

IX ENCONTRO DA ABCP

Área Temática- Eleições e Representação Política

PSDB E PT: ANTES E DEPOIS DE SER GOVERNO

Pedro Gustavo de Sousa Silva
(UFPE)

Brasília, DF

04 a 07 de agosto de 2014

PSDB E PT: ANTES E DEPOIS DE SER GOVERNO¹

Pedro Gustavo de Sousa Silva² (UFPE)

Resumo: O propósito deste artigo é discutir um quadro teórico adequado e delinear indicadores apropriados para responder a seguinte indagação: quais os efeitos do exercício do governo federal sobre PSDB e PT durante, respectivamente, as gestões FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)? Com esta pergunta, pretendo abordar os eventuais impactos que a função de ser governo acarretou para esses dois partidos durante as primeiras experiências de ambas as siglas a frente do Poder Executivo nacional. O enfoque organizacional é o que mais interessa para os objetivos desta investigação. Buscarei investigar as possíveis consequências para a organização partidária decorrentes da ascensão ao comando do governo federal.

Palavras-chave: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB); Partido dos Trabalhadores (PT); Governo; Organização Partidária.

¹ O presente artigo é uma versão preliminar do referencial teórico que irá compor o Projeto de Qualificação da Tese. Críticas e sugestões serão bem-vindas.

² Doutorando em Ciência Política. Contato: pedro_gustaoss@yahoo.com.br

INTRODUÇÃO

A indagação a seguir guiará a discussão deste artigo: quais os efeitos do exercício do governo federal sobre PSDB e PT durante, respectivamente, as gestões FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010)? Com esta questão, pretendo abordar os eventuais impactos que a inserção na função governativa da esfera federal acarretou para esses dois partidos durante as primeiras experiências de ambas as siglas a frente do Poder Executivo nacional.

O presente trabalho não tem a pretensão de apresentar respostas para tal indagação. Antes de tudo, o intuito das páginas a seguir é proporcionar uma discussão do quadro teórico e dos indicadores mais apropriados para serem empregados na realização da investigação.

O período denominado de Nova República só contou até agora com seis eleições diretas (1989, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010) para o cargo de Presidente da República. Em cinco destas eleições o partido vencedor foi o PSDB ou PT. Apenas em 1989 não ocorreu a vitória de uma dessas duas siglas. Isto por si só já demonstra a força política dessas organizações e o papel de destaque delas no cenário político nacional.

Não foi a toa que alguns pesquisadores dedicaram mais atenção para o papel dessas siglas nos pleitos presidenciais. Nicolau (2005), por exemplo, afirma que tucanos e petistas desenvolveram uma “vocação presidencial” ao disputarem com candidaturas próprias todas as eleições presidenciais desde a redemocratização. A participação nos pleitos forç o esses dois partidos a formularem propostas para o país, a criarem redes mais orgânicas com o mundo intelectual e a engendrarem processos decisórios mais centralizados no plano nacional. As duas siglas conseguiram tirar proveito da participação na corrida presidencial, conforme indica Nicolau:

É importante lembrar ainda que em cada eleição presidencial os partidos que concorrem mobilizam seus técnicos para a elaboração de um programa de governo, tarefa que acaba contribuindo para que o partido seja obrigado a apresentar uma convergência mínima em termos programáticos. Certamente o PT e o PSDB acabaram beneficiando-se da dinâmica da competição presidencial para tornarem-se os mais programáticos entre os maiores partidos brasileiros (NICOLAU, 2003: 15).

Esses dois grandes partidos com características programáticas chegaram à Presidência da República em situações bem distintas. A começ ar pelo “modelo originário”, ambas as organizações partidárias emergiram em condições completamente diferentes. O PSDB teve uma “origem exclusivamente parlamentar” (ROMA, 2002: 72), ao passo que o PT nasceu como “partido de origem externa, extraparlamentar, de caráter societário” (MENEGUELLO, 1989: 36). Na perspectiva desta investigação, o “lugar” de origem da

organização é de suma importância para entendê-la sob diversos aspectos. Neste ponto, recorro a Panebianco (2005) a fim de sustentar teoricamente a importância de examinar a formação partidária:

Um partido, como qualquer organização, é uma estrutura em movimento que sofre evoluções, que se modifica no tempo e que reage às mudanças externas, à modificação dos “ambientes” nos quais está inserido e atua. É possível afirmar que os fatores de maior incidência na ordem organizativa dos partidos, que explicam sua fisionomia e seu funcionamento, são a sua história organizativa (o seu passado) e as relações que ele estabelece com os seus inconstantes ambientes externos. (...) Os caracteres organizativos de um partido dependem, dentre outros fatores, da sua história, de como a organização nasceu e se consolidou. As modalidades de formação de um partido, os traços que sustentam sua gênese, podem de fato exercer uma influência sobre as suas características, mesmo depois de décadas. Toda organização traz consigo a marca das suas modalidades de formação e das principais decisões político-administrativas de seus fundadores, as decisões que “modelaram a organização” (PANEBIANCO, 2005: 91-3).

Essa longa citação expõe de forma clara o estreito vínculo entre a gênese do partido e a trajetória decorrente desse primeiro momento. Os traços e caracteres referentes ao período de formação despontam com maior ou menor incidência nas movimentações da organização partidária nos inúmeros ambientes externos, mesmo que essas movimentações ocorram décadas depois da fundação.

Além do “modelo originário”, outro ponto que distancia as trajetórias de PSDB e PT consiste nos cenários em que ambos ocuparam o Poder Executivo nacional pela primeira vez. O PSDB foi criado em 1988 por um grupo de parlamentares oriundos do PMDB. No ano seguinte, participou da eleição presidencial com candidatura própria, ficando em quarto lugar no 1º turno. Com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor em 1992, Itamar Franco assumiu a presidência e o PSDB ocupou seis ministérios no período 1993-94. Com o apoio do governo Itamar Franco, o candidato do PSDB (Fernando Henrique Cardoso) foi eleito para Presidência da República nas eleições de 1994. Em 1995, tem início a gestão peessedebista que perdurou até 2002 e depois disso o Partido não conseguiu retomar o cargo presidencial.

O PT teve origem bem antes do adversário e passou mais de duas décadas para vencer o pleito presidencial. Este partido surgiu em 1980 e somente depois de 23 anos (1980-2002) ascendeu à Presidência da República. Durante todo esse período não assumiu ministério em nenhum dos governos em vigor. O Partido passou por três derrotas eleitorais consecutivas (1989, 1994 e 1998). Em todas elas o candidato da sigla era Lula. Apenas no pleito de 2002, Lula obtém a votação necessária para tornar-se Presidente. Em 2006, houve reeleição do Presidente Lula e em 2010 o PT consegue eleger seu candidato pela terceira vez consecutiva.

Dois aspectos merecem destaque neste momento. Primeiro, o tempo em que ambos os partidos passaram na oposição. Antes de assumir os ministérios no governo Itamar Franco, o PSDB passou apenas cinco anos no papel de oposição (de 1988 a 1992). Até assumir a dianteira do Poder Executivo nacional, foram somente sete anos (de 1988 a 1994). No caso do PT, foram longos 23 anos (de 1980 a 2002) fora da esfera governamental federal.

Em segundo lugar, a experiência governamental prévia no âmbito nacional antes de assumir o cargo presidencial. Os peessedebistas ocuparam seis ministérios no governo Itamar Franco durante o período 1993-94. Após o êxito eleitoral de 1994, assumiram a Presidência da República e sete ministérios (ROMA, 2002: 86). Os petistas, por sua vez, não tiveram qualquer inserção anterior na gestão federal antes de 2003. A partir da vitória de Lula, o Partido ocupou a Presidência e vinte cargos ministeriais (AMARAL, 2010: 180).

Meu propósito com esta investigação é trazer para o centro do debate a relação dos partidos políticos com o Estado. A centralidade das relações partido-governo foi notada por Mair (1994), quando afirma que o *party in public office* está sendo fortalecido, enquanto o *party on the ground* e o *party in central office* estão em declínio. Em parte como consequência disso, os partidos fortaleceram a ação governativa e declinaram na ação representativa (MAIR, 2003). O *party in public office* está cada vez mais forte e eficaz.

A realização da presente pesquisa poderá contribuir com pelo menos dois aspectos: (1) estabelecer um estudo de dois grandes partidos na condição de partidos governantes; (2) destacar o impacto da inserção no governo federal sobre as siglas.

Com base nesse quadro, o texto apresenta duas seções. Na primeira, dispõe acerca das características do modelo de partido cartel. Esta seção inicial destaca a relação dos partidos com as esferas da sociedade e do Estado. Na seção posterior, aborda os estudos organizacionais sobre o PT e PSDB, enfatizando os indicadores empíricos utilizados para medir os vínculos com a sociedade e o Estado.

PRÓXIMO DO ESTADO E DISTANTE DA SOCIEDADE

Um das contribuições centrais do modelo de partido cartel (KATZ; MAIR, 1995) consiste na concepção de observar a organização partidária a partir de múltiplas “faces” internas. Assim, o partido político deixa de ser visto como ator unitário/integrado e passa a ser entendido como uma organização composta por “faces” autônomas entre si. A autonomia entre as “faces” significa que o fortalecimento de uma “face” não implica no fortalecimento ou enfraquecimento das outras.

O modelo de partido cartel apresenta três “faces”: base partidária, face pública e direção nacional. A hipótese do modelo aponta para um desequilíbrio de forças entre as três “faces”: a base partidária passa por um processo de enfraquecimento, enquanto a face

pública e a direção nacional se fortalecem. Esse quadro da correlação de forças entre as “faces” internas da organização sinaliza a movimentação do partido em relação a duas esferas: sociedade e Estado. O enfraquecimento da base partidária indica um afastamento do partido em relação à sociedade. O fortalecimento da face pública e da direção nacional assinala uma aproximação do partido em direção ao Estado.

Tais afirmações foram pautadas a partir de alguns indicadores. O afastamento dos partidos diante da sociedade foi atestado pelo declínio dos seguintes indicadores: percentual de filiados por número de eleitores; número absoluto de filiados; ativismo partidário; participação eleitoral. A aproximação dos partidos em direção ao Estado tornou-se evidente através do crescimento observado em três indicadores: financiamento dos partidos pelo Estado; regulação dos partidos pelo Estado; prioridade estabelecida pelos partidos para obtenção de cargos públicos (MAIR, 2003).

A intensidade e direção da relação entre partido, sociedade e Estado varia em cada estágio de desenvolvimento dos partidos políticos. De acordo com Katz e Mair (1995), os partidos passaram por quatro estágios: partido de quadros, partido de massa, partido *catch-all* e partido cartel. Os três modelos anteriores ao partido cartel tinham mais contato e inserção na sociedade. Uma série de mudanças sociais, culturais e políticas propiciaram o afastamento dos partidos em relação à sociedade e facilitaram a “*anchoring of parties within the state*” (KATZ; MAIR, 1997).

Apesar dessa movimentação em direção ao Estado, ainda permanece uma tendência de avaliar os partidos em termos da relação com a sociedade civil (MAIR, 1994). Como consequência disto, a face pública e a direção nacional são preteridas nas tentativas de esforços analíticos mais robustos. Conforme nota-se no trecho abaixo, é sobre a base partidária que recai a investigação:

(...) party organizational strength is measured primarily with reference to the size of the membership and the capacity of the party to close off (often predefined) sectors of the electorate; and party structures are understood and assessed primarily in terms of modes of internal representation and accountability (MAIR, 1994: 02).

Sob esta perspectiva de avaliar os vínculos entre partidos e sociedade, o debate caminhou para a ideia de que os partidos estavam em declínio. Pautado no modelo do partido de massa, diversos indicadores foram usados para atestar esse processo. Segundo Biezen e Kopecký (2014), o afastamento dos partidos com relação à sociedade foi relativamente bem documentado empiricamente através do declínio de alguns indicadores e crescimento de outros. Numa direção, houve o declínio da identificação partidária e das taxas de filiação, erosão das clivagens tradicionais, deterioração da relação entre partidos e

organizações colaterais. Em outra direção, houve o crescimento do desalinhamento partidário e dos níveis de volatilidade eleitoral (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014).

Com a emergência do modelo de partido cartel, o debate sobre o “declínio dos partidos” foi reajustado. Nesse modelo, o enfraquecimento dos laços do partido com a sociedade foi compensado pela aproximação com o Estado. A intensa aproximação entre partidos políticos e Estado chegou ao ponto das subvenções estatais tornaram-se a principal fonte de recursos financeiros e materiais para sobrevivência e expansão das organizações partidárias (KATZ; MAIR, 1997). Com isto, a relação entre partidos e Estado “*has become more important in contemporary analyses of democracy and party government*” (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014: 170).

Nesta ótica de analisar os laços entre partidos e Estado, Van Biezen e Kopecký (2014) examinam a natureza e força desta relação a partir de três dimensões: (1) dependência dos partidos em relação ao Estado; (2) regulação dos partidos pelo Estado; (3) captura do Estado pelos partidos. Apenas em uma das dimensões não houve uma plena confirmação do modelo teórico.

A dimensão de número (1) – dependência dos partidos em relação ao Estado – foi verificada pelos autores através da disponibilidade de subsídios estatais para os partidos e a importância relativa destes subsídios em relação à renda total do partido. O resultado alcançado constatou uma crescente dependência dos partidos em relação ao Estado nas velhas e novas democracias (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014).

A dimensão de número (2) – regulação dos partidos pelo Estado – é atestada por meio da legislação partidária e constituição nacional. Observou-se que os partidos ganham espaço de maneira crescente na constituição das velhas e novas democracias. Com relação à legislação partidária, as democracias velhas regulam os partidos em menor escala e intensidade em comparação com as democracias mais recentes (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014).

A dimensão de número (3) – captura do Estado pelos partidos – examina a patronagem partidária para medir a extensão na qual os partidos penetram e controlam o Estado. Pela ótica do modelo cartel, a maior inserção dos partidos no Estado facilita a ampliação da patronagem partidária. Numa direção contrária, os autores não constataram um aumento dos níveis de patronagem partidária (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014).

Em virtude da centralidade do papel do Estado na organização e atuação dos partidos políticos, esta investigação direciona esforços para empreender uma análise da relação entre esses dois agentes. Cabe indagar até que ponto os partidos políticos no Brasil percorrem o caminho de aproximar-se do Estado. A seguir, abordarei pontos-chave do modelo de partido cartel a fim de propiciar um quadro teórico adequado para observar as relações entre partidos políticos e Estado.

Primeiro, convém apontar as três faces formadoras do partido. A face pública (*party in public office*) é o setor do partido situado nos Poderes Executivo e Legislativo, ou seja, os detentores de cargos e mandatos no aparato estatal. A base partidária (*party on the ground*) compreende os militantes, os filiados e, potencialmente, os simpatizantes. A direção nacional (*party in central office*) consiste nos integrantes das instâncias de comando do partido – tanto os dirigentes internos eleitos quanto os funcionários não-eleitos da burocracia (MAIR, 1994) (RIBEIRO, 2008).

A sobreposição de uma face varia em cada modelo de partido. Diversas combinações entre as faces são possíveis em função de fatores como:

(...) the different phases of the electoral cycle (campaign, election, legislative term, end of legislature); the political-institutional positions of parties (government, opposition); and the party organizational level (national, regional, local and, we could add, European) (BARDI; BARTOLINI; TRECHSEL, 2014: 154).

No caso do partido cartel, a combinação resultante levou ao fortalecimento da face pública diante das demais. O domínio desta face torna-se evidente pelo controle exercido na distribuição dos principais recursos de patronagem partidária (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014) e pela mudança no “*locus of decision-making*” (KATZ; MAIR, 2009). Dado que a ocupação de cargos públicos passou a ser o “centro de gravidade do partido” (MAIR, 2003), a vinculação da face pública a esses incentivos seletivos forneceu-lhe condições de sobrepor-se às demais faces.

Nesse quadro da correlação de forças internas, o principal perdedor foi a base partidária. Desde a década de 1950 está em vigor uma queda do número de filiados partidários nos países da Europa Ocidental (IGNAZI, 2014). O declínio do número de filiados em termos percentuais e absolutos, associado com outras evidências, demonstra a redução da força da base partidária (MAIR, 2003).

A direção nacional, por sua vez, não ficou imune a esse processo de fortalecimento da face pública e declínio da base partidária. Duas características envolvendo a direção nacional foram notadas por Mair (1994). Num grande número de partidos, ocorre uma tendência das instâncias diretivas serem preenchidas por membros ou ex-membros da face pública em detrimento de filiados oriundos da base partidária. Outra situação verificada consiste na delegação das atividades desempenhadas pela direção nacional para serem executadas por profissionais e/ou consultores externos ao partido. Mair (1994) não se arrisca a lançar análises mais profundas sobre essas evidências. O autor apenas pontua que parece improvável o fortalecimento da posição tradicional desta face como “*representative or guardian*” da base partidária (MAIR, 1994).

Essas relações entre as faces internas estão intimamente associadas ao papel desempenhado pelo Estado diante dos partidos. Tão grande é a aproximação entre as duas instituições que os partidos tornaram-se “*part of state*” (MAIR, 1994). A importância do Estado para sobrevivência dos partidos é ilustrado através de cinco pontos: 1) acesso dos partidos aos meios de comunicação regulados pelo Estado; 2) recursos humanos (“*staff working for parties*”) pagos pelo Estado; 3) financiamento público para os partidos; 4) regulação estatal sobre organização e atividade partidárias; 5) uso dos recursos públicos pelos partidos para recompensar os apoiadores (MAIR, 1994).

Ignazi (2014) optou por dividir os recursos provenientes do Estado para os partidos políticos em dois tipos: benefícios diretos e benefícios indiretos. O autor exemplifica os benefícios desta forma:

Direct benefits come from public financing, electoral refunds, free access to the media, communications facilities, staffing subsidies, paid travel expenses, reimbursement, free or nominally paid lodging for national and local headquarters, etc. Indirect benefits come from patronage and clientelism (IGNAZI, 2014: 164).

Os recursos estatais apontados por ambos os autores ganharam uma proporção crescente na renda absoluta dos partidos, ao ponto de tornarem-se a principal fonte de financiamento para as organizações partidárias. Esse crescimento das subvenções estatais pode servir como um “*indication of a growing financial dependence of parties on the state*” (VAN BIEZEN; KOPECKÝ, 2014: 172).

Os partidos, apesar da relação de dependência diante do Estado, não devem ser vistos nesse processo como instituições passivas e submissas às regras de “*something that was entirely exogenous to them*” (KATZ; MAIR, 2009). Afinal de contas, os mecanismos de ligação com o aparato estatal foram elaborados pelos partidos políticos através do Poder Legislativo. Nesse quadro, os partidos inseridos no Parlamento atuam para garantir a própria sobrevivência por meio dos recursos estatais disponíveis. Contudo, isto não significa que os partidos políticos dispõem de total autonomia para elaborar as regras concernentes a si mesmos. Instituições do Poder Judiciário podem desempenhar o papel de limitar as ações provenientes do Parlamento (KATZ; MAIR, 2009).

A hipótese lançada por Ignazi (2014) para explicar a submersão dos partidos no Estado está relacionada com a mudança de valores da sociedade. Os partidos afastaram-se da sociedade porque os valores individualistas da pós-modernidade não são favoráveis à criação de laços entre partidos e cidadãos. Por uma questão de sobrevivência, os partidos optaram por colonizar o Estado diante da hostilidade da sociedade pós-moderna (IGNAZI, 2014).

Outro fator apontado para contribuir com o distanciamento entre partidos e sociedade consiste na proliferação de alternativas de representação. Outras instituições com funções de representação passaram a concorrer com os partidos políticos (KATZ; MAIR, 1996). Assim, os eleitores deixaram de depender eminentemente dos partidos como veículos de representação.

As funções desempenhadas pelos partidos passaram por mudanças nesse processo. Mair (2003) apresenta cinco funções dos partidos, classificando-as em representativas e procedimentais. As funções representativas são: 1) integrar e mobilizar os cidadãos no regime político; 2) articular e agregar os interesses sociais e políticos apresentados pela sociedade em geral. As funções procedimentais são: 3) recrutar líderes políticos e funcionários para os cargos públicos; 4) governar e conduzir os trabalhos na esfera legislativa. Uma das funções combina aspectos representativos e procedimentais: 5) formular políticas públicas.

Nesse quadro de distanciamento dos partidos em relação à sociedade e aproximação diante do Estado, as funções representativas declinaram e as funções procedimentais adquiriram maior relevância (MAIR, 2003). Segundo Ignazi (2014), a sobreposição das funções procedimentais contribui para aprofundar o processo de distanciamento dos partidos perante a sociedade. Isto acontece porque tais funções direcionam os partidos para esfera estatal.

A identidade dos partidos também passou por mudanças, ocorrendo uma “erosão gradual de identidades partidárias distintas” (MAIR, 2003). Quatro fatores responsáveis por desencadear essa erosão são apontados por Mair (2003): 1) diluição das distinções entre grupos de eleitores e das fidelidades afetivas partidárias; 2) adoção de técnicas similares de organização interna e de campanha eleitoral; 3) crescimento das limitações à capacidade de manobra política das gestões governamentais; 4) formação de coalizões governamentais com partidos de diversas matizes ideológicas.

Com a diluição das distinções entre grupos de eleitores, os principais partidos passaram a disputar a mesma faixa do eleitorado. Como consequência, os partidos intensificaram os apelos aos círculos eleitorais tradicionais dos adversários. Outro desdobramento foi a adoção de técnicas similares de campanha e de organização interna, fazendo com que os modos de apelo eleitoral ficassem cada vez menos específicos (MAIR, 2003).

A limitação dos mecanismos de gestão do Estado forçou os partidos a compartilhar de maneira crescente os programas políticos de campanha e, após eleitos, implementar semelhantes plataformas de governo. A participação em gestões governamentais tornou-se a regra entre os principais partidos, mesmo que por um breve período de tempo. A implicação disso foi a formação de coalizões por partidos que

anteriormente ocupavam lugares distintos na disputa política-eleitoral, confundindo ainda mais os eleitores quanto às diferenças de identidade dos partidos (MAIR, 2003).

A redução da margem de manobra dos partidos na condução do Estado está vinculada ao cenário internacional de “*open economies*”. A crescente complexidade da economia global conduz a um quadro de “*severe problems for the monitoring and control of the policy-making process*” (MAIR, 1997: 131). As gestões governamentais, independente do viés ideológico do partido, estão sujeitas a pressões internacionais que incidem na escolha das decisões político-econômicas no âmbito nacional. Ações estatais de cunho mais partidário são muitas vezes inviabilizadas, levando os partidos governantes a adotarem medidas semelhantes ao perfil dos partidos adversários.

Um ponto importante para ser destacado consiste no rol de partidos que compõe o “cartel” partidário. Os partidos “governantes” constituem os perfis mais propensos para assumir as características do modelo. Katz e Mair (2009) definem esses partidos da seguinte forma:

(...) all parties that have a reasonable expectation that they might be included in a national governing coalition or in a significant share (defined jointly by number, size, and range of competences) of subnational governments within the reasonably foreseeable future (KATZ; MAIR, 2009: 757).

O “cartel” partidário implica um processo de cooperação e conveniência entre os partidos governantes. Isto não significa que haja uma ausência de competição político-eleitoral e de alternância no governo. Antes de tudo, a “cartelização” do sistema partidário envolve a restrição da competição através do controle e absorção dos recursos por parte dos partidos mais estabelecidos.

Alguns países apresentam condições mais favoráveis do que outros para a emergência do “cartel” partidário. Dentre as condições propícias, destacam-se o auxílio estatal para os partidos, oportunidades de patronagem e cultura política marcada pela tradição de cooperação e acomodação interpartidária (KATZ; MAIR, 1997). Países que apresentam de maneira mais acentuada tais características dispõem de mais condições para desenvolver um cartel no âmbito partidário.

COMO MEDIR OS EFEITOS DA APROXIMAÇÃO COM O ESTADO?

Os modelos teóricos de organização partidária são bastante úteis para “*simplify reality, abstracting and highlighting the most important processes, and thereby allowing the consequences of changes in the key parameters to be better understood or predicted*” (KATZ, 2014: 191). A fim de entender as engrenagens internas de funcionamento dos partidos políticos no Brasil, diversos pesquisadores recorreram aos distintos modelos

analíticos existentes para delinear indicadores empíricos consistentes. A seguir, discorro sobre as pesquisas com enfoque organizacional acerca dos partidos políticos alvos desta investigação (PT e PSDB) e destaco os diferentes indicadores empíricos utilizados.

Por uma série de motivos, o PT desponta como a organização partidária brasileira mais estudada por pesquisadores nacionais e estrangeiros. O rol de investigações sobre o PT é grande a ponto de alguns pesquisadores sistematizarem as contribuições em pelo menos quatro eixos. Leal (2005), por exemplo, apresenta quatro conjuntos temáticos orientadores dos estudos: (1) trabalhos produzidos acerca das origens do Partido, ressaltando os aspectos positivos da especificidade desta agremiação; (2) a “segunda onda temática” tratou de avaliar os primeiros governos petistas, com todos os desafios e dilemas que cresciam à medida que o Partido conquistava maior relevância eleitoral e institucional; (3) dilemas internos decorrentes da maior inserção institucional e a conseqüente crise de identidade; (4) textos que denunciam a “degeneração” do projeto petista à medida que a sigla assume crescentes parcelas de poder.

Ribeiro (2008) também destaca quatro enfoques nos estudos acerca dos petistas. Enfoque (1) - *Fundação e expansão inicial*: enfatizam a novidade representada pelo PT, privilegiando os anos iniciais de organização da legenda e a confluência de diversos atores políticos na sua construção. Enfoque (2) - *Governar e legislar*: privilegiava as relações entre o Partido e a institucionalidade. As lógicas de partido-movimento e partido-governo, assim como os conceitos weberianos de “ética da convicção” e “ética da responsabilidade” estavam implícitos nos trabalhos desse enfoque. Enfoque (3) - *Transformação*: os processos de transformação decorrentes da crescente inserção nas esferas estatais. A literatura deste enfoque apresentou um viés fortemente normativo, confundindo transformação com degeneração. Enfoque (4) - *Organizacional*: abordagem organizacional do Partido nas distintas esferas – nacional, regional e local.

Amaral (2010) também segue a linha de classificar os trabalhos pertinentes em quatro enfoques temáticos. (1^o) *Fundação e Consolidação do PT*: tratou da fundação e origem do PT. Os trabalhos apresentaram a característica de apontar o Partido como uma novidade na política brasileira. (2^o) *O PT no Executivo e no Legislativo*: analisar como o Partido se comportou diante da maior inserção nas esferas executiva e legislativa. Este enfoque despontou a partir do crescimento institucional do PT nas décadas de 1980 e 1990. (3^o) *As Transformações do PT*: explicar as transformações partidárias no âmbito ideológico-programático, organizacional e funcional. O foco temporal de análise recai especialmente sobre as transformações iniciadas na segunda metade da década de 1990. (4^o) *O PT durante o Governo Lula*: compreender os efeitos da primeira experiência a frente do Poder Executivo federal sobre o Partido.

O enfoque organizacional é o que mais interessa para os propósitos desta investigação. Neste enfoque, somente quatro pesquisas foram realizadas com olhar para esfera nacional do PT: Meneguello (1989), Keck (1991), Ribeiro (2008) e Amaral (2010). Nota-se uma distância de 18 anos entre a publicação dos trabalhos pioneiros – Meneguello (1989) e Keck (1991) – e as publicações posteriores – Ribeiro (2008) e Amaral (2010). Os trabalhos de Meneguello (1989) e Keck (1991) têm em comum uma perspectiva mais voltada para observar a relação entre partido e sociedade. As pesquisas de Ribeiro (2008) e Amaral (2010), por sua vez, inserem o Estado na discussão com as outras duas esferas. De acordo com a ordem de publicação, farei uma breve exposição dessas quatro pesquisas.

Em fins da década de 1980, Meneguello (1989) se apoia no modelo teórico de Duverger (1970) para verificar a dimensão da “novidade petista” diante de três aspectos: origem, organização e proposta. No âmbito específico da organização, a autora aborda indicadores como a composição das instâncias de direção da sigla pelos grupos internos e os números relativos a diretórios, núcleos de base, militantes e filiados. Os dados analisados foram favoráveis ao enquadramento do PT no modelo de partido de massas. A autora nos apresenta as seguintes considerações:

Nesse sentido, segundo a concepção de Duverger, *a novidade do PT é ter sido, sob o aspecto organizacional, o primeiro partido de massas criado no Brasil*: o PT é um partido de origem externa, extraparlamentar, de caráter societário; apresenta uma proposta definida de inserção da classe trabalhadora no sistema político; sua estrutura interna fundamenta-se em núcleos de base, órgãos básicos de trabalho e integração partidária; seu funcionamento interno define-se pela intensa articulação entre os órgãos estabelecidos de forma hierárquica. Quanto à participação, o PT define-se, em certo sentido, pela idéia “integralista” de partido: visa uma profunda integração com seus membros através de atividades políticas e tarefas de organização permanentes, fora dos períodos eleitorais (reuniões, debates, festas, contribuições financeiras periódicas eleitorais, edição de boletins e jornal etc.). Finalmente, quanto à ação política, o PT confere bem menos importância à atividade eleitoral e parlamentar do que os demais partidos, priorizando os laços com os movimentos sociais (grifos da autora) (MENEGUELLO, 1989: 36).

A “novidade” representada pelo surgimento do PT também foi notada por Keck (1991). Assim como Meneguello (1989), a brasilianista salientou as especificidades desta sigla diante dos demais partidos políticos brasileiros. A partir de um enfoque histórico-institucional, a autora investigou as origens e os anos de formação do PT até as eleições presidenciais de 1989.

Keck (1991) abordou os grupos sociais responsáveis pela formação da sigla e o número de comissões, diretórios e filiados. Informações referentes aos mecanismos internos de participação da base (convenções e núcleos), financiamento através dos filiados, papel da imprensa partidária, relação do PT com o movimento sindical, processo de escolha de

candidatos e procedimentos para preencher os cargos de direção também foram analisados. Como resultado, a autora destacou o fato do PT ser uma instituição diferenciada no país em função de três razões:

(...) primeira, porque ele se propôs a ser um partido que expressava os interesses dos trabalhadores e dos pobres na esfera política; segunda, porque procurou ser um partido internamente democrático; e, por fim, porque queria representar todos os seus membros e reponsabilizar-se perante eles pelos seus atos. Todos esses conceitos evoluíram muito desde sua fundação, mas permaneceram elementos centrais na identidade do partido e são justamente o que faz dele uma inovação (KECK, 1991: 271).

Dezoito anos depois de Keck apontar o PT como uma inovação, Ribeiro (2008) empreendeu um trabalho de grande fôlego que contemplou a organização nacional do Partido no período 1980-2005. Com base numa abordagem institucionalista e tendo como principal referencial teórico o modelo de Panebianco (2005), o objetivo central da pesquisa consistia em testar a adequação de dois aspectos do modelo de partido cartel para compreender as transformações da organização do PT. O objetivo secundário era construir um quadro geral da evolução organizativa do Partido nesse período, com foco nos processos de mudança institucional.

A partir do modelo de partido cartel, Ribeiro (2008) lançou as hipóteses 1 e 2 da investigação. A hipótese de número 3 decorreu da lei de ferro da oligarquia de Michels. A seguir, as hipóteses norteadoras da pesquisa: 1) Dependência do PT em relação ao Estado e distanciamento da sociedade civil; 2) Fortalecimento da direção nacional e da face pública. Enfraquecimento da base partidária; 3) Oligarquização da direção nacional.

De maneira sucinta, os principais dados coletados pelo autor foram: evolução da quantidade de filiados; quantidade e tipos de profissionais que atuam no PT e nos cargos externos influenciados pelo partido; evolução qualitativa e quantitativa das receitas e despesas do Diretório Nacional; distribuição interna dos recursos entre o DN e os Diretórios subnacionais; atribuições formais das instâncias partidárias; direitos e deveres dos filiados; organograma nacional; critérios de composição das instâncias nacionais de direção; composição das instâncias nacionais; presença de mandatários e ex-mandatários nas instâncias diretivas; participação feminina nas instâncias nacionais; instituições do sistema eleitoral intrapartidário.

As três hipóteses foram confirmadas na pesquisa. Nas conclusões de Ribeiro (2008), o PT do século XXI é passível de aproximação com três modelos teóricos. A confirmação das hipóteses 1 e 2 aproximam a sigla do modelo de partido cartel. Contudo, ressalta-se que “uma caracterização completa nessa direção envolveria necessariamente a apreciação das relações estratégicas entre o PT e os demais grandes partidos nacionais” a

fim de identificar padrões cooperativos entre os partidos estabelecidos (RIBEIRO, 2008: 271).

No âmbito funcional, o modelo do partido-anfíbio proposto por Poguntke foi capaz de contemplar a posição do PT: “embora ainda consiga nadar na sociedade civil, é um partido cada vez mais adaptado ao sólido terreno estatal” (RIBEIRO, 2008: 271). Por fim, as características listadas a seguir foram colocadas para sustentar o enquadramento do PT no modelo de Panebianco (2005) do partido profissional-eleitoral:

A proeminência dos representantes públicos sobre as instâncias e dirigentes partidários, o papel marginal dos filiados, a substituição do discurso ideologizado pelo apelo generalista, o financiamento assentado no Estado e nas doações de grandes empresas, a profissionalização das atividades (contratação de experts externos), a predominância interna dos incentivos seletivos e dos militantes arrivistas, são atributos adequados para descrever o PT hoje (RIBEIRO, 2008: 271).

Dois anos depois era a vez de Amaral (2010) publicar resultados distintos. A partir da abordagem institucionalista-histórica com alguns *insights* da Escolha Racional Institucionalista, o autor buscou analisar as transformações na organização interna do PT e seus impactos sobre a dinâmica partidária entre 1995 e 2009.

A pesquisa de Amaral (2010) contemplava cinco objetivos específicos: a) avaliar os vínculos do PT com a sociedade e verificar se houve um afastamento do partido com relação aos atores da sociedade civil; b) Identificar as transformações nas formas de militância no interior do partido; c) Identificar os efeitos das alterações no processo de seleção de lideranças sobre a disputa política interna; d) analisar as transformações nas clivagens que distinguem os grupos no interior do partido; e) analisar os elementos que determinam o recrutamento das altas lideranças petistas e as divergências ideológicas entre diferentes grupos intrapartidários.

Os objetivos listados estavam vinculados ao teste das seguintes hipóteses: 1) o PT continua a manter vínculos com a sociedade civil organizada e mecanismos que garantem a inserção das bases no processo decisório e a convivência de grupos com posições políticas distintas no interior do partido; 2) as clivagens que definiam os grupos no interior do partido se alteraram com a maior participação da agremiação na política institucional e foram moldadas tanto pelas restrições do sistema político brasileiro quanto pelo estabelecimento de um novo processo de seleção de lideranças a partir de 2001; 3) as transformações na organização interna do PT refletem a acomodação do partido a uma posição que concilia sua história/origem com a necessidade de vencer eleições e governar (AMARAL, 2010).

As hipóteses, por sua vez, foram testadas com base nesse conjunto de indicadores empíricos: número de filiados, de Diretórios Municipais e Comissões Provisórias Municipais ao longo do tempo; dados obtidos a partir dos *surveys* realizados com os delegados do PT em Encontros e Congressos Nacionais; resoluções, documentos partidários e dados sobre os Núcleos de Base; resoluções, regras partidárias e dados relativos à participação dos filiados no PED; regulamentação das tendências internas e do processo de seleção de lideranças petistas; resultados do PED; teses apresentadas pelas chapas no PED.

Os resultados encontrados confirmaram as três hipóteses. Nas considerações finais, Amaral (2010: 222) destaca as “dificuldades de enquadrar o PT totalmente nos modelos clássicos de partidos consagrados pela literatura” pelo fato da agremiação apresentar características de mais de um modelo de organização. O referido autor pontua que a análise das transformações organizativas do PT levanta duas importantes implicações teóricas: 1^o) necessidade de construir uma abordagem que mescle três dimensões de análise – pressões ambientais, condicionantes internos e percurso histórico da agremiação – para entender as transformações organizativas de um partido político; 2^o) atentar para o fato de que as transformações ideológicas e organizacionais dos partidos políticos possuem ritmos distintos (AMARAL, 2010).

O PSDB, apesar do papel de destaque no cenário político nacional, não despertou a atenção da academia na mesma proporção da sigla adversária. Ainda assim, não significa que haja uma ausência de pesquisas sobre tal partido. Não só vem crescendo o interesse dos pesquisadores pela trajetória dos peessedebistas, como também despontam alguns estudos comparativos envolvendo PSDB e PT.

No âmbito dos estudos organizacionais envolvendo os peessedebistas, cabe destacar as investigações desenvolvidas por Roma (1999; 2002; 2006). Os primeiros trabalhos (1999; 2002) dele abordam o PSDB a partir de três dimensões: organizacional, governamental e eleitoral. Posteriormente, Roma (2006) comparou a organização do PT e PSDB a partir da origem, estrutura interna e ideologia.

Na pesquisa de Dissertação (1999), o autor investigou o desempenho do PSDB no período de 1988 a 1998 com base em três dimensões: organizacional, governamental e eleitoral. O referencial teórico utilizado abarcou a literatura vinculada aos pressupostos da teoria da escolha racional. O método de investigação utilizado foi o hipotético-dedutivo.

Cada uma das dimensões pesquisadas envolveu fontes específicas de informações. Os dados relativos à dimensão organizacional contemplaram documentos partidários, composição parlamentar no momento da fundação, número de Comissões Provisórias, jornais partidários, regras de filiação, órgãos de direção, programas de governo,

pesquisas relacionadas à ideologia partidária, pesquisa proveniente do DataUnB/Instituto Teotônio Vilela com dados do perfil político dos filiados.

Roma (1999) chegou aos seguintes resultados acerca da caracterização do Partido:

(...) a estrutura interna de poder é nacionalmente descentralizada; a democracia interna é limitada à liderança e a escolha dos líderes partidários está associada à sua força no mercado eleitoral. O PSDB se apresenta como social-democrata, mas incorpora idéias vinculadas ao liberalismo. No Congresso Nacional, o PSDB mantém um alto grau de coesão nas votações e uma tendência crescente de se tornar um partido de governo (ROMA, 1999: 107).

Numa investigação posterior sobre o mesmo partido, Roma (2002) amplia o recorte temporal observado e apresenta conclusões acerca de outros aspectos organizacionais. O autor analisa a estrutura organizacional do PSDB no período 1988-1999 a fim de atender aos seguintes objetivos: a) oferecer uma explicação mais robusta para o surgimento e evolução do partido; b) abordar a relação entre o tipo de estrutura organizacional do PSDB e a ação estratégica eleitoral empreendida.

O autor utiliza os modelos de Duverger (1970), Michels (1982) e Panebianco (2005) para avaliar os partidos políticos como estruturas organizacionais. Os modelos de Strom (1990) e Muller & Strom (1999) foram empregados para examinar a estratégia de tomada de decisão das lideranças partidárias em ambientes altamente competitivos.

Roma (2002) recorreu ao seguinte conjunto de rol de dados para consecução da pesquisa: documentos partidários, programas de governo, periódicos do partido, pesquisa do DataUnB/Instituto Teotônio Vilela junto aos filiados eleitos pelo PSDB, dados do Tribunal Superior Eleitoral e da Comissão Executiva Nacional do partido, bancos de dados relativos à votação dos parlamentares, legislação partidária e pesquisas realizadas pelo Instituto Data-Folha.

Os resultados obtidos conduzem o autor a três formulações: 1) a fundação do PSDB se torna mais inteligível por motivações pragmático-eleitorais do que por motivações ideológicas; 2) a aliança com partidos de direita a partir de 1994 pode ser mais bem explicada por motivos ideológicos e programáticos; 3) o crescimento do PSDB está associado ao tipo de estrutura organizacional e à visão ideológica das lideranças.

As investigações de Roma não se limitaram apenas ao PSDB. O autor comparou a organização do PT e PSDB a partir da origem, estrutura interna e ideologia. Com base num estudo descritivo, Roma (2006) investigou como PT e PSDB se organizam para recrutar militantes e competir pela preferência do eleitorado.

Através de pesquisa da Fundação Perseu Abramo junto aos delegados do PT e pesquisa do Instituto Teotônio Vilela realizada junto aos filiados do PSDB, Roma (2006) obteve informações relativas a uma série de características e perfis dos militantes partidários. Os delegados do PT foram questionados acerca da participação nas instâncias decisórias, opinião sobre os efeitos de ser governo para o partido, tempo de filiação, tipo de profissionalização no partido, participação em movimentos sociais, opinião sobre a política de privatização das empresas estatais e sobre as alianças da sigla. Os filiados do PSDB deram informações sobre o tipo de função exercida, tempo de filiação, número de partidos aos quais havia se filiado antes de pertencer ao PSDB e convicções políticas.

Os dados foram coletados no intuito de captar os seguintes elementos organizacionais de ambos os partidos:

- (a) el origen que define las pretensiones de los afiliados; (b) la estructura interna que establece la relación entre los comités, reglas que disciplinan el reclutamiento de afiliados y su convivencia al interior de la organización; y, (c) la ideología que se deduce del posicionamiento del partido ante la agenda pública y orienta su táctica de competencia electoral (ROMA, 2006: 154).

Os resultados indicam substanciais diferenças entre as duas agremiações. O PT busca uma integração dos filiados no processo decisório interno, com controle dos filiados sob os líderes e mecanismos de elevada disciplina partidária. O PSDB dispõe de uma vinculação menos forte entre os filiados e a organização, os líderes possuem grande margem de autonomia nas ações e o partido possui mecanismos internos descentralizados (ROMA, 2006).

Como é possível perceber a partir dos estudos apresentados, a ênfase de análise dos arranjos organizacionais recai sob distintos aspectos de acordo com o modelo teórico previamente escolhido. Em algumas análises, foram privilegiadas as observações relacionadas à conexão entre partido e sociedade. Em pesquisas mais recentes, a esfera estatal adquire crescente importância como variável que incide sobre a atuação e organização dos partidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Oswaldo E. do. **As transformações na organização do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009**. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2010.

BARDI, Luciano; BARTOLINI, Stefano; TRECHSEL, Alexander. Party adaptation and change and the crisis of democracy. **Party Politics**, v. 20, p.151-159, 2014.

DUVERGER, Maurice. **Os partidos políticos**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

IGNAZI, Piero. Power and the (il)legitimacy of political parties: An unavoidable paradox of contemporary democracy? **Party Politics**, v. 20, p.160-169, 2014.

KATZ, Richard. No man can serve two masters: Party politicians, party members, citizens and principal-agent models of democracy. **Party Politics**, v. 20, p.183-193, 2014.

KATZ, Richard; MAIR, Peter. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**, v. 1, p. 5-28, 1995.

_____. Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder. **Party Politics**, vol. 2, n. 4, p. 525-534. 1996.

_____. Party Organization, Party Democracy, and the Emergence of the Cartel Party. IN: MAIR, Peter. **Party System Change: Approaches and Interpretations**. Oxford University Press Inc.: New York, 1997.

_____. The Cartel Party Thesis: A Restatement. **Perspectives on Politics**, v. 7, n. 4, 2009.

KECK, Margaret E. **PT-A lógica da diferença: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira**. São Paulo: Ática, 1991.

LEAL, P. R. Figueira. **O PT e o dilema da representação política: os deputados federais são representantes de quem?** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

MAIR, Peter. Party Organizations: From Civil Society to the State. IN: KATZ, Richard; MAIR, Peter (eds.). **How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies**. London: Sage, p. 1-22, 1994.

_____. Popular Legitimacy and Public Privileges: Party Organizations in Civil Society and the State. IN: MAIR, Peter. **Party System Change: Approaches and Interpretations**. Oxford University Press Inc.: New York, 1997.

_____. Os partidos políticos e a democracia. **Análise Social**, v. 167, p. 277-293, 2003.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido (1979-1982)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MULLER, Wolfgang; STROM, Kaare. **Policy, office or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions**. Nova York: Cambridge University Press, 1999.

NICOLAU, Jairo. Notas sobre as eleições de 2002 e o sistema partidário brasileiro. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, ano IV, n. 1, p.11-19, 2003.

_____. Eleições de 2004: polarização entre o PT e o PSDB? IN: CORTEZ, Hugo; HERMANNNS, Klaus (Orgs.). **Nordeste 2004: o voto das capitais - análises interpretativas dos resultados eleitorais nas capitais do Nordeste**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, p.13-23, 2005.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Partido dos Trabalhadores: Resoluções de Encontros e Congressos (1979-1998)**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.

RIBEIRO, Pedro. **Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005**. Tese de Doutorado, Universidade Federal de São Carlos, 2008.

ROMA, Celso. **A social democracia no Brasil: organização, participação no governo e desempenho eleitoral do PSDB, 1988-1998**. Dissertação de Mestrado, Universidade de São Paulo, 1999.

_____. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciência Política**, 49, p. 71-92, 2002.

_____. Organizaciones de partido en Brasil: el PT y el PSDB bajo perspectiva comparada. **América Latina Hoy**, 44, p. 153-184, 2006.

STROM, Kaare. A behavioral theory of competitive political parties. **American Journal of Political Science**, v. 34, p. 593-613, 1990.

VAN BIEZEN, Ingrid; KOPECKÝ, Petr. The cartel party and the state: Party-state linkages in European democracies. **Party Politics**, v. 20, p.170-182, 2014.