

Democracia Intrapartidária e reforma política.

Fernando Guarnieri¹

Resumo

Os partidos políticos, embora sejam instituições indispensáveis para o funcionamento da democracia tal como a conhecemos, são considerado pouco confiáveis pelos cidadãos brasileiros. Para responder esta questão, proponho mudar o foco de investigação: do sistema partidária para os partidos individualmente e, mais especificamente, para a organização partidária. Argumento que a pouca confiança que os cidadãos depositam nos partidos pode estar associada ao baixo nível de democracia e transparência interna dos partidos.

Apresentação

Apesar da afirmação de Elmer Schattschneider de que a democracia seria impensável a não ser em termos de partidos políticos, a relação entre partidos e democracia nunca foi tão óbvia assim. Em Rousseau, a democracia deveria ser exercida diretamente pelo cidadão e não em seu nome. Os partidos ou facções eram vistos de forma muito negativa desde o século XVIII. Eles trariam um conflito que não deveria existir numa democracia ideal. Os partidos seriam instrumentos de divisão que só serviam às ambições pessoais dos políticos. As instituições representativas se desenvolvem, em boa parte, para controlar as facções. Os *checks and balances* americanos e a proibição de partidos logo após a revolução francesa são exemplos disso. Os primeiros partidos de fato (com exceção dos EUA) só aparecerão na primeira década do século XIX.

No Brasil não foi diferente. Maria do Carmo Campello de Souza identifica em seu estudo sobre o Estado e os partidos no Brasil entre 1930 e 1964 (Souza, 1976) uma “doutrina antipartido” hegemônica na década de 30 e que irá continuar

1 Professor de Ciência Política (IESP-UERJ)

a produzir efeitos “fornecendo o quadro de referência dentro do qual intelectuais, jornalistas e mesmo políticos avaliavam o fenômeno partidário” (Souza 1976, p. 83).

Hoje, a desconfiança com relação aos partidos se faz sentir no diagnóstico que aponta para o sistema partidário como o responsável por alguma das maiores mazelas nacionais. A corrupção, a ineficiência administrativa, a dificuldade de se implementar reformas necessárias para o crescimento econômico, entre outras, teriam como uma das suas principais causas do grande número de partidos.

As principais medidas propostas nos projetos de reforma política das últimas décadas têm como alvo o sistema partidário. A adoção de cláusula de barreira ou desempenho, o fim das coligações, mudanças no sistema eleitoral, são algumas das propostas que têm como objetivo a redução do número de partidos.

A ideia por trás destas propostas é a de que a elevada fragmentação partidária dificultaria a “governabilidade”, isto é, o presidente teria dificuldade de governar por ter de negociar suas políticas com muitos atores no Legislativo, tendo que formar amplas coalizões. Esse arranjo institucional foi denominado por Abranches (1995) de “presidencialismo de coalizão”, mas o diagnóstico não é novo. Trinta anos antes de Abranches, em 1965, Afonso Arinos escrevia:

“[...] a representação proporcional era destinada a enfraquecer politicamente o Presidente; a verdade, porém, é que, na prática, mais que ao Presidente ela veio enfraquecer politicamente o Congresso. A atomização das maiorias, principalmente na Câmara, retira a qualquer partido a possibilidade de controlar a situação, seja nas comissões, seja em plenário. Os pequenos partidos podem adquirir uma importância desmesurada, muito maior que seu peso numérico, sempre que o resultado das votações for apertado. Maiorias flutuantes e precárias, integradas por grupos que se aproximam sem se juntar, impõem uma constante necessidade de transações, às vezes no pior sentido, isto é, no sentido de barganha, de troca de vantagens, até de chantagens e de corrupções” (Souza, 1976, g. 119).

Embora disseminado, o diagnóstico dos efeitos deletérios do sistema partidário brasileiro vem sendo questionado por pesquisas feitas nas últimas duas décadas. Figueiredo e Limongi (1995 e 1999) mostraram que os níveis de disciplina no Congresso não eram baixos e que os partidos desempenhavam importante função nessa arena. Leôncio Martins Rodrigues (2002) fez um balanço dessas contribuições e sugeriu que, além de serem mais disciplinados do que se imaginava, os partidos se distinguiriam ideologicamente; as migrações estariam diminuindo

de frequência e não seriam tão deletérias (Melo, 1999 e 2000; Nicolau, 1996 e Schmitt, 1999); e a volatilidade eleitoral deveria ser relativizada (Peres, 1999).

Apesar desses esforços, o debate em torno da reforma política está sendo retomada em um momento de erosão da confiança nas instituições políticas. A figura abaixo mostra a evolução do Índice de Confiança Social, nos últimos cinco anos:

	2009	2010	2011	2012	2013
Família	90	91	90	91	90
Amigos	67	69	68	70	67
Brasileiros de um modo geral	59	60	60	59	56
Vizinhos	59	59	59	61	57
Corpo de Bombeiros	88	85	86	83	77
Igrejas	76	73	72	71	66
Forças armadas	71	69	72	71	64
Meios de comunicação	71	67	65	62	56
Empresas	61	60	59	57	51
Organizações Cívicas	61	61	59	57	49
Polícia	52	52	55	54	48
Bancos	61	58	57	56	48
Escolas públicas	62	60	55	55	47
Poder judiciário/Justiça	52	53	49	53	46
Presidente da República	66	69	60	63	42
Governo Federal	53	59	53	53	41
Eleições/Sistema eleitoral	49	56	52	47	41
Governo do seu município	53	50	47	45	41
Sindicatos	46	44	44	44	37
Sistema Público de saúde	49	47	41	42	32
Congresso nacional	35	38	35	36	29
Partidos Políticos	31	33	28	29	25
GERAL	60	60	58	57	50

Fonte: IBOPE-Inteligência.. Disponível em http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/ics_brasil.pdf

Podemos ver que os partidos políticos têm a menor credibilidade entre 18 instituições em todos os anos. Em média, apenas 30% dos entrevistados entre 2005 e 2013 confiavam nos partidos políticos sendo que no último ano, 2013, só um em cada quatro pessoas se manifestaram favoravelmente a eles.

Se, como apontam as pesquisas e como mostram os diversos avanços que ocorreram nos últimos 30 anos desde o retorno à democracia, as instituições funcionam, por que há tanta desconfiança com relação aos partidos?

Para responder a esta questão, proponho mudar o foco de investigação: do sistema partidária para os partidos individualmente e, mais especificamente, para a organização partidária.

Podemos obter algumas pistas olhando para a Europa, onde o mal-estar com relação aos partidos não é menor do que no Brasil. Lá, a questão da legitimidade e da credibilidade dos partidos foi relacionada à questão da democracia intrapartidária e mereceu destaque nas considerações que a “Comissão Veneza” fez para o parlamento do Conselho Europeu sobre as “boas práticas no campo dos partidos políticos”. Conforme o texto elaborado pela Comissão:

Its explicit aim, ..., is to reinforce political parties' internal democracy and increase their credibility in the eyes of citizens, thus contributing to the legitimacy of the democratic process and institutions as a whole and fostering participation in political life, as well as to promote democratic principles such as equality, dialogue, co-operation, transparency and the fight against corruption. (Guidelines of Best Practice for Political Parties - Venice Commission, grifo meu)

A Comissão pede para que se passe a olhar para as regras no interior dos partidos. A hipótese é a de que a falta de democracia intrapartidária afastaria as pessoas dos partidos e levaria à baixa participação do cidadão na vida política com a consequente avaliação negativa dessas instituições.

Neste artigo parto da mesma perspectiva e tomo como foco da investigação a democracia intrapartidária. Esse primeiro esforço tem um caráter mais descritivo. Na seção seguinte proponho uma definição de democracia intrapartidária. Nas outras seções, verifico, analisando os estatutos dos principais partidos brasileiros, o quão democráticos são nossos partidos.

1. Democracia intrapartidária

A lógica que liga a democracia intrapartidária à questão da credibilidade dos partidos é a de que sua falta afasta os cidadãos, impedindo que sua participação política vá além do momento eleitoral. Uma maior democracia intrapartidária sanearia este mal aumentando a participação e melhorando a qualidade da democracia como um todo.

Por outro lado, de um ponto de vista mais instrumental, a questão da democracia intrapartidária não pode estar descolada da questão da estratégia eleitoral. Partidos políticos, afinal, são organizações que têm como fim a conquista do poder. As regras partidárias devem, também, refletir este objetivo.

Conforme Cross e Katz (2013):

In other words, if democracy, whether intra-party or systemic, is an end in itself, there is no consensus on exactly what that means or how it would be either institutionalized or measured. And if, on the other hand, 'Democracy is a political method, that is to say, a certain type of institutional arrangement for arriving at . . . decisions and hence incapable of being an end in itself, irrespective of what decisions it will produce under given historical conditions' Schumpeter 1962 [1942]: 242), then there may be limits to how much IPD is actually a good thing.

Independente de seu caráter mais ou menos instrumental, a primeira tarefa para que possamos analisar a democracia intrapartidária é defini-la. Partirei de uma definição minimalista: um partido pode ser considerado democrático quando seus membros participam na seleção de seus líderes, na seleção de candidatos e na definição de seus programas (Cross e Katz, 2013:2). Portanto, a democracia intrapartidária está relacionada ao grau de controle que as lideranças partidárias exercem sobre os processos de decisão estratégica: quem comandará a sigla, quem disputará eleições e como o partido se posicionará nas campanhas, no governo ou na oposição.

Neste trabalho retomarei pesquisas anteriores onde investiguei o grau de centralização dos partidos tanto na seleção de candidatos (Guarnieri, 2004) quanto na seleção de dirigentes (Guarnieri, 2011).

Começarei pela seleção de candidatos. Seguirei o enfoque proposto por Rahat e Hazan (2001) e adaptado para o caso brasileiro por Guarnieri (2004) e Braga (2008). Segundo esses autores, o controle sobre a seleção de candidatos e dirigentes pode ser avaliado em quatro dimensões: dos candidatos, dos sele-

cionadores, do grau de centralização e do método de votação empregado. Para localizarmos os partidos em cada uma dessas dimensões é preciso responder as seguintes questões:

1. Quem pode ser selecionado? Existem restrições para a inscrição de candidatos nos partidos? Se existem, quão restritivas são essas limitações? Quanto elas afetam a quantidade e a natureza dos possíveis candidatos?
2. Quem seleciona os candidatos? Existem restrições para a participação no processo de seleção nos partidos? Se existem, qual o impacto destas restrições na quantidade e natureza dos selecionadores?
3. Em qual nível os candidatos são selecionados: nacional, regional ou local? Existem posições destinadas a representantes de grupos ou setores sociais?
4. Como é feita a escolha dos candidatos? Ela é feita por meio de votação ou apenas por indicação?

A seguir, utilizaremos essas questões para formar dimensões onde poderemos localizar alguns dos principais partidos brasileiros (PT, PMDB, PSDB e PP) quanto ao grau de centralização das decisões estratégicas internas.

a. Dimensão dos Candidatos

A dimensão dos candidatos vai da extrema inclusão, onde qualquer eleitor pode se colocar como candidato a eleições ou a cargos diretivos, até o extremo de exclusividade, onde o pré-candidato, além das especificações da lei eleitoral, deve atender a outros pré-requisitos definidos pelo próprio partido².

No caso do Brasil, a legislação eleitoral define como condição mínima para a candidatura estar filiado há pelo menos um ano ao partido pelo qual pretende concorrer. Outras normas são estabelecidas nos estatutos dos partidos (cf. Lei 9504/97, arts. 7o e 9o). Os estatutos da maior parte dos partidos analisados (PSDB, PMDB, PP) apenas seguem a legislação exigindo o mínimo de um ano de filiação. Já no PT encontramos restrições partidárias bem maiores. Conforme seu estatuto:

2 Rahat e Hazan dão como exemplo desse caso extremo o Partido Socialista da Bélgica, onde o pré-candidato, além de membro do partido por no mínimo 5 anos tem que: (a) ter comprado uma quantia mínima de produtos da cooperativa do partido; (b) ter sido um assinante regular do jornal do partido; (c) ter enviado seus filhos para escolas do Estado e não para escolas religiosas e (d) ter a mulher e os filhos inscritos nas associações de mulheres e da juventude do partido (RAHAT e HAZAN, 2001, p. 301).

Art. 140: São pré-requisitos para ser candidato do Partido:

- a. estar filiado ou filiada ao Partido, pelo menos, um ano 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”³, de acordo com modelo aprovado pela instância nacional do Partido, até a realização da Convenção Oficial do Partido.

§ 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, tanto em relação à campanha quanto ao exercício do mandato.

§ 2º: Quando houver comprovado descumprimento de qualquer uma das cláusulas do «Compromisso Partidário do Candidato ou Candidata Petista», assegurado o pleno direito de defesa à 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.

Além destas exigências, o artigo 141 do Estatuto veda a recondução de parlamentares que já tenham exercido três mandatos consecutivos, enquanto o artigo 142 exige que a pré-candidatura seja apoiada por uma proporção significativa de dirigentes, órgãos ou militantes. Em nível municipal, por exemplo, um candidato a vereador precisa contar com apoio de três membros do diretório municipal ou de um núcleo partidário ou de um diretório zonal ou, finalmente, com o apoio de 2,5% do total de *filiados* que participaram do último encontro realizado no município. As exigências aumentam com a importância do cargo e com o nível da disputa. Nesse caso, é mais fácil o pré-candidato entrar pela cúpula do que pela base.

A exigência de filiação para se cogitar uma candidatura faz com que ela se torne um forte filtro no processo de seleção. Portanto, devemos voltar nossas atenções para as regras do processo de filiação, pois se esse processo for controlado pelas lideranças partidárias aumentam as possibilidades de se restringir a entrada de postulantes e a exclusividade do processo de seleção.

³ O “Compromisso Partidário do Candidato Petista” é um documento elaborado pelo Diretório Nacional do Partido que estabelece normas para o comportamento do candidato na campanha e depois de eleito. Ele mostra a força da direção do partido. Entre outras coisas, estipula: todo candidato deve contribuir financeiramente com o partido, veicular, obrigatoriamente, a marca do partido em seu material de campanha; restrições ao financiamento de campanha; o caráter partidário do mandato; o dever de submeter ao partido os nomes que irão compor o primeiro e segundo escalão do governo, no caso do Executivo, e de formar uma “bancada coletiva” no caso do Legislativo.

A Lei dos Partidos Políticos remete o deferimento das filiações de cidadãos “no pleno gozo de seus direitos políticos” às regras do partido. Portanto, mais uma vez, devemos recorrer aos estatutos. Os estatutos dos quatro partidos analisados são muito parecidos no que se refere ao processo de filiação. O quadro abaixo descreve os passos deste processo bem como o que específico a cada partido:

Quadro 1 – Regras do Processo de Seleção

Passo	Especificidade
1. Eleitor preenche ficha de filiação	No PT é necessário se comprometer com a contribuição financeira
2. Ficha é abonada por membro do Diretório	No PT não é necessário abonar a ficha
3. As fichas abonadas são recebidas pelo presidente ou secretário da Comissão Executiva	No PSDB esse recebimento é obrigatório; no PMDB o presidente e o secretário podem se recusar a recebê-las, remetendo a decisão a instâncias superiores; os estatutos do PP e do PT nada dizem a respeito
4. Deve ser dada publicidade aos pedidos de filiação para que membros do partido possam se manifestar pela impugnação ⁴ do pedido	No PSDB, PMDB e PP esse prazo é de três dias; no PT, de 7 dias
5. Em havendo pedido de impugnação, ele será julgado pela Comissão Executiva, cabendo recurso a instâncias superiores	
6. Não havendo impugnação, ou se a Comissão não se manifestar no prazo estabelecido, a filiação estará deferida.	

⁴ As impugnações podem ser utilizadas como um indicador do exercício de veto por parte das lideranças partidárias. Guarnieri (2004) examina o emprego de impugnações como arma na luta de grupos internos no PMDB em 1988, luta da qual acabou surgindo o PSDB.

Apenas o PSDB e o PMDB estipulam os casos em que se pode impugnar um pedido de filiação. São eles:

- Improbidade administrativa;
- Conduta indecorosa;
- Notória hostilidade à legenda;
- Incompatibilidade com os princípios programáticos;
- Filiações em bloco.

Todos os partidos, com exceção do PMDB, restringem, em maior ou menor forma, a filiação de “notáveis”. A definição do que são esses “notáveis” e as restrições impostas a sua filiação variam com os partidos.

No PP :

Art. 3º:

§ 3º Tratando-se de ex-governador de Estado, do Distrito Federal e de ex-presidente da República, a filiação partidária ao PP só será válida se feita perante a Comissão Executiva Nacional. (Res. 32/98 de 19/12/98).

No PSDB:

Artigo 7º:

§ 8º. Quando se tratar de filiação de pessoas de notória expressão pública, incluídas entre elas as que tenham exercido ou estejam exercendo cargos eletivos, função pública ou de relevo político, os órgãos executivos Zonais, Municipais ou Estaduais ficam obrigados a comunicar à Comissão Executiva Nacional a existência da proposta de filiação, cinco dias antes da sua apreciação pelo respectivo órgão, cabendo recurso, em qualquer hipótese, ao órgão nacional.

No PT:

Art. 5º:

§ 1º: A filiação de líderes de reconhecida expressão, detentores de cargos eletivos ou dirigentes de outros partidos deverá ser confirmada pela Comissão Executiva Estadual e, no caso de mandatários federais, pela Comissão Executiva Nacional.

§ 2º: Excepcionalmente, nos casos previstos no parágrafo anterior, é facultada a filiação perante o Diretório Estadual ou Nacional, que deverá ser aprovada pela maioria absoluta de seus respectivos membros.

Portanto, o processo de filiação não é tão direto e tranquilo quanto se poderia crer. Esse processo tem vários pontos em que lideranças podem exercer o veto. As filiações dependem do acesso às fichas, do abono delas e da não impugnação do pe-

dido. O mais importante, no entanto, é a existência de restrições às filiações em bloco e à entrada de “notáveis” no partido. Estes dispositivos têm como objetivo evitar a “tomada” do partido por outros grupos políticos e, assim, garantir o poder das lideranças, já que dificulta a mobilização em massa de “eleitores” para as convenções.

Se o processo de filiação é mais fácil no PT, onde ocorrem até campanhas de filiação (ainda que controladas), isso não facilita as coisas para o postulante a candidato, pois o PT é também o partido que mais restringe a possibilidade do membro se candidatar a cargos eletivos. Já nos outros partidos se dá o contrário, a relativa facilidade em se tornar candidato tem como contrapartida a restrições no processo de filiação.

Se imaginarmos a dimensão dos candidatos como um contínuo que vai da ausência de restrições (caso dos Estados Unidos) até a extrema exclusividade (caso da Bélgica – Figura 1), o Brasil ocuparia uma posição intermediária, tendo para a exclusividade pois a entrada no partido ou, mais precisamente, a passagem a pré-candidato é restrita, isto é, os dirigentes partidários têm controle do acesso ao partido e ao processo de “filtragem” de novas candidaturas.

Figura 1: Dimensão de Candidatos (Quem pode se candidatar?)

(Maior inclusão)

(Maior exclusão)

Todos os cidadãos	Membros do partido	Membros dos partidos com alguns requisitos
EUA	PMDB, PP, PSDB	PT Bélgica

Fonte: Rahat y Hazan (2001:301).

b. Dimensão dos Seleccionadores

A segunda dimensão a pedir análise, de acordo com Rahat e Hazan (2001), diz respeito aos seleccionadores, isto é, às pessoas que escolhem os candidatos. A quantidade de pessoas que seleccionam os candidatos pode variar de uma a muitas, podendo envolver todo o eleitorado de um país. Pode-se classificar os seleccionadores em um contínuo, conforme o grau de exclusividade. No extremo

de maior inclusão, os selecionadores se confundem com o próprio eleitorado. No outro extremo, mais exclusivo, há apenas um selecionador⁵.

Os estatutos dos quatro partidos analisados não diferem muito sobre a escolha dos candidatos do partido. A grande diferença está na possibilidade de prévia para a escolha de candidatos a cargos majoritários nos casos do PT e do PSDB e da inexistência de prévias no PMDB e no PP. Quanto à escolha dos candidatos a cargos proporcionais, todos seguem os mesmos princípios.

Os partidos são organizados em torno de órgão de deliberação, as convenções e órgãos de direção, os diretórios⁶. Quem escolhe os candidatos são as convenções partidárias. No nível local da federação, as convenções são mais inclusivas, sendo formadas por todos os filiados ao partido naquele nível. Nos níveis estadual e federal, os membros da convenção são delegados dos diretórios do nível imediatamente inferior.

O processo se dá da seguinte maneira:

- nas eleições municipais, o diretório local convoca todos os *filiados* para a convenção de escolha dos candidatos a vereador e a prefeito;
- nas eleições estaduais, os diretórios estaduais convocam os *delegados* dos diretórios locais para escolherem os candidatos a deputado, senador e governador;
- nas eleições nacionais, o diretório nacional convoca os *delegados* dos diretórios estaduais para a convenção de escolha do candidato a presidente.

Os delegados são escolhidos no momento em que os diretórios são formados. Os diretórios também são formados através do processo de convenções que ocorre, geralmente, um ano antes das convenções para a escolha dos candidatos a cargos eletivos.

Portanto, em um primeiro momento, tenderíamos a ter a impressão de que, se o caso brasileiro não é aberto como o norte-americano tampouco é fechado como no caso de Israel onde, nos partidos ortodoxos de direita, apenas um número pequeno de líderes escolhem os candidatos. No entanto, um exame mais detalhado do processo mostra que as lideranças possuem mecanismos para controlar as convenções.

5 Entre os polos inclusivo e exclusivo da dimensão dos selecionadores podem haver outras categorias ou zonas. Em um polo todo o eleitorado vota. Na segunda zona (a dos “membros do partido”), para se votar é necessário estar filiado ao partido. Na terceira zona (das “instâncias partidárias”), além de pertencer ao partido, deve-se também pertencer à própria instância (por meio de eleição ou indicação). Por fim, no polo mais exclusivo, um líder, eleito ou não, escolhe os candidatos.

6 Existem outros órgãos partidários, como as bancadas, os núcleos, os conselhos fiscais, de ética, etc. Entretanto estes órgãos não têm papel central na escolha dos candidatos.

Um primeiro mecanismo estaria na convocação das convenções. Quem convoca a convenção é a direção partidária, mais precisamente as comissões executivas dos diretórios. A forma da convocação das convenções é regulada pelos estatutos ou resoluções. Elas podem ocorrer de modo mais ou menos restritivo. No PMDB, por exemplo, o estatuto diz o seguinte:

Art. 26. O ato de convocação das Convenções e Diretórios deverá atender aos seguintes requisitos:

I - publicação de edital na imprensa oficial da circunscrição eleitoral respectiva, quando existente, e afixação, com antecedência mínima de 8 (oito) dias, na sede do Partido, se houver e nos cartórios eleitorais ou na Câmara de Vereadores.

II - notificação pessoal, sempre que possível, no prazo de 8 (oito) dias, àqueles que tenham direito a voto;

III - designação do lugar, dia e hora do início e término da reunião, indicação da matéria incluída na pauta e objeto de deliberação.

Como se observa, nesse caso o filiado será notificado pessoalmente da realização de convenção “sempre que possível”, o que é muito vago e depende da boa vontade do secretário-geral do diretório municipal ou zonal (o responsável pela convocação). O filiado que não for notificado pessoalmente deve procurar nos jornais oficiais, na sede do partido ou nos cartórios e câmaras o edital convocando as eleições. Isso abre margens para a manipulação como, por exemplo, a convocação por notificação pessoal apenas dos filiados, ou delegados, “afinados” com a direção⁷.

Outro dispositivo que favorece as lideranças nas convenções é a garantia de participação dos detentores de cargos eletivos, de vereadores a presidente da República, e membros dos diretórios. Esses, portanto, não precisam ser eleitos para participar e em alguns casos, como no PP, podem até ter direito a mais de um voto caso acumulem cargos eletivos com cargos na direção partidária.

Um terceiro mecanismo que garante o controle das lideranças sobre a escolha dos candidatos a cargos eletivos é o dispositivo das “comissões provisórias”. Quando um partido nasce ou logo após a dissolução de um diretório a Justiça Eleitoral garante um tempo para ele se estruturar (ou reestruturar, no caso da dis-

⁷ No caso do PMDB, o fato de que a forma de convocação poderia ser diferente é comprovada no artigo 26, §1º: “para as reuniões dos diretórios, a Comissão Executiva afixará edital na sede partidária e remeterá a convocação a todos os seus membros, titulares e suplentes para o endereço constante dos registros do Partido, através de qualquer meio que permita a comprovação da remessa e da entrega”.

solução). Durante esse tempo os diretórios são comandados pelas “comissões provisórias”, que têm como missão a convocação de convenções para a escolha dos membros e delegados dos diretórios definitivos. Se essas comissões estiverem no comando durante o processo de escolha de candidatos, elas têm a prerrogativa da escolha dos candidatos sem a necessidade das convenções.

Quem nomeia os integrantes de uma comissão provisória é o diretório do nível da federação imediatamente superior. Assim, por exemplo, se houver a dissolução de um diretório em um município qualquer (por intervenção ou por baixa participação), cabe ao Diretório Estadual nomear os integrantes da comissão provisória local. Se isso se der durante o período eleitoral, são os dirigentes nomeados pelo Diretório Estadual que irão escolher os candidatos a prefeito e vereador. Isto, ocorrendo de forma freqüente⁸, demonstra que as lideranças partidárias possuem um grande grau de controle sobre o processo.

Tem-se tornado comum notícias de intervenções em diretórios para que as decisões quanto a coligações no nível nacional sejam seguidas nos níveis estadual e municipal. Ente os inúmeros exemplos temos a intervenção, em 1998, do Diretório Nacional do PT no Diretório Estadual do Rio de Janeiro para garantir o apoio ao candidato do PDT, Anthony Garotinho, nas eleições para o governo do Estado, assim como as intervenções do Diretório Estadual do PSDB em 46 municípios paulistas nas vésperas das eleições municipais de 2004 registradas no *Diário Oficial do Estado*⁹.

Apesar de também recorrer às intervenções e a subsequente criação de comissões provisórias, o PT mais uma vez destoa dos demais partidos quanto à convocação das convenções, que é minuciosamente especificada no Estatuto, e quanto a garantia da presença dos dirigentes nas convenções que, embora exista, é limitada pois estes não possuem direito a voto¹⁰.

8 Informações colhidas junto aos funcionários do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo dão conta de que é muito frequente o registro de comissões provisórias nas vésperas das eleições. Um apanhado dos editais de convocação de convenções e de publicação de resultados no Diário Oficial mostra que essas informações correspondem à realidade. Esses dados ainda estão em processo de consolidação.

9 Cf. Editais de Notificação publicados no Diário Oficial do Estado de São Paulo publicados entre abril e outubro de 2003.

10 No PT o processo de escolha de dirigentes é conhecido como PED – Processo das Eleições Diretas, onde a convocação deve ser bem mais ampla:

Art. 36: As urnas deverão ser instaladas em locais conhecidos, previamente designados e de fácil acesso, em quantidade suficiente para garantir a proximidade do domicílio do filiado e o exercício do voto.

§ 1º: Não será permitida a existência de urnas volantes.

§ 2º: Os locais de votação devem ser indicados e amplamente divulgados pela comissão eleitoral a que se refere o artigo anterior, até 30 dias antes do pleito.

§ 3º: O filiado deverá votar no local designado por seu respectivo Diretório Zonal ou Municipal.

Além dos mecanismos apontados acima, a legislação eleitoral permite ao Diretório Nacional do partido determinar, por meio de resoluções, as normas que irão reger as convenções.

O Diretório Nacional do PSDB, por exemplo, publicou a Instrução Normativa nº01, de 5 de abril de 2004, que entre outras coisas diminui o prazo para a convocação da convenção (de 30 para 3 dias), permite que a comissão executiva municipal ou a comissão provisória inscreva candidatos, e remete os casos duvidosos à esfera nacional e não regional, como é estabelecido no Estatuto nos casos das convenções ordinárias. Tais regras são estipuladas pela direção partidária a cada eleição, podendo ser modificadas para atender às necessidades das lideranças em cada momento.

Essa possibilidade da cúpula partidária estipular normas, intervir nos níveis inferiores e estabelecer comissões provisórias demonstra que a institucionalização dos partidos é frágil. Entretanto, essa fragilidade institucional é do interesse da cúpula que, por meio dela, amplia sua margem de manobra, sua “zona de incerteza” (Panebianco, 2005; Crozier e Friedberg, 1977), ganhando assim maior controle sobre o partido.

Levando em conta os diferentes graus de inclusão nos diferentes níveis da federação, assim como os mecanismos de controle por parte das lideranças, podemos classificar os partidos em estudo no contínuo da dimensão dos selecionadores, conforme a Figura 2.

Figura 2: Dimensão de Selecionadores (Quem escolhe os candidatos?)

(Maior inclusão)

(Maior exclusão)

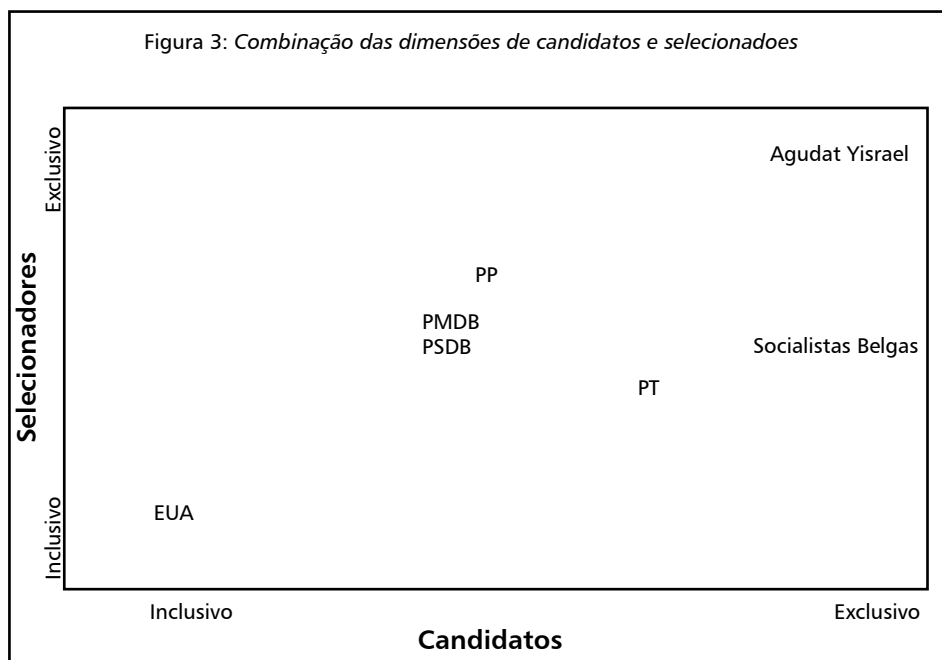
Eleitorado	Membros do Partido	Órgão Colegiado	Órgão Executivo	Liderança
EUA		PT PSDB PMDB PP		Agudat Yisrael

Fonte: Adaptado de Rahat y Hazan (2001).

Art. 37: Antes da realização das eleições diretas, obrigatoriamente, deverão ser realizadas plenárias ou debates para a discussão da pauta, com ampla divulgação a todos os filiados, observadas as seguintes normas:

- na eleição da direção nacional será obrigatória a realização de debates entre os concorrentes em todas as Capitais do país;
- na eleição das direções estaduais será obrigatória a realização de debates em todas as cidades-pólo;
- na eleição das direções municipais será obrigatória a realização de debates em todos os zonais, quando se tratar de Diretórios com zonais, e nos principais bairros, quando se tratar de Diretórios sem zonais.

Combinando as dimensões de candidatos com a dimensão dos selecionadores podemos considerar o processo de seleção de candidatos no Brasil como tendendo ao polo da exclusividade (Figura 3). Uma análise dos estatutos e dos resultados de convenções mostra que a participação no nível local não é tão intensa e que as lideranças possuem diversos mecanismos para restringir essa participação, desde a impugnação de filiações, uma convocação para as convenções limitada a poucos membros e, sobretudo, a intervenção em diretórios e a nomeação de comissões provisórias. Além disso, as lideranças têm assento cativo nas instâncias selecionadoras.



Fonte: elaboração própria

c. Dimensão da Centralização

A terceira dimensão identificada por Rahat e Hazan é a da descentralização. O método de seleção de candidatos pode ser descentralizado em dois sentidos. A descentralização pode ser territorial, quando os selecionadores locais nomeiam os candidatos, ou então pode ser corporativa, quando é garantida a representação funcional de grupos como sindicalistas, mulheres, jovens, etc.

Essa dimensão se dá em um contínuo centralização/descentralização. No polo da centralização, os candidatos são escolhidos exclusivamente pelos selecionadores no nível nacional, sem mecanismos que permitam a representação territorial ou funcional. No polo oposto, os candidatos são selecionados somente no nível local ou por setores e grupos dentro do partido (mulheres, jovens, trabalhadores, etc.). Em muitos casos europeus, os selecionadores no nível local têm um papel crucial no processo de seleção. O caso norueguês é um exemplo de descentralização, pois não só as outras instâncias partidárias não têm poder de veto sobre as decisões da instância local, como também esta instância tem representação nos outros níveis (RAHAT e HAZAN, 2001).

O processo brasileiro se aproxima, à primeira vista, do polo da descentralização. O nível local tem autonomia nas suas decisões e possui representantes nas convenções estaduais e nacionais. Também é garantida a participação de certos grupos na lista de candidatos. A Lei nº 9100/95, que tratou das eleições municipais de 1996, estabeleceu o percentual mínimo de 20% de candidatas mulheres nas listas dos partidos políticos e coligações. O PT estabeleceu que 30% (trinta por cento), no mínimo, dos integrantes das direções partidárias deverão ser mulheres. O PP garante, no artigo 116 de seu Estatuto, que “na formação das chapas partidárias para as eleições proporcionais fica assegurado a cada Movimento (juventude, mulher e trabalhador) o direito de indicar candidatos em número correspondente a no mínimo 20% (vinte por cento) de lugares a que o Partido tenha direito”.

Por outro lado, todos os partidos contemplam a possibilidade de intervenção de uma instância superior na instância inferior. Essa intervenção pode ocorrer toda vez que uma instância incorra em alguma infração estipulada no estatuto. Mas também pode ocorrer por motivos não tão específicos. O caso do PP é um exemplo. O artigo 70 do estatuto estabelece que:

A Comissão Executiva Nacional ou a Comissão Executiva Estadual, no âmbito de sua respectiva competência, poderá aplicar, liminarmente e em caráter extraordinário, as penas previstas neste Estatuto, sempre que ficar caracterizada situação em que se imponha a urgente tomada de decisão, para preservar os superiores interesses do Partido perante a Lei ou a opinião pública, observado-se o rito do art. 72 e, aplicando-se desde logo o que dispõe § 2º do art. 124 deste Estatuto.

O que são os “superiores interesses do Partido” não está muito claro, dando, obviamente, margem para interpretações diversas conforme o desejo das li-

deranças. O poder de intervenção do nível nacional fica claro no que diz respeito às alianças e coligações. O estatuto do PT, por exemplo, estabelece que:

Art. 147: Se a Convenção partidária se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelas instâncias superiores do Partido, a Comissão Executiva da instância superior correspondente poderá anular tais decisões e os atos delas decorrentes.

Outro exemplo da capacidade de interferência de instâncias superiores no nível local é a seguinte resolução do Diretório Estadual do PSDB de São Paulo sobre as eleições de 2004:

Resolução DESP - 01/2004

O Diretório Estadual do PSDB de São Paulo, no uso das suas atribuições estatutárias resolve:

Art. 1º. O Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, deverá ter, obrigatoriamente, candidato próprio a Prefeito e a Vereador em todos os Municípios do Estado, onde esteja organizado provisória ou definitivamente.

Lembramos que, quando há intervenção, constitui-se uma comissão provisória nomeada pela instância interventora. Além do mais, como já vimos, a legislação permite aos diretórios nacionais estabelecer as normas que regem cada convenção para escolha de candidatos.

Portanto, devemos relativizar a tese da descentralização. O nível local é autônomo desde que siga os princípios emanados pelas instâncias superiores.

d. Dimensão do método de escolha

A quarta dimensão do enfoque analítico proposto por Rahat e Hazan é a do método de escolha dos candidatos: sistema de votação ou sistema de indicação. Quando o processo de seleção utiliza o voto para decidir quem será o candidato e qual sua posição na lista, pode-se falar em sistema de votação.

Um sistema de votação deve obedecer duas condições: primeiro, cada candidato deve ser escolhido apenas pelo voto e não, por exemplo, em um acordo sobre uma lista. Segundo, os resultados devem ser legitimados por meio de divulgação oficial. Quando a candidatura não é definida desse modo, estamos diante de um sistema de nomeação. Num sistema de nomeação puro os candidatos não precisam passar por um processo de aprovação. Num sistema de votação puro todo candidato é eleito pelo voto e nenhuma instância pode modificar a lista assim formada.

Nos estatutos dos partidos não fica muito claro qual método de escolha de candidatos deve ser utilizado nas convenções. A lei deixa ao critério da direção nacional do partido baixar resoluções a respeito. Analisando essas resoluções veremos que o método de escolha varia com o nível da federação.

No PSDB, por exemplo, na já citada Instrução Normativa nº 1, de 5 de abril de 2004, a Comissão Executiva Nacional estipulou as seguintes regras para o nível local:

(...)

- 12) Considerar-se-ão escolhidos os candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito e a Vereador que obtiverem a maioria de votos dos presentes, em votação direta e secreta.

(...)

- 15) Cada convencional votará em mais de um nome de integrantes da chapa para os cargos proporcionais, sendo o seu voto computado para o candidato indicado e para a chapa, para os fins de cálculo da proporcionalidade.
- 16) Havendo mais de uma chapa inscrita para os cargos proporcionais, será considerada eleita, em toda a sua composição, a chapa que alcançar mais de 80% (oitenta por cento) dos votos válidos apurados ...
- 17) Se houver uma só chapa, será considerada eleita em toda a sua composição, desde que alcance 20% (vinte por cento), pelo menos, da votação válida apurada.

(...)

- 28) Os casos omissos ou duvidosos serão resolvidos pela Comissão Executiva Nacional.

Nesse exemplo, o sistema se aproxima mais do sistema de votação como definido por Rahat e Hazan.

Já no caso da escolha dos candidatos no nível estadual do PSDB-PR em 2002, os convencionais não votavam em candidatos individuais, mas ratificavam, ou não, a proposta de coligação com o PMDB e uma lista de candidatos. Os convencionais votaram “sim” ou “não” para as seguintes questões:

1. *Você concorda com a coligação com o PMDB na eleição majoritária?* SIM – 190 e NÃO – 67, Brancos – 2, Total = 259 ;
2. *Você concorda com a indicação de Leonel Pavan como candidato do PSDB ao Senado Federal?* SIM – 237 e NÃO – 21, Brancos – 01, Total – 259;

3. *Você concorda com a indicação de Dalírio José Beber e de Fátima Regina Leite Menegalli para primeira e segunda suplências na vaga do PMDB ao Senado Federal? SIM – 208 e NÃO – 44, Brancos - 7, Total – 259;*
4. *Você concorda com as nominatas de candidatos do PSDB à Câmara dos Deputados e à Assembléia Legislativa, com seus respectivos números, apresentada pela Comissão Executiva Estadual? SIM – 240 e NÃO – 16, Brancos – 3, Total = 259¹¹*

Este tipo de lista também era apresentada em casos onde os candidatos ao cargo majoritários eram do próprio partido, como em São Paulo. Neste caso, estamos mais próximos de um sistema de nomeação, já que se trata de um acordo quanto a uma lista de candidatos elaborada pela comissão executiva e não pela escolha dos convencionais. Os outros partidos seguem o mesmo modelo, tendendo a utilizar o sistema de votação no nível local e o sistema de nomeação nos níveis estadual e nacional. Como é nesses últimos níveis que se concentra a maior parte e os mais importantes cargos eletivos, seria correto classificar os quatro partidos analisados mais próximos do sistema de nomeação conforme a figura abaixo.

Figura 5: Dimensão do método de escolha (Como são escolhidos os candidatos?)

(Menor controle pelas lideranças)

(Maior controle pelas lideranças)

Sistema de Votação	Sistema misto (votação e nomeação)	Sistema de Nomeação	
Inglese, Fine Gael, Likud	PT PSDB PMDB PP	BSP	Agudat Yisrael

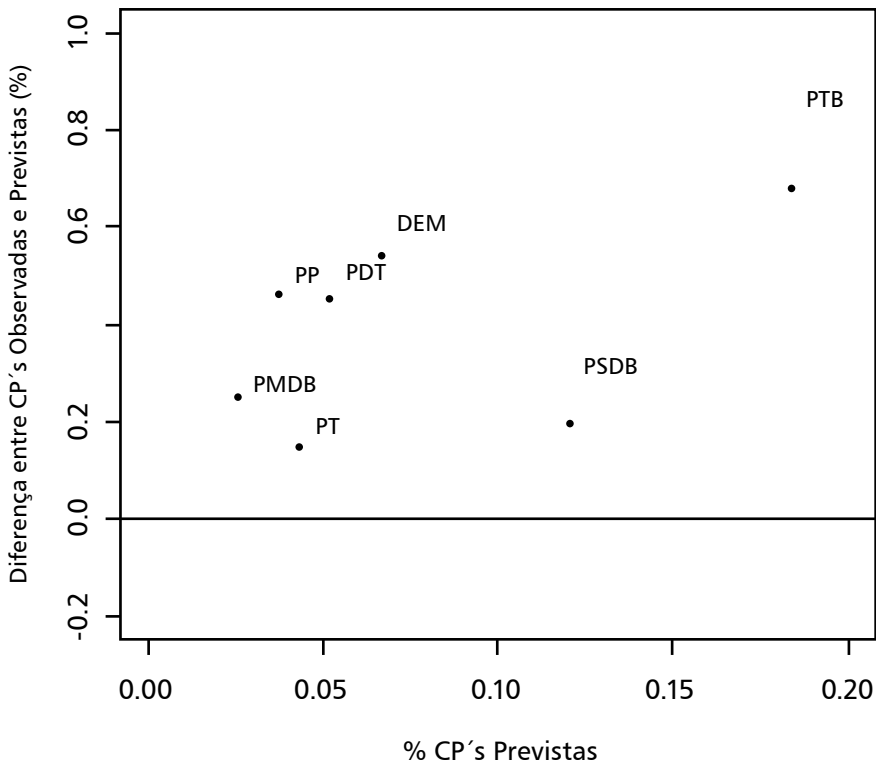
Fonte: Adaptado de Rahat y Hazan (2001) .

Quanto à seleção de dirigentes, as conclusões são as mesmas. Em Guarnieri (2009 e 2011) apontei como o instrumento das comissões provisórias é utilizado de maneira estratégica permitindo que os dirigentes partidários de alguns partidos controlassem a maioria dos convencionais no processo de escolha de dirigentes.

¹¹ Cf. "ata da x convenção estadual do partido da social democracia brasileira no estado de santa catarina – psdb/sc, realizada no dia 29 de junho de 2002, no plenário da assembléia legislativa do estado de santa catarina, para decidir sobre coligação com o pmdb e escolha de candidatos às eleições de 6 de outubro de 2002" .

A figura 2 (extraída de Guarnieri, 2011) compara a proporção de comissões provisórias municipais observadas nos partidos pesquisados com a proporção que deveriam ter conforme as regras estatutárias que estipulam o número mínimo de filiados para constituir um diretório.

CP's Previstas pelos estatutos X CP's Observadas



Fonte: Guarnieri (2011)

Vemos que todos os partidos possuem mais comissões provisórias do que seria de se esperar pelas regras internas. A diferença chega a 60% no caso do PP. Quatro dos sete partidos pesquisados (PT, PDT, PSDB, PMDB) deveriam ter menos de 10% de comissões provisórias, dado o número de filiados. Em nenhum dos casos isso ocorre. Isso mostra que esses partidos optam por manter uma estrutura de caráter provisório.

O controle das convenções por parte dos dirigentes, por meio do uso estratégico das comissões provisórias, é uma maneira de afastar os membros do

partido dos processos de tomada de decisão estratégicos, como, por exemplo, a decisão de se entrar ou não em uma disputa eleitoral, a decisão de se coligar e a decisão de com quem se coligar.

2. Reforma política e democracia intrapartidária

Fica claro, pelo que foi dito acima, que os partidos brasileiros são pouco democráticos, isto é, restringem a participação dos seus membros na escolha de dirigentes, candidatos e programas.

A chave para se entender o porquê de os partidos serem tão centralizados é o sistema eleitoral. A adoção de mecanismos que restringem a participação mais ampla dos membros partidários é fruto das estratégias eleitorais dos dirigentes partidários.

Lundell (2004) formulou a hipótese de que “candidate selection in plurality systems with single-member districts tends to be decentralized, whereas large multi-member districts require more centralized selection methods”.

Braga e Amaral (2013) dão suporte a esta hipótese ao mostrar que:

“reduzir o número de postulantes para concentrar recursos organizativos, como a mobilização de militantes, diretórios e comissões provisórias municipais, além de permitir uma alocação maior do tempo de rádio e televisão para os candidatos com maior potencial eleitoral, é uma estratégia que pode render bons frutos”.

Já em sistemas majoritários a questão da coordenação pré-eleitoral, isto é, a estratégia de partidos com menos chances de vitória de se coligar com outro partido mais viável para evitar a vitória da pior alternativa ganha centralidade. Isso indicaria uma maior eficácia da centralização decisória em sistemas majoritários multipartidários. Nesse caso, a hipótese de Lundell só seria válida para sistemas majoritários bipartidários.

Guarnieri (2011) mostrou que quando a centralização partidária está perto de zero, isto é, quando as lideranças partidárias não têm controle direto sobre as decisões do partido tendo que se submeter à vontade da maioria, a probabilidade de lançar candidatos, quando o partido não tem chance de vitória (falha de coordenação), é próxima a 60%. Já quando as decisões partidárias estão nas mãos das lideranças, a probabilidade de lançar candidato cai pela metade ficando próxima a 25%.

Todas essas decisões estratégicas são tomadas pela cúpula do partido muitas vezes contra a vontade de seus membros. A decisão de deixar de lan-

çar um candidato para apoiar outro, por exemplo, vai contra o interesse de membros mais “puristas” e muitas vezes se faz por meio de medidas de força, como ilustrado pela intervenção no diretório regional do PT fluminense, em 1998, para se garantir o apoio do PDT de Leonel Brizola à candidatura presidencial de Lula.

Cross e Katz (2013) propõe que “the type of electoral system, the number of competitive parties, the ideological range of the party system, (...) all might encourage a party to adopt particular approaches to IPD (Internal Party Democracy), as indeed might the approaches to IPD taken by other parties in the same political system”. Ao que parece, a centralização das decisões partidárias respondem a imperativos de ordem estratégica e parece estar correlacionada com o número de partidos, mas um exame mais aprofundado dessa relação foge do escopo deste trabalho.

3. Conclusões

Vimos que, no que diz respeito à participação dos membros em suas decisões estratégicas, os partidos brasileiros são pouco democráticos. Isso pode explicar a pouca confiança que os cidadãos depositam nessa instituição. Os partidos aparecem para o cidadão como uma caixa-preta. Muitas vezes os candidatos que esses partidos oferecem às eleições parecem saídos das mangas da camisa de algum dirigente. As estratégias eleitorais adotadas pelos partidos, ora se aliando a partidos de certo espectro ideológico, ora se aliando a partidos de ideologia oposta aos primeiros, faz com que os eleitores também questionem o caráter programático dos partidos e os vejam como mero instrumento da ambição de políticos inescrupulosos. Para se fazer frente a isso, é necessário resolver uma difícil equação em sistemas multipartidários: envolver o maior número de pessoas nas decisões sem perder a eficácia eleitoral.

Nenhuma das propostas de reforma política propõe atacar esse problema, mesmo porque os partidos são entidades públicas de direito privado e são livres para se organizar. No entanto, o Estado pode estabelecer algumas balizas para essa organização, como está ocorrendo em muitos outros países (Cross e Katz, 2013) e como exemplificado pelo relatório da Comissão Veneza.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.” *Dados* 31.1 (1988): 5-38.

- BRAGA, Maria do Socorro Sousa, and Oswaldo E. do Amaral. "Candidate selection and party competition: the case of Brazil." *Revista de Sociologia e Política* 21.46 (2013): 33-43.
- BRAGA, Maria do Socorro Sousa. "Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo." *Opinião Pública* 14.2 (2008): 454-485.
- CROSS, William P., and Richard S. Katz. *The challenges of intra-party democracy*. Oxford University Press, 2013.
- CROZIER, Michel, and Erhard Friedberg. "*L'acteur et filesysteme*." Paris: Editions du Seuil (1977).
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, and Fernando Limongi. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina, and Fernando Limongi. "Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994." *Dados* 38.3 (1995): 497-524.
- GUARNIERI, Fernando. A força dos partidos "fracos". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000100007&lng=en&nrm=iso>.
- GUARNIERI, Fernando. *Partidos, seleção de candidatos e comportamento político*. Diss. 2004.
- LUNDELL, Krister. "Determinants of candidate selection the degree of centralization in comparative perspective." *Party Politics* 10.1 (2004): 25-47.
- MELO, Marcus André. "Estado, governo e políticas públicas." *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)* 3 (1999): 59-100.
- NICOLAU, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94*. Fundação Getulio Vargas Editora, 1996.
- NICOLAU, Jairo, and Rogério Schmitt. "Sistema eleitoral e sistema partidário." *Lua Nova* 36 (1995): 129-147.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. Martins Fontes, 2005.
- PERES, Paulo Sérgio. *O espectro da instabilidade: sistema partidário e volatilidade eleitoral no Brasil democrático*. Diss. 1999.
- RAHAT, Gideon, and Reuven Y. Hazan. "Candidate selection methods an analytical framework." *Party Politics* 7.3 (2001): 297-322.

RODRIGUES, Leôncio Martins. "Partidos, ideologia e composio social: um estudo das bancadas partidrias na Cmara dos Deputados." *São Paulo, Edusp* (2002).

SCHMITT, Rogério. "Migração partidária e reeleição na Câmara dos Deputados." *Novos Estudos Cebrap* 54.1 (1999): 127-146.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. "Estado e partidos políticos no Brasil (1930-1964)." *São Paulo, Alfa-Ômega* (1976).