

**UNIVERSIDADE FUMEC**

**Raymundo Campos Neto**

**A DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS**

**Belo Horizonte**

**2016**

**UNIVERSIDADE FUMEC**

**A DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade FUMEC como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Dr. Eduardo Martins de Lima

Belo Horizonte

2016

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C198d Campos Neto, Raymundo, 1978-  
A democracia interna nos partidos políticos  
brasileiros / Raymundo Campos Neto. – Belo Horizonte,  
2016.  
123 f. : il. ; 29,7 cm

Orientador: Eduardo Martins de Lima  
Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade  
FUMEC, Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da  
Saúde, Belo Horizonte, 2016.

1. Partidos políticos - Brasil. 2. Democracia - Brasil.  
3. Autonomia - Brasil. I. Título. II. Lima, Eduardo Martins  
de. III. Universidade FUMEC, Faculdade de Ciências  
Humanas, Sociais e da Saúde.

CDU: 329(81)



UNIVERSIDADE  
**FUMEC/FCH**

FACULDADE DE CIÊNCIAS  
SOCIAIS E DA SAÚDE

PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO EM INSTITUIÇÕES SOCIAIS, DIREITO E DEMOCRACIA

## NOTA FINAL DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**BANCA EXAMINADORA:**

**ASSINATURAS:**

Prof. Dr. Eduardo Martins de Lima \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Luís Carlos Balbino Gambogi \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Felipe Nunes dos Santos \_\_\_\_\_

**MESTRANDO: RAYMUNDO CAMPOS NETO**

**TÍTULO DA DISSERTAÇÃO:**

*"A DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS BRASILEIROS"*

NOTA: (93,0) Noventa e três

ASSINATURA ORIENTADORA: \_\_\_\_\_

DATA DA DEFESA: 2/12/2016

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Dr. Eduardo Martins de Lima, meu orientador, por compartilhar sua sabedoria e conhecimento, por suas críticas e observações que nortearam a construção dessa dissertação.

Aos meus pais, Anésio e Maria Silvia, pela atenção, pelo carinho e generosidade.

À minha irmã Eugênia, pelo apoio inestimável, e meus irmãos, Matheus e Ângelo, pelo estímulo direto e indireto.

Agradeço à amiga Eliane, pela assistência cuidadosa.

Agradeço à minha querida Viviane, pelo incentivo e apoio incondicional que me levou a buscar este desafio e a persistir em minha vocação, a docência e a pesquisa acadêmica.

Ao meu amado filho Bernardo, agradeço pela paciência nesses dois anos em que dediquei parte do meu tempo para a conclusão deste trabalho.

À Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde da FUMEC, Dra. Maria Tereza Fonseca Dias, e demais professores e colegas, pelo aprendizado profícuo.

Agradeço profundamente a todos aqui nominados e aqueles que, de alguma forma contribuíram para vencer este árduo, mas gratificante, desafio!

## RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar a democracia no interior do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM), investigando as normas que promovem e constroem a democracia intrapartidária no que concerne à filiação de membros, aos critérios de escolha de candidatos a cargos eletivos, à eleição e recondução de dirigentes, aos critérios de distribuição de recursos financeiros entre órgãos e candidatos e de tempo da propaganda partidária, à propaganda eleitoral e intrapartidária dos filiados. Foram analisados os estatutos dos partidos investigados, tendo em vista que, por força de lei, eles devem conter normas sobre direitos e deveres dos filiados, modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros, condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas e condições, dentre outras. Além dos estatutos, o trabalho identifica e explora a legislação pátria e a jurisprudência, analisando o conceito de democracia, autonomia partidária e representação política, além de investigar o fenômeno da oligarquização nos partidos políticos. Este trabalho justifica-se pelo fato de o partido político possuir importância central na democracia brasileira contemporânea, dado que detém o monopólio das candidaturas e, em tese, assegura, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defesa dos direitos fundamentais definidos na Constituição da República.

Palavras-chaves: Partido político. Representação política. Democracia interna. Autonomia partidária. Oligarquização.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo identificar y analizar a democracia dentro del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), Partido de los Trabajadores (PT), Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y Demócratas (DEM), la investigación de las normas destinadas a promover y limitar democracia al interior del partido con respecto a la adhesión de los miembros, los criterios para la elección de candidatos a cargos de elección, la elección y reelección de consejeros, los criterios de distribución de recursos financieros entre las agencias y los candidatos y el tiempo de propaganda del partido, campaña electoral y dentro del partido de afiliados.

Los estatutos de los partidos investigados fueron analizados teniendo en cuenta que, por ley, deben contener normas sobre los derechos y obligaciones de afiliación, cómo se organiza y gestiona, con la definición de su estructura general y la identificación, la composición y las atribuciones de los órganos partidarios en los niveles locales, estatales y nacionales, los mandatos y el proceso de elección de sus miembros, las condiciones y la forma de elección de sus candidatos a cargos electivos y funciones y condiciones y optativas, entre otros. Además de los estatutos, el documento identifica y analiza la legislación y la jurisprudencia brasileña, analizando el concepto de democracia, autonomía de las partes y la representación política, y para investigar el fenómeno oligarquizaçao en los partidos políticos. Este trabajo se justifica por el hecho de que el partido político tiene una importancia central en la democracia brasileña contemporánea, ya que tiene el monopolio de las candidaturas y, en teoría, a asegurar, en el interés de régimen democrático, la autenticidad del sistema AEEA representante de la defensa de los derechos fundamentales definidos en la Constitución la República Federal. y, de acuerdo con la Constitución, para proteger la soberanía nacional, el régimen democrático, el sistema multipartidista y de los derechos fundamentales de la persona humana.

Palabras-claves: Partido político. La representación política. Democracia interna. Autonomía partidária. Oligarquizaçao.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Duas dimensões teóricas de democratização .....	08
Figura 2 - Mapa do poder organizativo dos partidos políticos brasileiros, segundo a LOPP (1971-1995) .....	56
Figura 3 - Mapa do poder organizativo do PT .....	57
Figura 4 - Inclusividade na candidatura .....	63
Figura 5 - <i>Selectorate</i> partidário .....	66
Figura 6 - Representação gráfica dos métodos complexos de seleção de candidatos .....	67
Figura 7 - Distribuição dos partidos no <i>continuum</i> de inclusividade do <i>selectorate</i> nas eleições de 2010 .....	67
Figura 8 - Descentralização social e organizacional na seleção de candidatos .....	68



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas	06
Quadro 2 – Partidos políticos em formação .....	29
Quadro 3 – Partidos políticos registrados no TSE .....	31
Quadro 4 - Centralização das estruturas decisórias em perspectiva comparada .....	59
Quadro 5 - Sumarização de <i>scores</i> para democracia interna nos partidos políticos .....	61
Quadro 6 – Tipos de arranjos institucionais intrapartidários .....	73
Quadro 7 – Duração de mandato de dirigentes e possibilidade de reeleição nos partidos políticos investigados .....	75
Quadro 8 – Últimos mandatos dos presidentes .....	76
Quadro 9 – Órgão que elege a Comissão Executiva Nacional .....	76
Quadro 10 – Eleição de Diretório Nacional .....	77
Quadro 11 – Forma de distribuição do fundo partidário entre órgãos intrapartidários ...	84
Quadro 12 – Centralização das estruturas decisórias em perspectiva comparada .....	89

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Sumarização de *scores* para democracia interna nos partidos políticos ..... 69

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1. CONCEITO DE DEMOCRACIA E PRINCÍPIOS DO DIREITO POLÍTICO E ELEITORAL TANGÍVEIS AOS PARTIDOS POLÍTICOS</b> .....	03
1.1. Conceito de democracia .....	03
<b>CAPÍTULO 2. PARTIDOS POLÍTICOS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988</b> .....	10
2.1. Natureza jurídica .....	10
2.2. Funções .....	14
2.3. Origem .....	17
2.4. Evolução e taxonomia dos partidos políticos .....	22
2.5. Evolução da legislação brasileira sobre partidos políticos sob a vigência da Constituição de 1988 .....	25
2.6. Autonomia partidária .....	36
<b>CAPÍTULO 3. ORGANIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS</b> .....	42
3.1. Oligarquização e burocratização dos partidos políticos .....	42
3.2. Pressupostos de democracia interna dos partidos políticos .....	54
3.2.1 Estruturas decisórias e instâncias de recursos .....	54
3.2.2 Recrutamento político .....	60
3.2.2.1 Filiação de novos membros .....	61
3.2.2.2 Seleção e definição de candidatos a cargos eletivos .....	63
3.2.3. Eleição e recondução de dirigentes .....	71
3.2.4. Critérios de distribuição de recursos entre órgãos partidários e candidatos ..	81
3.2.5. Critérios de distribuição de tempo da propaganda partidária, propaganda eleitoral e intrapartidária .....	91
<b>CAPÍTULO 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	94
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	101

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como escopo identificar e analisar as regras atinentes à democracia interna no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM).

A questão norteadora da pesquisa é a seguinte: os partidos políticos brasileiros investigados possuem mecanismos de democracia interna relativos ao recrutamento político (filiação de membros e seleção e definição de candidatos), eleição e recondução de dirigentes, critérios de distribuição de recursos financeiros entre órgãos e candidatos e de distribuição de tempo da propaganda partidária e eleitoral?

O objetivo geral deste trabalho é identificar quais os mecanismos democráticos e antidemocráticos porventura existentes na organização interna dos partidos investigados, relativos àqueles aspectos da vida organizacional, considerando as regras internas de funcionamento, isto é, os estatutos partidários, e considerando, também, a literatura especializada.

A escolha desses partidos deve-se essencialmente a três fatores, considerados cumulativamente: i) são celebrados na literatura como os quatro maiores partidos do Brasil; ii) são os partidos que mais lançam candidatos desde as eleições de 1996; iii) são os quatro partidos que conseguiram, nas últimas eleições (1998, 2002, 2006, 2010 e 2014), conquistar, cada um, para o cargo de deputado federal, mais de 10% dos votos do eleitorado, sendo que, na eleição de 2014, o PT, PMDB e PSDB elegeram as maiores bancadas e o DEM, embora tenha se posicionado em décimo lugar nessa eleição, nas demais sempre se posicionou entre as maiores bancadas, desde quando possuía a denominação Partido da Frente Liberal (PFL).

Este trabalho visa analisar a estrutura e a organização dos partidos políticos e poderá servir de parâmetro para estudos em outras esferas de conhecimento, além de ter aplicação prática no que concerne a orientar a criação de novos partidos políticos que tenham como diretriz genuína a autenticidade do sistema representativo e a manutenção do ambiente democrático em seu interior.

Quanto aos objetivos, foi desenvolvida uma pesquisa descritiva, que exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar, sendo realizada análise documental de estatutos dos partidos políticos.

Quanto aos procedimentos, foi desenvolvida pesquisa bibliográfica e documental.

No Capítulo 1, será tratado o conceito de democracia.

No Capítulo 2, são tratados os seguintes assuntos: natureza jurídica, funções, origem e a evolução e tipologia dos partidos políticos, além do desenvolvimento da legislação brasileira sobre o assunto, no período democrático pós-88, identificando os aspectos da autonomia dos partidos políticos, representatividade partidária e monopólio da representação política.

No Capítulo 3, serão analisados os assuntos: o fenômeno da oligarquização e da burocratização dos partidos políticos, pressupostos de democracia interna dos partidos políticos, estruturas decisórias e instâncias de recursos, recrutamento político quanto à filiação de novos membros e seleção e definição de candidatos a cargos eletivos, eleição e recondução de dirigentes, critérios de distribuição de recursos entre órgãos partidários e candidatos e de tempo de propaganda partidária, eleitoral e intrapartidária.

No Capítulo 4, por derradeiro, são apresentadas as considerações finais.

## CAPÍTULO 1

### CONCEITO DE DEMOCRACIA

#### Introdução

O conceito de democracia está amalgamado à acepção de povo. Este capítulo visa analisar o conceito de povo e de democracia e apresentar o marco teórico que foi utilizado neste trabalho.

#### 1.1. Conceito de democracia

Antes de entrar ao assunto central desta seção, ou seja, o conceito de democracia, importante trazer a lume a definição etimológica da palavra povo (*demos*). Na antiga Grécia<sup>1</sup>, quando cunhado o termo democracia, a palavra *demos* não estava livre de ambiguidades.

No século V a.C., *demos* significava a comunidade ateniense (ou similar) reunida na *ecclésia*, a assembleia popular<sup>2</sup>.

Com as traduções para o latim e outras línguas (alemão, francês e italiano), há vários significados possíveis da palavra povo na atualidade, que podem ser reduzidos a seis interpretações:

- (i) povo significando de forma literal: todo o mundo;
- (ii) povo significando uma grande parte indeterminada, ou seja, muitos;
- (iii) povo significando a classe inferior;
- (iv) povo enquanto entidade indivisível, como um todo orgânico;

---

<sup>1</sup> Segundo Habermans: “[...] Na cidade grega plenamente formada, a esfera da *pólis*, aquela que é comum aos cidadãos livres (*koiné*), era estritamente separada da esfera do *oikos*, que é própria a cada indivíduo(*idia*). A vida pública, *bios politikos*, desenvolve-se na praça do mercado, a ágora, mas não está vinculada a um local: a esfera pública se constitui no diálogo (*léxis*), que pode também assumir a forma de um conselho e um tribunal, assim como a do agir comum (*práxis*), seja na condução da guerra, seja nos jogos agonísticos. (Com frequência, para a função de legislar, são chamados estrangeiros; ela não pertence propriamente às tarefas públicas). Como se sabe, a ordem política é fundada em uma economia escravocrata na forma patrimonial” (HABERMAS, 2014, p. 96).

<sup>2</sup> A *Ecclésia* tinha por finalidade deliberar sobre quaisquer questões políticas fundamentais, tais como: a paz e a guerra, aprovação dos tratados e o estabelecimento de leis. Sobre o estabelecimento normativo, há de se ressaltar que, para os atenienses, a ideia de Direito possuía um elo indissociável com o Justo, que deveria ser aprendido pela razão humana. Assim, a *psephisma* (atividade legislativa da assembleia) deveria, necessariamente, estar concatenada com esta ideia de Direito. Destarte, a deflagração de uma normatividade divorciada desta ideia, ou seja, editada em conflito com este Direito, era considerada como inválida [...], o que leva a concluir que já existia, à época, a ideia de supremacia normativa e, consequentemente, de controle da constitucionalidade (AIETA, 2006, p. 156-157).

(v) povo entendido como uma parte maior expressa por um princípio de maioria absoluta; e

(vi) povo entendido como uma parte maior expressa por um princípio de maioria limitada (SARTORI, 1994).

A primeira interpretação (todo o mundo), não obstante a mais óbvia, nunca foi praticada, dada a impossibilidade da participação política de todas as pessoas. Na Grécia, mulheres e escravos estavam excluídos do *demos* (SARTORI, 1994).

A segunda interpretação (uma grande parte indeterminada), pela sua própria imprecisão, não pode ser considerada, dado que a democracia, em grande medida, é um procedimento e deve ser definido quantos constituem um povo ou são suficientes para tanto, não sendo suficiente esse conceito não determinante (SARTORI, 1994).

A terceira interpretação (classe inferior) é obsoleta, pois o desenvolvimento econômico traz alterações significativas na forma socioeconômica piramidal para uma forma hexagonal. Atualmente, a classe média de tamanho razoável diminuiu a dicotomia pobres-*versus*-ricos e o proletariado, e.g., acaba sendo menor que outros extratos (SARTORI, 1994).

A quarta interpretação (entidade indivisível, como um todo orgânico), filiada a uma noção da escola idealista romântica, autoriza mais governos totalitários que regimes democráticos, dado que se pode concluir que o indivíduo nada representa e que um ou todos podem ser esmagados a qualquer momento. É diferente da noção de corporativismo (conceito pré-romântico, que aninhava o indivíduo na autoridade, na igreja, na tradição e nos agregados acrescentados), no qual se concebia uma vontade não inteiramente indivisível, ainda baseada em um contrato que tinha como referência os direitos individuais fundamentais (SARTORI, 1994).

A quinta e sexta interpretações (uma parte maior expressa por um princípio de maioria absoluta e uma parte maior expressa por um princípio de maioria limitada, respectivamente) fundamentam-se no conceito do povo em regras matemáticas. Na quinta interpretação, tem-se que o número maior da população tem direito ilimitado (isto é, absoluto) de decidir por todos. Entende-se pela sexta interpretação que o poder da maioria é limitado pelos direitos das minorias. Percebe-se que essas duas últimas interpretações possuem critérios operacionais que visam efetivá-las (SARTORI, 1994).

Por esses conceitos, percebe-se que o povo só aparece como unidade do ponto de vista jurídico, sendo essa unidade normativa decorrente de um dado jurídico (KELSEN, 2000).

Quando a palavra democracia foi cunhada, a *polis* era uma comunidade pequena operando como um organismo decisório coletivo. Atualmente, com o número de pessoas exponencialmente maior, pode-se dizer que se vive em uma *megapolis*, caracterizada pela perda de toda dimensão humana. Para os gregos, essa característica da *megapolis* é a própria negação da *polis*. A *megapolis* não favorece em momento algum um sentimento da eficácia individual e leva o homem moderno à atomização e à despersonalização do anonimato (SARTORI, 1994).

Quanto ao conceito de democracia, deve-se compreender que ele é multifacetado, porque, dentre outras razões, democracia na atualidade é a denominação de uma civilização ou é resultado político da civilização ocidental<sup>3</sup>. A utilização da acepção democracia, antes de ser uma busca apaixonada pelos seus princípios e ideais (democracia prescritiva), é mais uma distorção terminológica e ideológica, cujo resultado tende ao obscurantismo (SARTORI, 1994).

Atualmente há várias tendências que afetaram negativamente o discurso sobre democracia. A primeira é aquela que esvazia o conceito do termo, tendo em vista que entende que todas as definições são arbitrárias e, portanto, há liberdade para sua estipulação. A segunda tendência intelectual prejudicial à teoria da democracia seria a questão da *Wertfreiheit*, que seria a neutralidade em relação ao valor. O uso da *Wertfreiheit* fez com que se evitasse em demasia o valor, o que exige uma compensação, uma sobrecarga valorativa, passando a teoria da democracia de um descritivismo excessivo para uma defesa excessiva do valor. A terceira tendência que enfraqueceu a teoria corrente da democracia seria a persuasão comportamentalista. A teoria da democracia constitui-se de uma macroteoria que envolve, em grande parte, generalizações abrangentes. A pesquisa empírica, ao contrário, produz microevidências, que são pouco abrangentes demais para as generalizações que pretende testar. Além disso, diz Sartori (1994) que “[...] a evidência empírica resulta de definições operacionais, muitas das quais são apenas um pálido reflexo de seus originais teóricos” (SARTORI, 1994, p. 21).

---

<sup>3</sup> De acordo com Sartori: “Até os anos 40, as pessoas sabiam o que era democracia e gostavam dela ou a rejeitavam; depois disso, todos nós dizemos gostar da democracia, mas não sabemos mais (não entendemos mais, não há mais concordância sobre) o que ela é. Vivemos, portanto, caracteristicamente, numa era de democracia confusa. Que ‘democracia’ tenha diversos significados é algo com que podemos conviver. Mas se democracia pode significar absolutamente qualquer coisa, aí já é demais” (SARTORI, 1994, p. 22).



Também se torna complexa a definição de democracia pelos vários usos que são dados ao termo, como democracia social, democracia industrial e democracia econômica (SARTORI, 1994).

Diante dessa inextrincável formulação conceitual, Robert Dahl, nas suas primeiras formulações (1972, primeira edição em inglês e 1997, primeira edição em português), preferiu utilizar o termo poliarquia ao invés de democracia. Para o autor, poliarquia é um regime de governo em que a disputa pelo poder é alta e a participação política é ampla, ou seja, quanto mais disputado o poder e quanto mais inclusiva se revela a participação política, mais aquele Estado pode ser considerado uma poliarquia plena.

Dahl (1997) apresenta ainda definições de regimes, como: hegemonias fechadas (regimes em que a disputa pelo poder é baixa e a participação política é limitada); hegemonias inclusivas (regimes em que a disputa pelo poder é baixa, mas a participação política é mais extensa); oligarquias competitivas (regimes em que a disputa pelo poder é alta, mas a participação política é limitada) e poliarquias, segundo o nível de competitividade do poder político e da efetiva participação política da população.

Nesse contexto, é dito por Dahl (1997) que, para que um governo seja democrático, mantendo a responsividade por um período de tempo, devem todos os cidadãos ter oportunidades plenas para:

[...] (i) formular suas preferências; (ii) expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva; e de (iii) ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte de preferência (DAHL, 1997, p. 26).

O quadro formulado por Dahl (1997), apresentado em sua obra, traz as garantias relacionadas a essas oportunidades, considerando um Estado soberano com um grande número de pessoas.

Observe-se o quadro:

#### QUADRO 01 – ALGUNS REQUISITOS DE UMA DEMOCRACIA PARA UM GRANDE NÚMERO DE PESSOAS

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
-------------------------	--

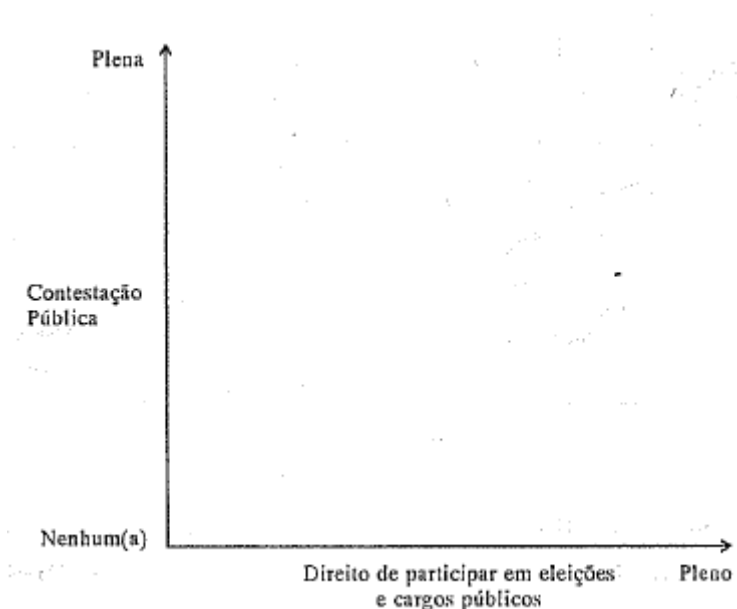
1. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de formar e aderir a organizações.</li> <li>2. Liberdade de Expressão.</li> <li>3. Direito de voto.</li> <li>4. Direito de líderes políticos disputarem apoio.</li> <li>5. Fontes alternativas de informação.</li> </ol>
2. Exprimir preferências	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de formar e aderir a organizações.</li> <li>2. Liberdade de expressão.</li> <li>3. Direito de voto.</li> <li>4. Elegibilidade para cargos políticos.</li> <li>5. Direito de líderes políticos disputarem apoio.</li> <li>6. Fontes alternativas de informação.</li> <li>7. Eleições livres e idôneas.</li> </ol>
3. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Liberdade de formar e aderir a organizações.</li> <li>2. Liberdade de expressão.</li> <li>3. Direito de voto.</li> <li>4. Elegibilidade para cargos públicos.</li> <li>5. Direito de líderes políticos disputarem apoio. <ol style="list-style-type: none"> <li>5a. Direito de líderes políticos disputarem voto.</li> </ol> </li> <li>6. Fontes alternativas de informação.</li> <li>7. Eleições livres e idôneas.</li> <li>8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.</li> </ol>

Fonte: DAHL (1997, p. 27).

As duas dimensões que são aptas a medir o grau de democracia de um Estado soberano são: (i) desenvolvimento do direito de contestação pública por parte da

população; e o (ii) direito de participação política. Dahl (1997) propõe o seguinte gráfico para ilustrar a ideia:

FIGURA 1 – DUAS DIMENSÕES TEÓRICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO



Fonte: DAHL (1997, p. 29).

Dessa forma, percebe-se que Dahl (1997) adota o modelo procedimental de democracia, no qual o conteúdo das decisões não é avaliado, mas tão somente a forma como elas foram construídas. A referência inicial da obra de Dahl (1997) se assemelha a formulação clássica de Schumpeter (1968), que afirma que a democracia, antes de tudo, é um método para se decidir e não um fim em si mesma. Assim expressa-se, *in verbis*:

[...] La democracia es un *método* político, es decir, un cierto tipo de concierto institucional para llegar a las decisiones políticas – legislativas y administrativas –, y por ello no puede constituir un fin en sí misma, independientemente de las decisiones a que dé lugar en condiciones históricas dadas. Y éste debe ser el punto de partida para todo intento de definirla (SCHUMPETER, 1968, p. 311-312).

Ainda sobre a democracia, que se revela como procedimento, Lima (2004) diz o seguinte:

[...] a democracia é um conjunto de regras de procedimento para a constituição de governo e para a formação das decisões políticas. A característica essencial da democracia representativa é a oportunidade conferida aos cidadãos de substituir uma liderança por outra, e assim, se protegerem dos excessos das decisões políticas dos governantes.

Ao privilegiar a democracia competitiva de caráter elitista, pensadores como Joseph Schumpeter não fazem referência aos diversos grupos de interesses que compõem as sociedades modernas, tais como associações profissionais e comunitárias, grupos religiosos, sindicatos e outros. Essa insuficiência da análise schumpeteriana foi, posteriormente, enfrentada pelos teóricos da concepção pluralista de democracia (LIMA, 2004, p. 31).

Feitas essas considerações, adota-se, neste trabalho, o conceito de democracia procedimental desenvolvido por Dahl (1997) a partir das observações de Schumpeter (1968), aplicado no contexto de um Estado independente.

Diante do conceito de democracia aqui analisado, utilizando como marco teórico a democracia formal ou procedimental, no próximo capítulo será analisada a própria estrutura dos partidos políticos, no âmbito da democracia brasileira atual, a partir da Constituição da República de 1988.

## **CAPÍTULO 2**

### **PARTIDOS POLÍTICOS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA PÓS CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988**

Neste capítulo será feita a análise do partido político nas seções que se seguem, quanto a sua natureza jurídica, as funções, a origem, a evolução e a taxonomia dos partidos políticos e a evolução da legislação sobre eles, no que concerne à autonomia e à representatividade partidária, requisitos e aspectos da criação, fusão, incorporação, extinção, funcionamento e organização. Para tanto, utiliza-se o bloco de juridicidade composto pela Constituição da República de 1988, a Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), o Código Civil Brasileiro (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002), o Código Eleitoral (Lei 4.737, de 15 de julho de 1965) e resoluções do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

#### **2.1. NATUREZA JURÍDICA**

No direito brasileiro, as pessoas dividem-se em pessoas naturais e pessoas jurídicas. As pessoas jurídicas subdividem-se nas categorias de direito público e privado. As pessoas jurídicas de direito público são as de direito interno e externo. As de direito interno são os municípios, estados, Distrito Federal, territórios, União, autarquias, associações públicas e demais entidades de caráter público criadas por lei (art. 41 do Código Civil, Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002). As pessoas jurídicas de direito público externo são os estados estrangeiros e todas as pessoas que forem regidas pelo direito internacional público (art. 42 do Código Civil).

As pessoas de direito privado são aquelas enumeradas pelo art. 44 do Código Civil, que são as associações, as sociedades, as fundações, as organizações religiosas, as empresas individuais de responsabilidade limitada e os partidos políticos.

O Código Civil Brasileiro veio confirmar o que já estava prescrito no art. 1º da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995, que já dispunha que o partido político constituiu-se de pessoa jurídica de direito privado.

A Constituição da República de 1988, em seu art. 17, § 2º, versa que “os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil,

registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral”, norteando a legislação infraconstitucional neste sentido.

Quanto ao cancelamento de registro de partido político no Ofício de Registro Civil competente e no TSE, o art. 27 da Lei 9.096/95 traz três hipóteses para que isso ocorra: (i) dissolução (quando o órgão superior entender não ser mais necessária a existência do partido político), (ii) incorporação e (iii) fusão com outra sigla, tendo a agremiação partidária autonomia para tanto.

Muito embora todas as normas postas, ainda há posição minoritária defendida por Torquato Jardim, que entende que partido político constitui-se de pessoa jurídica de direito público, posto que:

[...] deixam de ser mera associação civil, para se tornarem partido político no sentido próprio e, assim, **tornarem-se pessoa jurídica de direito público interno**, no plano do direito constitucional, quando do registro de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (JARDIM, 1998, p. 99, grifos nossos).

Esse entendimento tem como base jurisprudência do TSE<sup>4</sup>, que reconhece que o partido político, em alguns momentos, exerce função pública no processo eleitoral e, por isso, deve ser controlado minimamente pelo TSE, desde seu registro.

Não obstante posição minoritária em sentido contrário, adota-se neste estudo que, atualmente, partido político possui natureza de pessoa jurídica de direito privado, pertencente ao terceiro setor (tento em vista que não faz parte do Estado, em sentido estrito; e nem do mercado, pois não tem finalidade econômica ou lucrativa)<sup>5</sup>, e assim é tratado pela Constituição da República e legislação infraconstitucional. Após o registro no Ofício de Registro Civil competente, o partido político deve ser registrado no TSE e, para tanto, deve comprovar seu caráter nacional.

<sup>4</sup> Acórdão no. 12.209, Recurso no. 9.464/RS. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=9464&processoClasse=RESPE&decisaoData=19920310&decisaoNumero=12209&noCache=0.2787262157327015>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

<sup>5</sup> Segundo Jorge Fernandez Ruiz: “[...] No Brasil, as pessoas jurídicas que fazem parte do Estado são a União, os Estados, os Municípios, as Autarquias, as Fundações Autárquicas (ou fundações estatais de direito público) – essas pessoas jurídicas de Direito Público -; e as Fundações Estatais de Direito Privado, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista, pessoas jurídicas de Direito Privado. As sociedades em geral, pessoas jurídicas de direito privado com fins econômicos ou lucrativos, que distribuem entre seus sócios os lucros, fazem parte do chamado Mercado. As entidades privadas sem fins econômicos ou lucrativos, que são pessoas jurídicas de direito privado que pertencem à sociedade civil organizada, não distribuem lucros entre os seus associados, são aquelas previstas no Código Civil Brasileiro. Fazem parte do chamado “Terceiro Setor”, ou da sociedade civil organizada. [...] Por mais que a legislação não seja expressa, os partidos políticos não têm fins lucrativos, pois não podem distribuir seus lucros entre os membros da entidade. Portanto, os partidos políticos também fazem parte do chamado Terceiro Setor [...]” (FERNANDEZ RUIZ, 2013, p. 87).

O *caput* do art. 17 da Constituição de 1988 diz, *in verbis*:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

**I - caráter nacional;**

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei. (grifos nossos)

Percebe-se que a Constituição de 1988 impõe à criação de partido político que ele seja de caráter nacional, deixando à legislação infraconstitucional a incumbência de definir quais os requisitos que satisfazem tal exigência. O legislador infraconstitucional optou pelo critério matemático a fim de aferir o caráter nacional da agremiação partidária, conforme a Lei 9.096, de 1995.

O § 1º do art. 7º da Lei 9.096 de 1995, com a redação dada pela Lei 13.165 de 2015, diz:

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Por sua vez, o art. 8º e seu § 3º da Lei 9.096, de 1995, assim diz:

Art. 8º O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:

[...]

§ 3º Adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto.

Portanto, a ideia de caráter nacional imposta pela legislação infraconstitucional não condiz com “[...] a exigência de um programa político-partidário que contenha propostas voltadas para o conjunto do território brasileiro” e sim que “[...] contenha

ramificações organizacionais em algumas unidades da Federação” (MEZZAROBÀ, 2010).

Para Mezzaroba (2010):

[...] por mais que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se tenha omitido no estabelecimento de parâmetros que caracterizem o sentido da expressão caráter nacional dos partidos, o certo é que a legislação ordinária não dispõe de delegação constitucional para regulamentar tal dispositivo. O caput do art. 17, por exemplo, garante a plena liberdade de criação de partidos políticos (MEZZAROBÀ, 2010, p. 27).

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.355, entendeu que o critério matemático de representantes é o mais adequado para aferir o caráter nacional dos partidos políticos e não suas propostas e ideologia.

Note-se o que entendeu, naquela oportunidade, o Ministro Carlos Veloso:

Na verdade, quer que os partidos políticos tenham caráter nacional, como está posto no inciso I do art. 17, e nada melhor aferir-lhe esse caráter nacional do que aquele princípio que toma como parâmetro o número de representantes na Câmara Federal. Desse modo, parece-me que o legislador não incorreu nos vícios que lhes são imputados, tendo em vista que, da mesma forma que proclama o princípio da igualdade, a Constituição, no particular, quer que os partidos tenham caráter nacional<sup>6</sup>.

Atualmente, encontra-se em processo de formação no TSE trinta e dois partidos já registrados no Registro Civil de Pessoas Jurídicas e pendentes de comprovar, junto ao TSE, o seu caráter nacional. Como dito acima, o caráter nacional do partido político é comprovado pelas assinaturas de cidadãos não filiados a nenhum partido político que declaram seu apoio à sua criação de um partido<sup>7</sup>.

Dessa forma, a natureza jurídica do partido político é pessoa jurídica de direito privado, sendo que sua personalidade jurídica inicia-se no momento do registro de seu estatuto no Registro Civil competente. Nada obstante, após a constituição da personalidade jurídica, a fim de participar de eleições, receber recursos do Fundo Partidário, ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, além de ter assegurado a exclusividade da sua denominação, sigla e símbolo, o partido político deve ter seu registro deferido no Tribunal Superior Eleitoral. Para tanto, deverá comprovar o seu caráter nacional por meio de lista de apoiadores constituída por assinaturas de cidadãos

---

<sup>6</sup> Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346996>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

<sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-em-formacao>>. Acesso em: 30 ago. 2016.



não filiados a outros partidos políticos de, no mínimo, nove estados da federação. Após o registro no TSE, o partido político terá possibilidade de exercer todas as suas funções primeiras, especialmente participar do processo eleitoral e apresentar candidatos a cargos públicos eletivos.

## 2.2. FUNÇÕES

A Lei dos Partidos Políticos, Lei 9.096/1995, em seu art. 1º, dispõe que o partido político é pessoa jurídica de direito privado e que suas finalidades são (i) assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e (ii) defender os direitos fundamentais definidos na Constituição da República.

Além do que dispõe a Lei dos Partidos Políticos, a Constituição da República de 1988, em seu art. 14, § 3º, inciso V, exige como condição de elegibilidade a filiação partidária, *in verbis*:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

[...]

V - a filiação partidária;

[...]

Segundo Eneida Desiree Salgado:

Os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado que desempenham importante função pública na democracia brasileira. Pelo desenho constitucional, detêm o monopólio para a apresentação de candidatos a cargos eletivos, a partir de uma seleção em seus próprios quadros, e são destinatários de garantias e vedações fixadas constitucionalmente (SALGADO, 2010, p. 289).

Percebe-se, por isso, que os partidos políticos possuem o monopólio das candidaturas, sendo certo afirmar que uma das funções principais, constitucionalmente estabelecida, refere-se à seleção e definição de candidatos para os pleitos, já que é condição de elegibilidade a filiação partidária.

Ademais, encontra-se na doutrina indicação de variadas funções para as agremiações partidárias, como a de exprimir e formar a opinião pública, sabido que as

agregações partidárias permanentemente difundem o pensamento político, além de estimular os indivíduos a manter, exprimir e defender suas opiniões.

São cinco as funções básicas das agregações partidárias: (i) contribuir para a integração e direção da vontade popular, coordenando as várias vontades e despertando o interesse da cidadania para os assuntos públicos; (ii) contribuir para o fortalecimento da representação política<sup>8</sup>, aproximando-a da vontade popular; (iii) criar projetos de país, programas de governo; e (iv) apresentar candidatos para ocupar cargos públicos, eletivos ou não (FERNÁNDEZ RUIZ, 2010).

Segundo Orides Mezzaroba, os partidos têm importante papel nas democracias representativas:

O surgimento das chamadas Democracias representativas partidárias se deve à crise do modelo de representação anterior altamente descomprometido com critérios mínimos de representatividade. É, pois, justamente diante desta crise de representatividade, proporcionada pela representação liberal, que surgem os partidos políticos, com a função de intermediar, aglutinar, incorporar e executar as vontades individuais. Nesse sentido, pode-se afirmar que os partidos políticos nascem para aperfeiçoar o próprio sistema de representação política (MEZZAROBA, 2013, p. 168-169).

Ainda o autor observa que:

[...] Assim sendo, na Democracia representativa os partidos políticos surgem como instituições incumbidas de canalizar a vontade de cada um dos representados, buscando expressá-la de forma unificada e organizada. A vontade deixa de ser unitária de um sujeito não real, conforme vislumbrava a concepção liberal, transformando-se em pluralidade de vontades, de sujeitos reais. Os representados passam, então, a identificar-se com os princípios e programas partidários e não mais apenas com a personalidade individual e única do representante.

Se no liberalismo clássico a representação política se daria através de uma unidade de indivíduos que buscavam defender interesses específicos, sem qualquer intermediação, na Democracia representativa partidária, começou a operar uma nova perspectiva, na qual a participação popular e o resgate da individualidade dos cidadãos passam a desempenhar papéis centrais. Entretanto, embora os interesses da doutrina liberal clássica sejam conflitantes, em suas relações e objetivos, com os propósitos da Democracia representativa partidária – considerando que cada modelo buscou responder às necessidades políticas engendradas por épocas distintas – verifica-se que

---

<sup>8</sup> Segundo Eduardo Martins de Lima “[...] o conceito de representação e o papel dos representantes são controversos e admitem, conforme a literatura especializada (Pitkin, 1967 e 1969, Bobbio, 1986 e Lima Junior, 1997, por exemplo) a existência de três modelos. A representação poder ser admitida como uma relação de delegação, de confiança ou como espelho. [...] no modelo da representação por delegação o representante é concebido como um executor destituído de iniciativa e de autonomia e seu papel é semelhante ao de um embaixador. Esse modelo, de origem medieval, é expressamente rejeitado pelas constituições modernas, que proíbem o denominado *mandato imperativo*. Já no modelo da representação por confiança, atribui-se ao representante uma posição de autonomia e pressupõe-se que ele aja unicamente guiado pelos interesses da nação. Na noção de delegação por espelho, por sua vez, concebe-se o organismo representativo como um microcosmo que reproduz fielmente as características do corpo político – com frequência esse modelo é comparado à imagem de uma carta cartográfica” (LIMA, 2004, p. 185-186).

ambas possuem aspectos fortemente coexistentes na contemporaneidade, principalmente em realidades democráticas ainda relativamente novas e incipientes em termos culturais (MEZZAROBÀ, 2013, p. 169).

Percebe-se que, nessa perspectiva, a vontade geral estatal passaria a ser construída no interior dos partidos políticos e, desse modo:

[...] O centro das decisões políticas deslocar-se-ia do seio do Parlamento para o interior dos partidos políticos. As políticas públicas passariam a ser consequência da ação e da vontade das agremiações políticas enquanto sujeito coletivo, levando-se em consideração sempre a vontade de sua base de apoio. A vontade dos indivíduos seria previamente determinada e harmonizada na estrutura interna dos partidos. As organizações partidárias seriam transformadas, assim, em catalisadoras das políticas públicas. 9 O princípio básico do Estado de partidos é o de proporcionar, na medida do possível, que cada partido se preocupe em tornar hegemônicas suas ideias e concepção de mundo, tendo sempre por base, por sua vez, os princípios da democracia e da disciplina intrapartidária (MEZZAROBÀ, 2001, p. 6).

Além dessas funções típicas, os partidos políticos, que possuem representação no Congresso Nacional, têm a possibilidade de provocar a jurisdição a fim de que esta exerça o controle abstrato de constitucionalidade. Percebe-se que a legitimidade para ajuizar a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) decorre logicamente da própria natureza jurídica do partido político (pessoa jurídica de direito privado do terceiro setor) e de sua destinação legal, conforme expressão do art. 1º da Lei 9.096/95 que dispõe que o partido político “[...] destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”.

A ADI tem como objetivo impugnar dispositivo da lei ou de ato normativo que contraria a Constituição da República, na forma dada pela Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999. Além da ADI, o partido político com representação no Congresso Nacional pode ajuizar a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), nos termos da Lei 9.882, de 03 de dezembro de 1.999.

Note-se que o partido político é considerado para o ajuizamento da ADI um legitimado universal, juntamente com o Presidente da República, as Mesas do Senado Federal e a Câmara dos Deputados, o Procurador-Geral da República e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (ADI n. 1396), ou seja, não é necessário à agremiação partidária demonstrar qualquer relação institucional com a matéria impugnada mediante requisito de admissibilidade (pertinência temática). A jurisprudência do STF assim discorreu sobre pertinência temática:

[...] O requisito da pertinência temática – que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato – foi erigido à condição de **pressuposto qualificador** da própria legitimidade ativa *ad causam* para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade (ADI 1157-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1º-12-94, Plenário, DJ de 17-11-06<sup>9</sup>).

Diferentemente são os legitimados especiais, que necessitam demonstrar a pertinência temática, ou seja, a relação de adequação entre o interesse específico para cuja tutela foram constituídos e o conteúdo da norma jurídica arguida como inconstitucional, estando esses descritos nos incisos IV, V e IX do art. 103 da Constituição. São eles (i) as Mesas das Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa (ADI 1307, STF); (ii) Governadores de Estado e Distrito Federal (ADI 902, STF); (iii) as confederações sindicais (ADI 1151, STF) e entidades de classe de âmbito federal (ADI 305, STF). Assim, para a jurisprudência do STF, “[...] a legitimidade ativa destes, para a ação direta de inconstitucionalidade, vincula-se ao objeto da ação, pelo que deve haver pertinência da norma impugnada com os objetivos do autor da ação” (ADI 1507, STF<sup>10</sup>).

Percebe-se que os partidos políticos possuem várias funções que os alçam à posição de destaque na democracia brasileira. Pode-se notar que os partidos políticos funcionam como o corpo intermediário entre a sociedade e o Estado e daí se originam as várias funções que a ele são atribuídas pela legislação pátria, desde o monopólio da representação política, que se desdobra na função de selecionar e escolher candidatos a cargos eletivos, até a função de integrar a vontade popular e de defender princípios e normas constitucionais. Todas essas funções do partido político foram idealizadas ao longo da sua evolução, desde sua origem na Europa e Estados Unidos do Século XIX, quando houve o desenvolvimento da classe burguesa, a maturação do sistema político e a consolidação da divisão do trabalho. Nesse diapasão, adiante será tratada sobre a origem do partido político, de forma a entender melhor esse *constructo social* e seu papel na sociedade contemporânea.

---

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=391350>>. Acesso em: 01 set. 2016.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387275>>. Acesso em: 01 set. 2016.

### 2.3. ORIGEM

Nesta seção será tratado sobre a origem dos partidos políticos. Segundo Afonso Arinos de Melo Franco, na antiga Grécia, o termo partido era utilizado na acepção de classe social, muito diferente do conceito atual de partido político, *in verbis*:

[...]

Quando os tradutores da obra Constituição de Atenas, de Aristóteles, escrevem partido democrático ou partido popular, por oposição a partidos dos ricos ou dos nobres, estão utilizando a terminologia política contemporânea, empregando uma linguagem figurativa. Os partidos a que Aristóteles se referia eram classes sociais. A organização dos poderes do Estado em Atenas nada tinha a ver com partidos na sua acepção atual.

[...]

[...] a Assembleia do Povo, órgão da democracia direta que funcionava com a presença de todos os politicamente capazes, e o Conselho dos Quatrocentos e, posteriormente, dos Quinhentos, e o os Archontes, funcionavam mais ou menos e respectivamente como assembleia representativa e como poder executivo. Os membros desses poderes eram escolhidos por sorteio, fórmula eleita por Platão como a mais sábia, pois não representava o acaso nem a falível escolha dos homens, mas sim a revelação da vontade dos deuses (MELO FRANCO, 1974, p. 10).

Posteriormente, no período medieval, não havia na sociedade ambiente propício para o aparecimento dos partidos políticos. O poder era hereditário e as funções do Estado eram reduzidas. Apenas algumas camadas privilegiadas, como senhores feudais e o clero, podiam influenciar na tomada de decisões políticas da Coroa. As demais camadas sociais “[...] principalmente os servos, campesinos e mais tarde a burguesia ascendente acabavam completamente excluídas de qualquer participação nas deliberações sobre políticas públicas” (MEZZARROBA, 2013, p. 172).

O partido político, na sua acepção moderna, apareceu somente no Século XIX, na Europa e nos Estados Unidos, quando a classe burguesa desenvolveu-se e o sistema político alcançou certo grau de autonomia estrutural, de complexidade interna e de divisão do trabalho (BOBBIO, 2010).

Nesse passo, Maurice Duverger diz, *in verbis*:

Os partidos políticos nasceram e se desenvolveram ao mesmo tempo que os processos eleitorais e parlamentares.

[...]

Apareceram primeiramente sob a forma de comitês eleitorais, encarregados não só de dar ao candidato o patrocínio de notabilidades como de reunir os fundos necessários à campanha. No quadro das assembleias, vimos também se desenvolverem grupos parlamentares, reunindo deputados de mesma tendência com vistas a uma ação comum. Esta aproximação dos deputados na cúpula ocasionou, naturalmente, tentativas de coligação de seus comitês eleitorais na base: criaram-se, assim, os primeiros partidos políticos. Nos Estados Unidos, a necessidade de estar de acordo com o escalão nacional para a escolha de um candidato à presidência e de fazer em seguida uma campanha eleitoral em um quadro gigantesco, a de ter que designar em plano local um número bastante grande de candidatos para as múltiplas funções eleitorais deram aos partidos uma fisionomia particular: mas esta continua sempre muito ligada às eleições.

[...]

No entanto, os partidos políticos foram em seguida utilizados por regimes políticos sem eleições nem Parlamento ou por regimes com pseudo--eleições e pseudo-Parlamento, em que um único candidato concorre aos sufrágios dos eleitores ou um único partido ocupa todos os lugares de deputados. Reconhecem-se aqui os sistemas de partido único: expressão curiosamente contraditória em seus termos, pois o partido (*pars*) pretende no caso expressar a nação inteira. Mesmo neste quadro deformado, a aparição de partidos continua a relacionar-se com o processamento das eleições e do parlamento; sendo o partido único, para uma ditadura, precisamente o meio de estabelecer aparências de processo eleitoral e parlamentar, de armar uma fachada democrática (DUVERGER, 1966, p. 357-358).

Existem duas explicações para o surgimento dos partidos políticos modernos. Uma que os partidos políticos surgiram fora do Parlamento, não condicionado a esse e, em alguns casos, antes deles. Segundo Mezzaroba (2013), o partido estaria relacionado não com o Parlamento, mas com “[...] a organização social e, fundamentalmente, com a vontade dos indivíduos que desejam participar das decisões políticas” (MEZZAROBA, 2013, p. 172).

Dessa forma:

[...] Para a teoria externa, o significado histórico e teórico do nascimento dos partidos não pode ficar restrito à análise dos comitês eleitorais ingleses ou dos clubes surgidos na Revolução Francesa, já que em determinados casos, como visto, podem anteceder a criação dos Parلامentos, como também eles podem ser constituídos para exigir a institucionalização de órgãos representativos (MEZZAROBA, 2013, p. 173).

Diferentemente é a teoria interna, que se filia à ideia de que os partidos políticos originaram da necessidade de agrupamento dos grupos parlamentares e comitês eleitorais.

Neste ponto, deve-se diferenciar partido de facção. Enquanto o partido teria como objetivo primevo conformar a opinião de um grupo de pessoas e direcioná-la a

finalidades públicas determinadas, a facção tem uma conotação de organização que busca tão somente interesses particulares, muitas vezes em detrimento do interesse público. A facção sempre foi combatida e a confusão entre os conceitos fizeram com que a ideia de partido fosse combatida até o século XIX (MEZZAROBÀ, 2013).

Na obra *O Federalista*, de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, escrita em 1787, composto por textos que ratificam a Constituição dos Estados Unidos, percebe-se essa oposição à ideia de facções e dos partidos políticos, atribuindo a eles uma antinomia aos direitos da comunidade (MEZZAROBÀ, 2013), conforme nota-se no texto abaixo:

[...] Entendo como facção um grupo de cidadãos, representando quer a maioria, quer a minoria do conjunto, unidos e agindo sob um impulso comum de sentimentos ou de interesses contrários aos direitos dos outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984, p. 148).

Na Inglaterra, os partidos tiveram origem com o *Reform Act* de 1832. Nesse ato, foi ampliado o sufrágio e houve a permissão de que as camadas industriais e comerciais, juntamente com a aristocracia, participassem na gestão dos negócios públicos. Antes de 1832, não se pode dizer da existência de partidos políticos na Inglaterra, posto que os dois grandes partidos da aristocracia, surgidos no século XVIII, que compunham o Parlamento Inglês, eram simples etiquetas cujos representantes pertenciam a um grupo homogêneo, sem qualquer divisão, caracterizado por conflitos de interesses ou por diferenças ideológicas substanciais, que se juntavam a um ou a outro grupo e se agrupavam em decorrência de tradições locais ou familiares. Eram tão somente séquitos de poderosas famílias aristocráticas, tanto que sempre que um *lord*, por qualquer motivo, mudava de partido, tudo o que dele dependia, passava, no mesmo momento, para o partido oposto (BOBBIO, 2010).

Depois do *Reform Act*, houve o surgimento de estruturas organizativas que possuíam o objetivo de ocupar-se da eleição do Parlamento e de auferir votos em favor deste ou daquele candidato<sup>11</sup>. Tratava-se de associações locais de pessoas notáveis ou de

---

<sup>11</sup> De acordo com Léo Huberman: “Estamos tão acostumados hoje, nos Estados Unidos e Inglaterra, à democracia política, que nos inclinamos a acreditar que ela sempre tenha existido. Evidente que não é assim. O direito de voto para todos os cidadãos, tanto nos Estados Unidos como na Europa, não foi concedido espontaneamente – veio em consequência de uma luta. Na Inglaterra, a classe trabalhadora alinhou-se atrás do movimento cartista, que reivindicava: 1. Sufrágio universal para os homens. 2. Pagamento aos membros eleitos da Câmara dos Comuns (o que tornaria possível aos pobres se candidatarem ao posto). 3. Parlamntos anuais. 4. Nenhuma restrição de propriedade para os candidatos.

interesse. Esses círculos funcionavam quase exclusivamente durante os períodos eleitorais e eram liderados por notáveis locais, aristocratas ou burgueses da alta sociedade. Esses grupos financiavam e escolhiam as candidaturas e não existia nenhum vínculo organizativo em sentido horizontal e nem em sentido vertical. A sua identidade partidária e sua expressão nacional encontrava-se no parlamento do partido, que possuía a atribuição de preparar os programas eleitorais e selecionar os líderes partidários (BOBBIO, 2010).

Além do mais, os deputados não eram responsáveis por sua atividade política perante a organização que tinha contribuído para sua eleição aos eleitores. Eles eram responsáveis tão somente perante sua consciência (BOBBIO, 2010).

Percebe-se que a origem do partido político moderno deu-se na Inglaterra, onde a burguesia começou a participar na gestão dos negócios públicos. Com a ampliação de participantes na tomada de decisões políticas, tornou-se necessária a criação desses agentes intermediários para agrupar pessoas com ideias semelhantes e propósitos afins.

Somente após o reconhecimento do direito de participação do povo no poder é que foi necessária a associação das pessoas para atuarem a fim de conquistá-lo e influenciar e atuar nos governos. Dessa forma, é visível que a origem dos partidos políticos está intimamente ligada à evolução democrática dos países. Ele mesmo, o partido político, evoluiu em sua organização e modo de funcionamento influenciado por fatores externos e internos, o que será analisado na próxima seção.

Portanto, adiante será visto como se deu a evolução dessas organizações partidárias no que se refere às transformações estruturais e organizacionais, desde o Século XIX até a atualidade, na perspectiva de estudiosos que se debruçaram sobre o assunto, apresentando a taxonomia dos partidos políticos.

## **2.4. EVOLUÇÃO E TAXONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Nesta seção, analisar-se-ão as transformações estruturais e organizacionais dos partidos políticos de quadros e de massa, segundo conceitos de Maurice Duverger (1980); partido *catch call*, segundo o conceito explicado por Oswaldo Amaral (2013); partido profissional-eleitoral, segundo o conceito de Angelo Panebianco (2005); e partido cartel, segundo a visão de Richard S. Katz e Peter Mair (1995).

---

5. Sufrágio secreto, para evitar intimidações. 6. Igualdade dos distritos eleitorais. O movimento cartista desapareceu lentamente, mas uma após outra essas reivindicações foram conquistadas (exceto a dos parlamentos anuais). Os cartistas haviam defendido a democracia política porque a consideravam uma arma na luta por melhores condições de vida” (HUBERMAN, s/d, p. 188-189).



Inicialmente, percebe-se que o partido de quadros, também denominado partido dos notáveis ou de comitê, teve sua origem na Inglaterra. A denominação justifica-se por sua composição social e estrutura organizativa. Esse tipo de partido vigorou durante todo o século XIX em grande parte nos países europeus. Pode-se dizer que, de um modo geral, o ingresso da burguesia na vida política significou o desenvolvimento de uma organização partidária com base no comitê, limitada na atividade parlamentar (BOBBIO, 2010).

O partido de quadros, que sobreviveram no século XX sob a forma de partidos conservadores e liberais, possuem as seguintes características: (i) origem intestina ao parlamento; (ii) baixa intensidade de organização interna; (iii) débil vínculo estrutural entre os órgãos internos; (iv) descentralização da estrutura nacional; (v) inexistência de critérios explícitos de adesão; (vi) dependência financeira de alguns grandes doadores privados; e (vii) acúmulo do poder decisório pela elite parlamentar (DUVERGER, 1980).

Posteriormente, as transformações econômicas e sociais produzidas pelo processo de industrialização incluíram as massas populares na arena política. No princípio, as massas populares expressavam-se em movimentos espontâneos de protesto, encontrando depois canais organizativos sempre mais complexos até a criação dos partidos de massa, ou dos trabalhadores (BOBBIO, 2010).

É com os partidos de massa que as agremiações partidárias assumem características novas de uma organização difusa e estável, com funcionários remunerados que desenvolvem, especialmente, uma atividade política e um programa-político sistemático (BOBBIO, 2010).

Essas características eram exigências dos partidos de massa, dadas as condições sociais e econômicas das massas a que se dirigiam. Os movimentos sociais tinham a intenção de alçar ao protagonismo político as classes subalternas política e socialmente emancipadas. Para tanto, era necessário educar as massas, tornando-as politicamente ativas e conscientes de sua importância e função (BOBBIO, 2010).

Os partidos de massa possuem as seguintes características: (i) origem extraparlamentar; (ii) organização interna de alta intensidade; (iii) forte articulação estrutural entre as instâncias partidárias; (iv) rigorosos requisitos de filiação; (v) financiamento compartilhado entre os membros do partido; (vi) forte doutrinário; e (vii) subordinação dos parlamentares ao partido (DUVERGER, 1980).

Na visão de Maurice Duverger, o partido de massa é o modelo de partido mais apto às condições da democracia moderna e que o partido de quadros seria forçado a adotar as características organizacionais do partido de massa, processo esse denominado por ele de contágio pela esquerda (DUVERGER, 1980).

Posteriormente, o partido *catch all* apareceu por conta das alterações no ambiente social, cujas causas foram o crescimento econômico e o amadurecimento do Estado de Bem-Estar, que reduziu a polarização social e política, além de diminuir a importância da ideologia e das distinções de classe nos partidos (AMARAL, 2013).

Essas mudanças ocorridas na Europa Ocidental fizeram com que os partidos políticos se desideologizassem e gradualmente adotassem características organizacionais em busca do sucesso eleitoral. Dessa forma, os partidos políticos não iriam adotar as características do partido de massas, como afirma Duverger (1980), mas sim os elementos do partido *catch all* (AMARAL, 2013).

O partido *catch all* é produto da (i) desideologização do discurso partidário; (ii) fortalecimento da liderança; (iii) declínio da importância da militância de base; (iv) apelo eleitoral pluriclassista; e (v) abertura para grupos de interesse variados (AMARAL, 2013).

Nesse ponto de vista, o partido de massas estaria evoluindo para um modelo assemelhado ao partido *catch all*, requalificado por Panebianco (2005) como Partido Profissional-Eleitoral. As características do Partido Profissional-Eleitoral para aquele autor são:

- a) centralização dos profissionais (competências especializadas);
- b) partido eleitoral, ligações organizativas verticais fracas; apelo ao eleitorado de opinião;
- c) predominância dos representantes públicos, direções personalizadas;
- d) financiamento por meio de grupos de interesse e fundos públicos;
- e) ênfase nas *issues* e na liderança; centralização dos carreiristas e dos representantes dos grupos de interesse no interior da organização (PANEBIANCO, 2005, p. 514).

As causas da progressiva afirmação do partido profissional-eleitoral têm origem no ambiente externo dos partidos. Sobretudo dois tipos de mudança ambiental parecem estar na origem da transformação: mudança no sistema de estratificação social e na tecnologia (PANEBIANCO, 2005).

A mudança na estratificação social refere-se à proporção entre os diferentes grupos ocupacionais e às características e aos posicionamentos de cada grupo. Por sua

vez, a mudança tecnológica refere-se à utilização de comunicação de massa<sup>12</sup> (especialmente a televisão) nas eleições (PANEBIANCO, 2005).

Posteriormente, advieram mudanças nos ambientes caracterizadas pelo declínio da participação da população nas atividades partidárias, maior volatilidade do eleitorado e crescente distanciamento em relação às bases partidárias, ocasionando o estreitamento do vínculo entre partido e Estado, originando o partido cartel, fruto evolutivo dos modelos de partido de quadros, massas e *catch all* (KATZ; MAIR, 2004).

O partido cartel é definido pelas relações que mantém com o Estado que objetivam a aquisição de recursos necessários à sobrevivência da organização. O Estado fornece acesso aos meios de comunicação de massa e manutenção de recursos humanos. O Estado, ainda, legitima os partidos, quando seus membros ocupam cargos públicos (KATZ; MAIR, 2004).

Os partidos políticos também utilizam recursos estatais para a distribuição de incentivos seletivos a seus membros ou a grupos sociais que os apoiam (patronagem partidária), sendo que as atividades e a organização partidárias amoldam-se cada vez mais a partir da regulamentação do Estado (KATZ; MAIR, 2004).

Durante a prevalência dos modelos de partidos de massa e *catch all*, as agremiações agiam como intermediárias dos interesses da sociedade civil junto ao Estado. A inversão dessa lógica, com o *partido cartel*, faz com que o Estado atue como intermediário entre os partidos e a sociedade civil (KATZ; MAIR, 2004).

Percebe-se que a evolução dos partidos políticos nas democracias ocidentais é reflexo de um processo dialético no qual cada novo tipo de partido produz uma série de reações que estimulam seu próprio desenvolvimento e o surgimento de um novo modelo (KATZ; MAIR, 2004).

Dessa forma, entende-se que os modelos dos partidos políticos aqui apresentados são frutos de transformações na sociedade e no aparato estatal, além de modificações no próprio interior dos partidos políticos, que impulsionam o aparecimento de novos modelos. O dinamismo da relação sociedade-partido-estado faz com que o partido político adapte-se a fim de se apresentar e enfrentar novas realidades.

---

<sup>12</sup> A televisão, o rádio e a internet são meios de comunicação abrangentes, utilizados pelo partido político de forma profissional. Segundo Panebianco: “[...] mudam-se as técnicas de propaganda e isso leva a um terremoto organizativo: os antigos papéis burocráticos perdem terreno como instrumentos de organização de consenso; novas figuras profissionais adquirem um peso crescente. Alterando as modalidades da comunicação política diante de um público mais heterogêneo e medianamente mais instruído, os meios de comunicação de massa conduzem os partidos a campanhas ‘personalizadas’, centradas nos candidatos, e *issue-oriented*, centradas em temas específicos, com alto conteúdo técnico, que precisam ser elaboradas pelos especialistas dos vários setores” (PANEBIANCO, 2005, p. 518).

Na próxima seção, serão apresentadas as alterações legislativas sobre os partidos políticos, que moldam essa relação sociedade-partido-estado, impondo limites, moldando funções e criando prerrogativas às organizações partidárias.

## **2.5. Evolução da legislação sobre partidos políticos no Brasil no período democrático pós-88**

Nesta seção, será estudada a evolução da legislação referente aos partidos políticos brasileiros. Como corte metodológico, analisar-se-á o período democrático do Brasil após a promulgação da Constituição de 1988 até a atualidade<sup>13</sup>.

Espera-se, em princípio, dos partidos políticos inseridos em um ambiente democrático que, eles mesmos, possuam democracia interna, a fim de conferir autenticidade à representatividade destas agremiações. A democracia interna dos partidos políticos, como pressuposto de autenticidade da democracia representativa em vigor no País, não encontra guarida em um ambiente autoritário, cuja eventual imposição nos períodos não democráticos ressoa como mera artificialidade (formalidade) legislativa. Por isso, os períodos não democráticos não foram incluídos no presente trabalho.

Pois bem, após essas breves explanações, a fim de justificar o recorte temporal aqui utilizado, passa-se à análise da legislação que se propõe a tratar.

A Constituição de 1988, em seu art. 1º, dispõe que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

A soberania, como dimensão interna do Estado, revela-se na afirmação de que o poder do Estado é maior que o poder dos indivíduos e de grupos sociais. Já o

---

<sup>13</sup> Os períodos não democráticos não são analisados devido à própria inexistência de pressuposto (democracia) do objetivo do estudo (democracia interna das organizações). No regime militar brasileiro (1964-1984), os partidos políticos cumpriam a função representativa estritamente formal. Não havia uma democracia de partidos tendo em vista que se exige um ambiente democrático para ser implementado (MEZZARROBA, 2013). O período democrático compreendido entre 1946-1964 não foi incluído nesta análise pelo fato de optarmos por analisar o partido político sob a égide da Constituição da República de 1988, notadamente, considerando os critérios de autonomia partidária e suas limitações do art. 17 da Constituição.

pluralismo político encerra a ideia de representatividade política e partidária (MEZZAROBA, 2013).

A promulgação da Constituição da República de 1988 trouxe um artigo específico que trata sobre partidos políticos. O art. 17 inserido no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, Capítulo V – Dos Partidos Políticos, traz o regramento constitucional que direciona todas as regras infraconstitucionais.

O art. 17 da CRF/88 assim versa:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.

§ 3º Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.

A redação original do §1º do art. 17 da CRF/88 já assegurava autonomia aos partidos políticos para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, todavia, apenas com o advento da Emenda Constitucional no. 52, de 2006, foi constitucionalizada a autonomia partidária para adoção dos critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.

Os princípios constitucionais balizadores dos partidos políticos que devem ser obedecidos na sua criação são: (i) o princípio da soberania nacional – segundo esse princípio, os estatutos partidários são impedidos de adotar princípios programáticos que proponham a submissão do País a qualquer Estado ou organismo internacional; (ii) o princípio do regime democrático – todo partido deve respeitar, externa e internamente, especialmente quanto a seu funcionamento, os princípios democráticos; (iii) o princípio do pluripartidarismo – que se opõe aos monopólios de determinado corrente política,

seja social, político, cultural, econômico ou de comunicação; e (iv) os direitos fundamentais da pessoa humana (MEZZARROBA, 2013).

Na leitura da Constituição, pode-se perceber que os requisitos constitucionais para a criação do partido político, por sua vez, são: caráter nacional, prestação de contas à justiça eleitoral e funcionamento parlamentar; e as vedações constitucionais são: a proibição de utilização de organização paramilitar e a proibição de recebimento de recursos financeiros e de subordinação a organismos estrangeiros.

Sobre o requisito de criação dos partidos políticos consistente no caráter nacional, pode-se dizer que é uma característica obrigatória para registro, tanto no Registro Civil das Pessoas Jurídicas competentes quanto no Tribunal Superior Eleitoral.

O art. 8º e seu § 3º da Lei 9.096, de 1995, assim diz:

Art. 8º O requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:

[...]

§ 3º Adquirida a personalidade jurídica na forma deste artigo, o partido promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto.

O § 1º do art. 7º da Lei 9.096 de 1995, com a redação dada pela Lei 13.165 de 2015, diz:

§ 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

Percebe-se que a Constituição de 1988 não impõe à criação de partidos políticos nenhum critério matemático, silenciando sobre a abrangência da expressão caráter nacional. Todavia, o critério matemático aparece na Lei 9.096, de 1995 e também na Resolução 23.465, de 17 de dezembro de 2015, que disciplina a criação, organização e extinção dos partidos políticos.

Portanto, a ideia de caráter nacional imposta pela legislação infraconstitucional não condiz com “[...] a exigência de um programa político-partidário que contenha propostas voltadas para o conjunto do território brasileiro” e sim que “[...] contenha

ramificações organizacionais em algumas unidades da Federação” (MEZZAROBA, 2010).

Ainda, para Orides Mezzaroba:

[...] por mais que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 se tenha omitido no estabelecimento de parâmetros que caracterizem o sentido da expressão caráter nacional dos partidos, o certo é que a legislação ordinária não dispõe de delegação constitucional para regulamentar tal dispositivo. O caput do art. 17, por exemplo, garante a plena liberdade de criação de partidos políticos (MEZZAROBA, 2010, p. 27).

Todavia, o Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade no. 1.355, entendeu que o critério matemático de representantes é o mais adequado para aferir o caráter nacional dos partidos políticos e não suas propostas e ideologia.

Veja o que entendeu, naquela oportunidade, o Ministro Carlos Veloso:

[...] Na verdade, quer que os partidos políticos tenham caráter nacional, como está posto no inciso I do art. 17, e nada melhor aferir-lhe esse caráter nacional do que aquele princípio que toma como parâmetro o número de representantes na Câmara Federal. Desse modo, parece-me que o legislador não incorreu nos vícios que lhes são imputados, tendo em vista que, da mesma forma que proclama o princípio da igualdade, a Constituição, no particular, quer que os partidos tenham caráter nacional<sup>14</sup>.

Hoje se encontram em processo de formação no Tribunal Superior Eleitoral trinta e dois partidos já registrados no Registro Civil de Pessoas Jurídicas e pendentes de comprovar, junto ao TSE, o seu caráter nacional. Para atender a esse critério, o partido político deve apresentar um número determinado de assinaturas de eleitores apoiando a criação do partido político.

Os arts. 11 e 12 da Resolução TSE. 23.465, de 17 de dezembro de 2015, dispõe sobre a lista de apoiantes, *in verbis*:

Art. 11. O partido político em formação, por meio de seu representante legal, em requerimento acompanhado de certidão do Registro Civil das Pessoas Jurídicas da Capital Federal, deve informar aos tribunais regionais eleitorais o nome das pessoas responsáveis pela apresentação das listas ou dos formulários de assinaturas e solicitação de certidão de apoio perante os cartórios eleitorais.

Parágrafo único. Os tribunais regionais eleitorais devem encaminhar as informações prestadas na forma do *caput* para os cartórios eleitorais em relação aos quais tenham sido indicados responsáveis.

<sup>14</sup> Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346996>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

Art. 12. Adquirida a personalidade jurídica na forma do art. 10 desta resolução, o partido político em formação promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores a que se refere o § 1º do art. 7º desta resolução e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos e designação dos dirigentes, na forma do seu estatuto (Lei nº 9.096/95, art. 8º, § 3º).

§ 1º O apoio mínimo deve ser obtido no prazo de que trata o § 3º do art. 7º desta resolução, mediante a assinatura de eleitor não filiado a partido político em listas ou formulários de acordo com os modelos disponibilizados pela Justiça Eleitoral, organizados pela agremiação em formação para cada zona eleitoral, as quais conterão:

I – a denominação do partido político, sua sigla e o seu número de inscrição no CNPJ;

II – declaração de que o(s) subscritor(es) não é(são) filiado(s) a partido político e apoia(m) a criação do partido político em formação;

III – o nome completo do eleitor que manifesta seu apoio à criação do partido político, indicando o número de seu título de eleitor, zona e seção eleitoral;

IV – a data do apoio manifestado;

V – a assinatura ou, no caso de eleitor analfabeto, a impressão digital do eleitor, de acordo com as cadastradas perante a Justiça Eleitoral;

VI – informação de que a assinatura da lista de apoio não caracteriza ato de filiação partidária; e

VI – o nome de quem coletou a assinatura do apoiador, com declaração de quem pessoalmente a colheu, sob as penas da lei.

Os partidos em processo de formação, que necessitam apresentar a lista de apoiantes para comprovar seu caráter nacional, podem ser conhecidos no quadro abaixo:

#### QUADRO 2 – PARTIDOS POLÍTICOS EM FORMAÇÃO

NOME	SIGLA
Igualdade	IDE
Partido Republicano Cristão	PRC
Partido Carismático Social	PCS
Partido da Integração Social e Cidadania	PISC
Partido Democrata Cristão	PDC
Partido da Mobilização Popular	PMP
Partido da Solidariedade Nacional	PSN
Patriotas	PATRI
Renovar	RNV
Partido Consciência Democrática	PCD
Partido do Esporte	PE
Força Brasil	FB
Partido da Reforma Urbana e Agrária do Brasil	PRUAB
Nova Ordem Social	NOS



Partido Nacional da Saúde	PNS
Partido Popular de Liberdade de Expressão Afro-Brasileira	PPLE
Real Democracia Parlamentar	RDP
Partidos dos Servidores Públicos e dos Trabalhadores da Iniciativa Privada do Brasil	PSPB
Partido Liberal Cristão	PLC
Partido Militar Brasileiro	PMBR
Partido Alternativo do Trabalhador	PAT
Partido pela Acessibilidade e Inclusão Social	PAIS
Partido do Pequeno e Micro Empresário Brasileiro	INOVABRASIL
Partido Nacional Corinthiano	PNC
Partido do Servidor Público e Privado	PSPP
Movimento Cidadanista	RAIZ
Partido da Reedificação da Ordem Nacional	PRONA
Partido Conservador	PACO
Partido Humanista Democrático	PHD
Partido Geral dos Trabalhadores do Brasil	PGT do B
Movimento Cidadão Comum	MCC
Partido Pirata do Brasil	PIRATAS

Fonte: Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-em-formacao>>. Acesso em: 30 ago.2016.

Note-se que o número de partidos em formação é próximo à quantidade de partidos registrados no TSE.

Ademais, o art. 14, § 3º, inciso V, da CR/88, impõe como condição de elegibilidade a filiação partidária, ou seja, o monopólio das candidaturas a cargos eletivos são dos partidos políticos. Importante frisar que as condições de elegibilidade são requisitos que o candidato deve implementar para que possa concorrer nas eleições.

Com relação à legislação infraconstitucional, até a aprovação da Lei 9.096, vigeu a Lei 5.682, de 21 de julho de 1971, a antiga lei orgânica dos partidos políticos.

A Lei 5.682/71 regulava a organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos. Naquela norma, o partido político apenas adquiria personalidade jurídica com o seu registro no Tribunal Superior Eleitoral e não era necessário registrá-lo no registro civil de pessoas jurídicas, na forma da lei civil. O caráter nacional da

agregação política já era comprovado por mero critério matemático, sendo necessário para seu registro “que contasse, inicialmente, com 5% (cinco por cento) do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em 7 (sete) ou mais Estados, com o mínimo de 7% (sete por cento) em cada um deles”.

A Lei 5.682/71 caracterizava-se por intervenção do Estado na organização e funcionamento dos partidos políticos, todavia, com a Constituição de 1988, as suas regras foram recepcionadas, apesar dessa característica intervencionista.

Com o advento da Lei 9.096/95, a Lei 5.682/71 foi revogada *in totum*. A Lei 9.096/95, por sua vez, foi alterada por leis posteriores, sendo elas as Leis 9.259, de 1996; nº 9.504, de 1997; nº 9.693, de 1998; nº 11.694, de 2008; nº 12.034, de 2009; nº 12.875, de 2013; nº 12.891, de 2013; nº 13.107, de 2015; e nº 13.165, de 2015.

De acordo com a Lei 9.096/95, o partido político adquire, como visto, personalidade jurídica pelo registro no registro civil competente e não mais no Tribunal Superior Eleitoral caracterizando que o partido político possui natureza jurídica de direito privado.

Atualmente, no Brasil, além dos trinta e dois partidos em formação, há trinta e cinco partidos políticos registrados no TSE, ou seja, que já foram registrados conforme legislação civil e seus estatutos e os apoiantes à criação já passaram pelo crivo do Tribunal. As agregações políticas já registradas no TSE são as abaixo discriminadas.

QUADRO 3 – PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS NO TSE

<b>NOME</b>	<b>SIGLA</b>
Partido do Movimento Democrático Brasileiro	PMDB
Partido Trabalhista Brasileiro	PTB
Partido Democrático Trabalhista	PDT
Partido dos Trabalhadores	PT
Democratas	DEM
Partido Comunista do Brasil	PCdoB
Partido Socialista Brasileiro	PSB
Partido da Social Democracia Brasileira	PSDB
Partido Trabalhista Cristão	PTC
Partido Social Cristão	PSC
Partido da Mobilização Nacional	PMN

Partido Republicano Progressista	PRP
Partido Popular Socialista	PPS
Partido Verde	PV
Partido Trabalhista do Brasil	PTB
Partido Progressista	PP
Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	PSTU
Partido Comunista Brasileiro	PCB
Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	PRTB
Partido Humanista da Solidariedade	PHS
Partido Social Democrata Cristão	PSDC
Partido da Causa Operário	PCO
Partido Trabalhista Nacional	PTN
Partido Social Liberal	PSL
Partido Republicano Brasileiro	PRB
Partido Socialismo e Liberdade	PSL
Partido da República	PR
Partido Social Democrático	PSD
Partido Pátria Livre	PPL
Partido Ecológico Nacional	PEN
Partido Republicano da Ordem Social	PROS
Solidariedade	SD
Partido Novo	NOVO
Rede Sustentabilidade	REDE
Partido da Mulher Brasileira	PMB

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partido-em-formacao>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

Em relação aos recursos recebidos e gastos pelos partidos políticos, atualmente, deve-se prestar contas à Justiça Eleitoral, tendo como objetivo evitar o abuso do poder econômico nos processos eleitorais (MEZZARROBA, 2013).

Ademais, o partido político está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, devendo os balanços constarem de: (i) discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário; (ii) origem e valor das contribuições e doações; (iii) despesas de caráter eleitoral, com a

especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha e discriminação detalhada das receitas e despesas (art. 33, da Lei 9.096/95). No caso de violações de normas legais ou estatutárias, poderá ficar suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário e o partido poderá, caso as contas sejam desaprovadas, devolver a importância apontada como irregular, acrescida de multa. Entre as sanções, não há impedimento de o partido político participar de pleito eleitoral, desde a vigência da Lei 5.682. Importante notar, também, que partido político não pode ter vinculação com governos, entidades ou partidos estrangeiros. Na vigência da Lei 5.682/71, já era vedado aos partidos receber, direta ou indiretamente, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa ou entidade estrangeira.

Hoje, em vigor a Lei 9.096, manteve-se a proibição de subordinação a entidades ou governos estrangeiros, além de receber recursos financeiros de procedência estrangeira. Importante dizer que tal vedação é desdobramento lógico do compromisso de resguardar o princípio da soberania nacional, em sua dimensão externa. Não obstante, os partidos políticos poderão se filiar a correntes ideológicas internacionais sem, com isso, caracterizar subordinação a organizações internacionais. Essa possibilidade de filiação a ideologias internacionais é garantida pelo art. 5º, incisos VI (liberdade de consciência) e XVII (liberdade de associação), da Constituição (MEZZAROBBA, 2013). Quanto ao funcionamento parlamentar<sup>15</sup>, o art. 17 da Constituição direciona sua regulamentação à lei ordinária. Os artigos 51, inciso IV, 52, inciso XIII e 58 e seu § 1º, da Constituição, assim versam:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

[...]

IV – dispor sobre sua organização, **funcionamento**, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

[...]

---

<sup>15</sup> Funcionamento parlamentar, nada mais é que “do direito, emanado da própria democracia representativa, de os partidos se fazerem representar como tal nas casas legislativas que obtiveram assento, isto é, consiste no direito de seus membros se organizarem em bancadas (que poderão se justapor em blocos), sob a direção de Líder, de sua livre escolha, atuando à frente dos cargos que lhes couberem, em respeito ao princípio da proporcional partidária, erigido pela Constituição Federal” (CARVALHO, 2003, p. 05).

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

[...]

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

[...]

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

Por sua vez, na legislação infraconstitucional, os artigos 12 e 13 da Lei 9.096/95 definem que “[...] o partido político funciona, nas Casas Legislativas, por intermédio de uma bancada, que deve constituir suas lideranças de acordo com o estatuto do partido, as disposições regimentais das respectivas Casas e as normas desta Lei”, tendo direito “[...] a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido representante”, desde que o partido, em cada eleição para a Câmara dos Deputados, “[...] obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles”.

Já na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (Lei 5.682/71), vigente até 1995, as bancadas eram consideradas “[...] órgãos de ação parlamentar dos partidos e previa a constituição de lideranças de acordo com as normas regimentais das casas legislativas a que pertenciam ou, na ausência dessas, pelo modo que julgassem convenientes” (CARVALHO, 2003, p. 5). A cláusula de barreira, que pode ser entendida como disposição normativa que nega representação parlamentar ao partido que não alcance o percentual de votos fixados na legislação, é criticada posto que a pluralidade da representação apresenta-se como um dos pressupostos básicos da decisão democrática, sendo regras interventivas dessa natureza cerceadoras da liberdade, favorecendo arranjos artificiais sem base na realidade social, ferindo o art. 17 da Constituição, que garante a livre criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos (MEZZAROBÀ, 2010). Por outro lado, a cláusula de barreira, que pode ser denominada, também, como cláusula de exclusão, visa evitar a “[...] pulverização dos

representantes em um número elevado de partidos políticos, o que, de alguma maneira, concorre para o enfraquecimento das agremiações partidárias” (CARVALHO, 2003, p. 03). Não obstante, o art. 57 da Lei 9.096/95, traz norma de transição que objetivou, naquela oportunidade, amenizar a cláusula de exclusão imposta pela novel legislação. *In verbis*:

Art. 57. No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:

I - direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendo representante em duas eleições consecutivas:

a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obtiver um por cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos;

b) nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos;

II - vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destacado para distribuição, aos Partidos que cumpram o disposto no art. 13 ou no inciso anterior, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III - é assegurada, aos Partidos a que se refere o inciso I, observadas, no que couber, as disposições do Título IV:

a) a realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos por semestre;

b) a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras dos Estados onde hajam atendido ao disposto no inciso I, b.

Quanto à vedação constitucional consistente na proibição de utilização de organização paramilitar, ela tem como base o art. 5º, inciso XVII da Constituição que dispõe sobre a plenitude da liberdade de associação para fins lícitos, sendo vedada a de caráter paramilitar. O partido político não pode ter regramentos rígidos de comando e obediência (MEZZAROBBA, 2010) e não pode “ministrar instrução militar ou paramilitar, utilizar-se de organização da mesma natureza e adotar uniforme para seus membros” (art. 6º da Lei 9.096/95). Esta proibição já existia na vigência da Lei 5.682/72.

Daí se pode afirmar que houve uma ampliação da autonomia partidária com a aprovação da Lei 9.096/95, deixando a cargo do partido político a definição de assuntos fulcrais no que respeita a seu funcionamento e organização.

## 2.6 Autonomia partidária

Os partidos políticos são regidos pela Constituição de 1988 e, por conta da autonomia concedida a eles pelo art. 17 do texto constitucional, o estatuto das agremiações partidárias tem força equivalente à lei complementar, não podendo a lei ordinária sobrepor normas estatutárias relativas à estrutura interna, organização e funcionamento.

Observa-se, ainda, que é livre a criação, fusão, incorporação e extinção dos partidos políticos, sendo obrigatório resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana e observados, ainda outros preceitos, como já se referiu anteriormente.

Note-se que, muito embora os partidos possuam autonomia, eles devem obedecer àqueles princípios constantes do art. 17 da Constituição. Dessa forma, entende-se que a autonomia dos partidos políticos não é absoluta, podendo entendê-la como uma autonomia mitigada.

A Constituição, em seu art. 17, § 1º, assim versa:

É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Segundo Eneida Desirre Salgado:

O texto constitucional revela a autonomia mitigada dos partidos políticos, justamente por conta da posição que as agremiações ocupam no Estado Brasileiro. Ao impor a observância da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana, há um recorte na sua capacidade de auto-organização e funcionamento. Não se admite um partido político que tenha como seus objetivos a afronta à soberania nacional, a volta do bipartidarismo ou a instalação de um regime de partido único, a instituição de um regime autoritário ou a discriminação de um determinado grupo social, ao menos declaradamente, em seus estatutos ou programas; distinta é a questão de sua prática política (SALGADO, 2013, p. 145).

O Supremo Tribunal Federal já decidiu sobre a autonomia partidária no que se refere que a definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, conforme abaixo, *in verbis*:

[...] O postulado constitucional da autonomia partidária criou, em favor dos Partidos Políticos - sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento - uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público. Há, portanto, um domínio constitucionalmente delimitado, que pré-exclui - por efeito de expressa cláusula constitucional (CF, art. 17, § 1º) - qualquer possibilidade de intervenção legislativa em tudo o que disser respeito à intimidade estrutural, organizacional e operacional dos Partidos Políticos. Precedente: ADI n. 1.063-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. PROCESSO ELEITORAL E PRINCÍPIO DA RESERVA CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL (CF, art. 22, I) (ADI 1407 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/03/1996, DJ 24-11-2000 PP-00086 EMENT VOL-02013-10 PP-01974).<sup>16</sup>

Ademais, jurisprudência do TSE reconhece que é matéria *interna corporis* os assuntos afetos à estrutura interna, organização e funcionamento dos partidos:

Recurso. Filiação. Matéria *interna corporis*. Relação de filiados. Encaminhamento à Justiça Eleitoral. Publicação. Autonomia dos Partidos Políticos. Recurso Provido. “**A autonomia dos partidos políticos quanto a sua estrutura interna, organização e funcionamento flui diretamente da Constituição Federal para os estatutos, como se estes fossem uma lei complementar. A lei ordinária, portanto, não pode se sobrepôr ao que estiver nos estatutos, em se tratando de estrutura interna, organização e funcionamento.** Não sendo mais tutelados pela Justiça Eleitoral, como ocorria no regime constitucional anterior, os partidos políticos é que podem atestar, pela autoridade competente dos seus órgãos de direção, a filiação do eleitor aos seus quadros. A obrigação de remessa da lista de filiados ao cartório eleitoral é salvaguarda do próprio filiado contra eventual manobra da cúpula partidária visando alijá-lo [...]” (Acórdão TSE 15.384C, de 05.09.1998, da lavra do Relator designado Ministro Edson Carvalho Vidigal, vencido o Relator Ministro José Néri da Silveira, que não conhecia do recurso e, no mesmo sentido, Acórdão TRES 16.120, de 22.03.2000, relatado pelo eminente Des. Alberto Luiz da Costa). (Ac. TRES 16.187, 11.05.2000, Rel. André Mello Filho<sup>17</sup>) (grifos nossos).

Percebe-se, portanto, que há uma limitação da autonomia partidária pelos princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e dos direitos fundamentais da pessoa humana. Dessa forma, o partido político não poderá atuar de forma a infringir esses princípios, muito embora tenha autonomia para se auto-organizar e autodirigir.

Ademais, o art. 15 da Lei dos Partidos Políticos, também, estabelece que o partido político possui autonomia para fixar normas de organização e administração interna, enumerando em rol exemplificativo as seguintes normas que deverão constar no estatuto partidário. Veja, *in verbis*:

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000101873&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 10 out. 2016.

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 1º set. 2016.



Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

I - nome, denominação abreviada e o estabelecimento da sede na Capital Federal;

II - filiação e desligamento de seus membros;

III - direitos e deveres dos filiados;

IV - modo como se organiza e administra, com a definição de sua estrutura geral e identificação, composição e competências dos órgãos partidários nos níveis municipal, estadual e nacional, duração dos mandatos e processo de eleição dos seus membros;

V - fidelidade e disciplina partidárias, processo para apuração das infrações e aplicação das penalidades, assegurado amplo direito de defesa;

VI - condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas;

VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;

VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;

IX - procedimento de reforma do programa e do estatuto (grifo nosso).

Note-se que o partido se autogoverna, sendo definido por ele, inclusive, as regras sobre filiação e desligamento de seus membros, direitos e deveres dos filiados, fidelidade e disciplina partidária, condições e forma de escolha dos candidatos às funções eletivas e critérios de distribuição de recursos do Fundo Partidário.

Não obstante, os direitos dos filiados, no que concerne aos direitos fundamentais enumerados do art. 5º da Constituição, deverão ser obviamente respeitados. Vejam-se alguns direitos fundamentais aplicáveis aos filiados:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

[...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

[...]

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado; [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

[...]

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Nesse passo, é vedada disposição estatutária que objetiva, de alguma forma, impedir a fruição de direitos fundamentais pelos filiados, além de contrariar os princípios expressamente previstos no art. 17 da Constituição. Além da vedação em constar no estatuto qualquer limitação aos direitos fundamentais, obviamente a prática de atos que importem em lesão ou ameaça dos direitos dos filiados podem ser rechaçados na justiça.

O TSE analisa, para fins de registro junto àquele tribunal, se o estatuto partidário afronta a “[...] legislação vigente, os direitos e garantias fundamentais [...] ou que atentem contra a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana”, conforme art. 48 de sua Resolução 23.465, de 17 de dezembro de 2015.

Com base na autonomia partidária, a jurisprudência reconhece a prerrogativa dos órgãos partidários superiores intervirem nos órgãos inferiores quando esses contrariam diretrizes fixadas por aqueles.

Veja-se o julgado abaixo:

[...]

7. É lícita a anulação, pelos órgãos de nível superior, de deliberação de convenção partidária que contraria às diretrizes fixadas pelos órgãos superiores do Partido, nos termos e forma do respectivo estatuto. Aplicação do art. 7º, §2º, da Lei no. 9504/97.

8. O princípio da autonomia partidária, inserto no art. 17, parágrafo único, da Constituição Federal, assegura aos Partidos Políticos o direito de deliberarem sobre suas diretrizes e interesses políticos, cuja opção política não compete ao Poder Judiciário analisar.

9. Sendo legítima e previamente fixada diretriz política por órgão nacional de nível superior, devem os órgãos de nível inferior a ela subordinar. O mérito desta diretriz e o exame de sua eventual afronta pelo diretório regional estão no campo da autonomia partidária. O juízo de conveniência que recai sobre coligações, porque despido de qualquer sanção jurídica frente e eventual descumprimento, é exclusivamente político. Não cabe ao judiciário o exame da opção política do partido. As normas são ou devem ser permanentes, enquanto que as diretrizes podem variar ao sabor das conveniências políticas (TSE Respe no. 19.955, Rel. Min. Fernando Neves) (TER-PR. Processo no. 3.392, Rel. JOÃO PEDRO GEBRAN NETO, Publicado em Sessão, Data 08/08/2006<sup>18</sup>).

Todavia, essas intervenções devem ser realizadas dentro das regras estatutárias, sempre observando o contraditório e a ampla defesa, sob pena de anulação da intervenção e dos efeitos pelo Poder Judiciário. Veja-se jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais sobre o assunto:

---

<sup>18</sup> Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/inteiro-teor>>. Acesso em: 01 set. 2016.

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ANULATÓRIA - AUSÊNCIA DE PEÇA OBRIGATÓRIA - INOCORRÊNCIA - CONVERSÃO EM AGRAVO RETIDO - IMPOSSIBILIDADE - DISSOLUÇÃO DE DIRETÓRIO DE PARTIDO POLÍTICO - CONTROLE DE LEGALIDADE - AUSÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO - VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO - TUTELA ANTECIPADA - REQUISITOS - PRESENÇA - MULTA - POSSIBILIDADE.

Com a promulgação da Lei do Processo Eletrônico (Lei nº 11.419/06), que disciplinou "o uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais", ocorrem através das informações contidas nos sítios virtuais dos Tribunais que passaram a ter caráter oficial.

Em se tratando de antecipação dos efeitos da tutela, somente o agravo na forma de instrumento é o meio idôneo para impugnar a decisão proferida, pois do contrário seria necessário aguardar o julgamento de eventual apelação para ver revertida a medida antecipatória, o que esvaziaria a pretensão recursal.

**Cabível a intervenção do Judiciário no processo e julgamento das causas em que membros de partido político discutem a respeito da validade de atos internos, como a violação ao estatuto partidário, podendo o judiciário exercer o controle de legalidade, observado o artigo 5º, LV, da CF/88, o direito ao devido processo legal, contraditório e ampla defesa.**

Nos termos do art. 273 do CPC, concede-se tutela antecipada desde que exista prova inequívoca da verossimilhança da alegação e desde que haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, abuso do direito de defesa ou manifesto propósito protelatório do réu.

Comprovando a parte a existência de dissolução de diretório de partido político, sem a observância das regras estatutárias, do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, há de se manter a decisão que deferiu a tutela antecipada determinando a suspensão dos efeitos da dissolução.

A multa cominatória fixada para compelir a parte demandada a cumprir obrigação de fazer ou de não fazer pode ser modificada em seu valor ou periodicidade quando verificado que tenha se tornado insuficiente ou excessiva. Processo 1.0000.15.086348-8/001. Data de Julgamento: 06/04/2016. Data da publicação da súmula: 15/04/2016<sup>19</sup> (grifos nossos).

Para defender suas prerrogativas, inclusive sua autonomia, o partido político com representação no Congresso Nacional pode impetrar mandado de segurança “na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária”, conforme art. 21 da Lei 12.016, de 7 de agosto de 2009.

Portanto, percebe-se que os partidos políticos realmente possuem autonomia mitigada, posto que seus estatutos partidários devem guardar respeito aos princípios constitucionais acima enumerados. Importante notar que, muito embora haja mitigação da autonomia do partido político, os assuntos relacionados à estrutura interna,

<sup>19</sup> Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/formEspelhoAcordao.do>>. Acesso em; 01 set. 2016.

organização e funcionamento são tidos como matéria *interna corporis* e, em regra, demandas sobre esses assuntos resolvem-se entre filiados, dirigentes e partidos.

Neste capítulo observa-se que a natureza jurídica do partido político é de pessoa jurídica de direito privado, sendo necessário para sua criação o registro no Ofício de Pessoas Jurídicas competente, prescindindo de lei instituidora ou autorizativa. Para que o partido político possa receber recursos públicos e participar de eleições, é necessário que ele seja ainda registrado no TSE, sendo necessário, para tanto, que ele tenha um número determinado de assinaturas apoiando seu registro, distribuído pelos estados, comprovando seu caráter nacional.

Os partidos políticos têm várias funções: apresentar candidatos para ocupar cargos públicos eletivos, fomentar discussões sobre assuntos públicos e canalizar a vontade popular a fim de expressá-la de modo organizado, dentre outros. Percebe-se também que o monopólio para a apresentação dos candidatos é dos partidos políticos. Neste capítulo, identifica-se também a origem dos partidos políticos, na acepção moderna do termo.

Posteriormente, analisam-se as mudanças organizacionais dos partidos políticos, desde o Século XIX até a atualidade, identificando cinco modelos de partidos políticos: o partido de quadros, o partido de massas, o partido *catch all*, o partido profissional-eleitoral e o partido cartel, mostrando as principais características de cada um. A evolução legislativa sobre partidos políticos no período democrático pós-88, sob a égide da Constituição da República de 1988, foi objeto de apreciação neste capítulo, frisando a questão da autonomia partidária. Após direcionar o presente estudo ao ambiente externo dos partidos políticos, identificando a existência de uma democracia formal no Brasil e um protagonismo das agremiações partidárias na política brasileira, identificando sua natureza jurídica, funções, origem, evolução e tipologia dos partidos políticos e a evolução da legislação brasileira sobre partidos políticos sob a vigência da Constituição de 1988, no capítulo seguinte, trata-se dos fenômenos internos que dificultam ou mesmo impedem a permeabilidade democrática dos partidos políticos.

## CAPÍTULO 3

### ORGANIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### Introdução

A legislação atual é fator que não pode ser desprezado quando se estuda sobre a organização dos partidos políticos, porque ela tanto pode constranger, conformar ou transformar a organização partidária. Observou-se que a autonomia partidária é mitigada e o partido deve respeitar, inclusive, princípios constitucionais expressamente dirigidos a ele. Visto sobre a evolução da legislação sobre partido político, agora este trabalho debruça-se sobre a organização partidária em si, reconhecendo que ele, o partido político, é dirigido à disputa política e sofre forte influência de processos internos. Essa disputa no campo político leva as agremiações partidárias a se organizarem de forma a estarem aptas a concorrer entre elas, seja no processo eleitoral, seja no âmbito ideológico.

Observado isso, é proposto neste capítulo analisar o processo de oligarquização e burocratização no interior dos partidos políticos e suas repercussões, discutindo sobre estruturas decisórias e instâncias de recursos, recrutamento político, critérios de distribuição de recursos entre órgãos partidários e candidatos e critérios de distribuição de tempo da propaganda partidária, eleitoral e intrapartidária.

#### 3.1 Oligarquização e burocratização dos Partidos Políticos

Neste capítulo, procura-se mostrar as ideias de Moisey Ortogosky e Robert Michels sobre o fenômeno da burocratização e oligarquização<sup>20</sup> dos partidos políticos e objetiva-se perscrutar o que faz um partido político se tornar uma organização oligopolista. Os textos aqui analisados são das obras: *La democracia y los partidos políticos*, de Moisei Ostrogorski e *Sociologia dos Partidos Políticos*, de Robert Michels.

Percebe-se que Robert Michels, em sua obra *Sociologia dos Partidos Políticos*, inspirada nas ideias de Mosca e de Pareto, dedica-se a estudar a estrutura dos grandes

---

<sup>20</sup> Segundo Pedro Floriano Ribeiro: “[...] Oligarquização é o processo paulatino por meio do qual os dirigentes de uma organização passam a constituir uma casta (de oligarcas) livre de controles internos e que deixa de representar os interesses dos liderados, transformando a estrutura decisória de democrática em oligárquica, e imprimindo à organização estratégias cada vez mais conservadoras, flexíveis e adaptáveis ao ambiente, voltadas à sobrevivência e ao fortalecimento organizacionais (e não à luta por uma causa específica)” (RIBEIRO, 2012, p. 3).

partidos de massa, especialmente o partido social-democrático alemão (BOBBIO, 2010).

A obra de Michels, segundo Bobbio (2010, p. 386), constitui “[...] uma confirmação histórica e empírica da teoria elitista, uma verificação num campo específico como no dos partidos de massa e, mostrando a possibilidade de sua mais ampla aplicação”.

Partindo da ideia da necessidade de representação nos partidos políticos para que as decisões sejam tomadas de forma refletida e segura, , Robert Michels afirma o seguinte:

Uma grande multidão reunida num pequeno espaço é incontestavelmente mais acessível ao pânico cego ou ao entusiasmo irrefletido que um pequeno grupo, no qual os membros podem discutir tranquilamente entre si.

[...]

É um fato da experiência diária que as gigantescas reuniões populares aprovam geralmente por aclamação, ou por voto em bloco, as resoluções às quais essas mesmas assembleias, divididas em seções de cinquenta pessoas, por exemplo, evitariam dar a sua adesão. Assim agem os grandes partidos em seus congressos, onde estão reunidos, contudo a elite de seus membros. Atos e palavras são menos pesados pela massa que por indivíduos ou por pequenos grupos que a compõem. Este é um fato incontestável. Ele é uma manifestação da patologia das massas. A multidão anula o indivíduo, e, desse modo, sua personalidade e seu sentimento de responsabilidade.

[...]

Mas, o mais formidável argumento contra a soberania das massas é tirado da impossibilidade mecânica e técnica de sua realização. Basta querer reunir regularmente deliberantes de milhares de membros para nos vermos às voltas com as maiores dificuldades de tempo e de espaço. E a coisa se tornará, do ponto de vista topográfico, completamente impossível, se o número de membros atingir, por exemplo, dez mil. Mesmo imaginando-se meios de comunicação mais perfeitos do que aqueles de que dispomos, como seria possível reunir tamanhas multidões em um determinado local, em horas fixas e com a frequência que impõem as exigências da vida partidária. E não falamos da impossibilidade em que se encontraria o orador, mesmo o mais poderoso, de fazer-se ouvido por uma massa de dez mil pessoas (MICHELS, 1982, p. 17-18).

Dessa forma, a soberania das massas daria lugar à necessária representação política, tendo em vista a impossibilidade de deliberação de um número grande de cidadãos em um espaço limitado. Mesmo em um partido político torna-se inviável a deliberação de um grupo grande de filiados, sendo necessária a eleição de delegados. Do lado da necessidade de eleger delegados, há a necessidade de profissionalização e especialização técnica das pessoas de dirigentes e chefes em geral (MICHELS, 1982).

Segundo Robert Michels, *in verbis*:

A especialização técnica, esta consequência inevitável de qualquer organização mais ou menos extensa, torna necessário o que chamamos direção dos negócios. Daí resulta que o poder de decisão, considerado como um dos atributos específicos da direção é pouco retirado das massas e concentrado exclusivamente nas mãos dos chefes. E estes, que antes não eram senão os órgãos executivos da vontade coletiva, em breve se tornam independentes das massas, frustrando-se ao seu controle (MICHELS, 1982, p. 21).

Nesse compasso, à medida que a organização desenvolve-se e cresce em número de filiados, “[...] o direito de controle reconhecido à massa torna-se cada vez mais ilusório” e os partidos são obrigados a confiar a tarefa administrativa há certas pessoas. Dessa forma, só sobraria aos filiados contentar-se com prestações de contas sumaríssimas ou a recorrer a comissões de controle (MICHELS, 1982, p. 22).

Na obra de Moisey Ostrogorski, extrai-se, também, ideias que se filiam à teoria elitista<sup>21</sup>, sobre o que ocorre no interior do partido político, especialmente quanto ao fenômeno da burocratização de sua estrutura.

De acordo Robert Michels, um dos problemas do sistema representativo seria a utilização permanente do poder de representação pelo representante de uma massa heterogênea, nos mais diversos assuntos e problemas “[...] criados pela crescente

---

<sup>21</sup> Segundo Bobbio: “Por teoria das Elites ou elitista — de onde também o nome de elitismo — se entende a teoria segundo a qual, em toda a sociedade, existe, sempre e apenas, uma minoria que, por várias formas, é detentora do poder, em contraposição a uma maioria que dele está privada. Uma vez que, entre todas as formas de poder (entre aquelas que, socialmente ou estrategicamente, são mais importantes estão o poder econômico, o poder ideológico e o poder político), a teoria das Elites nasceu e se desenvolveu por uma especial relação com o estudo das Elites políticas, ela pode ser redefinida como a teoria segundo a qual, em cada sociedade, o poder político pertence sempre a um restrito círculo de pessoas: o poder de tomar e de impor decisões válidas para todos os membros do grupo, mesmo que tenha de recorrer à força, em última instância. A formulação, hoje tornada clássica, desta teoria foi dada por Gaetano Mosca nos *Elementi di scienza política* (1896): ‘Entre as tendências e os fatos constantes que se acham em todos os organismos políticos, um existe cuja evidência pode ser a todos facilmente manifesta: em todas as sociedades, a começar por aquelas mais mediocrementemente desenvolvidas e que são apenas chegadas aos primórdios da civilização, até as mais cultas e fortes, existem duas classes de pessoas: a dos governantes e a dos governados. A primeira, que é sempre a menos numerosa, cumpre todas as funções públicas, monopoliza o poder e goza as vantagens que a ela estão anexas; enquanto que a segunda, mais numerosa, é dirigida e regulada pela primeira, de modo mais ou menos legal ou de modo mais ou menos arbitrário e violento, fornecendo a ela, ao menos aparentemente, os meios materiais de subsistência e os que são necessários à vitalidade do organismo político’ (I, p. 78). A fortuna do termo Elite, porém, remonta a Pareto, que alguns anos depois, por influência de Mosca, enunciou, na introdução aos *Systèmes socialistes* (1902), a tese segundo a qual em toda a sociedade há uma classe ‘superior’ que detém geralmente o poder político e o poder econômico, à qual se deu o nome de “aristocracia” ou Elite. Que toda sociedade seja dividida em governantes e governados e os governantes sejam uma minoria é uma tese que certamente não é nova, comum a todos os escritores que tinham compartilhado uma concepção realista da política. O mesmo Mosca, de resto, reconheceu ter tido alguns precursores, citando Saint-Simon, Taine e Marx-Engels” (BOBBIO, 2010, p. 385-386, grifo nosso).

desigualdade da nossa vida política e econômica [...]”. Isto “[...] equivaleria a uma hegemonia dos representantes sobre os representados” (MICHELS, 1982, p. 25). Somente haveria possibilidade da representação legítima, em certos casos isolados, “quando se trata, por exemplo, de questões de contornos nítidos e flexíveis, e quando, por superposição, a delegação é de curta duração” (MICHELS, 1982, p. 25). Essa opinião é bastante próxima a de Ostrogorski (2008), que defende como solução para este problema que os partidos existam até que um determinado objetivo específico seja atingido ou em caráter precário ou por prazo determinado.

O partido político como organização permanente, com um programa que abarque diversos assuntos e objetivos, cederia lugar a organizações precárias limitadas a objetivos particulares. Dessa forma, o partido “[...] deixaria de ser uma amálgama de grupos e indivíduos reunidos por um acordo fictício e constituiria numa associação cuja homogeneidade estaria assegurada por um único objetivo” (OSTROGORSKI, 2008, p. 68, tradução nossa).

Nesse contexto de representação política, Ostrogorski (2008) critica o monopólio da representação pelos partidos políticos, dado que aceito esse monopólio, o sistema de partidos seria democrático somente na aparência, tendo em vista que reduz as relações políticas a um conformismo meramente exterior. Tal formalismo do sistema partidário acentua as debilidades do governo democrático, retirando do cidadão o poder de coação moral exercido contra os governantes (OSTROGORSKI, 2008).

Segundo Ostrogorski (2008), com o monopólio da representação política pelos partidos, há a tendência de que “[...] os cidadãos votem docilmente em um ‘cão amarelo’ porque leva as cores do partido; assistem impassíveis às desordens da vida pública porque a bandeira de seu partido cobre essas mazelas” (OSTROGORSKI, 2008, p. 42-43, tradução nossa).

Por sua vez, a passividade da massa de cidadãos comprometeria a ideia do governo democrático que exige a participação ativa dos cidadãos. A máxima de Montesquieu, que atribui à democracia como princípio, não seria realista, dado que em todas as democracias, a virtude democrática não é predominante e sua realização efetiva não é provável. O espírito público nas massas revelar-se-ia com inconstância, com acessos de civismo exasperado e geralmente violentos “[...] parecidos a essas erupções vulcânicas que, em princípio, expurgam fogo e chamas, e deixam atrás de si somente lava e lama fria” (OSTROGORSKI, 2008, p. 36, tradução nossa). Corroborando essa visão, Robert Michels (1982) afirma que “[...] representar significa fazer aceitar, como



sendo vontade da massa, o que não passa de vontade individual” (MICHELS, 1982, p. 25).

Segundo Ostrogorski (2008), a democracia seria a menos capaz de realizar o espírito público nas condições da civilização moderna, dado que ela, a cada dia, revela-se mais complexa e os interesses privados preponderam sobre o interesse público. Ainda segundo o autor elitista “[...] o cidadão, como ser humano, é egoísta e está disposto a sacrificar o interesse da cidade (interesse público), que parece a ele mais distante e menos urgente, em busca do seu sustento e outras preocupações que o absorvem” (OSTROGORSKI, 2008, p. 37, tradução nossa). Nesse diapasão, o sistema partidário agravaria o afastamento do cidadão das questões públicas.

Outro fator observado por Michels (1982) e que repercute na democracia interna dos partidos políticos seria o sistema eleitoral indireto adotado.

Segundo Robert Michels:

Mesmo nos Congressos que representam a quintessência do partido, passando através de sete crivos, vemos cada vez mais estabelecer-se o hábito de devolver as questões importantes a comissões que deliberam a portas fechadas.

[...]

Esta metamorfose não decorre nem de convenções especiais, nem de mudanças nos estatutos. É pela força das coisas que um simples empregado consegue elevar-se à condição de chefe e a adquirir uma liberdade de ação que ele não deveria possuir. O chefe habitua-se então a despachar a maioria dos assuntos importantes e a resolver um número cada vez maior de questões relacionadas à vida do partido; e isto por sua própria iniciativa, sem consultar nem pedir a colaboração das bases.

[...]

É assim que a esfera do controle democrático se estreita progressivamente, para reduzir-se, finalmente, a um mínimo insignificante. Em todos os partidos socialistas, o número de funções retiradas das assembleias eleitorais e transferidas aos conselhos diretivos aumenta incessantemente. Eleva-se, desse modo, um imponente edifício, de estrutura complicada. O princípio da divisão do trabalho, impondo-se cada vez mais, as jurisdições se dividem e subdividem. Forma-se uma burocracia rigorosamente delimitada e hierarquizada. A observação rigorosa de regras hierárquicas torna-se o primeiro artigo do catecismo que delinea e define os deveres do partido. Esta hierarquia é o resultado das necessidades técnicas e a condição mais essencial do funcionamento regular da máquina do partido (MICHELS, 1982, p. 22-23).

A crescente profissionalização dos partidos dar-se-ia diante do amadurecimento gradual da organização, da necessidade de contratação de chefes

profissionais e não mais ocasionais, com dedicação remunerada e exclusiva. Toda organização partidária exigiria certo número de pessoas que lhe dedicassem toda a sua atividade, portanto “a massa delega, então, o contingente necessário, e os delegados, munidos de uma procuração formal, representam a massa de forma permanente e abandonam suas outras atividades” (MICHELS, 1982, p. 23).

Dessa forma, o partido amadurecido burocratiza-se e a direção torna-se oligárquica. O partido deixa de ser meio e passa a se tornar fim. Todos os órgãos e instrumentos que em princípio eram destinados a assegurar “[...] o funcionamento da máquina do partido – subordinação, cooperação harmoniosa dos membros individuais, relações hierárquicas, discricção, correção – acaba-se atribuindo mais importância que ao grau de rendimento da máquina” (MICHELS, 1982, p. 223).

O processo denominado por Angelo Panebianco (2005) como institucionalização, é muito similar ao fenômeno da burocratização de Moisei Ostrogorski (2008) e Robert Michels (1982) quanto a seus efeitos relativos à organização partidária, em especial, ao processo de des-democratização interna, que afirma que, *in verbis*:

Institucionalização é efetivamente o processo por meio do qual a organização incorpora valores e objetivos dos fundadores do partido. [...] Se o processo de institucionalização tem sucesso, a organização perde, pouco a pouco, o caráter de instrumento estimado não por si mesmo, mas somente em vista dos objetivos organizativos: adquire valor em si, os objetivos são incorporados à organização, e dela se tornam inseparáveis e, geralmente, indistinguíveis. Característico de um processo de institucionalização bem-sucedido é o fato de que, para a maioria, o “bem” da organização tende a coincidir com os seus objetivos: ou seja, tudo o que “for bom” para o partido, que for em direção ao seu fortalecimento vis-à-vis às organizações concorrentes, tende a ser considerado automaticamente como parte integrante do próprio objetivo. A organização tornar-se, ela própria “objetivo” para uma grande parte dos seus filiados e, desse modo, “carrega-se” de valores (PANEBIANCO, 2005, p. 101).

Diante desse cenário, a única preocupação da oligarquia seria “[...] afastar tudo que seja suscetível de introduzir-se nas rodas da sua engrenagem, ameaçando assim, senão o próprio organismo, então sua forma externa representada pela organização” (MICHELS, 1982, p. 223).

A oligarquização do partido político, também, funda-se na ideia da necessidade de outorgar a uma elite os poderes para definir e executar ações com a agilidade necessária a fim de alcançar os objetivos perseguidos pela organização.

Segundo Robert Michels, *in verbis*:

Ferdinand Lassalle que fundou um partido operário de ação revolucionária [...] sustentava, principalmente, que a ditadura imposta por ele à sociedade, deveria ser considerada como justificada na teoria e indispensável do ponto de vista prático. As milícias, dizia ele, devem seguir docilmente seu chefe, e toda a associação deve ser como um martelo nas mãos dele.

[...] Num partido, e particularmente, num partido de combate, a democracia não se presta ao uso doméstico; ela é, sobretudo, um artigo de exportação. É que toda organização política precisa de um “equipamento leve, que não incomode inutilmente os movimentos”. **A democracia é completamente incompatível com a prontidão estratégica, e suas forças não se prestam a uma ação rápida. Daí a hostilidade do partido político, mesmo democrático, com relação ao referendun e a todas as outras medidas de prevenção democrática: daí também a necessidade de uma constituição que, sem ser cesariana no sentido absoluto da palavra, não deixa de ser fortemente centralizada e oligárquica** (MICHELS, 1982, p. 27-28, grifo nosso).

Um fator que permite o livre processo de oligarquização no interior das agremiações partidárias seria a passionalidade dos cidadãos em assuntos relacionados à política e, nos partidos políticos, a abstenção voluntária dos filiados na participação das decisões do partido. A participação popular, no âmbito externo, e a participação partidária, no âmbito interno da organização, são restritas a grupos reduzidos de pessoas que tomam as decisões pelo todo.

Segundo Robert Michels:

Não é exagero afirmar que entre os cidadãos que gozam de direitos políticos, o número dos que realmente se interessam pelos assuntos públicos é insignificante. Entre a maioria, o significado das relações íntimas existentes entre o bem individual e o bem coletivo está muito pouco desenvolvido. A maior parte não tem a mínima ideia das influências e conseqüências que os assuntos desse órgão que chamamos de Estado podem exercer sobre seus interesses privados, sobre sua prosperidade e sobre sua vida.

[...]

Na vida dos partidos democráticos, podemos observar sinais de uma indiferença política análoga. Apenas uma minoria, e às vezes uma minoria irrisória, participa das decisões do partido. As resoluções mais importantes, tomadas em nome do partido rigorosamente mais democrático, isto é, do partido socialista, emanam, com muita frequência, de um pequeno número de partidários.

[...]

É verdade que a renúncia ao exercício dos direitos democráticos é uma renúncia voluntária, salvo nos casos muito frequentes, em que a massa organizada é impedida de participar ativamente da vida do partido, por condições geográficas ou topográficas. Em todo o caso, é certo que, de uma maneira geral, é a organização urbana que decide sozinha. Quanto aos membros que habitam no campo ou nas cidades do interior distantes dos grandes centros, seu papel se limita ao cumprimento dos deveres sociais:

pagamento das cotas e votação, durante as eleições, em favor dos candidatos designados pela organização da cidade grande (MICHELS, 1982, p. 33).

[...]

A massa não possui uma sensibilidade muito apurada. Acontecimentos se produzem sob suas vistas, revoluções se realizam na vida econômica, sem que sua alma sofra modificações notáveis. Só com o tempo é que ela acorda sob a influência de condições novas (MICHELS, 1982, p. 135).

[...]

O povo suporta passivamente, durante dezenas e centenas de anos, regimes políticos atrasados que entravam no mais alto grau seu progresso jurídico e moral. Países suficientemente avançados, do ponto de vista econômico, continuam muitas vezes sofrendo durante longos períodos um regime político e constitucional que repousa sobre uma fase econômica anterior (MICHELS, 1982, p. 135).

Consoante Robert Michels (1982), ratificando o dito acima, ocorre que um grupo de pessoas participa com mais frequência nas sessões e decisões do partido político “[...] como aqueles dos devotos que frequentam as igrejas, de duas categorias bem diferentes: a categoria dos que são animados pelo nobre sentimento do dever e a categoria dos que só vão às sessões por hábito”, sendo que “a maioria dos organizados tem pela organização a mesma indiferença que a maioria dos eleitores tem pelo Parlamento” (MICHELS, 1982, p. 34).

Ao lado disso, o fator estabilidade dos dirigentes partidários também promoveria o processo de oligarquização. Esta estabilidade seria consequência, conforme Robert Michels, da adoração de líderes<sup>22</sup> que muitas vezes personificam os ideais do partido; e também do fenômeno da cooptação e do nepotismo, que também são utilizados pelos dirigentes para se manter no poder. A cooptação de lideranças é utilizado na formação de grupos fechados, causando um distanciamento entre o chefe e os filiados. O nepotismo também se revela como instrumento de criação de grupos fechados, promovendo a concentração do poder em pequenos grupos.

De acordo com Robert Michels:

As massas sentem uma profunda necessidade de se curvar, não só diante dos grandes ideais, mas também diante dos indivíduos que, para eles, representam esses ideais. Seu idealismo leva-as a ajoelharem-se diante das divindades temporárias às quais elas se agarram com um amor tão cego a ponto de tornar a vida que levam ainda mais dura (MICHELS, 1982, p. 44).

[...]

A adoração provoca facilmente a megalomania em quem é objeto dela. A presunção exagerada, apresentando com frequência traços cômicos, que

---

<sup>22</sup> Segundo Panebianco: “os líderes são aqueles que controlam as principais áreas de incerteza, cruciais para a organização, e que podem usar esse recurso nas negociações internas (nos jogos de poder)” (PANEBIANCO, 2005, p. 45).

constatamos entre os condutores das massas modernas, resulta não apenas do fato de que a maior parte deles são *self-made men*, mas também dessa atmosfera de entusiasmo na qual eles vivem e respiram. Mas dessa presunção emana uma grande força de sugestão: ao mesmo tempo que reage sobre as massas, ela exalta ainda sua admiração pelos chefes e constitui assim, para a supremacia destes, um novo elemento de estabilidade (MICHELS, 1982, p. 44).

Michels (1982) diz, ainda, que:

À medida que os chefes se distanciam das massas, eles cooptam efetivos e se mostram cada vez mais dispostos a ocupar os vazios que se produzem em seus quadros, não pela via da eleição popular, mas pela cooptação; a aumentar seus efetivos criando, por sua própria iniciativa, sempre que isso for possível, novos postos. Os chefes tendem, por assim dizer, a isolar-se, a formar uma espécie de cartel, a rodear-se de um muro que só pode ser transposto por aqueles que os agradam (MICHELS, 1982, p. 66).

[...]

Na apresentação dos candidatos políticos se manifesta ainda um outro fenômeno oligárquico grave: o nepotismo. A escolha de candidatos depende quase sempre de uma pequena coligação formada por chefes e subchefes locais que impõe à maioria dos camaradas seus próprios candidatos. Em muitos casos, o colégio eleitoral é considerado simplesmente uma prioridade de família (MICHELS, 1982, p. 67).

Ademais, outro fator de estabilidade, conforme Michels (1982), seria a duração extensa do mandato dos delegados. Observa-se:

Da delegação de fato nasce o direito moral à delegação. Os delegados eleitos uma vez ficam no cargo sem interrupção, a não ser pela observância excepcionalmente escrupulosa de disposições estatutárias ou por acontecimentos completamente extraordinários. A eleição realizada para ter uma duração determinada torna-se um cargo para o resto da vida. O hábito se transforma em direito. O indivíduo regularmente delegado para um certo período acaba pretendendo que a delegação constituía sua propriedade. Se lhes negam a reeleição ele imediatamente ameaça com represálias, das quais a demissão ainda é a menos grave, que terão por efeito semear a confusão entre seus camaradas. E essa confusão terminará quase sempre [...] com sua vitória (MICHELS, 1982, p. 31).

A luta pelo poder dentro das organizações, também, é tratada por Michels (1982). No interior de uma organização oligárquica, há grupos que pretendem tomar o poder, suplantando o grupo a fim de inaugurar uma nova oligarquia, que não foge às regras e mecanismos oligárquicos (MICHELS, 1982). O autor enumera os motivos das divergências, que podem ser: de ordem pessoal, de teorias e de ordem intelectual, e.g., sobre a tática que deve ser adotada em uma determinada situação (MICHELS, 1982).

De acordo com Michels (1982):

Toda oligarquia é suspeita em relação aos seus próprios aspirantes, nos quais ela busca não apenas seus herdeiros eventuais, mas também sucessores prontos a suplantá-la sem esperar sua morte natural. É, para servir-nos de uma expressão yankee, uma luta entre os ins e os outs, entre os que não estão dentro e os que esperam do lado de fora, entre os capitães e os aspirantes ao capitano (MICHELS, 1982, p. 97).

Dessa forma, independentemente do grupo minoritário, a estrutura oligárquica permanece. A naturalidade do processo oligárquico no interior dos partidos independe das pessoas que a eles estão filiadas. A oligarquia serve-se do conhecimento muitas vezes não compartilhado de forma a centralizar o poder no círculo restrito dos oligarcas.

Quanto aos mecanismos externos que promoveriam a conservação do poder no interior dos partidos, Michels (1982) cita, como exemplo, a utilização da imprensa como fator de conquista, de conservação e de consolidação do poder dos dirigentes sobre a massa de filiados.

Em relação à atuação do partido político submetido a uma direção oligárquica, Michels (1982) entende que, embora seja dirigida por oligarcas, a agremiação pode agir sobre o Estado no sentido democrático, sendo que os oligarcas devem se submeter não só às ordens estatais, mas também as exigências vindas de baixo (MICHELS, 1982). Essa posição de Michels (1982) assemelha-se à visão da democracia competitiva de Schumpeter (1968), quando diz que “[...] o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decisão por meio de uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1968, p. 321, tradução nossa).

Dessa forma, a lei da oligarquia baseia-se no fato de que os chefes são tecnicamente indispensáveis. O fenômeno oligárquico, que se produz desse modo, encontra em parte, portanto, uma explicação psicológica decorrente das transformações psíquicas que as diferentes personalidades do partido sofrem ao longo da sua vida e também pelo que se poderia chamar de “a psicologia da própria organização”, isto é, “pelas necessidades de ordem tática e técnica que decorrem da consolidação de qualquer agregado político disciplinado” (MICHELS, 1982, p. 238).

A constituição de oligarquias é um fenômeno orgânico e tal tendência é inexorável, até em organizações socialistas e anarquistas, sendo que em toda organização repousa uma potência oligárquica sobre uma base democrática. A natureza, por si, já impõe relações de dominação e de dependência (MICHELS, 1982).

Conforme Michels (1982):

Reduzida à sua mais breve expressão, a lei sociológica fundamental a que refere inelutavelmente os partidos políticos (dando à palavra “políticos” seu sentido mais abrangente) pode ser formulada assim: **a organização é a fonte de onde nasce a dominação dos eleitos, dos mandatários sobre os mandantes, dos delegados sobre os que os delegam. Quem diz organização, diz oligarquia.**

**Toda organização de partido representa uma potência oligárquica repousada sobre uma base democrática.** Encontramos em toda parte eleitores e eleitos. Mas também encontramos em toda parte um poder quase ilimitado dos eleitos sobre as massas que elegendem. A estrutura oligárquica do edifício abafa o princípio democrático fundamental. O que é oprimido, o que deveria ser. Para as massas, essa diferença essencial entre a realidade e o ideal é ainda um mistério (MICHELS, 1982, p. 238, grifos nossos).

Como visto, na visão de Michels (1982), pode-se afirmar que o encadeamento causal dos fatores técnico-burocráticos para a formação e manutenção de uma oligarquia no interior dos partidos pode ser resumido da seguinte forma:

ao atingir certa dimensão toda organização passa a enfrentar dificuldades insuperáveis, de ordem prática, para envolver seus membros pessoal e diretamente nos processos decisórios; surge, assim, a necessidade de delegar poderes a representantes. (2) Ao mesmo tempo em que cresce, a organização passa a desempenhar tarefas cada vez mais numerosas e complexas, em prol dos objetivos organizacionais, impulsionando a divisão do trabalho, a especialização de funções e a profissionalização dos dirigentes (remunerados para se dedicarem exclusivamente à organização); conforma-se, assim, uma burocracia hierarquizada. (3) Ocupando cargos especializados, os dirigentes adquirem expertise crescente em suas áreas de atuação, tornando-se cada vez mais indispensáveis para uma atuação eficaz da organização; com isso, passam a gozar de ampla estabilidade em seus postos (RIBEIRO, 2012, p. 3).

Quanto ao conjunto de necessidades de ordem psicológica dos líderes e das massas, pode-se resumir:

os indivíduos tendem a ser apáticos e passivos em relação às atividades políticas, desejando que alguém decida em seu lugar. (2) Além da tendência à indiferença, o indivíduo tem sua racionalidade crítica sufocada quando em grupo, o que faz da massa uma entidade incompetente e irracional, incapaz de decidir sobre seus próprios rumos, e pronta para adorar e seguir líderes fortes. (3) As características individuais intrínsecas aos líderes, que fazem eles serem escolhidos pela massa (oratória, liderança, superioridade intelectual etc.), são reforçadas com a rotinização da atividade profissional, já que os dirigentes adquirem expertise crescente em suas áreas. (4) As massas passam a ver os dirigentes (e estes a si mesmos) como indispensáveis e insubstituíveis, o que incentiva sua longa permanência nos cargos. (5) Considerando-se “donos” de seus cargos, e dependentes deles para sobreviver, os dirigentes passam a ver a organização como um fim em si mesmo, e não como meio na luta por uma causa específica; sob o imperativo de preservar seu poder interno (graças a um apetite “natural” dos homens pelo poder), tornam-se crescentemente conservadores, afastando-se dos interesses dos representados (RIBEIRO, 2012, p. 3-4).

Em linhas gerais, Michels (1982) entende que o processo oligárquico baseia-se na falta de controle dos representantes pelos representados, da rarefeita responsividade consistente na disposição dos líderes em adotar as medidas preferidas pelos liderados e de *accountability*, consideradas a prestação de contas dos representantes perante os representados e a capacidade destes em impor sanções (RIBEIRO, 2012).

De acordo com Giovanni Sartori:

[...] o antídoto à lei de Michels é 'mais participação', então nossa participação, então nossa compreensão atual da lógica da ação coletiva dá razão ao pessimismo michelsiano. No argumento de Mancur Olson, os partidos e sindicatos fornecem, a seus membros e seguidores em geral, bens coletivos (indivisíveis), isto é, benefícios que cabem a cada membro do grupo, seja ele ou não um participante, contribua ou não para suas conquistas. Portanto, o indivíduo "não tem incentivo para sacrificar voluntariamente seu tempo ou dinheiro para ajudar uma organização a obter um bem coletivo; sozinho, não pode ser decisivo para determinar se esse bem coletivo será ou não obtido, mas se é obtido pelo esforço dos outros, ele, de qualquer forma estará inevitavelmente em condições de usufruí-lo. Assim sendo, quanto maior uma organização, tanto menos "racional" é para seus membros reais ou potenciais dividirem seus ônus. Nesse caso, a própria natureza dos benefícios coletivos indivisíveis justifica e motiva a apatia. Por isso, hoje em dia existem mais motivos do que no começo do século para o temor de que as previsões de Michels tivessem bons fundamentos.

Pode-se notar que levo o argumento de Michels a sério. Apesar disso, considero-o um exemplo de erro fundamental de premissa, qual seja, de como podemos buscar a democracia sem nunca chegar até ela. Se avaliarmos um Estado democrático comparando suas estruturas organizativas com associações voluntárias prototípicas, vai ser difícil, com esse padrão de medida, provar que Michels está errado. Mas podemos passar de uma democracia face a uma democracia em escala nacional como se as duas coisas fossem comparáveis e pertencessem ao mesmo *continuum*? Eis a questão. Michels concebia democracia à maneira de Rousseau. Em sua formulação do problema, Michels não é diferente de Proudhon, Marx ou Bakunin; todos eles se referem à matriz das associações voluntárias e, usando-a como padrão de medida, chegam à conclusão de que a democracia política sob a qual viveram e sob a qual vivemos não tem uma forma organizada que corresponda àquele protótipo (SARTORI, 1994, p. 206-207).

Percebe-se, pelo exposto, que Ostrogorski e Michels expõem o fenômeno da oligarquização e burocratização como sendo inevitável nos partidos políticos. Dessa forma, o partido político deixa de ser um meio para se tornar o fim em si mesmo. A permanência de dirigentes por longos períodos, a ruptura entre a vontade dos líderes e a vontade das massas e a falta de controle por parte destas são os eixos que moldam a oligarquização nos partidos.

Daí se pode dizer que os partidos políticos, pelo processo de oligarquização e burocratização, tornam-se impermeáveis à democracia que lhes está fora, em desacordo



com seus estatutos, com a legislação e com a inteligência da Constituição da República. A democracia interna dos partidos políticos deve ser entendida como premissa da autenticidade democrática, dado que “[...] o partido político é o depositário da confiança constitucional na medida em que é constituído como o protagonista da democracia representativa” (SALGADO, 2015, p. 67).

### **3.2 Pressupostos de democracia interna dos partidos políticos**

#### **Introdução**

Com o intuito de verificar o grau de democracia interna dos partidos políticos PMDB, PT, PSDB e DEM, serão analisados os seguintes pontos: (i) as estruturas decisórias e instâncias de recursos; (ii) o recrutamento político, tanto a filiação de novos membros quanto a seleção e definição de candidatos a cargos eletivos; (iii) a eleição e a recondução de dirigentes a cargos nos partidos políticos; (iv) os critérios de distribuição de recursos entre órgãos partidários e candidatos; e (v) os critérios de distribuição de tempo da propaganda partidária e propaganda eleitoral no interior dos partidos políticos.

#### **3.2.1 Estruturas decisórias e instância de recursos**

Como foi visto, na percepção de Michels (1982), a democracia interna seria inviável diante da competição interpartidária, posto que seria necessário um processo de profissionalização e de concentração do poder de decisão, capaz de prover ao partido político meios para tomar as melhores decisões na competição eleitoral. A massa apática de militantes renunciaria voluntariamente aos seus direitos de participação, revelando a necessidade de serem dirigidas por uma oligarquia. Assim sendo, o partido teria como estrutura de fato uma organização de poder concentrado nas mãos de um grupo de líderes. Nesse cenário, as estruturas decisórias, em um partido oligárquico, seriam construídas e mantidas a favor do *status quo* e da própria estrutura oligárquica, na qual sempre haveria concentração de poder por um grupo minoritário. Diferentemente de um partido que prezasse a democracia interna, no qual as estruturas decisórias permitissem o *accountability* (prestação de contas a instâncias controladoras ou a seus representados, inclusive a possibilidade de imposição de sanção).

O art. 17 da Constituição da República de 1988 permite o partido fixar, em seu programa, objetivos políticos e estabelecer, em estatuto, a sua estrutura interna, organização e funcionamento. Essa liberdade de definir sua estrutura interna permite ainda aos partidos definir a competência de cada órgão.

Os partidos brasileiros, ordinariamente, possuem os seguintes órgãos:

a) **órgãos de deliberação**, representado pelas convenções municipais, regionais e nacional; b) **órgãos de direção**, formado pelos diretórios municipais, distritais, regionais e nacional; c) **órgãos de ação ou de execução**, constituídos pelas comissões executivas distritais, municipais, regionais e nacional; d) **órgãos de cooperação**, compostos pelos conselhos fiscais, de ética, institutos de doutrinação política, movimentos sociais, departamentos de jovens e mulheres, e outros; e) **órgão de ação parlamentar**, composto pelas bancadas de representantes do partido nas Câmaras Municipais, nas Assembleias Legislativas, na Câmara Federal e no Senado Federal (MEZZARROBA, 2010, p. 31-32, grifos nossos).

A Lei 5.682/72 (já revogada), intitulada Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP), revogada pela Lei 9.096/95, determinava a estrutura interna dos partidos e refletia a organização federalista do Estado brasileiro.

A Lei 5.682/72 atualmente revogada assim dispunha:

Art. 22. São órgãos dos Partidos Políticos:  
 I - De deliberação: as Convenções Municipais, Regionais e Nacionais;  
 II - De direção e de ação: os Diretórios Distritais, Municipais, Regionais e Nacionais;  
 III - De ação parlamentar: as Bancadas; e  
 IV - De cooperação: os conselhos de ética partidária, os conselhos fiscais e consultivos, os departamentos trabalhistas, estudantis, femininos e outros com a mesma finalidade.

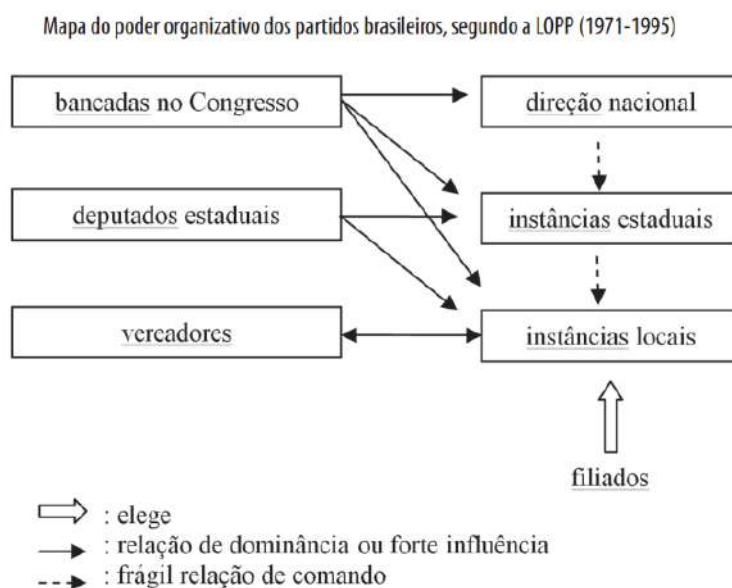
A intervenção do órgão superior nos hierarquicamente inferiores era possível nos casos de: (i) manter a integridade partidária; (ii) reorganizar as finanças do Partido; (iii) assegurar a disciplina partidária; (iv) impedir aliança ou acordo com outros Partidos, sob qualquer forma, com finalidade eleitoral; (v) preservar normas estatutárias, a ética partidária ou a linha político-partidária fixada pelas Convenções ou Diretórios Nacionais, ou Regionais, respectivamente, conforme a medida se aplique a Diretórios Regionais ou Municipais; e (vi) normalizar a gestão financeira (art. 27, LOPP).

Pode-se perceber no gráfico abaixo como ainda se dá a relação entre os órgãos partidários e destes com os parlamentares desde a égide da LOPP. Pode-se notar que as instâncias inferiores não possuem mecanismos de veto, intervenção e punição em face

às instâncias superiores. Por sua vez, os órgãos superiores exercem frágil relação de comando em face aos órgãos inferiores. As bancadas do Congresso, os deputados estaduais e vereadores exercem uma relação de dominância e forte influência sobre as instâncias, sendo a bancada do Congresso em face às três instâncias, os deputados estaduais em face às instâncias estaduais e municipais e os vereadores da instância municipal (RIBEIRO, 2013).

Observa-se a figura 2 abaixo:

FIGURA 2



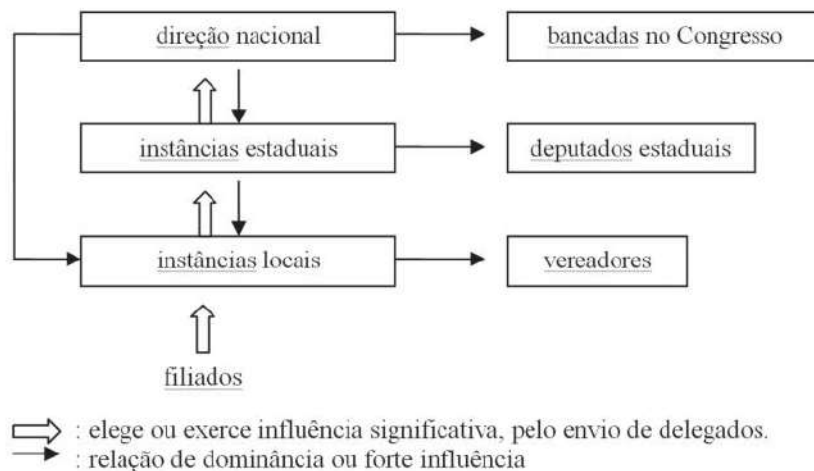
Fonte: RIBEIRO (2013, p. 235).

Diferentemente sempre se organizou o Partido dos Trabalhadores (PT). Desde sua criação, em 1980, os filiados elegiam ou exerciam influência significativa pelo envio de delegados às instâncias locais, estaduais e direção nacional. Havia relação de forte influência ou dominância das instâncias superiores sobre as inferiores, tendo a direção nacional, ainda, forte dominância e influência sobre as instâncias locais.

Observa-se a figura abaixo:

FIGURA 3

Mapa do poder organizativo do PT



Fonte: RIBEIRO (2013, p. 237).

Posteriormente, em 1995, na vigência da Lei 9.096/95, os estatutos ganharam maior relevância, sendo eles, desde então, “[...] peças centrais na determinação da dinâmica interna real das agremiações” (RIBEIRO, 2013, p.) e, dessa forma, “[...] o protagonismo assumido pelas normas formais aumentou o potencial de conflitividade nos processos internos de elaboração e interpretação dos regulamentos” (RIBEIRO, 2013, p.).

Segundo Pedro Floriano Ribeiro:

[...] Na maior parte das vezes, tratou-se apenas de atualizações ou de mudanças pouco significativas no que toca à conformação da estrutura decisória. Em outros momentos, no entanto, as elites partidárias reformaram significativamente os arranjos institucionais internos: foram os casos das reformas estatutárias promovidas pela liderança do PFL/DEM em 1999 e 2007, da implantação do novo estatuto petista em 2001, e da reforma do regulamento do PSDB em 1999.

[...] a exceção do PT, que alterou radicalmente seu regulamento em 2001, os estatutos partidários pós-1995 continuaram parecidos em relação aos que vigoravam sob a vigência da LOPP (RIBEIRO, 2013, p. 238).

Ainda, de acordo com Ribeiro (2013), em vista da pesquisa empírica realizada, a tendência atual é a ocorrência maior de centralização do poder nos partidos PSDB e DEM, descentralização no PT para buscar conquistas eleitorais e manutenção da distribuição de poder no PMDB (RIBEIRO, 2013, p. 254). Note-se que diretrizes sobre

as coligações eleitorais e de intervenção sobre órgãos partidários são fortes indicativos dessa tendência de concentração.

[...] Nesse sentido, nos últimos anos as estruturas do PFL/DEM e, em menor grau, do PSDB, têm assumido contornos de maior centralização decisória, com a adoção de contrapesos à fragmentação federalista que marca os partidos no Brasil. O PT parece caminhar em sentido oposto, em nome do pragmatismo e da maximização da competitividade eleitoral em todas as frentes, enquanto o PMDB continua aquilo que sempre foi: um partido com grande autonomia das lideranças e seções regionais. Tal arranjo, ao sustentar sua força eleitoral nos estados, mantém o PMDB na condição de ator de primeira grandeza no plano nacional, pelas bancadas conquistadas na Câmara e no Senado (RIBEIRO, 2013, p. 254).

Ademais, percebe-se que há, também, uma tendência nos partidos contemporâneos de implantar mecanismos de participação direta dos filiados nas tomadas de decisões. De acordo com autores como Paul Whiteley e Patrick Seyd, a ampliação desses mecanismos tem o condão de aprofundar a democracia interna nos partidos. Noutro sentido, autores como Kenneth Carty e Reuven Y. Hazan e Gideon Rahat entendem que a ampliação desses mecanismos, “[...] em detrimento da base mais organizada, dos militantes e líderes intermediários, e das instâncias representativas, leva a uma democracia plebiscitária, com a quantidade afetando a qualidade da participação” (RIBEIRO, 2013, p. 254).

Ademais, esse aumento de participação dos filiados pode afetar inclusive “[...] outras dimensões da democracia interna, como o *accountability*, a conjunção entre voto direto, erosão das fronteiras entre membros e não membros e esvaziamento dos congressos partidários aumenta a autonomia decisória das cúpulas dirigentes, especialmente em nível nacional” (RIBEIRO, 2013, p. 254).

Interessante observar a experiência do Partido dos Trabalhadores quanto a seu processo de eleições internas, denominado PED. O art. 36 e seguintes do seu estatuto regulamentam o PED e assim dispõe:

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.

Note-se que:

[...] ao quebrar a espinha representativa que passava pelos encontros, a implantação das eleições diretas conferiu um tom plebiscitário à estrutura, comprometendo o *accountability* interno e podendo afetar a qualidade da participação [...]. A votação direta e a mudança dos critérios de cálculo das

delegações (com a participação no PED substituindo a filiação) conformaram um novo padrão de competição interna. A formação de “currais” de filiados por líderes e facções locais e regionais passou a constituir um ativo muito importante nas disputas internas, pois permite elevar não apenas o peso da tendência nas instâncias em disputa, mas também o peso do zonal, do município etc. no encontro hierarquicamente superior – o que significa, em última instância, maximizar o espaço do grupo nas direções de todos os níveis [...]. Isso contribuiu para a disseminação de práticas (frequentemente denunciadas no interior da sigla) como filiação em massa, transporte de filiados, quitação coletiva das contribuições, ou a participação de indivíduos que nem sabem que são filiados [...]. Frente a isso, é difícil concordar com a visão bucólica de que o PED teria representado um ‘fôlego de resistência’ contra a lei de ferro da oligarquia [...] (RIBEIRO, 2013, p. 257).

Pode-se observar no quadro 07 as tendências dos partidos investigados quanto aos indicadores: (i) recrutamento (seleção de candidatos); (ii) composição dos órgãos nacionais (conselho, diretório nacional, executiva nacional); (iii) financiamento; (iv) estratégias eleitorais (coligações, lançamento de candidatos, etc.); e (v) intervenções hierárquicas (dissolução de diretórios, etc.).

#### QUADRO 4

Centralização das estruturas decisórias em perspectiva comparada

indicador	PFL/DEM	PSDB	PMDB	PT
recrutamento (seleção de candidatos)	Descentralizado: estados são as arenas principais; mas cúpula nacional tem interferido.	Descentralizado: estados são as arenas principais; mas cúpula nacional tem interferido.	Forte descentralização: estados são as arenas principais.	Média descentralização: estados são as arenas principais; cúpula nacional já não interfere tanto.
composição dos órgãos nacionais (conselho, diretório nacional, executiva nacional)	Centralização: seções estaduais não têm participação assegurada em nenhum órgão. Convenção nacional: privilegia estados mais fortes eleitoralmente.	Centralização: estados têm participação assegurada no DN, mas não no conselho e executiva nacionais (mais importantes). Convenção nacional: privilegia estados mais fortes eleitoralmente.	Federalização: estados têm participação assegurada no conselho e diretório nacionais (mas não na executiva). Convenção nacional: privilegia estados mais fortes eleitoralmente.	Centralização: eleição direta não garante representação regional (facções nacionais disputam PED para eleição do DN, em circunscrição nacional). Encontro nacional: privilegia estados com mais filiados e maior mobilização no PED.
financiamento	Forte centralização: cúpula nacional arrecada mais; total autonomia para repasses.	Média centralização: cúpula nacional arrecada mais; autonomia restrita para repasses.	Forte descentralização: cúpula nacional nem sempre busca recursos diretamente; repassa maioria do fundo partidário aos estados.	Forte centralização: cúpula nacional arrecada mais, e repassa pouco aos estados.
estratégias eleitorais (coligações, lançamento de candidatos etc.)	Descentralização: autonomia a estados e municípios; nos últimos anos, cúpula nacional tem interferido mais.	Descentralização: autonomia a estados e municípios; nos últimos anos, cúpula nacional tem interferido mais.	Forte descentralização: autonomia a estados e municípios.	Centralização diminuiu nos últimos anos: maior autonomia principalmente às seções locais.
intervenções hierárquicas (dissolução de diretórios etc.)	Cúpula nacional cada vez mais interventora; comissões provisórias dominam o partido.	Cúpula nacional cada vez mais interventora; comissões provisórias em grande número.	Cúpula nacional não intervém muito, mas estados sim; comissões provisórias (locais) estão aumentando.	Cúpula nacional cada vez menos interventora; concentração de vetos sobre estados e cidades estratégicas.

Fonte: RIBEIRO (2013, p. 255).

Deve-se perceber que essas transformações têm suas raízes tanto em questões internas quanto em externas. Pressões do ambiente externo (questão político-

eleitoral) ou disputas pelo poder no interior dos partidos são alguns fatores dessas transformações.

Consoante ao disposto por Pedro Floriano Ribeiro:

[...] Não se pode descuidar, também, do novo lugar assumido pelo PT a partir de 2003: o protagonismo no plano nacional empurrou o partido a comportamentos ainda mais pragmáticos e aliancistas – o que ocorre com todo partido que chega ao governo central, como sublinha Panebianco (1995). Também sob a ótica do autor podem ser apreendidas as transformações operadas pelas cúpulas do PFL/DEM e do PSDB a partir de 2003, quando se defrontaram com um desafio ambiental inverso. A passagem do governo para a oposição retirou dos dois partidos o solo firme dos recursos de patronagem, como o acesso a milhares de cargos e o contato privilegiado com grupos de interesse. Além disso, eles sofreram com a debandada de parlamentares e lideranças regionais rumo a partidos da base do governo Lula. Frente à escassez de recursos organizativos vitais e ao declínio da força político-eleitoral, a construção de uma organização mais sólida, mais centralizada nacionalmente, e mais concentrada em termos decisórios emergiu como estratégia de sobrevivência para as duas cúpulas, na tentativa de *atravessar o deserto da oposição* de volta ao governo (Panebianco, 1995, p. 139-140). A transformação do PFL em Democratas, acompanhada pela renovação da liderança nacional da sigla (processo liderado, no entanto, por herdeiros diretos dos caciques tradicionais), aparece como símbolo máximo (e algo desesperado) desse esforço (RIBEIRO, 2013, p. 258-259).

Desse modo, pode-se dizer que as estruturas decisórias dos partidos políticos investigados, compostas por órgãos de deliberação, de direção, de ação ou de execução, de cooperação e de ação parlamentar, divididos nos níveis nacional, estadual e municipal, estão organizadas de forma a estar mais ou menos centralizadas. Não obstante, há uma tendência nos partidos contemporâneos de implantar mecanismos de participação direta dos filiados nas tomadas de decisões, podendo aprofundar a democracia interna nos partidos ou, de modo inverso, causar o esvaziamento dos congressos partidários e, por consequência, aumentar a autonomia decisória das cúpulas dirigentes, especialmente em nível nacional.

### **3.2.2. Recrutamento político**

#### **Introdução**

Nas três subseções que se seguem, são analisadas a forma de filiação de novos membros e a seleção e definição de candidatos a cargos eletivos, a fim de verificar como se dá o recrutamento político pelos partidos políticos investigados e qual a relação disso com a democracia interna.

### 3.2.2.1 Filiação de novos membros

Nesta subseção, serão identificadas as regras sobre a filiação de novos membros pelas agremiações políticas e sobre as regras de fidelidade partidária. Analisar-se-ão os estatutos dos quatro partidos investigados, a fim de identificar quais as normas estatutárias que são aplicáveis e se elas podem ser consideradas inclusivas ou exclusivas. Ademais, será analisada a legislação aplicável e a jurisprudência sobre filiação partidária.

A maioria dos partidos políticos exige que qualquer filiado abone o pedido de filiação de um novo membro, assumindo, no ato, o compromisso expresso de cumprimento do programa e do estatuto partidário.

Quanto aos requisitos de filiação, pode-se observar o quadro 05 abaixo:

QUADRO 5 – REQUISITOS DE FILIAÇÃO

PARTIDO	REQUISITOS DE FILIAÇÃO
PMDB	Deve-se comprometer com as normas partidárias e fazer pedido abonado por filiado, por Senador, Deputado Federal ou Estadual. Deve ser aprovado pelo órgão competente.
PT	Deve-se comprometer com as normas partidárias e comparecer pelo menos em uma das reuniões que serão convocadas, no mínimo, uma em cada trimestre pelas instâncias municipais e zonais. Deve ser aprovado pelo órgão competente.
PSDB	Deve-se comprometer com as normas partidárias. Deve ser aprovado pelo órgão competente. Deve ser aprovado pelo órgão competente.
DEMOCRATAS	Deve-se comprometer com as normas partidárias. Deve ser aprovado pelo órgão



	competente. Deve ser aprovado pelo órgão competente.
--	--

Fonte: Autoria própria.

Percebe-se que o PT possui uma exigência a mais aos novos filiados. Enquanto os outros três partidos não exige nada mais que o abono de filiados, a doutrinação partidária ainda é feita pelo PT, tendo em vista que a reunião que os novos filiados devem ir como requisito de filiação tem como pauta a história e a concepção do partido e dos direitos e deveres partidários.

Bruno Bolognesi assim dispõe sobre o assunto:

[...] a organização de grandes partidos de esquerda, como mostra Panebianco (2005), privilegia a organização partidária desde sua fundação. Partidos de trabalhadores tendem a contar com recursos parcos fora das legendas partidárias, o que fortalece (e, ao mesmo tempo, constrange) os membros do partido a possuir laços de lealdade mais densos. Já partidos legislativos e orientados de forma ideologicamente oposta ou de centro, tendem a lançar mão de membros que portam recursos advindos de outras esferas que não só o partido, o que torna mais difícil a operacionalização de constrangimentos para filiação e candidatura. Podemos pensar que, à primeira vista, PMDB, PSDB e DEM aproximar-se-iam mais deste tipo de partido [...]. Especificamente sobre o PT, vemos que mesmo diante de mudanças importantes em sua estrutura organizacional ao longo dos anos [...], o partido mantém traços de sua origem e ligações com as bases sociais (BOLOGNESI, 2013, p. 22).

O deferimento da filiação é submetido a órgão partidário, abrindo prazo para impugnação da filiação. No caso do PT, *e.g.*, o órgão é a Comissão Executiva do Diretório Municipal ou Zonal ou, na falta ou impedimento destes, ao órgão superior e à Comissão Provisória. Além disso, o filiando deve comparecer a uma reunião para apresentação da história e concepção do partido, dos direitos e deveres partidários (doutrinação).

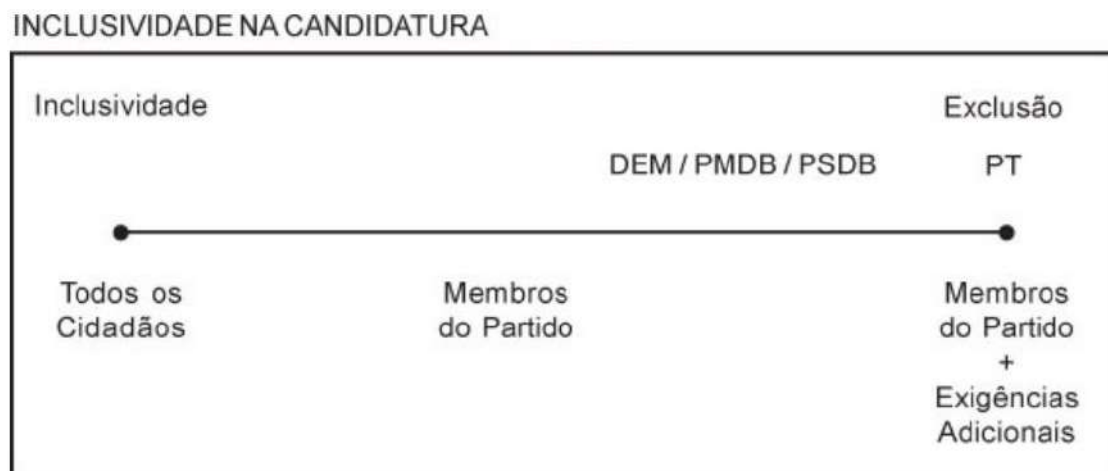
No caso ainda do PT, interessante notar que quando se trata de filiação de políticos de expressão, dirigentes de outros partidos e detentores de cargos eletivos, a *filiação* deverá ser confirmada por órgão estadual e federal.

Percebe-se que o PMDB, PSDB e DEM são mais inclusivos, enquanto o PT possui mais requisitos, sendo, portanto, menos inclusivo.

### 3.2.2.2. Seleção e definição de candidatos a cargos eletivos

Quanto à seleção de candidatos a cargo eletivo no interior dos partidos políticos, pode-se traçar um *continuum* de inclusividade desse processo. Observa-se a figura 4:

FIGURA 4



Fonte: BOLOGNESI (2013, p. 7).

O PT apresenta-se como partido mais excludente quanto a candidaturas a cargos eletivos, porquanto é o único partido analisado que exige requisitos que a lei não dispõe. O estatuto do PT traz a obrigatoriedade de estar quite com a tesouraria do partido para se candidatar, exigência inexistente nos outros partidos analisados.

Todos os quatro partidos possuem a exigência de seis meses de filiação para concorrer a cargo público. Tal obrigatoriedade foi exigência de alteração da legislação, especificamente da Lei 13.165 de 2015 que alterou a Lei 9.504, de 1995, fazendo constar no art. 9º o seguinte texto:

Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito, e estar com a filiação deferida pelo partido no mínimo seis meses antes da data da eleição.

Interessante observar que os quatro partidos adotaram o limite mínimo imposto por lei, embora pudessem adotar prazo maior de filiação. Fica claro que os quatro partidos escolheram adotar dispositivo que possibilita um maior número de candidatos do que exigir tempo maior nas fileiras partidárias, podendo haver limitação desse número.

Nota-se que partidos pouco rigorosos nos critérios de candidaturas ocupam-se notadamente com o sucesso eleitoral, aproximando-se mais dos modelos cartel e *catch all* (BOLOGNESI, 2013).

Observa-se que os critérios informais de seleção de candidatos é tanto quanto ou mais importante que os critérios formais, como profissão, classe social, ocupação profissional, talento e outros. Todavia, “[...] boa parte da literatura sobre recrutamento político e seleção de candidatos destaca a figura do candidato à reeleição como central para o sucesso eleitoral” (BOLOGNESI, 2013, p. 8) pelos seguintes motivos: (i) eles já são experiente, pois já foram selecionados em momento anterior enquanto os desafiantes ainda estão experimentando; (ii) já conquistaram votos e, por isso, garantem uma boa moeda de troca frente aos líderes partidários; (iii) candidatos à reeleição podem contar com plataformas de campanha mais sólidas, apresentado em seu currículo sua atuação legislativa para conquista de votos; e (iv) a soma destes recursos reverte em apoio de líderes políticos, da mídia e recursos financeiros de apoiadores de campanha (BOLOGNESI, 2013).

Até o ano de 2002 vigorava o instituto da candidatura nata. A candidatura nata era o direito do ocupante de cargo eletivo de ser escolhido pelo partido para se recandidatar. Na ADIN 2.530-9 foi liminarmente suspensa a eficácia do § 1º do art. 8º da Lei 9504, de 1995, que dispõe, *in verbis*:

§ 1º Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados.

A emenda de decisão liminar da ADIN 2.530-9<sup>23</sup>, publicada em 21/11/2003, que ainda não foi julgado em definitivo, é a seguinte, *in verbis*:

- DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL: CANDIDATURA NATA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA ENTRE OS PRÉ-CANDIDATOS. AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 8º DA LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997, SEGUNDO O QUAL: “§ 1º - AOS DETENTORES DE MANDATO DE DEPUTADO FEDERAL, ESTADUAL OU DISTRITAL, OU DE VEREADOR, E AOS QUE TENHAM EXERCIDO ESSES CARGOS EM QUALQUER PERÍODO DA LEGISLATURA QUE ESTIVER EM CURSO,

---

23

Disponível

em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2530&processo=2530>>. Acesso em: 03 out. 2016.

É ASSEGURADO O REGISTRO DE CANDIDATURA PARA O MESMO CARGO PELO PARTIDO A QUE ESTEJAM FILIADOS”.  
 ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, “CAPUT”, E 17 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.  
 PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA NORMA IMPUGNADA.  
 PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA AÇÃO, RECONHECIDA, POR MAIORIA (8 VOTOS X 1), SENDO 3, COM BASE EM AMBOS OS PRINCÍPIOS (DA ISONOMIA ART. 5º, “CAPUT” E DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA ART. 17) E 5, APENAS, COM APOIO NESTA ÚLTIMA. “PERICULUM IN MORA” TAMBÉM PRESENTE. CAUTELAR DEFERIDA.

Outro ponto fundamental sobre a seleção de candidatos é quem os seleciona no interior dos partidos ou quem influencia nesta tomada de decisão. O termo *selectorate* é utilizado para designar o corpo de indivíduos, instituições ou instâncias burocráticas que detêm esse poder (BOLOGNESI, 2013).

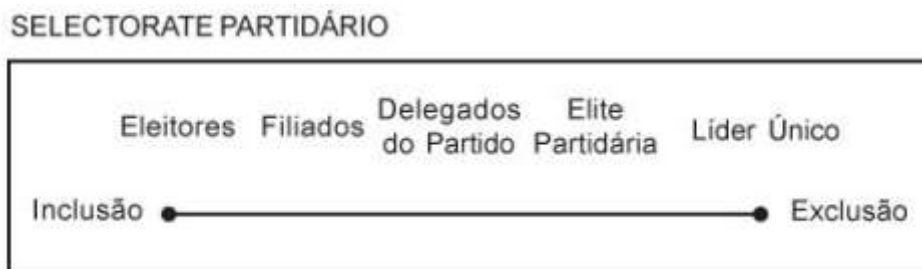
Importante notar o *selectorate* é o filtro mais importante na seleção de candidatos e é necessariamente com este elemento que as pesquisas devem se preocupar. Ademais, é em relação ao *selectorate* que, em geral, as lealdades são construídas, tendo em vista que os candidatos selecionados por órgãos partidários tendem a ser mais leais ao partido, enquanto os candidatos nomeados por organizações associadas ao partido tendem a ser leais antes às organizações do que ao partido em si; candidatos autoselecionados sem a participação de um *selectorate* comportam-se de forma independente em sua vida política, enquanto candidatos escolhidos por um líder único devem sua lealdade somente a ele (BOLOGNESI, 2013).

Conforme Bruno Bolognesi:

[...] Da mesma forma que as consequências podem ser individualizadas em relação ao comportamento dos escolhidos, o *selectorate* é também o principal indicador para que possamos auferir níveis de democracia interna dos partidos políticos. É através dele que podemos verificar quais são os atores envolvidos, como se dá a distribuição de poder no partido e como os envolvidos garantem (ou deixam de garantir) a representatividade nas listas eleitorais. Em tese, o *selectorate* age de acordo com uma complexidade de cálculos que levam em conta a garantia do sucesso eleitoral [...], o equilíbrio de forças no interior do partido e a imagem que o partido pretende projetar durante as campanhas eleitorais. Um indicador simples para que possamos mensurar essa complexidade de cálculos dos líderes do partido é analisar o *selectorate* a partir de um *continuum* de inclusividade, do mesmo modo como fizemos com a análise dos requisitos para candidatura. [...] temos que colocar no pólo mais inclusivo os candidatos que seriam selecionados por todos os eleitores habilitados naquela eleição. No pólo extremo oposto, um único líder seria responsável pela seleção de todos os candidatos. Num ponto de baixa inclusividade, os filiados do partido seriam responsáveis por selecionar os candidatos. O ponto de equilíbrio seria aquele no qual os delegados do partido realizam a seleção. O altamente exclusivo se representa pela escolha feita pela elite partidária (BOLOGNESI, 2013, p.9-10).

A figura 5 apresenta o modelo teórico da inclusividade no *selectorate*:

FIGURA 5



Fonte: BOLOGNESI (2013, p.10).

Há três métodos possíveis de seleção de candidatos: (i) método sortido; (ii) multiestágio; e (iii) método balanceado. Estes métodos derivam das combinações dos *selectorates*. A explicação de cada um dos métodos:

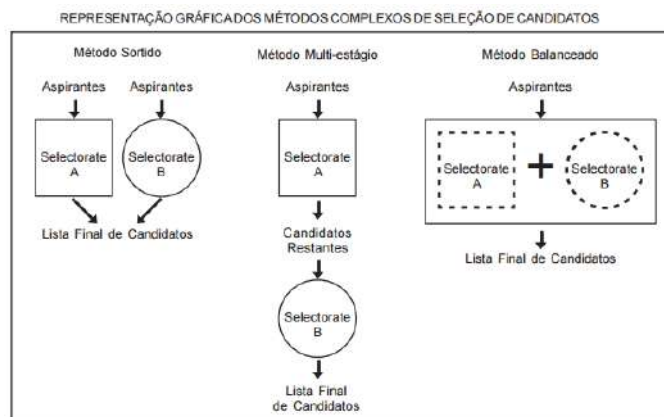
Método sortido: neste método diferentes candidatos passam por diferentes *selectorates* que distinguem em relação ao seu nível de inclusividade. Por exemplo, uma parte dos candidatos é selecionada por delegados do partido, enquanto outra parte é escolhida por um colégio de líderes.

Método multiestágio: neste método o mesmo grupo de candidatos passa por mais de um *selectorate* durante a composição da lista. Podemos imaginar uma situação onde num primeiro momento os filiados do partido apresentem uma lista que sofrerá cortes e será filtrada por um líder único do partido.

Método balanceado: aqui o mesmo grupo de candidatos passa por dois tipos de seleção que são levadas em conta para, a partir do peso de cada processo de seleção, ter como resultado uma lista balanceada. Podemos pensar que a lista seria composta, por exemplo, por candidatos selecionados pelo voto de delegados do partido e ao mesmo tempo pelo voto do colégio de líderes, tendo cada um dos *selectorates* um peso diferente na escolha (BOLOGNESI, 2013, p. 23).

Observa-se a representação gráfica desses três métodos na figura 6 abaixo:

FIGURA 6



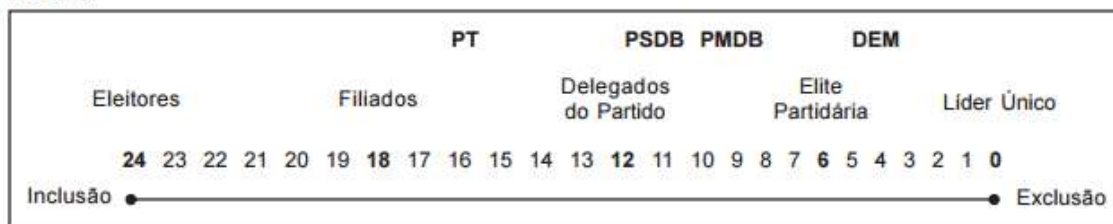
Fonte: BOLOGNESI (2013, p.13).

Em *survey* elaborada por Bruno Bolognesi a 120 candidatos a deputado federal nas eleições de 2010 pelo PMDB, PT, PSDB e DEM, foi testada hipótese de que as seleções mais inclusivas e realizadas por meio de votação produzem partidos mais democráticos. Não obstante, foi concluído que nem sempre os partidos políticos com participação de instâncias organizativas médias, como delegados, apresentam melhores índices de representatividade (BOLOGNESI, 2013).

Daquela pesquisa, extraiu-se a seguinte figura:

FIGURA 7

DISTRIBUIÇÃO DOS PARTIDOS NO CONTINUUM DE INCLUSIVIDADE DO SELECTORATE NAS ELEIÇÕES DE 2010.



Fonte: BOLOGNESI (2013, p.14).

Quanto à descentralização para a escolha de deputados, é importante notar que, no Brasil, “[...] todos os partidos desfrutam de um grau de descentralização territorial alto”, tendo em vista que “[...] a legislação obriga que os candidatos a deputado federal sejam nomeados pelas executivas estaduais dos partidos políticos e que os candidatos possuam domicílio eleitoral em seus distritos com pelo menos um ano de antecedência

às eleições” (BOLOGNESI, 2013, p.13). Ademais, a dimensão territorial brasileira é muito grande e houve mais de 5.000 candidatos a deputado federal nas eleições de 2014, segundo o Tribunal Superior Eleitoral – TSE (data). Não é possível que as executivas nacionais controlem o processo de escolha de candidatos em todos os vinte e sete estados brasileiros.

Quanto à descentralização, interessante a figura 8 que mostra como se comportaram os quatro partidos nas eleições de 2010 em relação à seleção e à escolha dos candidatos a cargos eletivos, a seguir:

FIGURA 8



Fonte: BOLOGNESI (2013, p.15).

De acordo com Bruno Bolognesi:

A descentralização talvez seja o tema de maior controvérsia nos estudos de seleção de candidatos. Há três tipos de descentralização possíveis. O primeiro é a descentralização territorial, na qual os partidos políticos escolhem seus candidatos de acordo com o grau de participação da executiva nacional no processo de seleção (RAHAT & HAZAN, 2001). Países federados, como o Brasil, tendem a escolher seus candidatos de forma descentralizada, dando maior autonomia às instâncias regionais dos partidos. Em segundo lugar, a participação de múltiplos *selectorates* no mesmo processo de seleção indica descentralização organizativa. Candidatos que experimentam individualmente ser escolhidos por mais de um *selectorate* refletem que o partido descentraliza organizativamente seus órgãos internos para esta função. A descentralização organizativa pode ou não estar associada à

territorial. Podemos pensar num processo de seleção local no qual todos os candidatos são escolhidos por um único *selectorate*, sem coparticipação de nenhum tipo (balanceada, sortida ou multiestágio [...]). Em terceiro lugar, a descentralização pode ser social, quando há participação de grupos associados ao partido ou ações afirmativas que garantem a representatividade de grupos minoritários (BOLOGNESI, 2013, p. 13).

Dessa forma, pode-se perceber que o recrutamento político, tanto a filiação de novos membros quanto a seleção de candidatos a cargos eletivos, passa pelo crivo de diversos *selectorates* das organizações partidárias, tendo como formas de escolha o voto ou indicação, que são mais ou menos inclusivas, dependendo do modelo adotado. Naquela pesquisa, apurou-se que nenhum partido adota exclusivamente um único modelo (votação ou indicação), sendo apurada nas eleições de 2010 a maior utilização do modelo de votação pelo PT.

Na pesquisa empírica feita por Bruno Bolognesi, considerando os “[...] requisitos para candidatura, *selectorate*, descentralização e forma de escolha”, a tabela abaixo “sumariza, com *scores* para cada dimensão, os dados encontrados para cada partido”.

Observa-se a tabela a seguir:

TABELA 1

SUMARIZAÇÃO DE SCORES PARA DEMOCRACIA INTERNA NOS PARTIDOS POLÍTICOS

	Requisitos para Candidatura	<i>Selectorate</i>	Descentralização	Forma de Nominação	Score Total
DEM	1	0	1	0	2
PMDB	1	0	1	0	2
PSDB	1	1	1	0	3
PT	0	2	1	1	4

Fonte: BOLOGNESI (2013, p.16).

Sobre a elaboração do quadro acima, o autor diz:

Apenas para descentralização adotamos o critério de 0 para descentralizado e 1 para centralizado. Para as dimensões de forma de escolha e requisitos para candidatura, atribuímos 0 quando a dimensão era não inclusiva e 1 para dimensões inclusivas. Para o *selectorate*, utilizamos uma escala mais detalhada, que fosse capaz de captar as diferenças entre os partidos. Assim,



atribuímos 0 para seleção majoritariamente conduzida por lideranças e/ou líder único e com baixa ou nenhuma ausência de participação de instâncias intermediárias ou de base; 1 para seleções majoritariamente dominadas por líderes, mas com baixa presença de líder único e com alguma presença de líderes intermediários; e 2 para seleções com ausência do pólo mais exclusivo e majoritariamente dominadas por seleção realizada por instâncias intermediárias e de base.

Como podemos ver no quadro acima, o PT é o partido que contou com maior *score* dentre os analisados. Isso se dá, em grande medida, pela diferença significativa que o partido apresenta em relação aos *selectorates* dos seus pares. A atribuição destes valores tem, é claro, um elemento circunstancial. O fato de o *selectorate* do PT receber pontuação dobrada em relação ao PSDB, por exemplo, não deve ser entendido como um peso dobrado ao contar com procedimentos mais democráticos. Os valores atribuídos referem-se ao predomínio ou não de certa característica, como na forma de nomeação, ou uma distribuição mais equânime das proporções apresentadas pelos partidos. Por outro lado, todos os partidos foram classificados como tendo seleções descentralizadas. Dessa forma, o PT é o partido com melhores níveis gerais de democracia, seguido pelo PSDB e partilhando níveis iguais aos do PMDB e do DEM (BOLOGNESI, 2013, p.16).

Quanto à fidelidade partidária, a Constituição da República de 1988, em seu art. 17, §1º, exige que os estatutos estabeleçam normas de disciplina e fidelidade.

Antes da Constituição da República de 1988, era prevista a perda de mandato “por atitudes ou pelo voto, se opuser às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos de direção partidária ou deixar o partido sob cuja legenda foi eleito” (art. 169 da Constituição de 1969). Posteriormente, “[...] com a Emenda Constitucional 11/78, passa-se a prever a possibilidade de fundação de um novo partido como excludente da infidelidade partidária e com a Emenda Constitucional 25/85 [...]” é extinto o instituto de infidelidade partidária (SALGADO, 2013, p. 146).

Por sua vez, a Lei 9.096/95 atualmente assim dispõe:

Art. 24. Na Casa Legislativa, o integrante da bancada de partido deve subordinar sua ação parlamentar aos princípios doutrinários e programáticos e às diretrizes estabelecidas pelos órgãos de direção partidários, na forma do estatuto.

Art. 25. O estatuto do partido poderá estabelecer, além das medidas disciplinares básicas de caráter partidário, normas sobre penalidades, inclusive com desligamento temporário da bancada, suspensão do direito de voto nas reuniões internas ou perda de todas as prerrogativas, cargos e funções que exerça em decorrência da representação e da proporção partidária, na respectiva Casa Legislativa, ao parlamentar que se opuser, pela atitude ou pelo voto, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelos órgãos partidários.

Percebe-se que não há na legislação a previsão de perda de mandato em caso de infidelidade partidária no que concerne à desobediência de diretrizes partidárias. Os

estatutos dos partidos políticos investigados também não trazem tal hipótese em obediência à Constituição da República e à legislação infraconstitucional.

Daí se pode dizer que a seleção de candidatos pode revelar-se um bom indicador para se aferir o nível de democracia interna de um partido. Ademais, nota-se que a autonomia partidária é ampla no que se refere à definição e à seleção das candidaturas, sendo correto afirmar que a legislação não impõe ao partido nenhuma obrigação nesse aspecto.

Sobre a imposição de penalidade ao filiado por desobediência às diretrizes partidárias, ela é possível desde a aplicação de multa à exclusão dos quadros do partido, atendidas as normas estatutárias, não sendo possível a aplicação de pena consistente em perda de mandato.

### **3.2.3. Eleição e recondução de dirigentes**

Nesta subseção, é proposto observar sobre a relevância do princípio da alternância no regime democrático e se essa alternância nos partidos políticos influenciaria na democracia interna dos partidos políticos. Além disso, analisam-se os critérios de eleição e recondução de dirigentes nas agremiações partidárias investigadas.

Consoante ao disposto por Aristóteles (2016):

[...] o fundamento do governo democrático é a liberdade, como se só houvesse liberdade nessa forma de governo. Dizem também que este é o alvo visado por toda democracia. Ora, um dos apanágios da liberdade é que todos alternadamente mandem e obedeçam. Desta diferença entre perpetuidade e alternância dependem a disciplina e a instituição (ARISTOTELES, 2016, p. 144).

Ainda Aristóteles (2016) diz:

Esta igualdade na alternância do mando e da obediência é o primeiro atributo da liberdade que os democratas colocam como fundamento e como fim da democracia (ARISTOTELES, 2016, p. 141).

A ideia da alternância de poder, desde a antiguidade, é pressuposto da democracia e ela está conectada ao fenômeno da oposição. A oposição possui “[...] um papel decisivo [...] sob a ótica de alternância no poder, isto é, consiste na busca e preparação para tornar-se maioria no pleito eleitoral subsequente”. E, dessa forma, “o processo democrático consolida-se através da alternância do poder e a oposição adquire mais consistência nos seus projetos à medida em que vislumbra reais condições de

alcançar o poder pelas vias democráticas convencionais”. Sem alternância, “a oposição pode perder de vista sua responsabilidade e se tornar ruidosa, mas sem plausibilidade no programa alternativo oferecido à sociedade” (EMERIQUE, 2006, p. 13-14).

Não obstante, os partidos políticos parecem funcionar buscando a “garantir a permanência de um líder no poder, promovendo o personalismo e ofendendo a exigência de uma competição autêntica” (SALGADO; HUALDE, 2015, p. 75).

Segundo Eneida Desirre Salgado e Alejandro Pérez Hualde:

[...] Para que a disputa eleitoral seja democrática deve haver periodicidade, que se manifesta por meio da oportunidade certa e efetiva de alternância nas candidaturas e nos cargos eletivos. Ambas as notas apontam para uma característica que se reveste de valor essencial para a definição do grau de democracia e de república de um sistema político.

Para a concretização da presença de minorias e competição real, valores com os quais os regimes democráticos e republicanos se comprometem, é necessário neutralizar o continuísmo dos detentores do poder; ou, o que é o mesmo, assegurar a periodicidade por meio da alternância.

[...] Se a discussão política e acadêmica está razoavelmente avançada em relação à reeleição dos chefes do Poder Executivo, o mesmo não acontece com a permanência indefinida dos dirigentes partidários (SALGADO, HUALDE, 2015, p. 75).

Nesse sentido, a falta de alternância dos dirigentes partidários favorece a manutenção da oligarquia partidária, produzindo os seguintes efeitos:

[...] a) o isolamento do grupo dirigente e seu conseqüente afastamento dos interesses do resto do partido; b) a tendência a instrumentalizar ou suprimir procedimentos, a fim de evitar qualquer renovação que fuja ao controle das autoridades partidárias; c) a prevenção contra qualquer mudança nas pautas de legitimação da trajetória política interna que possa implicar em uma substituição de valores capaz de abalar a estrutura da relação entre o grupo dirigente, os militantes e o eleitorado; e d) a derrocada das defesas democráticas do partido contra os embates dos partidos “antissistema” que proliferam (SALGADO, HUALDE, 2015, p. 75).

A inexistência de alternância de dirigentes partidários também ocasiona a criação de novos partidos por grupos opositoristas que não possuem condições de disputar o poder no interior dos partidos.

Desta maneira, o multipartidarismo acaba por ser também sintoma da falta de renovação dos dirigentes e do pouco ou nenhum espaço para a divergência política (ou, falando mais diretamente, para a discussão de critérios para a escolha de candidatos), consolidando o desvio do sistema para formas fingidas, falseadas, vazias de conteúdo, que servem unicamente para a sustentação de estruturas que, geralmente, servem à corrupção institucional sistematizada (SALGADO; HUALDE, 2015, p. 78).

Fazendo uma analogia às duas dimensões teóricas da democratização expostas no Capítulo 1, construídas por Robert Dahl (1997) em sua obra clássica Poliarquia, que são o desenvolvimento do direito de contestação (liberalização) e o direito de participação política (inclusividade), pode-se classificar os partidos políticos em quatro modelos distintos quanto à inclusão dos membros no processo decisório, são eles: o tipo oligarquizado, o tipo-centralizado-inclusivo, o tipo centralizado-competitivo e o tipo inclusivo-competitivo (LACERDA, 2002), conforme o quadro 6:

QUADRO 6

## Tipos de Arranjo Institucionais Intrapartidários

		Institucionalização da competição pelos postos de direção partidária	
		Alta	Baixa
Inclusão dos filiados no processo decisório	Alta	Inclusivo-Competitivo	Centralizado-Inclusivo
	Baixa	Centralizado-Competitivo	Oligarquizado

Fonte: LACERDA (2002, p. 42).

Segundo Alan Daniel Freire de Lacerda, os tipos são assim descritos:

[...] O tipo oligarquizado apresenta baixa inclusão dos filiados nas instâncias decisórias da organização e reduzida institucionalização da competição para os postos dirigentes. Os membros da base têm poucas oportunidades de manifestar suas preferências acerca da condição partidária e não são permitidas dissidências em relação à posição da direção. Portanto, a arena partidária consiste basicamente na própria liderança central do partido.

O tipo centralizado-inclusivo [...] apresenta alta extensão do direito à participação dos filiados. Com isso, estes agentes possuem de fato acesso às instâncias de decisão. Contudo, as prerrogativas que daí derivam são limitadas pela baixa institucionalização da competição. A limitação ocorre porque, neste caso, há poucas oportunidades de competição regulada, o que restringe as possibilidades de escolha dos filiados entre propostas e líderes de facções distintas. Ou seja, há competição entre grupos e lideranças internas, mas a disputa entre eles não segue regras preestabelecidas [...].

O tipo centralizado-competitivo [...] é definido por amplas oportunidades de competição pelos postos de direção partidária, só que combinadas com restrições na participação dos filiados. Caracteristicamente, a arena partidária, embora reduzida, apresenta facções com propostas de condução

partidária e lideranças distintas, as quais competem segundo modos ordenados, seja por regulamento ou por práticas informais habitualmente seguidas. Note-se que uma arena restrita pode significar inclusão ocasional dos filiados, os quais deste modo não influem significativamente na condução do partido. O critério de inclusão não consiste meramente em uma contagem do número de pessoas com direitos de voz e voto, mas também em uma extensão qualitativa, em termo do número de vezes que a pessoa tem o direito de participar. Portanto, o tipo centralizado-competitivo pode apresentar um grande número de filiados com direitos formais, que, no entanto, frequentam raramente as reuniões deliberativas da organização [...].

O tipo inclusivo-competitivo [...] apresenta alta inclusão dos filiados no processo decisório interno e alta institucionalização da competição pelos postos de direção partidária. Portanto, é o que realiza substancialmente as duas dimensões de democracia interna, conformando uma arena tanto ampliada quanto competitiva. [...] o funcionamento de um partido assim estruturado se assemelha em certa medida ao da democracia global: líderes das facções competem entre si pelos votos livres dos filiados, apresentando suas convicções ideológicas e propostas de condução partidária. Partidos deste tipo também sustentam métodos de representação proporcional no que concerne à eleição das direções partidárias [...] [sendo] normatizada em regulamento próprio (LACERDA, 2002, p. 41-43).

Ainda segundo Lacerda (2002), o DEM, antigo PFL, seria do tipo oligarquizado, o PMDB seria exemplo do tipo centralizado-inclusivo, o PSDB moldar-se-ia ao tipo centralizado-competitivo e o PT estaria incluído no tipo inclusivo-competitivo (LACERDA, 2002).

O PT possui alto grau de inclusividade dos membros nos processos de renovação de dirigentes. O sistema representativo, referente ao envio de delegados aos Encontros Nacionais e ao instrumento de eleições diretas, que desde 2001, com o novo estatuto, está em vigor, “conferem ao filiado petista canais regulados para influenciar decisivamente a renovação das direções” (RIBEIRO, 2009, p. 131), além de haver “a constatação da existência de uma arena eleitoral interna competitiva, que permite às elites petistas uma disputa regulada pelos cargos de direção e, assim, pelo controle do partido” (RIBEIRO, 2009, p. 131).

A par desses aspectos doutrinários, forçoso verificar a duração dos mandatos dos dirigentes da Comissão Executiva Nacional dos partidos políticos investigados e a possibilidade de recondução no cargo.

**QUADRO 7**  
**DURAÇÃO DE MANDATO DE DIRIGENTE E POSSIBILIDADE DE REELEIÇÃO**  
**NOS PARTIDOS POLÍTICOS INVESTIGADOS**

<b>Partido</b>	<b>Duração do mandato</b>	<b>Reeleição</b>
PMDB	dois anos	Permitida a reeleição.
PT	quatro anos	Permitida uma reeleição para o mesmo cargo e três mandatos para cargos diferentes, podendo haver antecipação ou prorrogação dos mandatos, autorizado por 60% dos membros do Diretório Nacional.
PSDB	dois anos	Permitida a reeleição, podendo o Diretório Nacional prorrogar em até um ano o mandato dos órgãos partidários.
DEM	três anos	Permitida a reeleição, podendo a Comissão Executiva Nacional prorrogar em até um ano o mandato dos órgãos partidários.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pelo quadro 16, nota-se que todos os partidos, com exceção do PT, permitem a reeleição indefinidamente, ou seja, o dirigente pode perpetuar no cargo por muitos mandatos.

Pode-se perceber o período de tempo que os atuais presidentes das Comissões Executivas<sup>24</sup> estão no poder pelo quadro 8:

<sup>24</sup> Os dados aqui registrados ainda estão disponíveis no sítio eletrônico do TSE, conforme o histórico das composições das Comissões Executivas dos partidos políticos investigados. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/orgao-partidario>>. Acesso em: 10 out. 2016.

## QUADRO 8 - ÚLTIMOS MANDATOS DOS PRESIDENTES

<b>Partido/Dirigente</b>	<b>Mandatos</b>
PMDB	04/01/2011 a 10/03/2013
Presidente licenciado: Michel Miguel Elias Temer Lulia	11/03/2013 a 16/07/2014 16/07/2014 a 12/03/2018
PT	29/04/2011 a 19/02/2014
Presidente: Rui Goethe da Rosa Falcão	19/02/2014 a 19/02/2018
PSDB	30/05/2013 a 05/07/2015
Presidente: Aécio Neves da Cunha	05/07/2015 a 04/07/2017
DEM	12/12/2007 a 15/03/2011
Presidente: José Agripino Maia	15/03/2011 a 14/12/2011 15/12/2011 a 03/12/2015 03/12/2015 a 03/12/2018

Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se que há uma tendência à permanência nos cargos nos partidos investigados. Até mesmo o PT, cujo estatuto não comporta a reeleição, o presidente da Comissão Executiva permanece no cargo desde 2011.

Ademais, é importante também verificar quem elege a Comissão Executiva Nacional, órgão dirigente máximo dos partidos políticos investigados.

## QUADRO 9

## ÓRGÃO QUE ELEGE A COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL

<b>Partido/Dirigente da Comissão Executiva</b>	<b>Quem elege/artigo no estatuto</b>
PMDB	Membros do Diretório Nacional (art. 30, §1º)
PT	Membros efetivos do Diretório Nacional (art. 31)
PSDB	Membros do Diretório Nacional (art. 41)
DEM	Membros do Diretório Nacional (art. 57)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por sua vez, quem elege os membros do Diretório Nacional dos respectivos partidos são:

QUADRO 10  
ELEIÇÃO DE DIRETÓRIO NACIONAL

<b>Partido/Diretório Nacional</b>	<b>Quem elege/artigo no estatuto</b>
PMDB	Convenção Nacional (art. 64, VII) composta: a) dos membros do Diretório Nacional; b) dos Delegados dos Estados e do Distrito Federal; c) dos representantes do Partido no Congresso Nacional; d) dos membros do Conselho Nacional que não integrarem o Diretório Nacional.
PT	Votação direta dos filiados (art. 36).
PSDB	Convenção Nacional (art. 23) composta: a) dos membros do Diretório Nacional; b) dos Delegados dos Estados e do Distrito Federal; c) dos representantes do Partido no Congresso Nacional (art. 59).
DEM	Convenção Nacional composta por:



	<p>a) Delegados ou seus suplentes, dos Diretórios Estaduais; b) os membros do Diretório Nacional ou seus suplentes; e c) os representantes do Partido no Congresso Nacional (art. 46).</p>
--	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se que o Diretório Nacional do PT é o único que não é eleito pela convenção nacional, sendo eleito pelos filiados diretamente, conforme dito anteriormente.

Todavia, para se concluir sobre o grau de renovação dos partidos políticos investigados e daí conhecer o grau de permeabilidade de novas lideranças, seria necessário utilizar indicadores operacionais voltados especificamente à mensuração de fenômenos de oligarquização partidária, identificando a composição do Diretório Nacional, da Comissão Executiva Nacional e do núcleo da Comissão Executiva Nacional, com recorte temporal específico e análise e coleta de informações biográficas sobre os dirigentes (RIBEIRO, 2014).

Segundo Pedro Floriano Ribeiro (2014), os melhores índices seriam os seguintes, considerando “[...] a composição do órgão dirigente resultante de determinado processo eleitoral interno (Ct) é comparada à composição escolhida no processo imediatamente anterior (Ct-1), que encerrava seu mandato” (RIBEIRO, 2014, 183):

[...] 1) Renovação simples:

Renovação simples =  $\frac{\text{estreadantes}}{NCt}$

em que NCr Expressa o total de postos da composição recém-eleita.

Questão: do total de membros de Ct, quantos (%) integram a instância pela primeira vez?

2) Renovação da elite:

Renovação da elite =  $\frac{\text{nova elite}}{NCt}$

em que nova elite é a diferença entre estreadantes e ‘estreadantes de elite’.

Questão: do total de Ct, qual a proporção de membros (%) que, além de nunca ter integrado a instância, tampouco exerceu cargos relevantes fora da

organização? São subtraídos dos estreantes aqueles que já haviam exercido alguma função relevante fora da organização em pauta (os ‘estreantes de elite’). No caso de um partido, por exemplo, os ‘estreantes de elite’ podem ser deputados estaduais e federais, senadores e governadores no exercício de seus cargos, e os ex-ocupantes desses postos. No caso de um sindicato ou movimento, podem-se considerar esses mesmos perfis, além de ocupantes e ex-ocupantes de cargos relevantes em partidos, por exemplo. A renovação da elite mensura a chegada de membros efetivamente novos à instância, ou seja, a formação e acesso de novas elites organizacionais. Grandes lacunas entre os índices 1 e 2 (sempre índice 1  $\geq$  índice 2) podem indicar que a organização não está gerando e recrutando novas elites internamente, mas “importando” líderes.

3) Acréscimo de vagas:

$$\text{acréscimo de vagas} = \frac{N_{Ct} - N_{Ct-1}}{N_{Ct-1}}$$

Questão: qual foi a variação percentual da quantidade de vagas entre  $N_{Ct}$  e  $N_{Ct-1}$ ? Índice calculado sempre em relação à composição que então terminava o mandato ( $C_{t-1}$ ).

4) Renovação inercial:

$$\text{renovação inercial} = \frac{\#}{\text{estreantes}}$$

em que # representa o acréscimo de vagas na instância, em termos absolutos.

Questão: da taxa de renovação simples, quanto (%) deve ser atribuído ao simples aumento da quantidade de vagas da instância? O cálculo desse índice pretende descontar o efeito do aumento do número de cadeiras do órgão, que gera uma renovação inercial: novos membros são integrados sem que os antigos tenham deixado a instância. Se  $\# \leq 0$ , renovação inercial = 0%.

5) Taxa de reeleição: taxa de reeleição =  $\frac{\text{reeleitos}}{N_{Ct}}$

Questão: do total de membros de  $C_t$ , quantos (%) já integram  $C_{t-1}$ ?

6) Substituição simples:

$$\text{substituição simples} = \frac{(\text{estreantes} + \text{retornantes}) - \#}{N_{Ct}}$$

em que retornantes são aqueles dirigentes que, embora não estejam em  $C_{t-1}$ , já haviam participado da mesma instância anteriormente. Questão: do total de  $C_t$ , qual a proporção (%) de cadeiras em que houve troca de membros em relação a  $C_{t-1}$ ? O índice mede a substituição total entre  $C_t$  e  $C_{t-1}$ , agregando tanto os estreantes quanto os que retornam à instância depois de um período de ausência e descontando-se o peso inercial do aumento de vagas. O índice capta, assim, o efeito do rodízio de dirigentes. Portanto, o total de vagas do órgão ( $N_{Ct}$ ) é a soma de reeleitos, estreantes e retornantes.

7) Substituição da elite:

$$\text{substituição da elite} = \frac{(\text{nova elite} + \text{retornantes}) - \#}{N_{Ct}}$$

Questão: do total de  $C_t$ , qual a proporção (%) de cadeiras em que houve troca de membros em relação a  $C_{t-1}$ , descontando-se os estreantes que já haviam exercido cargos externos relevantes? É o mesmo do índice anterior, descontando-se os estreantes classificados como elite (os mesmos identificados para o índice 2). O indicador mede a substituição da “velha” pela “nova” elite organizacional (sempre índice 6  $\geq$  índice 7). O peso dos estreantes de elite no órgão, mensurado pelos índices 2 e 7, serve como indicador do padrão de recrutamento vigente na organização: horizontal, em que indivíduos ingressam na organização já em postos hierárquicos importantes, graças a recursos acumulados externamente, ou vertical, em que os indivíduos constroem suas carreiras no interior da organização (Panebianco, 1995, p. 128). Além disso, no caso de partidos políticos, os dois

índices são decisivos para se traçar o perfil de um eventual processo de oligarquização: elitista, em que predominam membros que são mandatários ou ex-mandatários de cargos externos (quando se pode falar também em parlamentarização da instância), ou burocrático, em que prevalecem dirigentes sem capital eleitoral externo.

8) Taxa de sobrevivência: taxa de sobrevivência de Ct no ano t+1, t+2 etc. = dirigentes que permanecem em Ct+1, Ct+2...

NCt

Questão: em relação à composição de determinado ano (Ct), qual a proporção (%) de membros que permanecem de modo ininterrupto na instância nas composições subsequentes (Ct+1, Ct+2...)? Tomando como exemplo uma instância que teve sua primeira formação em 1990 e que se renovou a cada três anos, serão calculadas as proporções de dirigentes “sobreviventes” em 1993, 1996 etc. em relação à composição de 1990, as proporções de 1996, 1999 etc. em relação aos dirigentes de 1993, e assim por diante (considerando-se apenas os dirigentes que permanecem de maneira ininterrupta, após sua primeira eleição para o órgão). Esse índice talvez seja o mais capaz de captar a formação e estabilização de oligarquias dirigentes. Por outro lado, permite avaliar processos de mudança brusca na correlação interna de forças e de desgaste de gestões específicas, cujos membros desaparecem da instância nas formações subsequentes (RIBEIRO, 2014, p. 183-185).

Como visto, com a exceção do PT, os demais partidos investigados autorizam a reeleição de dirigentes não limitando o número de reeleições possíveis, tendo norma estatutária que possibilita a permanência de dirigente por diversos mandatos consecutivos. Não obstante, o art. 32 do PT permite ao membro fazer parte de uma mesma Comissão Executiva até três mandatos consecutivos ou dois mandatos consecutivos no mesmo cargo, o que torna bastante brando o mecanismo contra o continuísmo na sigla (RIBEIRO, 2009). Pode-se dizer sobre o processo de oligarquização do PT, observada a análise e a aplicação dos índices por Pedro Floriano Ribeiro que:

[...] No PT, a lei de ferro de Michels assumiu contornos peculiares, numa espécie de oligarquização ‘cirúrgica’, já que afetou principalmente os cargos estratégicos da máquina, centrais no controle das zonas de incerteza do partido.

Delúbio Soares, tesoureiro entre 1999 e 2005 (secretário sindical entre 1995 e 1999); Sílvio Pereira, secretário de organização entre 1999 e 2003, e secretário geral entre 2003 e 2005; e Ozéas Duarte, secretário de comunicação entre 1997 e 2004, foram os principais dirigentes que compuseram uma mini-oligarquia burocrática, que ditou os rumos do PT no período. Comum a esses “homens de partido”, a carreira no aparato, o desinteresse por cargos eletivos externos, a dedicação integral ao PT, e a ampla discricionariedade com que conduziram a máquina. Eram burocratas legitimados no sistema político interno, já que indicados por chapas que, acima de tudo, foram referendadas seguidamente pela base. O accountability interno desses oligarcas é, no entanto, pífio, já que os delegados (ou filiados, a partir da implantação do PED) votam na chapa, e não nos candidatos a tesoureiro ou a secretário de organização. [...] Somente o terremoto interno

provocado pelos escândalos de 2005 teria força suficiente para quebrar esse núcleo burocrático (RIBEIRO, 2009, p.144).

Dessa forma, a fim de apurar conclusivamente, neste quesito, a respeito do grau democrático dos partidos políticos investigados, é imperioso que se aprofunde a pesquisa utilizando os índices acima discriminados, observando que tais índices não podem ser utilizados isoladamente e que seja adotada “[...] uma perspectiva comparada com outras organizações similares [...]”, posto que “[...] é de extrema importância para se conferir alguma dimensão de grandeza aos índices” (RIBEIRO, 2014, p. 185).

### **3.2.4 CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS ENTRE ÓRGÃOS E CANDIDATOS**

Nesta seção, procura-se explicar a origem dos recursos aos partidos políticos e às campanhas políticas, trazendo os critérios formais, da lei e dos estatutos, de distribuição desses recursos dentro da agremiação política. Preliminarmente, identificam-se os efeitos do financiamento no resultado eleitoral e do volume de gastos eleitorais em comparação com alguns sistemas eleitorais estrangeiros.

A premissa teórica a ser seguida é que a inexistência de norma legal e estatutária consistente na definição de parâmetros de distribuição de recursos oriundos de doações privadas de não filiados, livre e diretamente realizadas pelos doadores a órgãos partidários e candidatos, aprofunda a desigualdade entre os órgãos de um mesmo partido político e entre filiados na disputa eleitoral, ofendendo, de forma reflexa, os princípios constitucionais democráticos, especialmente o da máxima igualdade na disputa eleitoral<sup>25</sup> e o da democracia interna partidária, muito embora já haja esforço para impedir o abuso do poder econômico pelo Poder Judiciário, conforme decisão da ADI 4650<sup>26</sup> e a fixação de limite nominal de gastos das campanhas eleitorais.

---

<sup>25</sup> Como diz Eneida Desiree Salgado, “[...] se o uso do poder econômico não é afastado pela legislação eleitoral, o seu abuso macula a legitimidade da disputa e agrega influências indevidas à representação.” (SALGADO, 2010, p. 278).

<sup>26</sup> O Supremo Tribunal Federal, em sessão realizada no dia 17-09-2015, por maioria e nos termos do voto do ministro relator, Luiz Fux, “julgou procedente em parte o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, vencidos, em menor extensão, os ministros Teori Zavascki, Celso de Mello e Gilmar Mendes, que davam interpretação conforme, nos termos do voto ora reajustado do ministro Teori Zavascki”. O Tribunal rejeitou a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por não ter alcançado o número de votos exigidos pelo art. 27 da Lei 9.868/99 e, por conseguinte, a decisão aplica-se às eleições de 2016 e seguintes, a partir da sessão de

Observa-se que, para fins de estudo do financiamento dos partidos, não há importância na separação entre suas atividades extraordinárias (eleitorais) e ordinárias (permanentes), dado que a atividade eleitoral não se restringe somente ao período de campanha política, posto que ultrapassa o período eleitoral e confunde-se com as atividades rotineiras das agremiações políticas, que têm como objetivo a conquista do apoio eleitoral (SANTANO, 2013).

Nesse contexto, pode-se definir o financiamento dos partidos políticos como “[...] toda entrada e saída de recursos através dos partidos e candidatos, tanto para atividades eleitorais como permanentes” (SANTANO, 2013, p. 107).

Recentemente, a ciência política brasileira vem analisando a influência do volume e da natureza do financiamento de campanha nos resultados eleitorais. As pesquisas com este enfoque podem ser segregadas em dois grandes grupos. O primeiro visa identificar a origem dos recursos de financiamento de campanha, perquirindo quem são os doadores e os donatários, preocupando-se com a fonte dos recursos e não com seus efeitos nas campanhas. O outro grupo preocupa-se com os efeitos dos recursos nos resultados das disputas. Esses trabalhos procuram entender a relação existente entre o volume de recursos nas campanhas, as transferências a partidos e o resultado eleitoral (CERVI; COSTA; CODATO; PERISSINOTTO, 2015). Pesquisas que analisam eleições majoritárias e proporcionais, tanto no nível local, regional e nacional, têm mostrado afinidade entre volume de recursos nas campanhas e maior possibilidade de obtenção de votos, embora seja necessário considerar outras variáveis, como a legislação partidária, o peso das coligações e os perfis dos próprios candidatos. Dessa forma, fica evidenciada uma associação positiva entre dinheiro e voto nas campanhas eleitorais brasileiras (CERVI; COSTA; CODATO; PERISSINOTTO, 2015).

Não há como saber, com fidedignidade, qual é o custo total das campanhas eleitorais no Brasil, dada a existência de recursos não contabilizados ou de “caixa 2”, como se costuma denominar os recursos que compõem uma contabilidade informal, extraoficial e não declarada à Justiça Eleitoral. Segundo Samuels (2006), os gastos *per capita* das campanhas no Brasil são equivalentes ao triplo do que se gasta nos Estados Unidos, considerando a paridade do poder de compra.

---

juízo, independentemente da publicação do acórdão. Com relação às pessoas físicas, as contribuições ficam reguladas pela lei em vigor.

Conforme voto do Relator, Ministro Luiz Fux, na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650/DF, apurado em Audiência Pública, “[...] nas eleições de 2002, os candidatos gastaram, no total, R\$ 798 milhões, ao passo que em 2012, [...] os valores arrecadados superaram R\$ 4,5 bilhões, um aumento de 471%” (STF, 2015). Adiante explica que no mesmo período o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu 41% e a inflação acumulada foi de 78%.

Adiante, complementa:

No Brasil, esta cifra atinge o montante de \$10,93, enquanto que na França é de \$0,45, no Reino Unido, de \$0,77, e na Alemanha chega de 2,21. Quando comparado proporcionalmente ao PIB, o Brasil também se encontra no topo do ranking dos países que gastam com campanhas eleitorais: 0,89% de toda a riqueza gerada no país se presta a financiar candidaturas a cargos representativos. Aqui, ultrapassamos, inclusive, os Estados Unidos, em que apenas 0,38% do PIB vai para as campanhas eleitorais (STF, 2015).

As regras de financiamento dos partidos políticos estão dispostas no Título III da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995. Além dessas regras, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral regulam a matéria, até mesmo inovando-a.

O art. 15 da Lei 9.096, de 1995, assim dispõe:

Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre:

[...]

VII - finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que os habilitem a apurar as quantias que os seus candidatos possam despende com a própria eleição, que fixem os limites das contribuições dos filiados e definam as diversas fontes de receita do partido, além daquelas previstas nesta Lei;

VIII - critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de nível municipal, estadual e nacional que compõem o partido;

[...]

O art. 44 da Lei 9.096, de 1997, com as alterações introduzidas pela Lei 13.165, de 2015, assim versa sobre a distribuição dos recursos oriundos do Fundo Partidário:

Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:

- I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado, do total recebido, os seguintes limites:
- a) 50% (cinquenta por cento) para o órgão nacional;
  - b) 60% (sessenta por cento) para cada órgão estadual e municipal;
- II - na propaganda doutrinária e política;
- III - no alistamento e campanhas eleitorais;
- IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.
- V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, criados e mantidos pela secretaria da mulher do respectivo partido político ou, inexistindo a secretaria, pelo instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política de que trata o inciso IV, conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total;
- VI - no pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais seja o partido político regularmente filiado;
- VII - no pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes.

Os recursos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), embora sejam públicos, não estão sujeitos ao regime da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula licitações e contratos, possuindo os partidos políticos autonomia para contratar e realizar despesas.

Os estatutos dos partidos investigados assim distribuem os recursos auferidos por meio do Fundo Partidário, conforme quadro 11.

**QUADRO 11**  
**FORMA DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO ENTRE ÓRGÃOS**  
**INTRAPARTIDÁRIOS**

<b>PARTIDO</b>	<b>FORMA DE DISTRIBUIÇÃO</b>
PMDB	<p>I - 20% do total a Fundação Pedroso Horta e suas representações estaduais onde estejam organizadas, da seguinte forma:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) 25% (vinte e cinco por cento) ao órgão nacional;</li> <li>b) 75% (setenta e cinco por cento) às representações estaduais em percentual igual àquele obtido para o respectivo Diretório Estadual, na forma do item III infra;</li> </ol> <p>II - 15% (quinze por cento) do total ao Diretório Nacional.</p> <p>III - 65% (sessenta e cinco por cento) do total aos Diretórios Estaduais que</p>

	<p>mantenham organizados 1/3 (um terço), no mínimo, de Diretórios Municipais, que representem 30% (trinta por cento) do eleitorado do Estado, distribuídos na forma seguinte:</p> <p>a) 30% igualmente entre todos;</p> <p>b) 30% proporcional ao número de eleitores inscritos no Estado em 31 de dezembro do ano anterior ao de competência orçamentária;</p> <p>c) 20% proporcional ao número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição realizada anterior ao ano de competência;</p> <p>d) 20% proporcional ao número de representantes eleitos para a Assembleia Legislativa na última eleição realizada anterior ao ano de competência (art. 107).</p>
PT	<p>a) 60% (sessenta por cento) serão destinados à instância nacional de direção;</p> <p>b) 40% (quarenta por cento) serão destinados às instâncias estaduais de direção, na forma estabelecida no artigo 189 deste Estatuto, sendo 20% (vinte por cento) do montante destinado às instâncias estaduais de direção, divididos em partes iguais para todos os Estados e o Distrito Federal e 80% (oitenta por cento) do montante destinado às instâncias estaduais de direção, divididos em partes proporcionais ao número de delegados estaduais eleitos no último Encontro Nacional (art. 203).</p>
PSDB	<p>I - no mínimo, 20% (vinte por cento) do total recebido ao Instituto Teotônio Vilela de estudos, pesquisas e formação política;</p> <p>II - do montante restante é destinada importância não inferior a 50% (cinquenta por cento) para ser repassada aos Diretórios Estaduais, sendo:</p> <p>a) 50% (cinquenta por cento) do total será distribuído em partes iguais aos Diretórios Estaduais constituídos e com seus órgãos devidamente anotados no Tribunal Regional Eleitoral;</p>



	<p><b>b)</b> 50% (cinquenta por cento) do total será distribuído aos Diretórios Estaduais, proporcionalmente ao número de representantes que tenham no Congresso Nacional, garantido a qualquer seção estadual, no mínimo, a quota relativa a um representante.</p> <p>A Comissão Executiva Estadual destacará as importâncias necessárias para atender às despesas do Diretório Estadual e destinará o montante restante às despesas com a assistência aos Diretórios Municipais e Zonais, segundo plano de aplicação previamente aprovado, segundo critérios que venham a ser estabelecidos pelo respectivo Diretório (art. 142).</p>
DEM	<p>Não há previsão, no estatuto podendo Executiva Nacional, mediante Plano de Aplicação, repassar às Estaduais e estas às Municipais parte dos recursos do Fundo Partidário (art. 108, §1º).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em outra vertente, as doações por pessoas físicas a partidos políticos poderão ser feitas livremente, observando que tais recursos sejam para a constituição de seus fundos; que os órgãos donatários remetam à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil; que sejam lançadas na contabilidade do partido, definidos em moeda nacional e que as doações sejam realizadas conforme art. 39, §3º da Lei dos Partidos políticos.

A Lei 9.504/97, com as alterações da Lei 13.165/2015 e considerando o julgado da Ação Direta de Constitucionalidade nº 4650/DF assim versa sobre doações oriundas de pessoas naturais a campanhas eleitorais:

(i) as pessoas jurídicas não podem realizar doações a partidos políticos e nem aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos a candidatos;

(ii) as pessoas naturais podem fazer doações e contribuições em dinheiro para campanhas eleitorais, limitadas a até 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito;

(iii) as pessoas naturais podem fazer doações e contribuições “estimáveis em dinheiro”, relativas à utilização de bens móveis ou imóveis de propriedade do doador, desde que o valor não ultrapasse R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

(iv) se o candidato utilizar recursos próprios, ele poderá gastar até o limite de gastos estabelecido na Lei para o cargo ao qual concorre;

(v) as pessoas naturais, também, podem realizar doações diretamente para partidos políticos, hipótese em que as agremiações poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos, observados os limites impostos pela legislação.

Pode-se observar que a regra das fontes vedadas de financiamento de partidos políticos e candidaturas, constante do art. 24 da Lei das Eleições, ainda dispõe que:

Art. 24. É vedado, a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

I - entidade ou governo estrangeiro;

II - órgão da administração pública direta e indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público;

III - concessionário ou permissionário de serviço público;

IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal;

V - entidade de utilidade pública;

VI - entidade de classe ou sindical;

VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior;

VIII - entidades beneficentes e religiosas;

IX - entidades esportivas;

X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos;

XI - organizações da sociedade civil de interesse público.

Para os limites nominais de gastos eleitorais, introduzidos pela Lei 13.165/2015 na Lei 9.504/96, observa-se a Resolução 23.459/2015, que a regulamentou, definindo em seu art. 1º e incisos I, II e III:

Art. 1º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para prefeito e vereador em 2016 será definido com base nos valores previstos no Anexo, que representam os maiores gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição de 2012, observado o seguinte:

I - nas eleições para prefeito, para o primeiro turno, o limite será de (Lei nº 13.165/2015, art. 5º, inciso I):

a) setenta por cento do maior gasto declarado para o cargo em 2012, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno;

b) cinquenta por cento do maior gasto declarado para o cargo em 2012, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos;

II - para o segundo turno das eleições para prefeito, onde houver, o limite de gastos será de trinta por cento do valor previsto no inciso I (Lei nº 13.165/2015, art. 5º, inciso II);

III - o limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para vereador será de setenta por cento do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição de 2012 (Lei nº 13.165/2015, art. 6º).

Por força das alterações introduzidas pela denominada minirreforma eleitoral, por meio da Lei 13.165/2015, não se incluem nas vedações as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos. O partido ou candidato que receber recursos provenientes de fontes vedadas ou de origem não identificada deverá devolver os valores recebidos ou, não sendo possível a identificação da fonte, transferi-los para a conta única do Tesouro Nacional. Percebe-se que os estatutos do PMDB, PT, DEM e PSDB são silentes a respeito da distribuição interna de doações privadas de não filiados ao partido ou a determinado candidato. Dessa forma, abre-se a possibilidade da livre doação onde o próprio doador determina quem será o beneficiário do recurso, seja órgão partidário municipal, estadual ou federal, ou determinado candidato. Obviamente, o candidato não tem nenhuma obrigação com o partido político no que se refere à distribuição do resultado de doações feitas diretamente para ele.

A legislação autoriza a doação direta a Diretórios Estaduais, Municipais e Zonais, e a candidatos específicos. Os estatutos, também, não limitam essa autonomia dos Diretórios regionais, locais e zonais, apenas impondo a eles que informem o Diretório Nacional sobre as doações recebidas.

Além de informar, o Partido dos Trabalhadores impõe às instâncias partidárias, em cada nível, reservar 5% da receita partidária para a constituição do Fundo Eleitoral Interno, a fim de cobrir despesas com a realização de eventos internos partidários (despesas de eleições internas, prévias, encontros setoriais, congressos, etc.), conforme art. 209 e seguintes do estatuto partidário.

Nota-se que a desigualdade no financiamento por particulares de diretórios e candidatos não é constrangida pelos partidos políticos em análise, mas sim incentivada em decorrência da inexistência de regras de distribuição destes recursos oriundos de pessoas naturais e jurídicas. Enquanto a distribuição do Fundo Partidário e da receita decorrente das contribuições dos filiados possuem regras claras de distribuição nos Estatutos e na legislação, são inexistentes regras de distribuição dos recursos advindos de doações de pessoas físicas e jurídicas.

Essas doações podem ser feitas livre e diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal, que encaminharão, à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.

Essa autonomia de instâncias regionais e locais e a não interferência nas doações a candidatos pode ser entendida como estratégia partidária para um determinado fim.

Deve-se observar que a organização do partido é fruto de sua evolução histórica quanto ao fator de incentivo ou constrangimento a determinadas ações partidárias. Dessa forma, as lideranças adotam cursos de ação em função de alcançar estes objetivos de forma articulada, utilizando a organização partidária como fator de constrangimento (ROMA, 2002).

Nesse ponto, é importante questionar se seria juridicamente válida a eventual imposição por um partido político a seus órgãos e a seus candidatos a repartição de recursos provenientes de doações privadas diretamente realizadas a um determinado órgão ou a um determinado candidato, a fim de minimizar a desigualdade entre órgãos estaduais e municipais, combater o abuso do poder econômico, fortalecer o caráter nacional do Partido Político, minimizar ou abolir a desigualdade de oportunidades entre candidatos ou por simples adoção de estratégia partidária com vistas a centralizar recursos e distribuí-los, conforme parâmetros definidos pelo próprio partido político.

A Constituição da República confere autonomia aos partidos políticos em relação a sua organização e funcionamento, sendo certo que não se pode falar mais que há lei orgânica dos partidos políticos, tendo em vista que não mais cabe ao Estado organizá-los ou dispor sobre a sua organização (CUNHA, 1996).

Dessa forma, como demonstrado acima, a Quadro 20 mostra que há grande autonomia dos órgãos partidários para repasse (órgãos estaduais para órgãos municipais).

## QUADRO 12

### Centralização das estruturas decisórias em perspectiva comparada

indicador	PFL/DEM	PSDB	PMDB	PT
financiamento	Forte centralização: cúpula nacional arrecada mais; total autonomia para repasses.	Média centralização: cúpula nacional arrecada mais; autonomia restrita para repasses.	Forte descentralização: cúpula nacional nem sempre busca recursos diretamente; repassa maioria do fundo partidário aos estados.	Forte centralização: cúpula nacional arrecada mais, e repassa pouco aos estados.

Fonte: RIBEIRO (2013, p. 255)

Ademais, os filiados são submetidos a uma disciplina partidária devendo ser respeitados os direitos fundamentais da pessoa humana (art. 17, CRF/88). Por outro lado, há o direito subjetivo do particular em contribuir para órgão partidário ou para o candidato que deseje (autonomia pessoal).

Uma possível vedação absoluta ao financiamento privado, ainda que entendida como realização da igualdade exigida para a efetivação da democracia deliberativa e de sua capacidade epistêmica, contrasta com a autonomia pessoal. Neste diapasão, a questão parece dever se concentrar no controle dos recursos e na identificação de sua origem (SALGADO, 2010).

Segundo Eneida Desirre Salgado:

Nas democracias de massa, a exigência de recursos financeiros para a realização de propaganda surge como um forte elemento de desigualdade. Assim, o controle de financiamento de campanhas se justifica a partir do comando constitucional de máxima igualdade entre os candidatos. A atuação do Estado na regulamentação das contribuições e dos gastos tem razões igualitárias: as restrições se justificam pela demanda de grupos concentrada na “oportunidade plena e equitativa para participar no debate público”, relacionada, portanto, à sua liberdade de expressão.

[...]

Na questão das doações das pessoas jurídicas, ressalta Óscar Sánchez Muñoz, duas opções se colocam. A primeira delas é a do modelo liberal de transparência, em que as doações são livres, mas há necessariamente que se dar publicidade da origem dos recursos. É o modelo adotado na Alemanha e no Reino Unido<sup>1116</sup> e sua eficácia depende da sua fiscalização. A outra opção se refere ao modelo de financiamento cidadão, em que as doações das pessoas jurídicas são vedadas. A contribuição para uma campanha é vista como uma faceta do direito de participação política, inexistente na esfera das pessoas jurídicas (SALGADO, 2010, p. 278-282)

Percebe-se que o Brasil, após o julgamento da ADI 4650/DF pelo Supremo Tribunal Federal, adotou o modelo em que as doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais são vedadas, muito embora ainda possam ser realizadas a favor de partidos políticos para financiar seus gastos ordinários, não podem utilizar estes recursos nas eleições.

Corroborando tal entendimento, o voto do Relator Luiz Fux (STF, 2015, p. 23), naquela ADI, versa:

De início, não me parece que seja inerente ao regime democrático, em geral, e à cidadania, em particular, a participação política por pessoas jurídicas. É que o exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, pressupõe três

modalidades de atuação cívica: o *ius suffragii* (i.e., direito de votar), o *jus honorum* (i.e., direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 347). Por suas próprias características, tais modalidades são inerentes às pessoas naturais, afigurando-se um disparate cogitar a sua extensão às pessoas jurídicas. Nesse particular, esta Suprema Corte sumulou entendimento segundo o qual as “pessoas jurídicas não têm legitimidade para propor ação popular” (Enunciado da Súmula nº 365 do STF), por essas não ostentarem o status de cidadãs.

Por certo, com o teto nominal obrigatório de gastos eleitorais correspondente a 70% (setenta por cento) do maior gasto na circunscrição, além do impedimento de doação por pessoa jurídica, é bastante provável que tenha havido uma diminuição significativa dos gastos eleitorais na eleição de 2016, comprovável após a análise das prestações de contas respectivas.

Daí se pode dizer que não há norma estatutária que assegure igualdade de tratamento entre todos os órgãos partidários (inclusive municipais) e candidatos no que se refere a financiamento advindo de fonte privada e do Fundo Partidário. A falta de equidade normativa e de controle efetivo dos filiados e dos próprios órgãos subalternos (*accountability*) pode apontar déficit de democracia interna nos partidos políticos investigados.

### **3.2.5 Distribuição de tempo da propaganda partidária e eleitoral gratuita na televisão e no rádio aos filiados**

Nesta seção, será analisada a distribuição de tempo no rádio e na televisão aos filiados aos partidos políticos, tanto na propaganda partidária como na propaganda eleitoral.

Antes de abordar o tema, é importante diferenciar propaganda partidária gratuita de propaganda eleitoral gratuita, espécies da propaganda política.

Segundo Joel José Cândido, há três tipos de propaganda política: a intrapartidária, a partidária e a eleitoral (CÂNDIDO, 2010). Não obstante, José Jairo Gomes afirma existirem quatro tipos de propaganda política: a intrapartidária, a partidária, a eleitoral e a institucional (GOMES, 2010).

Não se pode olvidar que a mídia ocupa uma posição de centralidade na sociedade brasileira contemporânea, ao unir diferentes processos e esferas da atividade humana, notadamente a vida política. Não existe política nacional sem a mídia e os

políticos precisam dela para ter visibilidade pública, sendo que a mídia exerce atualmente funções tradicionais dos partidos políticos, como construir a agenda pública, fiscalizar ações do governo, entre outras (LIMA, 2006).

Nesse estudo, analisar-se-ão as duas espécies de propagandas, sendo a propaganda partidária e propaganda eleitoral gratuitas que são veiculadas pelo rádio e pela televisão, custeadas pelo Estado mediante compensação fiscal às emissoras. Não será abarcado neste estudo a propaganda intrapartidária feita no interior dos partidos e a propaganda institucional, porquanto não representam, a princípio, disputa entre filiados<sup>27</sup> e não há repercussão na democracia interna dos partidos.

Sobre a propaganda partidária, cada partido político tem direito à realização de um programa a cada semestre, em cadeia nacional, excluído o semestre do ano de eleição (art. 36, § 2º, da Lei 9.504/97) da seguinte forma:

Art. 49. Os partidos com pelo menos um representante em qualquer das Casas do Congresso Nacional têm assegurados os seguintes direitos relacionados à propaganda partidária:

I - a realização de um programa a cada semestre, em cadeia nacional, com duração de:

- a) cinco minutos cada, para os partidos que tenham eleito até quatro Deputados Federais;
- b) dez minutos cada, para os partidos que tenham eleito cinco ou mais Deputados Federais;

II - a utilização, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais, do tempo total de:

- a) dez minutos, para os partidos que tenham eleito até nove Deputados Federais;
- b) vinte minutos, para os partidos que tenham eleito dez ou mais deputados federais.

Parágrafo único. A critério do órgão partidário nacional, as inserções em redes nacionais referidas no inciso II do caput deste artigo poderão veicular conteúdo regionalizado, comunicando-se previamente o Tribunal Superior Eleitoral.

A propaganda partidária gratuita, disposta nos art. 45 e seguintes da Lei 9.096/95, tem como finalidades exclusivas: **(i)** difundir os programas partidários; **(ii)** transmitir mensagens aos filiados sobre a execução do programa partidário, dos eventos com este relacionados e das atividades congressuais do partido; **(iii)** divulgar a posição do partido em relação a temas político-comunitários; e **(iv)** promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo

---

<sup>27</sup> O PT possui Fundo Eleitoral Interno (FEI), a fim de financiar a eleição interna do partido (Processo de Eleição Direta - PED), sendo a distribuição dos recursos regulamentada pelo Diretório Nacional. Os demais partidos investigados não possuem norma parecida.

órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento) do programa e das inserções (art. 45 da Lei 9.096/95).

Por sua vez, da leitura do art. 45, §1º da Lei 9.096/95, encontram-se as vedações à propaganda partidária, que são: (i) a participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa; (ii) a divulgação de propaganda de candidatos a cargos eletivos e a defesa de interesses pessoais ou de outros partidos e a utilização de imagens ou cenas incorretas ou incompletas, efeitos ou quaisquer outros recursos que distorçam ou falseiem os fatos ou a sua comunicação.

Percebe-se que somente os partidos políticos registrados no TSE têm acesso gratuito à rádio e à televisão para fins de propaganda partidária gratuita, ou seja, os partidos políticos registrados no Registro Civil e ainda pendentes de registro no TSE não têm acesso a esses veículos.

Quanto à proibição de participação de pessoa filiada a partido que não o responsável pelo programa, deve-se observar a jurisprudência abaixo:

DIREITO ELEITORAL. PROPAGANDA PARTIDÁRIA. PROMOÇÃO PESSOAL. FILIADO A PARTIDO DIVERSO. PRÉ-CANDIDATO EM COLIGAÇÃO. CARÁTER ELEITORAL. IMPOSSIBILIDADE. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

1. A utilização do espaço de propaganda partidária em benefício de pessoa filiada a partido diverso do responsável pelo programa, a ele coligado para a disputa de cargo eletivo, encontra vedação expressa no art. 45, § 1º, II, da Lei nº 9.096/95.

2. A violação daí decorrente, com nítido propósito eleitoral, atrai a sanção prevista no § 2º do mesmo dispositivo legal.

(REPRESENTAÇÃO nº 386, Acórdão nº 386 de 05/12/2002, Relator(a) Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 20/12/2002, Página 28 REPDJ - Republicado no Diário de Justiça, Data 07/02/2003, p. 138).

Interessante notar que o TSE entende que pode haver desvirtuamento da propaganda gratuita partidária quando é utilizado espaço da propaganda “[...] para simples promoção pessoal do parlamentar ou governante, com nítido propósito de preterir, no semestre que antecede às eleições, candidatura iminente, dissociada das finalidades da propaganda partidária”. Observa-se jurisprudência abaixo, da qual se extraiu o trecho acima colacionado, *in verbis*:

DIREITO ELEITORAL. PROGRAMA PARTIDÁRIO. PROMOÇÃO PESSOAL E PROPAGANDA DE CANDIDATO A CARGO ELETIVO. PARTICIPAÇÃO DE PESSOA FILIADA A PARTIDO DIVERSO DO RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA. PARCIAL PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.



1. Admissível, na propaganda partidária, destaque para a figura de filiado a partido político, detentor ou não de mandato eletivo, desde que essa exposição se vincule à demonstração concreta da aplicação do ideário programático e da proposta política da agremiação.

2. A utilização do espaço da propaganda partidária para simples promoção pessoal de parlamentar ou governante, com nítido propósito de prencuniar, no semestre que antecede as eleições, candidatura iminente, dissociada das finalidades da propaganda partidária, atrai a sanção prevista no § 2º do art. 45 da Lei nº 9.096/95, sendo irrelevante o fato de ainda não haver escolha de nomes em convenção ou efetivo registro.

3. Incide na mesma penalidade o partido responsável pelo programa que autoriza a participação de pessoa a ele não filiada.

(REPRESENTAÇÃO nº 384, Acórdão nº 384 de 19/12/2002, Relator(a) Min. SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Volume 1, Data 07/03/2003, p. 111 )

Ademais, não é permitida propaganda partidária paga, sendo a propaganda gratuita aos partidos, tendo as emissoras de rádio e de televisão direito à compensação fiscal pela cedência do horário gratuito<sup>28</sup>, ou seja, há um pagamento integral pela propaganda partidária pelo Estado aos partidos políticos.

Já a propaganda eleitoral gratuita ocorre no restrito período eleitoral e tem finalidades diversas da propaganda partidária, regendo-se por regramento próprio. A finalidade precípua da propaganda eleitoral é divulgar as ideias e propostas dos candidatos a cargos públicos eletivos. Igualmente à propaganda partidária, ela deve ser gratuita aos partidos políticos, sendo vedado qualquer pagamento por espaço na rádio e na televisão.

Em relação às campanhas eleitorais, segundo Márcia Jardim:

As campanhas eleitorais, principalmente através da ação da mídia, são momentos de grande aumento da circulação de informações políticas que, tornadas públicas, podem ser levadas em consideração pelo eleitor no processo de decisão do seu voto (Holbrook, 1996). Com base numa ampla gama de estudos nacionais (Straubhaar, Olsén e Nunes, 1991; Porto, 1996; Avelar, 1992; Vidal, 1998) e internacionais (Wolton, 1996, Skidmore, 1993), podemos considerar a televisão como a principal fonte de informação política na contemporaneidade (JARDIM, 2003, p. 6).

A Lei 9.096/95, em seu art. 7º, § 2º, diz, *in verbis*:

Só o partido que tenha registrado seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral pode participar do processo eleitoral, receber recursos do Fundo Partidário e ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, nos termos fixados nesta Lei.

<sup>28</sup> O Decreto n. 7.791, de 17 de agosto de 2012, regulamenta a compensação fiscal na apuração do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ pela divulgação gratuita da propaganda partidária e eleitoral, de plebiscitos e referendos.

Para as eleições de 2002, o TSE publicou a Resolução 20.988/2002, que exigia dos partidos políticos, o seguinte:

Art.35. Compete aos partidos políticos e às coligações, por meio de comissão especialmente designada para esse fim, distribuir entre os candidatos registrados os horários que lhes forem destinados pela Justiça Eleitoral.

Por aquele texto, fica claro que o tempo destinado à coligação para propaganda eleitoral deve ser distribuído entre os seus candidatos de modo equivalente (COSTA, 2002).

A Resolução TSE 21.610/04 (art. 46), que trata de propaganda para as eleições de 2004, constava de norma idêntica. Todavia, a Resolução 22.158/06, que versa sobre propaganda eleitoral para as eleições de 2006, já se limitou a declarar a competência dos partidos políticos e das coligações para distribuir entre os candidatos registrados os horários que lhes forem destinados pela Justiça Eleitoral, não mencionando a exigência de constituição de comissão especial. As demais resoluções que tratam de propaganda dos anos subsequentes seguem no mesmo sentido.

Segundo Adriano Soares da Costa:

[...] é indubitoso que o tempo de propaganda, no horário eleitoral gratuito, pertence à coligação como um todo (e não aos partidos políticos que dela fazem parte), devendo ser dividido entre todos os seus candidatos, de modo equânime, em homenagem às normas da Lei n. 9.504/97 e ao princípio constitucional da isonomia. Se algum candidato não desejar se utilizar do seu tempo, deve ser ele redistribuindo igualmente, inclusive para evitar favorecer aqueles mais aquinhoados economicamente (COSTA, 2002, p.7).

Todavia, a autonomia partidária disposta em norma constitucional impõe ao Estado barreiras para dispor sobre a equidade de tratamento aos filiados a partidos políticos, notadamente sobre o direito de o filiado utilizar, de modo equânime, o espaço gratuito de rádio e de televisão nas propagandas partidárias e eleitorais.

Não obstante o custeio integral pelo Estado da propaganda gratuita partidária e eleitoral, percebe-se que os partidos políticos possuem total autonomia para definir quais são os filiados que participarão da propaganda gratuita. Não há nenhuma ingerência do Estado quanto à propaganda política, somente havendo a obrigação de ser dedicado 10% (dez por cento) do tempo do programa e das inserções para fins de promoção e difusão da participação política feminina.

Como visto, como não há mecanismos eficazes de controle dos órgãos partidários superiores pelos inferiores, fica claro que a utilização da propaganda política

pelos partidos políticos pode aprofundar o déficit democrático interno e, ao mesmo tempo, ser reflexo dessa falta de democracia efetiva.

Como não há regulamentação própria nos estatutos dos partidos políticos investigados quanto à propaganda partidária e eleitoral e nem na legislação, seria necessário aprofundar a investigação neste ponto com métodos de pesquisa empírica. Neste trabalho, não foi adotado estes métodos, podendo somente oferecer os contornos gerais para futura pesquisa mais aprofundada.

## **CAPÍTULO 4**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O propósito deste trabalho, como exposto na introdução, foi de analisar as regras que, de alguma forma, influenciam na democracia interna no PMDB, PT, PSDB e DEM.

Adotou-se como marco teórico o conceito de democracia procedimental, construído por Robert Dahl (1997), no qual o conteúdo das decisões não é avaliado, mas tão somente a forma como elas foram construídas.

O partido político possui a natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado, iniciando sua constituição no registro de seu estatuto no registro civil competente. Todavia, a fim de participar de eleições, receber recursos do Fundo Partidário, ter acesso gratuito ao rádio e à televisão, além de ter assegurada a exclusividade da sua denominação, sigla e símbolo, o partido político deve comprovar seu caráter nacional, avaliado por critério estritamente matemático, e ter seu registro deferido no Tribunal Superior Eleitoral.

Os partidos políticos funcionam como o corpo intermediário entre a sociedade e o Estado, tendo como funções integrar e dirigir a vontade popular, despertando o interesse do povo pela cidadania e apresentando candidatos para ocupar cargos públicos.

Todas essas funções do partido político foram estabelecidas ao longo da sua evolução, desde sua origem na Europa e Estados Unidos do Século XIX, quando houve o desenvolvimento da classe burguesa, a maturação do sistema político e a consolidação da divisão do trabalho.

Atualmente há vários modelos de partidos políticos, fruto de transformações externas e internas.

Os partidos de quadros caracterizam-se por ter sua origem no interior do parlamento, baixa intensidade de organização interna, fraco vínculo estrutural entre os órgãos internos, ter sua estrutura nacional descentralizada, não ter critérios claros de adesão, apresentar dependência financeira de alguns grandes doadores privados e acúmulo do poder decisório pela elite parlamentar.

Já os partidos de massa, produto das transformações econômicas e sociais advindas do processo de industrialização e inclusão das massas populares no ambiente político, têm sua origem fora do parlamento, possuem organização interna de alta intensidade e forte articulação estrutural entre as instâncias partidárias, rigorosos

requisitos de filiação, financiamento compartilhado entre os membros do partido, forte doutrinário e subordinação dos parlamentares ao partido.

Com o crescimento econômico e a maturação do Estado de Bem-Estar, que mitigou a polarização social e política e a importância da ideologia e das distinções de classe nos partidos, apareceu o partido *catch all*, que possui ligações organizativas verticais fracas, apelo ao eleitorado de opinião, predominância dos representantes públicos, direções personalizadas, financiamento por meio de grupos de interesse e fundos públicos e ênfase nas lideranças e centralização dos carreiristas e dos representantes dos grupos de interesse no interior da organização, além de buscar a profissionalização de sua atuação. Esse modelo de partido é muito próximo ao partido profissional-eleitoral.

O partido cartel, por sua vez, é voltado às relações que mantém com o Estado, especialmente quanto aos recursos necessários à sobrevivência da organização. Ainda o Estado provê acesso aos meios de comunicação de massa (televisão e rádio) e manutenção de recursos humanos, além de legitimar os partidos quando seus membros ocupam cargos públicos.

O partido político deve se pautar pelo bloco de juridicidade, incluindo os princípios da soberania nacional, do regime democrático, do pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Não obstante, houve uma ampliação da autonomia partidária com a aprovação da Lei 9.096/95, deixando a cargo do partido político a definição de assuntos fulcrais no que diz respeito ao seu funcionamento e à sua organização. A autonomia partidária, embora mitigada pelo art. 17 da Constituição da República, concede ampla liberdade de atuação ao partido político, sendo que a sua organização e funcionamento, em regra, não podem sofrer qualquer tipo de interferência do Estado.

É nessa liberdade de atuação e de auto-organização que eclode o déficit democrático no interior dos partidos políticos por meio do processo de oligarquização. Esse processo é caracterizado por Robert Michels (1997) como a insuficiência de controle dos representantes pelos representados, da escassa responsividade e de *accountability*, tornando-os impermeáveis ao ambiente democrático.

As estruturas decisórias dos partidos políticos investigados estão organizadas de forma a estar mais ou menos centralizadas. O PT, quanto à eleição de seus dirigentes, adotou processo eleitoral em que os próprios filiados votam, enquanto que os demais partidos investigados elegem seus dirigentes de forma indireta, por meio de seus órgãos.

Quanto à filiação de novos membros, o PMDB, PSDB e o DEM mostram-se mais inclusivos, enquanto o PT exige mais requisitos, sendo, portanto, menos inclusivo. Quanto à continuidade dos dirigentes nos partidos investigados, percebe-se que, à exceção do PT, os demais autorizam por meio de seus estatutos reeleições sucessivas, sem limitação de vezes. O PT, embora tenha norma limitando o número de vezes que o membro pode se reeleger para o mesmo cargo na Comissão Executiva Nacional, é branda e não impede que haja processo de oligarquização por conta da manutenção de filiados em cargos estratégicos do partido.

Considerando os partidos políticos em quatro modelos distintos quanto à inclusão dos membros no processo decisório, pode-se dizer que o DEM é do tipo oligarquizado, que possui reduzida inclusão dos filiados nas instâncias decisórias da organização e institucionalização da competição. O PMDB é do tipo centralizado-inclusivo, pois demonstra abrangência do direito à participação dos filiados, todavia as prerrogativas são limitadas pela baixa institucionalização da competição. O PSDB seria do tipo centralizado-competitivo, posto que possui amplas oportunidades de competição pela direção partidária, não obstante há restrições na participação na competição pelos filiados. E o PT seria do tipo inclusivo-competitivo, que apresenta alta inclusão dos filiados no processo decisório interno e alta institucionalização da competição pelos postos de direção partidária.

Quanto à distribuição de recursos aos órgãos partidários e aos candidatos, seja de origem pública ou particular, inexistente norma estatutária que assegure igualdade de tratamento entre todos eles. A falta de equidade normativa e de controle efetivo dos filiados e dos próprios órgãos subalternos (*accountability*) pode apontar déficit de democracia interna nos partidos políticos investigados.

Ademais, como não há mecanismos normativos eficazes de controle dos órgãos partidários superiores pelos inferiores, fica claro que a utilização da propaganda política pelos partidos políticos pode aprofundar o déficit democrático interno e, ao mesmo tempo, ser reflexo dessa falta de democracia interna. Dessa forma, denota-se que o partido político goza de autonomia absoluta para definir quais serão os beneficiários das propagandas custeadas pelo Poder Público, devendo haver pesquisa empírica, a fim de aprofundar a investigação nesse ponto e identificar se, na prática, há ou não há tratamento equânime aos membros partidários. A distribuição desigual entre os membros do partido, da propaganda partidária e eleitoral, recrudesce a organização

oligarca, pois privilegia uma minoria detentora de poder que, com a exposição pública, fortalece-se politicamente tanto fora quanto dentro da agremiação partidária.

Heuristicamente, pode-se dizer que os partidos políticos investigados apresentam um déficit de democracia interna em graus variados, dependendo ainda de pesquisa empírica para definir com precisão o grau de democracia intestina de cada um nos critérios analisados neste estudo, dado que seus estatutos revelam tão-somente parte do problema.

A autenticidade da representação partidária depende, em certa medida, da democracia interna dos partidos políticos. Todavia, o método democrático, caracterizado pela franca competição político-eleitoral, exige dos partidos a assunção da vontade dos eleitores. Com isso, mesmo no ambiente interno, o partido tende a buscar mais a vontade dos eleitores do que a dos próprios membros, agindo em maior medida visando aos anseios dos eleitores em geral do que de seus membros, a fim de alcançar o sucesso eleitoral.

Ainda pode-se notar que o uso da tecnologia moderna deslocou a importância que tinham os membros dos partidos em busca de apoio político para os meios de comunicação de massa, agravando o desprestígio da maioria dos membros no seio do partido político.

Todavia, hoje há mecanismos tecnológicos que poderiam, com facilidade, auxiliar na implantação da democracia interna nos partidos políticos. A nova *Ágora* é a internet e os partidos políticos podem, a fim de democratizar seus processos, utilizá-la de forma a dissolver o processo oligárquico, não deixando descambar para uma democracia plebiscitária. Milhões estão reunidos em um só lugar e todos podem ser ouvidos. Mesmo nesse novo cenário, a representação ainda será necessária, todavia a construção das soluções podem ser melhor coordenadas, compartilhadas e construídas. A apatia da maioria ainda será o grande obstáculo e só o florescimento da cidadania e participação efetiva dos filiados fortalecerá a democracia no interior dos partidos políticos.

Não obstante, os partidos políticos não buscarão a legítima democracia interna, enquanto ela não se revelar útil para manter grupos oligárquicos no poder.

## REFERÊNCIAS

- AIETA, Vânia Siciliano. *Partidos políticos: estudos em homenagem ao Professor Siqueira Castro*. Tomo IV. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2006.
- AMARAL, Oswaldo E. do. O que sabemos sobre a organização dos partidos políticos: uma avaliação de 100 anos de literatura. *Revista Debates*, Porto Alegre, v.7, n.2, p.11-32, mai./ago. 2013.
- ARISTOTELES. Política. Disponível em: <<https://yadi.sk/i/x-j1j4hjk9vkT>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 13 ed., Brasília: UnB, 2010.
- BOLOGNESI, Bruno. A seleção de candidaturas no DEM, PMDB, PSDB e PT nas eleições legislativas federais brasileiras de 2010: percepções dos candidatos sobre a formação das listas. *Revista Sociologia e Política*. Curitiba, v. 21, n. 46, jun. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S010444782013000200004>>. Acesso em: 1º out. 2015.
- CÂNDIDO, Joel José. 14. ed., São Paulo: Edipro, 2010.
- CARVALHO, Katia de. Cláusula de Barreira e Funcionamento Parlamentar. Câmara dos Deputados. *Estudo*. 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/300188.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2016.
- CERVI, Emerson Urizzi; COSTA, Luiz Domingos; CODATO, Adriano; PERISSINOTTO, Renato. Dinheiro, Profissão e Partido: a vitória na eleição para deputado federal no Brasil em 2010. *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 30, n. 1, jan./abr. 2015.
- COSTA, Adriano Soares. Parecer. 2002. Disponível em: <[http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Soares\\_Adriano\\_Parecer\\_Distribuicao\\_tempo.pdf](http://www.tre-rs.gov.br/arquivos/Soares_Adriano_Parecer_Distribuicao_tempo.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2016.
- CUNHA, Sérgio Sérvulo da. A Lei dos Partidos Políticos. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes; VELLOSO, Carlos Mário de. *Direito Eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 139-156.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: Participação e Oposição*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.
- DUVERGER, Maurice. *Os regimes políticos*. 2. ed., São Paulo: Difel, 1966.
- DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Brasília: UnB, 1980.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Tratado de Derecho Electoral*. México: Editorial Porrúa, 2010.



EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. *O direito de oposição política no estado democrático de direito*. 2006. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/politica\\_lilian\\_emerique.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/recife/politica_lilian_emerique.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2016.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 8. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. 21 ed., Rio de Janeiro: LTC, s/d.

JARDIM, Márcia. *A propaganda eleitoral gratuita na televisão em eleições locais*. Paper – Grupo de Trabalho 6. Eleições, Valores e Comportamento Político. XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. 2003. Disponível em <[file:///C:/Users/racne/Downloads/sbs2003\\_gt06\\_marcia\\_jardim.pdf](file:///C:/Users/racne/Downloads/sbs2003_gt06_marcia_jardim.pdf)>. Acesso em 06 out. 2016.

JARDIM, Torquato. *Direito Eleitoral Positivo*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. El partido cartel. La Transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos. Título original: Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1995. p. 5-27.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. 6.ed., São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. Dados. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, p. 39-79, 2002.

LIMA, Eduardo Martins de. *Sistemas multipartidários e eleitorais brasileiros em perspectiva comparada (1945-1964 e 1985-1998)*. São Paulo: Annablume; Belo Horizonte: FUMEC, 2004.

LIMA, Venício Artur de. *Mídia: Crise política e poder no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

MELO FRANCO, Afonso Arinos. *História e teoria dos partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.

MEZZARROBA, Orides. *A democracia, os partidos políticos e o Estado*. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4818590.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2016.

MEZZARROBA, Orides. *Partidos Políticos. Princípios e Garantias Constitucionais. Lei 9.096/95. Anotações Jurisprudenciais*. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

MEZZARROBA, Orides. O Regime Jurídico dos Partidos Políticos no Brasil. In: SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo (Coord.). *Partidos Políticos e seu Regime Jurídico*. Curitiba: Juruá Editora, 2013. p. 167-189.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: UNB, 1982.

OSTROGORSKI, Moisei. *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Mínima Trotta, 2008.

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

RIBEIRO, Pedro Floriano. Realismo e Utopia em Robert Michels. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 31-46, nov. 2012.

RIBEIRO, Pedro Floriano. A LEI DA OLIGARQUIA DE MICHELS Modos de usar. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v29n85/12.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2016.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. *Revista Brasileira de Ciência Política*. Brasília, n. 10. jan./abr. 2013. p. 225-265.

RIBEIRO, Pedro Floriano. *Robert Michels e a oligarquia do Partido dos Trabalhadores*. 2009. Disponível em <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/186/152>>. Acesso em: 01 set. 2016.

ROMA, Celso. A Institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 17, n. 49, jun. 2002. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092002000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000200006)>. Acesso em: 27 mai. 2016.

SALGADO, Eneida Desirre. Princípios Constitucionais Estruturantes do Direito Eleitoral. Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito, Curso de Doutorado em Direito do Estado, Universidade Federal do Paraná. Curitiba: 2010.

SALGADO, Eneida Desirre. Os partidos políticos e o estado Democrático: A tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. In: SALGADO, Eneida Desirre; DANTAS, Ivo (Coord.). *Partidos Políticos e seu Regime Jurídico*. Curitiba: Juruá Editora, 2013. p. 135-165.

SALGADO, Eneida Desirre. HUALDE, Alejandro Pérez. A democracia interna dos partidos políticos como premissa da autenticidade democrática. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Paraná*. Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Editora Fórum. p. 63-81, 2015.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática S.A, 1994.

SANTANO, Ana Cláudia. O Financiamento da Política no Brasil – Ensaio Preliminar e Novos Desafios. In: SALGADO, Eneida Desirre; DANTAS, Ivo (Coord.). *Partidos Políticos e seu Regime Jurídico*. Curitiba: Juruá Editora, 2013. p. 105-133.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid: Aguillar, 1968.