desses recursos: entre 1996 e 2004 (não há dados para 2005 e 2006), a média de repasses aos estados foi de 29,5%, com 51% sendo retido pelo DN (Ribeiro, 2010). O PSDB, por sua vez, manteve uma média de transferência aos Diretórios Estaduais ao redor de 30% entre 2007 e 2009. Para reter mais recursos do que o estipulado nos estatutos, as cúpulas nacionais das três agremiações têm recorrido a um mesmo expediente: o DN desconta, dos repasses, as dívidas contraídas pelas seções regionais. No mesmo período, a cúpula do PFL/DEM progressivamente reduziu o percentual repassado, o que indica que a centralização promovida nos últimos anos também atinge a esfera financeira: 33% do total recebido foram transferidos aos estados em 2007, 30% em 2008, e 28% em 2009, quando pela primeira vez o DN reteve mais da metade do fundo partidário³³.

Considerações finais

Uma análise restrita aos estatutos não permite tirar conclusões de maior fôlego acerca da dinâmica real de poder no interior das agremiações. Para tanto, é preciso complementá-la com outras bases de dados – como as prestações de contas dos partidos, ou as resoluções publicadas nos Diários Oficiais – e com entrevistas junto a dirigentes e funcionários das máquinas. Este trabalho constitui, portanto, apenas um ponto de partida nesse sentido.

³³ Dados obtidos nas prestações de contas dos Diretórios Nacionais dos partidos, disponíveis na página do TSE.

No entanto, mesmo essa análise restrita já é capaz de indicar que, hoje, não é mais suficiente reproduzir o lugar-comum segundo o qual os partidos brasileiros seriam altamente descentralizados, com seções locais e estaduais completamente independentes e autônomas frente a órgãos nacionais praticamente inexistentes. Nas reformas estatutárias realizadas nos últimos quinze anos, vêem-se indícios de que as lideranças nacionais de alguns dos maiores partidos têm agido no sentido de promover graus maiores de centralização e articulação interna de suas agremiações. Em especial, as ações quanto às coligações eleitorais e de intervenção sobre órgãos partidários são fortes indicativos dessa tendência. Nesse sentido, nos últimos anos as estruturas do PFL/DEM e, em menor grau, do PSDB, têm assumido contornos de maior centralização decisória, com a adoção de contrapesos à fragmentação federalista que marca a história das agremiações políticas no Brasil. Em compensação, a organização do PT, criada com um grau de centralização nacional inédito para os padrões do país, parece caminhar em sentido oposto, em nome do pragmatismo e da maximização da competitividade eleitoral em todas as frentes de disputa. Já o PMDB continua aquilo que sempre foi: um partido descentralizado por excelência, com grande autonomia das lideranças e seções regionais. Esse arranjo, ao sustentar a força eleitoral do partido nos estados, mantém o PMDB na condição de ator de primeira grandeza no plano nacional, como parceiro indispensável de qualquer outra força que lidere coalizões governativas na Câmara e no Senado.

Em termos do grau de concentração decisória, é certo que os arcabouços do PMDB, PSDB e PFL/DEM são, hoje, ainda mais concentrados do que eram na época da LOPP. Partindo de uma mesma herança institucional, suas elites fizeram movimentos semelhantes nos últimos anos, concentrando o poder em órgãos de cúpula, nos quais a senioridade e a proeminência política substituíram a representatividade da base como critério de participação. Já o PT segue com a estrutura mais peculiar, representativa, e com competição interna mais institucionalizada – sendo que a singularidade do partido foi, em muitos aspectos, acentuada pelo estatuto de 2001. Embora esta não seja uma questão inequívoca, estando aberta a diversas interpretações, o certo é que a implantação das eleições diretas trouxe um caráter mais plebiscitário e direto à estrutura petista, quebrando a espinha da representação interna que passava pelos encontros. Em especial, a discussão sobre a eventual democratização interna representada pelo PED não pode vir desacompanhada de considerações substantivas acerca de questões como a qualidade do debate interno, os mecanismos de accountability, ou o tipo de participação dos filiados engendrado pelas novas regras.

De qualquer forma, as manobras dos dirigentes partidários nos últimos quinze anos, promovendo alterações nas quatro maiores legendas brasileiras, evidenciam que a elite

política nacional não se encontra inerte ou indiferente em relação ao que se passa nas agremiações – como seria de se esperar segundo a tese da incipiência ou da “inexistência” de partidos políticos no país. Nesse sentido, os influxos do ambiente externo, especialmente da arena eleitoral, têm constituído os maiores incentivos à mudança organizativa. O caso do PT é emblemático: a conquista de maior autonomia pela cúpula nacional, seja em termos decisórios ou em relação ao financiamento, pavimentou o caminho do partido ao governo federal, consolidando a transição rumo a um comportamento mais *office-seeking* – preferência que se sobressai quanto maior é a autonomia desfrutada pelos dirigentes partidários (Strom e Müller, 1999). No mesmo diapasão, da maximização da competitividade eleitoral do PT em estados e municípios, pode ser entendida a concessão de maior grau de autonomia às seções locais e, em menor medida, estaduais, na definição de suas estratégias eleitorais particulares.

Não se pode descuidar, também, do novo lugar assumido pelo PT a partir de 2003: o protagonismo no plano nacional passou a empurrar o partido a comportamentos ainda mais pragmáticos e aliancistas – o que ocorre com todo partido que chega ao governo central, como sublinha Panebianco (1995). Também sob a ótica do autor italiano podem ser apreendidas as transformações operadas pelas cúpulas do PFL/DEM e do PSDB a partir de 2003, quando se defrontaram com desafio ambiental inverso ao do PT. A passagem do governo para a oposição retirou dos dois partidos o solo firme dos recursos de patronagem, como o acesso a milhares de cargos do governo federal, a instrumentalização da burocracia e máquina estatais, e o contato privilegiado com grupos de interesse. A partir de então, a construção de uma organização mais sólida, mais centralizada nacionalmente, e mais concentrada em termos decisórios emergiu como estratégia de sobrevivência para as duas cúpulas, na tentativa de “atravessar o deserto da oposição” de volta ao governo (Panebianco, 1995: 139-140). A transformação do PFL em Democratas, acompanhada pela tentativa de renovação da liderança nacional da sigla, aparece como símbolo máximo – e algo desesperado – desse esforço.

Portanto, as transformações recentemente operadas nas estruturas dos partidos brasileiros podem ser atribuídas a diferentes sortes de fatores. Nesse sentido, tanto as alterações verificadas quanto os arcabouços resultantes delas só podem ser devidamente apreendidos em um modelo heurístico que articule distintas perspectivas teórico-analíticas. Em primeiro lugar, não se pode desprezar o modelo originário e a organização prévia do partido, que restringem a margem de ação dos atores internos – o que explica, por exemplo, a face ainda singular da estrutura petista no quadro partidário nacional, ou a resiliência do caráter federalizado do arcabouço peemedebista. Em segundo lugar, têm-se os fatores ambientais: marcos institucionais, resultados das contendas eleitorais etc., que geram

pressões, incentivos e oportunidades ao partido. Os dois conjuntos de fatores, privilegiados por Panebianco (1995), deixam quase nenhuma margem a algo que não pode ser subestimado: as estratégias e objetivos da coalizão dominante que, constrangida pela estrutura decisória prévia, pelo modelo originário e pelos marcos legais externos, é capaz de agir deliberadamente para mudar os rumos da sigla – geralmente respondendo a desafios externos (Scarrow, 1996). Um mosaico explicativo deste tipo pode dar conta, de modo satisfatório, das complexidades envolvidas nas transformações organizativas que ocorrem nos partidos políticos brasileiros.

Referências bibliográficas

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. (2004), *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- BENEVIDES, Maria Victoria. (1981), *A UDN e o Udenismo: ambigüidades do liberalismo brasileiro (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DETTERBECK, Klaus. (2005), Cartel Parties in Western Europe? *Party Politics*, vol. 11, n. 2, pp. 173-191.
- DULCI, Otávio. (1986), *A UDN e o anti-populismo no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG.
- DUVERGER, Maurice. (1987), *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- FERREIRA, Denise Paiva. (2002), *PFL x PMDB: marchas e contramarchas (1982-2000)*. Goiânia: Alternativa.
- FREIDENBERG, Flavia e LEVITSKY, Steven. (2007), Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, vol. 46, n. 184, pp. 539-568.
- GUARNIERI, Fernando. (2010), “Organização partidária e coordenação pré-eleitoral nas eleições majoritárias brasileiras (1996-2008)”. *Paper* apresentado no 7º Encontro da ABCP. Recife, agosto de 2010.
- HELMKE, Gretchen e LEVITSKY, Steven (eds.) (2006), *Informal Institutions and Politics in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- _____. (2004), Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, vol. 2, n. 4.
- HIPPOLITO, Lúcia. (1985), *De raposas e reformistas: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-1965)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- KATZ, Richard e MAIR, Peter. (1992), “Introduction: The Cross-National Study of Party Organizations”, in Katz e Mair (eds.), *Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*. London: Sage, pp. 1-20.
- KECK, Margaret. (1991), *PT, A Lógica da Diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira*. São Paulo: Ática.

- KINZO, Maria D'Alva. (1988), *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB, 1966-1979*. São Paulo: Vértice.
- KRAUSE, Silvana, DANTAS, Humberto e MIGUEL, Luis Felipe (orgs.). (2010), *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: EdUNESP.
- LACERDA, Alan D. (2002), O PT e a unidade partidária como problema. *Dados*, vol. 45, n. 1, pp. 39-76.
- LAMOUNIER, Bolívar. (1989), *Partidos e Utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola.
- _____ e MENEGUELLO, Rachel. (1986), *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Brasiliense.
- LEAL, Paulo R. F. (2005), *O PT e o dilema da representação política: os deputados federais são representantes de quem?* Rio de Janeiro: FGV.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. (1983), *Partidos políticos brasileiros: a experiência federal e regional (1945-1964)*. Rio de Janeiro: Graal.
- _____. (1993), *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. São Paulo: Loyola.
- MAINWARING, Scott. (2001), *Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV.
- _____ e SCULLY, Timothy. (1994), A institucionalização dos sistemas partidários na América Latina. *Dados*, vol. 37, n. 1, pp. 43-79.
- MAIR, Peter. (1994), "Party Organizations: From Civil Society to the State", in Katz e Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage, pp. 1-22
- MENEGUELLO, Rachel. (1989), *PT: a formação de um partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MIGUEL, Luis Felipe; MACHADO, Carlos. (2007), Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais (2000 e 2004). *Dados*, vol. 50, n. 4, pp. 757-793.
- PANEBIANCO, Angelo. (1995), *Modelos de Partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- RIBEIRO, Pedro Floriano. (2010), *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: EdUFSCar/FAPESP.
- ROMA, Celso. (2002), A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, n. 49, pp. 71-92.
- SCARROW, Susan. (1996), *Parties and their Members: Organizing for Victory in Britain and Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- STROM, Kaare; MÜLLER, Wolfgang. (1999), "Political Parties and Hard Choices", in Müller e Strom (eds.), *Policy, office or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Nova York: Cambridge University Press, pp. 1-35.
- TAROUCO, Gabriela. (2002), "Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal", in Pinto e Santos (orgs.), *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, pp. 133-162.

Documentos partidários**PMDB:**

Estatuto. (1996). Aprovado na Convenção Nacional Extraordinária de 24 de março de 1996.

Estatuto. (2007). Aprovado na Convenção Nacional de 11 de março de 2007.

PFL/DEM:

Estatuto. (1999). Aprovado na Convenção Nacional de 07 de maio de 1999.

Estatuto. (2003). Aprovado na Convenção Nacional de 08 de maio de 2003.

Estatuto. (2005). Aprovado pela XII Convenção Nacional (Congresso Nacional de Refundação), realizada em 16 de junho de 2005.

Estatuto. (março/2007). Aprovado na II Convenção Extraordinária de Refundação, realizada em 28 de março de 2007.

Estatuto. (dezembro/2007). Aprovado na Convenção Nacional de 12 de dezembro de 2007.

PSDB:

Estatuto. (1999). Aprovado na Convenção Nacional Extraordinária de 15 de maio de 1999.

Estatuto. (2003). Aprovado na VII Convenção Nacional, de 21 de novembro de 2003.

Estatuto. (2007). Aprovado na IX Convenção Nacional, de 23 de novembro de 2007.

PT:

Estatuto. (1980). Aprovado na Reunião Nacional de Fundação do PT, maio/junho de 1980, pp. 75-94 do REC.

Estatuto. (1995). Aprovado pelo Diretório Nacional em dezembro/95 - janeiro/96.

Estatuto. (2001). Aprovado pelo Diretório Nacional em 11 de março de 2001.

Estatuto. (2007). Aprovado pelo Diretório Nacional em 05 de outubro de 2007.

Regimento Interno do PT (1984). Aprovado no 3º Encontro Nacional (abril/1984), com aprovação definitiva pelo DN em 6 de maio de 1984, pp. 157-171 do REC.

Resoluções de Encontros e Congressos, Partido dos Trabalhadores (1979-1998). São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.