

A Organização Partidária no Brasil: o Caso das Comissões Provisórias¹

Arnaldo Mauerberg Junior (FGV/EAESP)

Resumo: *Dados os três campos de atuação e estudo dos partidos políticos: organização interna, campo eleitoral e atuação junto aos governos. Neste artigo, buscamos realizar um estudo mais profundo a respeito do primeiro deles. Assim sendo, os dez maiores partidos brasileiros em número de afiliados serão analisados no tocante ao grau de centralização ou dispersão do controle das unidades partidárias ao nível municipal. Tal medida é obtida quando se leva em consideração a proporção de comissões provisórias municipais em detrimento dos diretórios de mesmo nível, uma vez que as primeiras são compostas por indicados de lideranças de instâncias superiores e os últimos, eleitos pela militância. Para tanto, após uma revisão de literatura, realizaremos uma análise descritiva para os partidos em questão em todas as unidades da Federação.*

Palavras-chave: *Organização partidária; análise descritiva; características; centralização; dispersão.*

Abstract: *Given the three fields of work and study about political parties- the internal organization, the electoral field, and their behavior inside governments, in this article we seek to make a deeper study about the first one. Thus, the ten largest Brazilian parties in number of affiliates are analyzed regarding their degree of control (centralized or dispersed) at the municipal level. This measure is obtained taking into account the proportion of interim committees instead of local directories at the same political level. Interim committees are composed of appointed leaders from higher courts while the directories are elected by militancy. After a review of the literature, we carry out a descriptive analysis for the parties in all units of the Brazilian Federation.*

Keywords: *Party organization; descriptive analysis; characteristics; centralization; dispersion.*

¹ O autor agradece os valiosos comentários dos pareceristas anônimos e dos Professores Cláudio Gonçalves Couto e George Avelino Filho.

1 - Introdução

Neste trabalho buscamos realizar uma análise dos partidos brasileiros tendo como foco a sua organização.

Desde o texto seminal de Michels (2001 [1915]), diversos outros autores elaboraram teorias e análises empíricas a respeito da organização partidária, sendo talvez a principal, a obra de Panebianco (2005).

Pretendemos aqui estudar a organização partidária. A intenção é apresentar as características dos dez maiores partidos brasileiros em 2010 sempre tendo como foco o grau de centralização ou dispersão do comando destas agremiações.

A medida que utilizaremos para mensurar o grau de centralização no comando do partido é a proporção de comissões provisórias municipais que um partido possui em certo estado da Federação. Assim, um partido com uma alta relação comissões provisórias sobre o total de municípios com presença do partido deve ser considerado como de controle centralizado em um pequeno número de líderes.

A respeito desta medida de centralização de controle, Braga (2008) e Guarnieri (2009 e 2011) realizaram estudos sobre o papel das comissões provisórias dentro da agremiação. A primeira realiza uma análise sobre os estatutos e convenções dos partidos identificando como são tomadas as decisões dentro deles, enquanto que o segundo autor mencionado faz uso da unidade de medida proposta para identificar de que modo ela interfere no lançamento de candidaturas para eleições majoritárias no Brasil no tocante aos pleitos estaduais.

Justificamos nosso estudo como forma de aumentar a literatura sobre o tema com um foco de análise diferente do já tratado pelos autores que buscam explicar o mesmo fenômeno que nós. De uma maneira diferente das que foram tratadas, neste artigo buscamos realizar uma análise descritiva para verificar se partidos com bancadas grandes possuem altas ou baixas proporções de comissões provisórias em detrimento de diretórios municipais. Supomos que uma forte bancada seja capaz de inibir a destituição de diretório e a consequente imposição de comissões pela liderança. Buscamos também apresentar as características destes partidos no tocante a variável escolhida.

Para tanto, realizaremos uma análise descritiva dos dados disponíveis. Analisaremos o ano de 2010 com dados municipais sobre todas as unidades da Federação². Nossos objetivos são: verificar qual o grau de concentração de poder nos partidos e até em que medida os líderes nacionais conseguem destituir diretórios e instituir comissões provisórias, ou de outra forma: é trivial para a direção do partido destituir diretórios em estados onde o partido possui força? Neste último caso, como já mencionado, uma bancada numerosa eleita em 2006 pode ser encarada como uma relação de força estadual do partido, assim, supomos que a correlação entre comissões provisórias e bancada anteriormente eleita (ou atual incumbente) seja negativa.

Além desta introdução, o artigo está assim estruturado: a seguir apresentaremos a seção dois, realizada de modo a introduzir a questão proposta, materializada em uma revisão de literatura sobre o tema. Na

² Com exceção do Distrito Federal que não possui organização municipal, apenas regional. Os dados são oriundos do TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

seção três, as variáveis estudadas, juntamente com a análise descritiva. Por fim, apresentaremos as principais conclusões do trabalho.

2 – Revisão de Literatura

Talvez uma das principais obras que trata os partidos políticos em várias dimensões é a de Key (1952), analisando-os como organização, sob a ótica eleitoral e também sobre a sua atuação nos governos. Esta divisão foi capaz de proporcionar uma série de estudos segregados, e por que não dizer, especializados em cada uma destas esferas.

As principais características dos diferentes tipos de partidos (inclusive no que diz respeito às três esferas propostas por Key) podem ser resumidas na Tabela 1.

Sobre a esfera eleitoral, podemos citar o texto de Cox (1994), que faz um detalhado estudo a respeito do sistema de voto simples não transferível. Para o autor, os partidos dominantes (que de uma forma ou outra encontram-se sempre nos governos) possuem vantagens eleitorais, entretanto, sua dominância não seria perpétua, terminando se o eleitorado assim o quiser. Para ele, sistemas eleitorais que produzem partidos dominantes (como o SNTV por exemplo) também produzem um esquema de coordenação partidária assimétrica, e quanto maior esta for, mais fatores além das posições do eleitorado seriam responsáveis por um possível fim da dominância daquele partido. O que manteria então sua sustentação no poder em tais sistemas seria o seu acesso a recursos destinados a *pork*³, contrabalanceando desta maneira suas deficiências oriundas das falhas de

³ Recursos utilizados por parlamentares (geralmente provenientes de emendas orçamentárias) destinados a populações focalizadas onde o parlamentar em questão já possui votos, ou pretende adquiri-los em uma próxima eleição.

coordenação. Partidos não dominantes não possuiriam acesso a tais recursos, por isto não teriam, *a priori*, condições de sozinhos destituírem do poder um partido dominante. Além destes motivos, Pempel (1990) afirma que as mesmas falhas de coordenação que fazem com que um partido dominante perca o poder, faz com que a oposição não consiga assumir o controle de um país. Desta forma, a balança sobre para qual lado tende a falha de coordenação faz com que um partido dominante se mantenha no poder indeterminadamente ou ceda seu lugar para a oposição.

Tabela 1 - Características dos diversos tipos de partidos

Características	Tipo de partido			
	De quadros	De massas	Catch-all	Cartel
Nível de distribuição de recursos políticos relevantes	Altamente restrito	Relativamente concentrado	Pouco concentrado	Relativamente disperso
Principais metas	Distribuição de privilégios	Reforma social radical	Melhora social	Profissão política
Base da competição partidária	Postos atribuídos	Capacidade representativa	Efetividade na política pública	Habilidades gerenciais
Tipo de competição eleitoral	Gestão	Mobilização	Competição	Contida
Fontes de recursos	Contatos pessoais	Taxas pagas por filiados e contribuições	Contribuições de uma variedade de fontes	Subvenção estatal
Relação entre militância e liderança	Só existe uma elite	Liderança <i>accountable</i> pela militância (<i>bottom-up</i>)	Líderes dominam militância (<i>top-down</i>)	Autonomia mútua
Estilo representativo	Administrador	Delegativo	Empreendedor	Agente do Estado

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Mair e Katz (1997)

A falha de coordenação também é explorada por Stokes (1999) ao afirmar que uma dada clivagem social não necessariamente será capaz de

se traduzir em uma agremiação político-partidária. A autora em questão ainda apresenta uma explicação para a divisão no interior dos partidos supondo que uma vez eleito ao cargo, o político tenderia a seguir sua ideologia, sendo obrigado a não fazê-lo pelo partido que buscaria, neste caso, outros objetivos. Ela ainda apresenta a questão da hegemonia do incumbente que possui suas atenções voltadas apenas para a perpetuidade de sua carreira política e não para a sobrevivência do partido, e o modelo de disparidade curvilínea, composto por extremistas que não almejam cargos nem no partido, nem no governo, sendo apenas perseguidores da manutenção da ideologia original instituídas no ato de sua fundação. Este último caso extremo pode ser capaz de originar uma cisão com a criação de uma nova agremiação pelos extremistas.

Sobre a esfera eleitoral, faremos aqui uma breve consideração a respeito da ideologia e seu papel na participação dos partidos nos pleitos. O partido pode então ser encarado como uma mistura de ideologia e relações com eleitores (KITSCHOLT, 2000). Leoni (2011) demonstra que quanto maior a distancia ideológica⁴ entre os partidos, menor a probabilidade de coligação entre eles, e que, quanto maior a magnitude do distrito (e em consequência, maior o tamanho da cidade) menor será também o incentivo para a coligação entre os partidos. Entre outros resultados, o autor encontra indícios de que os partidos brasileiros nos municípios estão convergindo ao centro do espaço ideológico.

Finalizando a explanação sobre a atuação dos partidos na esfera eleitoral, temos que, como o defendido por Cox (1994), dependendo da regra utilizada, certos tipos de partidos surgem mais que outros: sistemas

⁴ Utilizando como medidas para ideologia a posição em diversas questões, tais como: política de rendas, relações com Cuba, política cambial, posições quanto ao Código Penal, etc.

de lista fechada tendem a gerar partidos mais coesos que outros, partidos se diferenciam pelo tipo de eleitor e pela forma com a qual se organizam, e que o *policy space* é de extrema importância na definição de quantos nomes constarão da lista de candidatos oferecida pelo partido em uma eleição. Em uma abordagem institucionalista, não pode ser definido qual sistema partidário aparecerá, sendo os partidos predecessores os que possuem maior vantagem na competição, com a especialização de equipes, com a máquina de campanha surgindo como a solução dos problemas de coordenação anteriormente mencionados (BOIX, 2007).

Sobre a atuação dos partidos no governo, e, por conseguinte sua atuação nas políticas públicas, White (2005) apresenta a questão de paradigmas, entre eles, o modelo racional, onde os partidos são responsáveis por suas ações e obrigados a cumprir as promessas que realizaram ao eleitor mediano. Incidindo uma espécie de *accountability*, citando a necessidade de instituições para controle dos partidos graças ao medo que os primeiros federalistas americanos possuíam deste tipo de associação.

Ainda, podemos citar o texto de Aldrich (2006) que trata os partidos no jogo eleitoral e no governo afirmando, com base em uma análise realizada nos Estados Unidos, que os partidos são redutores de incerteza nos processos políticos, formados por afinidade e possuem no Congresso um agente capaz de organizá-los nos quesitos de propostas e demais atividades governamentais. Além disto, para ele os partidos são auxiliares aos políticos na construção de suas carreiras. Os partidos também seriam responsáveis, pela redução da incerteza dos eleitores quanto às decisões que deverão ser tomadas.

Na questão da organização partidária, o texto seminal de Michels (2001 [1915]) sobre a análise do Partido Social Democrata Alemão no

início do século XX inova ao afirmar que a prioridade dos partidos se dá em torno da organização, e não das ideias, buscando sempre formas de conseguir mais filiados para o aumento de seu tamanho. Ele apresenta uma relação entre divisão de trabalho, ganho de eficiência e vitória em eleições interligadas pela questão da oligarquização da direção do partido, consolidando-se assim uma elite partidária que se sobrepõe a militância fazendo que a organização partidária trabalhe para si.

Talvez a obra que mais se paute nos partidos como organizações seja de fato a de Panebianco (2005). Nela o autor faz um extenso estudo a respeito do modelo organizacional dos partidos, com seus objetivos e mecanismos para que aqueles sejam atingidos. Sob a ótica da teoria das organizações, pautado pela teoria da racionalidade e supondo que os partidos são criaturas específicas que vivem em ambientes específicos, não podendo assim fazer parte de uma análise generalista sobre organização, Panebianco nega a ideia de Michels de que a oligarquização dos quadros leva ao conservadorismo partidário ao afirmar que a disputa interna leva a oligarquização e que o jogo eleitoral implica no conservadorismo observado em certos partidos, e ainda que uma possível profissionalização dos dirigentes partidários acaba por determinar uma mudança nos rumos da sigla, assim, a eleição nem sempre é o principal objetivo do partido, muitas vezes ele pode apenas querer sobreviver como organização, uma vez que para ele a determinação prévia de objetivos não existe, e sim a sua pluralidade. Na análise, membros com maior competência (teórica e/ou prática), boas relações com o ambiente (seja ele intra ou extrapartidário), de boa comunicação, com fontes fortes de financiamento e alto poder de persuasão de suas ideias terão vantagens na ascensão dentro da organização por dominar de maneira mais eficiente estes recursos, sendo fortes candidatos a líderes. Ele também propõe que a estabilidade da

organização pode ser abalada pelos desafios do ambiente no qual ela se encontra.

A respeito da liderança partidária como mencionado anteriormente, Webb (1994) em estudo realizado sobre os partidos ingleses concluiu que as divergências entre líderes e militância nos Partidos Trabalhista e Conservador ingleses tem sido “resolvida” com um aumento da autonomia e capacidade de flexibilidade estratégica, com maior centralização dos líderes sobre a militância, tendo o centro de poder do partido a finalidade de eleger a liderança. Ele afirma também que os gastos de campanha dos partidos são definidos em sua maioria no seu centro, e não em suas localidades. Para o Partido Conservador, candidatos individuais não são importantes nem eleitoral nem financeiramente, o partido é “independente”, e não precisa dos seus membros. Em sua análise há indícios de que apenas o Partido Liberal Democrata confere aos indivíduos o poder de propor moções e afins nas convenções, entretanto nos quadros executivos a militância não tem poder, possuindo algum na escolha dos candidatos. É observada uma diminuição do *staff* nos níveis locais e um aumento no nível central do Partido Trabalhista. Nos partidos grandes a orientação dos membros é fraca e a autonomia dos líderes parlamentares é alta, estes partidos se adaptam a mudanças no ambiente político e comportamental centralizando-se e padronizando-se organizacionalmente, sendo que suas elites que também são elites parlamentares tentam manter o controle sobre o estado com o aumento do seu poder no partido.

Determinados estudos mostram que a descentralização europeia gera incentivos a criação de poder dentro dos partidos a nível local. Deschouwer (2006) afirma que as organizações partidárias nacionais e regionais devem decidir se o partido lançará candidatos nos dois níveis, e

que o mais alto nível organizacional do partido deve definir se a agremiação política estará presente em apenas um território, em mais de um, ou em todos os territórios.

Thorlakson (2009) apresenta, baseado na análise dos estatutos de diversos partidos, que é necessária uma integração partidária para coordenar os recursos que são destinados as unidades regionais, ele apresenta índices de integração, onde um partido é considerado de baixa integração quando seus diretórios estaduais possuem minoria de participação e poder nas convenções nacionais, aumentando o valor do índice a medida que esta participação aumenta.

A respeito da dominância da seção nacional sobre as locais, um modelo de agente-principal pode ser utilizado para analisar a situação tomando-se o órgão local como agente e o órgão nacional como principal, o último delegando atividades ao primeiro oferecendo pequeno nível de autonomia para que ele possa personalizar suas ações com base no que fora ofertado, uma vez que o órgão regional possui maior proximidade com o eleitorado, sendo o agregado de regionais de vital importância para o partido nacionalmente. A questão pertinente nesta análise é: qual o nível de autonomia deve ser oferecido às seções locais do partido? Assumindo uma primazia *top-down*, a autonomia regional deve ser concedida com moderação. Conflitos neste esquema de organização da hierarquia podem ser resolvidos quando a liderança nacional é formada por parlamentares eleitos estadualmente (HOUTEN, 2009).

Sobre a organização partidária no Brasil, uma das formas de materialização do grau de controle dos líderes sobre a militância se dá no poder de destituição de diretórios eleitos para que entre em seu lugar uma comissão provisória indicada pela liderança nacional. Os estatutos dos partidos brasileiros permitem esta intervenção, sendo a comissão

provisória um órgão institucionalmente reconhecido no momento da fundação do partido até sua maturidade expressa pelo número de filiados em uma dada localidade. Assim, este instrumento é utilizado na fundação de todos os partidos. Basicamente a escada hierárquica da grande maioria dos partidos brasileiros (com exceção do PT que utiliza um sistema de eleição interna) se dá pela seguinte maneira: a convenção municipal é responsável pela escolha dos membros do diretório municipal e dos delegados da comissão regional, os primeiros são responsáveis pela escolha dos membros da comissão executiva municipal, enquanto os últimos determinam os membros da executiva regional. A convenção regional escolherá os delegados da convenção nacional que escolherá os membros do diretório nacional que formarão a comissão executiva nacional (GUARNIERI. 2009 e 2011). Assim, observa-se uma primazia do tipo *bottom-up* imperante nos partidos brasileiros.

Pelo exposto, a liderança do partido é escolhida pela militância, a mesma que será responsável por escolher os delegados de uma convenção estadual incumbida de referendar uma lista de nomes concorrentes ao cargo de Deputado Federal (por exemplo) (GUARNIERI. 2009 e 2011).

No caso de uma intervenção por parte dos líderes nos diretórios locais, a instância superior pode destituir o diretório e instalar no local uma comissão provisória responsável por representar o partido nas convenções e demais eventos no lugar do diretório anteriormente vigente. Espera-se que uma comissão provisória instituída por uma liderança próxima não se oponha as propostas dos líderes em convenções, oferecendo assim uma menor resistência e consequentemente um menor custo de transação. Portanto supomos que, dado o número mínimo de filiados exigidos para a composição de um diretório municipal, quanto maior for a proporção de comissões provisórias em relação a diretórios tomando como base o

número de municípios onde o partido possui representação, mais concentrado será o controle do partido nas mãos de uma pequena liderança influente e menor será a participação dos demais membros.

Braga (2008) realizou um estudo se propondo a testar a hipótese de que quanto maior a concentração de poder no partido, maior seria a sua vitalidade. Para isto, tomou como unidade de análise os estatutos dos partidos e suas convenções. Para nossa análise, ressaltamos a utilidade de sua escala de inclusividade de decisões nas composições do partido assim exposta:

Tabela 2 - Escala de inclusividade das decisões partidárias	
Forma de seleção	Maior inclusão (votação)
	Eleitorado (internas abertas)
	Filiados do partido (internas fechadas)
	Seleção por órgão colegiado
	Seleção por órgão executivo
	Liderança partidária
	Menor inclusão (nomeação)
Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Braga (2008).	

As conclusões de Braga atestam que em 2006 no Estado de São Paulo o PT toma suas decisões pelo órgão colegiado do partido, que no PMDB e o PSDB as decisões são tomadas pela executiva, e que no PP e no DEM a inclusividade é mínima, sendo as decisões tomadas pelo líder partidário.

Guarnieri (2009 e 2011), analisando as eleições majoritárias para governador afirma que dirigentes de partidos monocráticos conseguem se manter no poder por mais tempo. Utilizando um modelo econométrico do tipo “de entrada” ele afirma que partidos de poder concentrado possuem uma maior probabilidade de não lançar candidatos. Sua escala de concentração de poder propõe que PT e PMDB são poliárquicos (com

menos de 25% de comissões provisórias), PSDB, PDT e DEM são de organização mista (com o número de comissões provisórias semelhante ao número de diretórios) e que PTB e PP são monocráticos, (possuindo uma proporção de comissões provisórias em relação a diretórios da ordem de 66%).

Notamos do exposto por Braga (2008) e Guarnieri (2009 e 2011) que dependendo da unidade de medida utilizada, estatutos e convenções *versus* predominância de comissões provisórias sobre diretórios, o grau de concentração de poder dos partidos pode variar fazendo com que sua classificação em uma escala de inclusividade também varie.

Uma vez exposta a teoria que permeia nossa análise, partiremos agora para o principal objetivo da pesquisa que é a análise empírica das características organizacionais dos partidos brasileiros.

3 - Análise Empírica

Nesta segunda fase da pesquisa, nos propomos a apresentar as principais características das agremiações partidárias no tocante a sua organização municipal em comissões provisórias ou em diretórios.

Para tanto será feita uma análise descritiva dos dez maiores partidos brasileiros em todos os Estados da Federação.

Analisaremos os dez maiores partidos brasileiros, que possuíam mais de 300.000 filiados em 2010 e consequentemente uma maior capacidade de organização, não sendo obrigados a fazer uso de comissões provisórias devido a um reduzido número de membros. Portanto, supomos que estes partidos caso façam uso deste instrumento, o fazem por livre vontade e não por necessidade, como é o caso dos partidos pequenos. Os

partidos estudados então são: PSB, PR, PPS, PP, PMDB, PDT, PTB, PT, PSDB e DEM⁵.

Dando início a análise descritiva de nosso estudo, a seguir apresentamos a porcentagem de comissões provisórias que um partido possui no estado em questão em relação ao número total de municípios deste mesmo estado onde o partido possui alguma forma de atuação (medida semelhante à utilizada por Guarnieri). As comissões são mensuradas no nível municipal, pois estes membros do partido serão encarregados de referendar as propostas apresentadas pela liderança regional na convenção estadual. Supomos então que lideranças de partidos com alta proporção de comissões provisórias municipais não enfrentariam problemas, a princípio, para a aprovação de suas demandas na convenção estadual, sendo os dirigentes de caráter mais centralizador. Os dados seguem na Tabela 3.

Pela Tabela 3, notamos que o partido de controle mais centralizado era a época, o PR, possuindo 100% de comissões provisórias em praticamente todos os estados analisados (as exceções ficaram por conta de Amazonas, onde o partido possui um número relativamente baixo de comissões, Mato Grosso e Tocantins, estes últimos com porcentagens próximas a 100%). Em segundo lugar, o partido que mais apresenta este tipo de composição organizativa é o PTB, com uma média de 71.34% de comissões, seguido por PP, PDT, PPS, e PSB, com médias de 64.82%, 62.20%, 61.57% e 59.86% respectivamente.

Com uma proporção intermediária deste tipo de órgão, e ainda mais, concentrada em alguns estados, aparecem o DEM (53.49% de comissões em média) e o PSDB (49.79% de média), sendo o PMDB e o

⁵ Os sete últimos partidos mencionados possuíam na época analisada mais de 1.000.000 de membros registrados.

Tabela 3 - Porcentagem de Comissões Provisórias Sobre Municípios de Atuação por Estado - 2010

Estado	Partido									
	DEM	PDT	PMDB	PP	PPS	PR	PSB	PSDB	PT	PTB
AC	100.00	100.00	0.00	100.00	50.00	100.00	57.14	81.82	0.00	100.00
AL	100.00	98.33	0.00	54.10	40.00	100.00	57.14	100.00	9.09	100.00
AM	22.00	6.45	6.90	33.00	13.13	40.74	6.45	0.00	9.38	95.45
AP	93.75	25.00	40.00	0.00	93.33	100.00	0.00	66.67	6.25	66.67
BA	16.77	65.40	44.35	98.63	67.00	100.00	41.90	56.65	15.23	16.88
CE	27.37	60.19	58.62	63.57	82.61	100.00	20.37	22.68	8.76	100.00
ES	34.94	66.67	0.00	79.41	66.67	100.00	94.12	26.92	0.00	73.13
GO	46.23	92.71	21.94	56.65	68.00	100.00	48.24	88.65	28.21	41.24
MA	7.05	65.57	29.70	62.50	40.74	100.00	33.60	66.67	12.38	6.12
MG	39.73	30.00	19.16	100.00	62.76	100.00	99.79	35.94	11.60	75.00
MS	60.32	26.56	7.50	71.62	25.00	100.00	56.86	43.75	1.41	69.84
MT	0.00	75.00	22.14	77.30	75.44	97.14	98.17	42.00	6.57	54.40
PA	68.42	82.14	22.40	72.55	80.46	100.00	31.46	68.18	2.07	99.24
PB	4.95	35.94	29.15	47.22	72.22	100.00	99.28	52.17	4.79	99.50
PE	69.57	100.00	51.16	100.00	68.75	100.00	36.84	100.00	17.28	76.37
PI	84.38	77.33	4.88	71.75	39.74	100.00	11.76	73.65	9.09	85.55
PR	56.46	100.00	4.40	97.40	90.51	100.00	56.82	4.02	8.96	25.61
RJ	86.21	91.18	35.23	97.73	13.04	100.00	92.59	38.30	1.20	100.00
RN	1.24	39.66	17.35	7.55	24.32	100.00	72.41	46.25	27.87	62.39
RO	90.00	75.00	32.08	100.00	58.82	100.00	63.64	89.66	15.69	78.43
RR	100.00	100.00	13.33	100.00	92.31	100.00	100.00	78.54	7.14	100.00
RS	63.33	3.18	0.45	3.73	77.30	100.00	48.11	14.98	14.79	49.53
SC	23.47	71.43	1.02	18.65	46.91	100.00	96.15	7.56	12.89	100.00
SE	77.78	12.50	0.00	89.29	80.00	100.00	62.90	8.11	2.67	100.00
SP	100.00	60.90	22.10	30.06	81.12	100.00	72.82	25.21	9.54	26.16
TO	16.67	56.25	7.19	52.78	90.60	99.26	97.75	56.26	62.30	53.23
Média	53.49	62.20	18.89	64.82	61.57	96.20	59.86	49.79	11.74	71.34
Desv. Pad	35.11	30.89	17.15	32.74	24.51	18.66	31.33	30.44	12.64	29.43
Assimetria	-0.09	-0.46	0.66	-0.61	-0.59	-4.79	-0.23	0.00	2.63	-0.71
Curtose	1.57	2.05	2.49	2.21	2.25	23.99	2.00	1.90	11.02	2.38

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do TSE

PT os partidos com o menor índice de comissões provisórias, apresentando respectivamente 18.89% e 11.74% de comissões provisórias sobre a abrangência do partido no estado, em média.

Pelas médias apresentadas, seguindo as definições apresentadas por Guarnieri (2009 e 2011), temos que o PR e o PTB são partidos monocráticos, pois apresentam mais de 66% de comissões provisórias em média. PP, PDT, PPS, PSB, DEM e PSDB são partidos de organização mista, com as médias de comissões provisórias variando entre 25% e 66%. Notamos, entretanto, que no caso de PP, PDT e PPS os valores se aproximam dos limites que os fariam ser considerados partidos monocráticos. Por fim, com uma proporção de comissões provisórias inferior a 25%, possuem caracterização poliárquica o PMDB e o PT.

Notamos também que apenas o PPS, o PR e o PTB não possuem na amostra um valor menor que 5% na relação comissões provisórias/municípios de atuação em nenhum estado analisado. A proporção de comissões é inferior a 5% no PDT apenas no Rio Grande do Sul, no PP, no Amapá e no Rio Grande do Sul e no PSB apenas em Amapá. O DEM e o PSDB possuem esta relação menor que 5%, no Mato Grosso, Paraíba e Rio Grande do Norte (DEM), e Amazonas e Paraná (PSDB). Os partidos de controle menos centralizado (PMDB e PT) possuem baixíssimas relação de comissões nos seguintes estados: Acre, Alagoas, Espírito Santo, Santa Catarina e Sergipe (PMDB) e Acre, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro (no caso do PT).

Vale ressaltar, que mesmo a relação sendo inferior a 5% apenas em sete dos vinte e seis estados analisados, para o caso do PT, a proporção de comissões ultrapassa 30% apenas no Tocantins, estado onde a liderança seria mais centralizada, com um total de 62.30% de comissões no estado.

De acordo com o exposto anteriormente, a classificação dos partidos se modificou em relação ao período apresentado por Guarnieri (2009 e 2011). Relembrando sua análise, que não incluía o PR, o PSB e o PPS, apresentava PT e PMDB como poliárquicos, PSDB, PDT e DEM como de organização mista, e PTB e PP como monocráticos. O período analisado pelo autor diz respeito ao ano de 2009. Nossa análise mostra que os partidos se tornaram menos centralizados com a sua maioria passando a figurar no quesito “organização mista”. O fato interessante é que para os partidos em comum em sua análise e na nossa, houve uma considerável mudança na composição partidária em apenas um ano de variação nas observações (de 2009 para 2010) como pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 4: Variação na Porcentagem de Comissões Provisórias em Relação aos Municípios de Atuação 2009-2010

Partido	Porcentagem de Comissões em 2009	Porcentagem de Comissões em 2010	Variação percentual 2009/2010
PT	20.00%	11.74%	-41.30%
PDT	51.00%	62.20%	21.96%
PSDB	43.00%	49.74%	15.67%
PMDB	23.00%	18.89%	-17.87%
PTB	63.00%	71.34%	13.24%
PP	54.00%	64.82%	20.04%

Fonte: Guarnieri (2009 e 2011) e TSE

Observamos que a amostra apresentou variação em módulo sempre maior a 10%, um número considerável.

Com base nos achados documentais de Braga (2008), analisando as eleições de 2006 no estado de São Paulo, o PT poderia ser encarado como um partido de baixa centralização, o PMDB e o PSDB como de controle misto e o PP e o DEM como de controle centralizado, tomando por base os partidos e o estado em comum entre a análise da autora e esta,

observamos variação na escala, com o PMDB passando a ser e baixa centralização, o PP passando a configurar no rol dos partidos de organização mista e o PSDB e o DEM permanecendo em suas antigas posições.

O grau de dispersão entre os valores estaduais, refletido pelo desvio padrão é semelhante para DEM, PDT, PP, PSB, PSDB e PTB, com exceção deste último, todos partidos de organização mista. PT, PMDB e PR possuem as menores dispersões, notadamente, encontram-se nas extremidades da escala, sendo os dois primeiros poliárquicos e o último o mais monocrático de todos.

A distribuição mais assimétrica entre os valores estaduais fica por conta do PR, com quase todos os estados apresentando 100% de comissões provisórias municipais em detrimento de diretórios. Enquanto que a de menor assimetria é a apresentada pelo PSDB.

Os maiores coeficientes de curtose são de responsabilidade dos dois partidos situados no extremo da escala concentração *versus* dispersão de poder, ficando em primeiro lugar o PR com um coeficiente de 23.99 e o PT com 11.02.

Sobre ideologia partidária, segundo Leoni (2011), existe uma tendência ideológica na formação de coalizões. Para o autor, é observada uma fronteira entre os partidos em questões como: política de renda, relações com Cuba, câmbio, código penal, etc. Esta fronteira é chamada de fronteira ideológica. Podemos então buscar analisar se partidos que costumam figurar nas mesmas coalizões (ou, como definido acima, ideologias semelhantes) possuem a mesma característica no tocante ao controle ou dispersão do poder no interior da sigla. Supondo que ideologia influencia coalizões, como o próprio Leoni defende, teríamos partidos de esquerda se coligando com seus pares e o mesmo valendo para os de

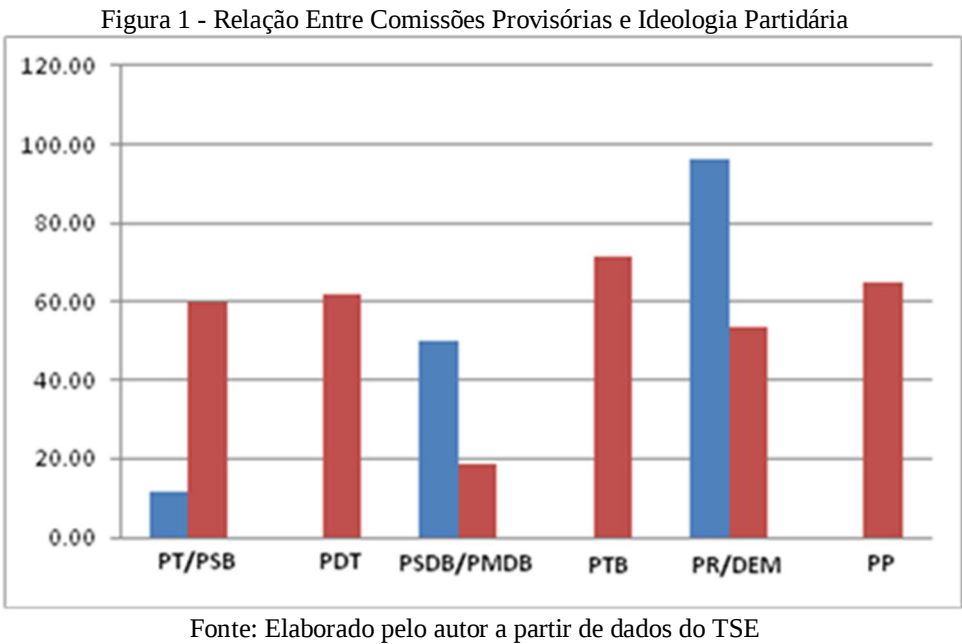
direita, assim uma escala ideológica esquerda-direita pode ser construída. Entre as opções disponíveis, destacam-se as de Power e Zucco (2009) e Leoni (2002), optamos aqui pela primeira definida como⁶:

Tabela 5 – Escala Ideológica Esquerda-Direita

Esquerda		Centro	Direita		
PT	PDT	PSDB	PTB	PR	PP
PSB		PMDB		DEM	

Fonte: Power e Zucco (2009)

Temos que não pode ser observada nenhuma tendência entre estas variáveis como corrobora a figura a seguir, onde os partidos são colocados na abscissa seguindo a escala ideológica acima, situando-se na ordenada a média dos percentuais de comissões provisórias apresentadas por cada partido:



⁶ Cabe destacar que o PSB infelizmente não configura na escala selecionada.

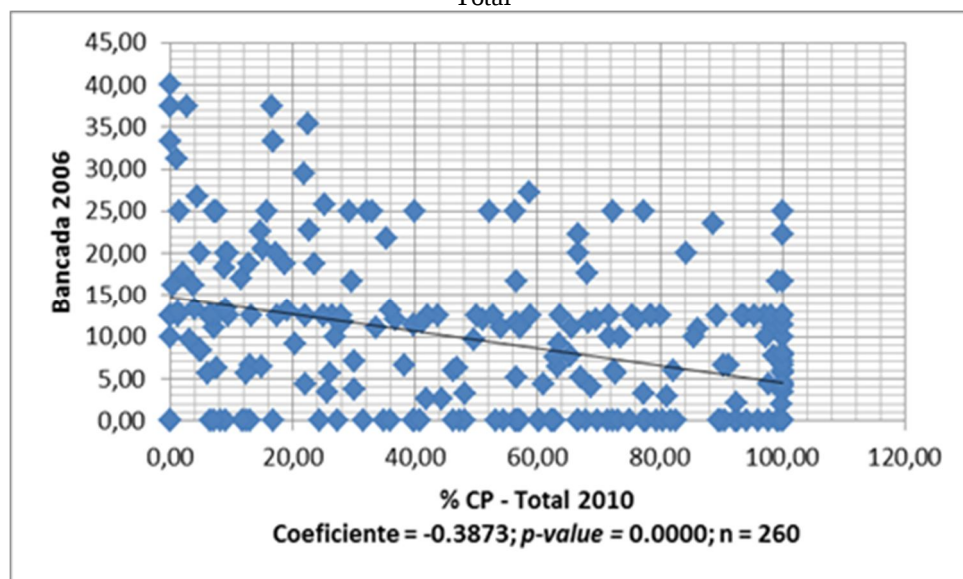
Percebe-se por observação visual do gráfico que a suposição de Leoni (2011) vale para a questão de posicionamento ideológico, mas mesmo possuindo posicionamentos deste tipo semelhantes, a organização partidária, medida, mais uma vez pela porcentagem de comissões provisórias em detrimento de diretórios nos municípios, não apresenta tendência ou associação nítida entre os diversos tipos de partidos no tocante a ideologia, ou formação de coalizões⁷. Aparentemente a organização partidária apresenta diversidade entre os partidos que comungam de posicionamentos semelhantes em demais questões.

Outra característica interessante que pode ser analisada é: em até que medida uma direção é capaz de intervir em um diretório destituindo-o e implantando em seu lugar uma comissão provisória que lhe agrade? Para esta análise podemos julgar que seria mais difícil para a direção realizar esta manobra em estados onde o partido possui uma força maior. Se considerarmos que a bancada eleita pelo partido para a Câmara Federal seja um indicador de força dos membros deste partido no distrito, qual seja, em um estado no qual o partido possui uma grande proporção de deputados, estes parlamentares apresentarão resistência frente à direção na substituição de diretórios muitas vezes compostos por aliados seus, por novos membros indicados por um seleto grupo de dirigentes regionais. Assim sendo, consideraremos a bancada eleita em 2006 como critério de força do partido (e não dos líderes) no estado. A variável que representa a bancada de 2006 é tida como a porcentagem de cadeiras ocupadas em relação a magnitude do distrito para as eleições de 2006 (expressa em termos percentuais), pois esta medida exclui possíveis efeitos oriundos do

⁷ Supondo que ideologia influencia coalizões como diz Leoni (2011).

diferente número de cadeiras que cada distrito possui na Câmara dos Deputados. Por conseguinte, os resultados mostram o desempenho eleitoral dos partidos proporcionalmente ao número de cadeiras que são oferecidas no campo de disputa. Vejamos se a relação entre esta bancada e a proporção de comissões provisórias no ano de 2010 é inversa ou direta⁸⁹. Primeiramente será apresentado o gráfico com tais variáveis para todos os partidos de maneira agregada, juntamente com o coeficiente de correlação de Pearson.

Figura 2 - Relação Comissões Provisórias em 2010 *versus* Bancada Eleita em 2006 - Total



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do TSE

⁸ Ressaltamos que a bancada eleita em 2006 é uma boa *proxy* para o assunto pois esta bancada é muito semelhante a composição do partido na Câmara Federal ao longo dos quatro anos da 53ª Legislatura graças a Lei de Fidelidade Partidária, em vigor desde 2007.

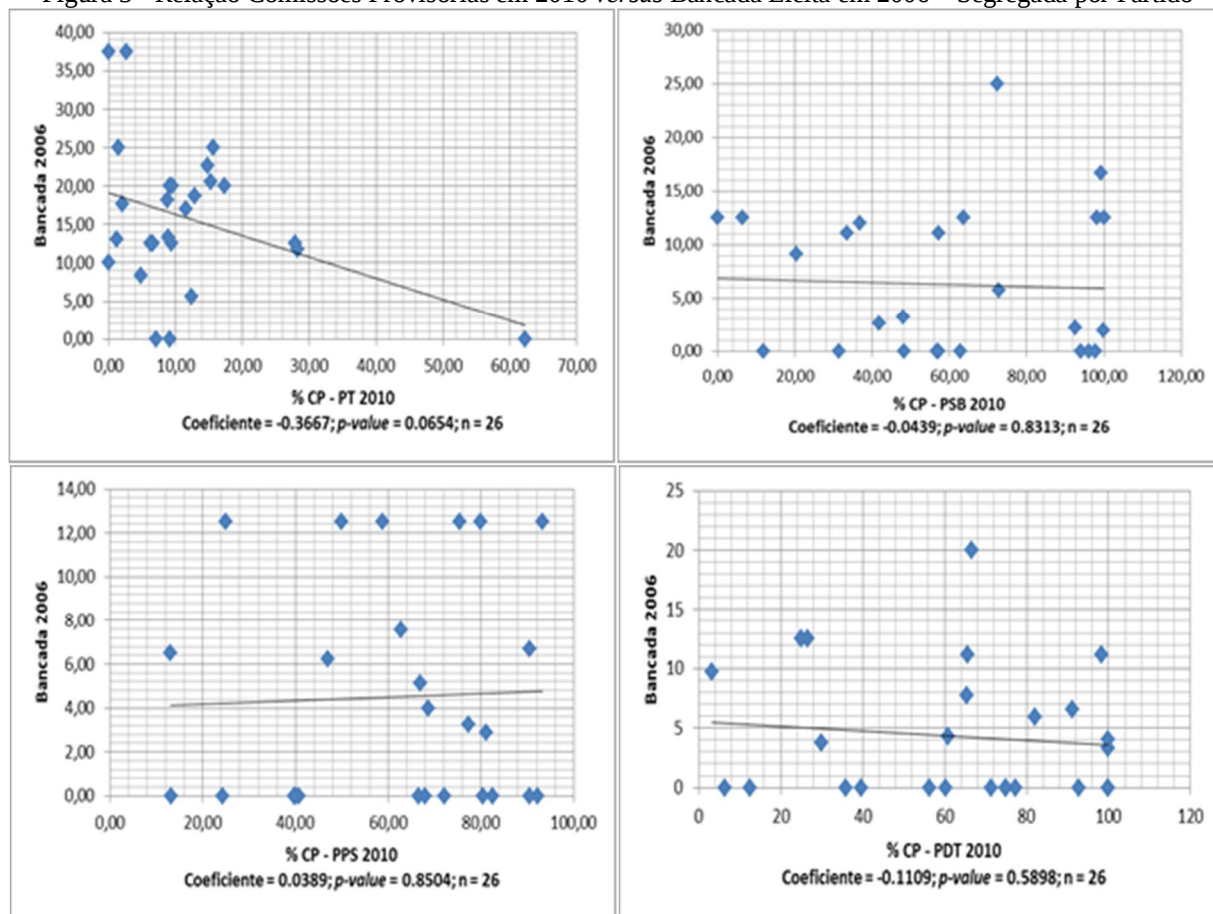
⁹ Consideramos que o PFL de 2006 se transformou no DEM de 2010 e que a mesma analogia pode ser feita para o PL e o PRONA de 2006 com o PR de 2010.

A figura dois nos mostra que para todos os partidos, no agregado, a relação realmente é inversa, com um coeficiente de correlação entre bancada e comissões provisórias sendo negativo e de considerável magnitude, fato corroborado pelo *p-value* apresentado (estatisticamente significativo) igual aproximadamente 0.0000. Isto nos atesta que no geral, existe uma associação negativa entre tamanho da bancada de um partido em certo estado, e a proporção de comissões provisórias municipais instituídas pela liderança regional deste partido no distrito. Vejamos agora, se a associação se mantém para os partidos quando analisados separadamente (ver página seguinte).

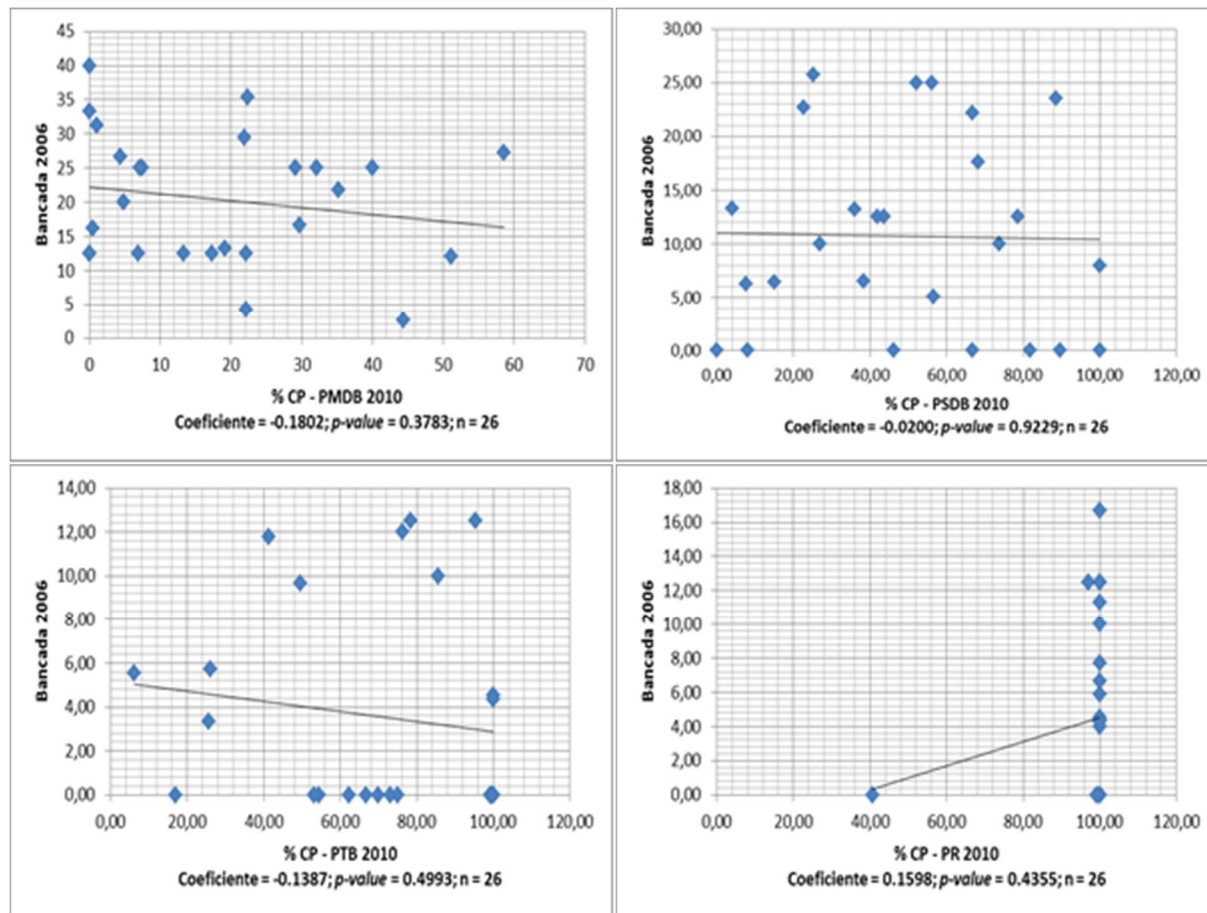
Podemos notar que a dispersão para a maioria dos casos é relativamente alta, com exceção do PT, e PR (o mais poliárquico e o mais monocrático de todos, respectivamente). Observamos que a relação permanece inversa em maior ou menor grau para quase todos os partidos com exceção apenas do PR e do PPS, possuindo o PSDB um coeficiente de correlação de Pearson muito próximo de zero. Entretanto, tal afirmação fica comprometida pelos *p-values* apresentados (com exceção do apresentado pelo PT). A respeito destes, sabe-se que mesmo contendo todo o universo de dados, cada partido não consegue possuir representação em mais do que 26 unidades da Federação¹⁰, fazendo com que o número de observações máximo para a variável escolhida seja de fato 26. Tal número diminuto de observações implica nos elevados *p-values*, diminuindo portanto a precisão (ou significância estatística) dos resultados segregados. Entretanto, supomos que a análise visual das figuras 2 e 3, aliada aos dados apresentados juntamente com a figura 2 podem nos fornecer os indícios apresentados.

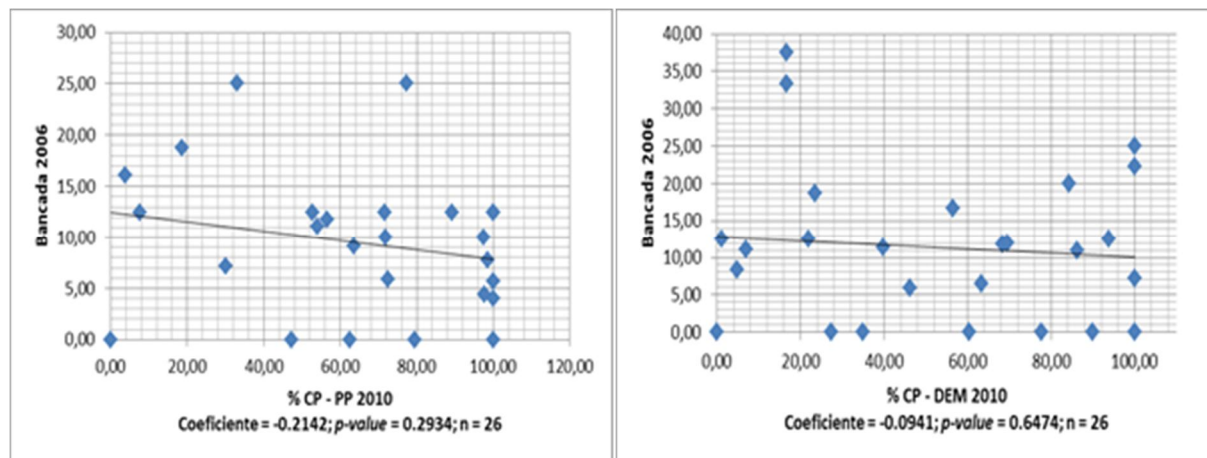
¹⁰ Não esquecendo que o Distrito Federal não possui tais dados computados municipalmente pelo TSE.

Figura 3 - Relação Comissões Provisórias em 2010 *versus* Bancada Eleita em 2006 – Segregada por Partido



A Organização Partidária no Brasil: o Caso das Comissões Provisórias





Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do TSE

Podemos notar que a dispersão para a maioria dos casos é relativamente alta, com exceção do PT, e PR (o mais poliárquico e o mais monocrático de todos, respectivamente). Observamos que a relação permanece inversa em maior ou menor grau para quase todos os partidos com exceção apenas do PR e do PPS, possuindo o PSDB um coeficiente de correlação de Pearson muito próximo de zero. Entretanto, tal afirmação fica comprometida pelos *p-values* apresentados (com exceção do apresentado pelo PT). A respeito destes, sabe-se que mesmo contendo todo o universo de dados, cada partido não consegue possuir representação em mais do que 26 unidades da Federação¹, fazendo com que o número de observações máximo para a variável escolhida seja de fato 26. Tal número diminuto de observações implica nos elevados *p-values*, diminuindo portanto a precisão (ou significância estatística) dos resultados segregados. Entretanto, supomos que a análise visual das figuras 2 e 3, aliada aos dados apresentados juntamente com a figura 2 podem nos fornecer os indícios apresentados.

Acerca da relação apresentada por PR e PPS e em até certo ponto PSDB, podemos fazer duas suposições a respeito: a primeira é que os deputados eleitos por estes partidos não possuem poder na agremiação em seu distrito, o que parece pouco provável, uma vez que estes homens e mulheres foram os responsáveis por um grande número de votos, o que em tese seria um dos objetivos da esmagadora maioria dos partidos, lhes conferindo boa reputação e poder na sigla. A segunda hipótese é que estes deputados a princípio não se opoem a instituição de comissões provisórias porque estas serão compostas por apadrinhados e aliados seus. A segunda hipótese parece mais plausível, porém carece de estudo mais detalhado da

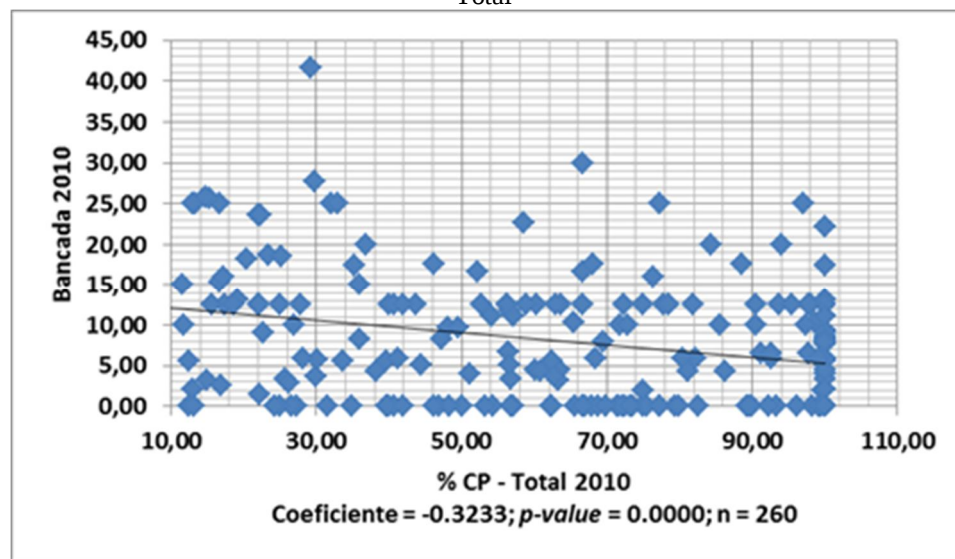
¹ Não esquecendo que o Distrito Federal não possui tais dados computados municipalmente pelo TSE.

composição destes órgãos e sua relação com os deputados eleitos². Concluímos então que para a maioria dos casos existe uma associação negativa entre as variáveis com as exceções supracitadas.

A última espécie de dados que analisaremos referem-se ao desempenho eleitoral destes partidos no pleito a Deputado Federal do ano de 2010.

A próxima figura mostra a relação entre a porcentagem das cadeiras obtidas em relação a magnitude do distrito e a porporção de comissões provisórias municipais no mesmo distrito. Os dados estão agregados para todos os partidos e estados.

Figura 4 - Relação Comissões Provisórias em 2010 *versus* Bancada Eleita em 2010 – Total



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do TSE

Finalmente, notamos que a relação é inversa (pelo coeficiente de correlação) e a dispersão é alta, aparentemente partidos com maior número

² Vale dizer que a obtenção de tais dados é de difícil acesso, pela necessidade de contato direto com as lideranças.

de poder centralizado elegem menos deputados. Tal afirmação pode ser feita com base no baixo *p-value*, próximo a 0.0000.

Conclusão

Neste artigo buscamos analisar a questão da organização partidária nos dez maiores partidos do Brasil. Para tanto realizamos uma revisão de literatura que buscou, com base na estrutura proposta por Key (1952) apresentar os partidos nas esferas eleitoral, governamental e organizacional, com um maior foco nesta última. Observamos que diversos autores tratam das três características mencionadas, e que, no Brasil estudos recentes começaram a ser realizados com a finalidade de se melhor entender, analisar, e quantificar o grau de concentração de poder nas agremiações político-partidárias. Dentro deste espectro, análises documentais dos estatutos e das convenções, descritivas e econométricas foram realizadas por outros autores para que o fenômeno fosse assim melhor entendido pelos interessados.

Nossa análise pertence a uma linha de pesquisas, mais caracterizada pela intenção de apresentar as características destes partidos no que tange ao grau de centralização de poder das lideranças, sua relação com a ideologia do partido, a influencia dos parlamentares na centralização ou dispersão do poder e os resultados eleitorais destas siglas. Para tanto, coletamos dados referentes aos dez maiores partidos nacionais em número de afiliados em todos os estados brasileiros no ano de 2010.

A análise mostrou que o grau de concentração de poder materializado no número de comissões provisórias municipais diminuiu se comparado a análise realizada por Guarnieri (2009 e 2011). Uma alteração para o Estado de São Paulo também foi constatada comparada a análise

realizada por Braga (2008). Vimos também que não pode ser observada uma relação entre centralização de poder e ideologia. Notamos que a relação entre centralização de poder da liderança e o tamanho da bancada incumbente é inversa para quase todos os partidos, com exceção do PR e do PPS (e em até certa medida para o PSDB) ou seja, para a maioria dos casos. Por fim, vimos ainda que uma associação negativa pode também ser observada entre resultado eleitoral e concentração de poder via instalação de comissões provisórias e a consequente destituição de diretórios municipais.

Referências Bibliográficas

- ALDRICH, John. (2006), “Political parties in and out of legislatures”, in R. A. W. Rhodes, S. A. Binder, B. A. Rockman (orgs.) *The oxford handbook of political institutions*, Cary, Oxford University Press.
- BOIX, Charles. (2007), “The emergency of parties and party systems”, in C. Boix, S. Stokes (orgs.) *The oxford handbook of comparative politics*, Cary, Oxford University Press.
- BRAGA, Maria do Socorro. (2008), “Organizações partidárias e seleção de candidatos”, *Opinião Pública*, vol. 14, no. 2: 454-485.
- COX, Gary. (1997), *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DESCHOUWER, Kris. (2006), “Political parties as multi-level organizations”, in R. Katz, W. J. Crotty (orgs.) *Handbook of party politics*, London, Sage Publications.
- GUARNIERI, Fernando. *A força dos partidos fracos - Um Estudo sobre a Organização dos Partidos Brasileiros e seu Impacto na Coordenação Eleitoral*. 2009. 183 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- _____. (2011), “A força dos partidos fracos”, *Dados*, vol. 54, no. 1: 235 - 258.

- HOUTEN, Pieter. v. (2009), “Multi-level relations in political parties”, *Party Politics*, vol. 15, no 2: 137-156.
- KEY, Victor. (1952), *Politics, parties and pressure groups*. Crowell.
- KITSCHOLT, Herbert. (2000), “Linkages between parties and politicians in democratic politics”, *Comparative Political Studies*, vol. 33, no. 6-7: 845-879.
- LEONI, Eduardo. (2002), “Ideologia, democracia e comportamento parlamentar”, *Dados*, vol. 45, no. 3: 361-386.
- _____. (2011), “Coligações e ideologia nas eleições para vereadores no Brasil: uma análise econométrica”, in T. J. Power, C. Zucco (orgs.) *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*, Belo Horizonte, Editora UFMG.
- MAIR, Peter; KATZ, Richard. (1997), “Party Organization, party democracy, and the emergence of the cartel party”, in P. Mair (org.) *Party system change: approaches and interpretations*, New York, Oxford University Press.
- MICHELIS, Robert. (2001 [1915]), *Para uma sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa, Antígona.
- PANEBIANCO, Angelo. (2005), *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo, Martins Fontes.
- PEMPEL, T. J. (1990), *Uncommon democracies: the on-party dominant regimes*. Ithaca, Cornell University Press.
- PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. (2003), “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”, *Dados*, vol. 46, no. 4: 735-771.
- POWER, Timothy; ZUCCO, César. Jr. (2009), “Estimating ideology of brazilian legislative parties”, *Latin American Research Review*, vol. 44, no.1: 218-246.
- STOKES, Susan. (1999), “Political parties and democracy”, *Annual Review of Political Science*, vol. 2, no. 1: 243-267.
- THORLAKSON, Lori. (2009), “Patterns of party integration, influence and autonomy in seven federations”. *Party Politics*, vol. 15, no.2: 157-177.
- WEBB, Paul. (1994), “Party organizational change in Britain: the iron law of centralization?”, in P. Mair, R. Katz (orgs.) *How parties organize: change and adaptation in party organizations in western democracies*, London, Sage Publications.
- WHITE, John. (2005) “What is a political party?”, in R. Katz, W. Crotty (orgs.) *Handbook of party politics*, London, Sage Publications.