

Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos

*Organization and power within Brazilian political parties:
an analysis of party statutes*

Mesmo sendo um dos parâmetros clássicos da literatura sobre institucionalização de sistemas partidários, as organizações partidárias brasileiras têm sido, salvo raras exceções, abordadas de modo apenas marginal. A função representativa dos partidos, envolvendo a agregação e canalização de demandas e a formação de laços com eleitores e atores organizados, é o aspecto privilegiado das análises – transformando-as, muitas vezes, em estudos eminentemente eleitorais. Com isso, pouco se sabe sobre os filiados, a capilaridade organizativa, o financiamento ou a estrutura decisória interna dos partidos brasileiros.¹

Apesar do escasso embasamento empírico, tornou-se corrente a ideia segundo a qual os partidos brasileiros seriam debilmente organizados. Nossos partidos não teriam interesse em recrutar novos filiados e em promover canais internos de participação; a militância de base seria pífia, restrita aos momentos eleitorais, e o partido estaria vedado não só à influência de sua base, mas também aos influxos societários de um modo geral. Com atividades e recursos extraeleitorais escassos, as legendas funcionariam como agências formais de obtenção de mandatos; os candidatos, autônomos, financiariam

* É professor da Universidade Federal de São Carlos (São Carlos, SP), onde coordena o Centro de Estudos de Partidos Políticos (CEPP). E-mail: pfribeiro@ufscar.br.

¹ Um esboço deste artigo foi apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS, em 2010. Agradeço pelas sugestões e críticas feitas pelos participantes do grupo de trabalho na ocasião, e também aos pareceristas anônimos da *Revista Brasileira de Ciência Política*.

não apenas suas próprias campanhas, como também a incipiente máquina partidária. As principais estruturas partidárias (à exceção parcial do PT) seriam do tipo catch-all (Mainwaring, 2001), e ecoariam uma longa tradição de organização dos partidos no país: uma estrutura federalizada, com liberdade às seções estaduais e locais na definição de suas respectivas linhas políticas e estratégias eleitorais; ao mesmo tempo, as decisões nacionais mais importantes seriam concentradas nas bancadas federais, sem participação relevante das instâncias subnacionais, das bases, ou mesmo dos órgãos partidários de nível nacional. As lideranças nacionais mais expressivas atuariam como mediadoras dos conflitos entre as elites regionais, acomodando as divergências antes de elas aflorarem nas instâncias partidárias. Garantir-se-ia, dessa forma, a unidade do partido (no sentido de sua não ruptura), enquanto a união na ação política seria deixada em segundo plano². Em outro viés analítico, os partidos brasileiros têm sido apontados como exemplos de organizações em que a informalidade e a pessoalidade predominam sobre a formalização de procedimentos, as normas e as instâncias oficiais (Freidenberg e Levitsky, 2007).

A partir da segunda metade da década de 1990, alguns autores, amparados em alicerces empíricos mais sólidos, passaram a matizar esse diagnóstico sombrio. Uma ampla gama de pesquisadores passou a apontar que as bancadas no Congresso são disciplinadas e coesas, e os líderes possuem poderes para fazer valerem suas indicações; com isso, os partidos têm sido atores centrais na formação e sustentação dos governos³. A votação dos maiores partidos é cada vez mais nacionalizada, a volatilidade eleitoral vem se estabilizando, as taxas de identificação partidária, que totalizam quase metade do eleitorado, se mostram estáveis, com flutuações de médio/longo prazo, e o nível de filiação aos partidos não é nada desprezível (ressalvada a precariedade desse tipo de dado). Embora subsistam diversos problemas quanto à representatividade, inteligibilidade e accountability do sistema, e limitações em relação a um efetivo enraizamento societário, um processo de estabilização teve lugar a partir da segunda metade dos anos 1990, e os

² Algumas referências dessa visão mais negativa sobre o sistema partidário brasileiro, que privilegia a análise dos efeitos deletérios do arranjo institucional pós-88, são: Lamounier (1989), Lima Júnior (1993), Mainwaring (2001) e Ames (2003).

³ Nessa agenda de pesquisas, ver, por exemplo: Amorim Neto e Santos (2001), Pereira e Mueller (2003), Figueiredo e Limongi (2007), Santos e Vilarouca (2008).

partidos têm cumprido, com razoável eficácia, funções governativas e decisórias fundamentais ao sistema político⁴.

Outros trabalhos têm demonstrado que os líderes das principais legendas não estão inertes: gradualmente adaptados à liberdade concedida pela legislação implantada em 1995⁵, eles passaram a atuar de modo deliberado para modificar as estruturas decisórias de suas agremiações. A partir de meados dos anos 1990, as cúpulas do PFL/DEM e do PSDB promoveram reformas internas que elevaram o grau de concentração decisória e de centralização de suas estruturas (refreando a fragmentação federalista); elas se mostram, hoje, mais articuladas que a do PMDB, cujas instâncias nacionais (com critérios federalizados de composição) sempre enfrentaram enormes dificuldades para acomodar os interesses das elites regionais (Kinzo, 1988; Ferreira, 2002; Tarouco, 2002; Ribeiro, 2011). As lideranças dos principais partidos (à exceção do PT) também têm mobilizado com frequência o mecanismo das comissões provisórias como recurso de poder nas disputas internas e estratégia de controle das instâncias subnacionais (Guarnieri, 2011). Já em relação ao PT, há consenso quanto ao caráter inovador de sua organização inicial, com uma estrutura decisória inclusiva, articulação interna intensa, vínculos sólidos com a sociedade, vida partidária dinâmica, e uma ação política nacionalmente centralizada (Meneguello, 1989; Keck, 1991). Nos últimos anos, algumas dessas características foram atenuadas, ou mesmo desapareceram – como é o caso dos núcleos de base. Em geral, tais transformações têm aproximado as práticas internas do PT ao arcabouço das siglas concorrentes: maior autonomia às seções subnacionais, relaxamento dos critérios de filiação, preponderância dos parlamentares, dependência do Estado, concentração decisória e autonomização da cúpula nacional do partido etc.. No entanto, a organização petista continua constituindo, ainda que em menor medida, uma anomalia no quadro partidário brasileiro (Ribeiro, 2010, 2012).

Em termos conceituais, desponta como uma flagrante inadequação histórica e espacial a tentativa de confrontar os partidos brasileiros “realmente existentes” com o paradigma do partido de massa duvergeriano – comparação que, explícita ou implicitamente, se encontra na base de muitos dos diagnós-

⁴ Para algumas visões gerais sobre tais pontos: Praça e Diniz (2005), Melo (2010), Nicolau (2010), Tarouco (2010), Zucco (no prelo).

⁵ Lei n. 9096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos).

ticos mais pessimistas. Com os partidos enfrentando enormes dificuldades nas democracias contemporâneas em geral, tal inadequação se mostra ainda maior: o paradigma duvergeriano, de partidos enraizados e sustentados pela sociedade civil, já se mostra obsoleto para avaliar o desempenho até mesmo das agremiações socialistas e social-democratas da Europa ocidental, que inspiraram a construção do modelo. Enfrentando a desconfiança da opinião pública, em meio à diluição de clivagens ideológicas tradicionais e à redução da margem de manobra para a gestão econômica, e desafiados pelos meios de comunicação e por novos atores e canais de expressão, os partidos se veem cada vez mais distantes de um cenário de forte enraizamento social, organizações robustas etc.; voltam-se, então, para o sólido terreno estatal, onde ainda comandam o jogo. De modo paradoxal, mas adaptando-se a novos padrões de militância, algumas lideranças reagem implantando mecanismos de participação direta dos filiados, na seleção de dirigentes e candidatos, por exemplo. No plano das relações entre instâncias nacionais e subnacionais, a centralização hierárquica do modelo duvergeriano também deixou de ser a regra: modelos federalizados de relacionamento, ou estratárquias (que deixam ampla margem de ação aos órgãos centrais) são cada vez mais comuns, mesmo em partidos um dia considerados como de massa. Assim, a recusa do viés normativo do referencial duvergeriano é ponto de partida fundamental para se apreender o papel, as transformações e a importância dos partidos enquanto instituições ainda indispensáveis nas democracias contemporâneas⁶.

Por outro lado, a tese da fragilidade organizativa dos partidos brasileiros se assenta mais em considerações globais, que apontam os efeitos esperados das instituições sobre o sistema partidário, 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, 2004). 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 Tribunal

⁶ Sobre tais questões, ver: Dalton e Wattenberg (2002), Mair (2006), Katz e Mair (2009), Scarrow e Gezgor (2010).

Superior Eleitoral (TSE), rumo a maiores graus de eficiência, informatização e centralização das informações. A dificuldade de acesso relaciona-se ainda ao fato de que os partidos (aqui e alhures) relutam em disponibilizar certos tipos de dados, como os referentes à burocracia e ao financiamento (ou não conseguem fornecê-los, devido a suas próprias limitações organizacionais).

Frente a tais barreiras, a análise de documentos partidários se coloca como estratégia cientificamente válida para aumentar o conhecimento sobre as estruturas dos partidos brasileiros. Para Panebianco (1995, p. 87), 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; no entanto, elas também constituem mais que isso. Como colocam Katz e Mair (1992, p. 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. 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 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, ainda, a adoção de perspectivas comparadas intra e transnacionais, e também entre diferentes momentos de um mesmo partido. 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, p. 7-8)⁷.

A partir da análise de estatutos, regimentos e resoluções partidárias oficiais, este artigo compara as estruturas decisórias internas das quatro maiores

⁷ O próprio modelo de mudança institucional de Panebianco (1995, p.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 à elites concorrentes.

legendas do atual quadro partidário brasileiro: PMDB, PSDB, PT e PFL/DEM. As quatro agremiações são as mais votadas nas eleições para a Câmara dos Deputados desde 1990; nas três últimas disputas (2002, 2006 e 2010), foram os partidos que mais conquistaram cadeiras não só em nível federal, mas também nas Assembleias Estaduais. Nas eleições de 2010, elegeram juntos 51% dos deputados federais, 63% das vagas no Senado que estavam em disputa, e mais da metade dos governadores. Nas eleições presidenciais entre 1994 e 2010, PT e PSDB lideraram os dois grandes blocos que polarizaram a disputa; o PFL/DEM aliou-se sempre ao PSDB, enquanto o PMDB foi ator central em todas as coalizões de governo do período⁸.

O recorte temporal abrange os 16 anos de vigência da principal peça da legislação partidária brasileira: a Lei n. 9096, que concedeu autonomia aos partidos brasileiros no tocante a sua organização interna. Antes de sua implantação, em 1995, os arcabouços formais das legendas eram padronizados conforme as rígidas disposições da Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP)⁹. São destacadas as reformas estatutárias e demais alterações formais promovidas pelas elites nacionais das agremiações no período. Assume-se como hipótese que as normas internas são transformadas geralmente em resposta a pressões e desafios externos (da competição eleitoral, sobretudo, mas também para adaptar-se a novos contextos legais), ou para legitimar decisões das elites partidárias, ou para influenciar as disputas e conflitos intrapartidários (Smith e Gauja, 2010, p. 757)¹⁰.

Partindo não só dos trabalhos clássicos de Duverger (1987) e Panebianco (1995) mas também da literatura que tem explorado tais questões em outros contextos nacionais (Thorlakson, 2009; van Houten, 2009; Hazan e Rahat, 2010; Fabre, 2010), duas dimensões são mobilizadas na análise das estruturas¹¹. De um lado, o grau de inclusividade da estrutura decisória, que diz respeito à possibilidade de influência das bases (filiados comuns ou delegados) nas decisões tomadas pelas elites partidárias locais, estaduais e nacionais. A segunda dimensão avalia o grau de centralização orgânica: articulação entre as instâncias partidárias dos três níveis federativos, e o

⁸ Dados do TSE.

⁹ Lei n. 5682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos - LOPP).

¹⁰ A pesquisa documental foi realizada nos sites oficiais dos partidos, em alguns diretórios, e junto a alguns dirigentes partidários.

¹¹ Trata-se de dimensões analiticamente distinguíveis, mas que se confundem em muitos trabalhos, prejudicando as análises na área (Hazan e Rahat, 2006, p. 112).

nível de hierarquização e controle (ou autonomia) entre elas. Ressalta-se, aqui, a capacidade que as instâncias inferiores possuem para influenciar as decisões dos órgãos superiores, e os mecanismos de veto, intervenção e punição conformados no sentido inverso, em vetor descendente na hierarquia.

O artigo 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-se as reformas estatutárias. Explora-se, em primeiro lugar, a questão da inclusividade, abordando-se na sequência a dimensão da centralização territorial. As considerações finais fazem um balanço da análise, inserindo os achados empíricos em proposições teóricas mais gerais.

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

Até 1995, a estrutura decisória dos partidos brasileiros era detalhadamente configurada pela LOPP¹². A reforma partidária de 1979, que dissolveu a ARENA e o MDB, também revogou e modificou importantes pontos da LOPP, afrouxando quase todas as restrições organizativas e eleitorais que então inviabilizavam a criação de novos partidos¹³. 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 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

¹² Legislação que também forneceu, entre 1971 e 1979, um verniz legal à proibição da formação de novas legendas.

¹³ Lei n. 6767, de 20 de dezembro de 1979 (Lei da Reforma Partidária).

nível local, e a eleição do diretório municipal (DM) e dos delegados à convenção estadual. Ao DM cabiam as principais funções diretivas e deliberativas no período entre as convenções; no entanto, todas essas funções podiam ser delegadas às respectivas executivas (o que realmente acontecia, principalmente quanto às competências administrativas e executivas cotidianas)¹⁴. 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 partidários¹⁵.

A convenção municipal que elegia o DM e os delegados à convenção estadual 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 locais, eram convencionais apenas os membros do DM, os delegados à convenção estadual, 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 distritais¹⁶.

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 estadual, 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 estadual 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 no Brasil, era reduzido o número de delegados a que cada município tinha direito. Com isso, a convenção estadual era facilmente controlável pelos parlamentares: eram convencionais *ex officio*

¹⁴ LOPP, arts. 20-23, 40, 60, 64. Lei n. 6043, de 13 de maio de 1974, art. 104. Lei n. 6767, art. 20.

¹⁵ LOPP, títulos III-IV.

¹⁶ LOPP, arts. 40, 61.

os membros do diretório estadual (DE), 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 (Câmara e Senado) que o partido possuía por aquele estado, garantindo-se o mínimo de dois delegados por seção estadual. A convenção nacional também possuía critérios pouco inclusivos: eram convencionais os membros do diretório nacional (DN), os deputados federais e senadores, e os delegados dos estados. Com o número de delegados sempre próximo ao de parlamentares, mandatários e dirigentes dominavam o órgão supremo do partido¹⁷.

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 todas as intervenções, a decisão deveria ser tomada pela maioria absoluta de membros do diretório interventor¹⁸.

Nos três níveis eram realizadas convenções exclusivamente destinadas à seleção de candidatos e à deliberação sobre coligações eleitorais, cabendo à convenção estadual definir os candidatos aos cargos de deputado estadual, governador, deputado federal e senador¹⁹. O diretório ou a executiva estadual poderia anular qualquer decisão de Convenção Municipal, relativa a coligações e a candidaturas a prefeito e vereador, que contrariasse diretrizes dos órgãos superiores²⁰.

A LOPP estipulava o repasse direto dos recursos do fundo partidário ao diretório nacional, que deveria repassá-los aos DEs, e destes às seções locais. 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 Assembleia.

¹⁷ LOPP, arts. 40–46.

¹⁸ LOPP, arts. 27, 71.

¹⁹ LOPP, art. 60.

²⁰ Lei n. 8214, de 24 de julho de 1991, art. 18.

O DE 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 Deputados²¹.

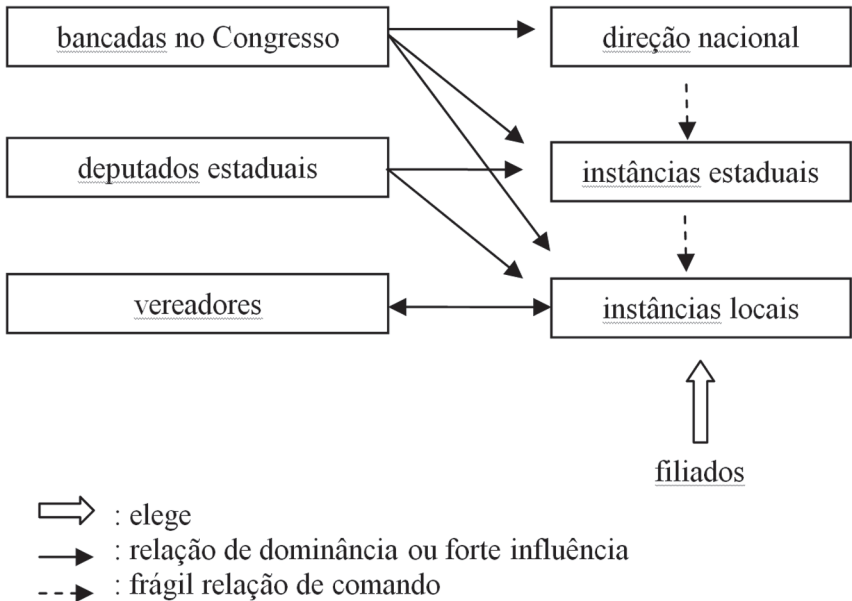
A LOPP previa punições para ações de indisciplina por parte dos parlamentares, que deveriam acatar as decisões das respectivas convenções ou diretórios²². Considerando que os parlamentares acumulavam recursos regulamentares para controlar as principais instâncias partidárias, as punições previstas em 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 tais punições.

No geral, portanto, a estrutura decisória conformada pela LOPP era pouco inclusiva, e a balança pedia a favor dos parlamentares: dominavam as convenções municipais eleitorais; eram membros natos das convenções estaduais 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. 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 da nacional.

Na prática, a LOPP e os dispositivos posteriores apenas oficializaram um arranjo que já vigorava na ARENA e no MDB: 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 aos órgãos partidários nacionais (que eram controlados, de qualquer forma, e assim como as instâncias regionais, pelos próprios parlamentares federais ou seus prepostos). Nesse arranjo ao mesmo tempo descentralizado e pouco inclusivo (que possui raízes profundas na política brasileira, remontando aos arcaibouços do PSD e da UDN, por exemplo), a bancada federal constituía o principal grupo de poder, como ilustra a Figura 1.

²¹ LOPP, arts. 95-99. Lei n. 6365, de 14 de outubro de 1976.

²² LOPP, arts. 72-74.

Figura 1. Mapa do poder organizativo dos partidos brasileiros, segundo a LOPP (1971-1995)²³

Fonte: Elaboração própria.

Entre os grandes partidos criados durante a transição democrática, o PT era o único que apresentava inovações frente à LOPP. Seu órgão básico não era o DM, mas sim o núcleo de base, e suas executivas contavam com uma estrutura de cargos que ia além da LOPP, com o estabelecimento de secretarias temáticas, como a sindical. A construção de uma organização mais inclusiva 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

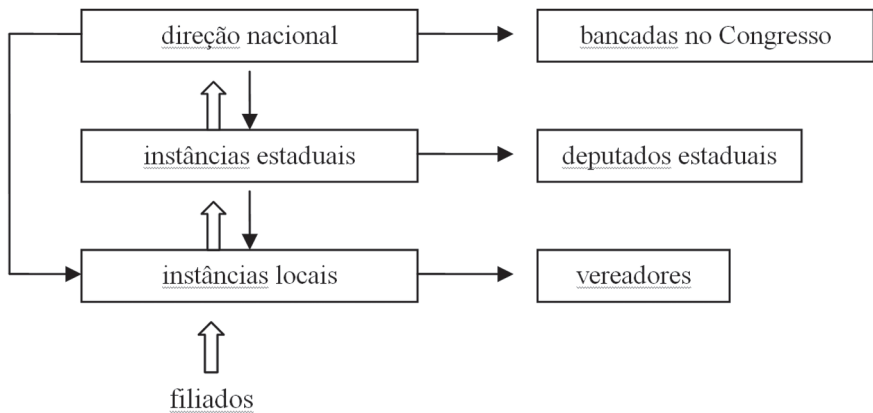
²³ O mapa do poder organizativo ilustra quais são os grupos ou instâncias cruciais cujo controle permite à coalizão dominante exercer o poder sobre o conjunto da organização. Esses núcleos efetivos de poder podem coincidir ou não com as instâncias oficiais de um partido, representadas em um organograma (Panbianco, 1995, p. 323-325).

eram eleitos nos encontros). A diferença fundamental é que os encontros petistas eram mais inclusivos: os critérios de participação restringiam o peso dos parlamentares e da direção, em prol de maior espaço aos delegados de base. Os critérios de composição das delegações (dos municípios e estados) eram atrelados às quantidades de filiados, o que também significava maior poder da base. Eram membros natos do encontro estadual apenas os integrantes da executiva estadual (e não do diretório). 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 estaduais, participavam do encontro nacional como natos apenas os integrantes da executiva nacional (e não do DN). Enquanto a LOPP estabelecia que os parlamentares eram natos de todas as convenções, as regras petistas garantiam apenas direito à voz nos respectivos encontros (Meneguello, 1989; Keck, 1991).

Uma vida interna mais dinâmica 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. Após o enquadramento e a regulamentação das tendências na passagem dos anos 1980 para os anos 1990, a adoção do critério de proporcionalidade na formação de todas as instâncias (inclusive as executivas) reforçou a representatividade e a inclusividade do arcabouço petista, contribuindo para institucionalizar as disputas e agrupamentos internos. Se a articulação ascendente se dava por meio de um sistema representativo e inclusivo, que atravessava a hierarquia partidária através da espinha dorsal dos encontros, no sentido inverso a possibilidade de intervenção de órgão superior sobre outro inferior era prerrogativa frequentemente exercida. Desde as eleições de 1982, todas as resoluções eleitorais das instâncias nacionais do PT apresentam o leque permitido de alianças para cada eleição; fora dele, as coligações costumavam ser decididas de modo *ad hoc* pelo órgão superior – geralmente DN ou CEN. Enquanto nos demais grandes partidos as elites regionais dominavam o jogo interno, controlando as instâncias nacionais, em um partido nacionalmente centralizado a disputa se deu pela inclusividade e representatividade nas instâncias decisórias. Nesse sentido, o critério de proporcionalidade, principal cavalo de batalha da primeira década do PT, foi a saída encontrada para dar voz, na cúpula nacional, às principais correntes petistas; ele permitia também, a um leque altamente

heterogêneo de forças, a conquista de espaços nas instâncias subnacionais do partido, possibilitando não só a manifestação de diferentes matizes ideológicos como também a expressão (ainda que mínima) de especificidades regionais (Meneguello, 1989; Keck, 1991; Lacerda, 2002; Ribeiro, 2010). Assim, a estrutura decisória petista era, ao mesmo tempo, inclusiva e centralizada, com o eixo de poder sendo constituído pelas instâncias partidárias oficiais (Figura 2).

Figura 2. Mapa do poder organizativo do PT



⇨ : elege ou exerce influência significativa, pelo envio de delegados.
 → : relação de dominância ou forte influência

Fonte: Ribeiro (2010, p. 79).

Em 1995, a promulgação da Lei n. 9096 concedeu autonomia organizativa aos partidos brasileiros, 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 dirigentes²⁴. 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

²⁴ Lei n. 9096, arts. 10, 14-15.

estabelecidas no estatuto. Nas decisões sobre temas eleitorais, preservou-se o direito de intervenção e veto dos órgãos superiores sobre os inferiores²⁵.

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; somente nos anos seguintes as lideranças começaram a aproveitar a autonomia, promovendo reformas estatutárias de acordo com seus interesses e segundo a sorte eleitoral dos partidos²⁶. 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 1999²⁷.

Os partidos na era da autonomia organizativa (1995-2011): concentração, inclusividade, 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 –

²⁵ Lei n. 9504, de 30 de setembro de 1997, art. 7º.

²⁶ Os estatutos não esgotam os instrumentos de normatização do comportamento dos agentes partidários. Além de regimentos, códigos de ética e outras peças que podem existir em cada legenda, as cúpulas partidárias têm atuado por meio de resoluções *ad hoc*, decisivas sobretudo em períodos eleitorais. Essas resoluções não podem ser desprezadas na análise, como se verá a seguir.

²⁷ 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, 2007 e 2011, 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.

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 federação, com as convenções/encontros 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.

A reforma estatutária promovida pela liderança do PFL/DEM na Convenção Nacional de 1999 aprofundou um processo iniciado em 1993, na 5ª Convenção Nacional. As alterações aumentaram a concentração decisória da estrutura, diminuindo a representatividade da base, principalmente por meio da transferência de prerrogativas dos diretórios para as executivas, em todos os níveis partidários (Ferreira, 2002; Tarouco, 2002). Aliás, 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 decidir²⁸. 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 locais²⁹.

Com as alterações estatutárias de 1999, 2003 e 2005, a executiva nacional substituiu o DN como órgão máximo do PFL/DEM no período intercon-

²⁸ Estatuto do PFL/DEM (1999, art. 58). Ao longo do texto, a falta de referência a um estatuto mais recente significa que o dispositivo não foi alterado nos anos seguintes.

²⁹ *Idem*, arts. 30-33, 58, 65-66, 76, 100-103, 111-119.

venções. Em 2007, a refundação do partido (com a mudança do nome) 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 da executiva nacional³⁰. Enquanto o antigo conselho possuía uma composição federalizada (participavam os ex-presidentes nacionais do partido, os 27 presidentes dos diretórios estaduais, e pelo menos 15 “notáveis” escolhidos em convenção nacional), a nova instância, mais enxuta (menos de metade de membros da anterior), passou a privilegiar 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, e não apenas consultivos. O CPN passa a ser responsável pela emissão de 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” sobre a participação em governos, de deliberar sobre coligações nacionais e estaduais, e de indicar à convenção nacional os candidatos a presidente e vice-presidente da República. O fortalecimento 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

³⁰ Nos estados e municípios continuaram existindo os Conselhos Consultivos, órgãos apenas de apoio. Sobre a refundação do PFL/DEM: Ribeiro (2011).

que a da executiva (11 membros constituíam o órgão em 2012, frente aos mais de 40 da executiva), a instância tem se reunido pelo menos a cada dois meses, ditando os rumos gerais da legenda³¹.

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 temáticos³². 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). 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 órgãos temáticos, o estatuto de 2003 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 2007 estendeu o privilégio aos ex-presidentes do Instituto Tancredo Neves e ao presidente do fórum de deputados estaduais³³.

As executivas do PSDB também ganharam poder crescente frente aos diretórios, em 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.

Mirando maior autonomia diretiva, a liderança do partido criou, em 1999, um órgão de cúpula, mais restrito que o diretório e a executiva nacionais,

³¹ Estatuto do PFL/DEM (1999, arts. 90-92); Estatuto do PFL/DEM (março/2007, arts. 17; 47; 67-70; 115); Estatuto do PFL/DEM (dezembro/2007, art. 69).

³² Trata-se dos órgãos Mulher Democrata, Juventude Democrata e Empreendedor Democrata.

³³ Estatuto do PFL/DEM (2003; art. 55); Estatuto do PFL/DEM (dezembro/2007, art. 50); Estatuto do PFL/DEM (março/2007, art. 57).

capaz de tornar mais ágeis as decisões partidárias e esvaziando de poderes os outros dois órgãos. O Conselho Político Nacional possuía originalmente pouco mais de 20 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 filiados “proeminentes” da legenda. Em 2007, o órgão se tornou mais restrito aos notáveis da sigla, passando a ter menos de 15 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; os dois líderes no Congresso Nacional e até três lideranças escolhidas pelo DN.

Em 2011, o órgão se transformou em um *petit comité* de seis membros, com uma composição que visava não apenas restringir decisões importantes aos maiores caciques da sigla mas também incluir José Serra no comando tucano. Passam a ser membros apenas os ex-presidentes da República e os que tenham concorrido ao cargo, o presidente nacional do partido, um representante dos governadores e um representante das bancadas no Congresso³⁴. O fechamento da instância a poucos membros caminhou *pari passu* à expansão de suas prerrogativas. Antes um órgão apenas consultivo, em 2007 o Conselho passou a poder decidir soberanamente todas as questões que lhe fossem submetidas pela CEN, independentemente de apreciação posterior do DN; em 2011, passou a deliberar, de modo exclusivo, sobre o modelo de seleção de candidatos (leia-se: realização de prévias) e a formação de coligações nas eleições presidenciais. Na prática (assim como se deu no PFL/DEM), transformou-se em órgão central da agremiação nos períodos interconvenções³⁵.

Dentre os partidos analisados, o PMDB foi o que menos alterou sua estrutura nos últimos 15 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, institucio-

³⁴ No início de 2012, integravam o Conselho o ex-presidente Fernando Henrique, os candidatos presidenciais das últimas disputas, José Serra e Geraldo Alckmin, o presidente do partido, Sergio Guerra, o governador Marconi Perillo e o senador Aécio Neves (como representante das bancadas no Congresso).

³⁵ Estatuto do PSDB (2003, arts. 61-71); Estatuto do PSDB (1999, arts. 17; 72); Estatuto do PSDB (2007, art. 72); Estatuto do PSDB (2011, art. 72). Sobre o PSDB, ver também Roma (2002).

nalizou a descentralização de cunho federalista ao ampliar e adotar critérios regionais na composição do DN e do Conselho Nacional (Ferreira, 2002). Além dos membros previstos na LOPP (119 integrantes eleitos na convenção nacional, e os dois líderes no Congresso), ganharam assento cativo no DN os presidentes dos diretórios estaduais 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 Congresso³⁶.

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, definidas em estatuto, sendo reservadas aos diretórios as atribuições deliberativas relevantes e todas aquelas residuais. No plano nacional, no entanto, a ampliação e a regionalização do diretório nacional (cerca de 150 membros) 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, composta por apenas 15 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 CEN³⁷.

O arcabouço do PT foi radicalmente alterado em 2001, ano de implantação do novo estatuto. Mesmo antes, no entanto, seu peculiar desenho institucional não havia sido suficiente para evitar a germinação de processos

³⁶ Estatuto do PMDB (1996, arts. 67-72).

³⁷ Estatuto do PMDB (1996, arts. 9º, 15, 32, 71-73, 83, 91-97).

de concentração de poder. Em grande parte, esses processos estiveram ligados a estratégias da liderança do Campo Majoritário, que a partir de 1995 alteraram a estrutura inclusiva construída nos anos 1980. Nesse sentido, vale destacar a centralização dos recursos do fundo partidário (processo explorado adiante) e a abertura do partido às doações de grandes empresas, aumentando a autonomia financeira da cúpula petista. Já outros fenômenos estão vinculados menos às motivações da liderança e mais ao próprio desenvolvimento do PT, que paulatinamente transformou as relações e a dinâmica intrapartidárias. 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 administrativas. Os problemas de coordenação e ação coletiva enfrentados pelos diretórios se encontram na raiz dessa transformação (Panebianco, 1995, p. 367). Como tais dificuldades são mais acentuadas em âmbito nacional, o *empowerment* mais significativo foi da CEN, que na prática transformou-se no órgão decisório supremo no período interencontros, reduzindo o DN à condição de instância ratificadora (Ribeiro, 2010).

A falência dos núcleos de base, ainda nos anos 1980, também representou um golpe no caráter inclusivo 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 decisórias. O estatuto de 2001 enfraqueceu de modo definitivo o mecanismo, ao abrir os núcleos a não filiados e ao criar formas concorrentes de organização de base (sem representatividade interna), como grupos de apoio transitórios, vinculados a *issues* específicos. Os núcleos não passam, hoje, de um traço vestigial da organização primitiva do PT: em 2007, 2% dos delegados do III Congresso Nacional eram vinculados a algum núcleo. A atuação de base dos dirigentes petistas passou a se concentrar nos diretórios locais, que têm nas atividades eleitorais o centro de sua ação (Ribeiro, 2010)³⁸.

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: os diretórios municipais,

³⁸ Estatuto do PT (2001, arts. 16, 58-60, 129).

estaduais e o nacional, e seus respectivos presidentes³⁹, passaram a ser eleitos pelo voto direto dos filiados (que continuaram alijados da escolha daqueles que realmente decidem, já que a formação das executivas segue se dando por meio de acordos entre as elites internas). Os encontros ainda são as instâncias supremas de cada nível hierárquico; no entanto, eles ocorrem após a realização do PED, com as direções eleitas tomando posse no primeiro dia do encontro correspondente. Embora a formação de diretórios e executivas continue obedecendo ao critério proporcional (à diferença dos demais partidos, que sempre elegeram suas executivas de modo majoritário), na nova configuração a chapa mais votada na eleição para o diretório consegue impor (mesmo sem obter a maioria absoluta) suas diretrizes ao conjunto partidário, já que sua tese será adotada como tese-guia do encontro correspondente, com uma margem mínima para emendas durante o evento. Algo bem diferente ocorria no sistema anterior, em que os encontros constituíam palcos de intensas disputas e articulações entre as facções, buscando se chegar a uma maioria capaz de formar a próxima gestão. O cálculo da quantidade de delegados que cada encontro tem direito a enviar ao encontro superior (além de outros espaços proporcionais do partido) passou a tomar como base a participação efetiva dos filiados no PED respectivo, e não mais a quantidade de filiados⁴⁰.

O PED esvaziou os encontros do PT, que deixaram de constituir a espinha dorsal representativa do sistema eleitoral e da estrutura interna de oportunidades. O voto direto enfraqueceu as facções, e também as instâncias e lideranças intermediárias em relação aos órgãos e dirigentes nacionais, diretamente legitimados pela base (minando uma das peculiaridades da organização petista: a forte articulação orgânica). O PED aumentou a autonomia das direções (especialmente em nível nacional), ao enfraquecer os mecanismos internos de accountability, que tinham nos encontros, realizados ao final das gestões, seu *locus* principal (Ribeiro, 2010).

A criação de Conselhos Políticos no PFL/DEM e no PSDB acarretou uma sensível concentração decisória das máquinas, na medida em que

³⁹ Em todos os níveis, a votação para presidente e a votação nas chapas que disputam as cadeiras no diretório ocorrem de modo independente: o filiado não precisa votar no candidato a presidente lançado por sua tendência de preferência, e nem todas as correntes lançam candidatos próprios.

⁴⁰ Estatuto do PT (2001); Estatuto do PT (2007); Regulamento do Processo de Eleições Diretas e Encontros (2001), diretório nacional; Regulamento das Eleições Diretas & Encontros (2005), diretório nacional. O estatuto de 2001 também ampliou a duração dos mandatos dos dirigentes do PT, de dois para três anos; em 2011, essa duração foi ampliada para quatro anos.

concedeu extensos poderes a órgãos totalmente (ou quase) compostos por membros não eleitos pelo corpo partidário. Com o mesmo vetor, o fortalecimento de suas executivas nacionais (frente aos DN's) veio acompanhado de mudanças na composição dessas instâncias, tornando-as menos representativas e institucionalizando 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 Nacional. 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 quarto do órgão é composto por membros não eleitos pelo DN⁴¹. 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 pouco inclusivos, favorecendo parlamentares e dirigentes em detrimento da base. Mantendo o disposto na LOPP, as convenções municipais para eleição dos diretórios e dos delegados seguiram como únicas instâncias 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 domicílio, e os delegados eleitos pelas convenções zonais – nas quais participam todos os filiados⁴².

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

⁴¹ Estatuto do PFL/DEM (1999, arts. 62, 64); Estatuto do PFL/DEM (2003, arts. 62, 64); Estatuto do PSDB (2003, art. 64).

⁴² Estatuto do PMDB (1996, arts. 87-88); Estatuto do PSDB (1999, arts. 112-115).

delegados à convenção estadual. A composição no PMDB e no PSDB é a mesma, acrescida pelos membros do diretório estadual com domicílio no município. No PT, todos os filiados participavam do encontro municipal, responsável tanto pela eleição dos dirigentes como pelo processo de seleção dos candidatos. 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 filiados⁴³.

Os critérios de envio de delegados locais, assim como a composição da convenção estadual, ficaram inalterados no PFL/DEM, em relação ao disposto na LOPP; no entanto, com a criação de limites para as quantidades de delegados locais, ela tornou-se ainda menos inclusiva. 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 local pode enviar um delegado para cada 2500 votos de legenda na última eleição para a Câmara dos Vereadores, até o limite de 30 delegados. Já o PSDB aumentou a quantidade de delegados da base: cada convenção local 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 40 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. No PT, a partir de 2001, só participam do encontro estadual os delegados eleitos nos encontros locais, em proporção à participação dos filiados do município/zonal no PED⁴⁴.

Quanto ao envio de delegados 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. Já PMDB e PSDB reforçaram os vínculos entre o desempenho eleitoral das seções estaduais e a representação na convenção, favorecendo as seções e

⁴³ Estatuto do PFL/DEM (1999, art. 40); Estatuto do PMDB (1996, arts. 87-88); Estatuto do PSDB (1999, arts. 96; 113-114); Estatuto do PT (1995, arts. 17-18); Estatuto do PT (2001, arts. 71-72).

⁴⁴ Estatuto do PFL/DEM (1999, arts. 36; 42); Estatuto do PMDB (1996, art. 78); Estatuto do PSDB (1999, art. 78); Estatuto do PT (2001, art. 94).

lideranças mais fortes eleitoralmente. Na convenção nacional do PMDB, cada estado pode enviar um delegado para cada 40000 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 60 delegados por estado. 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 organizados⁴⁵.

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. No PMDB, são convencionais natos os membros do DN (cerca de 150), os parlamentares federais e os membros do Conselho Nacional. Já no PT, a partir de 2001 participam do encontro nacional apenas os delegados eleitos nos encontros estaduais (não há membros natos), proporcionalmente à participação dos filiados do estado no PED⁴⁶.

À exceção do PT, nas demais legendas em foco 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. No PSDB, a polêmica em torno da realização de prévias para a escolha do candidato à Presidência da República levou a cúpula tucana a concentrar no restrito Conselho Político Nacional a última palavra sobre a convocação do procedimento; antes dessa mudança, implantada no estatuto de 2011, cabia explicitamente ao diretório nacional a decisão final⁴⁷. A competição interna manteve-se altamente institucionalizada no PT: as tendências organizam-se formalmente para disputar os cargos da máquina; todas as instâncias são formadas com o critério proporcional; os presidentes das executivas são eleitos pelo voto direto; prévias, plebiscitos e referendos são mecanismos que permitem avaliar a posição do corpo

⁴⁵ Estatuto do PFL/DEM (1999, art. 37); Estatuto do PMDB (1996, art. 65); Estatuto do PSDB (1999, art. 59).

⁴⁶ Estatuto do PFL/DEM (março/2007, art. 46); Estatuto do PSDB (1999, art. 59); Estatuto do PMDB (1996, art. 95); Estatuto do PT (2001, art. 94).

⁴⁷ Estatuto do PSDB (2011, art. 72); Ferreira (2002); Roma (2002).

partidário; a base, por meio dos delegados ou diretamente (pós-2001), determina a correlação de forças entre as facções internas (Lacerda, 2002; Ribeiro, 2010).

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, nesse quesito, se o PT continua sendo o partido mais centralizado, as cúpulas do PFL/DEM e do PSDB têm sinalizado no sentido da promoção de maiores níveis de articulação e centralização territorial, enquanto 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. 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 nacional⁴⁸.

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. No entanto, o estatuto garantiu ao diretório e executiva nacionais a faculdade de ditar regras para

⁴⁸ Estatuto do PFL/DEM (1999, arts. 118-119); Resolução da CEN do Democratas n. 53, de 2 de abril de 2008; Resoluções da CEN do Democratas n. 60, 61, 62, 63, 64 e 65, de 2 de julho de 2008; Resolução da CEN do Democratas n. 85, de março de 2010; Resolução da CEN do Democratas n. 96, de junho de 2010.

as coligações estaduais, enquanto as municipais deveriam ser normatizadas pelas instâncias estaduais. Uma rápida pesquisa nas resoluções publicadas pelo partido no Diário Oficial da União comprova que, em 2006 e 2010, a executiva nacional tucana passou a efetivamente normatizar as coligações estaduais, e a interferir em algumas delas, anulando decisões dos estados. Em 2008, a executiva nacional confiscou das seções estaduais a prerrogativa de aprovar coligações, apoios e lançamentos de candidaturas nos municípios com mais de 50000 eleitores⁴⁹. 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 nesse quesito, a descentralização decisória da sigla.

Já no PT as transformações têm operado em sentido inverso, rumo a uma maior descentralização. De um lado, a maior liberdade das seções subnacionais no tocante às coligações deriva da própria ampliação do leque de alianças nacionais do PT a partir de 2002; 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, 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 tem concentrado esforços no monitoramento apenas das cidades consideradas estratégicas (como as capitais), 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; ao diretório estadual cabe exclusivamente, ainda, determinar as regras para as coligações municipais⁵⁰.

⁴⁹ Estatuto do PSDB (1999, arts. 61; 81); Resolução da CEN do PSDB n. 3, de 1º 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.

⁵⁰ Estatuto do PMDB (1996, arts. 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. Os processos de intervenção de instâncias superiores sobre inferiores tornaram-se mais fáceis: as justificativas foram alargadas em relação ao que previa a LOPP; cabe às executivas, e não aos diretórios, deliberar sobre a intervenção, sendo permitido à executiva nacional intervir diretamente sobre as seções locais, e aplicar sumariamente quaisquer punições a filiados ou órgãos partidários de todos os níveis, sem necessidade de processo prévio⁵¹. Confirmando o processo de centralização interna – dentro da reestruturação mais ampla 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 valerem suas orientações: as instâncias dissolvidas são substituídas por comissões provisórias nomeadas pela executiva nacional, com plenos poderes para decidir sobre lançamento de candidaturas, coligações etc.. Em 2006, a executiva nacional 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 partido⁵².

Nos demais partidos, as justificativas para intervenções são semelhantes às do PFL/DEM. Em 2007, a liderança do PSDB incluiu a possibilidade de intervenção em virtude de desempenho político-eleitoral “inadequado”; no estatuto de 2011, foi acrescentado dispositivo que permite à executiva nacional intervir sumariamente em diretórios e executivas de qualquer nível hierárquico, passando sobre os estados (o que não era permitido). No PMDB, a decisão de intervenção não cabe às executivas, o que torna o processo 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. 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

⁵¹ Estatuto do PFL/DEM (1999, arts. 30-33, 64-65, 100-104). Ver também Tarouco (2002).

⁵² 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.

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 esta⁵³.

A dissolução de diretórios e executivas pelos órgãos hierarquicamente superiores se tornou uma prática extensamente utilizada pelas cúpulas dos principais partidos, que substituem as instâncias por comissões provisórias locais ou estaduais compostas exclusivamente por membros indicados a partir de cima. Dentre os partidos aqui analisados, Guarneri (2011) aponta o PT como o partido que menos possui comissões provisórias em relação ao total de cidades em que se encontra organizado, seguido pelo PMDB. Já o PSDB e, principalmente, o PFL/DEM apresentam um alto índice de formação de comissões provisórias. Dados de maio de 2012 indicam que essa ordem se manteve; no entanto, PSDB, PMDB e principalmente o PFL/DEM aumentaram a quantidade de seções locais sob intervenção das cúpulas regionais ou nacional (Tabela 1). Contra a leitura corrente de que as cúpulas nacionais dos partidos seriam frágeis, os dados sugerem que o mecanismo tem se constituído em recurso importante para a articulação orgânica interna, para o *enforcement* de decisões superiores (principalmente em relação a questões eleitorais), e como recurso de poder nos conflitos entre facções e lideranças pelo controle da máquina.

Tabela 1. Penetração territorial dos maiores partidos brasileiros (2012)

	PT	PMDB	PSDB	PDT	PP	DEM	PSB	PR	PTB
diretórios municipais (n)	4443	3357	2589	1289	1068	1093	771	40	32
comissões provisórias munic. (n)	937	1571	2195	2899	3111	3265	3530	4388	3910
total (diretórios + comissões) (n)	5380	4928	4784	4188	4179	4358	4301	4428	3942
% de presença partidária nos municípios ¹	96,7	88,6	86,0	75,3	75,1	78,3	77,3	79,6	70,8
% de comissões provisórias sobre total	17,4	31,9	45,9	69,2	74,4	74,9	82,1	99,1	99,2

Fonte: TSE. Dados coletados pela equipe do Centro de Estudos de Partidos Políticos (CEPP) da UFSCar. ¹ Calculado em relação ao total de municípios do país (5565).

⁵³ Estatuto do PSDB (2007, arts. 61, 81, 136-138); Estatuto do PMDB (1996, arts. 60-61, 73; 83); Estatuto do PT (2001, arts. 229-230).

Além das intervenções, a centralização promovida pela liderança do PFL/DEM também se manifesta na concessão de total autonomia à executiva nacional para decidir sobre os repasses internos de recursos do fundo partidário. 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 recebidos, além dos 20% que devem ser repassados à Fundação Ulysses Guimarães, o diretório nacional pode reter apenas 15%, devendo repassar os outros 65% às seções estaduais do partido. A descentralização é menor no PSDB, cujo DN retém no máximo 40% do montante recebido, repassando pelo menos 40% às seções estaduais (os outros 20% vão para a fundação). No entanto, o estatuto de 2011 concedeu à executiva nacional a prerrogativa de desprestigiar essa divisão estabelecida pelo próprio estatuto. Já o estatuto do PT determina que 32% dos recursos do fundo partidário sejam repassados aos diretórios estaduais, com 48% sendo retidos pelo DN (os outros 20% vão para a Fundação Perseu Abramo). Em relação aos repasses dos estados para as seções locais, os quatro partidos concedem autonomia decisória às seções estaduais⁵⁴.

A análise das prestações de contas entregues nos últimos anos pelos diretórios nacionais mostra que essas regras de redistribuição 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 2011, a cúpula do PMDB repassou aos estados, em média, 57% do montante recebido (retendo menos de um quarto). No mesmo período, PSDB e PFL/DEM mantiveram uma média de transferência aos diretórios estaduais ao redor de 30%. Já o DN petista redistribuiu, em média, apenas 18% (retendo 62%), 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%, com 51% sendo retido pelo DN (Ribeiro, 2010). Para reter mais recursos do que o estipulado nos estatutos, as cúpulas de PMDB, PSDB e PT recorrem ao mesmo expediente: o DN desconta, dos repasses, as dívidas contraídas pelas seções regionais.

⁵⁴ Estatuto do PFL/DEM (1999, art. 111); Estatuto do PMDB (2007, art. 107); Estatuto do PSDB (2011, arts. 141-143); Estatuto do PT (1995, arts. 109-111); Estatuto do PT (2001, arts. 186-189).

Tabela 2. Parcela dos recursos do fundo partidário repassada aos diretórios estaduais (%), 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011	média
PT	13	21	15	19	21	17,8
PSDB	29	31	31	24	34	29,8
PFL/DEM	33	30	28	28	31	30,0
PMDB	56	50	57	62	60	57,0

Fonte: Prestações de contas anuais entregues pelos diretórios nacionais ao TSE.

Considerações finais: revendo conceitos

Uma análise restrita aos estatutos não permite tirar conclusões de maior fôlego acerca da dinâmica real de poder no interior das agremiações. Como coloca Norris (2006, p. 94), a análise formalista pode constituir um passo inicial, a ser complementado posteriormente com outras metodologias, como entrevistas, surveys etc.. Além disso, outros tipos de dados, como as prestações de contas, ou as resoluções publicadas nos Diários Oficiais, também podem fornecer informações valiosas. Este artigo constitui, portanto, apenas um ponto de partida nesse sentido.

No entanto, mesmo essa análise restrita já indica 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 frente a órgãos nacionais praticamente inexistentes. Nas reformas estatutárias realizadas nos últimos 15 anos, veem-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 (Quadro 1). 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 os partidos no Brasil. O PT parece caminhar em sentido oposto, em nome do pragmatismo e da maximização da competitividade eleitoral em todas as frentes, enquanto o PMDB continua aquilo que sempre foi: um partido com grande autonomia das lideranças e seções regionais. Tal arranjo, ao sustentar sua força eleitoral nos estados, mantém o PMDB na condição de ator de primeira grandeza no plano nacional, pelas bancadas conquistadas na Câmara e no Senado.

Quadro 1. Centralização das estruturas decisórias em perspectiva comparada

indicador	PFL/DEM	PSDB	PMDB	PT
recrutamento (seleção de candidatos)	Descentralizado: estados são as arenas principais; mas cúpula nacional tem interferido.	Descentralizado: estados são as arenas principais; mas cúpula nacional tem interferido.	Forte descentralização: estados são as arenas principais.	Média descentralização: estados são as arenas principais; cúpula nacional já não interfere tanto.
composição dos órgãos nacionais (conselho, diretório nacional, executiva nacional)	Centralização: seções estaduais não têm participação assegurada em nenhum órgão. Convenção nacional: privilegia estados mais fortes eleitoralmente.	Centralização: estados têm participação assegurada no DN, mas não no conselho e executiva nacionais (mais importantes). Convenção nacional: privilegia estados mais fortes eleitoralmente.	Federalização: estados têm participação assegurada no conselho e diretório nacionais (mas não na executiva). Convenção nacional: privilegia estados mais fortes eleitoralmente.	Centralização: eleição direta não garante representação regional (fações nacionais disputam PED para eleição do DN, em circunscrição nacional). Encontro nacional: privilegia estados com mais filiados e maior mobilização no PED.
financiamento	Forte centralização: cúpula nacional arrecada mais; total autonomia para repasses.	Média centralização: cúpula nacional arrecada mais; autonomia restrita para repasses.	Forte descentralização: cúpula nacional nem sempre busca recursos diretamente; repassa maioria do fundo partidário aos estados.	Forte centralização: cúpula nacional arrecada mais, e repassa pouco aos estados.
estratégias eleitorais (coligações, lançamento de candidatos etc.)	Descentralização: autonomia a estados e municípios; nos últimos anos, cúpula nacional tem interferido mais.	Descentralização: autonomia a estados e municípios; nos últimos anos, cúpula nacional tem interferido mais.	Forte descentralização: autonomia a estados e municípios.	Centralização diminuiu nos últimos anos: maior autonomia principalmente às seções locais.
intervenções hierárquicas (dissolução de diretórios etc.)	Cúpula nacional cada vez mais interventora; comissões provisórias dominam o partido.	Cúpula nacional cada vez mais interventora; comissões provisórias em grande número.	Cúpula nacional não intervém muito, mas estados sim; comissões provisórias (locais) estão aumentando.	Cúpula nacional cada vez menos interventora; concentração de vetos sobre estados e cidades estratégicas.

Fonte: Elaboração própria, a partir de indicadores sugeridos por Deschouwer (2006) e Fabre (2010).

Em termos da inclusividade nas decisões internas, é certo que os arca-bouços do PMDB, PSDB e PFL/DEM são, hoje, ainda mais concentrados do que à 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 possuindo a estrutura mais inclusiva, e com competição interna mais institucionalizada (Quadro 2). Sua singularidade foi, em muitos aspectos, acentuada pelo estatuto de 2001, razão pela qual não se pode considerar que tenha ocorrido a “normalização” do PT (Hunter, 2007) no quadro partidário brasileiro.

Quadro 2. Inclusividade e representatividade das estruturas decisórias em perspectiva comparada

indicador	PFL/DEM	PSDB	PMDB	PT
relação executivas x diretórios	Proeminência das executivas	Proeminência das executivas	Proeminência das executivas	Proeminência das executivas
órgãos de cúpula	Conselho Nacional forte. Muitos natos, critério de senioridade e proeminência.	Conselho Nacional forte. Muitos natos, critério de senioridade e proeminência.	Conselho Nacional forte. Todos são natos, critério regional, de senioridade, de proeminência.	Não há órgão do tipo
inclusividade e representativ. na formação das executivas	Baixa (muitos natos; critério majoritário)	Baixa (muitos natos; critério majoritário)	Baixa (critério majoritário)	Média-alta (filiados elegem presidente; critério proporcional)
inclusividade e representativ. na formação dos diretórios	Baixa-média (delegados elegem em convenção; critério proporcional, com barreira de 20%)	Baixa-média (delegados elegem em convenção; critério proporcional, com barreira de 20%)	Baixa-média (delegados elegem em convenção; critério proporcional, com barreira de 20%)	Alta (filiados votam nas chapas; critério proporcional)
inclusividade das convenções e encontros nacionais e estaduais	Baixa (natos dominam a convenção)	Baixa-média (natos dominam convenção; mas elevou participação dos delegados)	Baixa (natos dominam convenção)	Alta (só participam delegados dos estados ou cidades)
possibilidade de prévias eleitorais	Baixa	Baixa-média (ampliou a possibilidade nos últimos anos)*	Baixa	Média-alta (eram obrigatórias; agora diretório pode decidir)

Fonte: Elaboração própria.

* A realização de prévias ainda é uma raridade no PSDB; no entanto, o partido utilizou o mecanismo na escolha de José Serra como seu candidato à Prefeitura de São Paulo em 2012.

A implantação do PED tornou a organização petista ainda mais inclusiva; no entanto, vale discutir se ela se tornou mais *democrática*. A implantação de mecanismos de participação direta tem sido cada vez mais usual entre os partidos contemporâneos (Scarrow e Gezgor, 2010; Hazan e Rahat, 2010). Para alguns autores, esses mecanismos podem aprofundar a democracia interna, ao aumentar a inclusividade das decisões (Whiteley e Seyd, 2002). Para outros, o empowerment dos filiados, em detrimento da base mais organizada, dos militantes e líderes intermediários, e das instâncias representativas, leva a uma democracia plebiscitária, com a quantidade afetando a qualidade da participação, e mesmo outras dimensões da democracia interna, como o accountability (Carty, 2004; Hazan e Rahat, 2006). Para Katz e Mair (2009, p. 761), a conjunção entre voto direto, erosão das fronteiras entre membros e não membros e esvaziamento dos congressos partidários aumenta a autonomia decisória das cúpulas dirigentes, especialmente em nível nacional.

Essa combinação se deu no PT: ao quebrar a espinha representativa que passava pelos encontros, a implantação das eleições diretas conferiu um tom plebiscitário à estrutura, comprometendo o accountability interno e *podendo afetar* a qualidade da participação (ponto que necessita de mais pesquisas). A votação direta e a mudança dos critérios de cálculo das delegações (com a participação no PED substituindo a filiação) conformaram um novo padrão de competição interna. A formação de “currais” de filiados por líderes e facções locais e regionais passou a constituir um ativo muito importante nas disputas internas, pois permite elevar não apenas o peso da tendência nas instâncias em disputa mas também o peso do zonal, do município etc. no encontro hierarquicamente superior – o que significa, em última instância, maximizar o espaço do grupo nas direções de todos os níveis (Ribeiro, 2010). Isso contribuiu para a disseminação de práticas (frequentemente denunciadas no interior da sigla) como filiação em massa, transporte de filiados, quitação coletiva das contribuições, ou a participação de indivíduos que nem sabem que são filiados – fenômenos que têm sido identificados em outros partidos que adotaram mecanismos de eleição direta, como alguns casos no Canadá e em Israel (Hazan e Rahat, 2006, p. 114-115). Frente a isso, é difícil concordar com a visão bucólica de que o PED teria representado um “fôlego de resistência” contra a lei de ferro da oligarquia (Meneguello

e Amaral, 2008, p. 11), fornecendo mecanismos relevantes de controle das bases sobre a liderança (Amaral, 2010, p. 158). A primeira eleição direta, em 2001, consolidou o domínio de uma minioligarquia de corte burocrático sobre a máquina petista: pela primeira vez desde os anos 1980, *todos* os cargos estratégicos da executiva nacional foram ocupados por membros de uma mesma facção – permanecendo até 2005, quando foram derrubados pelos escândalos de corrupção (Ribeiro, 2010). Mesmo tendo levado o PT à maior crise de sua história, o antigo Campo Majoritário manteve o controle da coalizão dominante do partido após as eleições diretas de 2005, 2007 e 2009, sempre elegendo o presidente petista.

As manobras dos dirigentes partidários nos últimos 15 anos evidenciam que a elite política nacional não se encontra inerte em relação ao que se passa nas agremiações. 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 foi decisiva para pavimentar o caminho do partido ao governo federal. Também no diapasão da maximização da competitividade eleitoral em estados e municípios pode ser entendida a concessão de maior autonomia às seções locais e, em menor medida, estaduais. Além da maior autonomia diretiva, a obtenção de vantagens frente às facções rivais (mobilizando, internamente, o peso político das lideranças de maior prestígio, como Lula e José Dirceu) foi claramente outra motivação por trás da implantação das eleições diretas em 2001 (Ribeiro, 2010).

Não se pode descuidar, também, do novo lugar assumido pelo PT a partir de 2003: o protagonismo no plano nacional empurrou 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 podem ser apreendidas as transformações operadas pelas cúpulas do PFL/DEM e do PSDB a partir de 2003, quando se defrontaram com um desafio ambiental inverso. 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 e o contato privilegiado com grupos de interesse. Além disso, eles sofreram com a debandada de parlamentares e lideranças regionais rumo a partidos da base do governo Lula. Frente à escassez de recursos organizativos vitais e ao declínio da força político-

-eleitoral, 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, p. 139-140). A transformação do PFL em Democratas, acompanhada pela renovação da liderança nacional da sigla (processo liderado, no entanto, por herdeiros diretos dos caciques tradicionais), aparece como símbolo máximo (e algo desesperado) desse esforço (Ribeiro, 2011).

Os achados confirmam a hipótese inicial: em grande medida, as transformações nas regras internas se deram como respostas a pressões externas (sobretudo da arena eleitoral), ou como manobras voltadas para as disputas intrapartidárias (Smith e Gauja, 2010, p. 757). 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, contemplando variáveis endógenas e exógenas. 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 do PT no quadro partidário nacional, ou a resiliência do caráter federalizado do PMDB. Em segundo lugar, há 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. Se os partidos não devem ser tomados como superatores racionais, capazes de perseguir univocamente votos, políticas ou cargos, não se podem, por outro lado, desconsiderar as estratégias e objetivos da coalizão dominante: constrangida pela estrutura decisória prévia, pelo modelo originário e pelos marcos legais externos, ela é capaz (principalmente quando coesa) de agir estrategicamente para mudar os rumos da sigla – geralmente respondendo a desafios externos (Harmel, 2002; Wolinetz, 2002). Um mosaico explicativo desse tipo pode dar conta, de modo satisfatório, das complexidades envolvidas nas transformações organizativas que ocorrem nos partidos políticos brasileiros, ajudando na revisão de alguns velhos conceitos que têm se mostrado frágeis diante de novas, e mais fartas, evidências empíricas.

Referências

- ALCÁNTARA, Manuel (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- AMARAL, Oswaldo (2010). *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009*. Tese (doutorado) em Ciência Política. Campinas: Universidade Estadual de Campinas.
- AMES, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano (2001). “A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil”. *Dados*, v. 44, n. 2, p. 291-321.
- CARTY, Kenneth (2004). “Parties as franchise systems: the stratarchical organizational imperative”. *Party Politics*, v. 10, n. 1, p. 5-24.
- DALTON, Russel & WATTENBERG, Martin (2002). *Parties without partisans: political changes in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- DESCHOUWER, Kris (2006). “Political parties as multi-level organizations”, em KATZ, Richard & CROTTY, William J. (eds.). *Handbook of party politics*. London: Sage.
- DUVERGER, Maurice (1987). *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Guanabara.
- FABRE, Elodie (2010). “Measuring party organization: the vertical dimension of the multi-level organization of state-wide parties in Spain and the UK”. *Party Politics*, v. 17, n. 3, p. 343-363.
- FERREIRA, Denise Paiva (2002). *PFL x PMDB: marchas e contramarchas (1982-2000)*. Goiânia: Alternativa.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando (2007). “Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira”, em MELO, Carlos Ranulfo & ALCÁNTARA, Manuel (orgs.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- FREIDENBERG, Flavia & LEVITSKY, Steven (2007). “Organización informal de los partidos en América Latina”. *Desarrollo Económico*, v. 46, n. 184, págs. 539-568.
- GUARNIERI, Fernando (2011). “A força dos partidos ‘fracos’”. *Dados*, v. 54, n. 1, p. 235-258.

- HARMEL, Robert (2002). "Party organizational change: competing explanations?", em LUTHER, Kurt Richard & MÜLLER-ROMMEL, Ferdinand (eds.). *Political parties in the new europe: political and analytical challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- HAZAN, Reuven Y. & RAHAT, Gideon (2006). "Candidate selection: methods and consequences", em KATZ, Richard & CROTTY, William J. (eds.). *Handbook of party politics*. London: Sage.
- _____ (2010). *Democracy within parties: candidate selection methods and their political consequences*. New York: Oxford University Press.
- HUNTER, Wendy (2007). "The normalization of an anomaly: the Workers' Party in Brazil". *World Politics*, n. 59, p. 440-475.
- KATZ, Richard & MAIR, Peter (1992). "Introduction: the cross-national study of party organizations", em KATZ, Richard & MAIR, Peter (eds.). *Party organizations: a data handbook on party organizations in western democracies, 1960-90*. London: Sage.
- _____ (2009). "The cartel party thesis: a restatement". *Perspectives on Politics*, v. 7, n. 4, p. 753-766.
- KECK, Margaret (1991). *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 & MIGUEL, Luis Felipe (orgs.) (2010). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira: perfis e tendências*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Editora da UNESP.
- LACERDA, Alan Daniel (2002). "O PT e a unidade partidária como problema". *Dados*, v. 45, n. 1, p. 39-76.
- LAMOUNIER, Bolívar (1989). *Partidos e utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. São Paulo: Loyola.
- LIMA JÚNIOR, Olavo B. de (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: Editora FGV.
- MAIR, Peter (2006). "Party system change", em KATZ, Richard & CROTTY, William J. (eds.). *Handbook of party politics*. London: Sage.

- MELO, Carlos Ranulfo (2010). “Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 13-41.
- MENEGUELLO, Rachel & AMARAL, Oswaldo (2008). “Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil”. *Occasional Paper* 02-08. Oxford: Brazilian Studies Programme.
- 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*, v. 50, n. 4, p. 757-793.
- NICOLAU, Jairo (2010). “Democracy in Brazil, 1985-2006: moving toward cartelization”, em LAWSON, Kay & LANZARO, Jorge (eds.). *Political parties and democracy*, vol.1: *The Americas*. Santa Barbara: Praeger.
- NORRIS, Pippa (2006). “Recruitment”, em KATZ, Richard & CROTTY, William J. (eds.). *Handbook of party politics*. London: Sage.
- PANEBIANCO, Angelo (1995). *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo (2003). “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. *Dados*, v. 46, n. 4, p. 735-771.
- PRAÇA, Sérgio & DINIZ, Simone (2005). *Partidos políticos: funcionam?.* São Paulo: Paulus.
- RIBEIRO, Pedro Floriano (2010). *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. São Carlos: EdUFSCar; São Paulo: FAPESP.
- _____ (2012). “Changing for victory (and government): understanding the transformation of the workers’ party via an organizational approach, 1980-2010”. Trabalho apresentado no workshop The PT from Lula to Dilma: explaining change in the Brazilian Worker’s Party. Latin American Centre, Oxford: 27 de janeiro.
- RIBEIRO, Ricardo L. M. (2011). *Decadência longe do poder: refundação e crise do PFL*. Dissertação (mestrado) em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- ROMA, Celso (2002). “A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 49, p. 71-92.

- SANTOS, Fabiano & VILAROUCA, Marcio (2008). “Political institutions and governability from FHC to Lula”, em POWER, Timothy J. & KINGSTONE, Peter (eds.). *Democratic Brazil revisited*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- SCARROW, Susan & GEZGOR, Burcu (2010). “Declining memberships, changing members? European political party members in a new era”. *Party Politics*, v. 16, n. 6, p. 823-843.
- SMITH, Rodney & GAUJA, Anika (2010). “Understanding party constitutions as responses to specific challenges”. *Party Politics*, v. 16, n. 6, p. 755-775.
- TAROUCO, Gabriela (2002). “Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal”, em PINTO, Céli Regina J. & SANTOS, André Marenco dos (orgs.). *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- _____ (2010). “Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006)”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 169-186.
- THORLAKSON, Lori (2009). “Patterns of party integration, influence and autonomy in seven federations”. *Party Politics*, v. 15, n. 2, p. 157-177.
- VAN HOUTEN, Pieter (2009). “Multi-level relations in political parties: a delegation approach”. *Party Politics*, v. 15, n. 2, p. 137-156.
- WHITELEY, Paul & SEYD, Patrick (2002). *High-intensity participation: the dynamics of party activism in Britain*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- WOLINETZ, Steven (2002). “Beyond the catch-all party: approaches to the study of parties and party organization in contemporary democracies”, em GUNTHER, Richard; MONTERO, José R. & LINZ, Juan. *Political parties: old concepts, new challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- ZUCCO, Cesar (no prelo). “Estabilidad sin raíces: la institucionalización del sistema de partidos brasileño”, em TORCAL, Mariano (org.). *Los problemas de la institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina*. Barcelona: CIDOB.

Principais documentos partidários

- Estatuto do PFL/DEM (1999). Aprovado pela Convenção Nacional de maio de 1999.
- Estatuto do PFL/DEM (2003). Aprovado pela Convenção Nacional de maio de 2003.

Estatuto do PFL/DEM (março/2007). Aprovado pela II Convenção Extraordinária de Refundação, em março de 2007.

Estatuto do PFL/DEM (dezembro/2007). Aprovado pela Convenção Nacional de dezembro de 2007.

Estatuto do PSDB (1999). Aprovado pela Convenção Nacional Extraordinária de maio de 1999.

Estatuto do PSDB (2003). Aprovado pela VII Convenção Nacional, em novembro de 2003.

Estatuto do PSDB (2007). Aprovado pela IX Convenção Nacional, em novembro de 2007.

Estatuto do PSDB (2011). Aprovado pela X Convenção Nacional, em maio de 2011.

Estatuto do PT (1995). Aprovado pelo diretório nacional em dezembro de 1995.

Estatuto do PT (2001). Aprovado pelo diretório nacional em março de 2001.

Estatuto do PT (2007). Aprovado pelo diretório nacional em outubro de 2007.

Estatuto do PMDB (1996). Aprovado pela Convenção Nacional Extraordinária de março de 1996.

Resumo

Por meio da análise de estatutos e outros documentos partidários, o trabalho compara as estruturas decisórias internas das maiores legendas do país: PMDB, PSDB, PT e PFL/DEM. Com um recorte temporal entre 1995 (ano de implantação da nova legislação partidária) e 2011, duas dimensões analíticas são mobilizadas: a) a inclusividade da estrutura decisória, que diz respeito à possibilidade de influência das bases nas decisões tomadas pelas elites partidárias; b) o nível de centralização orgânica, em termos da articulação, hierarquia e controle entre os órgãos dos distintos níveis territoriais (local, estadual e nacional). As conclusões apontam que as elites partidárias não estão inertes: elas têm atuado de modo incisivo para mudar e adaptar as organizações partidárias, principalmente devido a pressões exógenas.

Palavras-chave: partidos políticos; política brasileira; organização partidária; regulamentos partidários.

Abstract

Analyzing official party documents (rules and constitutions), the paper compares the internal decision-making structures of the four major parties in contemporary Brazil: PMDB, PSDB, PFL/DEM and PT. Covering the period 1995-2011, two analytical dimensions have

been set in motion: a) the inclusiveness of the party' decision-making organization, which concerns to the possible grassroots influence in the decisions made by party elites; b) the degree of centralization, as regards the articulation, hierarchy and control among party branches in local, state and federal levels. The findings suggest that party elites are not inert: they have been acting incisively to change and adapt party organizations, mainly due to exogenous pressures.

Keywords: political parties; Brazilian politics; party organization; party constitutions.

Recebido em 9 de junho de 2012.

Aprovado em 5 de novembro de 2012.