

# Organizações partidárias potencializando carreiras políticas

*José Elias Domingos Costa Marques<sup>1</sup>*

**RESUMO:** O presente artigo objetiva discutir criticamente o papel que as organizações partidárias exercem como agentes políticos que influenciam e legitimam o processo de construção de candidaturas aos cargos políticos eletivos. Partindo de uma leitura teórica neo-institucionalista e abordando alguns dos principais estudiosos sobre tema, foi possível diagnosticar o processo de in-

gresso na carreira política como fruto de uma mescla entre duas variáveis: características e ambições individuais, ou seja, atributos como carisma, personalidade e background social; e, principalmente, as decisões institucionais, estas condicionadas aos pré-requisitos legais e às disputas intrapartidárias pelo controle das zonas de incerteza e consequente recrutamento e seleção de candidatos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Carreira política. Seleção de candidatos. Neo-institucionalismo.

## I. INTRODUÇÃO

Desde o seu surgimento, na primeira metade do século XIX, os partidos políticos vêm exercendo papel fundamental nos atuais sistemas poliárquicos. O partido pode ser pensado como uma instituição moderna devido à sua presença universal em diferentes sistemas políticos, em que busca estabilidade e ordenamento político, engajamento dos indivíduos em novos padrões de valores e participação, ao mesmo tempo que articulam e agregam demandas sociais.

De fato, o partido exerce diferentes funções que podem ser distinguidas em sociais e institucionais (LOPES, 2002). Como função social, podemos pensar os partidos garantindo a estruturação e canalização da comunicação entre governantes e governados, assim como atuando na socialização política, visando principalmente ao reforço da cultura política oficial (dominante). O partido também pode fomentar e articular grupos de interesses, homogeneizando-os e/ou hierarquizando-os. Sua função institucional consiste primordialmente na estruturação/organização da escolha

<sup>1</sup>Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos, professor do Programa de Pós-Graduação do Centro Universitário Barão de Mauá – Ribeirão Preto e da FAEP Brasil – Araras. Email: jedomingos27@yahoo.com.br

eleitoral (o candidato é a opção política viável e racional), na oferta de programas de governo alternativos, na orientação/coordenação dos órgãos do Estado e das políticas públicas, e, por fim, na seleção e designação de candidatos.

Observando a ampla gama de funções que os partidos exercem e podem estar exercendo no contexto político inserido, não é difícil pensar que diferentes são os modos de estudá-los, como objeto científico de análise nas Ciências Sociais.

Existem modelos clássicos que vêm servindo de parâmetro para classificações e enquadramentos de um determinado caso, situação ou fenômeno político-partidário, partindo da referência que assim melhor convém, de acordo com o modelo escolhido. É possível traçar uma radiografia destes modelos clássicos dentro dos elementos que cada um destes autores trabalha. Podemos apontar os principais modelos como sendo os de Duverger (1980), com a ideia de partidos de quadros e partidos de massas; Kircheraimer (1966) e os partidos “cacht-all”; Michels (1982) e a oligarquia partidária; Epstein (1980) e os partidos eleitorais; e Katz (2001) e o “cartel-party”. Cada uma das definições destes autores vem servindo de parâmetro para pensar as organizações partidárias a partir dos desenvolvimentos inerentes a si.

O partido, antes de competir em alguma eleição ou participar de determinado governo, deve ser pensado como uma organização política. Esta modalidade define as regras de filiação, o programa e as diretrizes políticas que orientarão a ação partidária, assim como estabelece as linhas da estrutura interna de poder (STROM, 1990). Pensar o partido como organização implica compreendê-lo dentro dos seus arranjos procedimentais, pautados na atuação daqueles que controlam e definem as regras do jogo. Além dos estatutos, como referência para se observar o contexto da organização, não menos importante é observar a estrutura do partido e o cotidiano de seus membros. Os partidos modernos se caracterizam pela sua anatomia, hábitos e práticas não escritas. A realidade partidária mostra-se bastante complexa, se pensarmos na reunião destas variáveis como referências primordiais de análise.

Dentre as funções de um partido político apontadas anteriormente, este artigo preocupa-se com uma situação que talvez seja chave para a visualização dos fatos e situações que envolvem o jogo de poder dentro do partido: o processo de seleção de candidatos.

## **2. SELEÇÃO DE CANDIDATOS NA ARENA INTRAPARTIDÁRIA**

De fato, ao tentar a compreensão do processo vital de qualquer partido político, pode-se incorrer invariavelmente em possíveis conflitos entre aqueles passíveis de serem indicados e aqueles que detêm o poder para selecionar. A limitação existe devido à dificuldade de acesso ao conhecimento de situações políticas que ocorrem dentro da arena “far-public” do partido, ou seja, nos bastidores, aos quais somente, e nem mesmo a maioria dos membros, em alguns casos, pessoas ligadas ao partido têm acesso. Estudar a seleção de candidatos remete à necessidade de observar a distribuição de poder dentro do partido, poder este que está manifestado de maneira formal pelo estatuto do partido, mas também como decorrência da ação e trâmites internos pelos seus principais expoentes.

Fleischer (1993) elucida bem os mecanismos de surgimento dos candidatos de acordo com as possibilidades de seleção:

» *autorrecrutamento*: o candidato se apresenta sem nenhum contato prévio com elementos do partido, mas com a mobilização de grupos secundários.

» *construção* forçada pelo núcleo do partido, em situações em que as chances de vitória são quase nulas, quando geralmente ativistas partidários aceitam a tarefa.

» *seleção a “petit-comitê”*: envolve grupos (as chamadas “panelinhas”) de amigos ou colegas de candidatos. Processo ligado ao nível de competição intra-partidária.

» *seleção faccional*, ocorre em núcleos sem firme liderança e coordenação central (candidato ligado a subgrupos dentro do partido)

» *cooptação*, em que um indivíduo não militante é convidado a ser candidato, seja por possuir status social e/ou econômico. É o que o autor denomina de “entrar pela janela”.

» *recrutamento de agência*: indivíduo é praticamente contratado para se candidatar, mesmo com pouca comunicação com o núcleo partidário. Nestes casos, impera muitas vezes interesses *lobbistas*.

Esta visão geral ajuda a enxergar e classificar o tipo de candidato de acordo com o processo prévio ao qual foi submetido. O autor demarca com precisão as possibilidades dos partidos na seleção de um concorrente.

O controle na designação de um candidato vai depender dos procedimentos que o partido adota para a realização de tal feito. Observar os níveis de inclusão e exclusão por parte dos militantes pode ser uma ferramenta útil para entender até que ponto o controle da representação política pode estar concentrado ou não, atravancando a estruturação democrática dentro do partido. Rahat & Hazan (2001) afirmam que as pretensões individuais dos políticos podem ser afetadas pela natureza do método de seleção. Uma candidatura estará sujeita aos níveis de participação de um partido, estando ela sujeita a muito ou pouco envolvimento de um maior número de pessoas (inclusão = maior número de cidadãos; exclusão = membros com pré-disposições adicionais).

A implicação política que resulta do processo de seleção de candidatos não afeta somente o partido, quando pensamos no desenvolvimento e resultados deste processo. As características dos candidatos selecionados determinam, por exemplo, a qualidade dos candidatos eleitos, sendo que diferentes tipos de procedimentos de seleção podem gerar frutos políticos futuros. De fato, entender esta situação é buscar entender a democracia nos seus negócios internos (GALLAGHER, 1998).

O link entre o eleitorado e o processo de ação política é feito justamente pelo partido. Uma candidatura não existe sem que esteja sob o respaldo de um alvará partidário. Sendo assim, uma carreira política não irá depender da ambição irrestrita de um sujeito, mas da forma como se relaciona e influencia no partido que abriga suas pretensões. Por isso não é arriscado afirmar que os partidos políticos, no cenário político brasileiro, possuem um papel primordial no processo de controle da

representação política. Neste sentido, compactuamos aqui com a ideia trabalhada por Braga (2006), que aponta que os partidos brasileiros vêm tendo, por meio do controle do processo de seleção de candidatos e da ordenação informal da lista partidária, um papel fundamental na dinâmica de formação de uma elite política responsável por operar a representação política.

É difícil apontar características que envolvem incondicionalmente todos os partidos num só rol de objetivos. Por exemplo, como já foi dito, justificar o objetivo máximo de qualquer partido como sendo o de perseguir cadeiras nas assembleias via eleição de representantes certamente é uma generalização simplista. E tautologicamente essa definição foi imposta de forma rígida por diferentes autores (DOWNS, 1999; SCHUMPETER, 1984), o que não justifica nem é sustentada de fato como um consenso. Sendo assim, o objetivo de um partido não pode ser definido de maneira tácita. Destarte, seguramente uma característica singular que envolve todos os partidos brasileiros é o seu controle sobre a candidatura para cargos públicos. A despeito da adversidade e das diferenças que modelam a estrutura interna de poder e funções de mobilização de um partido, justamente neste procedimento, os partidos continuam virtualmente monopolizando os processos de designação de candidatos (NOGUEIRA, 1997).

Um ponto fundamental se insere nesta discussão: grande parte da literatura sobre os partidos brasileiros aponta-os como dotados, em sua grande maioria, de pouca coesão e baixo nível de institucionalização. Essa fraca consolidação dos partidos nacionais teria raízes principalmente oriundas da descontinuidade (rupturas) no cenário político brasileiro e na fragmentação partidária. Os partidos seriam assim socialmente desenraizados, com organização pragmática e pouco institucionalizada e estruturalmente frágeis, com pouca identificação e vínculo ideológico com os eleitores (MENEQUELLO & LAMOUNIER, 1986; MAINWARING, 1991).

Desde a volta ao multipartidarismo, a partir da queda do Estado Novo, o Brasil viveu períodos relativamente curtos de estabilidade política, no que se refere à manutenção das instituições que então buscavam consolidar-se no ambiente político democrático que surgia (MENEQUELLO & LAMOUNIER, 1986). Os partidos nascidos em 1945 tiveram pouco tempo tanto para consolidar-se no eleitorado como expressões políticas da sociedade, como para disputar eleições entre si, haja vista o golpe militar tê-los extinguido e implantado o bipartidarismo em 1965. Os principais partidos que figuram atualmente na paisagem política do Brasil foram criados a partir de 1979, com a volta do multipartidarismo. Portanto, a idade média dos seis principais partidos do país está na casa dos vinte anos, o que é pouco frente a outros países com sistemas partidários mais consolidados, como, por exemplo, o Partido Republicano e o Partido Democrático norte-americanon, que têm mais de 100 anos de existência. Este seria um dos fatores que poderia ser crucial para evidenciar a fraca consolidação dos partidos e um comportamento eleitoral errático (MAINWARING, 1991).

A legislação eleitoral brasileira também é apontada como uma variável que incentiva a debilidade partidária. Para cargos proporcionais, o sistema de lista

aberta incentivaria o candidato a se desvincular do partido, tendo uma ampla margem de liberdade para decidir os caminhos a serem tomados durante a eleição e depois de eleito. O êxito eleitoral seria resultado do desempenho individual, por meio de candidaturas individualizadas (SAMUELS, 2002), sendo o partido um veículo usado por um conjunto de políticos autônomos. Além disso, o sistema eleitoral não criaria empecilhos para o troca-troca de partidos, evidenciando o caráter endêmico da migração partidária (NICOLAU, 1996). Essa visão é parcialmente contestada por Melo (2000), que aponta a intensa migração partidária, focalizada mais intensamente no Congresso Nacional entre aqueles parlamentares com pouco tempo de filiação partidária e também dependendo do fluxo de governo (situação x oposição).

O que deve ficar evidente, com as considerações apontadas, é esse debate de uma constante inter-relação entre atuações dos partidos pertencentes ao sistema partidário (como conjunto), sem levar em consideração a organização partidária como organismo independente, ao mesmo tempo vital para qualquer pretensão de carreira de qualquer indivíduo. Para além das regras institucionais que circunscrevem os partidos, devem ser levados em consideração aspectos como a diversidade das configurações partidárias e o tipo de organização. Ou seja, observar o partido em si como instituição com particularidades organizacionais. Pois é importante salientar que aqueles que pretendem uma candidatura estarão sujeitos a certas condições e restrições que são características de cada partido. A dimensão organizacional é uma variável fundamental na explicação também do seu desempenho eleitoral e governamental.

O legado do subdesenvolvimento partidário presente nos estudos citados vem sofrendo algumas objeções que buscam entender o fenômeno político sob a linha dos diferentes prismas que o envolvem. Figueiredo & Limongi (1999), estudando a atuação das bancadas partidárias, verificaram que os partidos, ao contrário do que se imaginava, são jogadores decisivos no Legislativo, impondo a disciplina perante a indicação das lideranças. A composição social (via diagnóstico do background dos candidatos) também ajuda na reavaliação dos juízos críticos sobre os partidos, que se diferenciariam quanto à ideologia, à orientação política e aos segmentos sociais neles representados (RODRIGUES, 2002).

A forma como o partido se organiza é um referencial importante quando se cogita classificá-los de acordo com o seu grau de institucionalização. Rechaçar a ideia da fraca institucionalização dos partidos brasileiros requer um exame mais apurado do partido como organização. O crédito a Braga (2006) deve-se justamente à tentativa de contrapor esta visão com um recorte que priorize elementos organizacionais do partido, mostrando seu papel na dinâmica de formação de uma elite política responsável por operar a representação política (BRAGA, 2006, p.5).

Subentende-se a organização partidária potencializando carreiras a partir do momento que atuam decisivamente nas situações pré-legislativas, como na campanha (fornecendo recursos, apoio de legenda, influência), assim como na escolha e lançamentos de concorrentes.

Este caráter imprescindível também esbarra na situação constitucional que

fomenta o papel do partido como legalmente relevante em uma carreira política. De fato, sua função institucional é amparada pela norma eleitoral que no Brasil a sustenta. Isto porque um indivíduo por si mesmo não pode cogitar a ideia de querer entrar num pleito para disputa de um cargo eletivo sem estar filiado previamente no mínimo um ano a algum partido<sup>2</sup>. No código eleitoral está expresso de maneira clara a condição para registro de candidatos:

Art. 87. Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos.

Parágrafo único. Nas eleições realizadas pelo sistema proporcional, o candidato deverá ser filiado ao partido, na circunscrição em que concorrer, pelo tempo que for fixado nos respectivos estatutos.<sup>3</sup>

A legitimidade que o estatuto possui diz respeito à possibilidade de fixar normas e critérios para a escolha do candidato. Para além disso, a seleção é reflexo dos resultados de ação dentro de um esquema complexo de interação entre vários atores, principalmente das lideranças. É o que Downs (1999) caracterizaria como institucionalização dos desvios das normas escritas, que seria uma forma de burlar as regras formais em favor daqueles que detêm o monopólio da liderança partidária.

Os partidos não se diferenciam somente em termos estatutários. Suas diferenças podem abranger o modo de visualizar a seleção, o lugar de controle (rede de influência) durante o processo, o grau de envolvimento dos membros partidários e a qualidade e características daqueles procurados, de acordo com a composição social (GALLAGHER, 1988). E isso vai depender fundamentalmente do tipo de incentivos emitidos pelos selecionadores. Panembianco (1990) sugere dois tipos de incentivos distribuídos pela organização com a finalidade de garantir a manutenção da estrutura partidária: os incentivos coletivos, que correspondem à participação dos membros fruto da comunhão de valores, via identidade, solidariedade e ideologia; e os incentivos seletivos, que seriam benefícios distribuídos pela organização somente para alguns participantes, buscando o interesse privado, individual, via poder, status e materiais.

Aqueles que detêm o controle na distribuição destes incentivos são os que controlam as chamadas “zonas de incertezas”<sup>4</sup>. A estrutura de oportunidades na carreira política insere-se na zona do recrutamento político. Repousa neste ponto o fato de o partido impor limites ao acesso de indivíduos na disputa eleitoral, e neste caso deve-se enxergar o partido como composto de regras, jogadores e campo de ação institucional (TSEBELIS, 1999).

O controle das zonas de incerteza (que por serem cumulativas, são

<sup>2</sup>Esse pré-requisito de um ano de filiação prévia é uma homologação recente, aprovada no Projeto de Lei nº 1712/03 de 2004.

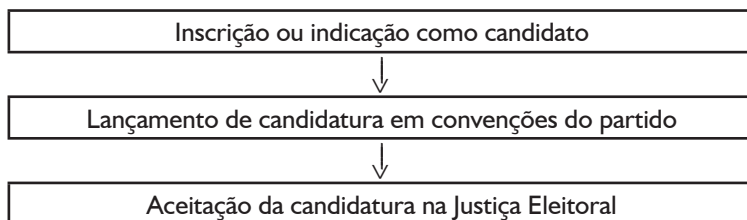
<sup>3</sup>Código Eleitoral. Disponível no endereço eletrônico [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br).

<sup>4</sup>São seis os pontos que envolvem as referidas zonas de incerteza: competência, relações com o meio ambiente, comunicação, regras formais, financiamentos, recrutamento político. Ver PANEMBIANCO, op. cit. pág. 65.

passíveis de serem controladas pelo mesmo grupo), dentro da esfera institucional partidária, delimita aqueles candidatos que de alguma forma terão os resultados ótimos da ambição oriundos da necessidade do partido (ganhar as eleições, disseminar ideologia etc). Por isso no Brasil, por exemplo, mesmo imperando formalmente o sistema de lista aberta para cargos proporcionais, que por isso, supostamente, daria margem para uma individualização de candidaturas, a lista é alimentada e ordenada informal e indutivamente segundo as preferências daqueles candidatos com reais condições de concluir as metas partidárias naquela eleição (BRAGA, 2006). Daí o maior tempo na mídia, de participação em comícios, de divulgação panfletária, apoio de correligionários e até números mais facilmente “decoráveis”.

Grupos mais inclusivos podem proporcionar menos barreiras para o acesso na disputa eleitoral, assim como existem grupos latentes que elitizam o processo de seleção de candidatos<sup>5</sup>, transformando-o em um amplo método de exclusão. O potencial do grupo depende daqueles que batalham dentro do partido, buscando inclusive promoções internas<sup>6</sup>. Como o partido é uma organização que produz líderes associativos (que ocupam cargos internos) e líderes públicos (FLEISHER, 1993), a seleção interna resulta de outra seleção, que é a dos selecionáveis, ou seja, daqueles que detêm o capital político para escolher os candidatos.

Assume-se então que as dificuldades enfrentadas por um candidato não se restringem à época das eleições. As dificuldades relacionam-se com o sistema de filtragem de candidatos em que mecanismos de seleção são postos em prática, através da máquina partidária, funcionando dentro de um esquema burocrático próprio. O candidato enfrenta uma trajetória institucional descrita pela ordem:



O candidato pode tanto ser o representante da coletividade, como o representante dos círculos eleitorais individuais. Na condição de figura pública, ele define a cara do partido pela apresentação popular (KATZ, 2001). Essa transformação é expressa pela passagem do candidato pessoa para o candidato papel.

A organização atua com uma didática imperativa (MAOR, 1997),

<sup>5</sup> Isso estará dependente também das restrições que a lei eleitoral impuser para o número de candidatos possíveis a cada partido de estar inscrevendo em uma disputa eleitoral.

<sup>6</sup> Panembianco (1990) denominaria de “carreiristas” aqueles membros que trilham rumos dentro do partido movidos a incentivos seletivos.

orientando seus candidatos e veiculando seu esperado sucesso ao trabalho realizado pela estrutura partidária.

### 3. CONCLUSÃO

Afirmar que uma carreira se origina da soma de aspectos subjetivos e influência partidária não se apresenta em hipótese alguma como exagero, mesmo supondo-se que o Brasil ainda careça de instituições partidárias mais sedimentadas na sociedade. Por isso é plausível concluir que o acesso à vida parlamentar apresenta obstáculos, problemas, limites, que, de certa forma, organizam a entrada na vida política. Limites institucionais, através de todo o sistema político impondo requisitos para a empreitada na vida partidária<sup>7</sup>; limites estruturais, envolvendo questões sociais e políticas, em detrimento de diversas pessoas estarem fora da área de relacionamento político; e perpetuação de mandatos via profissionalização da vida política, que poderia impedir a renovação de quadros.

As interferências na carreira política, no âmbito do recrutamento de potenciais selecionáveis para a arena de disputa eletiva, são bem mais amplas do que as partidárias, no sentido institucional, em detrimento de todo o contexto social prévio ao filtro partidário. Entretanto, um notório representante público sucede uma peneira organizacional, em função de a rota de transição rumo à vida política atrelar-se ao *modus vivendi* de um partido político.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAGA, Maria do Socorro. "Partidos Políticos: Organização e Controle sobre a Dinâmica de Representação na Democracia Brasileira". *V Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) – UFMG. Minas Gerais, 2005.*
- DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo, Edusp, 1999
- DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Brasília. Editora da UNB, 1980.
- EPSTEIN, L. *Political parties in western democracies*. New York: Columbia University Press, 1980.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, Ed. da FGV, 1999.
- FLEISHER, David. Recrutamento partidário, in *Partidos Políticos. Caderno de Política*. Brasília, Editora UNB, pp 56-78, 1993.
- GALLAGHER, Michael and MARSH, Michael. *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London, Sage, 1988.
- CÓDIGO ELEITORAL – Disponível no endereço eletrônico: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.
- KATZ, Richard S. The problem of candidate selection and models of party democracy", *PARTY POLITICS VOL 7. No.3, SAGE Publications London Thousand Oaks New Delhi, Copyright ©, pp. 277–296, 2001.*

<sup>7</sup>Pouca sedimentação social, mensalidades pouco acessíveis, taxa de inscrição para concorrer, enfim, existindo uma seleção social e partidária prévia. Ver LEOPOLDI, 1973.



- KIRCHERAIMER, Otto.. The Transformation of the Western European Party Systems. In: LaPalombara, J. e Weiner, M. (eds.) *Political Parties and Political Development*. Princeton, Princeton University Press, 1966.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. Carreira Política e mobilidade social: O legislativo como meio de ascensão social. *Revista de Ciência Política*. RJ. Abr/jun, 1973.
- LOPES, Fernando Farelo. *Partidos políticos e sistemas eleitorais: uma introdução*. Celta Editora. Oeiras, Lisboa, 2002.
- MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais. São Paulo: *Novos Estudos Cebrap*, nº 29, março, 1991.
- MAOR, Moshe. Cohesion and Dissent. In: Maor, M. *Political parties and party systems. Comparative approaches and the British experience*. Londres, Routledge, 1997, p.135-165.
- MELO, Carlos Ranulfo. Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados. *XXIV Encontro Anual da ANPOCS*. Petrópolis, Outubro, 2000.
- MENEGUELLO, Rachel e LAMOUNIER, Bolívar. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília, UNB, 1982, 15-57, 219-243.
- NOGUEIRA, Octaviano. Representação Proporcional e Distorção Eleitoral. *Estudos Eleitorais*, vol. 1, nº 1, Tribunal Superior Eleitoral, 1997.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de Partidos*. Madri, Fundo de Cultura Econômica, 1992.
- RAHAT, Gideon e HAZAN, Reuven Y. Candidate Selection Methods an analytical framework. *Political Studies*, Vol. 7. No.3, 2001, pp. 297-322.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. *Partidos Ideologia e Composição Social – Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados*. São Paulo, EDUSP, 2002.
- SAMUELS, David. *Ambassadors of the States: political ambition, federalism and congressional politics in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- SCHUMPETER, J. Capitalismo, Socialismo e Democracia. In *Os Economistas*. Parte IV. São Paulo: Ed. Abril, 1984, pág. 305-366.
- STROM, Kaare. A behavioral theory of competitive political parties. *American Journal of Political Science*. 34 ,may (1), 1990, 593-613,
- TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos*. São Paulo. EDUSP, 1998.