

Partidos políticos brasileiros: o quão democráticos são?

Maria do Socorro Sousa Braga¹

Marcus Leonardo Corrêa Rodrigues²

Karoline Rodrigues de Moraes³

Marlon Baltieri Thomazini⁴

¹ Professora e pesquisadora da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). <https://orcid.org/0000-0003-2141-9778>.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. <https://orcid.org/0000-0002-8494-0264>.

³ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. <https://orcid.org/0000-0002-9520-7981>.

⁴ Graduando em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos. <https://orcid.org/0000-0002-7218-5038>.

Introdução

Os objetivos deste capítulo são ao menos dois: buscar identificar dilemas envolvendo os partidos políticos brasileiros após 40 anos de reorganização e apontar ameaças externas a sua continuidade; analisar empiricamente implicações de escolhas legislativas nos processos de tomada de decisão intrapartidários.

Para especificar as categorias interpretativas, volta-se para a teoria das organizações partidárias, aquelas que colocam no centro do seu interesse a dimensão do poder organizativo, e que explicam o funcionamento e as atividades organizativas, sobretudo em termos de alianças e de conflitos pelo poder entre os diferentes agentes que compõem a organização. Adota-se neste trabalho, portanto, a perspectiva de acordo com a qual as dinâmicas (condicionadas, por sua vez, pelas influências do ambiente) relacionadas à luta pelo poder no interior da organização oferecem a principal chave para compreender o funcionamento dessa instituição, bem como as mudanças que ela venha a experimentar.

Ao seguir essa abordagem, o partido político será definido como uma organização que se distingue das outras seja pelos ambientes em que atua, seja por desenvolver atividades específicas (PANEBIANCO, 2005). O foco recairá em duas acepções básicas: primeira, como veículo de conexão entre cidadãos e Estado; segunda, como organização que estrutura as preferências eleitorais. De acordo com Sartori (1982), partidos são canais mediante os quais as demandas da sociedade têm expressão e podem ser traduzidas em políticas públicas. Cabe, portanto, aos partidos numa democracia canalizarem a participação popular e organizarem a representação política.

Dois pressupostos inspiram esta análise. O primeiro é o de que os partidos continuam sendo cruciais em um regime democrático liberal. Isso ocorre justamente porque, ao estabelecerem esse vínculo entre a sociedade e as esferas governamentais, eles deverão promover as condições para que decisões de impacto coletivo possam se efetivar e os conflitos sociais de uma sociedade tão heterogênea como a brasileira mantenham-se dentro de limites toleráveis. O segundo é o de que os partidos são multifacetados e, como organizações políticas, também podem ser arenas de disputas internas, com diferentes facções competindo para selecionar líderes, controlar programas e manifestos ou colocar seus representantes nos conselhos executivos do partido.

Nesse sentido, as organizações partidárias precisam desempenhar determinadas funções para, ao mesmo tempo, fomentar dinâmicas democráticas necessárias tanto ao sistema político nacional quanto ao ambiente intrapartidário, dentre as quais, destacamos: 1) promover o desenvolvimento, a formulação e a implantação de políticas partidárias; 2) estimular a participação de seus membros em processos decisórios, com destaque para a seleção de liderança e de candidato a cargos eletivos; 3) estruturar a participação popular; 4) conferir inteligibilidade ao processo eleitoral, propiciando aos cidadãos propostas de políticas públicas alternativas; e 5) estimular a negociação política e a construção de consensos nas arenas governamentais.

Diante desse quadro, avalia-se o tema da democratização dos partidos tendo como suporte teórico a definição de Von Dem Berge e Poguntke (2017). Para eles, esse aspecto deve ter como foco primordial da análise o processo de tomada de decisão do partido quanto: 1) ao programa e aos manifestos partidários; 2) à seleção de lideranças para cargos internos e eletivos; e 3) à estrutura organizacional do partido. Como no contexto brasileiro os partidos têm autonomia no que diz respeito à maior parte desses processos, o foco na legislação intrapartidária será crucial para avaliar o quanto são ou não democráticos. Hoje já temos evidências de que as regras de seleção de candidatos dos partidos, as quais estruturam as organizações internas, podem afetar as chamadas minorias (entre elas, as mulheres) na busca por representação nas listas de candidatos dos partidos. As regras de associação e filiação de partidos podem afetar que tipos de apoiadores se inscrevem e participam deles. Também já foi verificado que processos de elaboração de manifesto mais inclusivos tendem a gerar objetivos de política partidária mais estáveis. Por fim, há ainda contextos em que os partidos com maiores recursos tendem a ter delegações legislativas mais coesas.

Neste capítulo, lançamos mão desse desenho de pesquisa para investigar os níveis de democracia dos partidos políticos PP, DEM, MDB, PSDB e PT no que concerne aos seguintes aspectos intrapartidários: 1) centralização das estruturas decisórias; 2) processo de seleção candidatos e dirigentes; e 3) infraestrutura partidária. Por meio do enfoque institucionalista, comparamos as estruturas internas formais inscritas nos estatutos, nas resoluções e nos órgãos partidários, a fim de compreender como se dão as tomadas de decisões dentro dos partidos. Com a autonomia organizativa concedida pela Lei n. 9.096/1995, os partidos passam a possuir liberdade de autorregulação – da estrutura interna, da organização e do funcionamento –, a

qual deve estar publicada nos seus estatutos.⁵ Ademais, somente partidos com estatuto registrado no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (CF/1988, artigo 17, parágrafo 2º; Lei n. 9.096/1995, artigo 7º, parágrafo 2º) e com órgão partidário constituído na circunscrição podem participar de eleições (Lei n. 9.504/1997, artigo 4º, redação da Lei n. 13.488/2017). Assim, é possível afirmar que ambas são condições *sine qua non* para que partidos participem do processo eleitoral.

Essa análise conta com mais sete seções. Na próxima, avaliam-se dilemas que os partidos estão vivendo e potenciais ameaças a sua continuidade. Na terceira, verifica-se o processo seletivo de candidatos eletivos por organizações de renovação política no pleito de 2018. Na quarta, o foco volta-se para o processo decisório partidário envolvendo a seleção de quadros pelos principais partidos. Enquanto, na quinta seção, analisam-se os processos de tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos de campanha. Na sexta, mira-se na concentração e dispersão das estruturas decisórias, identificando-se que tipo de organização partidária municipal os partidos analisados apresentam. Por último, serão tecidas algumas considerações finais sobre os principais achados.

1. Dilemas dos partidos políticos em meio à legislação partidária e ao sistema de justiça eleitoral

Para analisar os dilemas vividos pelos atuais partidos, voltamo-nos para o funcionamento deles. Para tanto, é condição necessária vê-los como atores multidimensionais. Ter como foco de análise o funcionamento desses atores políticos é privilegiar a dimensão organizacional, o que nos direciona para dentro das organizações partidárias para compreender as dinâmicas e os processos decisórios próprios. Essa estratégia nos remete a uma constelação de aspectos, como: sistemas eleitorais; financiamentos; processos de seleção de suas lideranças partidárias; políticas programáticas; políticas para negros, mulheres, homossexuais e indígenas; práticas de formação, de renovação e de avaliação dos quadros políticos etc.

Dentre os dilemas enfrentados pelos atores partidários, destacam-se ao menos dois relacionados à democratização dos partidos: 1) autonomia das estruturas organizacionais quanto à definição da estrutura interna, do funcionamento e da duração de órgãos permanentes e provisórios; 2) transparência quanto ao controle do processo de seleção e formação de quadros internos e

⁵ Lei n. 9.096/1995, artigos 14 e 15.

para disputar cargos eletivos, bem como no que se refere ao sistema de distribuição de recursos para os diferentes públicos.

No que diz respeito ao primeiro aspecto – o elevado valor da autonomia partidária identificado na legislação partidária –, chamamos a atenção para os seguintes dilemas. O primeiro é o de que, ao se manter o alto grau de autonomia das organizações partidárias, mesmo com um sistema de financiamento público, gera-se mais ambiguidades no que se refere ao instituto de pessoas jurídicas de direito privado do partido, redundando em expectativas de práticas mais democráticas. Ao mesmo tempo que temos grande parte dos partidos que dependem dos recursos públicos para sobreviverem, a coletividade que os sustenta não tem conhecimento de suas ações, de seu funcionamento e dos critérios de distribuição desses mesmos recursos. Ou ainda não há, na própria legislação, dispositivos que punam as transgressões e omissões de seus agentes. Quando há, a Justiça ainda é muito morosa para dar o veredito. Essas situações vêm afetando tanto as relações dos partidos com os diferentes setores sociais quanto o sistema das desigualdades internas dessas organizações. Nesse último caso, é importante salientar que, como organização, o partido político é, ao menos em parte, um sistema autônomo de desigualdades e, muitas vezes, os conflitos intrapartidários são essencialmente o produto de tal sistema. É digno de nota que nossa legislação vem contribuindo para termos ainda partidos oligarquizados, centralizados e afeitos a procedimentos informais. Diante desse quadro deletério aos próprios partidos, sugere-se que haja um sistema compensatório que busque compatibilizar o grau de autonomia das organizações partidárias com maior grau de responsividade social e redução das desigualdades específicas inerentes ao agir organizativo como tal.

O segundo dilema se refere à continuidade das comissões provisórias mesmo após mais de 40 anos de reorganização desse sistema partidário. O legislador, ao aumentar para oito anos de vigência, tornou esse tipo de órgão permanente, demonstrando o quanto a situação da distribuição territorial da estrutura partidária dos partidos mais antigos vem se fragilizando e, ao mesmo tempo, a dos partidos mais jovens ainda deve estar em processo de construção, situação que será avaliada mais adiante. Contudo, o funcionamento de um partido por comissões “provisórias”, e não por meio de diretórios, é sintoma de outros problemas partidários.

Um deles é o reforço do caráter oligárquico e centralizador dos nossos partidos. O predomínio de comissões criadas de cima para baixo exclusivamente para selecionar candidatos a cargos eletivos mina a possibilidade de uma vida

partidária democrática. Reduz-se, assim, a mobilização e arregimentação de novos membros, dificultando a renovação e formação de lideranças. Ao mesmo tempo, fortalece o poder do grupo ou da coalizão dominante no controle dos processos decisórios e na distribuição de recursos e incentivos seletivos e coletivos. O legislador reforçou o caráter privado dos partidos, reduzindo a margem da democratização partidária, com graves consequências seja para a renovação política, seja para a ampliação e diversidade da representação popular.

Outro problema deriva de efeito não calculado pelos dirigentes partidários. Ao privilegiarem as comissões, ocorre efeito lateral no *instituto do monopólio da representação* política, que ainda, ao menos constitucionalmente, cabe aos partidos. Isso porque cresce o número de candidatos selecionados e eleitos à margem das cúpulas partidárias, redundando na maior autonomia e independência desses quadros políticos nas arenas governativas. Em relação à questão da ameaça à continuidade do monopólio da representação dos partidos, inserem-se também outras duas inovações oriundas de segmentos sociais: *candidaturas* e *mandatos coletivos* e os *movimentos de renovação política*.

As candidaturas e os mandatos coletivos – que representam um coletivo ou um grupo pré-definido de indivíduos – são entendidos como mandatos exercidos com coparlamentares. Após eleitos, também integram a equipe do gabinete, participam e ocupam os espaços legislativos institucionais, compartilhando responsabilidades e deveres políticos, sem necessariamente terem que agir seguindo as diretrizes do partido político pelo qual foi conseguido o cargo. Essas práticas também podem estar colaborando para furar o monopólio da representação dos partidos. Em vista dos conflitos ocorridos nos últimos pleitos, faz-se cada vez mais urgente regulamentar essas e outras práticas que buscam, por dentro dos partidos, estabelecer indiretamente o dispositivo das candidaturas avulsas. Nessa regulamentação, deve-se exigir que os partidos criem mecanismos que explicitem a forma como irão tratar internamente essas candidaturas e esses mandatos coletivos.

No que diz respeito aos *movimentos de renovação política*, grande parte foi criada a partir de 2016 (*Acredito, Agora, RenovaBr, Livres, Ocupa Política, Somos Muitas*). A exceção foi a *Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS)*, que se considera uma organização suprapartidária, fundada em 2012, que atua na formação, na conexão, no apoio e no desenvolvimento de lideranças políticas. Além desses objetivos, a maioria dessas organizações diz buscar a renovação da política no Brasil, seja em termos da oferta de candidatos e práticas, seja em termos de alternativas de políticas públicas. Vale ressaltar que,

no pleito de 2018, foram responsáveis pela maior renovação do Senado desde o período da redemocratização e pela via institucional da política. Apenas 8 dos 32 senadores que tentaram a reeleição conseguiram o mandato – uma taxa de 85% de renovação, por exemplo. Esses movimentos suprapartidários elegeram 29 deputados federais e 4 senadores.

Na prática, portanto, essas organizações vêm exercendo funções partidárias que vão desde a formação, seleção e preparação de candidatos a cargos eletivos até a representação de propostas programáticas e de interesses coletivos desses grupos. Nos últimos pleitos, como o *Acredito*, o *Agora* e o *Livres* possuíam agenda de valores e propostas próprios e não aceitaram se submeter à agenda partidária que poderia ser imposta, uma vez que seus representantes fossem eleitos, os grupos buscaram partidos que aceitassem a assinatura de uma carta-compromisso, a qual garantiria a independência dos ativistas nas votações em que houvesse conflito de interesses. Após as eleições de 2018, divergências com alguns parlamentares oriundos desses grupos começaram a preocupar os partidos, dos quais o PDT e o Novo chegaram a aprovar normas para impedir que membros desses movimentos disputassem eleições pelos partidos.

Talvez, atualmente, a principal diferença entre esses movimentos de renovação política e as organizações partidárias é que os primeiros não precisam ter o registro do TSE para funcionarem e, com isso, não precisam atender às legislações partidárias e eleitorais em vigor. Ainda conhecemos pouco os grupos sociais que sustentam, organizam e influenciam essas iniciativas, bem como os montantes de recursos oriundos de setores empresariais. Nesse contexto, sobretudo com o requisito da proibição de financiamento empresarial, é necessário fiscalizar e regulamentar essas organizações.

Dessa forma, observa-se que a seleção de candidatos por comissões provisórias, quase autônomas, os mandatos coletivos e os movimentos de renovação política podem estar minando paulatinamente a garantia constitucional do monopólio da representação dos partidos. O aspecto positivo dessas inovações é o de que a sociedade civil já está implantando novas formas de associativismo e de participação política, mesmo que seja por dentro dos partidos e, assim, ampliando a influência e a representação setorial. Talvez já seja até possível afirmar que esses grupos sociais estão colocando em prática, mesmo que de forma informal, o dispositivo da candidatura avulsa. Nesse caso, só precisa ser regulamentada.

Por fim, quanto às comissões provisórias, ao invés de continuarmos sem regras, deveria haver regulamentação que limitasse progressivamente a

continuidade desse tipo de órgão, conforme a idade do partido naquele estado. Assim, quanto mais tempo da formação do partido, menor deveria ser o número de comissões provisórias ou ainda, considerando que elas passassem a ser proibidas e, no lugar, houvesse estímulos para a criação e manutenção de diretórios, seria interessante pensar o seguinte critério: quanto maior o número de membros ativos naquele órgão, maior a quantidade de incentivos para aquele partido.

No que se refere ao tema da transparência quanto ao controle do processo de seleção e formação de quadros internos e para a disputa de cargos eletivos, bem como no que diz respeito ao sistema de distribuição de recursos para os diferentes públicos, ressaltamos ao menos dois dilemas. O primeiro, ainda relacionado ao alto grau de autonomia de lideranças, é a venda de vagas na lista partidária, cujo preço varia conforme a importância do cargo. Embora essa prática informal ocorra há algum tempo, nenhum partido foi punido. O outro aspecto, relacionado também ao processo de formação de quadros e da lista partidária, refere-se aos critérios que as lideranças vêm utilizando para dar conta, quando dão, das cotas por gênero nessas listas. A transparência desses processos e das regras internas de distribuição de recursos partidários necessários em cada etapa dessas atividades (formação, campanha eleitoral, elaboração da proposta programático etc.) é crucial para termos a democratização dos partidos brasileiros.

Nas próximas seções, busca-se avaliar empiricamente, primeiro, a atuação de dois movimentos de renovação política na seleção e formação de quadros políticos. Em seguida, analisa-se o tema da democratização dos partidos a partir do processo de tomada de decisão dos partidos, seguindo Von Dem Berge e Poguntke (2017), quanto aos seguintes aspectos: 1) seleção de lideranças para cargos internos e eletivos; 2) tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos de campanha; e 3) tipo de estrutura organizacional do partido.

2. Análise dos padrões de recrutamento de movimentos de renovação política: *Movimento Acredito e RenovaBR*

A elevada taxa de renovação na composição dos quadros das instituições políticas nacionais reacendeu o debate sobre a iminência dos movimentos cívicos com pauta de renovação política. Nos últimos anos, alguns pesquisadores

se dedicaram a estudar as agendas desses grupos, o comportamento dos atores políticos que representam essas iniciativas e, mais recentemente, o papel dessas organizações em um contexto de crise democrática marcado pela massiva despolitização e polarização do debate público.

Conforme mencionado anteriormente, fatos recentes envolvendo atores políticos ligados a esses movimentos evidenciam o posicionamento dúbio dessas iniciativas no que tange à própria noção de renovação política. Haja vista que, ao mesmo tempo que adotam discurso de oposição aos partidos políticos – evidenciando fragilidades e minando a confiança nestes –, esses movimentos também vem atuando como organização partidária.

Assim, apesar das críticas feitas ao sistema partidário vigente, observa-se que a estrutura organizacional desses movimentos se assemelha em muitos aspectos a dos partidos políticos, sobretudo no que cerne à seleção de lideranças e ao recrutamento de candidatos a cargos eletivos. Nesta seção, analisaremos os perfis desses candidatos, denominados de líderes cívicos, recrutados pelos movimentos *Acredito Nacional* e *RenovaBR* no ano de 2018.

Em ambos os casos, observou-se que as seleções realizadas tinham como finalidade somente o preenchimento dos quadros de lideranças cívicas, nomenclatura dada a todos aqueles e aquelas que pretendem competir eleitoralmente e, caso eleitos, estejam dispostos a incorporar os eixos programáticos das agendas desses movimentos em sua ação política.

Cabe destacar que os dados coletados foram extraídos diretamente do *site* das organizações analisadas⁶ e, posteriormente, cruzados com os dados disponíveis na plataforma DivulgaCand, do TSE, para fins de checagem. O universo de lideranças recrutadas pelo movimento *Acredito* no ano de 2018 corresponde a um total de 27 pessoas, com uma taxa de desistência igual a 0. O universo de selecionados pelo movimento *RenovaBR* corresponde a 133 pessoas, em que 117 (87,97%) eram candidatos a um cargo eletivo e 16 (12,03%) desistiram da candidatura após o processo de seleção e/ou durante a formação política.

⁶ ACREDITO. Manifesto acredito: nosso país enfrenta um momento crítico. Disponível em: <https://movimentoacredito.org/quem-somos/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). Relatório processo de seleção 2018. Processo de seleção 2018: transformando a política brasileira. Disponível em: <https://www.raps.org.br/biblioteca/relatorio-do-processo-de-selecao-2018/?b=9837>. Acesso em: 25 ago. 2021.

RENOVABR. Nosso país, nossa política. Relatório anual 2018. Disponível em: <https://media.renovabr.org/uploads/2020/07/Relat%C3%B3rio-2018.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

O primeiro ponto analisado tange à distribuição partidária das lideranças. Conforme a Tabela 1, observamos que as selecionadas por esses movimentos eram, em sua maioria, filiadas a partidos de espectros ideológicos próximos. No movimento *Acredito*, mais da metade dos selecionados (51,9%) eram filiados ao Rede Sustentabilidade, com uma diferença de aproximadamente 30 pontos percentuais para outros partidos. No *RenovaBR*, observamos uma distribuição partidária mais heterogênea. Todavia, dentre aqueles que concorreram ao pleito naquele ano, 16,2% eram filiados ao Rede Sustentabilidade, 12,8% ao PPS, 12,8% ao Novo e 12% ao PSB. Dentre os que desistiram da candidatura, 31,3% eram filiados ao Rede.

Tabela 1 – Distribuição de partidos entre lideranças

Movimento <i>Acredito</i>				
Partidos	Concorreram	Freq. (%)	Não concorreram	Freq. (%)
Rede Sustentabilidade	14	51,90	0	0
PHS	1	3,70	0	0
PPS	2	7,40	0	0
Pros	2	7,40	0	0
PV	1	3,70	0	0
Podemos	1	3,70	0	0
PDT	2	7,40	0	0
PSB	4	14,80	0	0
Outros	0	0	0	0
Total	27		0	

Movimento <i>RenovaBR</i>				
Partidos	Concorreram	Freq. (%)	Não concorreram	Freq. (%)
PSB	14	12	1	6,4
PSL	1	0,9	0	0
Rede Sustentabilidade	19	16,2	5	31,3

Movimento <i>RenovaBR</i>				
Partidos	Concorreram	Freq. (%)	Não concorreram	Freq. (%)
DEM	3	2,6	0	0
Novo	15	12,8	1	6,3
PSDC	1	0,9	0	0
MDB	2	1,7	0	0
PMN	3	2,6	0	0
PHS	3	2,6	0	0
PR	2	0,9	0	0
PSDB	7	6	2	12,5
PP	3	2,6	0	0
PRB	1	0,9	2	12,5
PV	2	1,7	1	6,3
Pros	3	2,6	1	6,3
SD	4	3,4	0	0
PSD	2	1,7	0	0
PSOL	3	2,6	0	0
Podemos	8	6	1	6,3
PDT	7	6	0	0
PPS	15	12,8	2	12,5
PT	1	0,9	0	0
Total	117		16	

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

A relação dos cargos eletivos pleiteados por essas lideranças evidencia uma dispersão considerável. Dentre os candidatos recrutados pelo *Acredito e Renova*⁷, 96,3% e 94% concorreram a cargos no legislativo estadual e nacional, respectivamente. Esses dados reforçam o interesse de ambos os movimentos em recrutar candidatos que almejam ocupar posições elevadas nas estruturas das carreiras políticas.

⁷ Optou-se por analisar apenas o escopo de lideranças que concorreram nas eleições de 2018 (n=117), excluindo da análise os desistentes. A seguinte escolha dar-se-á pela insuficiência de dados referentes a esse grupo na plataforma DivulgaCand do TSE.

Tabela 2 – Distribuição de cargos eletivos pleiteados

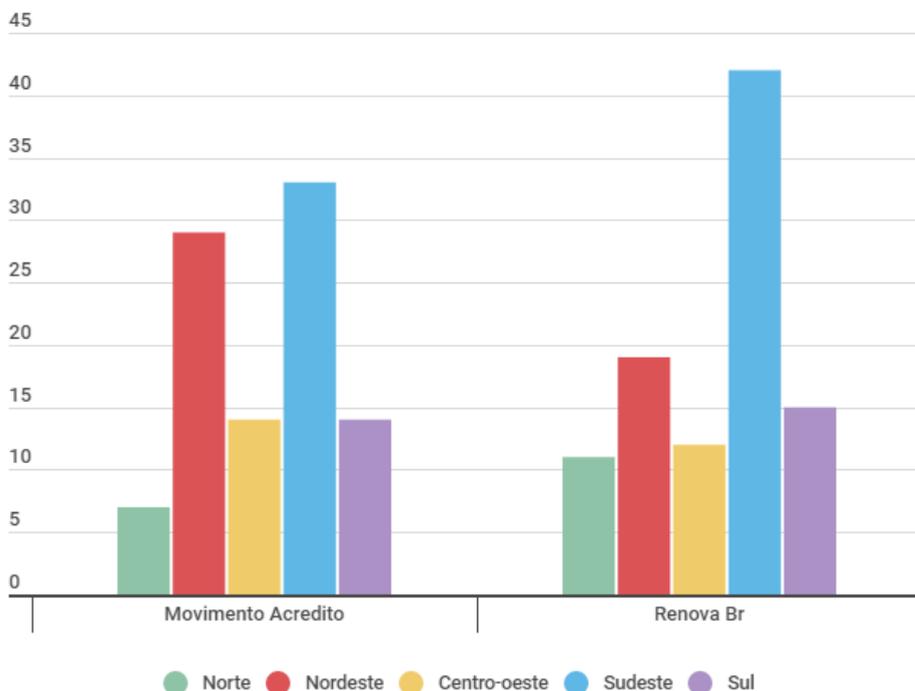
Movimento <i>Acredito</i>				
Cargos eletivos	Geral	Freq. geral (%)	Eleitos(as)	Freq. Eleitos(as) (%)
Deputado(a) estadual	14	51,9	1	25
Deputado(a) federal	12	44,4	2	50
Deputado(a) distrital	0	0	0	0
Senador(a)	1	3,7	1	25
Governador(a)	0	0	0	0
Vice-governador(a)	0	0	0	0
1º Suplente	0	0	0	0
2º Suplente	0	0	0	0
Total	27		4	

Movimento <i>RenovaBR</i>				
Cargos eletivos	Geral	Freq. geral (%)	Eleitos(as)	Freq. eleitos(as) (%)
Deputado(a) estadual	46	39,3	7	41,2
Deputado(a) federal	64	54,7	9	52,9
Deputado(a) distrital	3	2,6	0	0
Senador(a)	3	2,6	1	5,9
Governador(a)	1	0,9	0	0
Vice-governador(a)	0	0	0	0
1º Suplente	0	0	0	0
2º Suplente	0	0	0	0
Total	117		17	

Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

Os dados referentes à distribuição regional das lideranças selecionadas apontam que, em ambas as seleções, a região norte foi sub-representada. A região sudeste foi a mais representada, com 33,3% e 42,1% dos selecionados, respectivamente.

Gráfico 1 – Distribuição regional de lideranças



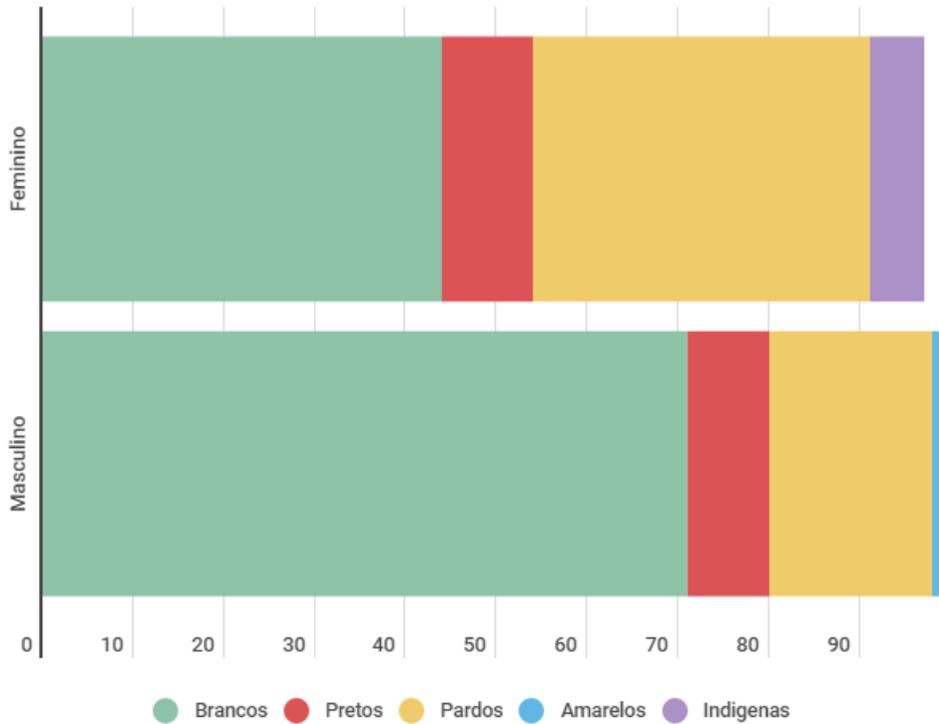
Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

O baixo percentual de minorias étnicas selecionadas por ambos os movimentos também desperta atenção.⁸ Apenas 9,4% dos candidatos do *RenovaBR* se autodeclararam pretos, frente aos 65% declarados brancos. No movimento *Acredito*, o percentual de pretos é ainda menor: (7,4%), frente a 48,1% de candidatos declarados brancos e 44,4%, pardos.

Ao analisarmos a diversidade de gênero das lideranças recrutadas, identificamos que 63% daqueles que integravam o *Acredito* eram do sexo masculino e apenas 37%, feminino. No *RenovaBR*, esse percentual correspondia a 24,8% do sexo feminino e 75,2% do sexo masculino.

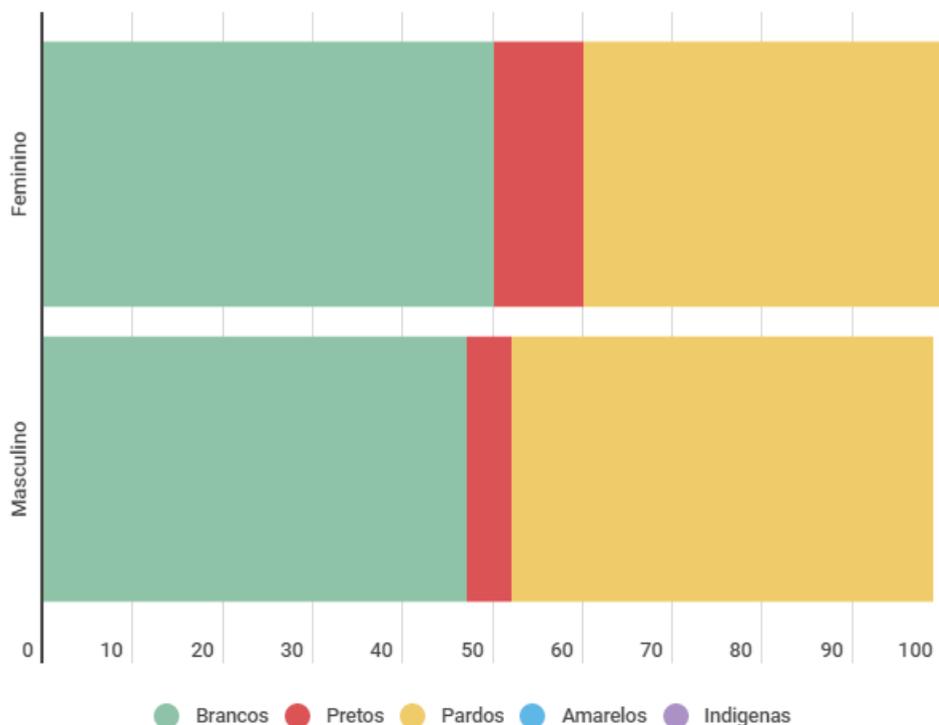
⁸ Do total de lideranças selecionadas pelo *RenovaBR*, optou-se por avaliar somente a diversidade de gênero e racial daqueles que concorreram a um cargo, excluindo os desistentes. A seguinte escolha dar-se-á pela indisponibilidade de dados referentes a esse grupo na plataforma DivulgaCand do TSE. Cabe destacar que os dados coletados são referentes à autodeclaração dos candidatos.

Gráfico 2 – Diversidade de gênero em função da identificação racial no movimento *RenovaBR*



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

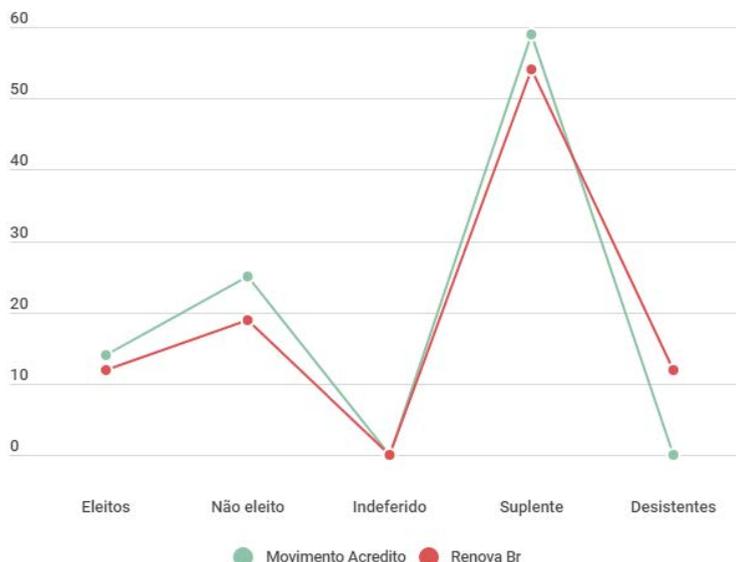
Gráfico 3 – Diversidade de gênero em função da identificação racial no movimento *Acredito*



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

O desempenho eleitoral foi o último critério avaliado. Os dados encontrados revelaram que o percentual de candidatas eleitas do movimento *Acredito* (14%) e do *RenovaBR* (12%) foi baixo em relação ao de não eleitos e suplentes. O maior percentual observado em ambas as organizações foi o de suplentes, 59% e 54%, respectivamente.

Gráfico 4 – Desempenho eleitoral



Fonte: elaboração dos autores a partir de dados das duas organizações analisadas.

A partir dos dados apresentados, em suma, pode-se inferir que, embora as seleções para lideranças realizadas por ambos os movimentos atraíam candidatos de todo o Brasil, o sucesso eleitoral dos candidatos recrutados costuma ser baixo. Associado a esse fator, observamos também que o perfil das lideranças recrutadas no ano de 2018 foi pouco diverso no que diz respeito a gênero, raça e localização geográfica. Ademais, embora ambos sejam caracterizados como movimentos suprapartidários, não foi identificada uma variação significativa de legendas partidárias dentre os selecionados.⁹ Pelo contrário, houve forte concentração no Rede Sustentabilidade.

⁹ Vale destacar que essa pesquisa é uma análise preliminar do perfil dos líderes cívicos selecionados pelos movimentos *Acredito* e *RenovaBR* no ano de 2018. Espera-se que os dados levantados contribuam de algum modo para a formação de futuras agendas de pesquisa.

3. Tomada de decisão nos partidos políticos sobre a seleção de candidatos

A seleção dos candidatos é considerada uma das principais funções dos partidos políticos e um processo privilegiado para se observar como ocorre a tomada de decisão intrapartidária. Estudos sobre o tema apontam esse processo como um elemento chave para estimar o quão democrático os partidos são internamente. Rahat e Hazan (2001) propõem avaliar os métodos de seleção partidária com base no grau de inclusão/exclusão. Para analisarmos a democracia interna, elegemos duas dimensões propostas pelos autores, quais sejam: a inclusividade de quem pode se candidatar e de quem seleciona os candidatos. A primeira dimensão diz respeito à inclusividade dos requisitos para as candidaturas. Os mais inclusivos oportunizam qualquer cidadão, que cumpra os requisitos mínimos, a se lançar candidato, enquanto os mais exclusivos impõem maiores restrições às candidaturas. A segunda dimensão, a inclusividade dos selecionadores, varia segundo um *continuum* de abrangência em que, nos mais inclusivos, as definições dos candidatos são realizadas por todos os eleitores (em primárias abertas), enquanto, nos mais exclusivos, as indicações das candidaturas são realizadas por poucos líderes ou por um líder único – em casos de exclusão extrema. Com base nessas dimensões, lançamos mão da análise das regras formais estabelecidas pela legislação e pelos estatutos partidários para avaliarmos os níveis de inclusão/exclusão dos processos de seleção dos candidatos às disputas proporcionais levados a cabo pelos cinco partidos.

Quem pode se tornar candidato?

A primeira dimensão do processo de seleção dos candidatos é estabelecer *quem* pode se tornar um candidato. Institucionalmente, há dois dispositivos que representam o conjunto de regras que determinam quais eleitores estão aptos às candidaturas: a legislação eleitoral e os estatutos partidários. Em relação à legislação eleitoral, a Lei n. 9.504/1997, nos artigos 7º e 9º, determina que:

Artigo 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta lei.

[...]

Artigo 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de seis meses e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo.

O artigo 7º estabelece que a seleção de candidatos seja realizada pelos partidos de acordo com seus respectivos estatutos, considerando-se que eles estejam alinhados às demais regulamentações da lei. Em seguida, no artigo 9º, duas condições são exigidas para que o candidato possa concorrer às eleições – possuir domicílio eleitoral na circunscrição em que pretende disputar as eleições e estar filiado a um partido seis meses antes do pleito. Pela legislação eleitoral brasileira, a necessidade de filiação partidária faz com que todo cidadão tenha que se tornar membro de partido para que possa concorrer às eleições como candidato. Essa restrição garante aos partidos brasileiros o monopólio da representação política. A legislação também garante que os partidos possam, respeitando as disposições legais, estabelecer suas próprias condições de seleção de candidatos de acordo com suas regras estatutárias, delimitando assim *quais* candidatos podem ser selecionados. Os estatutos, portanto, são importantes para se entender *quem* são os candidatos que os partidos selecionam, *quais* são os critérios utilizados para tanto e qual é o grau de inclusão ou exclusão durante o processo de seleção.

Em relação ao último ponto, conforme Braga (2008), os partidos brasileiros não podem ser considerados partidos totalmente inclusivos a ponto de selecionar quaisquer eleitores como potenciais candidatos, visto que a legislação eleitoral apenas permite o lançamento de candidaturas que são exercidas por filiados (artigo 9º). Assim, o que diferenciaria os partidos seria o grau de restrições, requisitos ou exigências estatutárias durante o processo de seleção de candidatos. Partidos que restringem a seleção de candidatos somente a uma parcela da filiação seriam mais excludentes que partidos que selecionam candidatos considerando toda sua filiação. Estes últimos seriam mais inclusivos, pois não acrescentam, no processo de seleção, novas restrições além das já impostas pela legislação eleitoral. No primeiro caso, em razão das novas exigências, os filiados devem se adequar aos requisitos apresentados, o que não possibilita a todos os membros participarem do processo de seleção. No segundo, a falta de novas exigências permite, por outro lado, a participação de todos os membros. Tendo em vista essa linha de raciocínio, temos:

Tabela 3 – Quem pode ser candidato e qual o grau de inclusão/exclusão

(Maior Inclusão) Artigo 9		(Maior Exclusão)
Todos os eleitores	Todos os filiados	Filiados que cumpriram com requisitos
	Partidos Brasileiros	

Fonte: adaptado de Braga (2008).

Cabe agora situar os partidos analisados – PT, MDB, PSDB, PP e DEM – nas posições de “filiados” ou “filiados que cumpriram com requisitos”. Para tanto, verificamos os estatutos de cada um deles:

Estatuto do PT (2017):

Artigo 140. São pré-requisitos para ser candidato ou candidata do partido:

a) estar filiado ou filiada ao partido, pelo menos, seis meses antes do pleito;

b) estar em dia com a tesouraria do partido;

c) assinar e registrar em Cartório o “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista”, de acordo com modelo aprovado pela instância nacional do partido, até a realização da Convenção Oficial do Partido.

Parágrafo 1º A assinatura do “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista” indicará que o candidato ou candidata está previamente de acordo com as normas e resoluções do Partido em relação tanto à campanha como ao exercício do mandato.

Parágrafo 2º Quando houver comprovado descumprimento de qualquer uma das cláusulas do “Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista”, assegurado o pleno direito de defesa a parte acusada, o candidato ou candidata será passível de punição, que poderá ir da simples advertência até o desligamento do Partido com renúncia obrigatória ao mandato.

Como se pode observar, além da exigência da legislação eleitoral que obriga os candidatos a serem filiados ao partido, o estatuto ainda requisita que os filiados, que pretendem se candidatar, contribuam financeiramente com a organização (item b) e assumam compromissos formalizados com o partido (item c). As normas de seleção do PT fazem com que os candidatos percam parcela de sua autonomia e se tornem mais fiéis e disciplinados à organização e aos seus líderes (“acordo com as normas e resoluções do partido em relação tanto à campanha como ao exercício do mandato”). Caso o candidato

desobedeça às cláusulas do *Compromisso partidário do candidato ou candidata petista*, ele fica sujeito às sanções partidárias (“punição que poderá ir da simples advertência até o desligamento do partido com renúncia obrigatória ao mandato”). Esse conjunto maior de requisitos necessários à candidatura diferencia o PT das exigências estatutárias dos demais partidos.

O Estatuto do MDB (2018), artigo 8º, parágrafo 2º, estabelece que “somente poderá ser candidato a cargo eletivo o filiado que, na data da eleição, contar com no mínimo seis meses de filiação, a contar da data de deferimento da filiação”.

Já o Estatuto do PSDB (2017), artigo 14º, parágrafo 3º, determina que “nenhum cidadão poderá ser escolhido como candidato do partido a qualquer cargo eletivo se não estiver filiado, pelo menos, um ano antes da data fixada para a realização das eleições, majoritárias ou proporcionais”.¹⁰

O Estatuto do PP (2019) estabelece que:

Artigo 5º Na segunda semana dos meses de abril e outubro de cada ano, a Comissão Executiva Municipal deverá remeter, aos juizes eleitorais, para arquivamento, publicação e cumprimento dos prazos de filiação partidária, para efeito de candidatura a cargos eletivos, a relação dos nomes de todos os seus filiados, da qual constará a data de filiação, o número dos títulos eleitorais e das seções em que estão inscritos.

Quanto ao Estatuto do DEM (2018), artigo 9º, “para concorrer a cargo eletivo o eleitor deverá estar filiado ao Democratas no prazo estabelecido na legislação eleitoral vigente”.

Como se pode notar, os quatro últimos partidos não exigem, em seus respectivos estatutos, outros requisitos além dos estabelecidos pela legislação eleitoral, o que os torna mais inclusivos aos filiados, quando os comparamos aos requisitos exigidos pelo PT. Dessa maneira, considerando apenas as regras formais¹¹, podemos dispor os partidos da forma demonstrada abaixo.

¹⁰ Na versão atualizada do TSE, esse trecho se encontra riscado. Em decisão de 18 de dezembro de 2019, o relator do TSE deferiu pedido de substituição do artigo 14, parágrafo 3º, do estatuto do partido. Provavelmente, o pedido de substituição foi motivado pela redução do tempo de filiação necessário para se concorrer às eleições, segundo o artigo 9 da Lei n. 9504/1997, passando de um ano para seis meses. No entanto, no documento disponibilizado no *site* não consta novo inciso ou o mesmo inciso modificado.

¹¹ Como demonstra Bolognesi (2013), há exigências e requisitos informais que podem impactar na escolha dos candidatos. Questões como *boa reputação e prestígio fora da política* tendem a ser diferenciais para a escolha de candidatos à Câmara dos Deputados em partidos como DEM, PMDB e PSDB. Por outro lado, *firmeza ideológica e apoio de movimentos sociais de base* se destacam como requisitos informais benquistos no PT.

Tabela 4 – Quem pode ser candidato e qual o grau de inclusão/exclusão

(Maior Inclusão) Artigo 9		(Maior Exclusão)
Todos os eleitores	Todos os filiados	Filiados que cumpriram com requisitos
	MDb PSDB PP DEM	PT

Fonte: adaptado de Braga (2008).

Como conclusão, observamos que os partidos analisados tendem a ser inclusivos em relação à sua filiação, exceto o PT, que estabelece regras estatutárias mais rígidas e capazes de restringir a seleção de candidatos a uma parcela da filiação. A ausência de partidos que estendem a seleção de candidatos a não membros ocorre menos por uma questão partidária, relacionada às regras estatutárias, mas pelo fato de existirem regras eleitorais externas que proíbem os partidos de selecionarem candidatos dentre os eleitores.

Quem seleciona os candidatos?

No que tange à dimensão de quem seleciona os candidatos, Rahat e Hazan (2001) apontam o *selectorate* como o órgão responsável por selecionar os candidatos. Segundo os autores, sua composição pode variar de acordo com a inclusividade da participação na escolha dos candidatos dentro dos partidos, que pode envolver todo o eleitorado (primárias abertas); os filiados partidários (primárias fechadas); os membros do partido (com atribuições nas instâncias partidárias); ou apenas os líderes partidários.

Dentre os cinco partidos aqui analisados, apenas PT e PSDB estipulam a realização de prévias eleitorais, mas somente para escolha dos candidatos a cargos majoritários¹², diferentemente do MDB, PP e DEM, que não preveem a possibilidade de tal dispositivo. Em relação à escolha dos candidatos às eleições proporcionais, os partidos não apresentam grandes diferenças entre si. Em todos, são as convenções partidárias responsáveis por homologar as candidaturas conforme previsto em lei.¹³

¹² Estatuto do PT (2017), artigo 147; Estatuto do PSDB (2017), artigo 151.

¹³ Lei n. 9.504/1997, artigo 7º.

As convenções municipais são as únicas com um alto grau de inclusividade, abertas à participação dos filiados com domicílio eleitoral no local – exceto o Estatuto do PP, que não prevê a participação dos filiados nas convenções municipais. Em âmbito estadual, participam das convenções os delegados eleitos nas convenções municipais, membros dos diretórios e detentores de mandatos eletivos. Tal composição favorece a atuação de lideranças com cargos eletivos, que possuem espaço cativo nesses eventos. No PP, ainda é permitido o voto cumulativo¹⁴ cujo mesmo convencional pode votar na convenção estadual como delegado municipal, deputado federal e líder da Câmara, tendo direito, assim, a três votos (BRAGA, 2008; GUARNIERI, 2004).

Com relação aos selecionadores dos candidatos, Braga (2008) demonstra que, no PP e PFL/DEM, as decisões sobre o lançamento das candidaturas são tomadas pelos dirigentes partidários, por meio de um sistema de nomeação, consubstanciando processo bastante exclusivo. No caso do PSDB e do PMDB/MDB, a autora evidencia que embora as listas também já cheguem montadas pelos dirigentes à convenção, há participação e envolvimento dos delegados na homologação delas, configurando processo relativamente mais inclusivo.

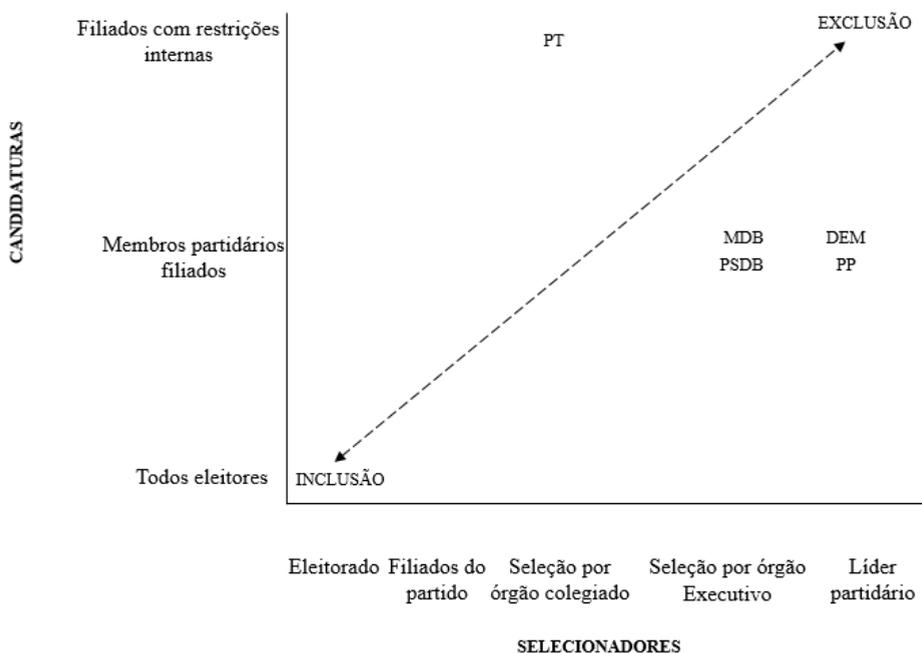
Enquanto o PT adotaria procedimentos mais inclusivos, uma vez que os filiados e membros elegem os delegados para os “encontros” (como são chamadas as convenções petistas) que selecionarão os candidatos do partido. Desde a introdução do novo estatuto petista, em 2001, passou a vigorar o Processo de Eleição Direta (PED), que prevê a eleição dos dirigentes e delegados pelo voto direto dos(das) filiados(as). Assim, o PT possuiria um processo de seleção mais inclusivo, devido à participação dos filiados na escolha dos seletores de candidatos, ficando tal incumbência a cargo de um órgão colegiado do partido.

Ademais, as lideranças partidárias dispõem de outros recursos para manter o controle sobre a formação das listas, como a instauração de comissões provisórias. As comissões provisórias têm sido utilizadas pelos dirigentes partidários para centralizar o controle das legendas, isso porque podem ser nomeadas e destituídas de forma discricionária pelas direções hierarquicamente superiores. Assim, quando vigentes em períodos eleitorais, são responsáveis pela escolha dos candidatos, sem a necessidade da realização de convenções (GUARNIERI, 2015).

¹⁴ Estatuto do PP (2019), artigo 12.

Portanto, de um modo geral, os processos de seleção dos candidatos permanecem pouco inclusivos, cabendo às lideranças sacramentarem a entrada dos candidatos nas listas partidárias, indicando que os partidos têm controle sob a oferta de candidatos à disputa eleitoral, mas, ao mesmo tempo, minoram a democracia intrapartidária. O Gráfico 5 dispõe os partidos segundo níveis de inclusão/exclusão dos critérios para as candidaturas e para os selecionadores.

Gráfico 5 – Distribuição dos partidos conforme critérios de inclusão das candidaturas e dos selecionadores no processo de seleção de candidatos



Fonte: elaboração dos autores a partir de Rahat e Hazan (2001) e Braga (2008).

4. Tomada de decisão dos partidos sobre a distribuição dos recursos de campanha

Para compensar a proibição do financiamento eleitoral por parte de pessoas jurídicas (Lei n. 13.165/2015), em 2017, foi aprovada pelo Congresso Nacional a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

destinado especificamente para custear campanhas eleitorais. Esse recurso foi disponibilizado, pela primeira vez, para as eleições de 2018, com um montante de aproximadamente R\$1,7 bilhão, e se manteve valendo para as eleições de 2020, destinando aproximadamente R\$2 bilhões aos partidos.

As legendas passam a ter acesso ao fundo somente após suas comissões executivas nacionais definirem os critérios de distribuição dos recursos aos seus candidatos¹⁵. Desse modo, à exceção da reserva da cota de 30% de gênero, os critérios para a distribuição do FEFC são uma questão *interna corporis* dos partidos. Com a instituição do fundo, foi dado ainda mais poder aos partidos, atribuindo-lhes plena autonomia para distribuir os recursos aos candidatos, já que a verba é disponibilizada aos diretórios nacionais dos partidos.

Nesse cenário, analisamos as resoluções entregues pelos partidos ao TSE com intuito de verificar quais são os atores envolvidos e como os partidos dividiram o montante. Seguindo as resoluções do TSE¹⁶, em todos os partidos analisados, compete às executivas nacionais fixarem os critérios para a distribuição dos recursos, ou seja, existe uma inequívoca concentração decisória nas cúpulas partidárias, que são responsáveis por gerenciar a distribuição do fundo.

Quanto ao repasse dos recursos para as campanhas, nas eleições de 2018, os partidos utilizaram critérios que foram desde viabilidade eleitoral dos candidatos até votação no Congresso para a destinação dos recursos.

As resoluções apresentadas pelo MDB e PP priorizaram candidaturas à reeleição, estipulando quantia para deputados federais – R\$1,5 milhão para os emedebistas e R\$2 milhões para os pepistas – e senadores – R\$2 milhões para os emedebistas e R\$3 milhões para os pepistas. No caso do PP, os deputados federais que não disputaram as eleições ainda podiam indicar outro candidato a deputado federal para receber a quantia a qual teriam acesso. PT e PSDB não formalizaram uma quantia específica para cada cargo em disputa. No entanto, basta uma olhada rápida nas prestações de contas dos candidatos no *site* do TSE para perceber que esses partidos também privilegiaram políticos já consolidados no rateio intrapartidário. Já o DEM especificou um valor mínimo de R\$500 mil aos candidatos a senador e de R\$2,5 milhões às candidaturas a governador, montantes que poderiam ser incrementados conforme o desempenho dos candidatos ao longo da campanha.

¹⁵ Resolução-TSE n. 23.568/2018, artigo 6º.

¹⁶ Resolução-TSE n. 23.568/2018; Resolução-TSE n. 23.605/2019.

Com relação à obrigatoriedade de aplicação de 30% para as candidaturas femininas, PP e DEM encontraram uma maneira inusitada de realizar o repasse. Deixaram a cargo dos candidatos homens a decisão de indicar quais candidatas seriam beneficiadas. Na resolução enviada ao TSE, o DEM estipulou que os candidatos a governadores e a senadores deveriam indicar as candidatas que receberiam os recursos:

Artigo 2º Ao candidato ao cargo de governador de estado ou do Distrito Federal será assegurado, no mínimo, R\$2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), sendo que 30% (trinta por cento) desse montante serão destinados, pela Comissão Executiva Nacional de Refundação, às candidaturas femininas por ele indicadas (DEM, Resolução n. 496/2018).

Isso também se aplica aos candidatos do partido ao Senado.

De modo semelhante ao DEM, a Direção Nacional do PP definiu que os deputados homens indicariam nominalmente as candidatas mulheres para receberem parte da verba a que teriam direito. No caso do PP, outro critério que chama atenção é um bônus acrescido ao valor atribuído a cada candidato para aqueles que votaram conforme a orientação do partido na Câmara. Por outro lado, aqueles que votaram em discordância tiveram um desconto no valor a que teriam direito.¹⁷

Nas eleições municipais de 2020, embora em menor medida, a concentração das decisões se manteve na cúpula nacional dos partidos. Cumprindo com a legislação eleitoral, novamente os partidos tiveram que encaminhar

¹⁷ Artigo 2º Aos deputados federais ou aos que tenham exercido o mandato por mais de 30 (trinta) meses, de qualquer gênero, e que sejam candidatos à reeleição, serão destinados a cada um R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais).

Parágrafo 1º Em homenagem ao instituto da *fidelidade partidária*, sobre o valor discriminado no *caput*, será *acrescido* o equivalente a 2,5%, para cada voto conforme a determinação do partido, nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o Partido *fechou questão*, quais sejam: DCR n. 1/2015; PEC n. 241/2016; PL n. 6.789/2017; SIP n. 1/2017; SIP n. 2/2017; e PL n. 8.703/2017.

Parágrafo 2º Em homenagem ao instituto da fidelidade partidária, sobre o valor discriminado no *caput*, será *descontado* o equivalente aos seguintes percentuais, para cada voto contrário à determinação do partido, nas votações ocorridas no Plenário da Câmara dos Deputados, nos temas que o partido *fechou questão*, quais sejam:

1 - 15% (quinze por cento): DCR n. 1/2015;

2 - 5% (cinco por cento): PEC n. 241/2016;

3 - 5% (cinco por cento): PL n. 6.789/2017;

4 - 10% (dez por cento): SIP n. 1/2017;

5 - 10% (dez por cento): SIP n. 2/2017;

6 - 50% (cinquenta por cento): PL n. 8.703/2017 (PP, Resolução-CEN n. 001/2018).

os critérios para a divisão do FEFC ao TSE e, mais uma vez, ficou a cargo das direções nacionais a liberação do dinheiro.

Além disso, os parlamentares do PSDB, MDB e DEM, no Congresso Nacional, puderam decidir sobre a aplicação de uma parcela dos recursos do fundo e, no caso dos do MDB, a competência de gerenciar parte da verba recebida pelos diretórios estaduais direcionando recursos para as candidaturas de prefeito, vices e vereadores.

Contudo, dentre os partidos analisados, o PP registrou extrema concentração decisória na executiva nacional. É isso que dispõe a resolução *in verbis*:

Artigo 3º Os recursos serão distribuídos por livre deliberação da Comissão Executiva Nacional, diante das peculiaridades e objetivos da organização do partido nos estados e municípios, mediante critérios políticos, pesquisas eleitorais e potencial eleitoral de candidatos, candidatas ou coligações, conforme o interesse e conveniência partidários (PP, Resolução 04/2020).

O PT (partido que recebeu a maior quantia do Fundo Eleitoral, R\$201 milhões) foi o único partido, entre os analisados, a instituir comitês gestores nacional e estaduais, formados por integrantes definidos pelas respectivas executivas, por parlamentares e secretarias de mulheres. Coube aos comitês gestores definirem os valores repassados às campanhas municipais. O comitê gestor nacional ficou incumbido de gerenciar os recursos destinados às capitais e cidades com segundo turno, enquanto para os demais municípios, a definição da aplicação dos recursos foi dos comitês gestores estaduais, que deveriam ouvir a direção nacional nos municípios com mais de 200 mil eleitores.

Contudo, mesmo garantindo a participação das secretarias de mulheres – nacional e estaduais – e dos líderes das bancadas nas Assembleias Legislativas – estaduais –, de integrantes da executiva nacional e líderes do partido no Congresso Nacional, também houve participação cativa na escolha das candidaturas que receberam os recursos.

Mediante tais fatos, pudemos apurar que um dos efeitos trazidos pelo Fundo Eleitoral foi o acúmulo de poder nas cúpulas dirigentes dos partidos, constituídas basicamente por dois centros decisórios: as executivas nacionais e os parlamentares nacionais, que preferem investir em políticos já consagrados em detrimento da distribuição mais igualitária entre os candidatos.

5. A composição dos órgãos partidários municipais como uma *proxy* da centralização/descentralização do poder dentro dos partidos

Para um partido político participar do processo eleitoral lançando candidatos, é necessário possuir órgão de direção constituído na circunscrição do pleito. Já quanto ao tipo de estruturação partidária pelos municípios, os partidos podem organizar diretórios ou comissões provisórias. A diferença entre os dois é que os diretórios são órgãos eleitos pelas convenções, com um mandato pré-determinado e cuja intervenção e/ou dissolução deve obedecer às regras estatutárias, enquanto as comissões provisórias são nomeadas pelas instâncias superiores, que podem destituí-las discricionariamente. Devido a isso, o mecanismo de comissões provisórias garante às instâncias superiores o controle dos ramos locais dos partidos para decidir, por exemplo, sobre a seleção dos candidatos e coligações eleitorais. Logo, esse dado reflete a centralização de poder nas decisões intrapartidárias, conforme explica Guarnieri:

Assim a proporção de comissões provisórias em um partido pode ser utilizada como *proxy* do grau de centralização do poder no interior do partido, quanto mais comissões provisórias tem um partido, maior o controle que as lideranças possuem sobre as decisões partidárias (GUARNIERI, 2011, página 254).

Lançando mão da análise dos órgãos partidários municipais, objetivamos mapear as estruturas organizativas desses partidos no território nacional de acordo com o formato dos seus órgãos municipais – se definitivo ou provisório. A quantidade e o tipo de órgãos locais são indicativos do processo de nacionalização e de gestão descentralizada das organizações. Para tanto, utilizamos dados sobre os órgãos partidários vigentes no ano de 2020, obtidos por meio do Sistema de Gerenciamento de Informações Partidárias (SGIP) do TSE.

No entanto, antes de passarmos à análise das organizações partidárias nos municípios brasileiros, é preciso esclarecer como o dado foi gerado. As informações divulgadas no *site* do TSE sobre os órgãos partidários compreendem: município, tipo de órgão (diretório, comissão provisória, comissão interventora), tempo de vigência e situação da vigência (vigente ou não vigente). Acontece que, em alguns casos, os partidos registraram mais de um órgão vigente no decorrer do mesmo ano em um mesmo município. Para nossos fins, selecionamos apenas um único órgão – aquele com maior vigência durante o ano – para cada município. Desse modo, podemos precisar melhor como cada partido se estrutura sem correremos o risco de tabular mais órgãos

do que municípios de determinado estado. Posto isso, passamos à análise da estrutura dos partidos nos municípios brasileiros. Na Tabela 5, vemos a composição dos órgãos partidários municipais dos partidos analisados.

Tabela 5 – Órgãos partidários municipais vigentes em 2020

	PT	MDB	PSDB	PP	DEM
Municípios	4.210	4.680	4.032	4.134	3.919
Diretórios	3.498	2.643	2.023	1.063	704
Com. Prov.	712	2.037	2.009	3.071	3.215
Municípios (%)	75,58	84,02	72,39	74,22	70,36
Diretórios (%)	83,09	56,47	50,17	25,71	17,96
Com. Prov. (%)	16,91	43,53	49,83	74,29	82,04
Diretórios/total mun. (%)	62,80	47,45	36,32	19,08	12,64
Com. Prov./total mun. (%)	12,78	36,57	36,07	55,13	57,72

Fonte: elaboração dos autores com dados do SGIP-TSE.

Os indicadores selecionados foram:

- municípios (%) – indica a proporção de municípios em que os partidos possuem órgãos partidários em relação ao total de municípios. É utilizado para medir o grau de penetração e capilaridade dos partidos nos municípios brasileiros;
- diretórios/total mun. (%) – indica a proporção de municípios em que os partidos possuem diretórios em relação ao total de municípios. É utilizado para medir o grau de penetração e capilaridade dos diretórios dos partidos nos municípios brasileiros;
- com. prov./total mun. (%) – indica a proporção de municípios em que os partidos possuem comissões provisórias em relação ao total de municípios. É utilizado para medir o grau de penetração e capilaridade das comissões provisórias dos partidos nos municípios brasileiros;
- diretórios (%) – indica a proporção de diretórios que compõem a estrutura organizacional interna do partido;

- com. prov. (%) – indica a proporção de comissões provisórias que compõem a estrutura organizacional interna do partido.

Os dados mostram diferenças organizacionais relevantes entre os partidos analisados, e, destes, o PT é o mais organizado, com mais de 80% da sua estrutura conformada por órgãos permanentes, além de ser o único partido com diretórios constituídos em mais de 50% dos municípios brasileiros.

Em relação à estrutura interna, MDB e PSDB apresentam dados razoavelmente próximos de modo que podemos agrupá-los. No que se refere à porcentagem de Diretórios, o MDB possui cerca de 56%, enquanto o PSDB é constituído por cerca de 50%. Nesse sentido, a diferença de diretórios entre ambos é de somente 6%, o que indica que os dois partidos possuem grau de organização intermediária, abaixo daqueles apresentados pelo PT e acima dos do PP e do DEM. No entanto, se considerarmos a distribuição de diretórios pelos municípios brasileiros – MDB com cerca de 47% e PSDB com cerca de 36% –, observa-se o aumento da diferença de diretórios entre ambos para cerca de 11%. Além disso, ambos os partidos possuem cifras praticamente equivalentes de comissões provisórias distribuídas pelos municípios – cerca de 36%. Isso reflete a maior ênfase dada pelo MDB em se organizar ao longo do território em torno de órgãos permanentes, enquanto o PSDB adota organização híbrida que atribui pesos iguais aos órgãos permanentes e provisórios. Ainda sobre a presença dos partidos nos municípios, vale a pena notar a maior capilaridade territorial do MDB, único partido que apresenta órgãos partidários em mais de 80% dos municípios.

No caso da estrutura interna do PP e do DEM, há também razoável proximidade entre os dados que nos permitem agrupá-los. É notável a inversão do tipo de órgão partidário que constitui a maior parcela da estrutura de ambos os partidos – enquanto nos três últimos casos há predominância dos diretórios, aqui, observa-se a predominância das comissões provisórias. No que se refere à porcentagem de diretórios, o PP possui cerca de 26%, enquanto o DEM é constituído por cerca de 18%. A diferença da quantidade de diretórios entre os dois partidos é de cerca de 8%, diferença que, apesar de tornar o PP um partido mais bem organizado, o coloca junto ao DEM nas posições de partidos com menor grau de organização. Quando considerada a distribuição de diretórios pelos municípios brasileiros, há queda das porcentagens de ambos os partidos – PP, com cerca de 19%, e DEM, com cerca de 13% – diminuindo a diferença de diretórios para 6%. Além disso, ambos os partidos possuem cifras próximas de comissões provisórias nos municípios – PP, com cerca de 55%, e

DEM, com cerca de 58%. Ao enfatizar órgãos provisórios e estreitar a diferença de diretórios, podemos afirmar que os dois partidos se organizam de forma relativamente semelhante ao longo do território brasileiro.

Resumidamente, considerando a análise dos dados, podemos ranquear e classificar os partidos da seguinte forma:

1. PT – alta organização da estrutura interna do partido; diretórios são os órgãos partidários majoritários nos municípios;

2. MDB – média organização da estrutura interna do partido; diretórios são os órgãos partidários majoritários nos municípios;

3. PSDB – média organização da estrutura interna do partido; diretórios e comissões provisórias compartilham o mesmo peso nos órgãos partidários nos municípios;

4. PP – baixa organização da estrutura interna do partido; comissões provisórias são os órgãos partidários majoritários nos municípios;

5. DEM – baixa organização da estrutura interna do partido; comissões provisórias são os órgãos partidários majoritários nos municípios.

Retomando Guarnieri (2011), como as proporções dos órgãos partidários nos municípios – diretórios e comissões provisórias – são *proxy* do grau de centralização e descentralização das decisões eleitorais (seleção de candidatos e coligações) tomadas pelas lideranças partidárias, podemos alocar os partidos entre dois polos:

Descentralização – PT, MDB, PSDB, PP, DEM – Centralização

Próximo ao polo de descentralização, temos o PT como partido mais descentralizado, em que as decisões das lideranças partidárias de instâncias superiores podem ser barradas pelos representantes dos diretórios. Com um número de diretórios municipais menor, mas ainda majoritário, o PT é seguido pelo MDB na descentralização do poder. O grau de controle das lideranças de instâncias superiores, apesar de não ser intenso, sofre menor resistência frente à menor quantidade de diretórios nos municípios. Numa situação intermediária entre descentralização e centralização, encontra-se o PSDB. Com proporções semelhantes de diretórios e comissões provisórias, há um equilíbrio de forças entre as lideranças de órgãos superiores e os mandatários nos diretórios municipais. Por fim, próximo ao polo da centralização, encontram-se o PP e, de forma mais marcante, o DEM. Os dois partidos mais centralizados apresentam baixas proporções de

diretórios, o que possibilita com que suas lideranças em instâncias superiores tomem decisões sem grandes resistências, visto que os órgãos municipais são, em sua maioria, comissões provisórias que podem ser discricionariamente dissolvidas caso essas decisões não sejam consideradas.

Considerações finais

Neste capítulo, primeiro, buscou-se indicar alguns marcadores teóricos para pensar esse ordenamento da perspectiva dos partidos como organizações. Depois, voltou-se para apontar dilemas e problemas que as organizações partidárias ainda vivenciam. Em seguida, discutiu-se o tema da democratização dos partidos no que diz respeito ao processo de seleção de candidatos, à tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos de campanha e quanto ao tipo de estrutura partidária predominante no território nacional. Também foram indicadas lacunas, efeitos e consequências decorrentes da atual legislação partidária e das novas formas paralelas de representação política. Sugeriu-se, ainda, possíveis dispositivos para minorar problemas não previstos pela elite política.

Dois comentários adicionais ainda se fazem necessários quando o tema é partido político. O primeiro é que, no contexto atual, incluindo o brasileiro, embora diferentes públicos continuem comprometidos com a democracia como um conceito, eles estão cada vez mais cautelosos com os partidos políticos que parecem ainda centrais para a operação das democracias eleitorais. Essa cautela se manifesta tanto como uma rejeição eleitoral dos partidos tradicionais quanto como uma aversão crescente à premissa da política mediada por partidos. Diante desse cenário, é cada vez mais necessário debater essas questões visando contribuir para termos, de fato, uma democracia partidária representativa da diversidade social.

O segundo comentário é que há grande variação na realização das atribuições elencadas nessa avaliação pelas diversas organizações partidárias tendo em vista idade, composição, programas partidários, quantidade de quadros eleitos, entre outros aspectos. É importante salientar que essas organizações precisam ser pensadas em um contexto marcado pelos efeitos de redes sociais e essas novas formas também afetarão esses partidos. Essa extensa variação gera uma pergunta fundamental: até que ponto importa a organização do partido? Em outras palavras, quanto às escolhas internas dos partidos afetam a qualidade da vida democrática ou moldam os resultados políticos? Se as diferenças organizacionais dos partidos afetarem

seu desempenho político, essas diferenças poderão se manifestar de várias maneiras. Por exemplo, diferentes abordagens organizacionais podem melhorar alguns partidos na mobilização de seus partidários no momento das eleições ou no recrutamento de líderes vencedores. Determinados tipos de estrutura organizacional podem levar os partidos a favorecer políticas que estão mais ou menos em contato com seu potencial eleitorado. Certas combinações de recursos podem incentivar os partidos a aumentar ou melhorar as disparidades da sociedade.

Responder a essas perguntas sobre o impacto das organizações internas dos partidos pode ajudar a explicar porque partidos estabelecidos foram mais capazes de competir com a mobilização de novos atores políticos e ajudar a identificar quais dos novos partidos políticos terão maior probabilidade de ter sucesso eleitoral a longo prazo. Entender o impacto de abordagens organizacionais específicas também pode fornecer inspiração para os partidos que buscam novas propostas destinadas a fortalecer sua própria legitimidade e seu alcance.

Referências

ACREDITO. **Manifesto acredito**: nosso país enfrenta um momento crítico. Disponível em: <https://movimentoacredito.org/quem-somos/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BOLOGNESI, B. **Caminhos para o poder**: a seleção de candidatos a Deputado Federal nas eleições de 2010. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos (SP), 2013.

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

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015.** Altera as Leis n.s 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.488, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis n.s 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei n. 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Divulgação de candidaturas e contas eleitorais. **Eleição geral federal 2018.** Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral, 2018. Disponível em: <https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n. 23.605, de 17 de dezembro de 2019.** Estabelece diretrizes gerais para a gestão e distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília: TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-605-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em: 25 ago. 2021.

GUARNIERI, F. **Partidos, seleção de candidatos e comportamento político.** 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2004.

GUARNIERI, F. A força dos partidos “fracos”. **DADOS:** revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011.

GUARNIERI, F. Democracia intrapartidária e reforma política. **Rev. Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 3, n. 5, p. 83-106, 2015.

DEMOCRATAS – DEM (Brasil). **Estatuto do DEM**.

MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – MDB (Brasil). **Estatuto do MDB**.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido**: organização e poder nos partidos políticos. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA – PSDB (Brasil). 2017. **Estatuto do PSDB**

PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT (Brasil). **Alterações ao Estatuto do PT aprovadas de acordo com as normas estatutárias e legais registradas na Ata da reunião do 6. Congresso Nacional do PT de 1, 2 e 3 de junho de 2017**.

PROGRESSISTAS – PP (Brasil). **Estatuto do PP**. 2019.

RAHAT, G.; HAZAN, R. Candidate selection methods an analytical framework. **Party Politics**, [Thousand Oaks, CA], v. 7. n. 3, p. 297-322, 2001.

REDE DE AÇÃO POLÍTICA PELA SUSTENTABILIDADE (RAPS). Relatório processo de seleção 2018. **Processo de seleção 2018**: transformando a política brasileira. Disponível em: <https://www.raps.org.br/biblioteca/relatorio-do-processo-de-selecao-2018/?b=9837>. Acesso em: 25 ago. 2021.

RENOVABR. Nosso país, nossa política. **Relatório anual 2018**. Disponível em: <https://media.renovabr.org/uploads/2020/07/Relat%C3%B3rio-2018.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2021.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 1982.

VON DEM BERGE, Benjamin; POGUNTKE, Thomas. Varieties of intra-party democracy: conceptualization and index construction. *In*: SCARROW, Susan E.; WEBB, Paul D.; POGUNTKE, Thomas. **Organizing political parties representation, participation, and power**. Editores Oxford University, 2017.