

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO**

**Davi Oliveira Costa**

**DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS:  
Uma análise comparativa dos principais estatutos brasileiros**

**Juiz de Fora  
2016**

**Davi Oliveira Costa**

**DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS:  
Uma análise comparativa dos principais estatutos brasileiros**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Constitucional, sob a orientação do Prof. Me. Mário Cesar Andrade

Juiz de Fora

2016

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Oliveira Costa, Davi.  
DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS: Uma análise comparativa dos principais estatutos brasileiros / Davi Oliveira Costa. -- 2016.  
40 p.

Orientador: Mário César Andrade  
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2016.

1. Democratização interna. 2. Partidos políticos. 3. Oligarquização partidária. 4. Estatutos partidários. I. Andrade, Mário César, orient. II. Título.

**Davi Oliveira Costa**

**DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS:**  
Uma análise comparativa dos principais estatutos brasileiros

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial a obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração: Direito Constitucional; sob orientação do Prof. Me. Mário Cesar Andrade.

Aprovada em 26 de fevereiro de 2016

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Mário Cesar da Silva Andrade - Orientador  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

---

Prof. Me. Paola Durso Angelucci  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. Me. Brahwlio Soares de Moura Ribeiro Mendes  
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dedico este trabalho a um senhor, que um dia colocou um menino de 6 anos no seu carro e saíram juntos pra fazer campanha eleitoral. Um senhor que enchia o mesmo carro de netos e levava pra comer hambúrguer, pra ir à roça ou à sua casa. Um senhor que, dois anos depois, se candidatou e continuou levando pra campanha o menino, seu companheiro. E, quando o menino tinha doze anos, viu este homem tomar uma das atitudes políticas mais corajosas que ele já viu e encarar uma luta com pouca chance de êxito, mas pelos motivos certos, de hombridade, integridade, honra e dever. Dedico a um senhor que sempre foi o ídolo do menino. O menino cresceu e aos 16 anos teve uma das maiores honras de sua vida, que foi dividir um palanque com seu ídolo. E até hoje, este senhor o ensina, em cada conversa, sobre a importância de se continuar uma batalha que por vezes parece perdida, de defender o mais fraco, o mais necessitado, de brigar pelos motivos certos. Tudo isso incutiu no menino certezas e objetivos acerca do potencial da política em melhorar a vida das pessoas.

Hoje, aquele menino dedica este trabalho de monografia ao seu avô Paulo Rosa, que lhe ensinou a gostar de política. O gosto pela política acabou o levando a fazer Direito. O tema de conclusão do curso não poderia ser em outra área. Nem, tampouco, a dedicatória poderia ser diferente. Obrigado Vô! Te amo!

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de mais nada, agradeço a Deus por todas as oportunidades dadas, por Seu infinito amor e misericórdia.

Agradeço imensamente ao meu orientador, Professor Mário Cesar da Silva Andrade, pela chance de trabalhar com alguém de tamanha inteligência, por ser tão presente, solícito e dedicado no desenvolver deste trabalho.

Também agradeço aos demais professores da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, que fizeram parte da minha formação, sempre oferecendo ensino de alta qualidade, com competência.

Muito obrigado a meu irmão, Vítor, por acreditar em mim, sempre. Ao meu pai e à Vaninha, por tudo, mas especialmente pela companhia e amizade no desenvolver deste trabalho. À Gisele, que me cobrava até mais do que o orientador pra não enrolar e escrever. Aos meus avós, à Sílvia, padrinhos e madrinhas, pelo carinho. Enfim, muito obrigado a todos que, direta e indiretamente, contribuíram para esta realização.

## RESUMO

O presente trabalho buscou identificar a presença de democracia interna nos principais partidos políticos brasileiros, a partir da análise de seus estatutos partidários. O cenário político atual tem sido marcado pelo descrédito dos agentes políticos e da própria política institucional como via de mudanças sociais, colaborando para o afastamento do cidadão da vida político-eleitoral do país. Em reação a esse diagnóstico, analisou-se a importância da democratização interna dos partidos políticos, como forma de reaproximar o cidadão da vida política, dar participação aos filiados e legitimar o processo decisório interno. A partir da teoria sociológica clássica de Robert Michels sobre o processo de oligarquização dos partidos políticos, foram analisados os estatutos de Democratas, Partido da Social Democracia Brasileira, Partido do Movimento Democrático Brasileiro e Partido dos Trabalhadores, a fim de identificar processos deliberativos e eletivos de participação direta dos filiados e da sociedade na tomada de decisões partidárias. Metodologicamente, a pesquisa qualitativa bibliográfica valeu-se de fontes doutrinárias, jurídico-positivas e dos estatutos partidários das agremiações selecionadas. Em conclusão, identificou-se que partidos de massa, como o Partido dos Trabalhadores, têm maior abertura à participação dos filiados em seus processos decisórios, em contraponto aos partidos parlamentares, em que essa abertura é significativamente menor. Tal distinção torna esses últimos mais suscetíveis ao processo de oligarquização, o qual, entretanto, tende a condicionar todos os partidos políticos em alguma medida, principalmente, após a conquista de importantes cargos governamentais.

**Palavras-chave:** Partidos Políticos. Democracia interna. Oligarquia.

## ABSTRACT

This dissertation seeks the presence of internal democracy in main Brazilian political parties, by analyzing its statutes. The current context shows discrediting of politicians and institutional politics itself as a weapon for social changes, helping to apart citizens from political-electoral setting. Replying to this diagnostic, the matter of political parties internal democratization was searched, as a way to reapproach citizens from political scene, to give participation to affiliated and legitimize internal decision's process. From classic sociological theory of Robert Michels about the process of parties oligarchizing, it was made an analysis of statutes from Democrats, Brazilian Social Democracy Party, Brazilian Democratic Movement Party and Worker's Party, to identify member's direct participation on deliberative and elective processes and party's decision-making. Methodologically, the bibliographical qualitative research focused in doctrine, legal-positives and party statutes. Concluding, massive parties, as Worker's Party, are more open for members to participate on making-decision processes, a antitheses of parliamentary parties, which are meaningly less opened. This aspect make the parliament parties more likely to oligarchy process; however, this process tends to condition all political parties in some extend, mostly after winning importante government positions.

**Keywords:** Political Parties. Internal democracy. Oligarchy.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 A DINÂMICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....</b>	<b>12</b>
<b>3 DEMOCRACIA NOS PRINCIPAIS ESTATUTOS PARTIDÁRIOS DO BRASIL ....</b>	<b>19</b>
3.1 DEMOCRATAS.....	19
3.2. PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA .....	20
3.3 PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO .....	23
3.4 PARTIDO DOS TRABALHADORES .....	26
<b>4 ANÁLISE COMPARATIVA DOS ESTATUTOS PARTIDÁRIOS SELECIONADOS</b> <b>.....</b>	<b>29</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>36</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>39</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As propostas de reforma do sistema político brasileiro têm sido objeto de acirrada discussão. Nesse sentido, é apontado o desgaste institucional dos entes políticos, a crise da representatividade e o descrédito de atores deste cenário, como os partidos políticos. A expansão dos meios de comunicação e informação, em especial, da internet, e a evolução do panorama socioeconômico brasileiro contribuíram para que os brasileiros tenham maiores e melhores informações sobre a vida política do país, bem como tenham posicionamentos críticos em relação ao sistema político-eleitoral brasileiro e suas práticas.

A reforma política foi objeto de reivindicação das manifestações populares ocorridas em 2013, tendo como temas de protesto o cenário político, os tributos, a má qualidade dos serviços públicos, destacadamente, de educação, saúde, segurança e infraestrutura.

A resposta do governo foi propor cinco pactos: responsabilidade fiscal, saúde, transportes, educação e reforma política. Em relação a este último ponto, muitas ideias são defendidas, debatidas, e votadas, entretanto, sem que se contemple um ponto de vital importância e com grande potencial de repercussão no cenário político nacional: a democratização interna dos partidos políticos.

Os partidos políticos são parte importante do cenário político-eleitoral de qualquer Estado Democrático contemporâneo. Juridicamente, é através deles que o cidadão ingressa na vida política como candidato e, posteriormente, como representante do povo no Executivo e Legislativo. Pelos partidos, a dinâmica social e as novas ideias chegam ao Congresso. Contudo, pelo regime jurídico vigente, não obstante todos os papéis fundamentais que são atribuídos aos partidos na promoção permanente da democracia, eles próprios não precisam ser democráticos.

Da análise da prática brasileira, depreende-se que os processos internos de decisão partidária costumam ser feitos por pequenos grupos de personalidades históricas do partido, que, em geral, controlam a estrutura organizacional da agremiação. Na maioria dos partidos, não há espaço, por exemplo, para um sistema de prévias eleitorais para a escolha de candidatos. Não existe abertura para a participação da militância ou dos filiados na tomada de grandes decisões do partido ou na definição do tipo de atuação partidária a ser seguida.

Esse quadro demanda estudo mais aprofundado sobre a democracia interna dos partidos políticos, analisando o estatuto dos principais partidos do país e a mecânica de seus processos decisórios, a fim de identificar o grau de democracia de cada um. A partir dessa constatação, pode-se avançar na compreensão das crises de representatividade de partidos e

agentes políticos, a baixa renovação de candidatos e o desinteresse popular em ingressar na atividade político-partidária; também será possível elaborar propostas para maior democratização das estruturas partidárias.

Nessa empreitada, adota-se como referencial teórico os estudos de Robert Michels (1982), em especial o clássico *Sociologia dos Partidos Políticos*, além das avaliações críticas produzidas a partir das contribuições do citado autor. Soma-se a esse marco, as avaliações críticas do cientista político e sociólogo francês Maurice Duverger (1980), autor do clássico *Os partidos políticos*.

A presente pesquisa baseou-se na pesquisa bibliográfica de textos doutrinários, legais e dos próprios partidos políticos.

A investigação inicia-se pela exposição do referencial teórico, com o entendimento de Michels sobre a organização partidária e a democracia interna.

Em seguida, analisa-se o estatuto dos mais destacados partidos políticos brasileiros a fim de identificar como tais diplomas normativos regulam os processos decisórios, em especial, a escolha dos candidatos a serem lançados nas eleições nacionais.

Posteriormente, confronta-se os referidos estatutos com o referencial teórico adotado.

## 2 A DINÂMICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Na clássica obra *Sociologia dos partidos políticos*, de 1915, o sociólogo alemão Robert Michels desenvolveu a tese da *lei férrea da oligarquia*, afirmando a impossibilidade de democracia em estruturas organizacionais complexas. O crescimento da organização partidária levaria a uma necessária especificação e divisão de tarefas que oligarquizaria a direção do partido. Para Michels (1982), a organização engendra a dominação dos eleitos sobre os eleitores, dos mandatários sobre os mandantes. Assim, o domínio por uma oligarquia seria o destino inevitável de toda organização que se complexifica.

A complexificação da organização partidária demanda a especialização técnica das lideranças, algo indispensável para o funcionamento e atuação de grandes agremiações. Essa especialização é qualificada pelo distanciamento entre as lideranças e as massas, segundo o qual os dirigentes passam a adquirir “conhecimento sobre o funcionamento administrativo e operacional da organização e a elaborar as estratégias de relacionamento com ambientes de atuação do partido político” (BRAGA, 2012, p. 84).

Esse processo de especialização e afastamento da classe dirigente partidária tem como efeitos o distanciamento das finalidades originárias da organização, a autonomização do partido, que se transforma em um fim em si mesmo, e a perda de legitimidade política (BRAGA, 2012).

Segundo Michels (1982), o processo de oligarquização se divide em duas fases. Na primeira, o crescimento do partido começa a se tornar um problema, levando à divisão e especialização do trabalho e formando uma classe dirigente permanente. Na segunda fase, o partido fica cada vez mais oligárquico e aburguesado, menos democrático, afastando a participação da coletividade dos processos decisórios e concentrando os poderes nas mãos da classe dirigente.

Para combater tais condições e possibilitar a democracia nos partidos, seria necessário o desenvolvimento de um novo modelo, que considerasse a vontade dos membros, as relações com as instituições políticas estatais e com os outros partidos (BRAGA, 2012).

Todavia, o poder das elites dirigentes tem limites, tendo em vista a necessidade de certa maleabilidade para que o partido seja adaptável a novos contextos e consiga o apoio de novos membros. Segundo Medding (1970), o foco de Michels em situações de conflito o levou a ignorar o aspecto consensual do poder, fundado na cooperação. Essa base permite que os interesses da elite dirigente não sejam, necessariamente, sempre opostos aos dos demais membros. O poder do líder cresce na medida em que consegue a cooperação dos demais,

motivo pelo qual não pode ignorar as massas. Dentro do modelo consensual, é importante para o partido evitar dissidências a fim de manter sua força.

Medding também discorda de Michels, quanto ao alijamento dos filiados das possibilidades de iniciar ou decidir sobre alternativas políticas. Michels entende que os filiados, por não terem iniciativa ou poder decisório, não têm qualquer influência ou controle sobre as decisões partidárias. Em divergência, Medding ressalta que esse controle não é totalmente ausente, pelo mesmo desejo de não afugentar os filiados/apoiadores, embora tenda a ser de exercício difícil nos grandes partidos (BRAGA, 2012).

Contudo, a eficácia da influência dos filiados nos processos decisórios do partido depende da previsão de meios institucionalizados que permitam a participação, o debate e a oposição dos demais à linha de trabalho dos dirigentes. Esses meios podem incluir comissões, conferências e comitês, cuja composição deve ser amplamente representativa e plural quanto a pontos de vista divergentes dentro do partido (BRAGA, 2012).

Medding discorda, ainda, da análise de Michels sobre a dominação estrutural das lideranças sobre a massa de filiados. Para o primeiro, Michels rotulou a classe dirigente como *elite*, enquanto o mais importante seria analisar o conteúdo das decisões tomadas e a forma de exercício do poder. Assim, seria preciso a comprovação de que “os líderes possuem consciência de grupo e coerência, e conspiram para exercer o poder em seu próprio interesse em detrimento e à custa de outros grupos” (BRAGA, 2012, p. 91).

A ordem organizativa do partido é sempre negociada, logo, dependente do equilíbrio alcançado entre as diferentes pressões da coletividade partidária, bem como do ambiente externo. Panebianco (2005) chega mesmo a refutar a *lei férrea da oligarquia* de Michels, afirmando que o que ocorre na relação de poder entre dirigentes e demais membros é uma troca desigual, sendo que os dirigentes, apesar de ganharem algo a mais, devem sempre dar uma contrapartida.

Já sobre a alegada autonomização, com a transmutação das finalidades institucionais partidárias, Panebianco (2005) entende como natural que os objetivos do partido se adaptem às exigências e transformações organizativas.

Maurice Duverger (1980) desenvolveu uma tipologia dos partidos políticos com base na origem e na ideologia da agremiação para explicar sua organização, desenvolvimento e comportamento. O autor propõe dois tipos: o partido de quadros e o de massa. O primeiro tem por características, a origem parlamentar, a estrutura nacional descentralizada, a fraca articulação estrutural entre as instâncias organizacionais, o financiamento por grandes doadores privados e a concentração do poder decisório nas mãos da elite parlamentar. Já o

segundo tipo é identificado pela origem extraparlamentar, forte articulação estrutural, financiamento compartilhado e subordinação dos parlamentares ao partido.

Diante de transformações ocorridas na organização e no comportamento partidário, na década de 60 do séc. XX, o jurista e cientista político alemão Otto Kirchheimer (1966) propôs novo modelo ao desenvolver o conceito de partido *catch all*. Para Kirchheimer, o crescimento econômico e advento do *Well-fare State* reduziram a polarização entre classes sociais e ideologias, levando os partidos a um processo de abertura a diversos grupos sociais distintos, enfraquecendo a militância de base e fortalecendo as lideranças.

Para compreender o desenvolvimento da organização partidária, Panebianco (2005) utiliza as variáveis do modelo genético e do grau de institucionalização das agremiações. O *modelo genético* é determinado pelo fator de penetração ou difusão territorial, pela presença/ausência de uma instituição externa como igreja ou sindicato para legitimar o partido e pelo caráter carismático ou não do partido. Por sua vez, a *institucionalização* tem a ver com a estabilidade organizacional, quando ela deixa de ser um meio para atingir determinados objetivos e passa a ter valor em si mesma, conferindo um grau de autonomia e sistematização à agremiação.

Panebianco e Kirchheimer convergem sobre a transformação dos partidos de massa em partidos *catch all*, mas Panebianco redefine este, pela crescente especialização dos partidos, criando o conceito de *partidos profissionais-eleitorais*, cujas características são: (1) o papel central exercido pelos profissionais; (2) eleitoralismo (laços organizativos verticais fracos); (3) predominância dos representantes públicos; (4) financiamento por meio de grupos de interesse e fundos públicos; (5) ênfase em questões de amplo apelo eleitoral (AMARAL, 2013).

Nova proposta foi trazida por Katz e Mair (1993), a partir de críticas à literatura até então existente e ao estudo comparado de partidos. Para os autores, a análise dos partidos políticos deve transferir seu foco das relações *partido x sociedade* para as *partido x Estado*. Eles também propõe outro tipo, o *partido cartel*, resultante da evolução dos partidos de massa, de quadros e *catch all*. Os partidos cartel são caracterizados por suas relações com o Estado, destacando-se (KATZ; MAIR, 1993):

- a) A garantia de acesso aos meios de comunicação de massa, especialmente à televisão, proporcionada pelo Estado por meio de regulamentação ou cessão direta em canais estatais para a comunicação com o eleitorado;
- b) O Estado como disponibilizador de recursos humanos ao partido. Assessores de parlamentares e membros do Executivo são pagos com

recursos estatais e os funcionários do partido são mantidos, em grande medida, graças a repasses financeiros provenientes do Estado;

- c) Atividade e organização partidárias cada vez mais moldadas pela regulamentação estatal;
- d) Estado como legitimador dos partidos políticos perante a sociedade civil, quando estes ocupam cargos públicos;
- e) Partidos utilizam recursos estatais para a distribuição de incentivos seletivos a seus membros ou grupos sociais que os apoiam (*patronagem partidária*).

Tais indicadores evidenciam a importância da relação partido x Estado e permitem identificar o Estado como intermediário entre os partidos e a sociedade civil. Os referidos indicadores também explicam que é mais importante para o partido se manter no aparelho estatal do que vencer as eleições, para ter acesso a recursos fundamentais para o crescimento e manutenção de seu poder. Os diversos fatores que levam a um distanciamento do partido das bases e diminuição da participação popular nas atividades partidárias também levam-no a estreitar suas relações com o Estado (KATZ; MAIR, 1993).

Os partidos políticos buscam estabelecer relações com grupos da sociedade civil como meio para construir vínculos com determinados segmentos do eleitorado, dando em troca acesso a políticas públicas (AMARAL, 2013).

Em relação ao partido cartel, Katz e Mair (1993) afirmam que conferir maior poder aos filiados gera uma falsa sensação de democratização, pois apenas fortalece as lideranças partidárias. A tendência da massa desorganizada de filiados é apoiar as lideranças. As lideranças intermediárias e os ativistas, mais preparados para gerar alguma oposição ou posicionamentos mais críticos, ficam marginalizados. Tal compreensão foi criticada por Seyd e Whiteley (2002), que, ao analisarem o Partido Trabalhista britânico, não encontraram fundamento ou evidência que encampasse o argumento de que a massa de eleitores desorganizada tende a seguir a liderança. Kittilson e Scarrow (2003) apresentam compreensão diversa, afirmando que a ampliação dos poderes do conjunto de filiados resulta no aumento do grau de transparência dos processos decisórios internos e da possibilidade dos cidadãos exercerem mais influência onde importantes decisões são tomadas: os partidos políticos.

Kittilson e Scarrow (2003) entendem que a democratização interna dos partidos políticos atrairia a sociedade a participar mais, combatendo o distanciamento crescente entre os partidos e os eleitores.

Já a literatura brasileira sobre política partidária pode ser dividida em dois blocos, um sobre o Partido dos Trabalhadores (PT) e outro sobre os partidos brasileiros em geral, ainda que com certo destaque para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) (AMARAL, 2013).

Sobre o PT existem obras que tratam da sua fundação, suas origens relacionadas da convergência de sindicatos, movimentos de base da Igreja Católica, movimentos sociais urbanos, membros da esquerda, intelectuais e parlamentares advindos do MDB. Nos seus primeiros anos, o PT primou por uma organização institucional enfatizada na participação da militância de base nas tomadas de decisão. Posteriormente, as obras de ciência política focaram nas transformações sofridas pelo partido, principalmente após a conquista da Presidência da República. Nesse ponto, relevante é a obra *Dos sindicatos ao governo*, de Pedro Floriano Ribeiro (2010), para quem o PT seguiu o caminho da social-democracia europeia, adquirindo características inequívocas de partido profissional-eleitoral, como definido por Panebianco, tornando cada vez mais dependente do Estado e se aproximando do modelo de partido cartel. Já Amaral (2011) aponta as transformações organizacionais do Partido dos Trabalhadores ao longo dos anos com vistas à conciliação de suas finalidades institucionais originárias com a necessidade de ganhar o processo eleitoral e se manter no poder.

Roma (2006) e D'Araujo (2011) fazem suas análises em contrapontos das características organizacionais de PT e PSDB, demonstrando que o PSDB, por ter uma origem parlamentar, apresenta um aspecto descentralizado e com menos interferência da burocracia partidária e dos filiados sobre as lideranças do que no caso petista. Essa característica de menor interferência permitiu ao PSDB fazer alianças nacionais e estaduais com outras legendas, propiciando maiores saltos e gerando bons resultados nas urnas, favorecendo seu rápido crescimento e conquista de cargos políticos importantes.

O processo de formação e estruturação do PMDB no período de transição para a democracia resultou em um arranjo interno muito mais descentralizado do que o verificado no Partido da Frente Liberal (PFL), atual Democratas (DEM), que desde a sua fundação contou com uma elite mais coesa e comprometida com a tarefa de fortalecer o partido no plano nacional (FERREIRA, 2002).

Amaral (2013) conclui que PMDB, PFL/DEM e PSDB estão mais próximos do modelo *catch all* de partido e que suas estruturas são mais suscetíveis aos incentivos centrífugos do federalismo brasileiro do que as de partidos de esquerda, como o PT.

Em estudo realizado pelo *National Democratic Institute*, são analisadas as formas como os partidos tratam os conflitos internos e externos e da correspondência da atuação política com os interesses dos cidadãos representados (NDI, 2014, p. 02).

Segundo o referido estudo, os partidos devem comunicar aos seus membros, bem como à sociedade em geral, seus princípios, propostas políticas e realizações, através de plataformas eleitorais, internet, jornal ou programas do partido, de modo a apresentar sua identidade, permitindo ao eleitor fazer escolhas conscientes e informadas (NDI, 2014, p. 04).

Segundo o Instituto, a participação política deve ser incentivada, mobilizando o apoio público, estimulando compromissos mais profundos ao recrutar os membros, coletar doações e envolver cidadãos em debates políticos. Um ponto a ser observado é o estímulo à participação de grupos historicamente excluídos, minorias sociais, étnicas, o que gera um aumento na base de apoio e sustentação e legitima o sistema político, conferindo maior representatividade. Não é incomum que os partidos criem grupos especiais dentro de sua estrutura organizacional, como grupo de jovens, da mulher, entre outros (NDI, 2014, p. 04).

A obra também trata sobre a organização dos partidos, com destaque para a definição de condições para os membros do partido como requisitos de elegibilidade para filiação, especificação dos direitos dos membros, suas funções e responsabilidades. A clareza das regras para os membros oxigena a participação popular, principalmente, quando se trata da seleção de candidatos e dirigentes partidários (NDI, 2014, p. 06).

Também deve restar clara a relação entre as unidades do partido, evidenciando qual é a estrutura hierárquica e como se compõe as linhas de comunicação, autoridade e responsabilidade, nos diversos âmbitos que constituem o partido. Em diversos casos, as estruturas do partido acabam por refletir as estruturas nacionais. Deve-se poder identificar a autoridade máxima do partido. Outro ponto crucial que deve ser identificado é o mecanismo para resolução de disputas, previsto anteriormente pelo estatuto, promovendo e contendo o debate interno de forma sadia. Deve haver um órgão de apelação independente, dentro do partido (NDI, 2014, p. 06).

Ainda, merece destaque o processo de seleção de líderes do partido e de candidatos. A existência de regras claras estimula a concorrência aberta incentiva a participação popular na política e mantém no jogo político os diferentes grupos existentes dentro do partido, respeitando as regras, os resultados e trabalhando para vencer dentro delas, ao invés de promover rupturas. As regras devem esclarecer quem pode concorrer a cargos de direção partidária e por candidaturas a cargos públicos, bem como o mecanismo de votação e o órgão interno de supervisão e apelação. Todas essas propostas tornam a seleção mais inclusiva,

filtrando no processo de escolha líderes e candidatos que tenham o aval de uma vasta coletividade de apoiadores do partido. Ao mesmo tempo, confere-se aos membros papel importante na tomada de decisões. Além disso, a horizontalização da seleção de quadros opera um corte transversal do eleitorado do partido, por gênero, regiões geográficas, comunidades linguísticas, étnicas etc. (NDI, 2014, p. 07-08).

### 3 DEMOCRACIA NOS PRINCIPAIS ESTATUTOS PARTIDÁRIOS DO BRASIL

#### 3.1 DEMOCRATAS

O estatuto do DEM, no capítulo de garantias políticas do filiado, assegura, no art. 11<sup>1</sup>, a participação integral dos filiados nas atividades partidárias, incluindo a postulação de cargos e funções nos seus órgãos de deliberação, direção, ação, apoio e cooperação, bem como candidaturas a cargos eletivos (DEM, 2007, p. 09).

Sobre as convenções, o estatuto estabelece, no art. 23<sup>2</sup>, que o voto será secreto. Entretanto, o artigo permite a deliberação por aclamação, a critério do Presidente, em caso de chapa única ou ausência de conflito na pauta da matéria em votação. O voto aberto, de forma espontânea, é permitido (§1º). O art. 27<sup>3</sup> permite que grupos de cinco filiados requeiram o registro de chapa completa junto à Comissão Executiva (DEM, 2007, p. 13).

No DEM, conforme art. 69<sup>4</sup>, cabe ao Conselho Político Nacional decidir, de maneira soberana, sobre a linha partidária e a possibilidade de participação do partido na Administração Pública, bem como sugerir propostas de coligações nacionais, estaduais e candidaturas aos cargos de presidente e vice-presidente. Insta acentuar que, na forma do art. 68<sup>5</sup>, esse conselho é composto pelo presidente e ex-presidentes do partido, governadores,

---

<sup>1</sup> Art. 11 - É assegurado ao filiado a participação integral nas atividades partidárias, inclusive postular cargos e funções nos seus órgãos de deliberação, direção, ação, apoio e cooperação, bem como candidaturas a cargos eletivos.

Parágrafo único - É facultado ao filiado assistir ou participar de qualquer reunião dos órgãos partidários, mesmo que não tenha direito a voto.

<sup>2</sup> Art. 23 - Nas Convenções, para qualquer finalidade, as deliberações serão tomadas por voto secreto, admitidas deliberações por aclamação, a critério do Presidente, quando houver apenas uma chapa registrada ou não for conflitante a matéria na pauta de votação.

§ 1º - Em qualquer caso é permitido o voto declarado ou aberto, pela livre manifestação espontânea do convencional, pelo prazo máximo de dois minutos.

(...).

<sup>3</sup> Art. 27 - Cada grupo de, pelo menos, cinco convencionais poderá requerer por escrito, à respectiva Comissão Executiva, até dois dias antes da Convenção, excluído o dia do evento, o registro de chapa completa, compreendendo:

(...)

§ 5º - Se a Comissão Executiva ou Provisória, por qualquer dos seus membros, se recusar a receber o pedido de registro, caberá a qualquer um dos integrantes da chapa recorrer à respectiva Convenção Executiva de hierarquia imediatamente superior, postulando o seu direito de concorrer. O recurso deverá ser apreciado ante de qualquer outra deliberação.

<sup>4</sup> Art. 69 - Compete ao Conselho Político Nacional:

a) decidir soberanamente sobre a linha partidária, bem como sobre a possibilidade de participação do Democratas na Administração Pública, ouvida a Comissão Executiva Nacional; e  
b) sugerir propostas de coligações para as eleições nacionais e estaduais, bem como sobre candidaturas aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República.

<sup>5</sup> Art. 68 - O Conselho Político Nacional será composto:

a) pelo Presidente Nacional do Democratas;

b) pelos ex-Presidentes do Partido;

c) pelos Governadores;

d) pelos Prefeitos de Capitais;

e) pelos Líderes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal;

f) por até seis membros eleitos em Convenção dentre os ex-Governadores, ex-Ministros de Estado, ex-Líderes no Congresso Nacional e ex-Prefeitos de Capitais.

prefeitos de capitais, líderes do DEM no Congresso Nacional e seis membros eleitos dentre ex-integrantes dos grupos acima listados. Esse Conselho Político Nacional deve se reunir bimestralmente, segundo art. 70<sup>6</sup>, para analisar os resultados e apresentar propostas de atuação para o DEM (DEM, 2007, p. 26).

Ao disciplinar os direitos e deveres dos filiados, o art. 94<sup>7</sup> assegura aos filiados o direito de participar das Convenções, votar e ser votado para cargos partidários e cargos públicos eletivos, utilizar os serviços de órgãos partidários, manifestar-se em reuniões partidárias, reclamar, representar ou recorrer de decisões dos órgãos partidários em caso de contrariedades legais, estatutárias ou de interesse próprio (DEM, 2007, p. 33).

Acerca da escolha de candidatos, o art. 109<sup>8</sup> garante a todo filiado o direito de se inscrever para a candidatura de qualquer cargo eletivo. É necessário obter o apoio de, pelo menos, cinco convencionais para que a Executiva submeta a lista de candidatos à Convenção (DEM, 2007, p. 39).

### 3.2. PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA

O PSDB define, no art. 2 de seu Estatuto<sup>9</sup>, a *democracia interna* como uma de suas bases e por princípio a máxima participação dos filiados na orientação partidária e escolha de dirigentes. Dentre os direitos dos filiados (art. 14<sup>10</sup>), está a *participação no processo decisório*

<sup>6</sup> Art. 70 - O Conselho Político Nacional se reunirá ainda:

I – a cada dois meses, para analisar resultados e apresentar propostas de atuação política do Partido; e

II - extraordinariamente, quando convocado por iniciativa de seu Presidente, do Presidente da Comissão Executiva Nacional, bem como pela maioria da composição de qualquer desses órgãos.

<sup>7</sup> Art. 94 - Aos filiados ao Democratas asseguram-se os direitos de:

a) participar das Convenções e demais eventos Partidários;

b) votar e ser votado para os cargos partidários e para os cargos públicos eletivos;

c) utilizar-se dos serviços dos órgãos partidários;

d) manifestar-se em reuniões partidárias;

e) reclamar, representar ou recorrer de decisões dos órgãos partidários, quando estas contrariarem disposições legais, estatutárias ou os seus interesses.

(...).

<sup>8</sup> Art. 109 - Qualquer filiado no gozo pleno dos seus direitos políticos, poderá inscrever-se, para candidatar-se a qualquer cargo eletivo.

§ 1º - A Executiva receberá as listas de candidatos às eleições majoritárias e proporcionais para submeter à Convenção de escolha de candidatos, com o apoio de, pelo menos, cinco Convencionais.

(...).

<sup>9</sup> Art. 2º. O PSDB tem como base a democracia interna e a disciplina e, como objetivos programáticos, a consolidação dos direitos individuais e coletivos; o exercício democrático participativo e representativo; a soberania nacional; a construção de uma ordem social justa e garantida pela igualdade de oportunidades; o respeito ao pluralismo de idéias, culturas e etnias; às diferentes orientações sexuais e identidades de gênero e a realização do desenvolvimento de forma harmoniosa, com a prevalência do trabalho sobre o capital, buscando a distribuição equilibrada da riqueza nacional entre todas as regiões e classes sociais.

<sup>10</sup> Art. 14. São direitos dos filiados:

I - participar ativamente da vida do Partido e de suas atividades, utilizando-se dos serviços colocados à disposição;

II - participar do processo de decisão partidária, manifestar seus pontos de vista nas reuniões, denunciar irregularidades ou defender-se de acusações ou punições;

do partido; o direito de votar e ser votado, caso tenha mais de seis meses de filiação, salvo exceções como constituição de primeiro diretório municipal ou zonal, personalidades de notória expressão política, dentre outras (PSDB, 2015, p. 05).

Nas convenções, as deliberações referentes a coligações, eleições de órgãos partidários e escolha de candidatos se dará por voto secreto e direto, sendo que o voto por procuração e o voto cumulativo não serão permitidos, no que o titular de mais de um cargo no partido deverá exercer seu voto por apenas um deles (art. 31<sup>11</sup>). A Convenção Nacional do PSDB tem, na forma do art. 58<sup>12</sup>, a função de eleger membros do Diretório Nacional, deliberar quanto a alianças político-administrativas e coligações partidárias, escolher candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República, analisar conteúdo programático e propostas dos candidatos e as metas e planos dos congressistas, e é constituída dos membros do Diretório Nacional, dos Delegados dos Estados e do Distrito Federal e dos congressistas do partido (PSDB, 2015, p. 17).

O Diretório Nacional, por sua vez, segundo art. 62<sup>13</sup>, é formado por 177 membros titulares e 59 suplentes, figurando entre os titulares natos os líderes do partido na Câmara e no Senado, os Presidentes dos Diretórios Estaduais, o Presidente Nacional do Instituto Teotônio Vilela, o Presidente de Honra do Partido e os ex-Presidentes da Comissão Executiva Nacional (PSDB, 2015, p. 18).

III - votar e ser votado para os órgãos do Partido;

IV - lutar contra as violações da democracia partidária, dos princípios programáticos e das normas estatutárias.

§ 1º. Somente poderá votar e ser votado o filiado que contar, no mínimo, 6 (seis) meses de filiação, excetuados os casos de constituição do primeiro Diretório Municipal ou Zonal, ou nos de PSDB – Comissão Executiva Nacional dissolução ou extinção de Diretório, quando poderá participar da Convenção, convocada pela Comissão Provisória, com todos os direitos que lhe são atribuídos, o filiado que contar, no mínimo, com 30 (trinta) dias de filiação.

§ 2º. O prazo a que se refere o § 1º fica também reduzido para o mínimo de 30 (trinta) dias quando se tratar de filiação de titulares de mandatos eletivos ou de personalidades de notória expressão política, assim reconhecida pela Comissão Executiva imediatamente superior, assegurados todos os direitos de filiado.

§ 3º. Nenhum cidadão poderá ser escolhido como candidato do Partido a qualquer cargo eletivo se não estiver filiado, pelo menos, um ano antes da data fixada para a realização das eleições, majoritárias ou proporcionais.

<sup>11</sup> Art. 31. Nas Convenções, as deliberações referentes à eleição dos órgãos partidários, à escolha de candidatos e sobre coligações serão tomadas por voto direto e secreto.

(...).

<sup>12</sup> Art. 58. A Convenção Nacional, órgão supremo do Partido, tem, dentre outras conferidas por este Estatuto ou em lei, as seguintes atribuições:

I - eleger os membros do Diretório Nacional e seus suplentes e os membros do Conselho Nacional de Ética e Disciplina;

II - decidir sobre dissolução do Diretório Nacional;

III - deliberar, respeitados os princípios programáticos do Partido, sobre as diretrizes para alianças político-administrativas ou coligações partidárias;

IV - escolher os candidatos do Partido aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, ou proclamá-los, quando houver eleição prévia para essa escolha;

(...).

<sup>13</sup> Art. 62. O Diretório Nacional, eleito pela Convenção Nacional para mandato de 2 (dois) anos, é composto de 177 (cento e setenta e sete) membros efetivos e 59 (cinquenta e nove) suplentes, incluídos, como membros natos, os Líderes do Partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e acrescidos àquele total, também na qualidade de membros natos, os Presidentes dos Diretórios Estaduais, o Presidente Nacional do Instituto Teotônio Vilela, o Presidente de Honra do Partido e os ex-Presidentes da Comissão Executiva Nacional.

(...).

Ao Conselho Político Nacional (art. 72,<sup>14</sup>), composto por ex-Presidentes da República e quem tenha concorrido ao cargo, um representante dos Governadores de Estado, um representante das bancadas do Congresso e o Presidente da Comissão Executiva Nacional, compete decidir sobre o modelo de escolha de candidatos e a formação de coligação, fusão ou incorporações partidárias (PSDB, 2015, p. 22).

No âmbito estadual, art. 77<sup>15</sup>, a Convenção Estadual deverá escolher ou proclamar, quando houver prévias, candidatos a cargos eletivos majoritários ou proporcionais, decidir sobre alianças e coligações, eleger membros do Diretório Estadual e delegados à Convenção Nacional. A Convenção Estadual (art. 78<sup>16</sup>) é formada por membros do Diretório Estadual, representantes eleitos para Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa, membros do Diretório Nacional com domicílio eleitoral no Estado e Delegados dos Municípios ou Zonas Eleitorais (PSDB, 2015, p. 24).

Tratando-se de municípios, a Convenção Municipal escolhe ou proclama, quando houver prévias, os candidatos a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador, bem como decide sobre alianças e coligações (art. 95). A Convenção, segundo art. 96<sup>17</sup>, é formada por membros do

---

<sup>14</sup> Art. 72. Ao Conselho Político Nacional compete:

- I – Avaliar periodicamente o desempenho político do Partido;
- II – Atuar, conjuntamente com o Diretório Nacional, no exame e decisão de questões políticas relevantes de âmbito nacional que lhe forem submetidas pela Comissão Executiva Nacional;
- III – Decidir, no âmbito da eleição majoritária nacional, sobre o modelo de escolha de candidatos e a formação de coligação, assim como sobre fusões ou incorporações partidárias, que lhe forem submetidos pela Comissão Executiva Nacional.

§ 1º. Integram o Conselho Político Nacional:

- I - Os ex-Presidentes da República e os que tenham concorrido ao cargo;
- II - Um representante dos Governadores de Estado;
- III - Um representante das bancadas do Congresso Nacional;
- IV - O Presidente da Comissão Executiva Nacional.

§ 2º. O Presidente do Conselho Político será escolhido entre seus membros.

§ 3º. Os representantes referidos nos itens II e III serão designados pelo Conselho.

<sup>15</sup> Art. 77. À Convenção Estadual compete:

- I - aprovar as diretrizes partidárias para a ação do Partido no respectivo Estado;
- II - escolher ou proclamar, quando houver eleições prévias, os candidatos do Partido aos cargos eletivos majoritários e escolher os candidatos a cargos proporcionais, na esfera do Estado;
- III - decidir sobre alianças político-administrativas e sobre coligação com outros partidos, observadas as diretrizes fixadas pelos órgãos superiores;

(...).

<sup>16</sup> Art. 78. Constituem a Convenção Estadual:

- I - os membros do Diretório Estadual;
- II - os representantes do Partido eleitos no Estado para o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e a Assembleia Legislativa;
- III - os membros do Diretório Nacional com domicílio eleitoral no Estado;
- IV - os Delegados dos Municípios ou, quando se tratar de municípios com mais de quinhentos mil eleitores, os Delegados das Zonas Eleitorais respectivas, na forma determinada neste artigo.

(...).

<sup>17</sup> Art. 96. A Convenção Municipal, quando convocada para deliberar sobre as matérias de sua competência definidas no artigo anterior, exceto a do Inciso V, constitui-se:

- I - dos membros do Diretório Municipal;
- II - dos Vereadores, dos Deputados Estaduais e Federais e Senadores com domicílio eleitoral no município;
- III - dos membros do Diretório Estadual com domicílio eleitoral no município;
- IV - dos Delegados do Município à Convenção Estadual.

Parágrafo Único. Nos municípios com mais de quinhentos mil eleitores, integram ainda a Convenção Municipal os Delegados dos Diretórios Zonais, na conformidade do que dispõe o § 3º, do art. 78, deste Estatuto.

Diretório Municipal, membros do Legislativo municipal, estadual ou federal que tenham domicílio eleitoral no município e delegados do município à convenção estadual. A eleição do Diretório Municipal, de Delegados e Suplentes à Convenção Estadual e do Conselho de Ética e Disciplina é realizada por todos os membros do partido com domicílio eleitoral no município (PSDB, 2015).

Por fim, o Estatuto do PSDB trata da escolha de candidatos a cargos eletivos e campanhas eleitorais do partido. A realização de prévias municipais, estaduais ou nacionais fica condicionada por eventual proposta da respectiva Comissão Executiva, que deverá ser aprovada pelo Diretório (art. 151<sup>18</sup>). Havendo prévias, os candidatos vencedores terão seus nomes homologados nas Convenções convocadas para tanto (art. 152<sup>19</sup>). Cabe, segundo art. 153<sup>20</sup>, à respectiva Comissão Executiva escolher o substituto do candidato que seja considerado inelegível, que renuncie ou faleça antes do termo final do prazo do registro, bem como escolher os candidatos que concorrem nas vagas que ocorrerem nas chapas para eleições proporcionais (PSDB, 2015, p. 43).

### 3.3 PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

O PMDB lista entre suas diretrizes fundamentais (art. 4<sup>21</sup>) a *democracia interna*, de modo a garantir a livre escolha de seus dirigentes. Aos filiados são garantidos, na forma do art. 8<sup>22</sup>, os direitos ter participação ativa nos processos de decisão do partido, votar e ser

---

<sup>18</sup> Art. 151. Os Diretórios Nacional, Estaduais e Municipais poderão aprovar, por proposta da respectiva Comissão Executiva, a realização de eleições prévias para a escolha de candidatos a cargos eletivos majoritários sempre que houver mais de um candidato disputando a indicação do Partido.

§ 1º. A realização das eleições prévias de que trata este artigo será disciplinada por resolução aprovada pela Comissão Executiva Nacional, cabendo aos Diretórios Estaduais e Municipais, nos termos deste Estatuto, estabelecer as normas complementares para sua realização.

(...).

<sup>19</sup> Art. 152. Os candidatos vencedores em eleições prévias terão seus nomes homologados nas Convenções convocadas para esse fim.

<sup>20</sup> Art. 153. As Convenções Municipais, Estaduais e Nacional, destinadas à escolha de candidatos a cargos eletivos e deliberação sobre coligações, serão convocadas pelas respectivas Comissões Executivas e se realizarão conforme as disposições da legislação eleitoral em vigor e das instruções da Justiça Eleitoral.

(...).

<sup>21</sup> Art. 4º. São as seguintes as diretrizes fundamentais para a organização e o funcionamento do PMDB:

I – democracia interna, de modo a garantir a livre escolha de seus dirigentes em eleições periódicas nos diversos níveis de sua estrutura e a participação dos filiados na orientação política do Partido, na vida partidária, garantindo o direito de formação de correntes de opinião;

II – disciplina partidária, à fim de assegurar a unidade de ação programática;

(...).

<sup>22</sup> Art. 8º. São direitos dos filiados:

I – ter participação ativa no Partido e em seus processos de decisão;

II – manifestar-se nas reuniões partidárias, podendo recorrer das decisões dos órgãos do Partido ao órgão imediatamente superior;

III – dirigir-se a órgão do Partido para este pronunciar-se sobre qualquer assunto;

IV – votar e ser votado;

votado. Em eleições internas do partido, os que tiverem no mínimo 6 meses de filiação e estiverem em dia com a contribuição financeira, para se candidatar a cargos eletivos, a exigência é de um ano de filiação (PMDB, 2012).

A respeito das Convenções, as Convenções Estaduais, Municipais e Zonais poderão definir uma posição quanto à escolha de candidatos do Partido a cargos de eleições majoritárias, posição que deverá ser seguida pelos delegados (art. 22<sup>23</sup>) (PMDB, 2012).

A Convenção Nacional do PMDB tem competência, conforme art. 64<sup>24</sup>, para escolher ou proclamar, caso haja eleição prévia, os candidatos à Presidente e Vice-Presidente da República, bem como eleger membros titulares e suplentes para o Diretório Nacional e Comissão Nacional de Ética e Disciplina. A Convenção Nacional é constituída por membros do Diretório Nacional, Delegados dos Estados e do Distrito Federal, representantes do Partido no Congresso Nacional e dos membros do Conselho Nacional que não integrem o Diretório Nacional (art. 65<sup>25</sup>). Já o Diretório Nacional (art. 67<sup>26</sup>), além dos membros eleitos, tem por membros natos os presidentes dos Diretórios Estaduais, os líderes das bancadas do Partido no Congresso e os ex-Presidentes da Comissão Executiva Nacional. Deverá o Diretório Nacional eleger os membros da Comissão Executiva Nacional (PMDB, 2012).

V – utilizar-se dos serviços colocados à disposição pelo Partido.

§ 1º. Somente poderá votar ou ser votado nas eleições dos órgãos partidários o filiado que contar, no mínimo, 6 (seis) meses de filiação, e estiver em dia com a sua contribuição financeira.

§ 2º. Somente poderá ser candidato a cargo eletivo o filiado que, na data da eleição, contar com no mínimo um ano de filiação partidária.

§3º. Nos casos de Convenção convocada por Comissão Provisória o prazo mínimo de filiação será de 30 (trinta) dias.

<sup>23</sup> Art. 22. As Convenções reunir-se-ão, ordinariamente, para a escolha dos candidatos do Partido aos postos eletivos ou para eleger os membros dos Diretórios e das Comissões de Ética e Disciplina, nos termos deste Estatuto.

§ 1º. O Partido realizará, periodicamente, nos Estados e nacionalmente, Congressos, para discutir sua atuação e linha política, problemas estaduais e nacionais.

§ 2º. Os Congressos referidos no parágrafo anterior serão convocados pela Comissão Executiva respectiva, que elaborará sua pauta, podendo deles participar todos os filiados, além de convidados especiais.

§ 3º. As Convenções Estaduais, Municipais e Zonais poderão definir, em reunião especialmente convocada, a posição do órgão quanto à escolha de candidatos do Partido a cargo de eleição majoritária, quando, então, os Delegados das mesmas deverão ater-se ao cumprimento de tal decisão, votando na forma determinada pelo órgão do qual façam parte.

<sup>24</sup> Art. 64. A Convenção Nacional, órgão supremo do Partido, tem a seguinte competência:

I – fixar as diretrizes para a atuação partidária;

II – escolher ou proclamar, quando houver eleição prévia, os candidatos do Partido à Presidência e Vice-Presidência da República;

(...).

<sup>25</sup> Art. 65. A Convenção Nacional será constituída:

I – dos membros do Diretório Nacional;

II – dos Delegados dos Estados e do Distrito Federal;

III – dos representantes do Partido no Congresso Nacional;

IV – dos membros do Conselho Nacional que não integrem o Diretório Nacional.

(...).

<sup>26</sup> Art. 67. O Diretório Nacional é composto dos seguintes membros:

a) natos: Os Presidentes dos Diretórios Estaduais, os Líderes das Bancadas do Partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e os ex-Presidentes da Comissão Executiva Nacional;

b) eleitos pela Convenção Nacional: 119 (cento e dezenove) titulares e 40 (quarenta) suplentes.

Parágrafo único. Dos membros natos, somente os Presidentes dos Diretórios Estaduais poderão ser substituídos nas reuniões do Diretório Nacional por quem, formalmente, esteja no exercício da presidência do respectivo Diretório.

A Convenção Estadual reflete as disposições da Convenção Nacional quanto à competência para escolha ou aclamação de candidatos para as eleições majoritárias, coligações e alianças (art. 77<sup>27</sup>). Essa Convenção é formada por membros do Diretório Estadual, representantes do partido no Poder Legislativo Federal, Estadual ou Distrital, delegados municipais e zonais (art. 78<sup>28</sup>) (PMDB, 2012).

Na esfera municipal, pelos arts, 87 e 88<sup>29</sup>, a Convenção Municipal destinada à escolha de candidatos à Prefeito, Vice-Prefeito e Vereador é composta por membros do Diretório Municipal, Parlamentares do Partido com domicílio eleitoral no município, delegados eleitos pelas Convenções Municipais ou Zonais e membros do Diretório Estadual com domicílio eleitoral no município. A Convenção Municipal deverá eleger membros para os diretórios, delegados para a Convenção Estadual, escolher ou proclamar, havendo prévias, candidatos aos cargos eletivos municipais, decidir questões político-partidárias, coligações, alianças e analisar as plataformas dos candidatos para a Prefeitura Municipal (PMDB, 2012).

A realização de eleições prévias será decidida pelos Diretórios Estadual, Nacionais e Municipais, e sua realização será disciplinada por Resolução do Conselho Nacional, já os

---

<sup>27</sup> Art. 77. A Convenção Estadual tem a seguinte competência:

I – adaptar as diretrizes partidárias à situação do respectivo Estado;

II – orientar a ação do Partido no âmbito do Estado;

III – escolher ou proclamar, quando houver eleições prévias, os candidatos do Partido aos cargos eletivos majoritários e escolher os candidatos a cargos proporcionais, na esfera do Estado ou do Distrito Federal;

(...).

<sup>28</sup> Art. 78. Constituem a Convenção Estadual:

I – os membros do Diretório Estadual;

II – os representantes do Estado e do Partido no Senado Federal, na Câmara dos Deputados e na Assembléia Legislativa ou Câmara Distrital;

III – os Delegados dos Municípios ou das Zonais, neste caso, quando se tratar dos Municípios com mais de um (um) milhão de habitantes.

(...).

<sup>29</sup> Art. 87. Constituem as Convenções Municipais e Zonais os eleitores inscritos no Município e na Zona eleitoral, filiados ao Partido.

§ 1º – Nos Municípios onde existam órgãos zonais constituídos, a Convenção Municipal será integrada pelos:

I – membros do Diretório Estadual com domicílio no Município;

II – membros do Diretório Municipal;

III – Parlamentares do Partido com domicílio eleitoral no Município;

IV – delegados eleitos pelas Convenções Zonais.

§ 2º – Constituem as Convenções Municipais destinadas à escolha de candidatos a Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores:

I – membros do Diretório Municipal;

II – Parlamentares do Partido com domicílio eleitoral no Município;

III – Delegados eleitos pelas Convenções Municipais ou Zonais.

IV – membros do Diretório Estadual com domicílio no Município;

Art. 88. Compete às Convenções Municipais e Zonais:

I – eleger os membros dos Diretórios respectivos, e os membros dos Conselhos de Ética e Disciplina correspondentes e, ainda, os Delegados e suplentes às Convenções Estaduais;

II – escolher ou proclamar, quando houver eleições prévias, candidatos aos postos eletivos municipais;

III – decidir sobre coligação com outros partidos;

(...).

Diretórios Nacional e Estaduais disporão sobre as coligações, conforme estabelecem os arts. 109 a 111<sup>30</sup> (PMDB, 2012).

### 3.4 PARTIDO DOS TRABALHADORES

O Estatuto do PT confere aos filiados direito a participar da elaboração e aplicação da política partidária, votar e ser votado nas instâncias e órgãos do Partido, apresentar seu ponto de vista em relação a qualquer assunto, organizar-se em tendências interna para defender determinadas posições políticas, dentre outros. Qualquer filiado pode se inscrever para presidente de qualquer das instâncias do partido, membro de direções, conselhos ou delegado, desde que esteja em dia com as contribuições financeiras partidárias. Para votar ou ser votado no chamado Processo de Eleição Direta (PED) das direções partidárias, delegados e Encontros é exigido o prazo mínimo de um ano de filiação (art. 13<sup>31</sup>) (PT, 2012).

Sobre o PED (art. 36<sup>32</sup>), o Estatuto determina que as direções zonais, municipais, estaduais e nacional, bem como seus respectivos Presidentes, Conselhos Fiscais e Comissões

<sup>30</sup> Art. 109. Os Diretórios Nacional, Estaduais e Municipais, especialmente convocados, poderão decidir, por maioria de votos, pela convocação de eleições prévias para a escolha de candidatos a cargos executivos ou a cargos parlamentares sujeitos ao sistema majoritário.

§ 1º – A realização de eleições prévias será disciplinada por Resolução do Conselho Nacional.

§ 2º – O resultado das eleições prévias será proclamado pela respectiva convenção.

(...).

<sup>31</sup> Art. 13. São direitos do filiado e da filiada:

I – participar da elaboração e da aplicação da política partidária, votando nas reuniões das instâncias de que fizer parte;

II – votar e ser votado para composição das instâncias e dos órgãos do Partido;

(...)

VII – dirigir-se diretamente e por escrito a qualquer instância do Partido para:

a) apresentar seu ponto de vista em relação a qualquer assunto;

b) denunciar irregularidades;

c) solicitar reparação de dano quando sofrer denúncia infundada;

d) recorrer das decisões perante as respectivas instâncias superiores de deliberação.

VIII – organizar-se em tendências internas para defender determinadas posições políticas, nos termos deste Estatuto, ou tomar a iniciativa de reunir-se com outros membros do Partido;

IX – exigir das respectivas instâncias partidárias a convocação de plebiscitos, referendos ou consultas às bases, observadas as normas previstas neste Estatuto;

(...)

XII – manifestar-se internamente sobre decisões partidárias já adotadas;

XIII – manifestar-se publicamente sobre as questões doutrinárias e políticas;

XIV – ser tratado de forma respeitosa, sem distinção do grau de disponibilidade militante;

XV – excepcionalmente, ser dispensado do cumprimento de decisão coletiva, diante de graves objeções de natureza ética, filosófica ou religiosa, ou de foro íntimo, por decisão da Comissão Executiva do Diretório correspondente, ou, no caso de parlamentar, por decisão conjunta com a respectiva bancada, precedida de debate amplo e público;

XVI – aderir, a qualquer momento, a um dos setoriais partidários, nos termos deste Estatuto.

<sup>32</sup> Art. 36. As direções zonais, municipais, estaduais, nacional e seus respectivos presidentes ou presidentas, os Conselhos Fiscais, as Comissões de Ética e os delegados e delegadas aos Encontros Municipais e Zonais serão eleitos pelo voto direto dos filiados e das filiadas.

§1º: Os municípios organizados em Comissão Provisória só realizam PED para a votação da direção da instância municipal correspondente.

§2º: As eleições serão realizadas, por voto secreto, em todo o país, em um único e mesmo dia, das 9 às 17 horas, de acordo com calendário eleitoral aprovado pelo Diretório Nacional.

(...).

de Ética, Delegados aos Encontros Municipais e Zonais serão eleitos por voto direto dos filiados e filiadas. No PED, as instâncias partidárias correspondentes constituirão, com recursos partidários, um fundo eleitoral de campanha a ser distribuído igualmente entre as chapas concorrentes, sendo permitida ainda a arrecadação entre filiados e vedado qualquer tipo de financiamento externo ao Partido (PT, 2012).

Existe também a previsão para Núcleos de Base (art. 61<sup>33</sup>), que são agrupamentos de, pelo menos, 9 filiados, organizados por local de moradia, trabalho, movimento social, categoria profissional, local de estudo, temas, áreas de interesse, atividades afins, tais como grupos temáticos, clubes de discussão, círculos de estudo, coletivos nas redes sociais da internet e outros, sendo ainda aberto à participação de não filiados, que têm direito à voz. Dentre as funções do Núcleo de Base (art. 63<sup>34</sup>), se encontra o aprofundamento e a garantia da *democracia interna* do PT, bem como a formação política dos militantes e filiados (PT, 2012).

O Estatuto também prevê algumas formas de consulta, no art. 65<sup>35</sup>, como Plebiscitos, Referendos, Prévias Eleitorais, Consultas e Propostas de Resolução de Iniciativa de Filiados e Filiadas, todas devendo observar igualdade de condições para as propostas e candidaturas, obrigatoriedade de discussão com a base e o acesso a uma estrutura material por parte dos filiados, (art. 66<sup>36</sup>). Os plebiscitos, referendos ou consultas podem ser convocados de acordo

---

<sup>33</sup> Art. 61. São considerados Núcleos quaisquer agrupamentos de pelo menos 9 (nove) filiados ou filiadas ao Partido, organizados por local de moradia, trabalho, movimento social, categoria profissional, local de estudo, temas, áreas de interesse, atividades afins, tais como grupos temáticos, clubes de discussão, círculos de estudo, coletivos nas redes sociais da internet e outros.

§1º: Os Núcleos, abertos inclusive à participação de pessoas não filiadas ao Partido, com direito a voz, são instrumentos fundamentais da organização partidária e da atuação do PT nas comunidades e nos setores, e de integração com os movimentos sociais.

§2º: Os Núcleos podem ser organizados em âmbito municipal ou setorial.

(...).

<sup>34</sup> Art. 63. As funções dos Núcleos de Base são as seguintes:

- a) organizar a ação política dos filiados e das filiadas, segundo a orientação das instâncias de deliberação e direção partidárias, estreitando a ligação do Partido com os movimentos sociais;
- b) emitir opinião sobre as questões municipais, estaduais e nacionais que sejam submetidas a seu exame pelos respectivos órgãos de direção partidária;
- c) aprofundar e garantir a democracia interna do Partido dos Trabalhadores;

(...).

<sup>35</sup> Art. 65. São formas de consulta:

- I – Plebiscitos;
- II – Referendos;
- III – Prévias Eleitorais;
- IV – Consultas;
- V – Proposta de Resolução de Iniciativa de Filiados e Filiadas (PRIF);

<sup>36</sup> Art. 66. Plebiscitos, Referendos, Prévias Eleitorais e Consultas constituem formas de consulta a todos os filiados e filiadas e devem garantir igualdade de condições para as várias propostas ou candidaturas em debate, incluindo, no mínimo, a obrigatoriedade de discussão com a base, o acesso aos filiados e filiadas, a publicação de materiais e uma infraestrutura material básica.

§1º: Sem prejuízo de outras disposições previstas neste Estatuto, deverão ser realizados Plebiscitos, Referendos ou Consultas quando houver a manifestação subscrita de, no mínimo:

- a) 20% (vinte por cento) do número de filiados e de filiadas votantes no último PED no município, em questões municipais;
- b) 20% (vinte por cento) do número de filiados e de filiadas votantes no último PED no Estado, distribuídos em pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos municípios com Diretórios Municipais organizados, em questões estaduais;

com um quórum específico de filiados. A Prévia Eleitoral é obrigatória e deliberativa para definir candidatos a cargos majoritários (PT, 2012).

Quanto a cargos no Poder Legislativo, o pré-candidato já se compromete com alguns posicionamentos, como não invocar a condição de parlamentar para pleitear candidatura nata à reeleição e participar de debates internos em questões polêmicas ou projetos de lei controversos (art. 73<sup>37</sup>) (PT, 2012).

No âmbito municipal, o Encontro Municipal é realizado por delegados eleitos pelo voto direto dos filiados, e tem por escopo definir plataformas, política de aliança, tática eleitoral, escolher candidatos eletivos na esfera municipal ou referendá-los caso haja prévia, bem como convocar o PED (arts. 75). As prévias, por sua vez, são convocadas pelo Diretório Municipal (art. 79<sup>38</sup>) (PT, 2012).

Em relação aos Estados, o Diretório Estadual convoca o PED e escolhe candidatos a cargos eletivos no âmbito estadual (art. 101<sup>39</sup>). Nacionalmente, o Encontro nacional (art.

c) 20% (vinte por cento), do número de filiados e de filiadas votantes no último PED no país, distribuídos em pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos estados com Diretórios Estaduais organizados, em questões nacionais.  
(...)

§4º: Prévia Eleitoral é uma forma específica de plebiscito, obrigatória e deliberativa, num determinado nível, para a definição de candidatos ou candidatas a cargos majoritários e seu resultado terá sempre caráter deliberativo, desde que atingido o quórum.

§5º: Os resultados dos plebiscitos, dos referendos ou das prévias eleitorais, no nível correspondente, terão caráter decisório somente quando for atingido o quórum de 25% (vinte e cinco por cento) do número de votantes do último PED.

§6º: Consultas, num determinado nível, poderão ser realizadas a todos os filiados e filiadas para a tomada de decisão partidária sobre questão relevante sem caráter decisório.

§7º: A Proposta de Resolução de Iniciativa de Filiados e Filiadas (PRIF) poderá ser apresentada à instância de direção correspondente para discussão e homologação, desde que esteja devidamente subscrita por 10% (dez por cento) de votantes no último PED.

<sup>37</sup> Art. 73. Desde o pedido de indicação como pré-candidato ou pré-candidata a cargo legislativo, o filiado ou filiada, comprometer-se-á rigorosamente a:

I – reconhecer de modo expresso que todo mandato eletivo pertence ao Partido e que suas instâncias de direção poderão adotar todas as medidas necessárias para preservar esse mandato se deixar a legenda ou dela for desligado;

II – não invocar a condição de parlamentar para pleitear candidatura nata à reeleição;

III – se eleito, ou eleita, combater rigorosamente qualquer privilégio ou regalia em termos de vencimentos normais e extraordinários, jetons, verbas especiais pessoais, subvenções sociais, concessão de bolsas de estudo e outros auxílios, convocações extraordinárias ou sessões extraordinárias injustificadas das Casas Legislativas e demais subterfúgios que possam gerar, mesmo involuntariamente, desvio de recursos públicos para proveito pessoal, próprio ou de terceiros, ou ações de caráter eleitoreiro ou clientelista;

IV – contribuir financeiramente de acordo com as normas deste Estatuto;

V – em questões polêmicas ou projetos de lei controversos de iniciativa da Bancada Parlamentar, participar dos debates amplos e sistemáticos a serem organizados no interior do Partido.

<sup>38</sup> Art. 79. São as seguintes as atribuições do Diretório Municipal:

a) escolher a Comissão Executiva Municipal;

(...)

j) convocar plebiscitos, referendos, prévias eleitorais e consultas aos filiados e filiadas no âmbito municipal;

k) convocar o prefeito ou prefeita, os secretários ou secretárias municipais filiados ao Partido, bem como a bancada de vereadores e vereadoras, para obter esclarecimentos sobre suas condutas nos respectivos Poderes;

l) estabelecer diretrizes para a atuação dos vereadores e das vereadoras do Partido na Câmara Municipal;

m) cumprir e fazer cumprir as deliberações do Encontro Municipal, as deliberações dos respectivos Encontros Estaduais, Encontro Nacional ou Congresso, supervisionando a vida do Partido em âmbito municipal;

(...)

<sup>39</sup> Art. 101. O Encontro Estadual reunir-se-á:

I – nas datas estabelecidas pelo Diretório Estadual, observado o Calendário Nacional, para eleição dos delegados, das delegadas e suplentes ao Encontro Nacional;

112<sup>40</sup>) escolhe os candidatos a Presidente e Vice-Presidente da República, define o posicionamento do Partido e convoca novo PED (PT, 2012).

A respeito das prévias eleitorais, o Estatuto, no art. 147<sup>41</sup>, determina que devem ser realizadas quando houver mais de um pré-candidato aos cargos de Presidente, Governador, Senador e Prefeito, podendo votar qualquer um que tenha no mínimo um ano de filiação e esteja em dia com as contribuições financeiras (PT, 2012).

O resultado das prévias, inclusive, é imperativo e deverá ser homologado, na forma do art. 152<sup>42</sup>, com 25% dos últimos votantes no último PED em nível municipal, 25% dos votantes em 50% dos municípios em nível estadual e 50% dos estados em nível nacional. Deve, inclusive, ser invalidado em caso de mais de 50% de votos nulos ou brancos, conforme determina o art. 153<sup>43</sup> (PT, 2012).

#### 4 ANÁLISE COMPARATIVA DOS ESTATUTOS PARTIDÁRIOS SELECIONADOS

Em termos gerais, o estatuto do DEM garante ao filiado participação integral nas atividades do partido (art. 11), possibilitando a disputa por cargos e influência interna, bem como candidatura a cargos eletivos. Tais características representam, pelo menos em tese, um grau de abertura à participação democrática dos filiados.

---

II – mediante convocação da Comissão Executiva Estadual, para escolha dos candidatos e das candidatas a cargos eletivos na esfera estadual;

III – para apreciar o relatório da gestão do Diretório Estadual;

IV – convocar novo Processo de Eleição Direta (PED) a ser realizado no prazo máximo de 90 (noventa) dias após a data do Encontro para eleger a direção estadual correspondente, quando a proposta tiver sido aprovada por 2/3 (dois terços) dos delegados e delegadas eleitos.

(...).

<sup>40</sup> Art. 112. O Encontro Nacional ocorrerá ordinariamente:

I – nas datas estabelecidas pelo Diretório Nacional e por convocação deste;

II – mediante convocação da Comissão Executiva Nacional, para escolha dos candidatos à Presidência e Vice-Presidência da República e definição do posicionamento do Partido frente às eleições nacionais;

III – para apreciar o relatório da gestão do Diretório Nacional;

IV – convocar novo Processo de Eleição Direta (PED) a ser realizado no prazo máximo de 90 (noventa) dias após a data do Encontro para eleger a direção nacional, quando a proposta tiver sido aprovada por 2/3 (dois terços) dos delegados e delegadas eleitos.

(...).

<sup>41</sup> Art. 147. Havendo mais de um pré-candidato ou pré-candidata às eleições para Presidente ou Presidenta da República, Governador ou Governadora, Senador ou Senadora, e Prefeito ou Prefeita, será realizada Prévia Eleitoral.

<sup>42</sup> Art. 152. O resultado da Prévia Eleitoral é imperativo e será homologado pelo Encontro quando:

a) em nível municipal, houver comparecimento mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) do número de votantes do último PED;

b) em nível estadual, for observado o disposto na letra “a” deste artigo em pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos municípios aptos no Estado;

c) em nível nacional, for observado o disposto na letra “b” deste artigo em pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos estados aptos.

<sup>43</sup> Art. 153. Não será considerado válido o resultado da Prévia Eleitoral quando mais de 50% (cinquenta por cento) dos votos forem brancos ou nulos, cabendo ao respectivo Encontro as decisões correspondentes.

As convenções acontecem com votação secreta (art. 23). Contudo, a possibilidade de votação por *aclamação* em caso de chapa única dá margem para que ocorram *decisões de cúpula*, as quais são apenas apresentadas ao corpo de filiados, que não participam da formulação da proposta, tão somente acatam o que a elite direcional estabeleceu. O caráter ostensivo e impreciso da aclamação prejudica a liberdade individual, que tende a ser promovida pelo voto secreto, favorecendo o direcionamento de grupos de filiados pela cúpulo partidária. Ademais, a possibilidade de ocorrer voto cumulativo diferencia os filiados e é mais um elemento de desigualdade intrapartidária.

No DEM, o Conselho Político Nacional detém o poder de decidir acerca da linha partidária, alianças com os governos, coligações e candidaturas ao Executivo no plano nacional (art. 69). Uma vez que esse Conselho é composto por uma cúpula restrita, fica bastante clara a presença de elementos de *oligarquização* na estrutura do DEM, cerceando a influência decisória das bases do partido. As decisões mais importantes, que abrangem a maior coletividade do partido, são tomadas estritamente pela cúpula, em desprestígio do debate interno. Essa característica revela traços da especialização técnica das lideranças dentro do funcionamento dos partidos e da elaboração de estratégias, decorrentes do conhecimento dessa elite direcional sobre o modo de operação da organização.

Apesar de garantir aos filiados direito de participação, capacidades políticas formais e materiais e serviços, a tomada de decisões importantes é claramente atribuída à elite dirigente. Nem mesmo a possibilidade de pleitear uma candidatura a cargos eletivos é plena, vez que, pelo art. 109, o apoio de pelo menos cinco convencionais é uma barreira para que a candidatura seja submetida à Convenção.

Desde os primórdios do DEM como Partido da Frente Liberal, seu objetivo foi constituir-se por uma elite coesa e comprometida com o fortalecimento do partido (FERREIRA, 2002). Medding (1970) afirmou que seria importante analisar o conteúdo das decisões tomadas pela classe dirigente. A síntese das duas ideias possibilita um grau de correspondência entre as decisões tomadas pela cúpula e a vontade da massa de filiados.

A análise de Ferreira também se coaduna com a teoria de Duverger (1980). No DEM, identifica-se a combinação entre coesão e elitismo dos partidos de quadros, que são financiados por grandes doadores privados, concentram o poder de decisão nas mãos da elite parlamentar e possuem fraca articulação estrutural entre as instâncias organizacionais. Nesse sentido, o próprio poder atribuído ao Conselho Político Nacional é mais um ponto a qualificar o DEM como partido de quadros.

Assim, é possível identificar um grau de contrariedade entre os processos decisórios internos e de escolha de candidatos do DEM e as recomendações do *National Democratic Institute* (NDI, 2014, p. 07-08), em especial, quanto à promoção de disputas internas abertas a fim de se atribuir papel decisivo aos filiados na tomada de decisões partidárias.

No PSDB, o rol do art. 2 de princípios gerais do partido atende o que recomenda o *National Democratic Institute*, ao estabelecer por base a democracia interna e a máxima participação dos filiados. Também o art. 14 garante a participação nos processos decisórios partidários, incluindo o direito a votar e ser votado.

Normativamente, o grau de abertura à participação política é maior, se comparado ao DEM, especialmente ao se analisar a composição e competência da Convenção Nacional do PSDB. As decisões sobre alianças, coligações e candidaturas à Presidência e Vice-Presidência são tomadas por 177 membros que formam o Diretório Nacional (arts. 58), além dos delegados dos estados e congressistas do partido.

Contudo, a forma de escolha dos candidatos e configuração de coligações é de decisão do Conselho Político Nacional (art. 72). A composição de tal Conselho é restrita a ex-Presidentes, ex-candidatos a Presidente, o Presidente da Comissão Executiva Nacional, um representante entre os governadores e um representante entre os congressistas.

É possível inferir que algumas questões de grande importância chegam à Convenção Nacional já decididas, hoje, por no máximo *seis pessoas*: Fernando Henrique Cardoso (ex-presidente), Geraldo Alckmin e José Serra (ex-candidatos), Aécio Neves (ex-candidato e Presidente da Comissão Executiva Nacional), além dos dois outros representantes de congressistas e governadores.

A análise do papel e composição do Conselho Político Nacional no PSDB permite observar a confirmação da *lei férrea da oligarquia*, citada por Michels, por constituir um traço característico de oligarquização direcional e domínio dos mandatários, uma elite bastante restrita.

Ainda dentro da tese de Michels, é possível identificar resultados da segunda fase do processo de oligarquização, afastando a coletividade de processos decisórios e concentrando o poder nas mãos da classe dirigente.

Nos âmbitos estadual e municipal, as respectivas convenções escolhem ou proclamam candidatos para eleições majoritárias ou proporcionais e decidem sobre alianças e coligações (arts. 77 e 95).

Especificamente sobre o processo de escolha de candidatos, nos âmbitos municipal, estadual ou nacional, a propositura de realização de prévias fica a critério da respectiva

comissão executiva, devendo a convenção apreciar a conveniência desse procedimento (art. 151). Essa facultatividade é mais um indício de que as decisões importantes são relegadas à classe dirigente, com exclusão da massa de filiados. Na verdade, a participação ampla de filiados, através de prévias, fica a mercê do juízo de conveniência dessa classe.

A análise do estatuto e da literatura permite, em certo ponto, compreender o PSDB como um *partido de quadros*. É possível identificar a *origem parlamentar* do PSDB, caracterizada por descentralização e pouca interferência dos filiados sobre as lideranças, reproduzindo, em grande medida, a descrição de Duverger sobre partidos de quadros.

Numa concepção teórica mais atual, o PSDB aproxima-se do modelo de partido *catch all*, no qual os partidos se abrem a vários segmentos sociais, reduzindo a polarização ideológica e econômica, o que fortaleceu a classe dirigente e enfraqueceu a base. Sob o prisma da descentralização, baixa participação da militância na tomada de decisões e menor interferência, em privilégio do poder das lideranças, o PSDB cresceu rapidamente, estando livre para estabelecer as mais diversas alianças e chegando a cargos importantes. Pode-se reconhecer o quê Braga denominou de autonomização do partido, com o distanciamento entre dirigentes e massas, e a transformação do partido em um fim em si mesmo.

Assim como DEM e PSDB, o PMDB também enumera entre seus princípios basilares a democracia interna, além da livre escolha de dirigentes e participação ativa dos filiados (arts. 4 e 8).

Merece destaque o art. 22, dispositivo que estabelece que as convenções estaduais, municipais e zonais podem definir posições a serem seguidas por seus delegados (PMDB, 2012, p. 05). Essa previsão exprime um poder de decisão dos filiados, vez que suas deliberações em convenções locais e regionais podem ser obrigatórias a instâncias superiores.

No PMDB, a Convenção Nacional que escolhe ou proclama, em caso de prévias, os candidatos a Presidente e Vice, decide também os membros do Diretório Nacional (art. 64). A composição dessa Convenção Nacional é ampla, embora formada por dirigentes, com destaque para a inclusão dos delegados dos estados e DF, o que permite que as determinações estaduais cheguem à Convenção Nacional.

As convenções estaduais e municipais decidem sobre candidatos a cargos eletivos majoritários e proporcionais, delegados e alianças partidárias, conforme os arts. 77, 87 e 88. A realização de prévias fica a cargo dos diretórios, o que mais uma vez demonstra que a participação dos filiados está sob o juízo de conveniência da classe dirigente.

O processo de formação, bastante peculiar, que deu origem ao PMDB, como única legenda de opção aos segmentos políticos contrários à ditadura militar, em oposição à antiga

ARENA, aglutinou uma massa de filiados bastante heterogênea e descentralizada. Esse processo não permite identificar claramente as fases de crescimento da instituição e posterior oligarquização enunciadas Michels. Contudo, é possível reconhecer no PMDB alguns elementos do conceito de *partidos profissionais-eleitorais*, como o papel central exercido por profissionais e os laços organizativos verticais fracos.

Já nos termos de Katz e Mair, sob o foco das relações Partido x Estado e o conceito de partido cartel, reconhece-se que o PMDB busca se consolidar através da aquisição de meios de comunicação, de alianças com o Estado, como forma de obter recursos, e da ocupação de cargos públicos, como forma de angariar poder político. Os partidos de cartel se aproximam mais do Estado, se distanciam da população e acabam por se manterem perto dos recursos econômicos públicos. Nesse sentido, para o PMDB, tornou-se mais importante a manutenção no aparelho estatal do que a vitória nas eleições executivas.

Por fim, o estatuto do PT. Ao garantir aos filiados, além do direito de votar e ser votado e o direito de participar da elaboração político-partidária (art. 13), o estatuto do PT vai além dos demais analisados, uma vez que inclui o direito de apresentar o próprio ponto de vista sobre qualquer assunto e organizar-se em tendências internas. Esses direitos são exemplos da tese de Medding, segundo a qual a influência dos filiados nas tomadas de decisão depende da oxigenação do debate, da oposição à classe dirigente e da participação, de modo a incluir diversos pontos de vista.

No PT, um dos elementos que melhor exprime o nível de participação dos filiados na escolha de líderes e nos processos de decisão interna é o Processo de Eleição Direta (PED). Nos âmbitos municipais, estaduais e nacional, os delegados, dirigentes, presidentes, conselhos fiscais e comissão de ética são escolhidos por voto direto dos filiados. Além disso, revelando caráter ainda mais democrático, é constituído um fundo de campanha a ser distribuído igualmente entre as chapas, o que tende a fortalecer a igualdade da disputa e legitimar o resultado como o mais desejado pelos filiados. Qualquer financiamento externo a essas chapas é vedado.

Os núcleos de base (art. 61) estabelecem diálogo com a população, trabalhando com temas específicos, abrindo para participação de não filiados e promovendo formação política da militância, o que é um dos elementos apontados pelo *National Democratic Institute* como práticas partidárias que estimulam a participação popular de grupos historicamente excluídos e a formação de núcleos temáticos.

As formas estatutárias de consulta, a saber, plebiscitos, referendos, prévias eleitorais, consultas e propostas de resolução de iniciativa de filiados e filiadas (art. 65 e 66), tendem a

promover a democracia interna, com a obrigatoriedade de discussão com a base, a igualdade de condições entre as propostas e candidaturas e o acesso a uma base material para discussão.

Para cargos majoritários, inclusive, a prévia eleitoral é obrigatória, devendo ser realizada sempre que houver mais de um pré-candidato (art. 147), e deliberativa, o que assegura o direito dos filiados em escolher os candidatos do partido. Podem votar todos os filiados com mais de um ano de filiação e que estejam em dia com suas contribuições financeiras. A regra sobre o acesso a uma base material se coaduna com a orientação do NDI, que recomenda clareza e divulgação das propostas e objetivos do partido aos filiados e à população. O partido observa ainda outra recomendação do NDI: o estímulo à concorrência aberta, mantendo os grupos internos no jogo político, evitando rupturas e avalizando os escolhidos por uma maioria.

A regra do art. 73, que diz que o parlamentar petista não deve invocar seu cargo eletivo para pleitear candidatura nata à reeleição, além de necessariamente debater questões e projetos polêmicos, é mais um demonstrativo de igualdade na disputa interna, e está em conformidade com a tipologia de partido de *origem extraparlamentar*, com a subordinação dos parlamentares ao partido.

A legitimidade das prévias é um dos objetivos explicitados no estatuto (arts. 152-153), que prevê quórum mínimo para homologação em cada nível, devendo ser invalidado em caso de mais de 50% de votos nulos ou brancos.

O PT surgiu e cresceu através de fatores de penetração e difusão territorial, identificados por Panebianco com a presença de instituições externas a legitimar o Partido, como igrejas e sindicatos. No caso petista, exemplos desses suportes institucionais foram os movimentos de base da Igreja Católica e, destacadamente, os sindicatos trabalhistas, além de aportes das classes artística e intelectuais. Assim, o processo de formação condiz com um *partido de massa*.

Contudo, algumas mudanças no comportamento do PT podem ser identificadas ao longo do tempo. A análise desses pontos permite reconhecer a aproximação do *modelo de partido profissional-eleitoral* de Panebianco, e também do modelo de *partido cartel*, vez que suas relações e dependência para com o Estado se estreitaram, até mesmo por estar no comando do poder Executivo Nacional a quatro mandatos sucessivos. Ademais, é possível identificar que as finalidades originais do PT hoje são conciliadas com a necessidade de ganhar o processo eleitoral e se manter no poder. Nesse sentido, Katz e Mair já diziam que o estreitamento das relações do Partido com o Estado é causado pelos mesmos fatores que o distanciam das bases, sendo que esse distanciamento das bases culmina na lei férrea de

Michels, com a oligarquização da direção partidária. Esse distanciamento acaba por distanciar o Partido de seus princípios originais e enfraquecer a legitimação democrática do partido.

Sintetizando, é possível traçar um quadro comparativo dos principais pontos analisados a respeito de cada partido:

Quadro 1. Democracia interna nos principais partidos políticos brasileiros

<b>Partido</b>	<b>Origem</b>	<b>Atuação</b>	<b>Democracia interna</b>	<b>Prévias Presidenciais</b>
<b>DEM</b>	Elitista	Partido de quadros	Predominância de decisões tomadas pela elite dirigente	Ausente
<b>PSDB</b>	Parlamentar	<i>Catch all</i>	Predominância de decisões tomadas pela elite dirigente	A critério da Comissão Executiva
<b>PMDB</b>	Parlamentar <sup>44</sup>	Partido de cartel	Predominância de decisões tomadas pela elite dirigente	A critério do Diretório Nacional
<b>PT</b>	Partido de massa	Partido profissional-eleitoral/Partido de cartel	Predominância de participação dos filiados na tomada de decisões	Obrigatória em caso de mais de um pré-candidato

Fonte: Dados colhidos pelo autor

<sup>44</sup> O PMDB foi criado com a redemocratização e pode ser enquadrado como partido parlamentar em razão de ser originariamente integrado pelos parlamentares já eleitos pelo anterior MDB, o qual foi admitido pelo regime militar ditatorial (1964-1985) para reunir a oposição política consentida.

## 5 CONCLUSÃO

A democratização interna dos partidos políticos não deveria ser tema tão ignorado, ainda mais diante das atuais propostas de reforma política. Convivemos com crises de legitimidade, desconfiança e despreço pela classe política, pelos partidos e pela prática política em si. A oligarquização da burocracia partidária entregou o controle dos partidos brasileiros a uma elite dirigente que excluiu os filiados da tomada de decisões importantes. É imperioso que se trate de democratização interna na reforma política, haja vista que cada uma das crises mencionadas tem como causa, dentre outras, o afastamento da população da atividade política. Nesse sentido, a democratização interna dos partidos políticos poderia ser uma potencial fonte de tratamento e solução para essas crises.

O afastamento popular decorrente da oligarquização das direções partidárias cria uma ausência de identificação entre filiados e o partido, seus programas e decisões. O crescimento dos níveis socioeconômico e do repertório informativo disponível tende a tornar as pessoas mais críticas às decisões, especialmente àquelas unilateralmente tomadas. É razoável prever que as pessoas não defenderão ações de cujos processos decisórios sequer puderam participar.

Identifica-se no cenário político-partidário brasileiro a *lei férrea da oligarquia*, que tanto tem caracterizado as grandes e complexas estruturas organizacionais partidárias. Nesse sentido, os partidos brasileiros, majoritariamente, caracterizam-se pelo afastamento entre filiados e lideranças, pelo distanciamento das finalidades primárias e pela perda de legitimidade política, efeitos que temos observado nas recorrentes crises políticas.

Partindo de estudos doutrinários sobre partidos políticos, como os clássicos de Duverger e Mitchels, é possível classificar o partido por sua origem (partido de quadros ou de massa), para entender a atuação de cada um, ainda que as posteriores mudanças históricas e sociais tenham permitido o refinamento da classificação com o advento de outras categorias como as dos partidos *catch all*, profissional-eleitoral e de cartel. Contudo, a despeito dessa origem, a atual pretensão de angariar o maior número de votos possível tende a gerar uma aparentemente paradoxal despolarização do campo político, pois, em busca de atingir todos os grupos sociais, os partidos distanciam-se de suas peculiaridades originais, abandonando a especificidade de seu público, seja o assalariado ou a elite.

A origem do PT pode ser mais bem compreendida a partir de seus fatores de difusão territorial, destacadamente as comunidades eclesiais de base da Igreja Católica e os sindicatos de trabalhadores, forjando seu perfil mais interventivo e social. Já a categoria de partido de

cartel ajuda a explicar o perfil do atual PMDB, bem como a constatação de que, na Nova República (da redemocratização de 1985 até os dias atuais), esse partido sempre esteve presente na base governista, garantindo seu acesso a cargos e recursos estatais, meios de comunicação e postos de poder. Nesse sentido, manter-se no controle de parcelas do aparelho estatal torna-se mais importante do que vencer as eleições. Em relação ao PSDB, sua origem parlamentar explica sua característica histórica de relativo pequeno número de filiados. Tal característica, tradicionalmente apontada como fraqueza política, representou maior liberdade para a realização de alianças com forças de variados espectros político-ideológicos, permitindo-lhe assumir uma posição de destaque na política brasileira. Já a origem elitizada e parlamentar do DEM explica seu aspecto mais oligárquico e seu reduzido número de filiados, bem como a necessidade de coadjuvar as principais disputas eleitorais, aliando-se a partidos de base menos rígida, como o PSDB.

Os quatro partidos analisados, embora prevejam nos princípios de seus estatutos a participação política dos filiados, não apresentam níveis equivalentes de abertura nos processos de decisão. Dentre eles, o DEM é o que evidencia maior oligarquização, inclusive com mecanismos institucionais de desigualdade de votos entre filiados. Por sua vez, o PSDB amplia um pouco mais os envolvidos nos processos decisórios, mas restringe algumas decisões importantes ao Diretório Nacional, que nada mais é do que uma coletividade maior de dirigentes. A escolha de candidato à Presidência da República, por exemplo, é arquitetada por um grupo bastante reduzido de dirigentes e personalidades de destaque do partido, consultando os filiados a fim de referendar tal escolha, em geral, pelo processo de aclamação, algo nada preciso e objetivo. Similarmente, o PMDB toma decisões importantes por um colegiado mais amplo de dirigentes, a Convenção Nacional. Em termos de democracia interna, o estatuto mais coerente e consistente é o do PT, que conta com processos de eleições diretas, prévias obrigatórias em caso de mais de um pré-candidato nas eleições majoritárias e financiamento partidário de disputas internas. Contudo, esses mecanismos de oxigenação democrático-decisória não impediram o partido de modificar muitas de suas características originárias, tendo se tornado um partido dependente do Estado, até mesmo por estar no poder desde 2003, e abdicado de diversas bandeiras históricas em prol de governabilidade e fortalecimento político nas campanhas. Na verdade, o crescimento do partido favoreceu tal relativização pragmática. Fatalmente, a perda de legitimidade política e desvio das finalidades originárias tiveram suas consequências políticas; o agigantamento e profissionalização do partido cobraram seu preço democrático.

Todavia, importa destacar que, pelos estatutos, nem sempre é possível identificar um completo afastamento ou irrelevância da massa de filiados, o que fica evidenciado nos estatutos analisados, haja vista que a apontada oligarquização se realiza em diferentes graduações.

Por todo o exposto, conclui-se que os partidos de quadros tendem a não mudar tanto, por já serem mais oligárquicos em sua origem. Já nos partidos de massa, os efeitos da *lei férrea da oligarquização* são mais sentidos, pois a mudança no panorama partidário é mais drástica. As finalidades que atraíram a massa de filiados ao partido são abandonadas ou relativizadas, tendendo a afastar parte dos filiados ou a enfraquecer o vínculo deles com o partido. Os filiados de longa data sentem-se traídos pela transformação do partido. Dessa forma, os partidos de massa viveriam um ciclo: criação, crescimento, chegada ao poder e consequente vinculação ao poder estatal, que aumenta com o passar do tempo, desvia o partido de seus princípios, afasta a massa e encerra o ciclo, sendo necessária a existência de um novo partido que abrigue as massas. Entre a chegada ao poder e o afastamento do partido de suas finalidades é possível e provável que se observem diversas conquistas para as massas.

Tendo tudo por já dito, as recomendações feitas pelo *National Democratic Institute* são cada vez mais importantes e urgentes para levar a população a participar da política: é preciso democratizar o funcionamento e atuação dos partidos políticos.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Oswald E. do. Adaptação e resistência: o PT no Governo Lula entre 2003 e 2008. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 4, 2010, p. 105-134.
- \_\_\_\_\_. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. **Revista Debates**, maio-ago., v. 7, n. 2, Porto Alegre, 2013, p. 11-32.
- BRAGA, Maria do S. S. Democracia e organização dos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels. **Rev. Sociologia Política**, nov., v. 20, n. 44, Curitiba, 2012, p. 83-95.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. PSDB e PT e o Poder Executivo. **In: Dossiê Especial: desigualdade e diversidade**. Rio de Janeiro, 2011, p. 65-100.
- DEMOCRATAS (DEM). **Estatuto**. Aprovado na Convenção Nacional do Democratas realizada em 12/12/07. Disponível em: <<http://www.dem.org.br/wp-content/uploads/2011/07/Estatuto-do-Democratas.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2015.
- DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar/UnB, 1980.
- FERREIRA, Denise Paiva. **PFL x PMDB: marchas e contramarchas (1982-2000)**. Goiânia: Alternativa, 2002.
- KATZ, Richard; MAIR, Peter. The evolution of party organizations in Europe: the three faces of party organization. **The American Review of Politics**, Fayetteville, v. 14, 1993, p. 593-617.
- KIRCHHEIMER, Otto. The transformation of the western european party systems. **In: LAMPALOMBARA, Joseph; WEINER, Myron (org.). Political parties and political development**. Princeton: PUP, 1966, p. 177-200.
- KITTILSON, Miki; SCARROW, Susan. Political Parties and the Rhetoric and Realities of Democratization. **In: CAIN, BRUCE; DALTON, RUSSEL; SCARROW, SUSAN (ed.). Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies**. Oxford: OUP, 2003.
- MAINWARNING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- MEDDING, P. Y. A framework for the analysis of power in political parties. **Political Studies**, mar., v. 18, n. 1, Mladen, 1970, p. 1-17.
- MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: UNB, 1982.
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE (NDI). **Normas mínimas para o funcionamento dos partidos políticos**. Washington: Maputo, 2014.
- PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA (PSDB). **Estatuto**. (Com as alterações aprovadas pela XII Convenção Nacional do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, realizada no dia 05 de julho de 2015, em Brasília, Distrito Federal.). Disponível: <<http://www.psdb.org.br/psdb/estatuto>>. Acesso em: 12 set. 2015.

PARTIDO DO MOVIMENTO POPULAR BRASILEIRO (PMDB). **Estatuto**. Disponível: <<http://pmdb.org.br/institucional/estatuto/>>. Acesso em: 12 set. 2015.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **Estatuto**. Alterações ao Estatuto do PT aprovadas de acordo com as normas estatutárias e legais, Registradas na ata da reunião do DN de 12 de dezembro de 2013. Disponível: <[https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/ESTATUTO\\_PT\\_2012\\_-\\_VERSAO\\_FINAL\\_registrada.pdf](https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/ESTATUTO_PT_2012_-_VERSAO_FINAL_registrada.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2015.

RIBEIRO, Pedro. **Dos sindicatos ao governo**: a organização nacional do PT entre 1980 e 2005. São Carlos: EdUFScar, 2010.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 39, São Paulo, 2002, p. 71-92.

\_\_\_\_\_. Organizaciones de partido em Brasil: El PT y PSDB bajo perspectiva comparada. **América Latina Hoy**, n. 33, Salamanca, 2006, p. 153-184.

SCARROW, Susan; GEZGOR, Burcu. Declining memberships, changing members? European political party members in a new era. **Party Politics**, n. 6, v. 16, London, 2010, p. 823-843.

SEYD, Patrick; WHITELEY, Paul. **High-intensity participation**: the dynamics of party activism in Britain. Ann Harbor: UMP, 2002.