

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR)
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS (CECH)
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS (DCSo)

MARLON BALTIERI THOMAZINI

**EVOLUÇÃO ORGANIZATIVA E ALTERNÂNCIA DE PODER A NÍVEL
ESTADUAL NO PT, PSDB e DEM ENTRE 2010 E 2021**

SÃO CARLOS – SP

2021

MARLON BALTIERI THOMAZINI

**EVOLUÇÃO ORGANIZATIVA E ALTERNÂNCIA DE PODER A NÍVEL
ESTADUAL NO PT, PSDB E DEM ENTRE 2010 E 2021**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado como requisito parcial para
obtenção de título de bacharel em Ciências
Sociais pela Universidade Federal de São
Carlos (UFSCar).

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Socorro
Sousa Braga

SÃO CARLOS – SP

2021

Autorizo a divulgação ou reprodução total ou parcial deste trabalho por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Baltieri, Marlon

Evolução organizativa e alternância de poder a nível estadual no Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM) / Marlon Baltieri -- 2021.

55f.

TCC (Graduação) - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos

Orientador (a): Maria do Socorro Sousa Braga

Banca Examinadora: Kátia Alves Fukushima

Bibliografia

1. Organização partidária estadual. 2. Estrutura partidária estadual. 3. Liderança partidária estadual . I. Baltieri, Marlon. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325

MARLON BALTIERI THOMAZINI

**EVOLUÇÃO ORGANIZATIVA E ALTERNÂNCIA DE PODER A NÍVEL
ESTADUAL NO PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT), PARTIDO DA SOCIAL
DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB) E DEMOCRATAS (DEM) ENTRE 2010 E
2021**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado como requisito parcial para
obtenção de título de bacharel em Ciências
Sociais pela Universidade Federal de São
Carlos (UFSCar).

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Socorro
Sousa Braga

Aprovado em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga – UFSCar
Orientadora

Profa. Dra. Kátia Alves Fukushima – UFES
Examinadora

Aos meus pais, Maria Lúcia e Maurício, os primeiros que me elucidaram sobre a importância da política. Grato pelas conversas, por todo apoio e amor.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos os professores, profissionais e colegas que direta e indiretamente ajudaram em minha formação. Em especial gostaria de agradecer a minha orientadora Maria de Socorro Sousa Braga pelas oportunidades, pelos trabalhos e por todo o aprendizado recebido. Agradeço ao CNPq pelo auxílio financeiro oferecido sob a forma de bolsa de iniciação científica. Parcela significativa desse trabalho resulta desse financiamento. Agradeço aos amigos que me acompanharam durante a graduação pelos bons momentos e pela boa companhia. Em especial gostaria de agradecer a Ana Flávia, Ana Vitória, Antônio, Beatriz, Bruno, Eduardo, João Otávio, João Pedro, Gabriela, Luiz Gustavo, Rafael e Raisal. Além dos novos, agradeço também aos velhos amigos: Lucas, Giuseppe, Enrico e Igor. Vocês são importantes e desejo pleno sucesso no caminho que seguirem. Por fim, gostaria de agradecer aos meus familiares. Aos meus pais, Maria Lúcia e Maurício, por toda estrutura dada para que meu desenvolvimento acadêmico e pessoal fosse possível e às minhas avós, Isa e Maria, que também foram fundamentais nesse processo.

“Em toda comunidade humana, a estrutura do poder é o resultado de duas forças antagônicas: as crenças, por um lado, e as necessidades práticas, por outro. Em consequência, a direção dos partidos – como da maioria dos grupos sociais atuais: sindicatos, associações, sociedades comerciais, etc. - apresenta o duplo caráter de uma aparência democrática e de uma realidade oligárquica”.

Maurice Duverger

“Os líderes são aqueles que controlam as principais áreas de incerteza, cruciais para a organização, e que podem usar esse recurso nas negociações internas (nos jogos de poder), desequilibrando-as em seu próprio favor”.

Angelo Panebianco

RESUMO

Esse trabalho busca analisar a evolução da estrutura partidária a nível estadual de três partidos políticos brasileiros - Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM) - e sua relação com a alternância de poder de seus presidentes estaduais. Para tanto, foram coletados dados empíricos dos três partidos políticos (órgãos partidários) para se avaliar como a estrutura partidária estadual se transformou entre 2010 e 2021. Em seguida, mediu-se a quantidade de tempo dos mandatos de seus presidentes estaduais no mesmo período. À luz da teoria organizacional dos partidos políticos e da literatura brasileira sobre organização partidária, o trabalho defende que os partidos descentralizados tendem a dar maior autonomia aos presidentes estaduais permitindo com que as lideranças partidárias que ocupem os cargos de presidência estadual se mantenham mais tempo no poder. Isso se deve a menor utilização de recursos institucionais controlados pela direção central para inibir os mandatos de presidentes estaduais.

Palavras-chave: Organização partidária estadual; Estrutura partidária estadual; Liderança partidária estadual.

ABSTRACT

This work seeks to analyze the evolution of party structure at state level of three Brazilian political parties – Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia (PSDB) and Democratas (DEM) - and its relationship with alternation in power of their state presidents. Therefore, empirical data of three political parties (party organs) were collected to assess how state party structure has changed between 2010 e 2021. Then, the length of their state presidents' terms in same period was measured. In the light of the organizational theory of political parties and the Brazilian literature on party organization, the work argues that decentralized parties tend to give greater autonomy to state presidents, allowing party leaders who occupy positions in state presidency to stay longer in power. This is due to the lower use of institutional resources controlled by central direction in order to inhibit mandates of state presidents.

Key words: State party organization; State party structure; State party leadership.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – As três fases de desenvolvimento dos partidos políticos	29
Figura 2 - Modelo da estrutura partidária brasileira	32

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da estrutura partidária estadual do PT (2020 – 2021).....	43
Gráfico 2 - Evolução da estrutura partidária estadual do PSDB (2010 – 2021).....	44
Gráfico 3 - Evolução da estrutura partidária estadual do DEM (2010 – 2021).....	46
Gráfico 4 - Evolução da proporção de diretórios do PT, PSDB e DEM (2010 – 2021)	47
Gráfico 5 - Evolução da proporção de órgãos provisórios do PT, PSDB e DEM (2010 – 2021)	47
Gráfico 6 - Evolução da proporção de órgãos provisórios do PT, PSDB e DEM (2010 – 2021)	48
Gráfico 7 - Líderes do PT agrupados por tempo na presidência estadual (2020 – 2021)	50
Gráfico 8 - Líderes do PSDB agrupados por tempo na presidência estadual (2020 – 2021) ...	51
Gráfico 9 - Líderes do DEM agrupados por tempo na presidência estadual (2020 – 2021)	52

QUADROS

Quadro 1- Origem dos partidos políticos: interna e externa.....	16
Quadro 2- Ranking de organização / descentralização.....	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cobertura territorial estadual do PT, PSDB e DEM.....	49
--	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

DEM - Democratas

PT – Partido dos Trabalhadores

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

SPD - *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (Partido Social-Democrata da Alemanha)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1	Teoria organizacional dos partidos políticos: Duverger	13
2.1.1	A origem dos partidos modernos.....	14
2.1.2	A estrutura dos partidos modernos	17
2.1.2.1	<i>Estrutura interna vs estrutura externa</i>	17
2.1.2.2	<i>Os “elementos de base”:</i> comitês e seções.....	18
2.1.2.3	<i>Articulação fraca vs articulação forte</i>	20
2.1.2.4	<i>Ligações horizontais vs ligações verticais</i>	20
2.1.2.5	<i>Centralização vs descentralização</i>	21
2.1.3	Partido de quadros e partido de massa.....	22
2.2	Teoria organizacional dos partidos políticos: Panebianco	24
2.3	A estrutura partidária dos partidos brasileiros	31
3	METODOLOGIA	38
3.1	Evolução da estrutura do PT, PSDB e DEM a nível estadual	38
3.2	Liderança partidária estadual e alternância de poder	41
4	ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS	42
4.1	Evolução da estrutura do PT, PSDB e DEM a nível estadual	42
4.2	Liderança partidária estadual e alternância de poder	49
5	CONCLUSÕES	52
5.1	Evolução da estrutura do PT, PSDB e DEM a nível estadual	53
5.2	Liderança partidária estadual e alternância de poder	54
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar três relevantes partidos políticos a partir da teoria das organizações partidárias: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM). Mais especificamente visamos verificar como a estrutura partidária a nível subnacional das três organizações evoluiu entre 2010 e 2021 e como essa evolução se relaciona com a alternância de poder da presidência estadual de cada um dos partidos. O trabalho está dividido em cinco capítulos. No capítulo 2, uma revisão bibliográfica será feita apresentando alguns pontos relevantes da teoria clássica das organizações partidárias com base em dois importantes autores da literatura – Duverger (1970) e Panebianco (2005). Em seguida, será discutida a literatura brasileira com enfoque em Guarnieri, Prestes e Ricci (2018), atentando-se aos pontos de aproximação e distanciamento em relação a teoria clássica. No capítulo 3, após a discussão teórica, os procedimentos metodológicos sobre a coleta dos dados serão esclarecidos tanto em relação à evolução da estrutura partidária quanto em relação à alternância de poder. No capítulo 4, os dados coletados serão interpretados à luz das teorias discutidas no capítulo 1. Por fim, no capítulo 5, as conclusões serão apresentadas com observações e sugestões para futuras pesquisas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico engloba três conjuntos de literaturas. Num primeiro momento, é discutida a teoria clássica sobre organizações partidárias. Dois autores são mobilizados: Duverger (1970) e Panebianco (2005). Então, é discutida a literatura brasileira sobre o tema, mais especificamente, os autores Guarnieri, Peres e Ricci (2018). Após a discussão das três literaturas, busca-se fazer uma amarração teórica entre os autores para se propor as principais linhas interpretativas que são utilizadas na metodologia e na análise de dados.

2.1 Teoria organizacional dos partidos políticos: Duverger

A obra duvergeniana é pioneira ao propor uma teoria geral sobre organização partidária. Até então, não havia grandes obras que possibilitassem o estudo dos partidos políticos de forma sistematizada, ainda mais enfocando em seu aspecto organizacional. O que existia eram estudos de casos em profundidade que não mobilizavam uma teoria geral, como são os casos dos trabalhos de Ostrogorski (1970) e Michels (1982). Ao contrário, como os trabalhos eram difusos

e pouco sistematizados, quando algum estudioso pretendia sistematizar uma teoria, ela era criada levando-se em consideração o estudo aprofundado de determinado caso. A partir dele, formulavam-se ‘leis’ que eram universalizadas e estendidas aos demais partidos, mesmo que estes ainda não houvessem sido analisados de uma forma mais minuciosa¹. Nesse sentido, Duverger inova ao desenvolver uma série de modelos, metodologias e hipóteses úteis ao estudo da organização partidária nos seus mais diversos aspectos - estrutura, filiação, financiamento e liderança - além de propor teses que tentam averiguar o impacto das arenas eleitoral, parlamentar e governativa no sistema partidário. Em outras palavras, o autor não apenas mobiliza um vasto arcabouço teórico para se entender os partidos por ‘dentro’, mas também a relação entre os partidos e o ambiente externo em que eles estão situados.

2.1.1 A origem dos partidos modernos

Mas se há o interesse no estudo das organizações partidárias, qual seria a definição de partido para Duverger? Ao se referir a partido, o autor questiona a distinção de inúmeras instituições denominadas ‘partido’ para delimitar seu objeto de estudo: os partidos modernos. Segundo o autor, de uma perspectiva etimológica, o termo ‘partido’ sempre foi utilizado ao longo da história ocidental em referência a grupos políticos que disputam espaço nas arenas decisórias para o exercício do poder.

Como aponta o trecho:

Chamam-se igualmente ‘partidos’ as facções que dividiam as Repúblicas antigas, os clãs que se agrupavam em torno de um *condottiere* na Itália da Renascença, os clubes onde se reuniam os deputados das assembleias revolucionárias, os comitês que preparavam as eleições censitárias das assembleias, bem como as vastas organizações partidárias que enquadram a opinião pública nas democracias modernas (DUVERGER, 1970, p. 19).

Nesse sentido, o que diferenciaria o partido moderno de outros tipos de partidos históricos é o ambiente institucional em que esse está situado e do qual ele foi originado. No caso dos partidos modernos, sua origem estaria associada ao desenvolvimento da democracia liberal. A partir do século XIX, com independência do parlamento² como órgão soberano, os

¹ Michels (1982), em seu estudo sobre o Partido Social Democrata alemão (SPD), adota esse viés ao considerar que o partido passou por um processo de oligarquização dos quadros partidários como consequência do processo de organização do partido. Segundo o autor, a organização levaria à oligarquização de todos os partidos políticos, ideia explicitada em famosa ‘lei férrea da oligarquia’.

² Aqui Duverger está se referindo especificamente ao contexto europeu, isto é, à formação e consolidação dos regimes parlamentaristas. No entanto, a mesma lógica se aplica a outros arranjos institucionais em que uma

parlamentares começaram a se alinhar segundo critérios de afinidade, o que ocasionou a formação de grupos políticos na arena parlamentar. Além disso, outra mudança institucional – a expansão do sufrágio para atores antes excluídos da vida pública - estimulou esses grupos políticos de parlamentares a se organizarem em comitês capazes de enquadrar os novos eleitores. A amarração entre grupos políticos minimamente coesos e a necessidade dos parlamentares obterem votos para se conquistarem cadeiras representaria a origem do partido moderno.

Como podemos observar no trecho:

Uma vez nascidas essas duas células-máter, grupos parlamentares e comitês eleitorais, foi suficiente que se estabelecesse uma coordenação entre êstes e que vínculos regulares se unissem àqueles para que se encontre em face de um verdadeiro partido. (...) Na cúpula, o grupo coordenava a atividade dos deputados, porém cada um deles se esforçava, por outro lado, para desenvolver seus laços com seu próprio comitê eleitoral, do qual dependia sua futura renovação do mandato (...) Basta, portanto, que essas relações passem do plano pessoal para o âmbito institucional para que o ato de surgimento seja oficialmente instituído (DUVERGER, 1970, p. 25 – 26).

Ocorre que, apesar dos partidos modernos se organizarem dentro da democracia liberal para obter votos e cadeiras, como exposto no processo acima, nem todo o partido moderno apresenta origem interna ao parlamento. Conforme aponta Duverger (1970), muitos partidos foram criados por outras organizações, grupos e instituições³ que inicialmente não pertenciam à classe parlamentar e não atuavam exclusivamente com o propósito de adquirir votos e ganhar cadeiras. Essa diferença de origem impacta sobre a forma pela qual o partido é organizado, principalmente quando se trata de organizações, grupos e instituições que possuem grande quantidade de membros (como era o caso dos sindicatos e dos movimentos operários). Quais seriam, portanto, as diferenças organizativas entre partidos de origem interna e externa? Duverger (1970) destaca três: o grau de centralização, o grau de coesão, articulação e disciplina partidária, o grau de autonomia da classe parlamentar e o enfoque dos objetivos partidários.

Em relação ao grau de coesão, articulação e disciplina, os partidos de origem externa já usufruem de uma organização que vincula e articula todos os comitês enquanto nos partidos de origem interna, os vínculos criados entre os comitês com a direção central são motivados pelas

assembleia legislativa é independente e soberana, como é o caso do Poder Legislativo nos regimes presidencialistas.

³ É o caso das Igrejas (que organizaram os partidos democrata-cristãos), dos sindicatos operários (que organizaram os partidos socialistas / social-democratas) e dos sindicatos, associações e cooperativas camponesas (que organizaram os partidos agrários / rurais), de sociedades “secretas” (como a maçonaria) e dos grupos de intelectuais (que organizaram partidos liberais radicais e socialistas), de grupos de “ex-combatentes” (que organizaram partidos fascistas) e de organizações internacionais (como a Komintern, liderada pela U.R.S.S, que padronizou a organização dos partidos comunistas).

alianças gradativamente construídas por parlamentares inicialmente autônomos. Como essas alianças não são pré-existentes ao partido, cada parlamentar tende a ter relativa margem de manobra em seu comitê sem ter que se submeter as decisões tomadas pela direção central.

Como aponta o trecho:

Os primeiros dispõem, com efeito, de uma organização preexistente que une naturalmente une tôdas as suas células de base; os segundos são obrigados a estabelecer êsses laços de todas as peças, sem nada no início a não ser a coexistência de alguns deputados no seio de um mesmo parlamento (DUVERGER, 1970, p. 31).

Em relação à influência do grupo parlamentar na direção central, o partido de origem externa estaria sob a liderança dos dirigentes das organizações responsáveis pela criação do partido enquanto nos partidos de origem interna se destacariam lideranças parlamentares. Assim, os parlamentares tenderiam a ser fracos no primeiro modelo, submetendo-se ao controle da direção central, porém fortes no segundo, ocupando ou influenciando a direção central (DUVERGER, 1970).

Por fim, os objetivos do partido se diferenciariam: o partido de origem externa buscaria se utilizar da arena eleitoral e parlamentar como um meio para concretizar seus propósitos políticos⁴ enquanto o partido de origem interna teria como objetivo fim o bom desempenho eleitoral para a eleição de parlamentares (DUVERGER, 1970).

Resumidamente, teríamos:

QUADRO 1- ORIGEM DOS PARTIDOS POLÍTICOS: INTERNA E EXTERNA

Origem Interna	Origem Externa
Descentralizado	Centralizado
Menos coeso, articulado e disciplinado	Mais coeso, articulado e disciplinado
Parlamentares autônomos	Parlamentares pouco autônomos
Objetivos: eleições e parlamento como fim	Objetivos: eleições e parlamento como meio

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

Para o autor, a origem do partido impactaria as características dos partidos mesmo após um processo de evolução em que seus diversos elementos - filiação, estrutura, financiamento e liderança - passassem por transformações. A origem do partido definiria as ‘marcas de

⁴ Duverger (1970) se utiliza muito do exemplo dos partidos socialistas cujos propósitos iniciais são a reorganização econômica e as reformas sociais. O bom desempenho na arena eleitoral e a presença na arena parlamentar seriam um dos meios para se atingir esses propósitos políticos.

nascença” da organização e, portanto, permaneceriam ao longo da trajetória e desenvolvimento dos partidos. Nesse sentido, ao se tomar quaisquer dos elementos que constituem os partidos como estudo de caso, deve-se observar sua origem – origem interna ou origem externa - e as características relacionadas a elas.

2.1.2 A estrutura dos partidos modernos

Com a formação dos partidos modernos a estrutura partidária se torna mais complexa. Como aponta Duverger (1970, p. 39): ‘os membros inserem-se num quadro institucional, num arcabouço mais ou menos complexo: a comunidade global é um conjunto de pequenas comunidades de base’. Além disso, a estrutura é relevante ao partido e constitui ‘o quadro geral da atividade dos partidários, a forma imposta à sua solidariedade: determina os mecanismos de seleção dos dirigentes e os poderes destes’ (DUVERGER, 1970, p. 39). Frente à centralidade e o impacto desta na organização na vida partidária, o autor sistematiza categorias para se classificar a estrutura dos partidos.

2.1.2.1 *Estrutura interna vs estrutura externa*

A primeira diferenciação refere-se à estrutura direta e a estrutura indireta. Partidos com comunidade partidária própria, diretamente recrutada e vinculada à organização partidária, enquadram-se na estrutura direta. Por outro lado, o partido enquadra-se na estrutura indireta caso a comunidade partidária seja formada por membros que compõem a comunidade de organizações externas a ele, vinculando-se ao partido por intermédio delas (DUVERGER, 1970, p. 39). A primeira estrutura faz com que o partido tenha maior grau de autonomia em relação a outras organizações externas, muitas das vezes subordinando-as e mobilizando-as para se atingir seus objetivos políticos (nesses casos, as organizações externas se comportam como ‘organismos anexos’ ao partido). A segunda estrutura, por sua vez, produz partidos pouco autônomos em relação às organizações externas⁵ (DUVERGER, 1970).

⁵ O autor exemplifica esses processos descrevendo a formação de partidos cristãos e socialistas na Europa do século XIX. Geralmente, ‘comunidades profissionais ou corporativas’ (DUVERGER, 1970, p. 52) preexistentes aos partidos eram as organizações responsáveis em criá-los, concedendo ao partido sua estrutura. Aqui destacam-se os sindicatos e as cooperativas. Como a criação do partido surgia da iniciativa delas, sua direção central possuía pouca margem de manobra em decisões ficando subordinada às decisões das lideranças das organizações externas. Nos casos em que muitas organizações participavam do processo de fundação do partido ou nos casos em que ele era fundado por vários corpos representantes de classes e grupos sociais distintos, o partido era organizado de forma federalizada com as lideranças de cada organização, classe e grupo social possuindo ampla autonomia em relação a autoridade da direção central. Ainda segundo o autor, em países cujos incentivos para o desenvolvimento

2.1.2.2 Os “elementos de base”: comitês e seções

No entanto, essa relação entre o partido e outras organizações externas está situada num plano horizontal. Caso o partido possua estrutura própria, ele apresenta uma série de “elementos de base” ou órgãos partidários que a constituem e possibilitam com que os membros e quadros partidários distribuídos pelo território se mantenham vinculados e sejam coordenados (DUVERGER, 1970). Esses “elementos de base” podem variar em sua forma e características e foram categorizados por Duverger (1970) em quatro tipos: comitês, seções, células e milícias. Na monografia, apenas os dois primeiros serão enfocados por retratarem os órgãos partidários dos partidos políticos que atuam nas arenas eleitoral, parlamentar e governativa e não têm como objetivo romper com a democracia liberal. Os dois últimos - o primeiro típico dos partidos comunistas - e o segundo - típico dos partidos fascistas - são organizados para outros fins que não a disputa política dentro dos arranjos institucionais desse regime⁶. Como mais a frente se discutirá sobre a estrutura de partidos políticos brasileiros que atuam dentro de limites institucionais, preservando o *status quo*, não há razão em trabalhá-los.

Tendo isso em vista, os comitês são caracterizados por reunirem um pequeno número de membros influentes que são selecionados pela sua importância e qualidade dentro do partido. Basicamente, é um órgão formado por personalidades sem pretensões em aumentar seu tamanho e recrutar mais membros. Com baixo recrutamento, o órgão cobre grande área territorial. Ele é estabelecido durante as eleições para o lançamento de candidatos e

de partidos políticos precedeu os incentivos para o desenvolvimento de sindicatos e cooperativas, os partidos foram criados de forma independente, possuindo estrutura própria. Desses incentivos, destaca-se o desenvolvimento da democracia liberal, em especial a expansão do sufrágio universal. Como as massas agora poderiam exercer direitos políticos - eleger e representar - o caminho para exigir suas demandas de classe e grupo social se deu na arena eleitoral e parlamentar pela formação de partidos ao invés de exigí-las no campo profissional pela formação de sindicatos e cooperativas (DUVERGER, 1970).

⁶ Basicamente, as células e as milícias são formas de organização dos membros do partido que se fundam em três pontos: pequena quantidade de membros, proximidade entre eles e alta regularidade de atividades. A diferença é que a primeira enfoca principalmente na mobilização civil - os poucos membros de uma célula são profissionais, geralmente operários, que trabalham em certa firma e empresa - enquanto na milícia a mobilização dos membros adquire caráter militar (na mobilização são incluídos elementos como: fardas, comandos, insígnias, marchas sincronizadas, treinamento para ações de combate e defesa). O propósito das duas formas de se organizar se afasta das eleições e do parlamento: nas células busca-se discutir os problemas concretos dos membros no ambiente de trabalho associando esses problemas à doutrina comunista / marxista e à necessidade de mobilizá-los para realizar a revolução. Nas milícias, os membros são mobilizados para defender as lideranças partidárias bem como impor a ordem defendida pelo partido e protegê-lo de resistências caso venha exercer o poder. A tomada do poder se dá por pressão política e uso da violência, e, mesmo que se concorram as eleições, esses dois recursos são utilizados *a posteriori* para forçar o fechamento do regime político e o rompimento com a democracia liberal (DUVERGER, 1970). Dessa forma, nos partidos que aplicam essa estrutura, educação e ação política disruptiva se destacam em relação aos propósitos eleitorais e parlamentares.

enquadramento do eleitorado, mas possui baixa atividade partidária, possuindo caráter temporário findada as eleições. A direção do comitê é constituída de forma simples: geralmente é composta por um chefe e seus seguidores (DUVERGER, 1970).

As seções, por sua vez, buscam recrutar maior número de membros para aumentar a filiação partidária. Para tanto, o partido funda maior número de seções em raios menores do território. Com maior número de membros, a atividade partidária também se intensifica para além do período eleitoral, garantido ao órgão partidário caráter permanente. A divisão de tarefas e a hierarquia também se complexificam frente a grande quantidade de membros. Para tanto, selecionam-se, por eleição, os quadros responsáveis por administrar e gerir a seção e, dentre eles, os dirigentes (*o bureau*) (DUVERGER, 1970).

No caso de Duverger (1970), se por um lado o surgimento do partido moderno é estimulado pela mudança dos arranjos institucionais e pelo estabelecimento da democracia liberal, por outro, a forma pela qual ele se organiza é condicionado pela estrutura social. Mesmo que não seja uma condição obrigatória, o comitê seria um órgão partidário típico dos partidos cuja base social seria formada por personalidades de classes sociais mais altas – proprietários de terras, industriais, comerciantes e profissionais liberais. A baixa quantidade de membros nesses órgãos seria compensada pela qualidade de seus membros. Os capitais social, econômico e cultural dessas personalidades seriam convertidos em capital político para se manter o partido, atrair eleitores e obter cadeiras no parlamento.

A seção, por sua vez, refletiria a forma de se recrutar e organizar uma quantidade maior de membros advindos das classes e grupos sociais demograficamente maiores - operários e camponeses. Sem grandes “figurões”, o recrutamento das massas nas fileiras dos partidos garantiria o financiamento, a mão-de-obra e os votos necessários para sobrevivência do partido bem como seu sucesso eleitoral e acesso ao parlamento. Com a adoção do sufrágio universal e a eficiência da seção em transformar filiados em eleitores fiéis ao partido, os partidos estruturados sob a forma de comitê - partidos de quadros (conservadores e liberais) - viram-se obrigados a adotarem a seção como órgão partidário fundamental, se reorganizando de modo a se tornarem partidos de massas (partido socialistas, partidos agrários e democratas-cristãos). Outra questão refere-se à quantidade ou ao peso de cada um dos órgãos partidários sobre a estrutura partidária. Nenhum partido é constituído exclusivamente por comitês ou exclusivamente por seções, mas por ambos em proporções distintas. Portanto, o que caracterizaria a estrutura de determinado partido não seria a exclusividade de um dos órgãos na constituição da estrutura partidária, mas sua centralidade.

2.1.2.3 *Articulação fraca vs articulação forte*

Tendo em vista os dois tipos de ‘elementos de base’, é necessário se entender como se dá a articulação e a ligação entre os órgãos partidários para se constituir o arcabouço ou o ‘esqueleto’ do partido.

Em relação à articulação, Duverger (1970, p. 82) aponta que:

Quanto mais se deseja assegurar uma ligação precisa entre os diferentes elementos de base, tanto mais se é conduzido a multiplicar os órgãos do partido, a desenvolver-lhes o papel, a definir entre eles a repartição das tarefas, a criar, assim, em vez de uma autoridade embrionária fracamente organizada, um verdadeiro aparelho de Estado, com uma separação dos poderes: poder legislativo entregue ao Congresso (e ao ‘Conselho-Geral’ ou ‘Conselho Nacional’, em sua ausência), poder executivo atribuído ao comitê diretor (‘Comitê Nacional’, ‘Comissão Executiva’, ‘Bureau Diretor’, etc.), poder jurisdicional encaminhado às Comissões de ‘Arbitragem’, ‘de Contrôlo’, ou de ‘Conflitos’.

Como apontado, o grau de complexidade do arcabouço partidário e o grau de articulação se explicaria pelo grau de divisão de tarefas e a necessidade de engendramento entre as várias funções partidárias. Dessa forma, quanto mais complexo o arcabouço, maior a divisão de tarefas em seu interior e, portanto, maior o grau de articulação entre os órgãos partidários. Como o grau de complexidade e sistematicidade é maior nas seções que nos comitês, partidos constituídos por seções tenderiam a apresentar articulação forte enquanto partidos constituídos por comitês tenderiam a apresentar articulação fraca. Outra questão relacionada à articulação forte é a presença das comunidades de base partidária nos órgãos centrais e nacionais do partido. A base partidária local, organizada em seções locais, acabaria se relacionando verticalmente com órgãos partidários de instâncias superiores (federações de seções e congressos) para constituir a direção nacional do partido, exigindo, assim, maior grau de articulação entre os diversos escalões ou níveis (local, regional e nacional).

2.1.2.4 *Ligações horizontais vs ligações verticais*

A existência de órgãos partidários em escalões distintos bem como a relação dos partidos com outras organizações externas levanta outro ponto: a forma pela qual os órgãos partidários se ligam entre si e como se ligam os partidos e às organizações externas. Em outras palavras, aborda-se como se dá a coordenação entre os órgãos partidários, o partido e as organizações externas. Duverger (1970) define dois tipos de ligações: ligações verticais e ligações horizontais. As ligações verticais se referem exclusivamente a partidos com estrutura

própria. Nele, os órgãos partidários devem se vincular verticalmente: órgãos locais estão vinculados a órgãos regionais e, estes por sua vez, a órgãos nacionais. Órgãos de mesmo escalão ou nível não possuem vínculo entre si e apenas podem estabelecer contato pelo mecanismo de delegação: representantes dos órgãos de instâncias inferiores apenas se relacionam em instâncias superiores. A articulação forte, como indicado anteriormente, pressupõe um sistema de ligações verticais. As ligações horizontais, por sua vez, manifestam-se em partidos de estrutura indireta, partidos de articulação fraca e partidos que possuem organismos anexos ou que pretendem colonizar outras organizações externas. Em todos esses casos, o que se observa é o contato direto entre os membros e lideranças dos partidos com órgãos partidários de mesma instância ou a ocupação de membros e lideranças do partido das comunidades e direções de organizações externas.

2.1.2.5 Centralização vs descentralização

Apesar dos partidos de articulação forte e ligações verticais aparentemente serem os partidos mais centralizados, Duverger (1970) nos alerta sobre a possibilidade dessa proposição ser falsa. Isso porque articulação e ligação estão relacionadas à coordenação dos órgãos partidários e ao grau de divisão de tarefas ou funções presentes no partido enquanto a centralização e descentralização se referem especificamente à forma pela qual o exercício do poder é dividido entre os órgãos partidários e suas lideranças. Nas palavras do autor: “centralização e descentralização referem-se à repartição dos poderes entre os escalões de direção” (DUVERGER, 1970, 88). Nesse sentido, partidos cujos “elementos de base” de níveis ou escalões inferiores apresentam maior autoridade tenderiam a ser partidos descentralizados, mesmo que, hipoteticamente, apresentassem um arcabouço ou “esqueleto” partidário com articulação e ligação fortes. Por outro lado, partidos cuja autoridade está nos órgãos partidários de níveis ou escalões superiores, em especial a direção central (nacional), tenderiam a ser centralizados. O autor também discute alguns fatores que podem definir o grau de centralização-descentralização de um partido. Dois se destacam: a origem do partido, como apontado no início do trabalho, e o financiamento⁷. A partir dessa discussão, Duverger (1970) apresenta seus dois principais modelos para se classificar os partidos políticos.

⁷ Partidos cujo financiamento é controlado pela direção central tendem a ser mais centralizados enquanto partidos que alocam maior parcela dos recursos nos órgãos locais tendem a ser descentralizados. Partidos cujo financiamento é controlado pela direção central tendem a ser mais centralizados enquanto partidos que alocam maior parcela dos recursos nos órgãos locais tendem a ser descentralizados.

2.1.3 Partido de quadros e partido de massa

Primeiro, vejamos as considerações sobre o partido de quadros. Conforme Duverger (1970), essa forma específica de organização se origina a partir de duas mudanças ambientais na estrutura social e no contexto político-institucional: (i) ascensão da burguesia enquanto elite política junto às elites tradicionais (aristocráticas); (ii) introdução da democracia representativa com sufrágio limitado. A introdução de regimes políticos representativos embasados no voto censitário faz com que o partido seja organizado em torno de poucos membros. Esses membros geralmente são grandes personalidades detentoras de riqueza e reconhecidas pelo seu prestígio social e poder político. Esses mesmos atributos são utilizados para se obter os recursos necessários à manutenção da organização partidária.

Como o partido não possui a necessidade de se organizar para recrutar muitos membros, ele não é bem estruturado apresentando poucos órgãos partidários distribuídos pelo território. Pelo mesmo motivo, há baixa coordenação e fraca articulação entre os órgãos partidários, o que torna a estrutura partidária descentralizada e hierarquicamente frágil – órgãos partidários locais e regionais estão sob influência de cada uma das personalidades de modo que a autoridade da direção central não se impõe sobre os órgãos hierarquicamente inferiores.

No limite, a direção central é constituída pela soma das personalidades sem ser autônoma efetivamente. O partido é organizado em comitês eleitorais transitórios onde a se recruta e se escolhe os candidatos que concorrem às eleições. Nesse sentido, a organização é realizada exclusivamente para fins eleitorais e para conquista de cadeiras. Tanto a base social elitista quanto a finalidade política exclusivamente eleitoral refletem a origem do partido: de origem interna ao Estado, ele é formado por um conjunto de parlamentares e governantes socialmente privilegiados que buscam se organizar para manter seus cargos eletivos.

Já o partido de massa apresenta maior complexidade organizativa. Conforme Duverger (1970), essa forma específica de organização decorre das mudanças ambientais na estrutura social e no contexto político-institucional em que o partido se origina e se insere. Destacam-se duas mudanças: (i) a consolidação da classe operária a partir dos processos de urbanização e industrialização; (ii) a introdução do sufrágio universal, possibilitando com que os direitos políticos fossem estendidos a maior parcela da população. A expansão do voto e a ascensão da classe operária como força política faz com que o partido seja organizado para agremiar um conjunto massificado de membros. Como o partido não é constituído por personalidades que possuem recursos suficientes para sustentar a atividade partidária, os recursos – trabalho e

dinheiro - são obtidos a partir do emprego da mão de obra e de taxas obrigatórias pagas pela filiação.

Como há uma quantidade expressiva de membros a serem recrutados e organizados, o partido é bem estruturado apresentando uma expressiva quantidade de órgãos partidários distribuídos pelo território, principalmente sob a forma de seções. Pelo mesmo motivo, há uma alta coordenação e forte articulação entre os órgãos partidários, o que torna a estrutura partidária centralizada e hierarquicamente rígida: cria-se um sistema de vínculos verticais entre os órgãos a nível local, regional e nacional e se institui uma burocracia partidária recrutada a partir da filiação com o intuito de se realizar as funções administrativas.

Politicamente, em contrapartida aos deveres da filiação (emprego de mão de obra e pagamento de taxas obrigatórias), garantem-se direitos políticos aos membros adotando-se práticas de democracia intrapartidária. Em função da estrutura partidária complexa (centralizada, hierárquica, verticalizada e territorialmente difundida), o partido adota sistema eleitoral embasado na delegação e cria órgãos de representação. O intuito é que os membros reunidos localmente elejam delegados que os representem politicamente em órgãos partidários superiores. O mecanismo de delegação é indireto, isto é, os delegados eleitos a nível local são responsáveis por elegerem os delegados a nível regional. Estes últimos, por sua vez, elegem os delegados a nível nacional. Os delegados de cada nível se reúnem em órgãos locais, regionais e nacionais (seções, congressos, convenções, assembleias) para escolherem os quadros das direções partidárias em cada um dos níveis.

A direção central (direção nacional) ganha autonomia do conjunto total de membros e é constituída pelas principais lideranças políticas do partido (elite partidária, classe dirigente ou "círculo interno"). Legitimada pelos sucessivos processos eleitorais e pelo apoio político sustentado pelos delegados, elas centralizam as decisões partidárias. Diferentemente do modelo de partido de quadros, a atividade da direção central é permanente. Ela não se resume ao recrutamento e lançamento de candidatos nas eleições a fim de se conquistar cargos eletivos, mas inclui a decisão e a execução da política partidária entre os períodos eleitorais. Os candidatos que conquistam cargos eletivos também perdem sua autonomia decisória visto que os dirigentes passam a fiscalizá-los e controlá-los, exigindo maior alinhamento à política partidária e às decisões da direção. Por fim, o partido possui origem externa ao Estado: com origem na sociedade civil, ele surge a partir da organização de um grupo social massivo com finalidades políticas que incluem a formulação de políticas públicas alinhadas à política partidária ou, no mínimo, que correspondam as decisões originadas no interior da organização.

2.2 Teoria organizacional dos partidos políticos: Panebianco

Panebianco busca, assim como Duverger, sistematizar uma teoria geral sobre organização partidária. Para tanto, elabora algumas premissas necessárias à compressão de sua teoria cuja utilidade também será oportuna, especificamente, para a análise da estrutura partidária brasileira. Primeiramente, o autor considera que há dois vieses que devem ser observados no estudo das organizações partidárias: o preconceito sociológico e o preconceito teleológico.

Em Panebianco (2005), o partido não é um mero instrumento das classes sociais de modo que ele seja organizado para atender as demandas e o interesse de uma certa classe social específica. Distanciando-se de Duverger, o autor defende que as comunidades partidárias não são homogêneas, no sentido de serem constituídas majoritariamente por membros vindos de um grupo social específico, e não reproduzem o sistema desigualdade que estrutura a sociedade. Ao contrário, os partidos podem ser organizados para recrutar membros de grupos sociais distintos, formando comunidades partidárias heterogêneas, onde se criam sistemas de desigualdade próprios e internos a organização (desigualdade organizativa). Nesse sentido, o partido pode representar demandas e interesses difusos que podem estar alinhados ou não à classe e grupo social da qual vem a maior parte de seus membros. Além disso, ele pode produzir diferenciações entre sua elite e a base partidária segundo critérios internos, mesmo que a elite partidária e os membros ordinários tenham a mesma origem social.

Como aponta o autor:

O preconceito sociológico consiste em considerar as atividades dos partidos (...) como o produto das demandas dos grupos sociais por eles representados e, mais em geral, que os próprios partidos nada mais são que a manifestação das divisões sociais no âmbito político. O preconceito sociológico, portanto, impede tanto que se represente corretamente as complexas relações entre o partido e o seu eleitorado quanto que sejam individuadas as desigualdades específicas inerentes ao agir organizativo como tal (PANEBIANCO, 2005, p. 6).

O segundo preconceito presente na literatura sobre partidos refere-se àquilo que Panebianco (2005) chama de preconceito teleológico. Basicamente, o preconceito teleológico afirma que todo partido se organiza para cumprir seus objetivos. Esses objetivos seriam de duas ordens – objetivos ideológicos e objetivos mínimos. Os objetivos ideológicos referem-se à ideologia manifesta do partido enquanto os objetivos mínimos referem-se à necessidade do partido se organizar para maximizar votos. O autor considera que não é possível determinar como o partido se organiza considerando apenas sua ideologia e sua busca por votos, já que

ambas não encerram todos os possíveis objetivos que determinado partido pode atribuir a si. Assim, o que definiria e diferenciaria os partidos políticos das demais organizações não seriam seus objetivos, passíveis de serem estudados e descobertos, mas a atividade específica exercida pelo partido numa arena específica, isto é, a sua atuação na arena eleitoral. Todo partido e somente os partidos podem disputar por votos durante as eleições. Os objetivos para qual eles atuam na arena eleitoral, no entanto, são variáveis.

Como aponta o autor:

O preconceito teleológico age com a mesma lógica: atribui objetivos aos partidos e explica seus comportamentos à luz desses objetivos. Este é (...) um modo simplista de entender a relação existente em qualquer organização complexa entre ‘objetivos’ e atividades organizativas (...) Quaisquer que sejam as outras possíveis arenas em comum com outras organizações, somente os partidos atuam na arena eleitoral disputando votos. Isso permite distinguir os partidos por uma *atividade* (relacionada a um ambiente específico) que não compartilham com nenhum outro tipo de organização, deixando em aberto o problema dos objetivos (a partir do momento que uma mesma atividade pode ter objetivos diferentes) (PANEBIANCO, 2005, p. 11).

Como os objetivos não são pré-definidos e devem ser objeto de investigação, Panebianco (2005) aborda quatro dilemas da teoria organizativa que discutem como eles são formulados e mantidos. O primeiro dilema é o contraste entre o modelo racional e o modelo do sistema natural. No modelo racional os objetivos oficiais são a razão de existência da organização e o motivo pela qual os agentes que a constituem cumprem suas funções. No modelo do sistema natural, por outro lado, os objetivos oficiais coexistem com um conjunto de objetivos e interesses particulares dos agentes organizativos. Os objetivos efetivos da organização, nesse sentido, são resultado do equilíbrio e do consenso, mesmo que precário, dessa pluralidade de demandas e interesses. O objetivo efetivo mínimo seria a própria sobrevivência da organização para que os demais objetivos particulares fossem expressos e cumpridos. Apesar de ambos os modelos serem *a priori* contrastantes, eles podem indicar momentos distintos da evolução da organização. Inicialmente, os agentes organizativos se unem para atingir determinado objetivo que é compartilhado por todos e, conforme a organização se torna mais complexa, o objetivo inicial, apesar de não ser de todo descartado, perde prioridade para outros objetivos particulares dos agentes e para o objetivo mínimo de garantir a sobrevivência da organização.

Esse processo é narrado por Michels (1982) na sua clássica análise do Partido da Social Democrática da Alemanha (SPD). Segundo o autor, o partido social-democrata alemão deixa de defender seus princípios originários (reforma social radical e reorganização econômica) para se preocupar com objetivos particulares ligados à sua classe dirigente e aos quadros partidários

(bom desempenho eleitoral, conquista de cadeiras no parlamento, manutenção da burocracia partidária), conforme se organiza (aumento de sua dimensão, aumento da divisão interna do trabalho, burocratização). Nos termos de Panebianco, essa mudança seria um estudo de caso da passagem de um partido que se organiza conforme o modelo racional para o modelo de sistema natural.

O segundo dilema está associado ao tipo de benefício distribuído no interior da organização. Há dois tipos de incentivos: incentivos coletivos – que são os benefícios distribuídos igualmente a todos – e os incentivos seletivos – que são os benefícios distribuídos e de forma desigual para apenas alguns membros. Os partidos políticos - ao compartilhar características tanto do modelo racional quanto do modelo do sistema natural – necessitam distribuir a seus membros os dois tipos de incentivos. Como o partido é uma organização cuja participação dos membros não depende exclusivamente de retribuições e do uso de dispositivos coercitivos, mas também de critérios voluntários, os incentivos coletivos devem ser distribuídos e compartilhados por todos os membros para que a participação continue sendo estimulada e os vínculos de lealdade com o partido perdurem a longo-prazo (PANEBIANCO, 2005).

No caso do partido político, a “causa” que o partido defende é o principal incentivo coletivo que faz com que os membros participem. A “causa” é representada pela ideologia do partido (objetivos oficiais, no caso do modelo racional) cujos princípios estão alinhados a ideologia de parcela considerável dos membros, principalmente da base partidária, representada pela militância. Junto a ela, temos incentivos coletivos de identidade e solidariedade. O primeiro está associado a identificação que o membro tem com o partido enquanto o segundo está associado à necessidade de se manter as relações de solidariedade que o membro desenvolve com os demais participantes da organização (PANEBIANCO, 2005).

Os incentivos seletivos, por sua vez, estão relacionados à necessidade de manter a organização estável e garantir sua sobrevivência. Assumem a forma de incentivos de poder, incentivos de *status* e incentivos materiais concedidos a apenas uma parcela dos membros. Geralmente são utilizados para satisfazer os interesses e demandas individuais de membros que compõem às lideranças partidárias, os quadros burocráticos e a parcela da militância interessada em seguir carreira política. A partir deles se conquistam as lealdades desta parcela dos membros, mas por conta de sua própria natureza voltada a suprir interesses e demandas particulares), eles necessitam ser oferecidos constantemente. Por conta disso, as lealdades produzidas são frágeis e mais propensas a serem rompidas caso os incentivos seletivos não sejam fornecidos (PANEBIANCO, 2005).

Ambos os incentivos são contraditórios, mas indispensáveis à organização partidária. Sem os incentivos coletivos não há estímulos à participação da base partidária e à manutenção dos eleitores fiéis. A base partidária, na ausência de incentivos coletivos, pode questionar a autoridade do partido e sua legitimidade, isto é, questionar a existência dos quadros burocráticos e lideranças partidárias que obtêm recursos e ocupam posições de poder a custas do partido (a noção do partido sem ideologia ou sem “causa” que atua apenas em nome de interesses “mesquinhos”). Nesse sentido, os incentivos coletivos podem ser mobilizados para se camuflar o uso dos incentivos seletivos no atendimento de demandas e interesses particulares. Mesmo que haja incentivos seletivos estes são, segundo essa lógica, interpretados como um meio necessário para que a “causa” ou a ideologia sejam postas em prática. Por outro lado, a ausência de incentivos seletivos pode comprometer as atividades partidárias de ordem técnica (pagamento dos quadros burocráticos responsáveis pelo gerenciamento e administração do partido) bem como criar impasses insuperáveis ligadas a distribuição do poder e o conflito entre lideranças (quando as demandas e interesses das lideranças não são supridos). Nos dois casos, há um comprometimento da estabilidade organizativa, colocando a sobrevivência do partido em risco (PANEBIANCO, 2005).

O terceiro dilema relaciona-se às estratégias de adaptação e predomínio sobre o ambiente. Toda organização, incluindo os partidos, ao se relacionar com o ambiente pode transformá-lo, segundo os objetivos oficiais da organização, ou adaptar-se a ele. A opção entre as estratégias é um dilema pois, ao se adotar a primeira (transformação do ambiente pela organização), as demais organizações que constituem o ambiente podem reagir a organização, desestabilizando-a. Logo, a organização deve recuar, frente às contrapressões exercidas pelas outras organizações, adaptando-se a elas. No caso dos partidos, o momento de expansão está associado ao cumprimento da ideologia partidária ou de seus objetivos oficiais. Nesses momentos, o partido busca limitar a presença de outros partidos concorrentes sobre seu “território de caça”, isto é, sobre a base social e eleitoral que se identifica ao partido. No entanto, a expansão partidária, movida pela distribuição de incentivos coletivos, faz com outros partidos vejam-no como ameaça indisposta a cooperar (compartilhar os recursos – eleitores e membros do território de caça) e, portanto, lançam mão de estratégias contraofensivas que coloquem em risco a própria estabilidade organizativa. Nesses momentos, o partido se adapta ao ambiente, procurando manter sua auto-conservação a partir da distribuição de incentivos seletivos para garantir o equilíbrio entre os diferentes interesses e demandas dos agentes internos. Além das pressões externas, o enfoque nos objetivos oficiais pode gerar pressões internas dos agentes organizativos que tiveram suas demandas e interesses relegados. O partido

também não entra em conflito com outros partidos que disputam o “território de caça”, compartilhando com eles sua base social e eleitoral (PANEBIANCO, 2005).

Como demonstra o trecho:

Resumindo, os interesses pela *autoconservação*, alimentados pelos incentivos seletivos, levam a organização a se adaptar ao próprio ambiente enquanto as lealdades relacionadas aos incentivos coletivos e, enfim, à ideologia organizativa, levam-na a dominar o próprio ambiente (...) quanto mais prevalecem nas organizações os incentivos seletivos, mais a organização tenderá a se adaptar ao próprio ambiente. Ao contrário, quanto mais prevalecem os incentivos coletivos, mais a organização desenvolverá estratégias de predomínio sobre o próprio ambiente (PANEBIANCO, 2005, p. 26).

O quarto e último dilema aborda a liberdade de decisão das lideranças partidárias. Nesse sentido, elas podem possuir ampla margem de manobra ao se tomar determinada de decisão bem como margem de manobra restrita imposta pela própria organização. Panebianco (2005) defende que a liberdade de decisão dos líderes não se dá a nível individual, mas é resultado de um conjunto de negociações e articulações entre lideranças que formam coalizões. A decisão tomada é resultado dessas coalizões. Partidos em que a coalizão possui pouca liberdade ao se tomar decisões, tendem a serem pouco flexíveis ao lidarem com as pressões internas e externas que ameaçam a estabilidade organizativa. Em situações distintas as decisões tomadas são similares. Partidos em que a coalizão possui maior liberdade na tomada de decisões tendem a ser mais flexíveis ao lidarem com as pressões internas e externas que ameaçam a estabilidade organizativa.

Como podemos observar:

Na maior parte dos casos, trata-se de *coalizões* de indivíduos e/ou grupos. Portanto, as decisões organizativas são, geralmente, o produto de negociações internas à organização, de influência recíprocas entre os agentes organizativos (...) cada decisão deve ser considerada como resultado – negociado explícita ou implicitamente – de uma pluralidade de forças no interior da organização (PANEBIANCO, 2005, p. 27 - 28).

A partir da discussão desses quatro dilemas, Panebianco (2005) expõe um modelo ideal sobre o processo de transformação dos partidos políticos, de um sistema inicialmente embasado na solidariedade para um sistema que se funda no interesse. Essa transformação de um sistema a outro seria intermediado por uma fase em que o partido passa por seu processo de institucionalização. Enquanto modelo tipo ideal, ele não descreveria todo processo de evolução concreto dos partidos políticos, mas serviria como instrumental para se analisar empiricamente até que ponto o desenvolvimento dos partidos políticos se aproxima e se afasta do modelo

teórico. A partir de então, comparações entre distintas evoluções dos partidos políticos seriam possíveis.

Assim, temos:

FIGURA 1 – AS TRÊS FASES DE DESENVOLVIMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

<i>Fase I</i>	<i>Fase II</i>	<i>Fase III</i>
<i>Sistema de solidariedade</i>		<i>Sistema de interesses</i>
1) Modelo racional: o objetivo é a realização da causa comum. Ideologia manifesta.		1) Modelo do sistema natural: o objetivo é a sobrevivência e o equilíbrio dos interesses específicos. Ideologia latente.
	Institucionalização	
2) Prevaecem os incentivos coletivos (participação do tipo movimento social).		2) Prevaecem os incentivos seletivos (participação profissional).
3) Ampla liberdade de manobra dos líderes.		3) Liberdade de manobra restrita.
4) Estratégia de domínio sobre o ambiente.		4) Estratégia de adaptação ao ambiente.

Fonte: Panebianco (2005, p. 38).

E no que se refere as relações de poder internas no partido? Panebianco (2005) defende que, nas relações entre líderes partidários e seguidores, não se configura relações de domínio em que os líderes exercem todo o poder enquanto os seguidores os obedecem de forma passiva. Na interpretação do autor, o poder não é uma propriedade em que alguns possuem e outros não, mas uma relação de troca desigual (jogos de poder verticais). Nessa perspectiva, na relação líderes-seguidores, as duas partes envolvidas necessitam de forma recíproca daquilo que a outra oferece. No entanto, sempre uma das partes – a dos seguidores – necessita e depende daquilo que será ofertada pela outra – a dos líderes. Consequentemente, há um desequilíbrio no interior da relação de troca que favorece os líderes, permitindo assim, com que suas decisões e sua autoridade sejam aceitas legitimamente pelos seguidores.

Esse desequilíbrio é causado pelo fato dos líderes majoritariamente gerirem os recursos que permitem o controle das zonas de incerteza⁸ que ameaçam a estabilidade e a sobrevivência

⁸ Toda organização tem que lidar com as incertezas que podem colocar a estabilidade e a sobrevivência da organização em risco. No caso dos partidos, Panebianco (2005) destaca 6 zonas de incertezas: a competência (os

partidária. Ao controlar esses recursos, os demais agentes organizativos aceitam obedecê-los, uma vez que esses recursos são distribuídos sob a forma de incentivos coletivos e seletivos. Tanto no primeiro caso quanto no segundo, a distribuição de incentivos organizativos é capaz de fomentar as lealdades dos seguidores para com os líderes, legitimando a autoridade dos últimos.

No entanto, nenhuma liderança é capaz de monopolizar todos os recursos e, por conta, disso, controlar todas as zonas de incerteza. Há limites impostos ao poder dos líderes pelo fato dos seguidores também poderem ter acesso a certos recursos. O grau de desequilíbrio favorável aos líderes é maior quando as alternativas aos incentivos coletivos e seletivos concedidos aos seguidores é pequena no ambiente externo. Se o grau de substituição desses incentivos internos é baixo, os líderes possuem maior margem de manobra frente a menor possibilidade dos seguidores estabelecerem limites nas relações de troca, já que os seguidores dependem da distribuição de incentivos controlados pelas lideranças (PANEBIANCO, 2005).

A capacidade dos líderes distribuírem incentivos para os seguidores condiciona o desequilíbrio nas relações de troca entre os líderes. Líderes que controlam zonas de incerteza, fundamentalmente as cruciais ao partido, possuem vantagens ao se relacionar com outros líderes que não as controlam ou apresentam controle pouco significativo, limitando a liberdade de manobra de seus pares em nome da ampliação de sua própria liberdade de manobra (PANEBIANCO, 2005).

No entanto, como apontado, nenhuma zona de incerteza é monopolizada por nenhum líder. Por conta disso, a liderança efetiva do partido é formada por um conjunto de alianças entre os líderes que controlam majoritariamente as zonas de incerteza. Panebianco (2005) define esse grupo político de coalizão dominante. A coalizão dominante se refere à liderança partidária nacional ou central. É formada pelas alianças de um conjunto de lideranças intrapartidárias que, por controlarem recursos estratégicos dentro do partido, acabam por

agentes organizativos que possuem a qualificação, a *expertise*, o saber técnico e especializado necessário, segundo seus seguidores, à condução do partido); as relações com o ambiente (os agentes organizativos com a capacidade de averiguar as relações do partido com outras organizações externas e avaliar como elas podem afetar negativamente e/ou positivamente o partido); a comunicação (os agentes organizativos que controlam os canais de comunicação no partido); as regras formais (os agentes organizativos que controlam quais são as regras partidárias (estatutos) condicionam quais são os parâmetros das disputas e distribuição de poder internas bem como os mecanismos formais de funcionamento do próprio partido que, por sua vez, podem ser manipulados conforme o propósito dos agentes); o financiamento (os agentes organizativos que são capazes obter recursos financeiros ao partido); o recrutamento (os agentes organizativos que determinam que pode ser selecionado como membro bem como quem pode ascender na hierarquia partidária). Vale lembrar que nenhum agente organizativo, incluindo os líderes, são capazes de monopolizar o controle dos recursos necessário para se lidar com cada zona de incerteza. O controle das zonas de incerteza tende a ser cumulativo, mas não monopolizável, caso contrário a própria noção de relações de troca desiguais, defendida pelo autor, seria comprometida.

controlar a direção partidária. Por conta disso, definem a linha política do partido e exercem a autoridade interna, tomando as decisões mais relevantes. Assim, a coalizão dominante não é estática, mas se modifica a depender da perda de controle das lideranças intrapartidárias sobre os recursos estratégicos. Nesse sentido, ela não deixa de existir, mas é recomposta por novas lideranças intrapartidárias que passam a controlar tais recursos (PANEBIANCO, 2005). Cada partido, possui uma coalizão dominante com uma fisionomia ou conformação própria que pode ser definida a partir de três fatores: o grau de coesão da coalizão dominante, o grau de estabilidade da coalizão dominante e o mapa do poder organizativo (PANEBIANCO, 2005).

O primeiro se refere ao grau de concentração ou dispersão do controle das zonas de incerteza. Partidos cuja coalizão dominante concentra o controle das zonas de incerteza são coesos em comparação a partidos no qual esse controle é disperso. No segundo caso, há o estímulo à formação de facções, grupos políticos internos organizados, que possuem relativo grau de autonomia, uma vez que a dispersão do controle das zonas de incerteza permite com que as relações de troca não se desequilibrem a ponto de serem vantajosas apenas para um único grupo. O segundo se refere à qualidade das alianças entre os líderes que compõem a coalizão. Alianças precárias tendem a se dissolver facilmente comprometendo a estabilidade da organização pelo estímulo à competição entre as lideranças partidárias e a tomada das zonas de incerteza por elites minoritárias não pertencentes a coalizão dominante. Por fim, o mapa do poder organizativo refere-se às relações entre as unidades organizativas e as relações do partido com as organizações externas, observando-se como se manifesta as relações de predomínio entre elas (PANEBIANCO, 2005).

2.3 A estrutura partidária dos partidos brasileiros

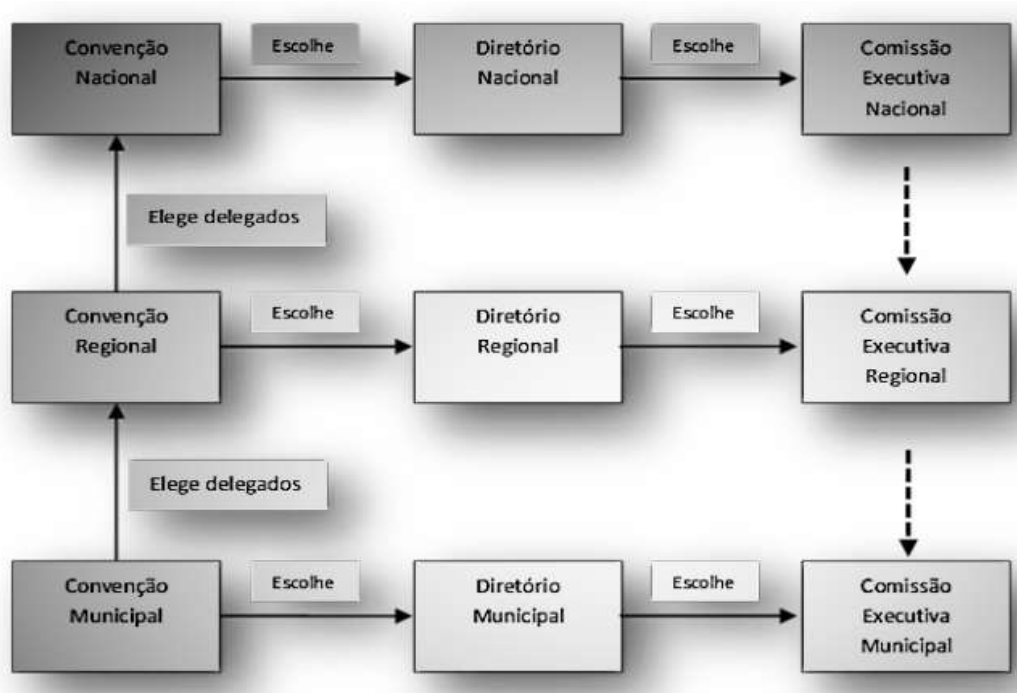
Conforme Guarnieri (2011) e Guarnieri, Peres e Ricci (2018) o desenho organizacional dos partidos brasileiros segue o arranjo federativo apresentando órgãos partidários a nível municipal, estadual e nacional. Há dois tipos de órgãos partidários que são relevantes para o controle da organização partidária: os órgãos de deliberação e os órgãos de direção partidária. Os órgãos deliberativos são as convenções municipais, estaduais, nacional e zonais⁹. Os órgãos decisórios são os diretórios e as comissões executivas municipal, estadual e nacional. As atribuições das convenções são: selecionar candidatos, definir as alianças partidárias, definir o programa de governo, deliberar sobre o estatuto partidário e dissolver diretórios. As atribuições dos diretórios são escolher os membros que vão compor as comissões executivas de cada

⁹ Municípios com mais de 1 milhão de habitantes possuem órgãos zonais, além dos municipais.

instância. As atribuições das comissões executivas são: normatizar os estatutos, convocar as convenções e definir suas regras de funcionamento, intervir nos órgãos decisórios de instâncias inferiores, aplicar penalidades e julgar recursos.

O processo de estabelecimento desses órgãos e os mecanismos de engendramento entre eles segue o esquema abaixo:

FIGURA 2 - MODELO DA ESTRUTURA PARTIDÁRIA BRASILEIRA



Fonte: Guarnieri, Peres e Ricci (2018, p. 112).

O primeiro traço a ser observado é que as convenções são formadas do nível municipal ao nível estadual. O segundo é que todos os demais órgãos decisórios das três instâncias são instituídos a partir das convenções. Esse processo de instituição dos órgãos deliberativos e decisórios se inicia na convenção municipal, onde se elegem os delegados para a convenção regional e os membros do diretório municipal responsáveis por selecionarem os membros da comissão executiva municipal. Os delegados regionais, reunidos na convenção regional, elegem delegados para convenção nacional e os membros do diretório regional responsáveis por selecionar os membros da comissão executiva estadual. Por fim, os delegados nacionais elegem os membros do diretório nacional que, por sua vez, selecionam os membros da comissão executiva nacional (GUARNIERI; PERES; RICCI, 2018).

Nesse sentido, para se tornar dirigente municipal, regional e nacional do partido e ocupar a maior parcela dos cargos nas comissões executivas é necessário controlar a convenções dos

três níveis. Para tanto, os dirigentes municipais, regionais e nacionais devem obter a maior proporção de delegados na sua respectiva instância. Como? A seleção de delegados adota um sistema eleitoral proporcional de lista fechada. Os grupos políticos intrapartidários lançam chapas que são votadas pelos filiados nos diretórios. A proporção de votos depositados em cada chapa se converte na proporção de cadeiras ocupadas pelos delegados daquela chapa. Desse modo, a maior representação proporcional obtida pela chapa de dado grupo político nas convenções produz maior representação desse mesmo grupo nos diretórios e, portanto, maior representação nas comissões executivas. O processo de eleição das chapas, inicia-se nas convenções municipais e é replicado nas instâncias superiores (GUARNIERI; PERES; RICCI, 2018).

A partir dessa primeira discussão, o primeiro traço que o modelo nos sugere é que nos partidos brasileiros, os dirigentes municipais e regionais tenderiam a ter grande influência sobre a eleição dos dirigentes nacionais. Seguindo a lógica do modelo, existiria a necessidade destes últimos se sustentarem na comissão executiva nacional a partir do apoio dos delegados subnacionais que são eleitos pelos filiados. No entanto, em relação a questão da distribuição do poder, no caso dos partidos brasileiros, há outros dispositivos institucionais previstos nos estatutos que permitem com que a direção nacional centralize as decisões partidárias. O primeiro é o poder de agenda da comissão executiva nacional. O segundo é a substituição dos diretórios por outro órgão diretivo - as comissões provisórias (GUARNIERI; PERES; RICCI, 2018).

As comissões executivas, como indicado inicialmente em suas atribuições, possuem ampla margem de ação e decisão no interior do partido. No caso da comissão executiva nacional (CEN) o seu poder de agenda se intensifica, uma vez que, sendo órgão de instância superior, além das atribuições já constatadas, ela pode intervir sobre os órgãos de instâncias inferiores.

Como aponta Guarnieri, Peres e Ricci (2018, p. 113):

É à Comissão Executiva Nacional (CEN) que cabe a proposição das questões sobre as quais o partido deve decidir, a maneira pela qual serão tomadas as decisões, a estipulação de prazos e da forma de votação, assim como a definição de quem participará do processo – sem contar seu poder de dissolver diretórios.

As comissões provisórias, por sua vez, podem ser instituídas pela comissão executiva nacional quando o partido não apresenta diretórios nos municípios e estados. Esse dispositivo é previsto na legislação partidária e, teoricamente, deveria ser usado pelos partidos durante seu momento de fundação, quando o partido ainda não possui filiados suficientes nas localidades e

regiões para se realizar convenções municipais e regionais responsáveis por constituírem os diretórios subnacionais. Atingido o número mínimo de filiação, os dirigentes das comissões provisórias nomeados pela comissão executiva nacional devem convocar as convenções responsáveis para instituir os diretórios e organizar o partido segundo o desenho organizacional apresentado, substituindo a estrutura provisória por uma estrutura permanente. Como as comissões provisórias são instituídas pela direção nacional, seus dirigentes a nível municipal e regional são responsáveis ao vértice do partido, aumentando a centralização decisória e diminuindo a autonomia das direções subnacionais (GUARNIERI; PERES; RICCI, 2018). Assim, a possibilidade de dissolução de diretórios mina a autonomia dos dirigentes regionais e municipais, visto que sua sustentação nas comissões executivas subnacionais e a própria instituição dessas comissões executivas depende da existência de diretórios em ambas instâncias.

A partir dessa discussão, há duas formas de interpretação sobre a composição da estrutura dos partidos. A primeira observa as proporções dos órgãos partidários - órgão permanente (diretório) e órgãos provisórios (comissões provisórias e comissões interventoras¹⁰) - que compõem a estrutura partidária como indicadores para se medir o quão os partidos estão organizados. Isso se deve a diferente natureza dos dois órgãos: o órgão permanente (diretório) possui maior sistematicidade e complexidade.

Para um partido abrir um diretório é necessário que ele possua filiações mínimas previstas pelo estatuto. Além disso, como demonstrado, os filiados se reúnem em convenção para eleger delegados, enviados para convenções de instâncias superiores, e os membros dos diretórios responsáveis por selecionarem os dirigentes do partido nas comissões executivas. Como se pode observar, quando o órgão partidário é um diretório, há uma articulação entre a base de filiados a nível municipal e as instâncias superiores dos partidos a partir das eleições de delegados. Os delegados, por sua vez, articulam-se horizontalmente com as direções de cada instância, constituindo diretórios e, a partir desses últimos, as comissões executivas.

Esse mesmo grau de sistematicidade e complexidade não é encontrado nos órgãos provisórios. As comissões provisórias são abertas quando o partido não apresenta filiação mínima. Sem a filiação, não há possibilidade de se instituir convenções em que os filiados elejam delegados e membros que instituem as comissões executivas. Os dirigentes municipais são selecionados diretamente pelos dirigentes das comissões executivas de instâncias superiores – estadual e nacional – podendo ser destituídos por esses mesmos dirigentes. Assim, ao

¹⁰ A comissão interventora é um dispositivo usado pela comissão executiva de instâncias superiores para intervir e destituir os diretórios de instâncias inferiores que causaram alguma penalidade prevista em estatuto.

contrário do diretório, os órgãos provisórios não apresentam nem articulação vertical entre a base de filiados e as instâncias superiores, nem articulação horizontal entre delegados e as direções. Por conta disso, partidos com maiores proporções de diretórios tendem a ser mais bem estruturados enquanto partidos com maiores proporções de órgãos provisórios tendem a ser pouco estruturados.

Os órgãos partidários estaduais, por sua vez, reproduzem as características dos dois tipos de órgãos partidários municipais. Em Estados com alta proporção de diretórios nos municípios, os delegados eleitos nas convenções municipais se reúnem em convenção estadual para eleger delegados da convenção nacional. Os delegados estaduais também elegem os membros do diretório estadual, responsáveis por selecionarem os dirigentes da comissão executiva estadual. No caso de Estados com órgãos provisórios, os dirigentes estaduais são selecionados diretamente pelos dirigentes nacionais, tornando a estrutura do partido simples e pouco sistemática.

A outra interpretação é crítica a essa análise¹¹, afirmando que a variação nas proporções de diretórios e órgãos provisórios não indica variação no grau de organização dos partidos, mas na estratégia adotada pela direção nacional ao ampliar ou restringir a autonomia das direções subnacionais a partir da mobilização (ou não) dos dispositivos institucionais capazes de gerar centralização decisória. Desse modo, como a decisão de convocar convenções num momento em que o partido apresenta baixo índice de filiados pertence aos dirigentes da comissão provisória, nomeados pela direção nacional, a direção nacional pode optar por mantê-las mesmo nas localidades e regiões que já se tenha a quantidade mínima de filiados necessária à abertura do diretório. A direção nacional pode também optar por dissolver diretórios já existentes para instituir novas comissões provisórias. Tanto em um caso, como em outro, a estratégia provoca centralização, visto que as direções locais e regionais não podem ser eleitas ou são destituídas. Por outro lado, a descentralização decisória é adotada como estratégia quando a direção nacional opta por estruturar o partido em torno de diretórios, não criando resistência a maior autonomia dos dirigentes subnacionais. A maior proporção de diretórios significaria, portanto, maior descentralização (maior autonomia dos dirigentes subnacionais) enquanto a maior proporção de comissões provisórias significaria maior centralização (menor autonomia dos dirigentes subnacionais).

É interessante notar como Guarnieri, Peres e Ricci interpretam a ideia de centralização e descentralização na distribuição de poder. Se a compararmos à teoria duvergeniana,

¹¹ A segunda é adotada por Guarnieri, Peres e Ricci (2018).

principalmente aos modelos dos partidos políticos, a diferença de interpretação se torna clara. No modelo de partido de massas, utilizando-se das categorias apresentadas de Duverger, o partido se organizaria apoiado em uma estrutura interna com uma ampla filiação que constituiria a base do partido. Para organizá-la – no sentido de gerir os recursos obtidos com os filiados e, em contrapartida, garantir-lhes representação política - a direção central do partido estabeleceria órgãos partidários do tipo seção¹² capazes de garantir forte articulação entre as várias esferas do partido¹³. Esses órgãos estariam vinculados entre si a partir de ligações verticais que ligariam o partido entre níveis distintos - local e regional - até o nível nacional, onde a direção central é constituída. A direção central, por sua vez, teria tendências centralizadoras, não compartilhando o poder com as lideranças intermediárias representantes dos filiados.

No partido de quadros, por outro lado, onde a filiação é restrita, o partido é organizado em torno de comitês cuja articulação interna é fraca e pouco desenvolvida¹⁴. Sem ligações verticais, apresentam uma direção central pouco independente que garante às lideranças locais e regionais autonomia significativa. Em outras palavras, o partido de massa, por ter uma organização desenvolvida tenderia a centralizar as decisões em torno de uma elite partidária situada na direção central, o órgão responsável por toda coordenação e gerenciamento da estrutura partidária. Por outro lado, o partido de quadros, com uma organização pouco desenvolvida tenderia a descentralizar as decisões nos órgãos locais e regionais.

A complexidade e o grau de organização, no entanto, não necessariamente determinariam o quão centralizado é o partido. Há a possibilidade de partidos pouco complexos (partidos “enxutos” e pouco burocráticos sem grandes somas de filiados) serem centralizados. Da mesma forma partidos de estrutura complexa e alto grau de organização podem apresentar líderes locais e regionais autônomos. Como demonstrado, os autores justificam essas

¹² A definição de seção apresentada se aproxima à noção dos diretórios.

¹³ A presença do diretório em quaisquer dos níveis faz com que o partido apresente um grau de complexidade e sistematicidade que exige uma articulação forte entre vários elementos partidários distintos. Para que um diretório seja constituído é necessário se ter filiação, convenção e delegados, isto é, pelo menos três elementos do partido articulados. Se consideramos ainda que a função do diretório é a eleição da comissão executiva, há quatro elementos partidários articuladas entre si para que os mecanismos do partido funcionem.

¹⁴ Os comitês, em termos de grau de complexidade, aproximam-se das comissões provisórias. Sem filiados, convenções e delegados, apenas são compostos por um chefe e seus seguidores, onde se formam relações clientelísticas e / ou de lealdade. Vale ressaltar que essa comparação considera apenas o grau de complexidade. No caso dos comitês de Duverger não há uma relação entre órgãos partidários de níveis hierárquicos distintos como ocorre nos partidos brasileiros, onde a comissão executiva nacional impõe sua vontade às comissões provisórias de níveis inferiores. Cada comitê é um centro local ou regional relativamente autônomo, um feudo político.

possibilidades pela estratégia adotada pela liderança nacional partidária. Isso nos leva a inferir que, nos partidos brasileiros, a centralização e a descentralização na distribuição de poder entre as lideranças não é mais um atributo do grau organização, mas uma decisão deliberada pela própria liderança nacional. Dessa forma, os partidos brasileiros já são, de uma perspectiva decisória, centralizados.

A luz da teoria Panebianco (2005), isso ocorre pelo fato das lideranças nacionais ou, nos seus termos, a coalizão dominante do partido controlar as zonas de incerteza que garantem a ela a possibilidade de distribuir incentivos organizativos que mantêm as relações de troca com os demais agentes organizativos desequilibradas a seu favor. No caso dos partidos brasileiros, de acordo com a tese de Guarnieri, Peres e Ricci, a zona de incerteza são os dispositivos institucionais que as lideranças partidárias nacionais possuem ao assumirem a comissão executiva nacional. A partir deles eles podem distribuir incentivos seletivos para outras lideranças subnacionais¹⁵ – aumentando a autonomia destas com abertura de novos diretórios – ou restringir a distribuição de incentivos – diminuindo a autonomia destas com o fechamento de diretórios. É claro que, nesse segundo caso, o fechamento de diretórios significaria nada mais que a distribuição de outra ordem de incentivos seletivos para novas lideranças subnacionais, já que em substituição aos diretórios podem-se abrir novas comissões provisórias. Os cargos nomeados nas comissões provisórias funcionam como essa nova ordem de incentivos e criam novas lealdades entre a coalizão dominante e as lideranças subnacionais. Em todo caso a autoridade da coalizão dominante tende a ser mantida a não ser que novas lideranças acessem a comissão executiva nacional e controlem os mecanismos institucionais, zona de incerteza nos jogos significativa nos jogos de poder verticais.

Tendo em vista essa relação entre Duverger (1970), Panebianco (2005) e Guarnieri, Peres e Ricci (2018), o trabalho objetiva avaliar como os três partidos brasileiros – Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM), evoluíram entre 2010 e 2021 em relação à estrutura partidária. A escolha dos três partidos políticos se deve a relevância deles no cenário nacional. Não apenas são partidos relevantes da perspectiva organizacional, isto é, partidos que apresentam grandes quantidades filiados, mas também que exercem influência nas arenas eleitoral, parlamentar e governativa. As duas perspectivas teóricas, tanto o enfoque dado ao grau de complexidade da organização, quanto o enfoque dado a estratégias de centralização ou descentralização adotadas pela comissão

¹⁵ Apesar de estar nomeando-as como "lideranças", seguindo a lógica, esses agentes organizativos subnacionais não fazem parte da coalizão dominante, mas se comportam como "seguidores" das lideranças que constituem a coalizão dominante reunida na comissão executiva nacional.

executiva nacional, serão abordadas ao se interpretar os dados. Também se buscou observar quanto tempo as lideranças estaduais se mantêm no cargo de presidência das comissões executivas estaduais, uma vez que a interferência da liderança nacional sobre a estrutura partidária pode impactar a duração do mandato dessas lideranças. O cargo de presidência foi selecionado pelo fato dele representar o principal cargo de decisão na comissão executiva estadual, mesmo que a liderança não se resume a presidência (há outros cargos importantes como as secretarias de finanças). Dessa forma, pretende-se observar como se configura a alternância de poder à nível estadual nos três partidos políticos. O recorte a nível estadual se deve a uma lacuna da literatura que tende a observar apenas a evolução da estrutura partidária a nível municipal. Esse último ponto será melhor esclarecido ao se expor como os trabalhos nacionais abordam metodologicamente o estudo da estrutura partidária.

3 METODOLOGIA

Em relação à metodologia, buscou-se expor como os dados foram coletados e processados em relação à estrutura partidária a nível estadual e à alternância de poder dos presidentes estaduais para cada um dos três partidos (PT, PSDB e DEM).

3.1 Evolução da estrutura do PT, PSDB e DEM a nível estadual

Metodologicamente, uma revisão bibliográfica foi realizada a fim de se localizar o que havia sido produzido até então sobre a estrutura partidária a nível subnacional. Resumidamente, os trabalhos fazem análises sincrônicas das estruturas dos partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nos municípios brasileiros (BORBA; CERVI, 2019, BORGES; BRAGA; RODRIGUES-SILVEIRA, 2012, BRAGA, 2008, GUARNIERI, 2011, GUARNIERI; PRESTES; RICCI, 2018, MAUERBERG JR., 2013). De forma geral, as obras buscam entender quatro pontos:

- I. Observar a cobertura territorial dos partidos, isto é, qual a proporção de municípios em que os partidos possuem órgãos partidários;
- II. Averiguar qual tipo de órgão partidário - órgão permanente (diretório) ou órgão provisório (comissão provisória ou comissão interventora) - constitui majoritariamente a estrutura do partido;

- III. Comparar o grau de organização dos partidos, apontando quais são mais organizados e quais são menos organizados.
- IV. Comparar o grau de centralização dos partidos, apontando em quais partidos a direção nacional concede maior autonomia às direções subnacionais e em quais essa autonomia é menor.

Para tanto, os pesquisadores selecionam qual dos dois tipos de órgão partidário foi aberto no município. Como o partido pode abrir e fechar vários órgãos partidários num mesmo ano, para o número de órgãos partidários não superar o número de municípios se seleciona apenas o órgão partidário que possuiu maior período de vigência no ano selecionado. Contabilizado os órgãos partidários, calcula-se a proporção de municípios que obtiveram algum órgão partidário, obtendo-se a cobertura territorial¹⁶ dos partidos. Em seguida, calculam-se as proporções dos órgãos permanentes e dos órgãos provisórios para se observar quais deles constituem a maior parcela da estrutura dos partidos¹⁷. Por fim, comparam-se os partidos: partidos com uma maior proporção de órgãos permanentes em seus municípios são considerados partidos mais organizados / descentralizados enquanto partidos com maior proporção de órgãos provisórios são considerados menos organizados / centralizados¹⁸.

No caso da monografia, a mesma metodologia foi aplicada, mas ao invés de se reunir dados tendo como unidade de análise o município, os dados foram reunidos observando-se os órgãos partidários dos três partidos nos 26 Estados mais o Distrito Federal. Outra diferença está

¹⁶ O cálculo é o seguinte:

Total de municípios com órgãos partidários = MOP

Total de municípios = 5.570

Cobertura territorial: $MOP/5.570$

¹⁷ O cálculo é o seguinte:

Órgãos Permanentes (Diretórios) = D

Órgãos Provisórios (Comissões Provisórias + Comissões Interventoras) = OP

%D = $D/(D+OP)$

%OP = $OP/(D+OP)$

Também é comum nos trabalhos se calcular a proporção de comissões provisórias e comissões interventoras separadamente. Aqui se somaram as duas, visto que geralmente, as comissões interventoras representam uma parte ínfima da estrutura dos partidos e, como as comissões provisórias, elas também possuem caráter temporário e menor grau de sistematicidade / complexidade.

¹⁸ De forma simples:

%D > %OP (Mais institucionalizado / estruturado);

%OP < %D (Menos institucionalizado / estruturado).

na forma que os dados foram analisados. Ao invés de se fazer uma análise sincrônica, onde basicamente se tira uma ‘fotografia’ da estrutura dos partidos em determinado ano, buscou-se analisar os dados diacronicamente, considerando as mudanças da estrutura partidária do PT, PSDB e DEM ao longo do tempo (2010 – 2021). Optou-se pela análise diacrônica e pela análise dos órgãos partidários a nível estadual, pois a bibliografia pouco enfoca essas duas formas de análise (como foi apontado, a maior parte dos trabalhos se resumem a estudos sincrônicos a nível municipal). O recorte temporal relaciona-se com a disponibilidade de dados. Os dados disponíveis por Estado variam, alguns apresentando dados que se iniciam em 1999 enquanto outros apresentam dados que se iniciam em momentos mais recentes (2007, 2008 e 2010). Pelo fato dos três partidos apresentarem dados em quase todos os Estados a partir de 2010, optou-se pelo recorte para não se prejudicar as comparações.

Para a coleta de dados, pesquisas foram feitas no TSE, nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) de cada Estado e nos sites dos três partidos políticos. Nos sites apenas foi possível obter os dados sobre os órgãos partidários atuais dos partidos (órgãos partidários vigentes entre 2020 e 2023). No caso das duas primeiras fontes (TSE e TREs), há dois bancos de dados compartilhados:

- I. Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP3):
 - a. <https://sgip3.tse.jus.br/sgip3-consulta/#!/menu-principal>

- II. Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP2):
 - a. <http://inter01.tse.jus.br/sgipweb/>

O primeiro sistema reúne dados sobre os órgãos partidários após 19.05.2017 enquanto o segundo reúne dados anteriores a essa data. Em ambas as fontes, na aba ‘órgãos partidários’, foram utilizados filtros para se selecionar os órgãos partidários dos três partidos à nível estadual. Em cada ano, selecionou-se nas 27 unidades federativas o órgão partidário com maior período de vigência. Para análise dos dados foram elaborados tabelas e gráficos.

Vale ressaltar que, quando alguma busca era feita no filtro do sistema SGIP2 do TSE para se obter os órgãos partidários em determinado Estado, o sistema respondia a pesquisa com a mensagem ‘não foi possível obter conexão com o tribunal’. Todos os Estados cuja busca se enquadrava nesse processo foram classificados como ‘sem órgão partidário’. Para tentar suprir a lacuna, fizeram-se buscas nos TREs, mas o sistema utilizado pelos tribunais regionais é o mesmo, gerando o mesmo problema. Por fim, os sites dos partidos foram consultados, mas eles

apenas informam sobre os órgãos partidários estaduais mais recentes e instituídos após 2020, isto é, órgãos partidários já cobertos pelo primeiro sistema (SGIP3).

3.2 Liderança partidária estadual e alternância de poder

Também se buscou observar a alternância de poder entre as lideranças partidárias a nível estadual. Os mesmos sistemas utilizados para se obter os dados sobre estrutura partidária foram consultados (SGIP2 e SGIP3). Nele, cada órgão partidário - seja órgão permanente, seja órgão provisório - oferece um documento validado pelo TSE (''Certidão da Composição'') com todos os membros que compõem o órgão. Há duas opções: a primeira, o documento fornece todos os nomes dos membros do diretório e da comissão executiva da instância em que a pesquisa foi realizada. Na segunda apenas é fornecido os nomes dos membros da comissão executiva. Na segunda opção é possível observar todos os cargos da comissão executiva. Assim, em cada um dos três partidos, selecionou-se todos os dirigentes que ocuparam o cargo de Presidente das comissões executivas estaduais (e regional, no caso do Distrito Federal (DF)) entre 2010 e 2021. Os três últimos meses de 2021 não foram considerados.

Os nomes dos presidentes foram dispostos num banco de dados que considerava o período de duração dos mandatos dos presidentes. Como os mandatos possuem duração variada, alguns durando muitos anos e outros durando apenas alguns meses, buscou-se dividir cada ano em quatro intervalos de três meses (Intervalo I: Janeiro-Março; Intervalo II: Março-Junho; Intervalo III: Julho-Setembro; Intervalo IV: Outubro-Dezembro). Se o presidente dirigisse o partido por mais de 50% dos dias de cada intervalo (1 mês e meio), considerava-se que ele havia exercido o cargo durante todo o intervalo. Essa metodologia foi utilizada para excluir dirigentes com mandatos desprezíveis (poucos dias). Ainda assim, em alguns casos há presidentes que dirigiram o partido por período próximo a 50% dos dias de cada intervalo, com poucos dias de diferença em relação ao presidente escolhido. Como esses também acabam sendo descartados da seleção, pode-se haver um certo enviesamento. No total foram selecionados 271 presidentes de comissões executivas estaduais, sendo 93 do PT, 102 do PSDB e 76 do DEM.

Em seguida, buscou-se contabilizar a quantidade de tempo que cada presidente passou no cargo em relação a todo período. Calculada a quantidade de tempo, os presidentes foram alocados entre quatro intervalos: (i) presidentes cujo mandato durou menos de 25% do tempo total; (ii) presidentes cujo mandato durou entre 25% e 50% do tempo total; (iii) presidentes cujo

mandato durou entre 50% e 75% do tempo total e (iv) presidentes cujo mandato durou mais de 75% do tempo total. Os resultados foram expostos em gráficos de pizza.

4 ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS

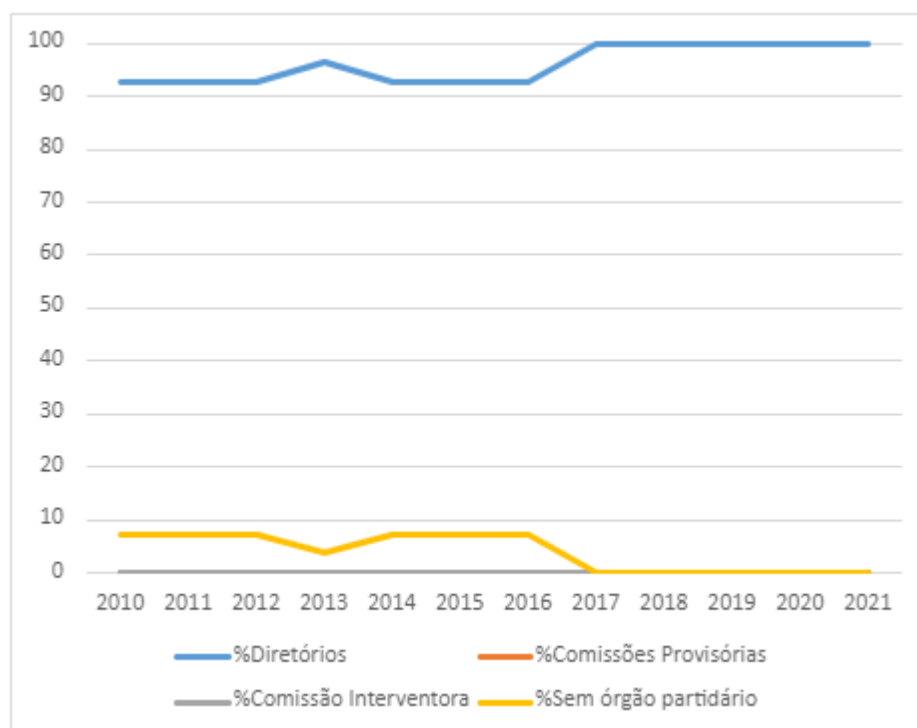
Em relação à análise de dados, buscou-se interpretar os dados conforme as linhas interpretativas expressas no referencial teórico e sintetizadas na metodologia. Primeiro, interpretou-se os dados da estrutura partidária a nível estadual, considerando-se do grau de organização e o grau de centralização dos partidos. Depois, interpretou-se os dados da alternância de poder dos presidentes estaduais para cada um dos três partidos considerando uma associação entre o grau de centralização partidária e a quantidade de tempo que os presidentes estaduais permanecem em seus mandatos.

4.1 Evolução da estrutura do PT, PSDB e DEM a nível estadual

O PT apresenta alto grau de organização a nível estadual. Como demonstra o gráfico, desde de 2010, mais de 90% dos órgãos do partido são diretórios. Da mesma forma, não há órgãos provisórios - seja comissões provisórias, seja comissões interventoras. No entanto, observa-se que quase 10% dos órgãos partidários não foram disponibilizados pelo sistema. Tendo isso em vista, o partido atinge a plena organização a nível estadual (100% dos órgãos do partido são diretórios) a partir de 2017. Infere-se também que o partido já tinha 100% de institucionalização antes de 2017, uma vez que, em 2013, houve queda da proporção de órgãos partidários não disponibilizados e aumento na mesma proporção de diretórios.

Em relação ao grau de centralização, o partido é descentralizado e concede autonomia as direções subnacionais ou, pelo menos, não utiliza dos dispositivos institucionais citados - dissolução de diretórios e imposição de comissões provisórias - para fazer com que os dirigentes subnacionais obedeçam às decisões da direção nacional. Também pode indicar a dificuldade da direção nacional em reduzir a influência dos dirigentes subnacionais agrupados em inúmeras tendências partidárias internas. Para a direção nacional petista se manter, ela deve incorporar as demandas de tais tendências durante sua tomada de decisão ou, pelo menos, não ir contra suas demandas mais essenciais.

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA PARTIDÁRIA ESTADUAL DO PT (2020 – 2021)



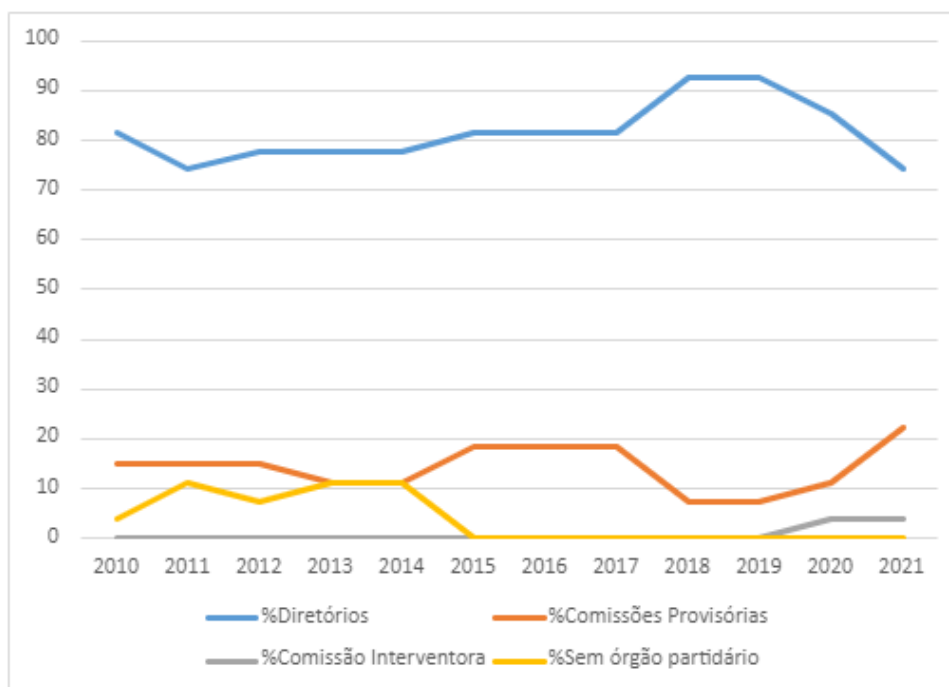
Fonte: elaborado pelo próprio autor.

O PSDB também apresenta alto grau de organização (entre 74% e 93% dos órgãos partidários são diretórios). No entanto, ao contrário do PT, o partido possui variação na proporção de diretórios ao longo do tempo. Entre 2010 e 2011, há uma queda na proporção de diretórios, mais motivada pelo aumento da proporção de órgãos partidários não disponibilizados pelo sistema SGIP 2, que pelo aumento do número de comissões provisórias (em torno de 15%). Entre 2011 e 2012, observa-se crescimento na proporção de diretórios, também motivada pela maior disponibilização de dados pelo sistema (comissões provisórias se mantêm constantes em torno de 15%). Esse processo se replica em 2014, onde o crescimento da proporção de diretórios do partido aumenta, mas também é acompanhada pelo aumento da proporção do número de comissões provisórias, não representando propriamente um processo de estruturação partidária, mas a maior disponibilização de dados pelo sistema. Somente a partir de 2017, o partido passa por um processo efetivo de estruturação com um aumento de 11% de diretórios acompanhado pela mesma queda na proporção de comissões provisórias. Entre 2018 e 2019, a estrutura partidária não sofre variações, com torno de 92% de seus órgãos constituídos por diretórios. A partir de 2019, o partido passa por um processo contínuo de desestruturação. Ele perde em torno de 19% de seus diretórios que são substituídos por órgãos provisórios (aumento de 15% das comissões provisórias e 4% de comissões interventoras). Assim, o PSDB

atualmente é composto por 74% de diretórios e 26% de órgãos provisórios. Apesar de continuar sendo bem estruturado, seu grau de organização é menor que o de 2010 (80% de diretórios).

O PSDB passa por um processo de centralização a partir de 2019 em que o a dissolução de diretórios e o aumento da proporção de comissões provisórias é utilizada pela direção nacional para constranger os dirigentes regionais do período anterior. De alguma forma, isso pode estar relacionado com o fracasso eleitoral de antigas lideranças partidárias de relevância nacional e à ascensão de novas lideranças à direção nacional associadas a novos grupos políticos do partido. O que exemplificaria esse processo seria (i) o desempenho eleitoral irrisório de Geraldo Alckmin em 2018 nas eleições presidenciais; (ii) a perda de cadeiras na Câmara dos Deputados nas eleições proporcionais em 2018 e (iii) a vitória de João Dória para o governo do Estado de São Paulo. As novas lideranças da direção nacional estariam utilizando de dispositivos institucionais para enfraquecer as antigas e colocar dirigentes subnacionais leais a sua autoridade.

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA PARTIDÁRIA ESTADUAL DO PSDB (2010 – 2021)

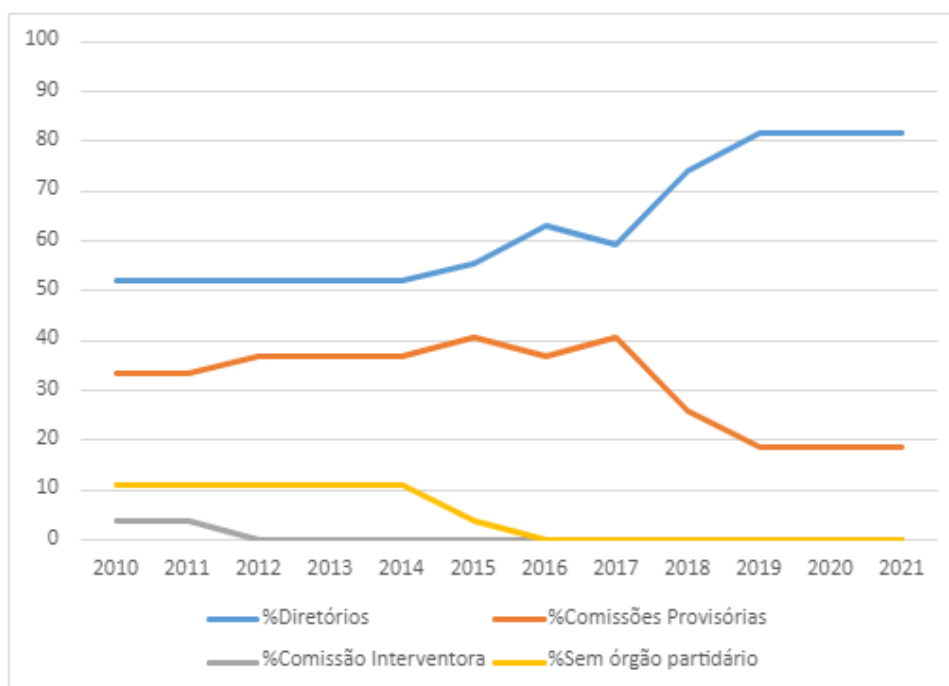


Fonte: elaborado pelo próprio autor.

O DEM passa por um processo diferente em relação aos dois últimos casos. Ao contrário do PT e PSDB, ele inicia com uma proporção intermediária de diretórios (em torno de 52%) em 2010 e, a partir de 2015, passa por um processo de estruturação quase contínuo, apresentando alta proporção de diretórios em 2021 (em torno de 82%). Entre 2010 e 2014, observa-se uma estabilização na proporção de diretórios (em torno de 52%) e nos órgãos

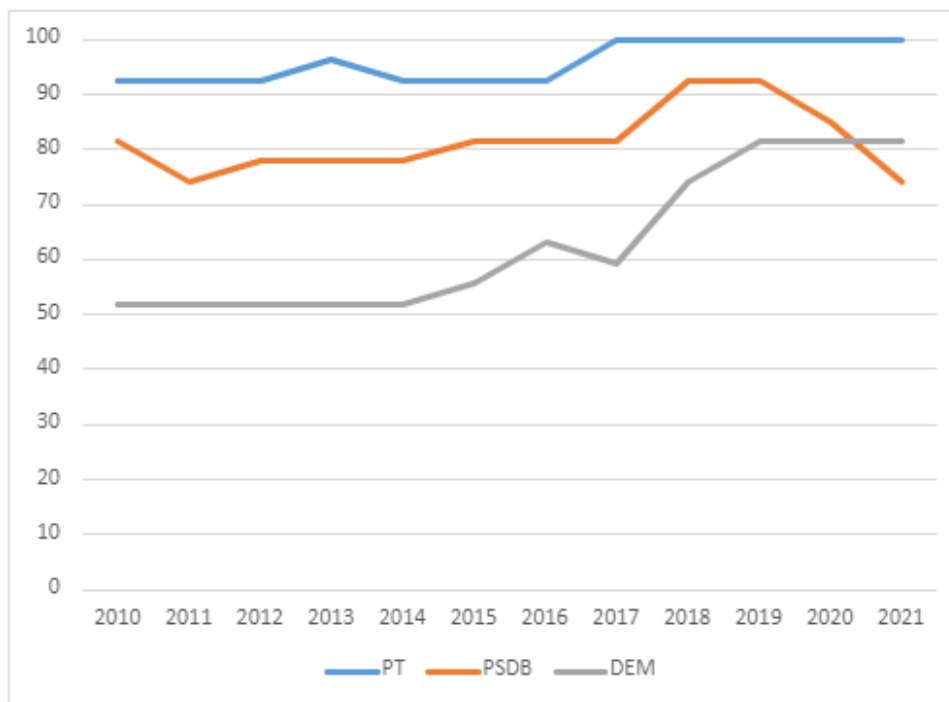
provisórios (37%). Apenas há uma mudança em relação ao tipo de órgão provisório na estrutura do partido – os 4% de comissão interventora são substituídos pelo aumento, na mesma proporção, de comissões provisórias entre 2011 e 2012. Entre 2014 e 2015, há uma queda da proporção de órgãos partidários não disponibilizados pelo sistema, o que explica o aumento da proporção de diretórios e comissões provisórias no mesmo intervalo. Entre 2014 e 2015, podemos afirmar com maior certeza, que o partido passa por um processo efetivo de estruturação, frente ao aumento da proporção de diretórios em 7,4% e a queda da proporção de comissões provisórias em 3,7%. O maior aumento da proporção de diretórios em relação às comissões provisórias se explica pela maior disponibilização de dados pelo sistema além da queda da proporção de comissões provisórias, visto que a proporção de “sem órgãos partidários” também cai em 3,7% no mesmo período. Exceto entre 2016 e 2017, quando o partido apresenta uma pequena queda de 3,7% na proporção de diretórios, há um impulso a partir de 2017 à estruturação do partido. Com aumentos de 14,8% na proporção de diretórios entre 2017 e 2018, seguido por aumento de 7,4% entre 2018 e 2019, o partido estabiliza em 2019, bem estruturado com 82% dos órgãos partidários constituído por diretórios.

Inicialmente, entre 2010 e 2017, a direção nacional usava dos dispositivos de centralização para controlar os dirigentes subnacionais de forma relativamente constante, visto que, durante o período entre 30% e 40% da estrutura eram constituídas por órgãos provisórios, fundamentalmente comissões provisórias. Esse padrão é definitivamente interrompido a partir de 2017 com o partido aumentando sua proporção de diretórios. Atualmente, o DEM possui lideranças estaduais mais autônomas em relação a direção nacional do partido.

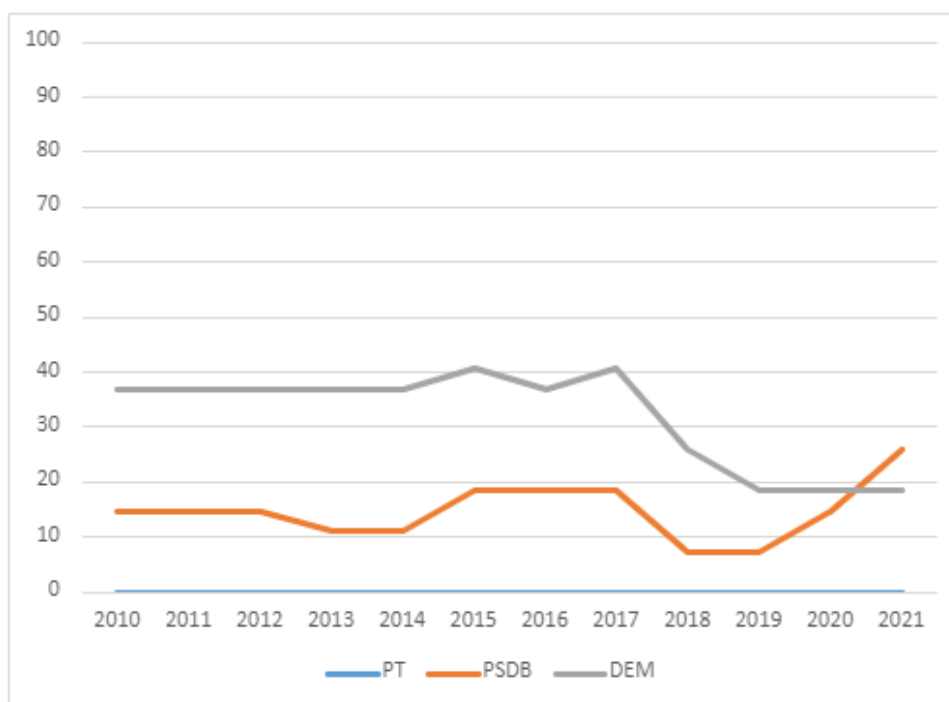
GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA PARTIDÁRIA ESTADUAL DO DEM (2010 – 2021)

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

No gráfico abaixo, a evolução da proporção de diretórios nos três partidos é mais visível. Não apenas podemos observar a maior organização do PT em relação aos demais, mas também o acentuado processo de estruturação do DEM e o processo de desestruturação do PSDB. Em 2010, o PSDB, ocupando a segunda posição em grau de organização, possui uma estrutura mais próxima ao PT. Até 2019, os dois partidos diminuem as diferenças entre as proporções de diretórios, indicando uma potencial convergência organizativa entre os partidos. No entanto, essa tendência é rompida com a queda na proporção de diretórios do PSDB nos três anos seguintes. Por outro lado, o DEM - inicialmente com a menor grau de organização entre os três partidos - aumenta sua proporção de diretórios a 80%. O intenso aumento de diretórios do DEM somado à desestruturação do PSDB fazem com que aquele supere o grau de organização deste em 2020. Esses dois processos podem também ser observados a partir do gráfico da evolução de órgãos provisórios nos três partidos, onde a partir de 2020, a proporção de órgãos provisórios do PSDB passa a superar a do DEM. Nesse momento, o partido também passa a ser mais centralizado que o DEM.

GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE DIRETÓRIOS DO PT, PSDB E DEM (2010 – 2021)

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

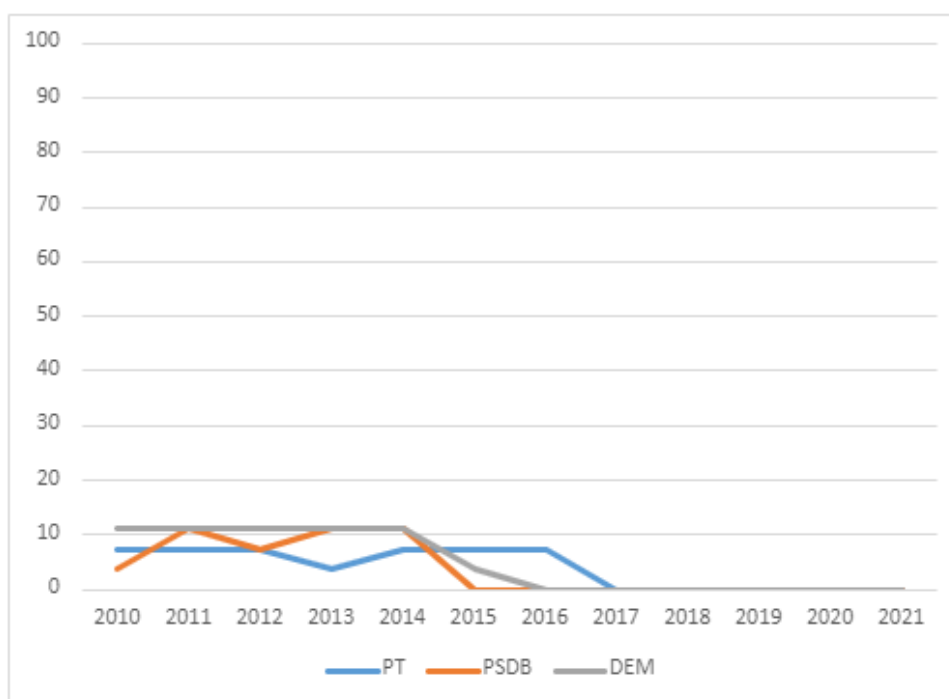
GRÁFICO 5 - EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE ÓRGÃOS PROVISÓRIOS DO PT, PSDB E DEM (2010 – 2021)

Fonte: elaborado pelo próprio autor.

Também se buscou demonstrar os órgãos não disponibilizados pelo sistema. Como se pode observar, de 4% a 13% de órgãos dos três partidos não foram encontrados após a filtragem

nos dois sistemas de informações partidárias do TSE. Os Estados que o sistema não está disponibilizando os órgãos partidários são: Amazonas (AM), Ceará (CE), Mato Grosso do Sul (MS) e Bahia (BH). O não fornecimento dos dados cessa em 2015 (PSDB), 2016 (DEM) e 2017 (PT). Assim, a falha se encontra fundamentalmente no sistema SGIP2 que trabalha com as informações partidárias anteriores à 2017. As informações partidárias após 2017, fornecidas pelo sistema SGIP3, estão sendo disponibilizadas normalmente. Esse problema torna a análise da evolução da estrutura partidária a nível estadual incompleta, uma vez que não se tem uma noção mais exata sobre as proporções de cada tipo de órgão partidário. No entanto, ele não inviabiliza a análise, como demonstrado com cada um dos três partidos.

GRÁFICO 6 - EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DE ÓRGÃOS PROVISÓRIOS DO PT, PSDB E DEM (2010 – 2021)



Fonte: elaborado pelo próprio autor.

Por fim, tendo em vista as limitações apontadas pelos dados acima, podemos notar que os partidos estão presentes em 100% dos Estados. Nos anos em que a cobertura territorial é menor, a explicação se dá justamente pela falta de disponibilização de dados apontadas no gráfico 6.

TABELA 1 – COBERTURA TERRITORIAL ESTADUAL DO PT, PSDB E DEM

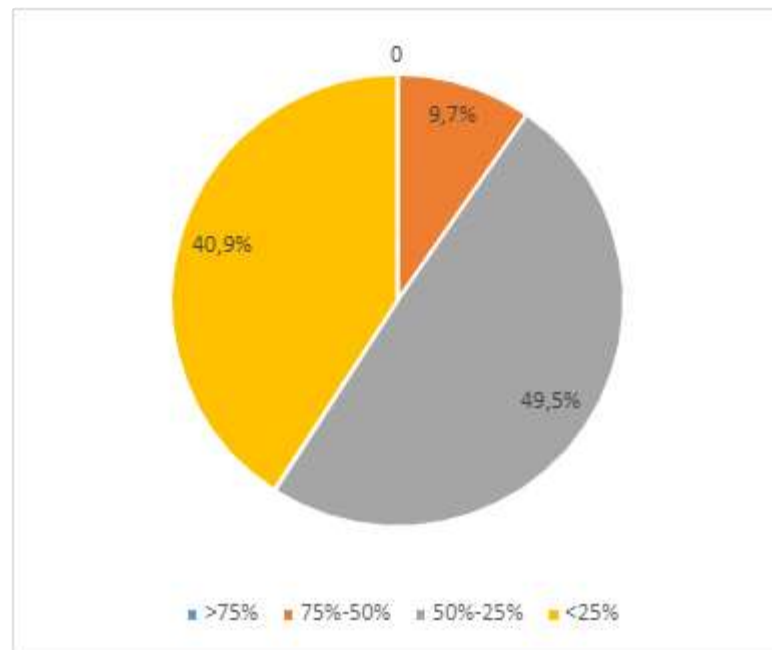
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PT	92,6	92,6	92,6	96,3	92,6	92,6	92,6	100	100	100	100	100
PSDB	96,3	88,9	92,6	88,9	88,9	100	100	100	100	100	100	100
DEM	88,9	88,9	88,9	88,9	96,3	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaboração do próprio autor

4.2 Liderança partidária estadual e alternância de poder

Entre 2010 e 2021, 93 dirigentes nas comissões executivas estaduais do PT assumiram mandato no cargo de Presidência. Como pode se observar, quase 50% deles possuíram mandatos que duraram de 25% a 50% do mesmo período. Em torno de 41%, por sua vez, presidiram o cargo durante menos de 25% do período. Por fim, parcela minoritária de cerca 10% dos presidentes ocupou mandatos mais longos, de duração entre 50% a 75% do período. Não há presidentes nas comissões executivas estaduais petistas com mandatos que duraram mais de 75% do período. No partido, dessa forma, há um padrão de circulação de dirigentes relativamente estável e constante com cerca de 90% dos presidentes ocupando mandatos com duração de até 50% do período; metade destes com mandatos de duração razoável (entre 25% e 50%). Com muitos diretórios compondo sua estrutura, a presidência das comissões executivas estaduais passa a ser frequentemente “oxigenada” por novas lideranças advindas de diferentes grupos políticos. Essas novas lideranças reconfiguram as relações de força no partido ao obter maior representação e número de delegados nas convenções regionais e, por conta disso, maior apoio dos diretórios municipais presentes nos Estados. Outra interpretação é a limitação imposta ao exercício contínuo do poder por dirigentes únicos mediante o estabelecimento de mandatos fixos com vigência predeterminada. Mesmo que os dirigentes estaduais advenham de um mesmo grupo político, as regras estatutárias fazem com que esse grupo político tenha que produzir sucessores que sejam vitoriosos contra concorrentes de outras tendências nos processos de eleição interna.

GRÁFICO 7 - LÍDERES DO PT AGRUPADOS POR TEMPO NA PRESIDÊNCIA ESTADUAL (2020 – 2021)

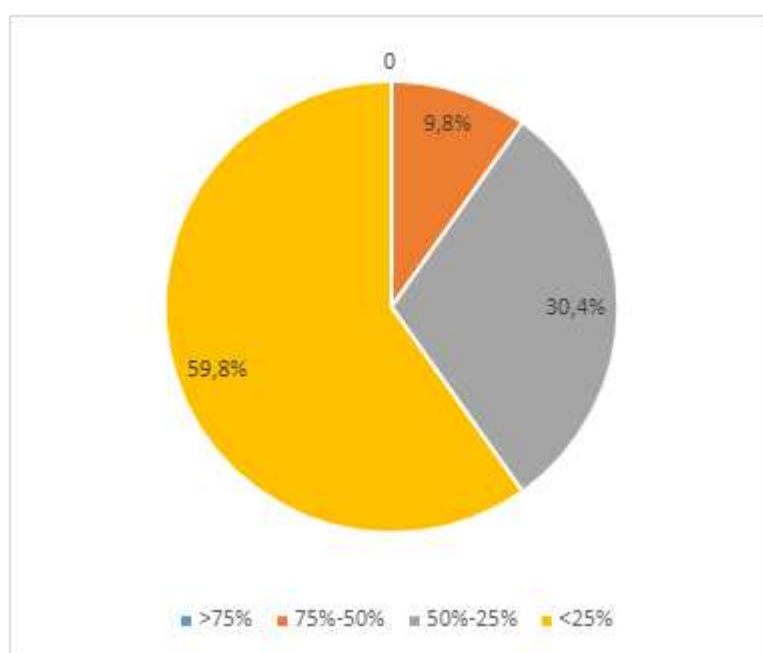


Fonte: elaborado pelo próprio autor.

No caso do PSDB, nota-se uma maior frequência de presidentes que ocuparam a presidência por um curto período de tempo. Entre os 102 presidentes que dirigiram o partido entre 2010 e 2021, cerca de 60% tiveram mandatos com duração menor que 25% do período. Outros 30% ocuparam a presidência durante entre 25% e 50% do período. Uma minoria de cerca de 10% assumiu a presidência com duração entre 50% e 75%. Não foram observados presidentes com mandatos maiores que 75%. Assim como o PT, o partido apresenta alta circulação de dirigentes na presidência, cerca de 90%. No entanto, aqui é visível o aumento na proporção de presidentes que ocuparam o cargo por menos de 25% do período (aumento de cerca de 10% em relação ao último partido). Provavelmente, o que explica a redução do tempo dos mandatos e a maior circulação de presidentes nas comissões executivas estaduais seja o processo de centralização decisória que o partido está passando. Com o estabelecimento de mais comissões provisórias e a dissolução de diretórios regionais, a direção central acaba por

interromper os mandatos dos dirigentes que ocupam a comissão executiva estadual, nomeando novos dirigentes. Como se trata de dirigentes em comissões provisórias, a direção nacional também pode, caso necessário, dissolver a comissão para instituir novos dirigentes, o que estimula a maior intensidade e frequência de mandatos de baixa duração.

GRÁFICO 8 - LÍDERES DO PSDB AGRUPADOS POR TEMPO NA PRESIDÊNCIA ESTADUAL (2020 – 2021)

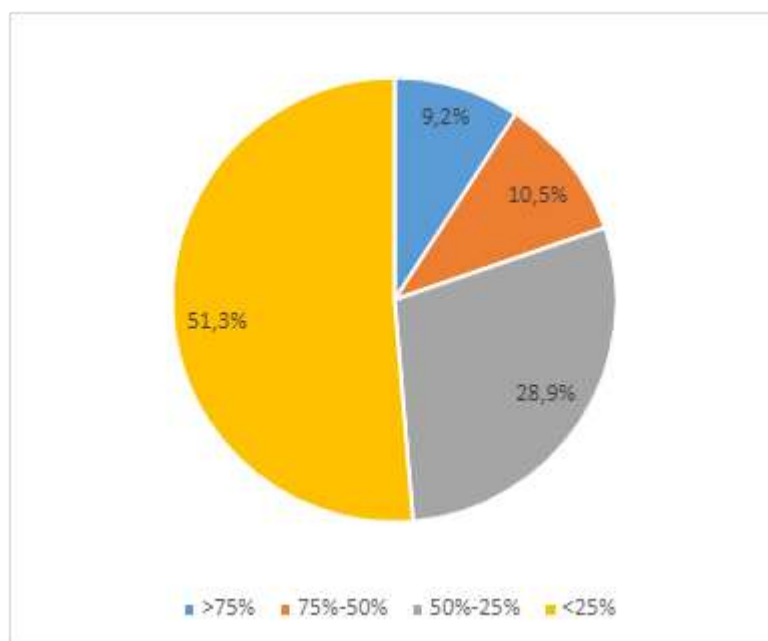


Fonte: elaborado pelo próprio autor.

No caso do DEM, há algumas diferenças mais marcantes. O partido apresentou 76 presidentes durante o período. Entre 2010 e 2021, cerca de 51% dos presidentes mantiveram-se no cargo durante menos de 25% do período. Cerca de 29% tiveram mandatos de duração entre 25% e 50% e cerca de 11% mantiveram mandato de duração de 50% e 75%. Diferentemente dos outros dois partidos, também houve cerca de 9% dos dirigentes com mandatos de duração maior que 75%. Provavelmente, o gráfico III reflete como a evolução organizativa do partido impactou na circulação de dirigentes na presidência. Inicialmente, menos estruturado que os demais (maior proporção de comissões provisórias), a direção central se utilizava dos dispositivos de centralização decisória para impor sua autoridade a nível regional. Dirigentes regionais que não acatassem a autoridade da comissão executiva nacional eram destituídos e sua autonomia minada para serem substituídos por dirigentes leais, o que

explica a alta proporção de dirigentes com mandatos curtos (menores que 25%). Conforme o partido se estrutura, os mandatos dos presidentes estaduais se tornam menos instáveis e a estratégia da direção central se altera, garantindo maior autonomia às direções regionais. No entanto, o partido passou por um processo de estruturação recente. Não parece que esse processo gerou competição interna, limitação ao exercício do poder e alternância de poder aos moldes de partidos plenamente estruturados como o PT. Pelo contrário, cerca de 20% dos presidentes estaduais tiveram mandatos extensos (entre 50% e 75% e maior que 75%). Isso indica a existência de verdadeiros “monarcas” nas direções estaduais que não sofrem qualquer tipo de limitação pela direção central ao exercício do poder nos seus respectivos estados, mantendo-se continuamente no cargo de presidência durante quase os 11 anos. Aqui destacam-se figuras como José Agripino Maia (RN), Efraim Araújo de Moraes (PB), José Thomaz da Silva Nonô Neto (AL), Ronaldo Ramos Caiado (GO) e João Alberto Fraga (DF).

GRÁFICO 9 - LÍDERES DO DEM AGRUPADOS POR TEMPO NA PRESIDÊNCIA ESTADUAL (2020 – 2021)



Fonte: elaborado pelo próprio autor.

5 CONCLUSÕES

Para finalizar o trabalho, são expostos o conjunto de conclusões gerais sobre a evolução da estrutura partidária e alternância de poder dos presidentes estaduais dos três partidos. O trabalho expressa que há uma associação entre a descentralização dos partidos políticos e o menor tempo de mandato dos presidentes estaduais. Partidos mais descentralizados são partidos

cujas lideranças estaduais se mantêm no cargo de presidência por menos tempo. Além, busca-se fazer sugestões para futuras pesquisas.

5.1 Evolução da estrutura do PT, PSDB e DEM a nível estadual

Entre os três partidos analisados podemos concluir que:

I. Os três partidos apresentam alta cobertura territorial.

II. O PT é o partido mais organizado / descentralizado entre 2010 e 2021, mantendo altas proporções de diretórios durante todo período e atingindo a organização / descentralização plena a nível estadual (100% de diretórios na composição de sua estrutura interna);

III. O PSDB, apesar de também ser altamente organizado / descentralizado, vem passando por um processo contínuo de desestruturação / centralização a partir de 2019. A queda na proporção de diretórios fez com que o partido se tornasse o menos estruturado / descentralizado entre os três. Também permitiu com que o DEM superasse a proporção de diretórios do partido.

IV. O DEM inicia o período como o partido menos organizado / mais centralizado. Com apenas metade de sua estrutura constituída por diretórios, o partido passa por um processo de estruturação / descentralização que se intensifica principalmente a partir de 2017. No final do período, com 80% de sua estrutura constituída por diretórios, ele se torna um partido altamente organizado / descentralizado como os demais, tornando-se o segundo partido mais organizado / descentralizado a partir de 2020. Assim temos:

QUADRO 2- RANKING DE ORGANIZAÇÃO / DESCENTRALIZAÇÃO

	Entre 2010 e 2020	Entre 2020 e 2021
1º	PT	PT
2º	PSDB	DEM
3º	DEM	PSDB

Fonte: elaborado pelo próprio autor

O trabalho também verificou falhas no sistema de informação partidária do TSE, mais especificamente o SGIP2. De 4% a 13% de órgãos partidários não estão sendo disponibilizados pelo sistema após a filtragem nas barras de busca. Uma forma de obter os dados faltantes seria contatar diretamente os dirigentes estaduais de cada partido, possivelmente capazes de fornecê-los. Outra forma seria alertar o TSE para solucionar o problema do sistema. Por fim, a metodologia e a análise dos dados podem ser reproduzidas para o estudo dos demais 30 partidos registrados no TSE. Esforços nesse sentido seriam bem-vindos para se entender de uma forma mais ampla como a evolução da estrutura partidária a nível estadual ocorre nos partidos brasileiros.

5.2 Liderança partidária estadual e alternância de poder

A maior parte dos dirigentes nos três partidos ficaram na presidência durante até 50% do período entre 2010 e 2021. No PT e PSDB, 90% dos mandatos se enquadram nessa categoria, com a diferença que no PSDB, a maior parcela ocupou o mandato durante 25% do período. O que explicaria essa diferença entre os partidos seria o grau de organização e centralização da direção nacional. O PSDB passou por um processo recente de desestruturação. Isso permitiu com que a direção nacional destituisse presidentes estaduais pouco alinhados ao topo, diminuindo a duração do mandato de um maior número de presidentes. O PT, por sua vez, apresenta uma maior estabilidade nos processos de circulação das direções estaduais, visto que quase metade dos presidentes tiveram mandato razoáveis de duração entre 25% e 50% do período. O DEM diferencia-se em relação aos dois últimos partidos por possuir 20% dos seus presidentes que ocuparam o cargo de presidência por mais de 50% do período. A estruturação do partido não produziu uma maior circulação de elites aos moldes do PT, mas manteve a autonomia de fortes lideranças regionais que controlam o partido em seus estados sem grandes interferências da direção nacional.

Esse fato é interessante, pois indica que essas lideranças estaduais ‘monocráticas’ estão controlando zonas de incerteza mais cruciais ao partido que os próprios mecanismos institucionais controlados pela direção central. O controle dessas zonas de incerteza possibilita com que essas lideranças fiquem blindadas em relação às variações na composição da estrutura partidária e no grau de centralização do partido. Buscar entender quais são as zonas de incerteza e os recursos organizativos que esses presidentes estaduais controlam para manter seus mandatos intactos seria uma questão interessante a novas pesquisas. Para além dela, pesquisas que analisam a alternância de poder nos demais partidos também são bem-vindas. Por fim, outra

questão a ser observada, é verificar se as lideranças estaduais estão acessando cargos na comissão executiva nacional para se analisar como ocorrem os processos de recrutamento da liderança nacional nos partidos brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, M. DO S. S. Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. **Opinião Pública**, v. 14, n. 2, p. 454–485, nov. 2008.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Sistema de gerenciamento de informações partidárias**. Disponível em: <[Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias \(SGIP\) — Tribunal Superior Eleitoral \(tse.jus.br\)](http://Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP) — Tribunal Superior Eleitoral (tse.jus.br))>. Acesso em: out. 2021.

BORBA, F.; CERVI, E. U. Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, p. 65–92, abr. 2019.

BORGES, T.; BRAGA, M. DO S. S.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Organización, territorio y sistema partidario: difusión territorial de la organización de los partidos y sus potenciales impactos sobre la estructura del sistema partidario en Brasil. **América Latina Hoy**, v. 62, p. 15–45, 1 fev. 2013.

DUVERGER, M. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

GUARNIERI, F. A força dos partidos “fracos”. **Dados**, v. 54, n. 1, p. 235–258, 2011.

GUARNIERI, F.; PERES, P.; RICCI, P. Os partidos no estado federativo: uma abordagem organizacional. In: RICCI, P.; TOMIO, F. R. DE L. **Governadores e Assembleias Legislativas: instituições e política nos estados brasileiros**. São Paulo: Alameda, 2018.

MAUERBERG JUNIOR, A. Organização Partidária no Brasil: o Caso das Comissões Provisórias. **Revista Política Hoje**. v. 22, n. 1, p. 30, 2013.

MICHELS, R. **Para uma sociologia dos partidos políticos**. 1. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

OSTROGORSKI, M. J. **Democracy and the Organization of Political Parties**. New York: Haskell, 1970.

PANEBIANCO, A. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.