

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**QUEM TEM A FORÇA? AS RELAÇÕES DE PODER INTRAPARTIDÁRIAS  
EM PERSPECTIVA MULTINÍVEL**

Brina Deponete Leveguen

Orientador: Prof Dr. Pedro José Floriano Ribeiro

São Carlos – SP

2018

BRINA DEPONTE LEVEGUEN

**Quem tem a força? As relações de poder intrapartidárias em perspectiva multinível**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro

Instituição Financiadora: 01/03/2016 a 31/03/2017 CNPQ

01/04/2017 a 28/02/2018 FAPESP- CAPES (2016/22897-0)

São Carlos- SP

2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Bruna Daponte Leveguen, realizada em 05/03/2018.

Prof. Dr. Pedro José Floriano Ribeiro  
UFSCar

Profa. Dra. Simone Diniz  
UFSCar

Profa. Dra. Maria Teresa Micali Kerbauy  
UNESP

Prof. Dr. Fernando Henrique Eduardo Guarnieri  
UERJ

Dedico a dissertação a Neli, Arthur e Danilo.

## **Agradecimentos**

Agradeço ao meu orientador Pedro Floriano Ribeiro não apenas pela orientação, mas também parceria, confiança, incentivo e paciência durante esses anos de graduação e mestrado.

Aos amigos do Centro de Estudos em Partidos Políticos (CEPP-UFSCar), por toda ajuda, sugestões e apoio durante o desenvolvimento da dissertação. A todos amigos que a pós-graduação possibilitou conhecer, por compartilharem as alegrias e dificuldades dessa fase. Agradeço principalmente aos parceiros de apresentações e publicações.

A todos os professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política por contribuírem para o meu crescimento profissional.

Agradeço a professora Maria Tereza Miceli Kerbauy, por todas as sugestões na banca de qualificação e ao professor Fernando Henrique Eduardo Guarnieri por aceitar gentilmente o convite para participar da banca.

Agradeço a minha mãe Neli, ao meu irmão Arthur e ao meu noivo Danilo, por todo o amparo nessa fase, por me pouparem das estressantes tarefas do dia a dia para que eu pudesse me dedicar a conclusão da dissertação. Obrigada por todo o amor e incentivo.

Por último agradeço ao CNPQ e a Fapesp em conjunto com a Capes (2016/22897-0), pelo subsídio financeiro para a realização desta pesquisa, por meio da bolsa de mestrado.

## RESUMO

Considerando o contexto institucional e político brasileiro, o objeto de análise é a estrutura dirigente multinível partidária. O objetivo da pesquisa é analisar a dinâmica organizacional intrapartidária e os mecanismos de controle utilizados pelos dirigentes, com ênfase no uso das comissões provisórias. O recorte envolve os nove partidos com maior número de órgãos dirigentes: PMDB, PT, PFL/DEM, PSDB, PP, PDT, PSB, PR e PTB, desde o período pré-eleitoral em 2006 até o período pós-eleitoral em 2016. As hipóteses são 01- o espectro ideológico exerce uma influência no grau de centralização e autonomia dos órgãos dirigentes; 02- o desempenho eleitoral impacta na estrutura dos órgãos estaduais. A metodologia considera a análise comparada através de pesquisa documental múltipla, incluindo os estatutos partidários, as legislações partidárias e eleitorais e documentos partidários que indiquem intervenções da esfera nacional dos órgãos estaduais. O resultado encontrado é que a ideologia impacta na organização formal, principalmente nos estatutos partidários e na destituição das Comissões Provisórias. A coordenação eleitoral também se mostrou uma variável que influencia para que ocorra as intervenções, principalmente no PT e PSDB, que focam na eleição presidencial.

**Palavras-chave:** Partidos políticos, elites dirigentes, estruturas decisórias, organização interna, comissão provisória.

## **ABSTRACT**

Considering the Brazilian institutional and political context, the object of analysis is the multilevel party leadership structure. The objective of the research is to analyze intra-party organizational dynamics and control mechanisms used by leadership, with emphasis on the use of Provisional Committees. The research design involves the nine parties with the highest number of governing bodies: PMDB, PT, PFL / DEM, PSDB, PP, PDT, PSB, PR and PTB from the pre-election period in 2006 to the post-election period in 2016. The hypotheses are 1- the ideological spectrum exerts an influence on the degree of centralization and autonomy of the governing bodies; 2- the electoral performance impacts on the structure of the state organs. The methodology considers comparative analysis through multiple documentary research, including partisan statutes, party and electoral laws, and partisan documents that indicate interventions at the national level of state bodies. The result is that ideology has an impact on formal organization, especially on partisan statutes and the dismissal of Provisional Committees. Electoral coordination was also a variable that influences the occurrence of interventions, especially in the PT and PSDB, which focus on the presidential election.

**Key words:** Political parties, leadership, decision-making structures, internal organization, provisional committee.

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

### **Partidos Políticos**

ARENA- Aliança Renovadora Nacional

DEM- Democratas

MDB- Movimento Democrático Brasileiro

PDT- Partido Democrático Trabalhista

PFL- Partido da Frente Liberal

PMDB- Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP- Partido Progressista

PR- Partido da República

PSB- Partido Socialista Brasileiro

PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira

PT- Partido dos Trabalhadores

PTB- Partido Trabalhista Brasileiro

### **Órgãos partidários**

CEN- Comissão Executiva Nacional

CN- Convenção Nacional

CP- Comissão Provisória

CPE- Comissão Provisória Estadual

DE- Diretório Estadual

DN- Diretório Nacional

### **Legislação**

LOPP- Lei Orgânica dos Partidos Políticos

LPP- Lei dos Partidos Políticos

LRP- Lei da Reforma Partidária

### **Gerais**

DJE - Diário da Justiça Eletrônico

DOU- Diário Oficial da União

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

TSE- Tribunal Superior Eleitoral

## **Lista de figuras, gráficos, quadros e tabelas**

Figura 01. Modelo heurístico: determinantes da evolução organizativa dos partidos	p. 17
Figura 02. Processo de formação dos órgãos de Deliberação e Direção dos partidos brasileiros .....	p. 42
Gráfico 01. Duração dos Diretórios Estaduais que não sofreram dissolução .....	p. 61
Gráfico 02. Duração dos Diretórios Estaduais que sofreram dissolução.....	p.62
Gráfico 03. Duração das Comissões Provisórias que não sofreram destituição .....	p.62
Gráfico 04. Duração das Comissões Provisórias que sofreram destituição .....	p. 63
Gráfico 05. Distribuição dos órgãos estaduais no período de 2006-2016 .....	p. 67
Gráfico 06. Distribuição dos Diretórios Estaduais .....	p. 69
Gráfico 07. Distribuição das Comissões Provisórias Estaduais .....	p. 70
Gráfico 08. Distribuição das intervenções .....	p. 73
Gráfico 09. Ano em que ocorreram as intervenções no PMDB, PT, PSDB e PFL/DEM .....	p. 75
Gráfico 10. Ano em que ocorreram as intervenções no PDT e PSB .....	p. 76
Gráfico 11. Ano em que ocorreram as intervenções no PR, PTB e PP .....	p.77
Quadro 01. Materiais utilizados .....	p. 16
Quadro 02. Uma Tipologia de Estratégias Eleitorais em Sistemas Presidenciais com Múltiplos Níveis de Governo .....	p. 27
Quadro 03. Integração nos partidos políticos brasileiros .....	p. 53-54
Quadro 04. Autonomia nos partidos políticos brasileiros .....	p.55-56
Quadro 05. Classificação dos partidos conforme seu grau de desenvolvimento organizacional .....	p. 64
Quadro 06. Eleição de 2014 e organização estadual no PTB .....	p. 67

Quadro 07. Uma nova classificação dos partidos conforme seu grau de desenvolvimento organizacional .....	p. 71
Quadro 08. Hierarquia, estratarquia e federação dos partidos políticos brasileiros ..	p. 82
Tabela 01. Três modelos de organização partidária .....	p. 30
Tabela 02. Codificação sobre a organização vertical no Brasil .....	p. 58
Tabela 03. Composição e duração dos órgãos estaduais .....	p. 60-61
Tabela 04. Número de Diretórios Estaduais e Comissões Provisórias Estaduais .....	p. 64
Tabela 05. Distribuição dos Diretórios Estaduais em relação a intervenção .....	p. 68
Tabela 06. Distribuição das Comissões Provisórias Estaduais em relação a intervenção .....	p.69
Tabela 07. Número de estados que sofreram intervenções .....	p. 70
Tabela 08. Distribuição das intervenções oligárquicas e não-oligárquicas .....	p. 78

## Sumário

APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO .....	12
INTRODUÇÃO .....	13
01. FEDERALISMO E PARTIDOS MULTINÍVEIS .....	18
Introdução .....	18
1.1 Características gerais do federalismo .....	19
1.2 Partidos multinível .....	22
02. A ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA .....	31
Introdução .....	31
2.1 Modelos clássicos de organização partidária .....	32
2.2 Modelos de organização brasileira .....	39
2.3 Party Law e organização partidária .....	43
03. OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS: DIRETÓRIOS E COMISSÕES PROVISÓRIAS.....	49
Introdução .....	49
3.1 Os estatutos partidários .....	50
3.2 A duração dos órgãos estaduais .....	57
3.3 Uma análise interpartidária da organização interna .....	62
3.4 As intervenções .....	69
Conclusão.....	77
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	79
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	82

## APRESENTAÇÃO DA DISSERTAÇÃO

### Desenvolvimento do trabalho e organização do texto

A dissertação tem como objetivo principal analisar a dinâmica organizacional intrapartidária, ou seja, entre o nível nacional e o estadual, por meio dos mecanismos utilizados pelos dirigentes, com ênfase no uso das Comissões Provisórias. Dessa forma, compreender o processo de intervenção da cúpula nos órgãos partidários inferiores (“top-down”). Para tanto, a dissertação está organizada em introdução, três seções e considerações finais.

A seção 01, intitulada “*Federalismo e partidos multiníveis*”, procura realizar uma revisão bibliográfica sobre o federalismo, principalmente o federalismo brasileiro. Os partidos políticos replicam essa estrutura, com órgãos no nível municipal, estadual e nacional. A seção demonstra algumas variáveis que podem impactar na forma como os órgãos dirigentes interagem entre si.

A segunda seção, “*A organização partidária*”, analisa os modelos de organização partidária, retomando a teoria organizacional europeia sobre partidos políticos. A partir dessa análise, a seção explica a forma como os partidos políticos brasileiros são organizados, considerando a *party law* e como ela estrutura e reage a organização.

A seção 03, “*Os partidos políticos brasileiros: diretórios e comissões provisórias*”, avalia os dados encontrados referentes a interação entre as elites nacionais e estaduais dos nove partidos do recorte, a fim de verificar a validade das hipóteses a partir de duas variáveis independentes, a ideologia e a disputa eleitoral. Primeiramente são analisadas as regras formais segundo os estatutos partidários. A partir da norma, é feito um panorama em relação a duração dos órgãos estaduais, realizando uma comparação entre as diversas formas de estruturação entre Diretórios Estaduais e Comissões Provisórias estaduais, principalmente quando ocorre intervenção da cúpula nacional que inativa o órgão.

A última parte, nas considerações finais, será feita uma classificação dos partidos dentro das novas abordagens, apresentando a validação ou não das hipóteses. A partir dos resultados, elaborar uma tipologia sobre os partidos brasileiros, classificando-os em hierarquia, estratarquia e federação, segundo a forma pela qual os dirigentes estruturam a organização partidária, de forma a manter o equilíbrio organizacional entre os interesses estaduais e o nacional.

## INTRODUÇÃO

A partir do panorama apresentado, a dissertação se propõe a avaliar como os partidos brasileiros se organizam internamente, principalmente no uso das intervenções nos órgãos dirigentes, com ênfase nas Comissões Provisórias. Dessa forma, o recorte engloba os nove partidos com o maior número de órgãos dirigentes e representação na Câmara dos Deputados: PMDB, PT, PSDB, PFL/DEM, PP, PDT, PSB, PR e PTB. Essa gama de partidos possibilita comparações em relação ao perfil ideológico e as diferentes proporções em relação ao número de Diretórios e Comissões Provisórias. O recorte temporal procura englobar as três últimas eleições nacionais e estaduais, nos anos de 2006, 2010 e 2014, analisando os impactos pré-eleitorais e pós-eleitorais. Portanto, inicia o recorte a partir da composição estadual eleita que estava vigente em 2006 até a composição eleita com vigência em 2016<sup>1</sup>.

O PR foi escolhido para englobar o recorte partidário da dissertação por dois motivos. O primeiro foi para demonstrar como a *party law* interfere na organização partidária. A LPP n° 9096 de 1995<sup>2</sup> instituiu a cláusula de barreira de 05% dos votos válidos. A cláusula teria início em 2006, ano no qual o Partido Liberal se funde com o Partido da Reedificação da Ordem Nacional, dando origem ao Partido da República. Mesmo o Supremo Tribunal Federal alegando a inconstitucionalidade da norma, os partidos mantiveram o pedido de unificação. O registro definitivo do partido é de 19 de dezembro de 2006, portanto o PR não participou da disputa eleitoral que ocorreu em outubro. Mesmo não atendendo todos os pré-requisitos do recorte temporal, o segundo motivo pela inclusão do PR é que apesar de ser uma organização recente, o partido foi o 6° maior na eleição de 2010<sup>3</sup> e o 8° na de 2014.

A opção por esse recorte partidário deriva de Bolleyer (2011). A autora alega que na literatura mundial existem poucos estudos organizacionais sobre os novos partidos, fundados após 1978, num contexto internacional de declínio de filiação e aumento da volatilidade. Também demonstra que a maioria das pesquisas sobre partidos políticos não utiliza uma metodologia de análise comparada entre partidos em lados opostos no espectro ideológico.

---

<sup>1</sup> É preciso que a composição esteja vigente em 2006 e 2016, no entanto, ela pode ter se iniciado antes de 2006 e a última finalizada após 2016, o que acontece em diversos casos que o órgão perdura até 2017.

<sup>2</sup> Art. 13. Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles.

<sup>3</sup> Em 2010 o partido elegeu 41 deputados e em 2014 elegeu 34 deputados.

Sobre o recorte temporal, a autora fala que é preciso considerar partidos que participaram de três eleições nacionais consecutivas e estiveram no parlamento nas duas últimas legislaturas. Esses partidos representam estruturas que foram capazes de lidar com as pressões da concorrência democrática e conseguiram manter um equilíbrio organizacional razoável a ponto de ser possível compreender uma tipologia de modelos de partidos políticos. (BOLLEYER, 2011). No caso brasileiro, são partidos que participaram das eleições nacionais e estaduais de 2006, 2010 e 2014<sup>4</sup>.

A abordagem teórica escolhida foi a teoria organizacional, pois resulta em uma interpretação do partido como uma organização que busca antes de tudo a sua sobrevivência e continuidade, portanto os agentes procuram maximizar os benefícios e diminuir os custos por meio de escolhas estratégicas.

O objetivo principal da dissertação é analisar a dinâmica organizacional intrapartidária e os mecanismos de controle utilizados pelos dirigentes, com ênfase no uso das comissões provisórias. Este objetivo está apoiado nos seguintes objetivos específicos:

- 1) analisar os estatutos partidários, com o intento de compreender as regras formais referentes a organização multinível pelas quais os partidos se estruturam.
- 2) avaliar outros documentos pertinentes a pesquisa, como os disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral, para investigar quais e como as intervenções são realizadas pelos dirigentes nacionais nos órgãos estaduais.
- 3) complementar a análise realizada por Ribeiro e Fabre (2016), considerando os nove partidos elencados.
- 4) traçar o perfil dos partidos políticos brasileiros a partir das classificações em partidos hierárquicos, estratarquias e federação (BOLLEYER, 2011)

As hipóteses são:

*01- O espectro ideológico exerce uma influência no grau de centralização e autonomia dos órgãos dirigentes.*

A hipótese é baseada nos resultados encontrados por Thorlakson (2009 e 2011) e Bolleyer (2011), ao analisarem partidos socialistas, de centro e de direita na Europa e encontrarem como resultado que partidos socialistas e socialdemocratas possuem uma combinação de alta integração e baixa autonomia, enquanto que partidos conservadores

---

<sup>4</sup> Também disputando as eleições municipais de 2008, 2012 e 2016, embora elas não sejam analisadas na dissertação.

tendem a ser menos integrados. Esses resultados podem ser derivados da abordagem organizacional que considera o “modelo originário” e a forma como o partido se estrutura e desenvolve. Duverger (1970) e Panebianco (2005) utilizam diversas variáveis, tais como a origem interna ou externa ao parlamento e a estruturação territorial, por penetração ou difusão para explicar o porquê de os partidos de esquerda europeus serem mais centralizados.

A classificação ideológica foi feita a partir do trabalho de Krause e Godoi (2009). A opção por essa classificação é pelo fato dos autores também abordarem o nível estadual, quando analisam as coligações eleitorais. Os autores classificam como sendo de direita o PFL/DEM, o PP, o PR e o PTB. Os partidos de centro são o PMDB e PSDB e como partidos de esquerda o PT, PDT e PSB.

*02- A escolha que o partido faz ao participar das eleições e o posterior desempenho eleitoral impacta na estrutura dos órgãos estaduais.*

A hipótese é baseada na escolha que o partido faz para participar das eleições. Segundo Borges (2015), partidos que possuem a estratégia de *presidencialização* tendem a ter os níveis estaduais com menor autonomia, realizando mais intervenções do que os partidos que optam pela estratégia de *provincialização*. O desempenho eleitoral também influencia, pois segundo a teoria clássica organizacional a derrota eleitoral seria uma pressão ambiental que atua como catalizador de uma crise organizativa. Se a coalizão dominante não consegue superar esse momento, é possível que ocorra uma substituição dos dirigentes. Em contrapartida, se o partido tem um sucesso eleitoral no nível estadual, ele teria maior autonomia e sofreria menos sanções. Segundo Panebianco (2005), a partir da pressão do ambiente externo, a próxima fase seria de “substituição do grupo dirigente, na desagregação da antiga coalizão dominante, desacreditada em razão da sua incapacidade de superar a crise e a formação de novas alianças” (PANEBIANCO, 2005, p. 476). Harmel e Janda (1994) também demonstram como choques externos a organização partidária, tais como a derrota eleitoral, geram mais estímulos para mudanças partidárias. Para os autores a mudança partidária é resultado da mudança na liderança, da coalizão dominante, combinada com estímulos externos.

A pesquisa utilizará métodos qualitativos como ferramenta para a coleta e análise dos dados<sup>5</sup>. A escolha por esse método deriva do fato de ele ser o mais adequado para o objetivo proposto. Segundo Richardson

“os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação entre certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos” (RICHARDSON, 1999, p.80).

Dessa forma, o método escolhido de acordo com os objetivos e hipóteses apresentados é a pesquisa documental com análise histórica, para compreensão detalhada dos significados e características, utilizando categorias elencadas pela literatura, adaptadas ao caso brasileiro, e se necessário, a criação de novas categorias (Richardson, 1999). Portanto, os dados se baseiam em documentos disponíveis no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no Diário Oficial da União (DOU), e no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) para avaliar as legislações partidárias e eleitorais e documentos partidários que indiquem intervenções da esfera nacional dos órgãos estaduais.

Quadros 01. Materiais utilizados

Material	Finalidade
Estatutos partidários	Compreender as regras formais referentes a organização multinível
TSE	Obter informações sobre os partidos e a organização partidária
DOU	Obter informações sobre as intervenções
Livros e artigos	Entender como o tema está sendo analisado pela literatura

Fonte: elaboração própria.

<sup>5</sup> Na análise dos estatutos será realizada uma metodologia quantitativa.

Além desses documentos, os estatutos partidários serão utilizados para entender as leis próprias de cada partido que regem os mecanismos de intervenção. Também utilizará os dados sobre eleições no período, a fim de analisar a segunda hipótese.

Com isso, a metodologia utilizada será a análise comparada através da pesquisa documental múltipla. A partir da metodologia descrita acima, os resultados encontrados serão analisados por meio de uma abordagem longitudinal, como forma de descrever o desenvolvimento de um acontecimento ao longo do recorte temporal estabelecido.

Segundo Ribeiro (2010) para compreender as mudanças organizacionais é preciso analisar o ambiente externo, o modelo originário e as estratégias da coalizão dominante, conforme a figura abaixo:

Figura 01. Modelo heurístico: determinantes da evolução organizativa dos partidos



Fonte: Ribeiro 2010, p. 53.

Os resultados serão analisados por meio de uma comparação entre o modelo teórico internacional e os dados obtidos, buscando estabelecer uma tipologia organizacional para os partidos brasileiros. Espera-se constatar na pesquisa os mecanismos através dos quais os dirigentes estruturam a organização partidária, de forma a manter o equilíbrio organizacional entre os interesses estaduais e nacional. Com isso, elaborar uma tipologia sobre os partidos brasileiros, classificando-os em hierarquia, estratarquia e federação. Dessa forma, contribuir para a pesquisa brasileira sobre organização partidária, democracia interna e elites dirigentes.

## 01. FEDERALISMO E PARTIDOS MULTINÍVEIS

### Introdução

O Estado pode se organizar administrativamente de duas maneiras. A primeira é o Estado unitário, caracterizado por ter um governo central eleito enquanto as instâncias locais são delegadas. Já o Estado organizado de maneira federativa, possui uma estrutura verticalizada, com pelo menos duas formas administrativas sobre a mesma população e território, por exemplo, o governo central e o dos estados.

Duverger (1970), faz uma distinção entre a centralização e descentralização, estabelecendo algumas características em cada uma delas. O *centralismo* pode ser distinguido em duas formas: a *autocrática* e a *democrática*. A maneira autocrática faz com que prevaleça a decisão da autoridade superior, sem que seja considerada a opinião dos órgãos locais. Ao contrário, o centralismo democrático considera essas opiniões antes de decidir, mas uma vez que a decisão seja tomada existe um rigor em fazê-la se cumprir.

O autor define quatro formas de *descentralização*, são elas a *local*, *ideológica*, *social* e *federal*. A descentralização local significa que os dirigentes locais têm grandes poderes, sem que o centro exerça influência nas decisões tomadas no nível, podendo resultar no “localismo”, ou seja, o partido se estrutura sobre as questões locais, deixando de lado as nacionais. Já a descentralização ideológica significa promover autonomia para as diversas tendências e facções dentro de cada partido, possibilitando que todas façam parte dos órgãos dirigentes, por exemplo. O extremo da descentralização ideológica seria a cisão. (DUVERGER, 1970)

A descentralização social significa organizar com independência dentro de cada partido as diversas classes econômicas. Esse tipo de descentralização era muito comum aos partidos indiretos católicos no contexto europeu do começo do século XX. A descentralização federal é o reflexo da organização administrativa do Estado. Para identificar como o partido se organiza não é possível avaliar apenas pelos documentos formais, como os estatutos partidários, pois na teoria o partido se declara como descentralizado, mas na prática não é (DUVERGER, 1970).

O Brasil é uma República Federativa, formada pela União, 26 Estados Federados, 01 Distrito Federal e 5565 municípios<sup>6</sup>. Apesar dos partidos políticos brasileiros também se organizarem de forma federalizada, é proibido que um partido seja

---

<sup>6</sup> Artigo 01 da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgado em 05 de outubro de 1988 e IBGE 2010.

exclusivamente regional, sendo obrigatório, para registro permanente, a estruturação em no mínimo 09 estados<sup>7</sup>.

Nesta seção, procura-se analisar a forma pela qual os partidos políticos brasileiros se organizam de acordo com o sistema federativo. Na primeira parte, serão abordadas as características gerais do federalismo e as particularidades do federalismo brasileiro. Na segunda parte, a dissertação analisa o que são os partidos multiníveis, quais os custos e benefícios dessa forma de organização, ressaltando a distinção analítica escolhida pela pesquisa em estudar a organização interna partidária e não os subsistemas partidários.

### **1.1 Características gerais do federalismo**

O federalismo é um modelo de organização que possibilita aos cidadãos demonstrarem suas preferências nos múltiplos níveis de governo, cada qual com seu funcionamento semiautônomo, sendo que as regiões apresentam particularidades em relação a características do eleitorado, trajetória dos partidos, competição local e disponibilidade de recursos, tanto materiais, como de poder. Além disso, faculta múltiplos arranjos entre elites, com diversas coalizões dentro do sistema político que impactam no âmbito nacional. O conflito partidário é maior quando encontra incentivos estruturais para o comportamento divergente das elites na busca pelo controle político. O federalismo possibilitaria maiores possibilidades para partidos menores, que não conseguem disputar competitivamente no nível federal.

Segundo Souza (2005), o federalismo possui duas dimensões principais, são elas o desenho constitucional e a divisão territorial de poder governamental. Quando o regime se organiza principalmente em termos de divisão de autoridade, o nível nacional e o estadual tem bem definidos as funções que cada um opera em cada setor, resultando em atuações semiautônomas. Essa forma seria o federalismo jurisdicional incentiva as elites a explorar conflitos regionais. Esse modelo pode ser considerado um *federalismo dual ou competitivo*, no qual o governo federal e o estadual possuem competência legislativa e executiva exclusiva em áreas separadas. Nesse caso, espera-se que produza partidos em que cada nível tenha uma área de atuação bem delimitada. (CHANDLER e CHANDLER, 1987; CARTY, 2004; SOUZA, 2005; RIBEIRO e FABRE, 2016).

---

<sup>7</sup> Artigo 17 da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgado em 05 de outubro de 1988.

Já a outra forma de federalismo, não se define pela divisão de autoridade, mas sim pela divisão de trabalho, sendo cada um dos níveis é responsável por uma etapa na realização. Isso evita que reproduza uma duplicidade em ambos os níveis de governo. O federalismo funcional, também nominado *federalismo cooperativo*, assume um alto grau de independência na cooperação e tende a gerar padrões estáveis de interação e barganha. O federalismo funcional facilita a integração e coordenação, no qual as esferas de governo cooperam na atuação. Nesse contexto, os partidos possuem uma maior integração entre os níveis, com a direção nacional envolvida nas seções regionais, ao mesmo tempo em que as lideranças regionais também participam das decisões e composições do órgão central. (CHANDLER e CHANDLER, 1987; CARTY, 2004; SOUZA, 2005; RIBEIRO e FABRE, 2016).

Para Ribeiro e Fabre (2016), três dimensões do federalismo podem impactar a organização partidária. A primeira forma é se o federalismo é dual ou cooperativo, ou seja, a maneira pela qual as funções executivas e legislativas são divididas nos níveis. A segunda é em relação a centralização/descentralização, se referindo ao alcance das competências dos níveis regionais. Se o partido se organiza semelhante a organização do Estado, ele tende a ser mais descentralizado conforme o nível de descentralização da federação. E a terceira é referente a simetria ou assimetria entre as estruturas federais, ou seja, as diferenças entre as diversas regiões da federação.

No Brasil todos os partidos são multiníveis, pois precisam se organizar nos três níveis do sistema federativo, o nacional, estadual e municipal, para ser possível (mas não obrigatório) atuar na disputa eleitoral nesses níveis institucionais. Algumas características do sistema político, eleitoral e partidário do Brasil são fundamentais para compreender o contexto no qual os partidos se estruturam. Na constituição de 1988, o país tem um sistema presidencialista aliado ao federalismo e a separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sendo que a Suprema Corte tem um grande poder de revisão das ações do legislativo e executivo. O Presidente também detém prerrogativa exclusiva de iniciar legislação em diversas áreas, apesar de existir um sistema de contrapeso complexo.

Na Constituição de 1988, os constituintes optaram pelo federalismo cooperativo, compartilhando a divisão institucional das políticas, orçamento e autoridade entre os entes federativos. Na prática, porém, o federalismo no Brasil tende a ser competitivo, pois não possui canais institucionais para intermediar os interesses e negociar os conflitos, tanto vertical (relação nacional-estadual), como horizontal (entre os estados). Os estados e municípios ainda dependem do repasse de recursos financeiros da União. Segundo Souza

(2005) o federalismo cooperativo que a constituição de 1988 prega, não é exercido na prática, derivado de duas motivações principais,

“a primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo” (SOUZA, 2005, p.112).

Em relação a centralização/descentralização, o federalismo brasileiro é um sistema complexo, pois ao mesmo tempo que políticas públicas federais são impostas aos estados e municípios, sendo que estes possuem poucas competências constitucionais exclusivas, os estados e municípios tendem a ter autonomia administrativa considerável. Pela constituição, todos os estados possuem as mesmas competências e poderes, por isso o Brasil adotou um federalismo simétrico, mesmo que seja uma federação assimétrica. (SOUZA, 2005; RIBEIRO e FABRE, 2016)

O país se organiza por meio de um sistema bicameral a nível federal. O sistema eleitoral mescla características majoritárias nas eleições para o Executivo e o Senado, enquanto que para o legislativo é adotada a representação proporcional de lista aberta, cujo efeito é o aumento no número de partidos, fragmentando o número de atores com poderes de veto. (NICOLAU E SCHMITT, 1995; GUARNIERI, 2009; BRAGA, 2010; RIBEIRO E FABRE, 2016)

Dessa forma, para Ribeiro e Fabre (2016), o Brasil seria um estudo de caso interessante, pois é uma democracia recente, se comparada com países europeus, com um sistema presidencialista combinada com o federalismo competitivo, mas tendo estados com muitos poderes, principalmente os governadores, que possuem uma base eleitoral poderosa. Esses fatores, aliados a fragmentação partidária, que exige uma construção de coalizão entre os vários níveis, explicam o padrão de integração vertical dos partidos políticos. No caso brasileiro, ocorrem incentivos contraditórios, pois a legislação partidária e eleitoral fazem com que a seleção de candidatos ocorra principalmente nos estados, fortalecendo as elites regionais, o que contribuiria para a descentralização. No entanto, o fundo partidário distribuído para a direção nacional, a simultaneidade das eleições, a necessidade de construir coalizões, e a possibilidade de intervenção nos órgãos inferiores contribuem para a centralização.

De acordo com Desposato (2004), o federalismo diminui a coesão partidária. Um potencial custo do federalismo é o excesso de descentralização que pode enfraquecer

a elite nacional partidária de formar coalizões para solucionar questões nacionais. O federalismo criaria novos conflitos na competição entre governo regionais e entre o governo estadual e o nacional pela disputa por recursos e poder. Da mesma forma, os legisladores, geralmente eleitos por estados, precisam lidar com a disputa entre políticas nacionais e interesses locais, pois ao mesmo tempo que são agentes cruciais para a formulação de políticas nacionais, eles são eleitos por estados, e precisam atender os interesses locais em busca de maiores ganhos. O federalismo inclui três pontos de agência nos estados e dois no nível nacional. A nível estadual, considera-se o Executivo estadual, ou seja, os governadores. Essas figuras são importantes pois possuem acesso ao orçamento e a incentivos seletivos, incluindo nomeações aos cargos, que podem premiar ou punir os legisladores. Além disso, tem a organização partidária a nível estadual, que controla a nomeação para candidatos a deputado estadual, deputado federal, senadores e governadores. O terceiro agente estadual pode ser considerado mais amplo, que incluem as elites políticas e econômicas, políticos locais, grupos de interesse e eleitores.

No nível nacional, é preciso considerar a organização partidária, principalmente seus líderes e o Executivo nacional. O presidente no Brasil seria uma figura extremamente poderosa em face aos legisladores, pois tem autoridade para propor exclusivamente a legislação em certas áreas, mas principalmente pelo poder de veto e pelo controle que ele possui sobre nomeações a cargos (DESPOSATO, 2004).

## 1.2 Partidos multinível

A partir do debate sobre o federalismo, com ênfase no federalismo brasileiro, a dissertação se propõe a analisar a forma pela qual os partidos se organizam no nível nacional e nos estados, focando principalmente na interação entre essas duas instâncias. No entanto, antes de iniciar a análise do objeto, é preciso fazer uma distinção em relação ao termo *multinível*. O objetivo do trabalho é analisar a organização interna partidária no nível nacional e estadual<sup>8</sup>.

A Constituição Federal de 1988 não permite que exista partidos apenas regionais, tornando obrigatório a todos os partidos políticos uma organização de caráter nacional. Segundo o artigo 07, da Lei nº 9096 de 1995,

“§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no *período de dois anos*, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente

---

<sup>8</sup> O Brasil é o único país no qual os municípios também são entes federativos.

a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles” (Lei nº 9096/95).

Quando a dissertação utiliza a nomenclatura *multinível*, tem como pressuposto partidos cuja *estrutura dirigente interna* esteja presente em mais que um nível. No caso brasileiro, todos os partidos precisam ter um número mínimo, que varia de acordo com o partido, de órgãos no nível municipal, estadual e nacional. O recorte da pesquisa considera apenas a interação entre o nível nacional e estadual. Segundo Thorlakson (2011) para o partido ser multinível

“includes the way state and federal organizations are structurally integrated, the extent to which resources and services are shared through these linkages and the extent to which the levels of party are considered to be the same party with shared goals and interests” (THORLAKSON, 2011, p. 714).

Existe uma outra linha de pesquisa que considera partidos multiníveis aqueles que competem eleitoralmente nos diversos níveis, e que a disputa partidária conforma subsistemas partidários. Esse subsistema partidário seria a forma pela qual as elites locais se coligam e lançam candidatos, o que pode variar em diversos graus em relação a competição a nível nacional.

Lima Júnior (1983), analisando os partidos políticos de 1945 a 1964, demonstra a importância de contextualizar os partidos nos estados, pois o posicionamento pode variar em relação ao nacional, evidenciando uma racionalidade política contextual. Essa variação pode ocorrer tanto em relação ao tempo, como ao espaço ou ao nível analisado. Por isso, é preciso fazer uma separação do sistema partidário nacional e do sistema partidário estadual, principalmente em relação ao posicionamento ideológico. Dessa forma, os partidos poderiam se relacionar como um sistema bipartidário em um estado, mas em outra região seria um sistema multipartidário moderadamente ou altamente fragmentado. Outros trabalhos, como Krause e Godoi (2009) analisam o nível estadual e Kerbauy (2010) e Kerbauy e Dias (2017) analisam o nível municipal. No entanto, a dissertação não debaterá sobre os subsistemas partidários pois o foco da análise multinível é a organização interna dos partidos políticos.

Antes de analisar a organização partidária em si, é preciso compreender algumas variáveis que impactam na estruturação e nos jogos de forças internas nos partidos

multiníveis. A primeira delas é a instituição formal, ou seja, a forma pela qual os partidos se organizam e a sua penetração territorial. Neste caso é preciso examinar a trajetória do partido e como ele se consolidou ao longo do tempo no território, a partir da forma como o federalismo se estrutura (DESCHOUWER, 2006).

A segunda se refere as regras e ciclos eleitorais. Para o autor, as regras e os ciclos eleitorais podem ter uma grande consequência para a organização. É possível que no calendário eleitoral exista a simultaneidade vertical, ou seja, as eleições dos dois níveis acontecerem no mesmo dia, e/ou a simultaneidade horizontal, com as eleições ocorrendo em todos os estados. Ambas as ocorrências podem reduzir a autonomia do nível regional, pois o partido vai querer organizar as eleições de acordo com o interesse nacional. Já a desconexão eleitoral oferece maior liberdade de ação aos órgãos regionais. Em sistemas multiníveis, os partidos possuem três escolhas sobre participar das eleições. A primeira é concorrendo apenas no nível estadual, a segunda é competindo apenas no nível federal e a terceira é disputando em ambos os níveis (DESCHOUWER, 2006).

A terceira influência na organização partidária é a heterogeneidade social, visto que afeta a divisão assimétrica das competências entre as diversas regiões. O partido, precisa acomodar as diferenças territoriais e agregar todos os objetivos dos estados com o programa nacional, de maneira com que todos consigam transmitir a imagem partidária (DESCHOUWER, 2006).

A disputa em ambos os níveis pode resultar em tensão entre a cúpula nacional e as elites estaduais. Os líderes regionais podem querer adaptar o programa a realidade e aos interesses do estado, enfatizando questões regionais, enquanto que os dirigentes nacionais preferem manter a homogeneidade programática do partido (FABRE, 2010). Estados maiores, mais ricos ou com mais ganhos de acordo com a particularidade de cada partido, pode possuir uma autonomia e independência que não é partilhado pelos órgãos nos estados menores (CARTY, 2004).

Analisando o caso brasileiro, Melo (2010) explica o impacto dos ciclos eleitorais para a organização partidária e a escolha feita pelos líderes na conexão entre as disputas estaduais e a disputa nacional<sup>9</sup>. O autor utiliza o termo “aninhado” para se referir ao fato de que a votação para o cargo no Executivo e legislativo federal e estaduais ocorre no

---

<sup>9</sup> É importante ressaltar que o Brasil possui dois ciclos eleitorais. O primeiro é referente as eleições para presidente (e vice-presidente), governador (e vice-governador), senador, deputado federal e deputado estadual. O segundo ciclo se refere as eleições municipais para prefeito e vereador. Apesar do foco da dissertação ser o nível nacional e estadual, o ciclo eleitoral municipal também exerce e sofre um impacto.

mesmo momento, ou seja, o eleitor no dia da votação escolhe os candidatos a presidente, governador, senador, deputado federal e deputado estadual. A partir de 1994, a variável organização federativa exerce influência no sistema partidário “a competição eleitoral passou a apresentar maior variação de um estado para outro, e a composição do sistema partidário no Congresso passou a refletir o somatório do resultado das distintas competições estaduais” (MELO, 2010, p. 17).

Com o “aninhamento” das eleições nacionais e estaduais, a decisão tomada em uma arena influencia a outra, portanto, os atores precisam escolher como se posicionar, ou seja, de que forma poderia coordenar suas ações para ter o maior benefício e o menor custo. Além disso, as decisões feitas em uma eleição podem influenciar as próximas eleições, inclusive as municipais. Como os dirigentes podem escolher entre diversas estratégias de coordenação eleitoral, a decisão que teria maior custo seria a de lançar candidato, seja próprio, coligando-se ou não participando da disputa aos cargos do Executivo e focar a estratégia para a disputa legislativa. Dessa maneira, conforme o estabelecimento dos atores na arena presidencial, os demais atores formam suas estratégias, podendo priorizar as eleições majoritárias para os estados ou chapas competitivas para o legislativo.

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

“a combinação entre o sistema eleitoral, o federalismo e o caráter aninhado das eleições tende a contribuir para manter o alto nível de fragmentação do sistema, o que além de propiciar uma oferta excessiva e de difícil compreensão para o eleitorado, permite o ingresso de um elevado número de atores com poder de veto no processo decisório” (MELO, 2010, p. 38).

Para Guarnieri (2009) o sistema eleitoral é uma variável importante na decisão de lançar ou não candidatos, pois ele define o custo envolvido, principalmente por delimitar qual seria a quantidade mínima de votos para obter uma cadeira, de forma que esse custo acaba sendo inversamente proporcional à magnitude do distrito. A legislação partidária e eleitoral considera o processo de escolha dos candidatos como uma questão interna ao partido, com isso os dirigentes possuem o controle sobre o processo, definindo

quem pode participar e de que forma, inclusive podendo julgar os casos que não possuem uma regra clara no estatuto.

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

“partidos descentralizados podem lançar candidatos sem chance por conta da maneira como as decisões são tomadas no seu interior. Quanto mais proporcionais as regras de tomada de decisão, isto é, quanto mais equilibradas forem as forças nas disputas intra-partidárias mais incertos serão os resultados destas disputas, sendo que resultados sub-ótimos têm a mesma probabilidade que resultados ótimos” (GUARNIERI, 2009, p. 117).

Borges (2015) faz a distinção entre quatro tipos de estratégias subnacionais. A *presidencialização* possui estratégias eleitorais verticalizadas com partidos que são competitivos na eleição presidencial e fazem estratégias para manter os estados alinhados aos objetivos nacionais. A segunda é a *presidencialização regional*, na qual um partido mais regionalizado disputa a presidência para manter a base regional. Ambas as estratégias têm como foco serem competitivas na eleição presidencial, diminuindo a autonomia regional dos partidos. As outras duas estratégias se diferenciam por focarem nas eleições estaduais, com ampla autonomia para os órgãos estaduais. A *provincialização regional* busca manter as bases eleitorais do partido, sem participar da eleição nacional diretamente. Já a *provincialização nacional* procura expandir as bases do partido, lançando candidaturas competitivas para governador no maior número de estados possíveis.

Quadro 02. Uma Tipologia de Estratégias Eleitorais em Sistemas Presidenciais com Múltiplos Níveis de Governo

Nacionalização Vertical	Nacionalização Horizontal	
	Baixa	Alta
Alta	Presidencialização regional	Presidencialização
Baixa	Provincialização	Provincialização nacional

Fonte: Borges, 2015, p. 661.

Depois de analisadas as características do sistema administrativo e eleitoral, a dissertação analisará a organização interna e como o federalismo pode impactar para a maior ou menor integração e autonomia.

A fim de entender melhor a mudança organizacional, é preciso entender os atores partidários que podem atuar nela. Harmel e Janda (1994) consideram cinco tipos de agentes: líderes nacionais; líderes regionais; ativistas; membros; e eleitores. Outros autores procuram analisar como esses agentes se relacionam. O foco da dissertação é entender a relação entre líderes nacionais e líderes regionais.

A estrutura dirigente interna pode ser analisada a partir de três indicadores elaborados por Thorlakson (2009). O primeiro deles é a *integração vertical*, pode ser mensurado a partir da forma como as estruturas partilham um modelo de gestão, identidade, valores e objetivos em comum entre os níveis organizacionais. A integração vertical demonstraria as articulações e a força dos vínculos da organização, além das estratégias formais e informais na relação entre o órgão nacional e as seções estaduais. A partir das ligações organizacionais, dos vínculos de cooperação, considerando também a divisão de recursos e serviços e da presença de objetivos e interesses em comum entre todos os níveis do partido. Os estatutos partidários são uma fonte de análise da integração, pois determinam quais são as regras de formação e intervenção nesses níveis (THORLAKSON, 2011).

O segundo indicador seria a *influência*, a maneira pela qual os órgãos inferiores conseguem exprimir suas opiniões e exercer controle no órgão hierarquicamente superior, ou seja, como os órgãos estaduais conseguem ser representados no Diretório Nacional (DN) e na Comissão Executiva Nacional (CEN). A influência se mostra maior quando, por exemplo, o nível estadual tem vagas asseguradas de representação no nível nacional. Um alto grau de influência estadual nos órgãos nacionais pode significar uma estrutura confederada (THORLAKSON, 2009).

O terceiro indicador é a *autonomia*, medida pela forma como as relações resultam em controle ou não sobre o outro nível, ou seja, o grau de liberdade que um nível tem de conduzir seus próprios assuntos sem a interferência do órgão superior. A autonomia é menor quando o órgão federal exerce muito poder de veto, seja nas questões internas ou como forma de disciplina e intervenção (THORLAKSON, 2009). Um nível de autonomia, mesmo que mínimo, é necessário, pois os órgãos estaduais possuem a expertise necessária para compreender como maximizar os votos na região. A atuação do partido na arena eleitoral e o resultado obtido podem interferir na autonomia e influência. Segundo Van Houten (2009), é a vitória eleitoral no nível estadual, atrelada a um longo período de derrota no nível federal pode criar um incentivo para os órgãos estaduais aumentarem sua autonomia, já que eles possuem mais acesso a recursos, tais como verba e cargos. Além disso, no nível estadual o partido pode ser ativo em uma região apenas ou participar em eleições em todo o território nacional.

Dessa forma, é preciso além de controlar a relação vertical entre nacional e estadual, coordenar as relações horizontais entre os órgãos estaduais, uma vez que cada estado pode ter um nível diferente de autonomia e liberdade de decisões. Líderes regionais fortes legitimados nos resultados favoráveis das eleições estaduais podem ter maior autonomia e exercer maior influência nos órgãos dirigentes nacionais (DESCHOUWER, 2006).

Para Van Houten (2009) quando a elite dirigente nacional permite as seções subnacionais terem maior autonomia e liberdade de escolha dos candidatos, corre o risco desses órgãos agirem contra o interesse do partido como um todo. No entanto, a autonomia dos órgãos estaduais é importante, dado que este tem mais conhecimento sobre como mobilizar os eleitores para conseguir transmitir a mensagem do partido, inclusive possuindo maior credibilidade com o eleitorado. Mas o processo de delegação de funções por parte dos órgãos nacionais aos órgãos estaduais não proporciona somente benefícios, como também alguns custos, derivados de três razões: a informação oculta, a ação oculta, e o conflito de interesses. Nem sempre é feito o controle sobre esses custos, pois os procedimentos são caros e trazem grandes impactos (VAN HOUTEN, 2009).

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

freio institucional e também como sanções com base em regulamentos e controle (VAN HOUTEN, 2009).

Bolleyer (2011) organiza uma tipologia de partidos baseada na esfera de influência e autonomia dos órgãos. A tabela abaixo demonstra os indicadores utilizados para categorizar os partidos políticos em hierarquia, estratarquia e federação. Os partidos podem ser divididos em hierarquia, estratarquia e federação de acordo com os mecanismos disponíveis para resolução de conflitos, na forma como as competências e recursos são alocados, e padrões de integração vertical, a forma como a representação de interesses nacionais seguem as linhas territoriais.

Tabela 01. Três modelos de organização partidária

	Party hierarchy	Party stratchy	Party federation
Locus of power	Central	Divided (across levels)	Regional
Basic organisational principle	Power concentration	Power dispersion	Power dispersion
Logic of competence distribution across levels	-	Functional	Territorial
- National policy	Central (leadership dominated)	Central (member access)	Central (territorial access)
- Candidate selection	Central	Local	Regional
- Membership	Central	Regional or local	Regional or local
Mode of formation	Top-down	Top-down or bottom-up	Bottom-up
Logic of representation of national leadership	Elite-based	Member-based	Territorial
Dominant decision-makers on national level	Individuals	Individuals	Group representatives
Definition of organizational membership (national)	Selective/individually based	Inclusive/individually based	Inclusive/group-based
Local autonomy	Low (strictly local matters only)	Medium (coherence of national brand as limit)	High (potentially at costs of national brand)
- Central integration of local/regional units	High	Low	Medium (indirect via central organs)
Conflict regulation	Central	Central	Shared
Dominant mode	Ignorance/expulsion	Tolerance/negotiation	Tolerance/negotiation
Protection of dissenters against sanctions	Non-existent	Medium	Extensive
Dominant direction of conflict	Horizontal (between competitors for national leadership)	Vertical and horizontal (between individuals and/or factions)	Vertical and horizontal (between territorial units)
Finances	Central	Shared	Regional

Fonte: Bolleyer, 2011, p. 320.

O princípio básico do partido hierárquico é que o locus de poder está centralizado na elite nacional, incluindo a seleção de candidatos, a regulação de conflitos e o financiamento. A autonomia regional é baixa, enquanto a integração entre os níveis é alta, de forma que os membros não possuem proteção que os possibilite ir contra os interesses nacionais, podendo resultar em expulsão do partido. Nesse modelo, o controle do nível nacional sobre o regional é maximizado.

A diferença do partido federalizado é que o centro de poder se encontra disperso nos estados, por meio de uma distribuição territorial. A elites regionais tem acesso aos órgãos nacionais através de vagas pelos estados. A seleção de candidatos e as finanças

também são no nível regional, dessa forma o partido possui uma alta autonomia. Geralmente a seleção de candidatos não é regulada pelas normas nacionais (BOLLEYER, 2011).

O partido classificado como estratarquia se difere dos outros dois, pois o *locus* de poder não é localizado em apenas um nível territorial, mas sim as diversas unidades organizacionais que agem de maneira relativamente autônoma, mas ainda permanecem interdependentes. Portanto, a estratarquia permanece no “meio caminho” da centralização do partido hierárquico e da descentralização do partido federalizado. Esse tipo de organização combina autonomia regional visando a maximização de votos.

Nas conclusões da dissertação, será feita uma tentativa de alocar com partidos políticos brasileiros analisados nos modelos organizacionais, conforme indicadores demonstrados na tabela acima.

## 02. A ORGANIZAÇÃO PARTIDÁRIA

### Introdução

A análise sobre partidos políticos pode ser dividida em três formas, segundo o objetivo principal de atuação. Dalton e Wattenberg (2002)<sup>10</sup>, consideram o *partido no eleitorado*; *partido como uma instituição de governo*; e *partido como organização política*.

Partido no eleitorado define a relação que o partido mantém com seus eleitores. O partido tem a função de informar e persuadir o público, gerando símbolos de identificação e lealdade, inclusive mobilizando um corpo políticos para atuar nas campanhas. Dessa forma, os candidatos ao se reunirem em legendas partidárias facilitariam as informações sobre propostas e abordagem (DALTON e WATTENBERG, 2002).

O partido como governo tem o objetivo de criar maiorias para possibilitar a atividade partidária, organizando o governo de modo que ocorra a ligação entre interesses individuais dos eleitos e as propostas do partido, implementando os objetivos que estavam descritos nas plataformas e se responsabilizando por ações do governo. Além disso, é preciso lidar com a administração do governo, incluindo dissidentes e oposição. Por último, a finalidade do partido no governo é promover a estabilidade, de forma que partidos estáveis façam governos estáveis (DALTON e WATTENBERG, 2002).

A última estrutura de atuação é o partido como organização, recrutando e selecionando candidatos, líderes ou membros para cargos governamentais, treinando suas elites políticas. A partir de então, atuar como um articulador de interesses, dando suporte a demanda dos eleitores e no processo de governo, agregando interesses políticos e demonstrá-los em suas plataformas e manifestos (DALTON e WATTENBERG, 2002).

Essa seção busca analisar o partido como organização, focando nas elites políticas intrapartidárias. A primeira parte retoma os modelos clássicos de organização e comportamento dos dirigentes. A segunda parte explora o modelo organizacional brasileiro. A terceira parte investiga a *party law* brasileira e como ela afeta a estrutura dirigente partidária.

---

<sup>10</sup> Os autores usam como referência a ideia de V. O. Key

## 2.1 Modelos clássicos de organização partidária

A teoria organizacional e das elites tem Michels (2001) em 1911, como um dos seus fundadores. Essa corrente procurava avaliar o desenvolvimento na forma de organização partidária com o advento do sufrágio universal e a inclusão das massas na vida política. Para o autor, com o crescimento da organização seria necessário realizar a divisão dos trabalhos e uma consequente especialização de funções, resultando na profissionalização da burocracia interna que passa a se dedicar exclusivamente para a organização. Dessa forma, esses dirigentes constituem uma classe estável, que, com o passar do tempo, deixaria de representar o interesse dos membros, com a estratégia de conservar o poder interno e a sobrevivência organizacional.

O autor ficou reconhecido pela concepção da frase “ quem diz organização diz tendência para a oligarquia” (MICHELS, 2001, p. 54). Com isso, as organizações, inclusive os partidos políticos, teriam uma tendência à formação de oligarquias, através do processo de crescimento e especialização descrito acima, com uma minoria restrita dirigente, a fim de proporcionar rapidez nas decisões. “Aqueles a quem em dado momento foi entregue uma delegação de poderes continuam ininterruptamente a exercer essas funções, desde que não haja determinações estatutárias em contrário ou que não ocorram acontecimentos extraordinários que o impeçam” (MICHELS, 2001, p. 75).

Duverger (1970), em 1951, inicia a primeira tipologia de partidos propriamente, com base nas condições originárias de fundação, seja ela origem eleitoral/parlamentar ou externa. Para um partido ser considerado de *origem parlamentar*, ele precisa surgir por meio de um grupo de parlamentares interligados pelos comitês eleitorais, que alia fatores locais, ideológicos e interesse.

Já os partidos de *origem externa ao ambiente parlamentar*, resultam de uma instituição preexistente, cuja atividade não se relaciona diretamente com eleições e parlamento. Um dos maiores exemplos são os sindicatos, igrejas ou seitas religiosas e a fundação dos partidos socialistas nos países europeus. Os partidos de criação externa tendem a ser mais centralizados, surgindo no nível nacional, resultando em maior coesão e disciplinas, enquanto que os partidos de origem parlamentar surgem geralmente no nível local (DUVERGER, 1970).

Para Duverger (1970) os partidos podem ter uma *articulação fraca* ou *articulação forte*, o que afeta o grau de centralização do partido. A articulação fraca compreende que os órgãos de cúpula, principalmente a Executiva Nacional, são formados majoritariamente por figuras da face pública. Já a articulação forte delimita quais são os

papéis que todos os membros dos partidos desempenham, principalmente os elementos de base. No entanto articulação forte nem sempre resulta em uma estrutura democrática.

Dentre os fatores que contribuem para que o partido tenha uma articulação mais forte ou mais fraca, o sistema eleitoral é o mais importante. Dessa forma,

“o escrutínio de lista, funcionando no quadro de uma grande circunscrição, obriga os comitês ou as seções locais do partido a estabelecerem entre si uma articulação forte no âmbito da circunscrição, a fim de se entenderem quanto à composição das listas.... de igual modo, o escrutínio uninominal coincide com a fraquíssima articulação dos partidos norte-americanos” (DUVERGER, 1970, p.80-81).

Outra variável de influência na organização interna dos partidos é a forma como é realizado o *financiamento* e quem controla o dinheiro. Caso os membros da base tenham um controle sobre a forma de repasse do dinheiro, eles teriam uma articulação mais fraca. O contrário ocorre quando é apenas o centro que recebe, controla e distribui a verba, tornando a articulação mais forte. Considerando o espectro ideológico, os partidos socialistas tendem a ser mais fortemente articulados do que os partidos conservadores (DUVERGER, 1970).

Em busca de maior precisão, Duverger (1970) subdivide a articulação a partir do sentido que ela se instaura, seja através de *ligações verticais* (na qual os órgãos inferiores respondem ao órgão superior) e/ou *ligações horizontais* (quando os órgãos se encontram no mesmo nível). Nos partidos de articulação forte, a tendência é predominar as ligações verticais, enquanto que o partido que possui uma articulação fraca tem mais ligações horizontais tanto da direção como dos membros.

No entanto, ligação vertical não significa necessariamente centralização, da mesma forma que ligação horizontal não resulta em descentralização. As ligações, tanto verticais quanto horizontais estão relacionadas com modalidades de coordenação dos elementos que compõe o partido, enquanto que centralização e descentralização significam a forma como o poder é repartido entre as diversas estruturas dirigentes (DUVERGER, 1970).

Com base nessas características, Duverger faz a distinção entre *partidos de quadro e partidos de massas*, a partir da estrutura que cada um deles adota. O partido de quadros reunia os notáveis, figuras que detinham principalmente grande capital financeiro. Ele é característico do século XIX, através do voto censitário. Com o advento

do sufrágio universal, esses partidos tentaram fazer com que a sua estrutura parecesse ser flexível, na qual as massas também faziam parte, para angariar apoio. No entanto, esse movimento de expansão do voto provocou o surgimento dos partidos socialistas, que seriam o auge dos partidos de massas. Esses partidos tentavam enquadrar as massas para fazerem parte da vida política, por meio de um critério formal de adesão e o pagamento de uma contribuição anual. “Os partidos de quadros correspondem aos partidos de comitês, descentralizados e fracamente articulados; os partidos de massa correspondem aos partidos alicerçados nas seções, mais centralizados e mais fortemente articulados” (Duverger, 1970, p.106).

Kichheimer (1996) em 1954 cunha o conceito de *partido “catch-all”*, se referindo a mudanças organizacionais que aconteceram nos partidos a partir da Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto praticamente já não existia na Europa os partidos de quadros no sentido estabelecido por Duverger e os partidos de massas, que surgiram a partir da divisão de classes, estavam adquirindo características mais populares.

Segundo Kichheimer (1996), essa transformação dos partidos abarca cinco pontos: a redução da bagagem ideológica do partido, maior estreitamento entre os dirigentes do topo da organização, rebaixamento do papel do membro individual, perda da ênfase na classe específica e garantia do acesso a vários grupos de interesses. O partido *catch-all* tem como características o foco no cenário eleitoral, englobando uma parcela maior de eleitores, a partir de um discurso mais amplo, buscando o consenso para atingir o sucesso eleitoral imediato. A ideologia passa a ter menos importância e as propostas dos candidatos tentam atrair o máximo de eleitores possível até o ponto em que não cause muito conflitos com a parcela fiel ao partido. Essa transformação afeta principalmente os maiores partidos, pois apenas eles podem se tornar *catch-all*, através da competição com outros partidos que se enquadram na mesma categoria.

Panbianco (2005) utiliza os conceitos dos autores acima para elaborar uma análise organizacional dos partidos políticos a partir de dois momentos, o *modelo originário* e a *institucionalização*. O modelo originário engloba as diversas características institucionais e históricas através das quais os partidos surgem, cujo impacto pode permanecer por décadas.

A organização de um partido sofre a influência da forma como ele se estrutura territorialmente, podendo ser por meio da *penetração territorial* ou da *difusão territorial*. Penetração se refere a forma como um centro coeso que estimula o desenvolvimento para a periferia. Já a difusão territorial é quando, segundo o autor, existe uma “germinação

espontânea”, ou seja, as elites locais que formam associações partidárias que posteriormente se reúnem formando uma associação nacional. Um processo não exclui o outro necessariamente, ou seja, o partido pode se organizar das duas formas.

Outro fator que impacta no modelo originário é o fato de existir (ou não) uma *instituição externa* que patrocine o surgimento do partido. Além disso a *presença de líderes carismáticos* ou não, que se tornem símbolo do partido. Essas figuras são importantes na institucionalização pois na origem são eles que determinam as metas e bagagens ideológicas dos partidos, selecionando o território e a base social pela qual ela vai competir (PANEBIANCO, 2005).

A *institucionalização* para Panebianco (2005) é a forma pela qual o partido incorpora os objetivos dos fundadores, desenvolvendo interesses e lealdades. No entanto, além dos interesses individuais, o mais importante é a capacidade das lideranças perceberem que a organização precisa alcançar certo nível de autonomia, de forma que ela seja mais importante do que os próprios interesses individuais, portanto, a sobrevivência da organização passa a ser fundamental a partir da sua institucionalização, inclusive continuar existindo após a morte dessas lideranças. Para saber se a institucionalização é forte ou fraca, é preciso analisar o *grau de autonomia* que o partido desenvolve com o ambiente, inclusive sobre a origem dos recursos que ela recebe e o *grau de sistemicidade*, a coerência estrutural entre as diversas partes da organização. Um grau elevado de sistemicidade deixa o controle sobre as zonas de incertezas<sup>11</sup> mais concentrado. O contrário resulta em uma forte heterogeneidade organizativa. Com isso um partido com forte institucionalização acabaria sendo mais burocratizado e mais centralizado do que um partido com fraca institucionalização. Além disso, quando o partido possui uma institucionalização forte impacta em uma maior integração vertical, com as elites advindo da burocracia partidária. Já quando o partido tem uma institucionalização fraca, as elites são selecionadas por meio da integração horizontal, geralmente por meios externos.

Analisando o caso brasileiro, Guarnieri (2009) demonstra que partidos que se originam por difusão possuem uma tendência a ter estruturas mais permanentes, com lideranças próprias, enquanto que partidos que nasceram por penetração tendem a se

---

<sup>11</sup> As zonas de incerteza são seis áreas nas quais a coalizão dominante precisaria ter controle: a competência, no sentido de saber especializado; a relação com o ambiente; a comunicação; o controle das regras formais; o financiamento; e o recrutamento.

organizar majoritariamente por meio de Comissões Provisórias, com lideranças delegadas pela direção central.

Segundo Panebianco (2005), os partidos de massa descritos por Duverger sofrem influência de um aparato extremamente importante, que é a burocracia partidária, pois interliga dirigentes com filiados e esses com o grupo social de referência. Com isso, Panebianco faz uma distinção entre dois tipos-ideais de partidos, o burocrático de massa e o profissional-eleitoral.

O *partido burocrático de massa* é centralizado na burocracia, com fortes ligações verticais, apelando para o eleitorado fiel. Sua organização tem predomínio dos dirigentes internos, com financiamento por meio da filiação. Dessa forma, o partido tem ênfase na ideologia, com a centralização dos militantes no interior da organização. (PANEBIANCO, 2005)

Já o *partido profissional-eleitoral* como o nome diz, é centralizado nos profissionais, com competências especializadas, com ligações verticais fracas e um apelo ao eleitorado de opinião. Com isso tem uma predominância dos representantes públicos e o financiamento por meio de grupos de interesse e fundo público. A ênfase é na liderança e na centralização dos carreiristas e dos representantes dos grupos de interesse dentro da organização. Dessa forma, o partido que se enquadra na categoria tende a criar um vazio de identidade coletiva (PANEBIANCO, 2005).

A transformação do partido burocrático de massas para o profissional-eleitoral é mais rápida quanto menor o grau de institucionalização de cada partido no momento anterior ao começo da transformação. A outra variável que influencia é o *grau de fragmentação do sistema dos partidos*, pois os maiores partidos de acordo com o aspecto eleitoral são os que sofrem mais pressão para a transformação. Os meios de comunicação de massa, principalmente a televisão, influenciaram a forma como que dá a relação entre os partidos e os eleitores, alterando o mapa do poder organizativo, de maneira que diminui o peso político dos dirigentes internos enquanto cresce o peso da face pública (PANEBIANCO, 2005).

Posteriormente Katz e Mair (1995) complementam essa análise, com o conceito de *partido cartel*. Quando se fala em partido cartel, na realidade se trata de um sistema partidário cartelizado, pois as pressões internas aos partidos, as lideranças tendem a adotar estratégias coordenadas de sobrevivência nas arenas governamentais. Dessa forma, tanto governo quanto oposição cooperam para assegurar a posição em que estão, e com isso o acesso aos recursos estatais. Ao dependerem de maior recurso do estado, face aos recursos

capitalizados pelos membros, a organização interna partidária tende a dar um peso maior na direção para a face pública, como deputados e senadores. Para ser possível a existência de partidos cartel, é preciso que a distância ideológica entre os partidos relevantes seja reduzida. Além, disso, a existência de um vínculo social mais frágil, de forma que os partidos se aproximem mais do Estado. E também que as instituições burocráticas do Estado permitem ser compostas e influenciadas pelos partidos políticos, conhecido como patronagem partidária.

Ribeiro (2013a) procura analisar a viabilidade da tipologia de partido cartel nos partidos políticos brasileiros. No caso brasileiro, uma forte organização burocrática centralizada nas mãos do Estado foi consolidada sem que os partidos políticos tivessem o mesmo grau de institucionalização. Além disso, é o Estado que paga e controla o acesso dos partidos aos meios de comunicação como a televisão e o rádio e principalmente o dinheiro repassado a direção nacional dos partidos políticos pelo fundo partidário. No entanto, o sistema partidário não possui uma cláusula de desempenho que possa barrar a criação de novos partidos, e uma parte do fundo partidário e tempo de tv e rádio é distribuída igualmente entre todos os partidos. Pode considerar no Brasil que existe um cartel mais dinâmico. “ cuatro (o cinco<sup>12</sup>, com el PSD) líderes de largo plazo del juego y cuatro a siete miembros rotatórios, entrando y saliendo del cartel según su desempeño electoral y el contexto político” (RIBEIRO, 2013a, p. 626).

Harmel e Janda (1994) elaboram uma teoria para explicar as mudanças partidárias a partir do objetivo principal de cada partido, ou seja, considera o objetivo principal de cada partido como uma variável. A diferença analítica é que os autores consideram como as mudanças afetam os partidos individualmente e não o sistema partidário. Os autores fazem uma distinção entre abordagens que compreendem as mudanças nos partidos são lentas e graduais, como Katz e Mair ou então abruptas, como Panebianco.

No entanto, para Harmel e Janda (1994) é importante atentar para como os líderes reagem a essas pressões e mudanças, derivadas de estímulos internos e externos. Para os autores “ the party change is normally a result of leadership change, a change of dominant faction within the party and/or na external stimulus for change” (1994, p.262). O estímulo de mudança mais eficaz seria aquele que faz com que o partido reavalie seu principal objetivo. Alguns dos estímulos são aplicados a todos os partidos igualmente,

---

<sup>12</sup> O autor se refere aos seguintes partidos: PMDB, PSDB, PT e PFL/DEM.

como uma mudança na constituição, enquanto que outros são específicos para um partido, como a perda da eleição.

Segundo os autores, de acordo com o objetivo de cada partido, um tipo de choque externo<sup>13</sup> afeta mais. Para os partidos que buscam maximizar os votos (*vote-seeking*), o sucesso pode ser medido pela porcentagem de candidatos eleitos, por exemplo, o número de votos que o partido tem nas eleições legislativas. O principal choque que atinge o partido é a derrota eleitoral. Já os partidos que procuram maximizar cargos (*office-seeking*), o sucesso seria medido pela participação no governo, principalmente pelo número de ministérios que o partido conquista. O maior impacto para a mudança seria o partido não conseguir fazer parte do governo. Para os partidos que possuem como objetivo principal defender uma ideologia (*policy-seeking*), o critério de performance seria a satisfação da clientela política, cujo maior dano seria ter que mudar a identidade partidária. O quarto tipo de partido é aquele que procura maximizar a democracia interna da organização (*democracy-seeking*), um dos maiores impactos é a perda de membros, de forma que tenha que alterar os mecanismos de agregação de interesses. Importante salientar quando os autores fazem essa distinção, eles focam no objetivo *principal* do partido, ou seja, aquele pelo qual o partido demonstra mais interesse. Isso não significa que um partido que foca em eleições também não tenha interesse em fazer parte dos ministérios<sup>14</sup> (HARMEL e JANDA, 1994).

As mudanças partidárias são aquelas capazes de modificar as premissas e/os dirigentes que controlam a organização e podem acontecer através de mudanças nas regras, estruturas, políticas, estratégias e táticas. No entanto, os dirigentes partidários não são passivos diante na possibilidade de mudança, sendo que a coalizão dominante introduz as alterações quando ela estima que terá maior benefício com o menor custo. Basicamente, são três possibilidades de mudança interna no partido: a primeira é alterando as regras formais, a segunda é aumentar a participação nas decisões, como por exemplo aumentando o número de delegados nas convenções e a terceira mudança seria selecionar um novo líder partidário. Se a coalizão dominante exerce grande poder e é estável, menor a chance de mudança. No entanto, caso haja uma grande alteração na

---

<sup>13</sup> Choque externo é entendido como um evento (external stimuli) com capacidade de atingir e modificar o objetivo principal de um partido.

<sup>14</sup> Para categorizar os partidos políticos brasileiros de forma consistente nas categorias mencionadas, seria preciso analisar a representação e participação por um período maior do que o recorte selecionado na dissertação. Como são os nove partidos com maior representação no legislativo, iremos considerar que todos são *vote-seeking*.

coalizão dominante, é mais provável que ocorra uma mudança partidária. Com base nos objetivos do partido, quanto pior a performance, mais provável de ocorrer um choque, pois dificilmente um partido muda quando tem um resultado no mínimo satisfatório. Em relação aos tipos de partidos, é mais provável que ocorra uma mudança nas regras e estruturas naquele que tem como objetivo maximizar votos do que nas outras categorias. (HARMEL e JANDA, 1994)

Analisando a América Latina, Harmel e Taylor-Robinson (2007) comparam os partidos tradicionais das democracias após a terceira onda de democratização e partidos seculares europeus. De acordo com os autores a volatilidade eleitoral, a queda na taxa de filiação e a existência de partidos transitórios, apesar de não existir exclusivamente na América Latina, elas ocorrem de modo endêmico aqui. Desse modo, torna mais difícil para os líderes interpretarem as “falhas eleitorais”. Dois fatores combinados, a alta volatilidade eleitoral e o declínio nos votos, se tornam obstáculos a mudança partidária, pois um partido tradicional tem dificuldade em compreender a ameaça que está enfrentando. O impacto da perda eleitoral é maior quando o partido percebe que perdeu para um que é bem distinto dele. As mudanças nem sempre são imediatamente percebidas ou trazem um impacto direto, pois elas passam por “filtros”, por exemplo, os partidos são organizações conservadoras que resistem a mudanças, o que amortecem o impacto. No entanto, a coalizão dominante em partidos relativamente recentes, atrelada a intensidade do choque externo poderia trazer benefícios a mudança, pois, apesar dos custos, é a chance de a elite política permanecer viável em um mundo mudado.

A partir dos modelos clássicos utilizados para compreender partidos seculares europeus e da teoria apresentada, o próximo tópico visa analisar a organização partidária brasileira, adaptando alguns modelos para compreender a fundação e o modelo de organização dos partidos políticos brasileiros organizados a partir do fim do bipartidarismo do regime militar brasileiro, que ocorreu em 1979.

## **2.2 Modelos de organização brasileira**

Para analisar o caso brasileiro é preciso entender o contexto histórico do surgimento e desenvolvimento das democracias de terceira onda, em contraposição aos partidos das democracias seculares europeias. A América Latina passou por um processo de governos autoritários nas décadas de 1970 e 1980 e com o processo de transição para a democracia, houve a volta ou a criação de novos partidos em relação ao período democrático anterior. Nesse período, os países latinos tendem ao multipartidarismo, cujo

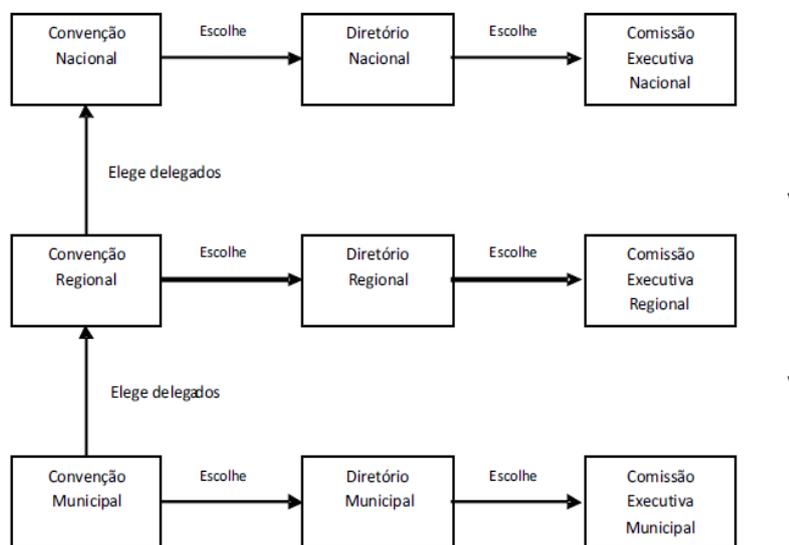
grande número de partidos tem como consequência uma rotação mais variada nos êxitos eleitorais e a necessidade de realizar acordos amplos que formam governos de coalizão (SÁEZ e FRIEDENBERG, 2002; BRAGA, 2010).

De acordo com Sáez e Friendenberg, 2002, p. 150 “ dada a centralidade que os partidos continuam tendo, é interessante pensar na necessidade de conhecer ainda mais como funcionam internamente”. Os partidos políticos brasileiros se organizam de maneira multinível, a partir da divisão federalista, portanto possuem órgãos no nível municipal, estadual e nacional. Cada partido possui *órgãos de deliberação*, como as convenções e os encontros; *órgãos de direção e ação partidária*, composto pelo Diretório, Comissão Executiva, ou então Comissão Provisória, além de alguns partidos terem órgãos extras, como o Conselho Político; *órgãos de ação parlamentar*, como as bancadas parlamentares; *órgãos de cooperação*, por exemplo conselho de ética e conselho fiscal; e por último, *órgãos de educação política*, que são as fundações de pesquisa. O foco de análise da dissertação são os órgãos de deliberação e principalmente os órgãos de direção. Em cada partido o órgão mais importante em tese é a Convenção Nacional, que ocorre geralmente a cada dois ou três anos, e o órgão de base são os diretórios municipais.

O partido se organiza no nível municipal, estadual e nacional. O sistema de representação é *bottom-up*, ou seja, a Convenção municipal escolhe os delegados para a Convenção regional e esta escolhe os representantes na Convenção Nacional (representado pela seta reta na figura abaixo). No entanto, o processo de veto ocorre de maneira *top-down* (representado pela seta pontilhada). A direção nacional pode intervir e dissolver os órgãos tanto estaduais quanto municipais, enquanto que a direção regional pode realizar esse processo apenas no nível municipal. O PT possui uma especificidade em relação aos demais partidos. Antes de cada Convenção, o partido organiza Encontros. Esses encontros exercem as principais funções das Convenções, inclusive a seleção de candidatos, cabendo a estas mais o papel de ratificar do que de decidir. Além disso, a partir de 2001, o partido adotou o Processo de Eleições Diretas, com os presidentes e o diretório de cada nível sendo eleitos diretamente pelos filiados.

A figura abaixo demonstra o processo decisório dos órgãos dirigentes:

Figura 02. Processo de formação dos órgãos de Deliberação e Direção dos partidos brasileiros



Fonte: Guarnieri, 2009, p. 46.

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

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

A segunda é quando já existe um Diretório Estadual organizado, mas é dissolvido e os dirigentes nacionais nomeiam uma comissão provisória para o estado. De acordo com Guarnieri (2009), esse mecanismo não demonstra a fraqueza da direção

nacional, ou necessariamente baixa institucionalização partidária pelo contrário, conseguir destituir e dissolver órgãos mostra a força da direção em controlar as estratégias. Para o autor, os partidos

“são fortes porque detêm recursos essenciais para os políticos e porque esses recursos são controlados pelas lideranças por meio de mecanismos como os das comissões provisórias. Os partidos são formados da base para a cúpula, mas a cúpula pode a qualquer momento dissolver a organização de base e remontá-la de modo a lhe beneficiar” (GUARNIERI, 2009, P.170).

Esse processo de dissolução tem como justificativas razões bem amplas, que vão desde derrota eleitoral, controlar a parte financeira, ou de modo genérico para restaurar a disciplina partidária. O mecanismo de dissolver um órgão estadual demonstra a possibilidade das elites dirigentes nacionais usarem as regras formais de maneira estratégica, a fim de centralizar o controle sobre as decisões. Uma das razões alegadas por Guarnieri (2009), é que intervir nos estados é uma maneira da cúpula dirigente controlar a convenção e se manter no poder, decidindo as principais atuações do partido. Como a cúpula precisa ser eleita pelos membros da Convenção Nacional, intervir e nomear os membros dos órgãos estaduais seria uma forma de controlar quem vai fazer parte da Convenção<sup>15</sup>, pois dessa forma a elite conseguiria controlar a convenção, tendo a maioria dos votos.

Isso seria um dos motivos para que partidos que estão instaurados a décadas, possuem mais de um milhão de filiados e ainda assim possuem um grande número de Comissões Provisórias, demonstrando a escolha estratégica da direção nacional (composta grandemente por parlamentares) em contrabalancear os incentivos federalistas. Esse mecanismo institucional seria um recurso importante para a articulação interna, para o *enforcement* das decisões da cúpula nacional, principalmente com relação a escolha de candidatos e coligações, e para controlar facções e lideranças (GUARNIERI, 2009; RIBEIRO, 2013b).

Na seção 03, será analisado o uso desse processo com mais detalhes, destacando as particularidades de cada partido e algumas variáveis que podem interferir, como a

---

<sup>15</sup> No entanto, vale ressaltar dois pontos importantes em relação a esse mecanismo de permanência demonstrado por Guarnieri. Primeiramente, levando em consideração apenas a eleição do Diretório Nacional, na maioria dos partidos não existe uma disputa entre chapas, sendo que a Convenção apenas ratifica a escolha. Além disso, a Convenção Nacional não é formada apenas pelos delegados enviados dos Diretórios estaduais, mas também em grande medida por membros natos, que geralmente são membros da face pública, como deputado federal e senador. Segundo Ribeiro, 2013b, p. 232 “os critérios de composição das convenções estaduais e nacional favoreciam os mandatários, especialmente deputados federais e senadores, fragilizando essa espinha representativa”

ideologia e o processo eleitoral. No próximo tópico, será demonstrado os choques externos comuns a todos os partidos, principalmente a *party law*.

### 2.3 Party Law e organização partidária

Segundo Van Houten (2009), é importante compreender a dinâmica institucional que afeta os partidos multiníveis e a interação entre os órgãos. Existem três fontes de informação que podem indicar como o processo se dá. A primeira delas é a regulamentação estatal. A segunda é referente aos estatutos partidários. A última e mais difícil é a prática e regulação informal. Apesar desse mecanismo ser o mais difícil de documentar, ele pode ser tão ou mais importante que as regras formais. Neste tópico será abordada a regulamentação estatal, na próxima seção serão analisados os estatutos partidários, avaliando as particularidades de cada partido.

Para Panebianco (2005), os principais ambientes com os quais os partidos precisam lidar são as *arenas eleitorais* e as *arenas parlamentares*, pois é por meio delas que estabelecem os campos de jogos e os recursos necessários para o funcionamento dos partidos. A arena eleitoral é onde os partidos competem pelos votos, podendo ser turbulenta caso os votos de fidelidade sejam menores que os votos de opinião. A arena parlamentar envolve a relação com os outros partidos nos pontos que são competidores ou opositores. A regulamentação estatal elabora as regras do jogo pelas quais os partidos se estruturam nessas arenas, incluindo também a organização interna partidária. A *party law* é um dos constrangimentos externos que mais impactam nos partidos políticos, seja em relação ao financiamento, seleção de candidatos, democracia interna, entre outras. Para o foco da dissertação, serão consideradas as leis que incidem no partido enquanto organização, principalmente a relação de poder intrapartidário.

As leis analisadas neste tópico visam demonstrar a *path-dependence*, focando no aprendizado institucional e nas ações e reações dos partidos políticos. Duas Leis estabeleceram eventos críticos em relação aos partidos. A primeira é a Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP) nº5682 de 1971. Datando do regime militar, a LOPP buscava uma regulamentação maior, com o intuito de não permitir a criação de novos partidos no Brasil, tornando o sistema bipartidário. A segunda lei é a Lei dos Partidos Políticos (LPP) nº9096 de 1995. A LPP desregulamentou muitas das normas estabelecidas anteriormente. Para compreender mais detalhes, será reconstruída a trajetória dessas leis no Brasil.

Antes de analisar as leis do período democrático recente brasileiro, é preciso retomar algumas legislações do período militar, pois estas vigoraram mesmo com o fim

do regime. A primeira lei é a LOPP, estabelecida em 21 de julho de 1971. Para fundar um partido, era necessário contar com 05% do eleitorado que votou na última eleição para a Câmara dos Deputados, devendo ser distribuído em pelo menos 07 estados, com o mínimo de 07% em cada um deles<sup>16</sup>. Esse pré-requisito impossibilitou a criação de mais de dois partidos na época (ARENA e MDB). Desde essa lei, já era obrigatório que o partido tivesse caráter nacional. No momento originário, o partido se estrutura por meio de uma Comissão Provisória Nacional, que indicará uma CP estadual e estas indicaram CPs municipais<sup>17</sup>, “§ 4º As comissões referidas nos artigos 8º e 9º se incumbirão de organizar e dirigir o partido, com a competência de Diretório e de Comissão Executiva, até a realização das primeiras convenções e posse dos eleitos” (Artigo 16 da Lei nº 5682/1971). O artigo 19 permite que os partidos políticos estabeleçam normas particulares em relação ao número de membros e funções de cada órgão partidário. Foi com essa brecha na lei que o PT, posteriormente ao fim do sistema bipartidário, criou os Encontros desde a sua fundação. A LOPP estabelece os órgãos partidários da seguinte maneira, sendo que em cada órgão os dirigentes partidários têm mandatos de 02 anos:

“Art. 22. São órgãos dos Partidos Políticos:

I - De deliberação: as Convenções Municipais, Regionais e Nacionais;

II - De direção e de ação: os Diretórios Distritais, Municipais, Regionais e Nacionais;

III - De ação parlamentar: as Bancadas; e

IV - De cooperação: os conselhos de ética partidária, os conselhos fiscais e consultivos, os departamentos trabalhistas, estudantis, femininos e outros com a mesma finalidade

Art. 23. A Seção Municipal constitui a unidade orgânica e fundamental do Partido.

Art. 24. A Convenção Nacional é o órgão supremo do Partido” (Artigo 22, 23 e 24 da Lei 5682/1971)

A legislação também proíbe que membros eleitos para cargos executivos em qualquer instância, ou que tenham sido indicados (ministros e secretários) exercerem funções executivas nos partidos. Ela também define como ocorrerão as intervenções, que são um mecanismo central sobre a organização multinível:

---

<sup>16</sup> Artigo 07.

<sup>17</sup> Artigo 08 e 09.

“Art. 27. Os Órgãos do Partido não intervirão nos hierarquicamente inferiores, salvo para:

I - manter a integridade partidária;

II - reorganizar as finanças do Partido;

III - assegurar a disciplina partidária;

IV - impedir aliança ou acôrdo com outros Partidos, sob qualquer forma, com finalidade eleitoral;

V - preservar normas estatutárias, a ética partidária ou a linha político-partidária fixada pelas Convenções ou Diretórios Nacionais, ou Regionais, respectivamente, conforme a medida se aplique a Diretórios Regionais ou Municipais;

VI - normalizar a gestão financeira.

§ 1º A decretação da intervenção deverá ser precedida da audiência, no prazo de 8 (oito) dias, do órgão visado.

§ 2º A intervenção será decretada mediante deliberação, por maioria absoluta de votos dos membros do Diretório hierarquicamente superior.

§ 3º A intervenção perdurará enquanto não cessarem as causas que a determinaram. (LOPP, 1971)

Em 1979 foi realizada uma alteração na lei, formulando a Lei da Reforma Partidária (LRP), dando fim ao bipartidarismo ao afrouxar os critérios de formação do novo partido. Mesmo aumentando o número de estados necessários, tendo representação em 09 estados, a lei diminuiu o número de eleitores em cada estado, passando de 07 para 03%. Essa mudança visava a formação do sistema multipartidário, o que de fato aconteceu nos anos posteriores. No entanto, em relação a organização interna, a lei manteve os mesmos requisitos da LOPP, com o mesmo desenho institucional interno. Uma pequena diferença em relação a possibilidade de intervenção nos órgãos inferiores se dá pelo acréscimo da possibilidade de intervenção para garantir o direito das minorias. Segundo Ribeiro 2013,

“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” (RIBEIRO, 2013, p. 234).

Em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a última constituição federal. O título II “ dos direitos e garantias fundamentais”, no capítulo V da constituição trata sobre os partidos políticos. É mantido o caráter nacional dos partidos. No artigo 17, a constituição assegura autonomia interna

“§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária<sup>18</sup>” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, p. 24)

Apesar de permitir autonomia, não houve uma revogação da lei de 1971, dessa forma, o efeito inercial da LOPP ainda foi sentido nas organizações partidárias, com mudanças lentas e graduais.

O segundo evento crítico é a Lei dos Partidos Políticos (LPP) nº9096, promulgada em 19 de setembro de 1995. A LPP buscava desregulamentar as normativas propostas nas leis anteriores, fornecendo a autonomia partidária que era garantida desde a constituição. A legislação diminuiu ainda mais os critérios para a fundação de novos partidos políticos,

“§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles” (LPP, 1995).

Em relação a organização interna, a LPP permite aos partidos se estruturarem de forma autônoma, definindo a sua estrutura, com os critérios de composição e competência, além do processo de eleição dos membros e a duração dos mandatos. Em relação ao processo de intervenção do órgão nacional nos órgãos estaduais, a LPP da autonomia ao partido para definir o motivo e a forma pela qual ocorre uma intervenção<sup>19</sup>. Segundo Ribeiro, “ A nova configuração legal fez dos estatutos peças centrais na determinação da dinâmica interna real das agremiações, o que justifica o seu estudo sistemático” (RIBEIRO, 2013b, p. 238).

Com a opção de estruturação individualizada, cada partido reage de uma maneira, seja mantendo a inércia institucional ou se adaptando ao novo arcabouço legal. Com isso, os partidos vão se diferenciando a caminho da centralização ou

---

<sup>18</sup> O debate sobre a verticalização das eleições não será feito na dissertação. Apesar de constituir um motivo legal para a intervenção dos órgãos nacionais nos estaduais, essa normativa influencia mais o comportamento partidário na arena eleitoral.

<sup>19</sup> Artigo 14 e 15 da LPP.

descentralização. Os partidos utilizaram do aprendizado institucional e da autonomia dada pela LPP, para realizar as intervenções e aumentar o número de Comissões Provisórias. Esse mecanismo, como explicado anteriormente, possibilita maior controle da cúpula nacional sobre os órgãos estaduais, centralizando o processo de decisão, pois anula uma decisão dos delegados, representativos da base, afetando o processo de democracia interna intrapartidária.

Como resposta, a *party law* reage, através da Resolução n° 23465 de 17 de dezembro de 2015, não no sentido de proibir as Comissões Provisórias, mas regular a sua utilização e duração. Como o próprio nome diz, as CP em tese deveriam ter uma duração curta, o suficiente para o órgão partidário convocar novas Convenções para a eleição de novos dirigentes. No entanto, muitas das CPs tinham duração de um mandato regular<sup>20</sup>, e eram renovadas ininterruptamente. O artigo 39 define o limite máximo de 120 dias de duração dos órgãos provisórios. Em situações excepcionais (apesar da resolução não definir o que seria uma situação excepcional), poderia ser permitido um prazo maior, enquanto o partido toma as medidas “urgentemente necessárias” para realizar a convenção. Essa questão também exerce influência em relação ao lançamento de candidaturas e repasses do financiamento advindo do Fundo Partidário, para definir se apenas órgãos eleitos e estruturados podem participar, ou se as CPs também poderiam.

Os partidos se reuniram para reagir a *party law*, alegando que a Resolução seria inconstitucional, já que como mencionado acima, a Constituição assegura a autonomia partidária para decidir sobre a duração dos órgãos, tanto os permanentes quanto os provisórios. Em 03 de março de 2016, é lançada uma nova Resolução n° 23471/2016 que altera a Resolução anterior no artigo 39, definindo que a Comissão Provisória tem validade de 120 dias, salvo se o estatuto do partido estabelecer prazo *razoável* diverso. Além disso, o artigo 39 só entraria em vigor a partir de 03 de março de 2017, a fim de que os partidos políticos realizassem as alterações no estatuto.

Novamente os partidos políticos brasileiros se mobiliza e quando o prazo está prestes a esgotar, no dia 23 de fevereiro de 2017 o TSE lança uma nova Resolução (n°23511/2017), adiando o prazo de regulamentação para 03 de agosto de 2017. A questão ainda está em debate, trazendo a tona a importância de se discutir sobre a democracia, não apenas em relação a representação, ou em questões eleitorais, mas também no contexto intrapartidário. Para o presidente do TSE, ministro Gilmar Mendes

---

<sup>20</sup> Na próxima seção será discutida a questão da duração das Comissões Provisórias.

“Alguns diretórios são provisórios há muito tempo. Isso dá muito poder para a direção central e uma falta de autenticidade da vida partidária. A direção nacional determina tudo e tem todos os poderes. Desaparecem as convenções. Isso precisa ser discutido se há interesse de vitalizar os partidos”<sup>21</sup>. Os partidos ainda reagem a proposta, segundo Rodrigo Maia (presidente da Câmara, filiado ao DEM) “a maioria dos partidos quer aprovar um texto mantendo as comissões provisórias. A minha opinião seria por um crescimento ano a ano da obrigatoriedade das comissões permanentes até chegar a 80%. Acho que esta é uma questão de lei e não de resolução do TSE<sup>22</sup>”.

---

<sup>21</sup> Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/partidos-abusam-de-comissoes-provisorias-em-diretorios-regionais-20912730#ixzz56e9pAqCl>, acessado em 23 de janeiro de 2018.

<sup>22</sup> Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/partidos-abusam-de-comissoes-provisorias-em-diretorios-regionais-20912730#ixzz56eDt1daA>, acessado em 23 de janeiro de 2018.

### 03. OS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS: DIRETÓRIOS E COMISSÕES PROVISÓRIAS

#### Introdução

A partir da análise teórica sobre organização partidária e as variáveis externas ao partido, como o federalismo e a *party law*, o objetivo desta seção é avaliar as variáveis internas ao partido e o modo como as Comissões Provisórias Estaduais ocorrem na prática. Neste capítulo serão testadas as duas hipóteses que permeiam a dissertação. As hipóteses são:

*01- O espectro ideológico exerce uma influência no grau de centralização e autonomia dos órgãos dirigentes.*

A hipótese é baseada nos resultados encontrados por Thorlakson (2009 e 2011) e Bolleyer (2011), ao analisarem partidos socialistas, de centro e de direita na Europa e encontrarem como resultado que partidos socialistas e socialdemocratas possuem uma combinação de alta integração e baixa autonomia, enquanto que partidos conservadores tendem a ser menos integrados. Esses resultados podem ser derivados da abordagem organizacional que considera o “modelo originário” e a forma como o partido se estrutura e desenvolve. Duverger (1970) e Panebianco (2005) utilizam diversas variáveis, tais como a origem interna ou externa ao parlamento e a estruturação territorial, por penetração ou difusão para explicar o porquê de os partidos de esquerda europeus serem mais centralizados.

A fim de analisar essa hipótese, serão consideradas os estatutos partidários e a proporção entre Diretórios e Comissões Provisórias, a partir da intervenção e duração. O banco de dados utilizado foi o disponível no TSE, que informa a vigência, o tipo de órgão, a composição e se foi inativado e será analisado por meio de uma metodologia qualitativa.

A classificação ideológica foi feita a partir do trabalho de Krause e Godoi. A opção por essa classificação é pelo fato dos autores também abordarem o nível estadual, quando analisam as coligações eleitorais. O foco da dissertação é a análise comparativa do uso do mecanismo institucional de intervenção. Os autores classificam como sendo de direita o PFL/DEM, o PP, o PR e o PTB. Os partidos de centro são o PMDB e PSDB e como partidos de esquerda o PT, PDT e PSB.

*02- A escolha que o partido faz ao participar das eleições e o posterior desempenho eleitoral impacta na estrutura dos órgãos estaduais.*

A hipótese é baseada na escolha que o partido faz para participar das eleições. Segundo Borges (2015), partidos que possuem a estratégia de *presidencialização* tendem

a ter os níveis estaduais com menor autonomia, realizando mais intervenções do que os partidos que optam pela estratégia de *provincialização*. O desempenho eleitoral também influencia, segundo a teoria clássica organizacional a derrota eleitoral seria uma pressão ambiental que atua como catalizador de uma crise organizativa. Se a coalizão dominante não consegue superar esse momento, é possível que ocorra uma substituição dos dirigentes. Em contrapartida, se o partido tem um sucesso eleitoral no nível estadual, ele teria maior autonomia e sofreria menos sanções. Segundo Panebianco (2005), a partir da pressão do ambiente externo, a próxima fase seria de “substituição do grupo dirigente, na desagregação da antiga coalizão dominante, desacreditada em razão da sua incapacidade de superar a crise e a formação de novas alianças” (PANEBIANCO, 2005, p. 476). Harmel e Janda (1994) também demonstram como choques externos a organização partidária, tais como a derrota eleitoral, geram mais estímulos para mudanças partidárias. Para os autores a mudança partidária é resultado da mudança na liderança, da coalizão dominante, combinada com estímulos externos.

Para verificar a validade dessa hipótese, foi constituído um banco de dados com os candidatos aos cargos majoritários no nível estadual e nacional, ou seja, presidente, vice-presidente, governador, vice-governador e senador, e o posterior resultado das eleições de 2006, 2010 e 2014. A partir dos resultados encontrados, a dissertação cruza essas informações com os anos nos quais ocorreram as intervenções.

### **3.1 Os estatutos partidários**

A análise da *party law* é importante pois demonstra um choque externo que é comum a todos os partidos. A variação entre regulamentação e autonomia afeta a forma como os partidos respondem a esses choques externos. Apesar de Panebianco (2005) considerar que os estatutos partidários são pálidos vestígios, ainda assim se torna importante, inclusive para perceber as diferenças entre as normas formais que regulam a vida intrapartidária e o que acontece na prática. Segundo Van Houten, “the various laws, rules and conventions guiding the interaction between the national and regional level in a party can- and may be explicitly designed to- serve as mechanisms controlling the actions and strategies of the regional party branches” (VAN HOUTEN 2009, p.138)

As escritas dos estatutos partidários se assemelham em grande medida a redação da LOPP de 1971. No entanto, a partir da LPP de 1995, os partidos vão se diferenciando. Segundo Ribeiro, 2013, p. 238 “a nova configuração legal fez dos estatutos peças centrais na determinação da dinâmica interna real das agremiações, o que justifica o seu estudo sistemático”.

A dissertação analisou todos os estatutos partidários disponíveis no TSE dos nove partidos que fazem parte do recorte. Ao todo foram analisados 54 estatutos. O PMDB teve 05 estatutos (1996, 2007, 2013, 2015 e o mais recente em 2017). O PT também teve 05 estatutos (1995, 2001, 2007, 2013 e 2015). O PSDB teve ao todo 06 estatutos (1999, 2003, 2007, 2011 e dois em 2015). O PFL/DEM teve 05 estatutos (1999, 2003, 2005 no qual foi aprovada a refundação do partido, e dois em 2007, já com a nomenclatura Democratas). O PP foi o partido que teve mais estatutos, totalizando 12. O estatuto de 1995 foi elaborado pela fusão do Partido Progressista (PP) com o Partido Progressista Reformador (PPR), dando origem ao Partido Progressista Brasileiro (PPB), dois estatutos em 1996, um em 1997, 1998, 1999, 2001, 2003 com a mudança nomenclatura e sigla de Partido Progressista Brasileiro (PPB) para Partido Progressista (PP), 2005, 2009, 2013 e 2015. O PDT teve 03 estatutos (1996, 1999 e 2015). O PSB teve 04 (1996, 2005, 2008 e 2011). O PR teve 05 estatutos (2006, 2009, 2010, 2012 e 2015). E por último, o PTB foi o segundo partido com maior número de estatutos, tendo ao todo 09 (1999, 2002, 2005, 2006, 2009, 2010, 2012, 2014 e 2016).

A fim de comparação, será utilizado o estatuto mais recente de cada partido. Para analisar a integração e autonomia dos partidos brasileiros, Ribeiro e Fabre (2016) utilizam os indicadores desenvolvidos por Fabre (2010), realizando as adaptações necessárias para o caso brasileiro, resultando em dez categorias, divididas em duas dimensões. No entanto, os autores consideram apenas cinco partidos brasileiros (PMDB, PT, PSDB, DEM e PP). O objetivo da dissertação é ampliar essa análise para os outros quatro partidos (PDT, PSB, PR e PTB). A primeira dimensão seria o envolvimento dos órgãos estaduais na organização nacional e conta com 1) a análise da forma com que ocorre a seleção do presidente do partido; 2) o quanto as seções estaduais compõem as estruturas nacionais do partido, principalmente o Diretório Nacional e a Comissão Executiva Nacional; 3) como é feita a seleção do candidato a presidente e/ou escolha pela coligação; 4) a adoção da plataforma do partido nas eleições presidenciais, e 5) a possibilidade de alterar o estatuto do partido. Cada categoria recebeu um código de 0 a 4. Nesta primeira dimensão, 0 significa total exclusão dos órgãos estaduais nos órgãos nacionais. O código vai aumentando conforme aumenta o controle estadual, sendo 4 quando o órgão estadual possui total controle no nível nacional.

Quadro 03. Integração nos partidos políticos brasileiros

	PMDB	PT	PSDB	DEM	PP	PDT	PSB	PR	PTB
1- Seleção do presidente nacional	Eleito pelo DN. 27 presidentes estaduais são membros do DN (119 membros)	Eleito diretamente pelos filiados. Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada no DN (81 membros)	Eleito pelo DN. 27 presidentes estaduais são membros do DN (177 membros)	Eleito pelo DN. Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada no DN (101 membros)	Eleito pelo DN. Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada no DN (300 membros)	Eleito pelo DN. Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada no DN (CN determinado número de membros)	Eleito pelo DN. Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada no DN (CN determinado número de membros)	Eleito pelo DN. Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada no DN (90 membros)	Eleito pelo DN. 27 presidentes estaduais são membros do DN (350 membros)
<b>Código</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
2- Envolvimento dos órgãos regionais na CEN	Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada na CEN (17 membros)	Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada na CEN (11 membros)	Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada na CEN (23 membros).	Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada na CEN (29 membros).	Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada na CEN (100 membros).	Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada na CEN (DN que determinado número de membros).	Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada na CEN (mínimo de 19 membros)	Presidentes estaduais não possuem vaga assegurada na CEN (23 membros).	27 presidentes estaduais são membros natos da CEN (54 membros)
<b>Código</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
3- Escolha sobre o candidato a presidente ou coligação	Estados não possuem poder de veto.	Estados não possuem poder de veto.	Estados não possuem poder de veto.	Estados não possuem poder de veto.	Estados não possuem poder de veto.	Estados não possuem poder de veto.	Estados não possuem poder de veto.	Estados não possuem poder de veto.	Estados não possuem poder de veto.
<b>Código</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
4- Adoção da plataforma partidária	Eleição centrada no candidato	Eleição centrada no candidato	Eleição centrada no candidato	Eleição centrada no candidato	Eleição centrada no candidato	Eleição centrada no candidato	Eleição centrada no candidato	Eleição centrada no candidato	Eleição centrada no candidato
<b>Código</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
5- Quem pode alterar o estatuto	Convenção nacional	Encontro Nacional	Convenção nacional	Convenção nacional	Convenção nacional	Convenção nacional	Convenção nacional	Convenção nacional	Convenção nacional
<b>Código</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fonte: elaboração própria, baseada em Ribeiro e Fabre, 2016.

O Presidente Nacional do partido é uma figura que detém amplos poderes institucionais em todos os partidos. No PT, ele é eleito diretamente pelos filiados, no Processo de Eleições Diretas. Nos outros partidos, ele é eleito pelo Diretório Nacional. Apenas no PMDB, PSDB e PTB os 27 presidentes estaduais são membros natos<sup>23</sup>. No entanto, pela quantidade total de membros, os presidentes estaduais não exercem influência significativa nas votações, por exemplo, somente eles não obtêm maioria e por isso os três partidos obtiveram nota 1. Nos demais partidos, como os membros estaduais não possuem representação assegurada, eles receberam nota 0.

No segundo indicador, apenas o PTB possui vaga assegurada na CEN para os presidentes estaduais e pela quantidade de membros, mesmo não obtendo maioria, eles são mais de 30% do órgão, por isso recebendo a nota 3. O PMDB, PSDB, DEM, PP e PR, como possuem muitos representantes que são deputados, senadores ou figuras públicas eleitas pelos estados, receberam nota 1. O PT, PDT e PSB como são os partidos que possuem mais membros na CEN que advieram da burocracia interna, receberam nota 0.<sup>24</sup>

Considerando o critério de seleção de candidato à Presidência da República e a coligação a nível nacional, apesar de em tese os partidos terem que decidir sobre candidatos nas Convenções, a decisão é centralizada na CEN. Apenas PT, PSDB e PSB lançaram candidatos ao Executivo nacional na eleição de 2014. Como no PSDB a CEN é composta principalmente por membros da face pública, eleitos nos estados, recebeu a nota 01. No PT e PSB, como a CEN é composta por membros da burocracia interna, receberam nota 0.

O quarto indicador, adoção da plataforma partidária em campanhas eleitorais, todos os partidos tiveram o indicador zerado, pois as campanhas tendem a ser centradas nos candidatos, sem que os órgãos estaduais tenham uma participação substantiva.

O último indicador considera a alteração do estatuto. A alteração pode ser feita pela Convenção Nacional, ou no caso do PT, o Encontro Nacional. Apesar dos Diretórios Estaduais não terem poder de veto em nenhum dos partidos, a Convenção, além de ter a participação dos delegados regionais, são dominadas por membros da face pública, principalmente deputados e senadores, que tendem a defender os interesses regionais. Por isso, todos os partidos tiveram nota 1.

---

<sup>23</sup> Para o cálculo no número de membros do DN e da CEN nos indicadores 1 e 2, não foram considerados os membros natos.

<sup>24</sup> Mais informações sobre a parlamentarização das cúpulas dirigentes nos partidos políticos ver Ribeiro, 2014. O PR não é abordado na referência, mas em uma análise da última CEN, demonstrou uma média de 60% de parlamentares.

Quadro 04. Autonomia nos partidos políticos brasileiros

	PMDB	PT	PSDB	DEM	PP	PDT	PSB	PR	PTB
6- Organiza- ção Estadual	Não tem estatuto próprio, replica a organização nacional	Não tem estatuto próprio, replica a organização nacional	Não tem estatuto próprio, replica a organização nacional	Não tem estatuto próprio, replica a organização nacional	Não tem estatuto próprio, replica a organização nacional	Não tem estatuto próprio, replica a organização nacional	Não tem estatuto próprio, replica a organização nacional	Não tem estatuto próprio, replica a organização nacional	Não tem estatuto próprio, replica a organização nacional
<b>Código</b>	<b>0</b>								
7- Seleção do presiden- te estadual	Eleito pelo DE. É comum DN intervir	Eleito pelo Encontro Estadual. DN intervém raramente	Eleito pelo DE. É comum DN intervir	Eleito pelo DE. É bastante comum DN intervir	Eleito pelo DE. É comum DN intervir	Eleito pelo DE. É comum DN intervir			
<b>Código</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
8- Seleção de candidat- os	Autonomia estadual para escolher coligações.	Autonomia estadual restrita para escolher coligações.	Autonomia estadual restrita para escolher coligações.	Autonomia estadual restrita para escolher coligações.	Autonomia estadual para escolher coligações.	Autonomia estadual para escolher coligações.	Autonomia estadual restrita para escolher coligações.	Autonomia estadual para escolher coligações.	Autonomia estadual para escolher coligações.
<b>Código</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
9- Adoção da platafor- ma partidá- ria	Eleição centrada no candidato								
<b>Código</b>	<b>3</b>								
10- Repasse do Fundo Partidá- rio	65%	32%	40%	CEN que define <sup>25</sup>	40%	CEN que define	32%	CEN que define	30%
<b>Código</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

Fonte: elaboração própria, baseada em Ribeiro e Fabre, 2016.

A segunda dimensão de análise abordada por Ribeiro e Fabre (2016), engloba a autonomia dos órgãos estaduais de cada partido, analisando 6) a forma de organização dos órgãos estaduais; 7) a seleção do presidente regional; 8) a forma como é realizada a

<sup>25</sup> No trabalho de Ribeiro e Fabre, 2016, os autores indicam que na prática o DEM transfere em torno de 30% do fundo para o nível estadual. Apesar de não ter os dados em relação ao PDT e ao PR, a dissertação opta por classificar com a mesma nota os três partidos.

seleção dos candidatos para as eleições estaduais (governador e deputado estadual); 9) a adoção da plataforma partidária nas eleições estaduais, e 10) como é feito o financiamento do órgão estadual. Essa dimensão também possui um código de 0 a 4, sendo 0 indicando total dependência em relação ao poder central e 4 indicando total autonomia.

No sexto indicador, todos os partidos tiveram nota 0, pois os órgãos estaduais replicam a estrutura nacional, sem ter um estatuto próprio. As mesmas prerrogativas que os órgãos nacionais possuem, os estaduais também possuem, dadas as devidas proporções.

Em relação a escolha e seleção do presidente estadual, este é uma figura central na coordenação em relação as eleições para governadores e cargos legislativos. Apesar dos órgãos nesse nível não precisarem consultar obrigatoriamente a cúpula nacional, essa possui amplos poderes estatutários para intervir *ex post facto*. O PT é o partido que menos usa esse mecanismo, por isso recebeu nota 3. Os demais partidos, com exceção do PSB, usam esse mecanismo moderadamente, recebendo nota 2. O PSB recebe nota 1, pois é o único partido cuja quantidade de órgãos (seja diretório ou comissão provisória) sofreu mais intervenção do que os órgãos que não sofreram.

A seleção de candidatos para os cargos de senador, deputado federal ou deputado estadual, é realizada no nível estadual, sem necessidade de consultar o nível nacional. No entanto, assim como para eleger o presidente estadual, os órgãos nacionais podem intervir, anulando inclusive a convenção para escolhas dos deputados. Esse processo é mais frequente em partidos que lançam candidatos a Presidente, pois eles podem emitir resoluções e intervir para que os estados repliquem as coligações nacionais. No caso, os partidos que lançaram candidatos a presidente em 2014 foram o PT, o PSDB e o PSB. O DEM apesar de não lançar candidatos, também realiza com mais frequência esse tipo de intervenção. Por isso, os quatro partidos receberam nota 2, enquanto os demais receberam nota 3.

Assim como no nível nacional para presidente, a adoção de plataforma nas eleições para governador é centrada no candidato, com o estado possuindo alta autonomia, apesar de o nível nacional ainda preservar o poder de intervenção. Dessa forma, todos os partidos receberam nota 3.

O último indicador considera o financiamento do órgão estadual a partir da transferência de recursos advindos do fundo partidário. O fundo partidário é dado apenas ao órgão nacional, cabendo a esse o repasse aos níveis estaduais. Na análise da dissertação, foram consideradas apenas as regras formais referentes ao repasse, sem

analisar como esse fundo é transferido na prática. O PMDB é o partido que mais descentraliza a verba, repassando mais da metade do valor, por isso recebendo a nota 3. O PSDB e o PP repassam em torno de 40%, recebendo a nota 2. O DEM, PDT e PR recebem a mesma nota 2, sendo que a CEN tem autonomia decisória em relação a verba repassada. PT, PSB e PTB repassam na teoria em torno de 30%, recebendo a nota 1<sup>26</sup>. No entanto, essa nota é possível de ser questionada com uma análise em relação aos valores repassados na prática. Como o foco da dissertação é a relação de poder intrapartidário, mas não analisando a questão financeira dessa relação, esse último indicador vai ser desconsiderado para a conclusão, pois necessita de uma análise mais aprofundada ao longo dos anos em relação aos valores, sendo possível que a nota atribuída não corresponda ao que acontece na realidade.

Tabela 02. Codificação sobre a organização vertical no Brasil

	PMDB	PT	PSDB	DEM	PP	PDT	PSB	PR	PTB
1-Seleção do presidente nacional	1	0	1	0	0	0	0	0	1
2-Envolvimento dos órgãos regionais na CEN	1	0	1	1	1	0	0	1	3
3-Escolha sobre o candidato a presidente ou coligação	1	0	1	1	1	1	0	1	1
4- Adoção da plataforma partidária	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5-Quem pode alterar o estatuto	1	1	1	1	1	1	1	1	1
<b>Nota em relação ao envolvimento dos órgãos estaduais</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
6- Organização Estadual	0	0	0	0	0	0	0	0	0
7-Seleção do presidente estadual	2	3	2	2	2	2	1	2	2
8-Seleção de candidatos	3	2	2	2	3	3	2	3	3
9- Adoção da plataforma partidária	3	3	3	3	3	3	3	3	3
<b>Nota em relação a autonomia regional</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>09</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>07</b>	<b>11</b>	<b>14</b>

Fonte: elaboração própria a partir de Ribeiro e Fabre, 2016.

<sup>26</sup> Assim como no caso anterior, os três partidos recebem a mesma nota, pois na teoria repassam o mesmo valor do fundo partidário. O trabalho de Ribeiro e Fabre (2016), analisa o PT na prática, indicando que o partido repassa em média apenas 20%.

A partir dos resultados apresentados, PTB e PMDB são os partidos com maior nível de autonomia e influência. O PTB se destaca por ser o único partido no qual os presidentes estaduais possuem vaga assegurada na Comissão Executiva Nacional. Em seguida, vem o PSDB, PP e PR, com nota 11. Posteriormente vem o DEM e PDT com nota 10. Os partidos cujos órgãos estaduais possuem menos autonomia e influência são o PT e PSB.

O valor mínimo seria ter todos os indicadores zerados, indicando um altíssimo grau de centralização partidária, refletindo em partidos com estrutura extremamente hierarquizadas. Considerando a influência do presidencialismo e a simultaneidade das eleições, esperava-se que principalmente os partidos que lançam candidatos ao executivo federal, fossem mais centralizados. PT e PSB se mostram na teoria os partidos mais centralizados. No entanto o PSDB, que desde 1994 polariza a disputa com PT, não apresenta a mesma característica.

O valor máximo, considerando os nove critérios, seria de 36 pontos, indicando partidos federalizados. Pelo Brasil se tratar de um sistema federalista, sendo as eleições para deputados e senadores escolhidas por estado, esperava-se que partidos que não concorrem a eleições nacionais tivessem um resultado que se aproximasse desse valor. PMDB e PTB são os partidos que tiveram as maiores notas, no entanto, não se aproximaram nem da metade desse valor.

Como resultado, os partidos demonstram que cada nível organizativo tem relativa autonomia para decidir questões relacionadas ao próprio nível, com a possibilidade de intervenção do nível nacional, tendendo a serem estratarquias.

### **3.2 A duração dos órgãos estaduais**

O processo de organização partidária é estruturado de maneira *bottom-up*, com uma representação ascendente, ou seja, existe uma participação dos filiados da base no processo de escolha dos membros dos Diretórios Estaduais, seja por meio direto ou por meio de delegados. Quando a cúpula nacional intervém e designa uma Comissão Provisória, ela rompe com o processo eleitoral, afetando a democracia interna partidária. Apesar do processo de composição do órgão ser diferente, a Comissão Provisória acumula as atribuições do Diretório e Comissão Executiva, inclusive a prerrogativa de seleção de candidatos para as eleições no estado<sup>27</sup>. A CPE é formada por um pequeno

---

<sup>27</sup> Existe uma variação nos partidos em relação a quem auxilia a CPE na seleção de candidatos, mas em todos a CPE decide.

número de membros nomeados, o que torna as decisões mais centralizadas na cúpula estadual. Institucionalizada na LOPP, a comissão provisória deveria ser um órgão breve, como o próprio nome indica, apenas para reorganizar a Convenção Estadual que elegeria um novo diretório e este elegeria uma nova comissão Executiva. No entanto, não é o que acontece na prática partidária. O TSE reagiu em 2015 (Resolução 23465/15), determinando que as Comissões Provisórias durassem no máximo 120 dias. Como explicado na seção 02, a regulamentação ainda está em disputa entre o TSE e os partidos políticos.

O TSE em 2009 implementa o Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP). A partir de então, as informações ficam organizadas para acesso ao cidadão. No TSE, na parte “Partidos Políticos” é possível obter as informações sobre os órgãos partidários, tais como início e fim da vigência, composição e status. Segundo o manual interno do SGIP, o termo dissolução é utilizado quando ocorre intervenção em um órgão eleito, por exemplo, o diretório. Já o termo destituição, denomina a intervenção que ocorre em um órgão designado, como por exemplo a Comissão Provisória<sup>28</sup>. A tabela abaixo demonstra as regras estatutárias em relação ao número de membros e duração da composição<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Na parte central da tela, surgirão os resultados das consultas de órgãos partidários, com o total de órgãos partidários que surgiram com a pesquisa, além de suas informações respectivas: partido, número do protocolo da anotação, abrangência (estadual ou município determinado), zona (a qual pertence o município), tipo do órgão (comissão interventora, comissão provisória ou diretório – no perfil do TSE, os tipos de órgão são comissão provisória, comissão executiva e diretório), início vigência, fim vigência, situação [anotado, em diligência, inativado por antecipação do fim da vigência (comissão provisória), inativado por decisão judicial, **inativado por destituição (comissão provisória)**, **inativado por dissolução (diretório)**, inativado por intervenção, excluído, restabelecido por decisão do partido, restabelecido por decisão judicial, *sub judice*], e situação vigência (vigente ou não vigente)- Manual interno do SGIP, grifo feito pela Seção de Gerenciamento de Dados Partidários (SEDAP/TSE).

“Em tese, nos termos desse manual, inativação por destituição se aplica aos órgãos provisórios, (membros designados) e inativação por dissolução, aos órgãos definitivos (membros eleitos)” Resposta informada pela SEDAP por email, no dia 08 de janeiro de 2018, em solicitação feita pela mestrandia.

<sup>29</sup> Não estão considerados os membros natos.

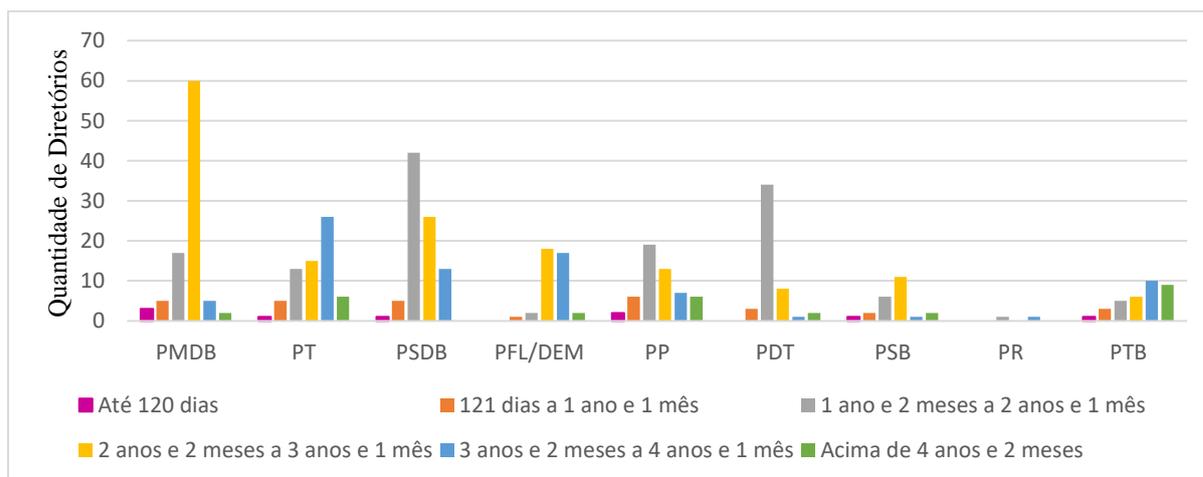
Tabela 03. Composição e duração dos órgãos estaduais.

	<b>PMDB</b>	<b>PT</b>	<b>PSDB</b>	<b>PFL/DEM</b>	<b>PP</b>	<b>PDT</b>	<b>PSB</b>	<b>PR</b>	<b>PTB</b>
<b>Membros Diretório</b>	71	No máximo 60, proporcional ao número de eleitores	31 a 105	45 a 71	71 a 141	Diretório Nacional define	Convenção Estadual define	33	45 a 99
<b>Membros Comissão Executiva</b>	13	Até 1/3 de membros efetivos do Diretório	14	21	21	11	No mínimo 20% do número do Diretório	23	14
<b>Duração do mandato</b>	2 anos	4 anos	2 anos	3 anos	2 anos	2 anos	3 anos	4 anos	4 anos
<b>Membros Comissão Provisória</b>	07	08	07	07 a 25	07 a 17	05 a 11	05 a 07	07	7 a 21
<b>Duração</b>	90 dias	CEN que determina	CEN que determina <sup>30</sup>	120 dias	180 dias	06 meses	1 ano	CEN que determina	CEN que determina

Fonte: elaboração própria a partir do estatuto mais recente dos partidos.

A partir das regras formais, a dissertação analisou a duração de todos os órgãos estaduais. No debate entre o TSE e os partidos políticos, a alegação era que os partidos estavam utilizando as Comissões Provisórias em excesso e durante um longo período de tempo. A primeira categoria, de 120 dias, é com base na resolução que estipularia esse prazo como o máximo. Ao dividir em anos, foi considerado um período flexível de um mês, que seria o prazo para o partido estar marcando a data da convenção.

Gráfico 01. Duração dos Diretórios Estaduais que não sofreram dissolução

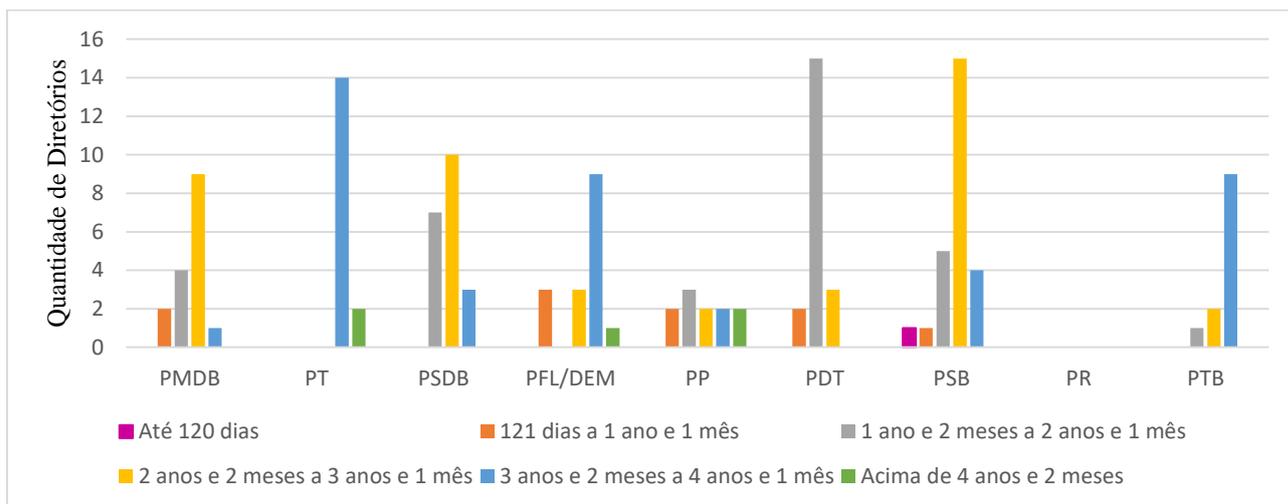


Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

<sup>30</sup> Caso falte menos de um ano para finalizar o mandato do órgão dissolvido, a Comissão Provisória fica até o final do período.

Analisando os Diretórios estaduais que concluíram o mandato sem sofrer intervenção, percebe-se que a maioria dos partidos finaliza dentro do período esperado pelo estatuto, sendo que o PMDB e o PFL/DEM tendem a prorrogar os mandatos em um ano. Foram poucos os casos que terminaram antes ou muito além do esperado. A fim de comparação, foram analisados os DEs que sofreram dissolução.

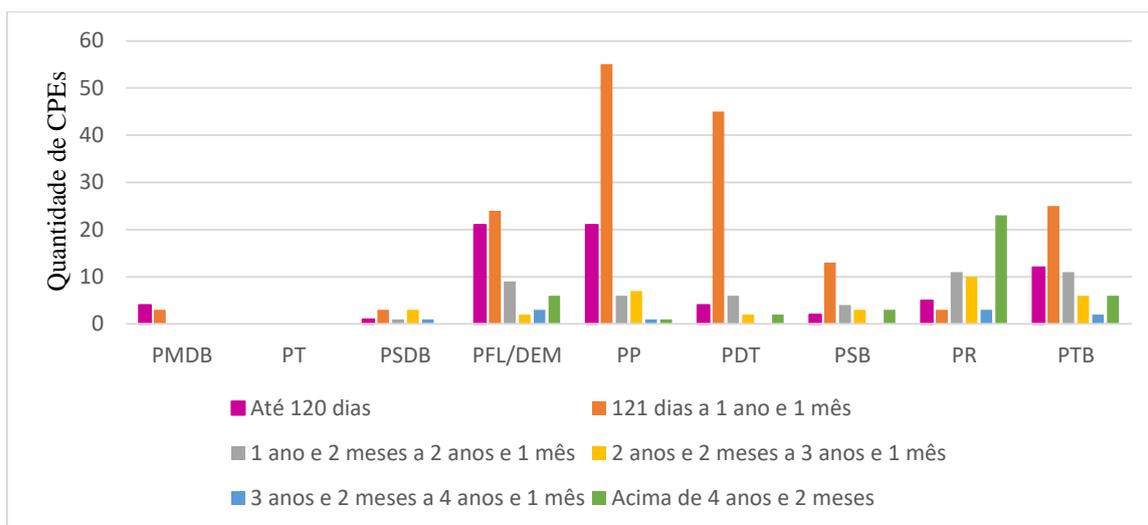
Gráfico 02. Duração dos Diretórios Estaduais que sofreram dissolução



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

Quando analisa o diretório que sofreu intervenção que resultou na dissolução do órgão, seria esperado que a duração destes fosse menor que um diretório que não teve intervenção. No entanto, com as devidas proporções, no PMDB, PT, PP, PDT, PSB e PTB eles seguem o padrão do diretório que não teve intervenção, enquanto que no PSDB e no DEM, eles possuem em média uma duração maior que o diretório que não sofreu intervenção. O PR não apresentou diretórios com dissolução. O gráfico abaixo analisa o que ocorre com as Comissões Provisórias.

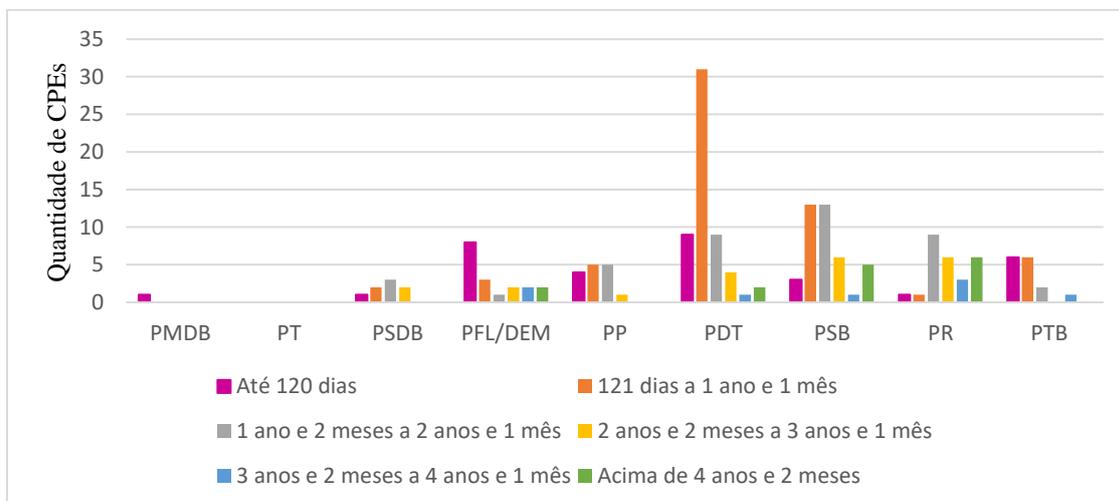
Gráfico 03. Duração das Comissões Provisórias que não sofreram destituição



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

PMDB e DEM, que são os dois partidos cuja regra estatutária de duração está dentro do prazo estabelecido pelo TSE, apresentam resultados de acordo com a norma. O PMDB não teve Comissões Provisórias Estaduais que duraram acima de 1 ano e 1 mês. Os outros partidos que possuem regras estatutárias sobre a duração, também seguem o padrão de permanecer em sua maioria dentro do período de um ano e um mês. O PTB, apesar da duração ser definida pela CEN, também segue esse padrão. As duas exceções são o PSDB, cujos resultados são distribuídos e o PR, que apesar de ser um partido de fundação recente, a maioria das CPEs duraram acima de 4 anos. O PT não apresentou CPE no período analisado. Também existe a possibilidade de uma CPE sofrer dissolução, conforme o gráfico:

Gráfico 04. Duração das Comissões Provisórias que sofreram destituição



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

Pelo estatuto dos partidos políticos, a Comissão Provisória Estadual, delegada pelo DN, pode ser destituída a qualquer momento, caso não cumpra com o objetivo inicial pelo qual foi selecionada. Esse artifício não foi usado no PT e foi usado em menor escala do PMDB e PSDB. No PFL/DEM, no PDT, e no PTB, geralmente as CPEs são destituídas no prazo de 1 ano. No PP e PSB, elas tendem a durar até dois anos. A exceção é o PR, que assim como as CPEs que não sofrem destituição, as que sofrem tem uma duração acima de dois anos.

### 3.3 Uma análise interpartidária da organização interna

Um primeiro passo para verificar o processo de centralização e autonomia na prática partidária se dá pela forma como os órgãos estaduais são estruturados. Quando um partido é estruturado principalmente por meio de Diretórios estaduais, a tendência é que o órgão seja mais autônomo do que se for estruturado por comissão Provisória. Guarnieri (2009) classifica os partidos políticos da seguinte maneira de acordo com a proporção de comissões provisórias.

Quadro 05. Classificação dos partidos conforme seu grau de desenvolvimento organizacional

Organizados/ Poliárquicos	De organização mista/ Oligárquicos	Não organizados/ Monocráticos
PT, PMDB e PSDB	PDT, PP e DEM	PTB

Fonte: Guarnieri, 2009, p. 53.

Para o autor, o partido é classificado como poliárquico caso ele se estruture principalmente por meio de Diretórios, de forma que as lideranças necessitam de constantes negociações internas, para garantir o controle do processo de decisão, tendo um nível baixo de coesão e estabilidade. Em relação aos partidos oligárquicos, a cúpula dirigente está dividida em poucos grupos, o que permitiria maior estabilidade e coesão. Já os partidos monocráticos, apenas um grupo dirige e controla as decisões partidárias. Quando um partido se estrutura majoritariamente por CP, a liderança nacional tende a permanecer mais tempo (Guarnieri, 2009).

Tabela 04. Número de Diretórios Estaduais e Comissões Provisórias Estaduais

	<b>PMDB</b>	<b>PT</b>	<b>PSD B</b>	<b>PFL/DE M</b>	<b>PP</b>	<b>PD T</b>	<b>PSB</b>	<b>PR</b>	<b>PTB</b>
<b>Diretórios estaduais</b>	108	81	107	56	64	67	49	02	46
<b>Comissões Provisórias estaduais</b>	08	00	17	83	106	115	66	81	77
<b>Total</b>	116	81	124	139	170	182	115	83	123
<b>Requisito para ter Diretório Estadual</b>	1/3 de DM (representando 30% do eleitorado)	10% de DM	10% de DM	10% de DM	1/5 de DM	20% de DM	5% de votos no estado	Apresentação apenas para o nível municipal	Elegido deputado federal e ter 20% de DM.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

O PT apresenta uma particularidade, pois dentre os partidos analisados, ele é o único no qual os estados não constituíram comissões provisórias – no entanto, não significa que não ocorreram intervenções, como demonstrado mais adiante. O PT se diferencia organizacionalmente por dois motivos. A nível municipal, o partido constituiu núcleos de base, a fim de incentivar a militância política. A segunda diferença se dá pelo fato do partido se organizar também em Encontros, com atribuições próximas a Convenção, mas com maior inclusão e representação.

O partido também se diferencia ao institucionalizar as tendências dentro do partido, que eram distinguidas mais pelo processo ideológico que pelo critério territorial. Além disso, o partido adota o Processo de Eleições Diretas (PED) a partir do estatuto de 2001, no qual as direções e os presidentes, em todos os níveis, são eleitas diretamente pelos filiados. Segundo Ribeiro (2010), o arranjo institucional do PT possibilitou uma dinâmica interna intensa, e não apenas em períodos eleitorais, resultando em uma forte articulação orgânica. A partir disso, a estrutura partidária adinha do centralismo democrático, com a centralização nacional, possibilitando que a cúpula intervisse até mesmo nas questões locais. (RIBEIRO, 2010) Segundo Ribeiro,

“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 instancias e lideranças intermediárias em relação aos órgãos 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, p.245)

Em contrapartida, o PR é o partido que menos apresenta diretórios e uma das explicações pode ser pela recente trajetória do partido. O PR foi escolhido para englobar o recorte partidário da dissertação por dois motivos. O primeiro foi para demonstrar como a *party law* interfere na organização partidária. A LPP 9096 de 1995 instituiu a cláusula de barreira de 05% dos votos válidos. Em 2006, dois partidos resolveram se fundir, para conseguir atingir o percentual necessário. Com isso, o Partido Liberal se funde com o Partido da Reedificação da Ordem Nacional. O registro definitivo do partido é de 19 de dezembro de 2006.

Analisando os estatutos do PMDB, o partido possui um órgão de direção intermediário entre o Diretório Nacional e a Comissão Executiva Nacional, que é o Conselho Nacional. O Conselho tem a função de tornar as decisões mais ágeis, sem perder a representação estadual, tanto que os 27 presidentes estaduais e os governadores integram o órgão. Esse órgão, formado por membros não eleitos pela base, tem o papel inclusive de julgar sobre a dissolução no nível estadual.

O PSDB possui o Conselho Político Nacional, que inicialmente tem papel de coordenação, mas em 2011 o estatuto partidário o transforma em órgão de direção, sendo um petit comitê de apenas seis membros, composto através de critérios de senioridade e relevância política, com a função de atuar conjuntamente com o Diretório e Comissão Executiva Nacional nas deliberações.

Em 2007, o Conselho Político do DEM deixa de ser apenas consultivo e passa a ter papel deliberativo. Formado principalmente por membros da face pública, sem incluir membros da base, o Conselho tem a função de decidir sobre a linha política do partido, sendo necessária a permissão do órgão para que um filiado possa assumir algum cargo de confiança na administração pública. Além disso, o órgão pode recomendar para a CEN sobre os candidatos a presidente e vice-presidente, assim como indicar as coligações a nível nacional e estadual.

Segundo Ribeiro (2013b), o papel dos Conselhos Políticos no PFL/DEM e PSDB teve como consequência uma concentração decisória, principalmente pelo fato dos membros não serem eleitos pelo corpo partidário. A centralização nacional e a concentração decisória surgem como uma estratégia das cúpulas para que deixem a

oposição e se tornem governo, tendo acesso novamente a recursos importantes de barganha política.

Já o PTB tem uma particularidade em relação aos demais com relação a constituição dos diretórios estaduais. A partir do estatuto de 2014, caso o estado não tenha eleito deputados federais, o órgão de direção passa a ser Comissão Provisória.<sup>31</sup> Na eleição de 2014, o partido elegeu deputados dos seguintes estados: AM, BA, CE, GO, MA, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RO, RS, SP. Em teoria, esses estados deveriam estar organizados em Diretórios, enquanto os demais seriam comissões provisórias. A tabela abaixo demonstra o que acontece na prática, considerando a última composição dentro do recorte estabelecido.

Quadro 06. Eleição de 2014 e organização estadual no PTB

Estado	Elegeu deputados federais	Não elegeu deputados federais
Organizado em Diretório	Bahia, Goiás, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo	Minas Gerais
Organizado em Comissão Provisória	Amazonas, Ceará, Pará, Piauí, Rondônia	Acre, Alagoas, Distrito Federal, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio Grande do Norte, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins.

Fonte: elaboração própria.

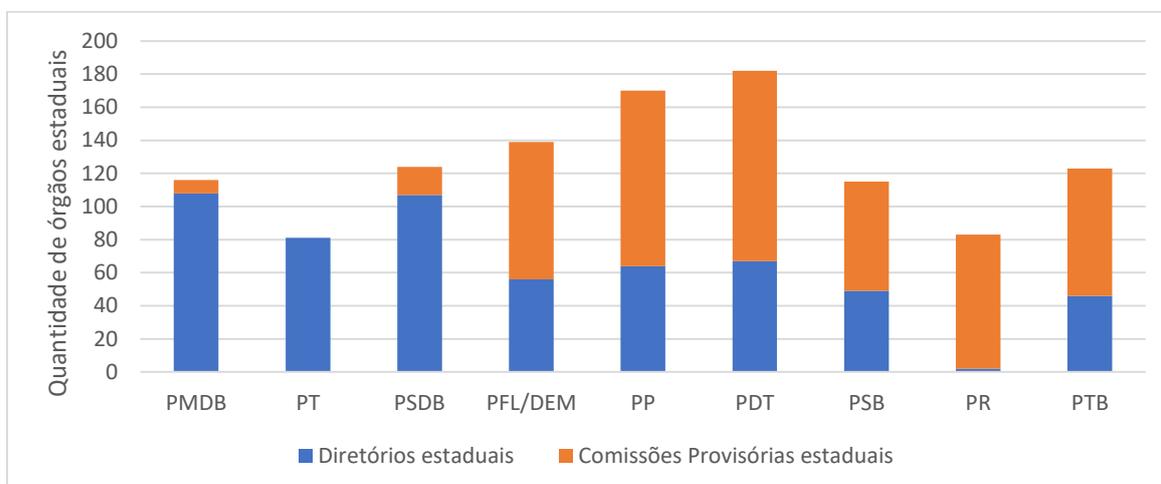
Conforme o esperado, a maioria dos estados seguem a norma. Os estados que estão organizados por Comissões Provisórias mesmo elegendo deputados, podem ter outras justificativas, como ainda estarem na etapa do modelo originário, por não constituírem o mínimo de órgãos municipais necessários ou por meio de intervenções. O único estado que mesmo não elegendo deputados ainda permanece estruturado em Diretório é Minas Gerais. No entanto, a última composição foi eleita em 2012, com mandato até 2018, portanto antes do acréscimo no estatuto.

Para analisar e classificar os partidos de acordo com a categorização estabelecida por Guarnieri (2009), foram analisados todos os órgãos estaduais dentro do recorte

<sup>31</sup> Artigo 95. Os diretórios também serão dissolvidos: (...) d) quando não haja eleito deputado federal, hipótese em que passarão a ser compostos por comissões provisórias. (Estatuto do PTB, 2014)

proposto. Ao todo foram 1133 órgãos, sendo 580 diretórios estaduais e 553 comissões provisórias estaduais, distribuídos da seguinte forma:

Gráfico 05. Distribuição dos órgãos estaduais no período de 2006-2016



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

O resultado esperado, caso a hipótese 01, sobre ideologia, demonstrasse ser válida seria os partidos de esquerda possuírem mais comissões provisórias, enquanto os partidos de centro e direita possuem mais diretórios. No entanto, o resultado encontrado analisando apenas a porcentagem de comissões provisórias em relação ao total de órgãos que o partido teve durante o recorte proposto, demonstra o impacto de outra variável, a eleição presidencial, na estruturação dos órgãos. Tanto PT quanto PSDB, que polarizaram a disputa presidencial no segundo turno, que mostraram com órgãos mais consolidados com a organização em diretórios. O PMDB também se organiza majoritariamente por meio de diretórios, mas no caso do partido, a explicação parte da trajetória organizacional. Os demais partidos têm como resultado que mais de 50% das organizações estaduais são formadas por meio de Comissões Provisórias. No caso do PR, a trajetória do partido pode ser uma variável explicativa, pois apesar de ser uma fusão de dois partidos, a fundação do PR é em 2006, relativamente recente para o processo de estruturação organizacional.

Para mensurar a autonomia, é preciso analisar a quantidade de intervenções que teve como resultado a dissolução dos diretórios estaduais.

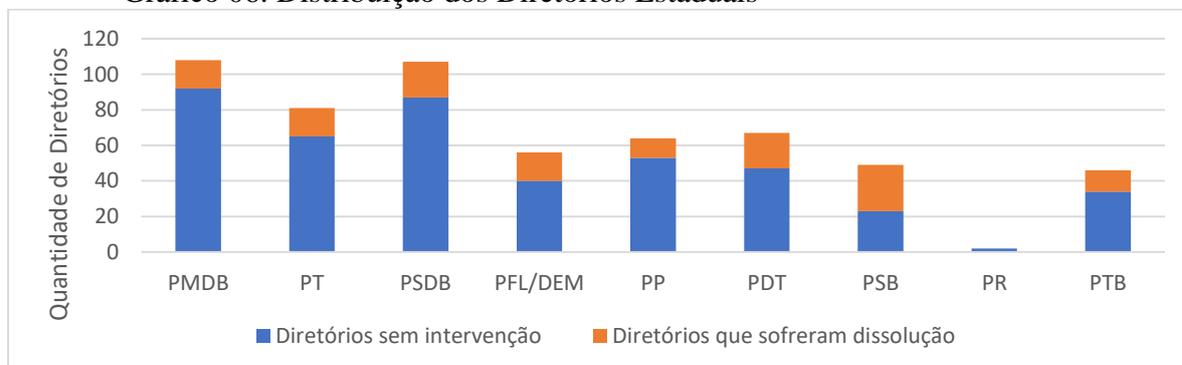
Tabela 05. Distribuição dos Diretórios Estaduais em relação a intervenção

	PMDB	PT	PSDB	PFL/DEM	PP	PDT	PSB	PR	PTB
<b>Diretórios estaduais sem intervenção</b>	92	65	87	40	53	47	23	2	34
<b>Diretórios estaduais com intervenção</b>	16	16	20	16	11	20	26	0	12
<b>Total</b>	118	81	107	56	64	67	49	2	46

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

Ao todo foram analisados 580 diretórios estaduais, sendo que 443 finalizaram o mandato sem que ocorresse dissolução e 137 diretórios foram inativados por dissolução. A média seria de que em torno de um quarto dos diretórios seriam dissolvidos. No entanto, os partidos apresentam resultados distintos, como é verificado no gráfico a seguir:

Gráfico 06. Distribuição dos Diretórios Estaduais



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

O PR não realiza intervenção no diretório estadual, mas ele apresenta somente dois casos de diretórios, o que não torna possível concluir sobre esse padrão. A maioria dos outros partidos ficam na faixa entre 15% e 30% de intervenção, com exceção do PSB, que é o único partido cujo número de diretórios estaduais que foram inativados por dissolução é maior que os que não sofreram esse processo. Em relação a variável ideológica, seria esperado que partidos de esquerda realizassem mais intervenções. No caso do PSB, a hipótese se demonstrou válida, no entanto, o PT e o PDT obtiveram resultados próximos a partidos de centro e direita. O mesmo vale para partidos categorizados ideologicamente como direita, a tendência seria de que eles obtivessem uma taxa de intervenção menor, demonstrando maior autonomia dos diretórios. No entanto, apesar da taxa não ser alta, ela não se diferencia pelo critério ideológico.

As Comissões Provisórias Estaduais, também podem sofrer intervenção e serem destituídas, mesmo elas tendo sido indicadas pelo nível nacional. Elas são um instrumento de análise importante, pois demonstram o conflito entre os órgãos dirigentes nacional e estadual.

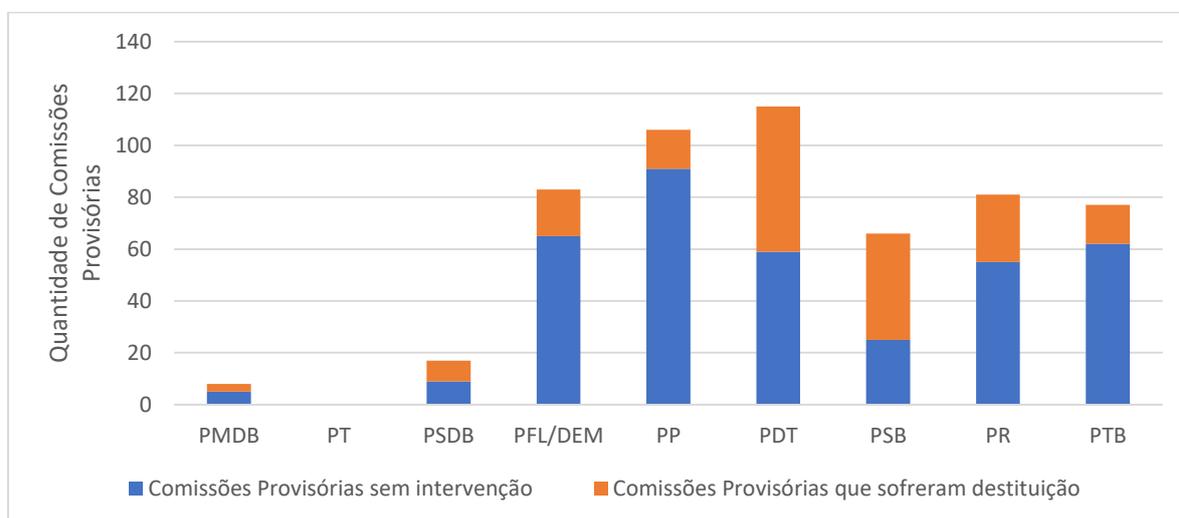
Tabela 06. Distribuição das Comissões Provisórias Estaduais em relação a intervenção

	PMDB	PT	PSDB	PFL/DEM	PP	PDT	PSB	PR	PTB
<b>CPE sem intervenção</b>	05	00	9	65	91	59	25	55	62
<b>CPE com intervenção</b>	03	00	8	18	15	56	41	26	15
<b>Total</b>	08	00	17	83	106	115	66	81	77

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

Ao todo foram analisadas 553 comissões provisórias estaduais, sendo que 182 foram inativadas por destituição e 371 perduraram sem que houvesse intervenções. Em média um terço das composições sofreram intervenção.

Gráfico 07. Distribuição das Comissões Provisórias Estaduais



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

O PT é uma exceção, pois o partido não se utiliza de Comissões Provisórias estaduais, apesar de realizar intervenções com dissoluções nos diretórios estaduais. A hipótese de que os partidos de esquerda seriam mais centralizados e com isso realizariam mais intervenções, se demonstra válida quando se trata das Comissões Provisórias. Os resultados demonstram um contínuo entre partidos de direita, centro e esquerda. PP, PTB, DEM e PR, partidos de direita, são os que realizam menos intervenções, entre 14% e 32%. Em seguida está o PMDB e o PSDB, partidos de centro, com 38% e 47% de órgãos destituídos. Os partidos de esquerda são os que mais realizam destituições, sendo que o PDT tem uma quantidade muito próxima de CPEs que foram destituídas, 49%, daquelas que não sofreram intervenções. O PSB é o único partido que tem a maioria das CPEs destituídas, sendo 62% dos casos.

Tabela 07. Número de estados que sofreram intervenções

	PMDB	PT	PSDB	PFL/DEM	PP	PDT	PSB	PR	PTB
<b>Nenhuma Intervenção</b>	19	13	14	11	13	5	4	8	13
<b>Uma intervenção</b>	2	12	3	5	8	5	4	13	8
<b>Duas intervenções</b>	4	2	6	7	2	2	5	5	3
<b>Três intervenções</b>	1	0	3	2	4	5	6	1	1
<b>Quatro ou mais intervenções</b>	1	0	1	2	0	10	8	0	2

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

Analisando a distribuição das intervenções nos estados, é possível perceber que os dois partidos de esquerda, PDT e PSB, realizam intervenções em quase todos os estados, sendo que na maioria dos casos elas ocorrem com grande frequência, de no mínimo três ocorrências por estado dentro dos 10 anos que compõe o recorte da dissertação. PMDB e PSDB, ambos partidos de centro, são os que exercem intervenção em menos da metade dos estados. No entanto, não é possível afirmar uma relação causal entre ideologia e intervenção apenas analisando a distribuição nos estados, pois ela pode sofrer influência de outras variáveis, tais como a lógica de competição eleitoral de cada partido.

Os nove partidos políticos analisados realizaram usos diversos do mesmo mecanismo institucional. A partir dos resultados encontrados analisando todo o recorte da dissertação, elaborou-se uma atualização na classificação entre partidos poliárquicos, oligárquicos e monocráticos. Para tanto, considerou como poliárquico o partido que teve até 33,3% de CPEs, oligárquicos aqueles que possuíram entre 33,4% e 66,6% de CPEs e monocráticos aqueles que tiveram acima de 66,7% de CPEs.

Quadro 07. Uma nova classificação dos partidos conforme seu grau de desenvolvimento organizacional

Organizados/ Poliárquicos	De organização mista/ Oligárquicos	Não organizados/ Monocráticos
PT, PMDB e PSDB	PFL/DEM, PP, PDT, PSB e PTB	PR

Fonte: elaboração própria, com base em Guarnieri, 2009, p. 53.

### 3.4 As intervenções

Nesse tópico, será analisada a hipótese 02- *A escolha que o partido faz ao participar das eleições e o posterior desempenho eleitoral impacta na estrutura dos órgãos estaduais.*

Para tanto, a metodologia qualitativa é utilizada tanto na coleta como análise dos dados. Os dados se baseiam em documentos disponíveis no TSE, DOU e DJE, para avaliar as intervenções<sup>32</sup> da esfera nacional nos órgãos estaduais. Para verificar a validade da hipótese, serão utilizados dados sobre eleições no período de 2006 a 2016.

<sup>32</sup> Nessa análise, serão consideradas as intervenções tanto nos diretórios quanto nas comissões provisórias estaduais.

A variável independente são as eleições majoritárias a nível nacional e estadual, considerando as eleições para cargo de presidente, vice-presidente, governador, vice-governador e senador, em 2006, 2010 e 2014. Segundo Guarnieri,

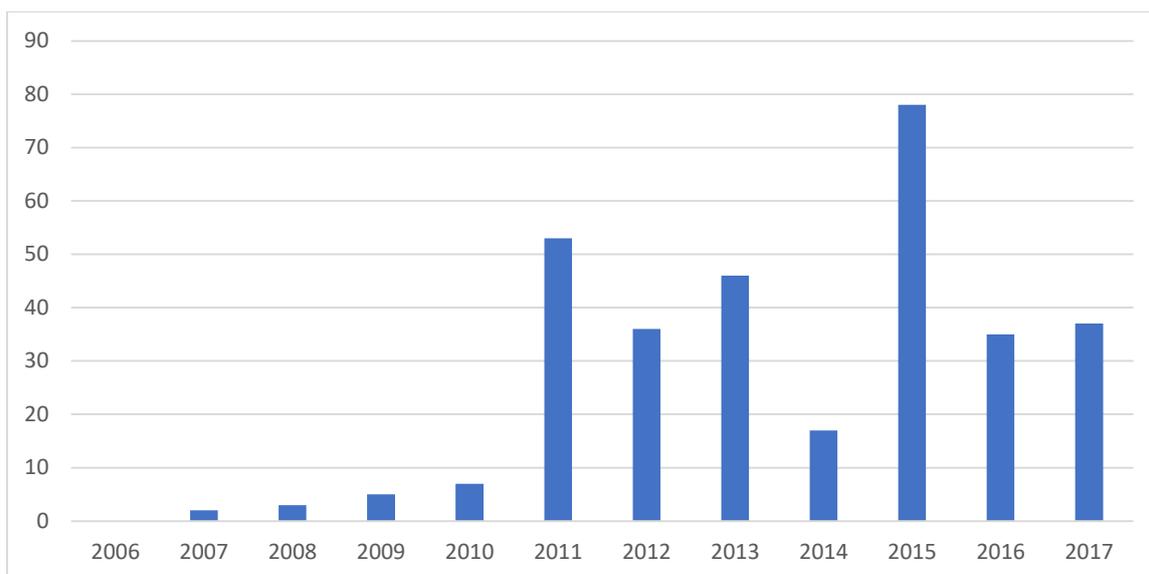
“No Brasil, os cargos majoritários detêm o controle da formulação de políticas e da distribuição da maior parte dos recursos ambicionados pelos políticos. O foco da análise deve, portanto, deslocar-se do controle sobre a lista de candidatos na eleição proporcional para o controle sobre a indicação de candidatos a cargos majoritários e, antes disso, ao controle sobre a decisão de se lançar ou não um candidato” (GUARNIERI, 2009, p.18).

As eleições podem impactar os órgãos estaduais principalmente em dois momentos. No ano eleitoral ou um ano antes, as intervenções podem acontecer visando preservar o projeto nacional do partido, relativo a alianças e coligações. O segundo momento considera o ano pós-eleitoral, e as intervenções ocorreriam como uma medida de punição aos órgãos que tiveram baixo desempenho eleitoral. No entanto, a dissertação considera apenas as intervenções que resultaram em um processo de dissolução ou destituição dos órgãos estaduais, não considerando intervenções pontuais que ocorreram, mas não modificaram o *status quo* dos órgãos estaduais.

O foco nas eleições majoritárias, tanto nacional, como estadual para mensurar o impacto nas organizações partidárias deriva do que a literatura chama de “efeito *coattails*”, ou seja, o candidato ao cargo majoritário atuaria como um “puxador de votos” para o legislativo. Em contextos nos quais os governos estaduais possuem autonomia, com os diretórios atuando de forma independente na formação de listas partidárias e alianças, é possível observar o mesmo efeito, sendo considerado *gubernational coattails effect*. Partidos descentralizados tendem a predominância do segundo efeito (BORGES, 2015).

Os dados podem estar subestimados, pois o TSE não disponibiliza de modo consistente e uniforme os dados anteriores a 2011, o que por exemplo não demonstra o processo de refundação do PFL em Democratas.

Gráfico 08. Distribuição das intervenções



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

Analisando o total de intervenções, considerando todos os partidos, o resultado encontrado tende a confirmar a hipótese. A maior taxa de intervenção acontece nos anos pós-eleitorais de 2011 e 2015, com resultados médios em anos pré-eleitoral das eleições nacionais e estaduais. Os anos eleitorais tendem a possuir menos intervenções, sendo que nos anos de eleições municipais apresenta mais intervenções nos estados do que nos anos de eleição presidencial e estadual. No entanto, analisar o total retira as especificidades do comportamento de cada organização.

Os partidos foram classificados em três grupos. O primeiro grupo inclui os partidos que lançaram candidatos a presidente ou vice-presidente em pelo menos duas das três eleições analisadas, ou seja, PT e PSDB que lançaram candidatos a presidente e PMDB e PFL/DEM que indicaram os vice-presidentes nas chapas respectivamente.

O PSDB e o PFL ocuparam o cargo de presidente e vice-presidente da República respectivamente de 1995 a 2002. Em 1994, o PSDB ganha a eleição presidencial no primeiro turno, elegendo o presidente Fernando Henrique Cardoso, com o vice-presidente Marco Maciel do PFL. Em 1998 a chapa se reelege. A partir de 2002, o PSDB é derrotado em todas as disputas presidenciais para o PT, passando a atuar como oposição, assim como o PFL. Regiões, principalmente o Nordeste, que antes eram reduto eleitoral do PFL, passaram a votar em candidatos do PT, enfraquecendo o partido. Na busca de incentivos seletivos distribuídos aqueles que faziam parte do governo, muitos dos parlamentares migraram para partidos que compunham a coligação com o PT. O PFL acabou perdendo mais parlamentares devido a migrações do que por derrota eleitoral, gerando um ciclo de

perda de votos, perda de parlamentares até 2007, quando o TSE determinou que o mandato pertence ao partido (RIBEIRO, 2011)

Em 2005, o partido organizou um Congresso de Refundação, como uma tentativa de renovação, atraindo novas bases eleitorais. Em 2007, o partido se refunda sob a denominação “Democratas (DEM). Atrelado a mudança da nomenclatura, houve um pacto entre as elites para a renovação geracional dos dirigentes. Essa renovação não ocorreu devido a rupturas ou embate entre as elites, mas sim derivado de uma mudança estrutural pensada. No entanto, foi vista com desconfiança pelos membros das elites regionais. (RIBEIRO, 2011)

No estatuto de 2007, o partido volta ao modelo originário, dissolvendo todos os órgãos dirigentes, inclusive o nacional e constituindo Comissões Provisórias, neutralizando possíveis conflitos. Segundo o estatuto do partido,

“Art. 126 - No período compreendido entre dia 28 de março de 2007, data de realização da II Convenção Extraordinária de Refundação, e o dia 12 de dezembro de 2007, conforme estabelecido no calendário acima, o Democratas será dirigido por uma Comissão Provisória Nacional, eleita em convenção, segundo os preceitos deste Estatuto, e constituída com a configuração de que dispõe o artigo 57<sup>33</sup>. § 1º - As Comissões Provisórias Estaduais serão designadas pela Comissão Provisória Nacional, com os cargos de que dispõem as alíneas 'a' a 'f' do artigo 55<sup>34</sup> deste Estatuto, acrescidas de até dezenove membros”. (Estatuto Democratas de 28 de março de 2007).

Desde 1989 o PT disputa as eleições presidenciais, elegendo o primeiro candidato em 2002. Luís Inácio “Lula” da Silva foi eleito presidente, cujo vice-presidente era José Alencar, do Partido Liberal. Em 2005 o partido é atingido pelo escândalo do “Mensalão”, causando uma ruptura na coalizão dominante nacional. Mesmo assim, Lula e José Alencar (que se filiou ao Partido Republicano Brasileiro) se reelegem em 2006. Em 2010, o partido ganha novamente a presidência com a candidata Dilma Rousseff,

---

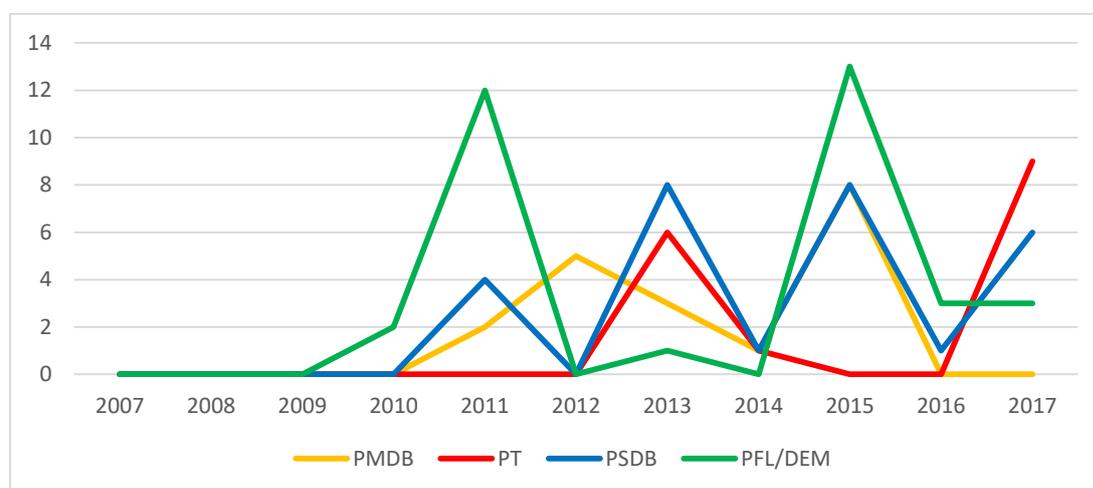
<sup>33</sup> a) Presidente; b) Vice-Presidente de assuntos econômicos; c) Vice-Presidente de assuntos de desenvolvimento social; d) Vice-Presidente de assuntos institucionais; e) Vice-Presidente de assuntos de trabalho e habitação; f) Vice-Presidente de assuntos relativos à educação, cultura e esporte; g) Vice-Presidente de assuntos relativos à saúde; h) Vice-Presidente de assuntos relativos aos direitos humanos; i) Vice-Presidente de assuntos de infra-estrutura e cidades; j) Vice-Presidente de assuntos relativos ao meio-ambiente; k) Vice-Presidente de assuntos de relações exteriores; l) Vice-Presidente de assuntos relativos à segurança pública; m) Vice-Presidente de assuntos relativos à comunicação e tecnologia de informação; n) Vice-Presidente de assuntos relativos à ciência e tecnologia; o) Vice-Presidente de assuntos relativos aos Diretórios Estaduais; p) Secretário-Geral; q) Tesoureiro; r) doze membros.

<sup>34</sup> a) Presidente; b) Vice-Presidente de assuntos sociais; c) Vice-Presidente de assuntos econômicos; d) Vice-Presidente de assuntos relacionados com as direções municipais. e) Secretário-Geral; f) Tesoureiro

sendo o vice-presidente Michel Temer, do PMDB. A dupla novamente ganha a eleição presidencial em 2014. Em dezembro de 2015, a Câmara dos Deputados protocola a abertura do processo de impeachment contra a presidente. Em maio de 2016, ela é afastada do cargo para que ocorra o julgamento do processo pelo Senado e em 31 de agosto de 2016 o impeachment é aprovado e o PT deixa a presidência, sendo assumida por Michel Temer do PMDB. Por ser um processo relativamente recente, ainda não pode ser avaliado o impacto dessa mudança na dinâmica interna partidária.

Segundo Borges (2015), o PT, PSDB e em segundo plano o DEM e com uma trajetória mais recente o PSB tendem a apresentar uma estratégia eleitoral mais próxima a ideia de presidencialização, subordinando os estados a uma estratégia nacional, para tentar garantir a vitória na eleição do presidente e conseqüentemente o acesso a cargos através da participação no governo. Já o PMDB, tem uma estratégia de provincialização nacional, na qual os estados possuem uma maior autonomia para lançar candidaturas competitivas, independente do posicionamento nacional do partido. O gráfico abaixo demonstra como os partidos realizaram as intervenções ao longo do tempo:

Gráfico 09. Ano em que ocorreram as intervenções no PMDB, PT, PSDB e PFL/DEM



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

O gráfico demonstra o impacto dos ciclos eleitorais. O PFL/DEM tem o ápice de intervenções em anos pós-eleitorais. O PMDB teve mais intervenções em 2012, que é ano de eleição municipal e em 2015, ano pós-eleitoral.

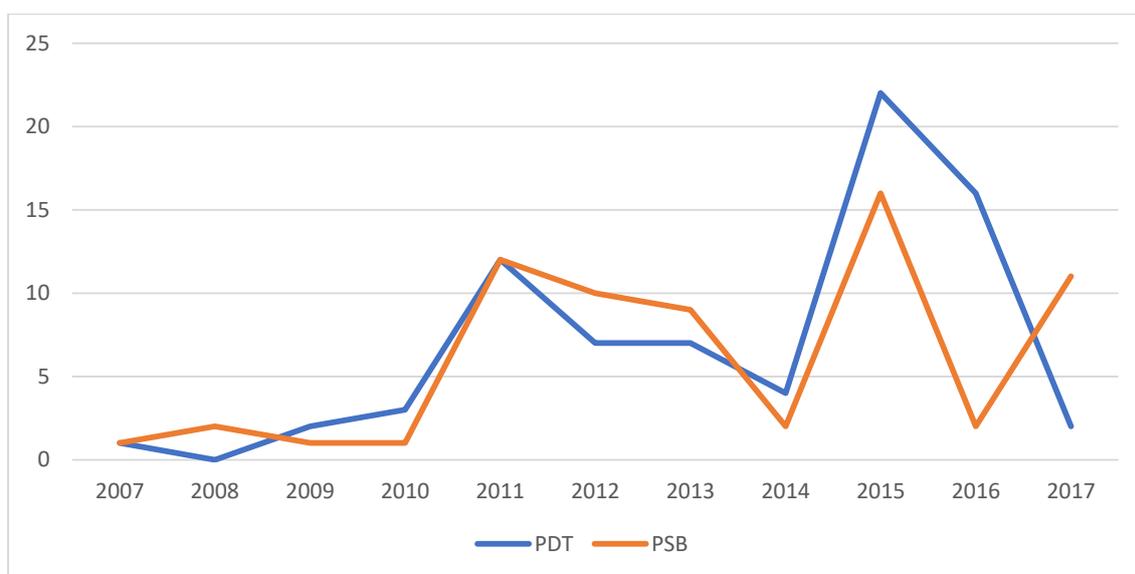
Já o PT, apresenta um maior número de intervenções em anos pré-eleitorais, em 2013 e 2017. O PSDB tem a tendência em realizar mais intervenções em anos ímpares, tanto em anos que antecedem a disputa eleitoral, como no ano posterior a disputa.

Ambos os partidos participam da disputa presidencial, centralizando as decisões na cúpula nacional. Para conseguir o apoio do maior número de partidos, o que reflete por exemplo em maior tempo no rádio e televisão, os partidos precisam realizar barganhas políticas, podendo deixar de lançar um candidato competitivo a fim de conseguir o apoio de outros partidos.

Segundo Guarnieri (2009), no PT ocorre o centralismo democrático, no qual o debate é estimulado e aceito, mas a decisão final cabe a cúpula nacional, em caráter definitivo. No PSDB, as decisões também são tomadas pela cúpula nacional, mas esta procuraria evitar disputas institucionais internamente, negociando por meio de acordos. O PMDB, por ser um agrupamento de elites regionais, essas divisões paralisariam o processo decisório, não sendo possível o partido se apresentar de maneira unida a nível nacional. No PFL/DEM, uma elite coesa controla as decisões, inclusive no processo de refundação. Nos quatro partidos, nos anos mencionados acima, não ocorreu uma diferenciação no número de diretórios e comissões provisórias que sofreram intervenções.

O segundo grupo é o de partidos que lançam candidatos a cargos majoritários<sup>35</sup> no maior número de estados possível. No caso o recorte foi considerado partidos que lançaram candidatos em no mínimo 09 estados<sup>36</sup>, em pelo menos duas das três eleições analisadas. Apenas dois partidos, PDT e PSB atingiram o requisito mínimo.

Gráfico 10. Ano em que ocorreram as intervenções no PDT e PSB



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

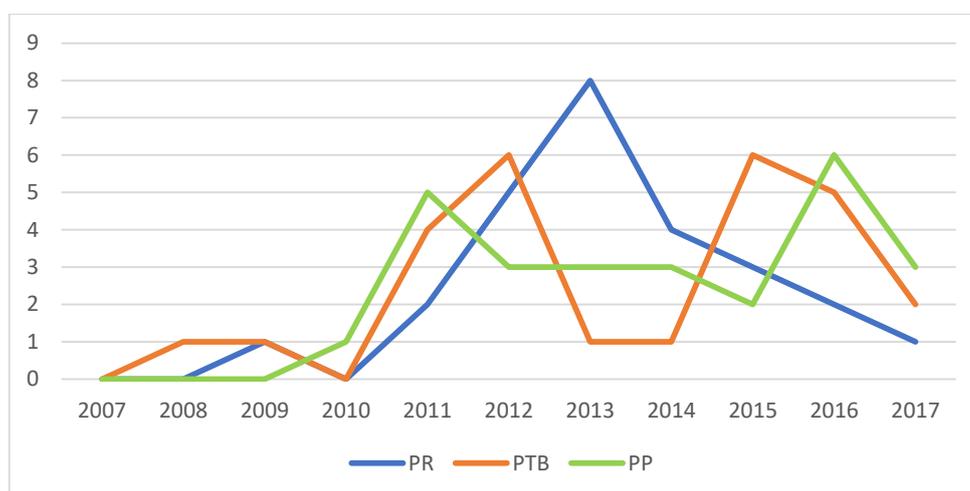
<sup>35</sup> Governador, vice-governador e senador.

<sup>36</sup> A opção pelo recorte em nove estados deriva da legislação partidária, na qual os partidos precisam estar organizados em no mínimo 09 estados para ter o registro permanente aprovado.

Ambos os partidos são os que possuem o maior número de intervenções. O PDT exerce mais intervenções nos estados em anos pós-eleitorais, tendo uma queda nos anos seguintes. O PSB também realiza mais intervenções nos anos pós-eleitorais, no entanto, vem apontando também um crescimento em anos pré-eleitorais. No ano de 2017, o partido apresenta um pico de intervenções, que ocorrem principalmente em Comissões Provisórias. Os dois partidos também apresentam intervenções no maior número de estados.

O terceiro grupo de partidos engloba aqueles que focam na *provincialização regional*, não participando da eleição nacional diretamente e nem indicando um grande número de candidatos, priorizando manter suas bases eleitorais.

Gráfico 11. Ano em que ocorreram as intervenções no PR, PTB e PP



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

O grupo apresenta um número intermediário de intervenções, que são relativamente distribuídas ao longo dos anos. O PR apresenta apenas destituições de Comissões Provisórias e possui a maior taxa de intervenção no ano de 2013, ano pré-eleitoral, mas não apresenta um perfil semelhante em 2017.

O PTB possui maiores resultados de intervenções nos anos pós-eleição nacional e no ano das eleições municipais. Em 2011 e 2012 o partido apresentou maior número de intervenções em diretórios, resultado que se repetiu em 2015. Em 2016, o partido realiza mais intervenções em Comissões Provisórias.

O PP possui mais intervenções no ano de 2011 e 2016. No primeiro ano, ocorre uma distribuição homogênea entre intervenções no DE e nas CPEs, enquanto que no ano de 2016 existe uma presença maior de intervenção nesse segundo tipo de órgão.

Nesses três partidos ocorrem indícios que de mesmo as intervenções acontecendo em nível estadual, a lógica de competição no nível municipal, principalmente em se tratando das capitais, exerce uma influência. No entanto, é preciso maiores estudos, sobre essa relação, que fogem do escopo da dissertação.

A partir do banco de dados disponível no TSE, a dissertação analisou brevemente a presidência de todos os 1133 órgãos estaduais. Em todos os partidos, tiveram casos nos quais ocorre uma intervenção que resulta em dissolução ou destituição, mas o presidente estadual se mantém no comando na composição imediatamente posterior. Com base nesse resultado, a dissertação decidiu categorizar as 319 intervenções em oligárquicas ou não oligárquicas. O conceito de oligarquia partidária advém de Michels, indicando uma cúpula que permanece ao longo do tempo sem uma rotatividade.

A ideia de intervenção oligárquica advém da questão que não seria um choque externo que impacta para a intervenção, mas sim um acordo entre elites para romper a democracia interna. Ao ser indicado pela cúpula nacional, o presidente estadual elimina o processo de eleição que acontece na Convenção Estadual.

O conceito de intervenção oligárquica também se mostrou importante, pois reflete um processo de ruptura na democracia interna partidária, que deveria em tese, ser realizada de modo ascendente. Na prática, as elites tanto nacional como estadual, instrumentalizaram o mecanismo de Comissão Provisória a fim de manter seus próprios domínios. Com isso, a questão sobre a forma e o nível de democracia interna praticada se mostra importante de ser analisada. Ao desmembrar a possibilidade de intervenção nessas duas formas, o resultado encontrado foi que PMDB, PSDB, PFL/DEM, PDT e PTB utiliza intervenções oligárquicas, enquanto que PT, PP, PSB e PR utilizam na maioria intervenções não-oligárquicas, conforme tabela abaixo

Tabela 08. Distribuição das intervenções oligárquicas e não-oligárquicas

	<b>PMDB</b>	<b>PT</b>	<b>PSDB</b>	<b>PFL/DEM</b>	<b>PP</b>	<b>PDT</b>	<b>PSB</b>	<b>PR</b>	<b>PTB</b>
<b>Diretório que sofreu intervenção oligárquica</b>	10	5	11	9	4	14	15	0	10
<b>Diretório que sofreu intervenção não-oligárquica</b>	6	11	9	7	7	6	11	0	2
<b>Comissão Provisória que sofreu intervenção oligárquica</b>	1	0	7	13	7	38	17	5	11
<b>Comissão Provisória que sofreu intervenção não-oligárquica</b>	2	0	1	5	8	18	24	21	4
<b>Total</b>	19	16	28	34	26	76	67	26	27

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis no TSE.

Novas pesquisas se mostram necessárias para analisar a permanência da cúpula como um todo, principalmente nos cargos de núcleo duro<sup>37</sup>, mas os resultados encontrados são indícios da força das elites estaduais para continuarem no poder. Para Guarnieri, 2009, p. 38 “um partido forte é aquele em que a direção partidária controla as estratégias de participação nas arenas eleitoral e decisória”. A dissertação concorda com a afirmação, mas pode-se complementar que as elites, nacionais, mas também as estaduais, são fortes, quando utilizam dos mecanismos institucionais para se manterem no poder.

### **Conclusão**

Os dados apresentados nesta seção foram analisados a partir de duas variáveis independentes, a ideologia e a competição eleitoral, tendo uma hipótese para cada, a partir da variável dependente organização estadual.

A hipótese 01, *o espectro ideológico exerce uma influência no grau de centralização e autonomia dos órgãos dirigentes*, se mostrou válida apenas quando considera a organização formal nos estatutos e a intervenção que resultou na destituição da Comissão Provisória. Nessa categoria, é possível perceber que os partidos de esquerda realizaram mais intervenções e controlaram mais as Comissões Provisórias que os partidos de centro e de direita.

No entanto, ela não se mostrou válida quando considera a dissolução dos Diretórios Estaduais e a organização em Comissão Provisória ou Diretório. Nesses casos, é possível perceber outras variáveis que tendem a se relacionar com o mapa organizativo do partido, tais como o modelo originário e o processo eleitoral.

A hipótese 02, *a escolha que o partido faz ao participar das eleições e o posterior desempenho eleitoral impacta na estrutura dos órgãos estaduais*, é válida em partes. Não é possível mensurar o impacto da vitória ou derrota eleitoral nas eleições majoritárias quando o partido lança um número muito pequeno de candidatos, como é o caso do PP, PTB e PR, que optam por disputar na esfera legislativa. No entanto, não lançar candidatos também é um dado importante, pois demonstra as escolhas do partido na arena eleitoral, por exemplo deixando de lançar um candidato para apoiar outro mais viável e assim concorrer aos incentivos seletivos que o partido vitorioso tem acesso. Em relação aos

---

<sup>37</sup> Conforme definido por Ribeiro, 2010, são os cargos de presidente, primeiro vice-presidente, secretário geral e tesoureiro, que controlam as principais zonas de incerteza do partido.

partidos que disputam cargos, não foi possível estabelecer um padrão em relação ao resultado eleitoral.

Analisando os 319 casos de intervenções do Diretório Nacional sobre os diretórios e comissões provisórias estaduais, percebe-se o impacto das eleições. Os anos ímpares (pré e pós-eleitoral) apresentam as maiores taxas de intervenções. Esse resultado apresenta o impacto tanto dos modelos de entrada, ou seja, a lógica que acontece anteriormente ao período eleitoral, quanto do resultado pós-eleitoral. Além disso, demonstra o aninhamento das eleições e a forma como as eleições municipais também interferem nos órgãos dirigentes estaduais. Cabe ressaltar que a análise foi feita em relação as intervenções que resultaram em uma ruptura do órgão, tendo sido inativo. Portanto, não considera intervenções pontuais, como as que impedem uma coligação, mas não altera o *status quo* do órgão estadual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação tinha como objetivo principal analisar a dinâmica organizacional intrapartidária, por meio dos mecanismos de controle utilizados pelos dirigentes, com ênfase no uso das Comissões Provisórias.

Os partidos políticos brasileiros atuam conforme incentivos contraditórios. Por um lado, existem incentivos para a descentralização partidária devido ao federalismo, se assemelhando a divisão organizacional do país, pela seleção de candidatos ocorrerem principalmente nos estados, além do poder que os governadores exercem ao terem acesso a incentivos seletivos, como cargos por indicação, fortalecendo as elites regionais. Ao mesmo tempo, o aninhamento eleitoral, a necessidade de construir coalizões, o fundo partidário ser entregue a direção nacional e principalmente a possibilidade de intervenção nos órgãos inferiores, fortalece a elite dirigente nacional.

A estrutura formal dos partidos é organizada de maneira bottom-up, no entanto o predomínio da face pública nas Convenções e a possibilidade de dissolução dos órgãos colabora para que o partido também se organize de maneira top-down. As elites políticas não estão inertes, criando e se apropriando de mecanismos institucionais que rompem com o processo de democracia interna. Ocorre um distanciamento entre a autonomia organizacional definida pela legislação e a prática cotidiana dos partidos políticos.

Inicialmente as Comissões Provisórias eram delegadas pela cúpula com o objetivo de serem estruturas que perdurassem um ano, a fim do partido estabelecer uma organização mínima para convocar as Convenções e eleger um Diretório. Após um período de aprendizado institucional, as elites dirigentes encontraram uma forma de quebrarem a estrutura de eleição interna e delegarem membros que atuassem conforme o objetivo nacional.

Assim como as cúpulas nacionais não são inertes, as regras formais também são modificadas para reagirem a acontecimentos organizacionais. Dessa forma o TSE reagiu aos partidos políticos e lançou uma nova Resolução (nº23465/2015) para controlar o uso das Comissões Provisórias, indicando que elas tivessem duração máxima de 120 dias e nos lugares que não fossem organizados por Diretórios, não seria possível lançar candidatos. Os partidos novamente responderam e juntos tentaram barrar a medida, alegando inconstitucionalidade da norma. O TSE estendeu o prazo, mas essa discussão ainda está em debate.

Duas variáveis independentes foram utilizadas para avaliar a mudança na organização estadual. A ideologia exerce um papel principalmente quando analisa as regras formais. Partidos de esquerda tendem a ser mais centralizados e com menor autonomia segundo os estatutos. Na prática, a ideologia exerceu influência principalmente em relação a destituição de Comissões Provisórias.

A segunda variável foi a atuação do partido na arena eleitoral. Ela se mostrou válida quando analisa as estratégias dos partidos em relação a eleição nacional principalmente. PT e PSDB foram os partidos que realizam mais intervenções em anos pré-eleitorais, para coordenar o modelo de entrada.

Com base em todos os resultados encontrados, o último objetivo da dissertação era classificar os partidos políticos brasileiros em hierarquia, estratarquia e federação. Hierarquia é quando o *locus* de poder está centralizado na elite nacional, com baixa autonomia e alta integração. O partido é federalizado quando o *locus* de poder se encontra disperso nos estados, com alta autonomia e baixa integração. O partido que se classifica como estratarquia é quando o *locus* de poder não está localizado em apenas um nível territorial, mas nos diversos níveis que agem de maneira relativamente autônoma. Dificilmente um partido político vai ser puramente uma categoria, mas a classificação indica uma tendência maior a se organizar na categoria classificada. O quadro abaixo categoriza os partidos políticos brasileiros:

Quadro 08. Hierarquia, estratarquia e federação dos partidos políticos brasileiros

Hierarquia	Estratarquia	Federação
PT e PSB	PSDB, PFL/DEM, PP, PDT e PR	PMDB e PTB

Fonte: elaboração própria.

O PT e o PSB foram classificados em hierarquia, pelo número de órgãos que sofreram intervenções e pelo modelo de intervenção nos estados visando maximizar o projeto nacional. O PSDB e o PFL/DEM foram classificados em estratarquia, mas apresentam uma tendência a centralização nos líderes nacionais. PP, PDT também foram classificados dessa forma, pois apresentam um grau médio de autonomia, com os órgãos regionais possuindo autonomia para as decisões estaduais e os órgãos nacional centralizam as decisões relativas a esse nível. O PR também apresenta essas características, apesar de ser uma fusão recente, que se encontra em grande parte no modelo originário ainda. O PMDB e o PTB foram classificados em federação, pela ampla

liberdade que as elites estaduais possuem, inclusive participando dos órgãos de direção nacional.

A questão das intervenções oligárquicas, embora tratadas brevemente na dissertação, demonstrou resultados interessantes para compreender a força das elites regionais, nas quais os presidentes estaduais continuam no cargo, mesmo após o órgão ser sofrido dissolução ou destituição. Novas pesquisas podem ser realizadas, analisando a permanência e renovação das elites estaduais, para confirmar ou questionar o resultado apontado.

A escolha pelo estudo das Comissões Provisórias foi feita pela importância que elas possuem na organização partidária. No entanto, pouquíssimos estudos analisam o papel desse mecanismo para a democracia interna. Analisar a forma pela qual esse mecanismo é utilizado, demonstrando as forças das elites estaduais e nacional é compreender uma função importante na trajetória dos partidos políticos. Além disso, retoma o assunto sobre democracia intrapartidária, que muitas vezes é deixada de lado pelo foco em outras formas de atuação do partido, principalmente na arena eleitoral e parlamentar. Para debater sobre democracia partidária é preciso antes de tudo, entender como ela ocorre internamente as organizações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAGA, M.S. *Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistemas partidários institucionalizados*. Revista Brasileira de Ciência Política, n° 4, pp. 47-73, Brasília, 2010.
- BOLLEYER, N. *New party organization in Western Europe: Of part hierarchies, stratarchies and federations*. Party Politics, pp. 315-336, 2011.
- BORGES, A. *Nacionalização Partidária e Estratégias Eleitorais no Presidencialismo de Coalizão*. DADOS- Revista de Ciências Sociais, vol. 58, n° 3, pp. 651-688, 2015.
- CARREIRÃO, Y. d. *O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente*. Revista Brasileira de Ciência Política, pp. 255-295, 2014.
- CARTY, K. *Parties as franchise systems: The stratarchical organizational imperative*. Party Politics, pp. 5-24, 2004.
- CHANDLER, W., & CHANDLER, M. *Federalism and Political Parties*. European Journal of Political Economy, pp. 87-109, 1987.
- DALTON, R. & WATTENBERG, M. *Unthinkable Democracy*. In: Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial. Oxford, 2002.
- DESCHOUWER, K. *Political Parties as Multi-Level Organizations*. In: R. Katz, & W. Crotty (Eds.), *Handbook of Party Politics*, pp. 291-300. London: Sage, 2006.
- DESPOSATO, S.W. *The impact of Federalism on National Party Cohesion in Brazil*. Legislative Studies Quarterly, XXIX 2, pp. 259-285, 2004
- DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. 3ed. Rio de Janeiro. Zahar, 1970.
- FABRE, E. *Measuring party organization: the vertical dimension of the multi-level organization of state-wide parties in Spain and the UK*. Party Politics, pp. 343-363, 2010.
- GUARNIERI, F. *A força dos “partidos fracos”: um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral*. Tese de Doutorado: Universidade de São Paulo, 2009.
- GUNTER, R & DIAMOND, L. *Espécies de partidos políticos: uma nova tipologia*. Tradução publicada em Paraná Eleitoral, v.4, n1, p. 7-51, 2002.
- HARMEL, R & JANDA, K. *An Integrated Theory of Party Goals and Party Change*. Journal of Theoretical Politics 6 (3), pp. 259-287, 1994.
- HARMEL, R & TAYLOR-ROBINSON, M. *Application of the Integrated Theory of Party Change to Latin America's Volatile Party Systems*. Paper preparado para apresentação no 5° CEISAL European Congress of Latinamericanists, Brussels, Belgium, April 11-14, 2007.

KATZ, R. & MAIR, P. *The Cartel Party Thesis: A Restatement*. Perspectives on Politics, p. 753-766, 1995.

KERBAUY, M. T. M. As Eleições Municipais de 2008: Federações Partidárias ou Partidos Nacionais. Trabalho apresentado no 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Recife, 2010.

KERBAUY, M. T. M. & DIAS, A. L. V., *Eleições municipais brasileiras de 2016: mudança ou continuidade?*. Trabalho apresentado no 41º Encontro Anual da Anpocs, Caxambú, 2017.

KIRCHHEIMER, O. *The Transformation of the Western European Party Systems*. in Laparombara, J & Weiner, M (eds). Political Parties and Political Development. Princeton, PUP, 1996.

KRAUSE, S. & GODOY, P. P.. *Coligações eleitorais para os executivos estaduais (1986/2006): Padrões e tendências*. In: Coligações Partidárias na nova democracia brasileira: Perfis e Tendências. Orgs: Krause, S.; Dantas, H.; Miguel, L. F., p. 41-98. Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2009.

LIMA JÚNIOR, O. B. *Os Partidos Políticos Brasileiros: a experiência federal e regional: 1945-64*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1983.

MAIR, P. *Party System Change- Approaches and Interpretations*. Oxford, Clarendon Press, 1997

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

MICHELS, R. , *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa, Antígona, 2001.

NICOLAU, J. & SCHMITT, R. *Sistema eleitoral e sistema partidário*. Revista Lua Nova, nº 36, p. 129-147, 1995.

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

RIBEIRO, P. F., *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. 1. ed. São Carlos: EdUFSCar/FAPESP, 2010.

\_\_\_\_\_. *El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil*. Revista de Ciência Política, v.33, nº3, p.607-629, 2013a.

\_\_\_\_\_. *Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos*. Revista Brasileira de Ciência Política, n.10, p. 225-265, 2013b.

RIBEIRO, P. & FABRE, E. *Beyond Western Europe? Theories, models and multilevel party organisations in Brazil*. Paper apresentado na 66th Annual International Conference of Political Studies Association, Brighton UK, 2016.

RIBEIRO, R. L. M., *A decadência longe do poder. Refundação e crise do PFL*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

SÁEZ, M.A. & FRIEDENBERG, F. *Partidos Políticos na América Latina*. *Opinião Pública*, v.8, n°2, p. 137-157, 2002

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

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

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

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

## ANEXO

## Anexo 01. Intervenções estaduais

	PMDB	PT	PSDB	PFL/DEM	PP	PDT	PSB	PR	PTB
<b>Diretório com intervenção oligárquica</b>	10	05	11	09	04	14	15	00	10
<b>Diretório com intervenção não- oligárquica</b>	06	11	09	07	07	06	11	00	02
<b>Comissão Provisória com intervenção oligárquica</b>	01	00	07	13	07	38	17	05	11
<b>Comissão Provisória com intervenção não- oligárquica</b>	02	00	01	05	08	18	24	21	14

Fonte: elaboração própria.