

## **Partidos políticos, organizar-se para não perecer: revisitando a teoria de Robert Michels**

**Adriana Soares Alcântara**

*Doutoranda, Universidade Estadual do Ceará – UECE*

O presente artigo objetiva estabelecer uma relação entre a formação e a existência dos partidos políticos no Brasil e a teoria de Robert Michels, analisando, para tanto, desde os procedimentos previstos para a criação de partidos, a estrutura das agremiações, a hierarquia observada na composição e manutenção dos diretórios provisórios e na ausência de participação dos filiados na vida político partidária. Inicia-se o trabalho com uma análise acerca dos procedimentos utilizados para a formação dos partidos políticos no Brasil, para, em seguida, desenvolver uma argumentação que se funda na relação entre o quantitativo de filiados, a organização partidária e a participação dos indivíduos nas agremiações. Utilizar-se-ão dados estatísticos extraídos do site da Justiça Eleitoral acerca da situação dos partidos políticos e o número de filiados distribuídos no período de 2014 a 2018. Ao final, sugere-se uma reflexão acerca da real participação dos eleitores no sistema partidário brasileiro e do papel dos partidos políticos no exercício da representação política, buscando delimitar quais as funções que mais se conectam e em que momento elas tomam corpo na existência de cada partido político.

Palavras-chave: Democracia, Partidos políticos, oligarquização, participação.

### **INTRODUÇÃO**

A importância dos partidos políticos para o estabelecimento da democracia é algo que não se discute diante do sistema eleitoral que se nos apresenta. As funções de intermediação e de agregação de interesses exercidas pelas agremiações partidárias compõem um movimento corporativo de força considerável nas grandes casas legislativas, embora não retorne para os filiados a segurança democrática esperada no que diz respeito participação na vida partidária de forma igualitária aos que pretendem e ainda no que se refere ao comportamento dos chefes políticos e daqueles que ocupam cargos eletivos, que nem sempre são a mesma pessoa.

Os partidos políticos brasileiros reúnem uma quantidade considerável de filiados que tem impressões diversas sobre a função a ser exercida pelo partido político e sobre o que vem

a ser a representação política. Se fala sobre a falta de democracia interna nos partidos e a consequente desigualdade entre os filiados, que nem sempre tem oportunidades dentro da agremiação, seja de participação no processo político, seja na organização e direção dos partidos.

O presente trabalho investigará, sob o viés sociológico, os procedimentos exigidos para a formação dos partidos políticos e a sobrevivência de órgãos partidários após a fase do registro exigido no Tribunal Superior Eleitoral. Em seguida, analisar-se-á a estrutura dos partidos políticos sob a perspectiva da lei férrea dos partidos, constante na obra de Robert Michels, examinando as semelhanças encontradas nos partidos hoje existentes no Brasil, seu funcionamento e sua organização.

Considerar-se-á, para a efetivação da análise, o quantitativo de filiados aos partidos políticos no Brasil, no período de 2014 a 2018, com fundamento nos dados constantes no banco de dados da Justiça Eleitoral<sup>1</sup>, sem que passe despercebido o exame das funções exercidas pelas agremiações no regime democrático e na sua importante condição de instrumento de representação política.

O conceito de representação política há de ser evocado e utilizado como ponto de partida para o presente estudo, restando claro que a representação, no sistema político que temos, parece ser o meio hábil de aproximar os homens públicos dos demais indivíduos, representantes e representados. Para Manin *et al* (2006),

A alegação que conecta a democracia e a representação é que na democracia os governos são representativos porque são eleitos: se as eleições são concorridas livremente, se a participação é ampla, e se os cidadãos desfrutam das liberdades políticas, então os governos agirão em favor do interesse da população (MANIN, et. al., 2006, p. 105).

O que parece uma conclusão simples exige reflexão e compreensão das relações estabelecidas desde a criação dos partidos políticos, como viabilizadores de uma representação política onde representantes e representados, através do processo eletivo, assumem posturas e posições diferentes até no dia a dia dos partidos, durante a sua sobrevivência, convivendo com questões financeiras que muitas vezes lhe impedem o funcionamento. Tais questões passam pela necessária organização partidária, onde são considerados como elementos importantes, entre outros, a estrutura e composição dos órgãos partidários, a contratação de profissionais que consigam atender às demandas exigidas pela Justiça Eleitoral e que, se não obedecidas, podem obstaculizar o funcionamento dos partidos políticos e o gerenciamento de recursos financeiros de modo equilibrado com o estabelecimento de critérios claros e definidos previamente.

## O PROCESSO DE FORMAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Os procedimentos que compõem o processo de formação dos partidos políticos são previstos na Resolução do Tribunal Superior Eleitoral de nº 23.571, publicada em 14 de junho

<sup>1</sup> <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/eleitorado>

de 2018. A norma traz, de maneira detalhada, todos os passos a serem seguidos por eleitores que desejam formar um partido político ou apenas apoiar a sua formação.

O procedimento não é fácil, é exigido a coleta de quase quinhentos mil apoiadores e a inserção de todos os apoiadores em sistema próprio da Justiça Eleitoral que remete, após um prévio filtro, os lotes de apoio para os Cartórios Eleitorais. As exigências legais se resumem a poucos atos cartorários e somente justificam a demora em razão do quantitativo exigido de apoiadores.

Hoje são setenta e quatro partidos em formação, alguns tendo conseguido o registro no Cartório Civil do Distrito Federal desde o ano de 1995, como é o caso do PACO, Partido Conservador, que somente conseguiu a autorização para coletar os apoios no ano de 2016 pelo Tribunal Superior Eleitoral e ainda não concluiu o procedimento para o registro do estatuto. A partir da consecução da personalidade jurídica, que se dá com o registro no Cartório Civil dos atos constitutivos com os nomes e dados dos fundadores, cópia da ata de reunião de fundação e publicação do estatuto partidário, a coleta de apoios é deferida pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Observa-se, em consulta ao site do TSE, os pedidos de registro no Cartório Civil se distribuem de forma desigual no período de 2007 a 2017, com um maior número no ano de 2016, quando se contabiliza quinze pedidos. Existem partidos para todos os gostos e eleitores: há os que defendem causas ligadas aos servidores públicos e privados, à família, aos indígenas, aos animais. Existem o Partido das Sete Causas, o ARENA – Aliança Renovadora Nacional, o PRONA e dois com o nome de UDN – União Democrática Nacional. Todos considerados ativos pelo TSE, mas ainda em processo de coleta de apoio, com desempenho diferenciado em regiões diferentes do país.

O processo de formação nada tem de democrático e a sua natureza braçal contrasta com as funções nobres de assegurar o regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

As normas vigentes deixam sem respostas, talvez pela preocupação de apenas positivar procedimentos, várias questões que merecem reflexão: i) não se pensa sobre o vínculo entre o apoiador e o partido em formação e ii) qual o objetivo desse apoio? iii) que significa apoiar a formação de um partido político?

Longe de ser um procedimento fácil, a coleta do apoio é um ato que despreza o caráter informativo necessário à exposição do programa do partido que se pretende formar e corrobora a característica de informalidade que atravessa o partido político durante toda sua existência, com circunstâncias que mais adiante serão discutidas.

Alguns apoios, sabe-se que são feitos em terminais rodoviários ou em praças, entre o ir e vir de pessoas, na pressa do dia a dia. Não há previsão legal de que o estatuto do partido seja disponibilizado ao eleitor antes da sua escolha; anote-se que a publicação do inteiro teor do programa e do estatuto no Diário Oficial da União não supre esta carência posto que poucas são as pessoas que acessam tal meio.

Os coletores não levam consigo o programa ou o estatuto e, por vezes, ludibriam os apoiadores dizendo tratar-se de abaixo-assinado para resolução de problemas que fazem parte do cotidiano dos brasileiros, tais como a redução de impostos ou redução do preço

da passagem de ônibus.

Ludibriados e mal informados, os eleitores informam seus dados ao coletor, que contabiliza mais um apoio rumo aos quase quinhentos mil necessários. Exige a norma que o apoiador não seja filiado, mas possa apoiar tantos partidos em formação quantos queira e, na hipótese de desistir do apoio, judicialmente, retirar seu nome das relações constantes no Cartório Eleitoral.

A assinatura em formulário próprio significa que o eleitor apoia a formação de um partido cujos princípios, valores, programas e ideias ele não conhece. A assinatura ou impressão digital e o número do título de eleitor e ainda a ciência de que aquele ato não significa filiação partidária não elidem, em hipótese alguma, esclarecimentos acerca de propostas, programas partidários, carta de intenções ou seja lá o que possa vir a esclarecer os objetivos do partido e imprimir um mínimo de seriedade à coleta efetuada.

Volta-se novamente à inexistência de vínculo entre a vontade do eleitor e o procedimento de formação do partido. O apoio se resume à consecução de quantitativo de indivíduos que não sabem o que apoiam e não vão lembrar, ao final do procedimento, que assinaram o formulário de apoio apresentado em favor do Partido Nacional Corintiano, por exemplo, cujos objetivos dentro do sistema eleitoral a maioria ignora.

A fundação do partido exige a vontade de cento e um eleitores distribuídos em no mínimo nove estados brasileiros. A necessidade de quase quinhentos mil apoiantes nada tem a ver com o número inicial de filiados. A tabela a seguir demonstra ausência de relação entre o apoio efetivado e a filiação aos três partidos com registro deferido em 2015.

Tabela 1: Número de filiados de partidos criados em 2015 e o crescimento no período de 2016 a 2018

PARTIDO	ANO DE CRIAÇÃO	FILIADOS EM 2016	FILIADOS EM 2018
NOVO	2015	2394	19022
PMB		27027	42624
REDE		15606	23968

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE (2018)

Os três partidos nominados acima, NOVO, PMB e REDE com deferimento de registro em 2015 apresentaram um total de 486.679 apoiadores divididos em nove estados brasileiros. Anota-se pois, que as centenas de apoiadores não se transmudam em filiados o que reforça o argumento da ausência do vínculo entre apoiador e partido registrado. Ora, o apoiador não saberá, até por que foge do seu interesse, quando o partido que obteve seu apoio em um dia ensolarado da capital cearense, por exemplo, conseguiu obter o quantitativo exigido para registrar o partido nesse Estado.

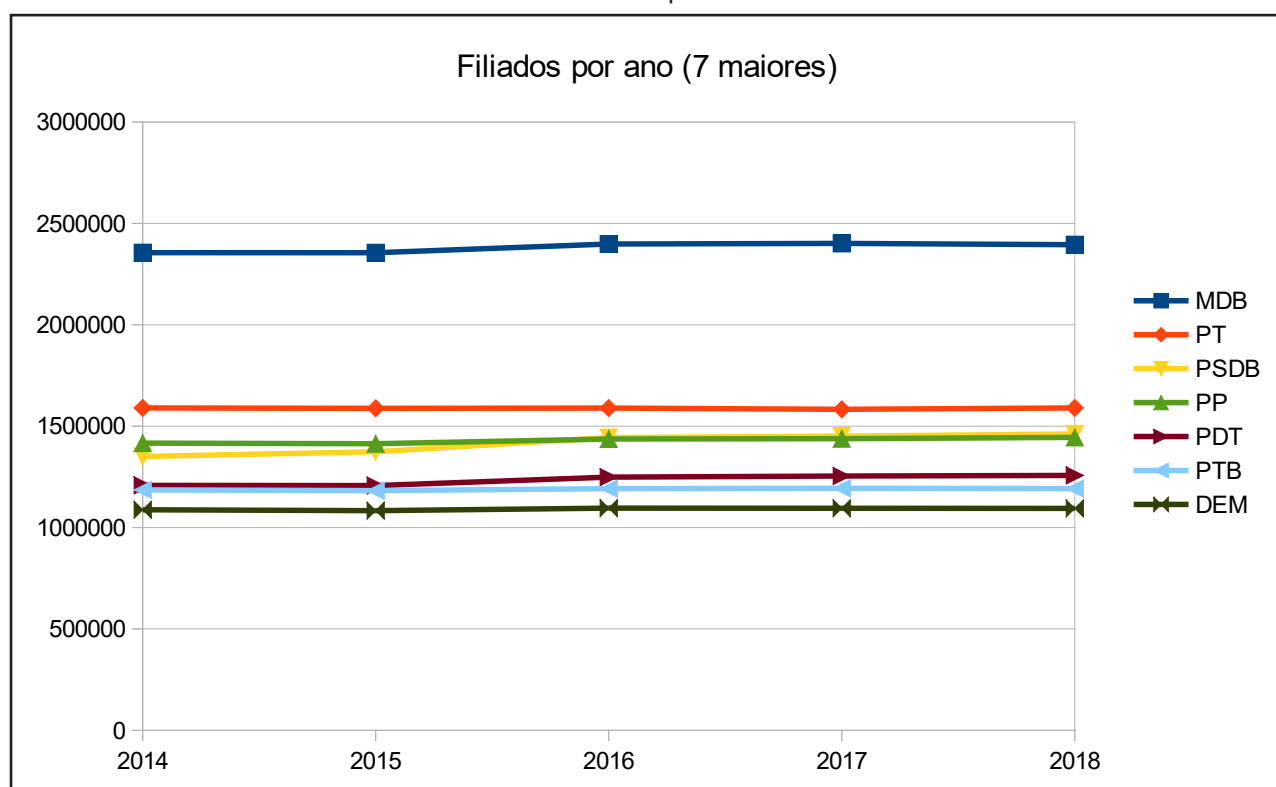
## OS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. A DISTRIBUIÇÃO DOS FILIADOS

O Brasil adota o pluripartidarismo, que permite a existência hoje de trinta e cinco partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, que abrigam o total de 16.803.430 filiados.

Os gráficos seguintes demonstram a distribuição dos filiados no Brasil e a variação do quantitativo no período de 2014 a 2018, conforme pesquisa feita ao site do Tribunal Superior Eleitoral.

Conforme se vê no gráfico 1, durante o período de quatro anos, os mesmos partidos figuram entre os sete primeiros em número de filiados e concentram, em 2018, 62,21% do total de filiados no Brasil.

Gráfico 1: Número de filiados por ano entre 2014 e 2018



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE (2018)

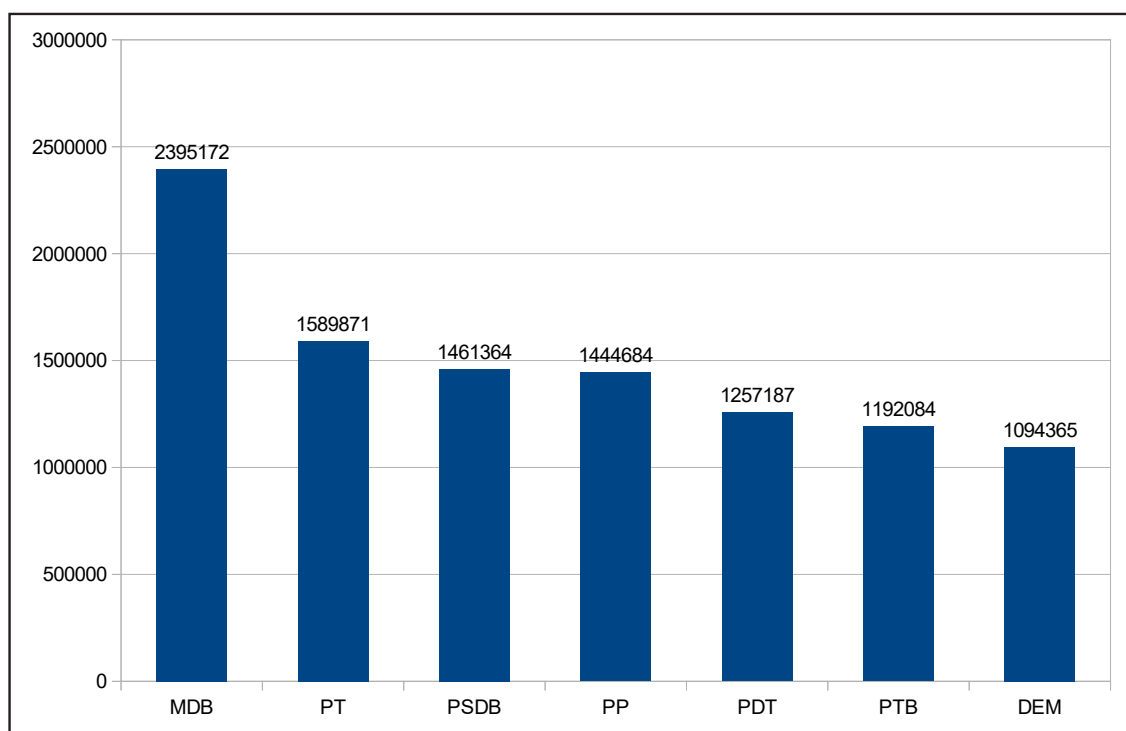
Os partidos MDB, PT, PSDB, PP, PDT, PTB e DEM, possuem variação pequena na quantidade de filiados no período avaliado mas sempre estão na mesma posição, ano após ano.

O MDB e o PSDB tiveram no ano de 2016 um acréscimo de 42.860 e 69.849 filiados, respectivamente, enquanto que o PT aumentou apenas 1.202 filiados. Já entre os dois pleitos gerais (2014 e 2018), observa-se que somente o Partido dos Trabalhadores e o Partido Comunista Brasileiro tiveram um decréscimo nas suas filiações.

No gráfico 2, observa-se o quantitativo de filiados que possuem os sete maiores partidos no Brasil no ano de 2018. O MDB – Movimento Democrático Brasileiro ocupa o primeiro lugar em número de filiados no país e vem seguido do Partido dos Trabalhadores.

res, com uma diferença de 805.301 filiados, que corresponde a 33%. Já a diferença entre o MDB e o sétimo colocado é de 1.300.807 filiados com um percentual de 54%. O DEM possui em 2018 um total de 1.094.365 filiados e teve um crescimento de 3.257 filiados no período de 2014 a 2018, considerado bem reduzido se comparado com os demais. Novamente em 2017 e 2018, o DEM apresenta uma redução.

Gráfico 2: Quantitativo de filiados em abril de 2018



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE (2018)

Essa diferença no crescimento carece de maiores estudos e dá vazão a várias leituras. No ano de 2015, seis dos sete maiores partidos tiveram uma involução no eleitorado, somente o PSDB aumentou o seu quadro. Em 2017 e 2018, o DEM apresenta uma nova redução. O PSDB não apresentou redução em nenhum dos quatro anos analisados e o aumento de filiados foi de 55.318 durante o quadriênio referido.

Mair (2003) faz um estudo sobre os partidos políticos e a democracia, analisando até onde vai a crise que assola as agremiações partidárias e quais as mudanças pelas quais elas passaram e quais as consequências destas mudanças.

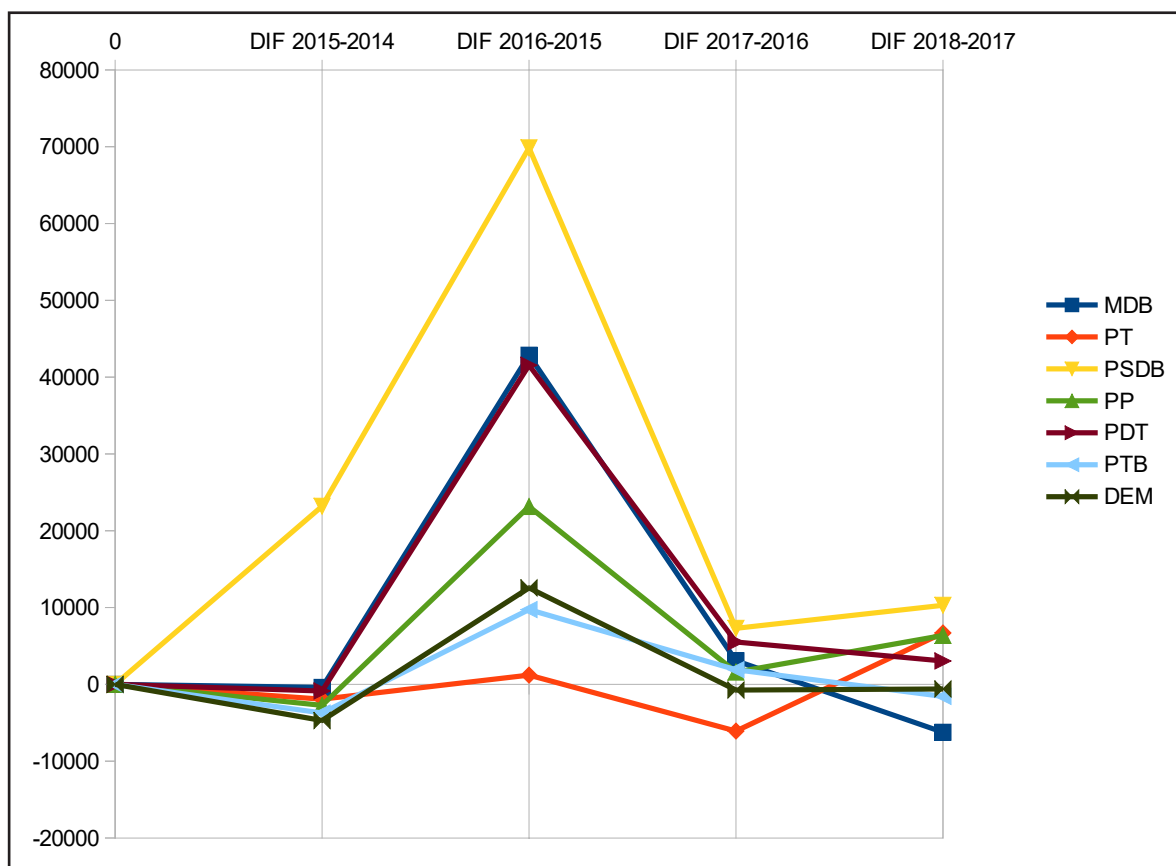
Diz o autor que

A primeira e talvez naus reveladora pista que podemos citar para ilustrar o declínio dos partidos enquanto organizações diz respeito ao seu número de membros e, em particular, ao recente e dramático desaparecimento dos partidos enquanto organizações de membros. (MAIR, 2003, p. 278).

O gráfico 3 traz a leitura das alterações no número de filiados entre os anos de

2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 e 2017-2018. A trajetória traçada pelo Partido dos Trabalhadores é um reflexo da realidade política. Os momentos de crise pelos quais o PT passou refletem exatamente o declínio no número de filiados. Observa-se que os demais partidos tiveram aumentos diferenciados no número de filiados no período 2015-2016 e uma queda considerável no período seguinte. O MDB teve sua maior involução no período de 2017-2018, conforme o gráfico seguinte:

Gráfico 3: Diferença de crescimento entre cada biênio no período de 2014-2018



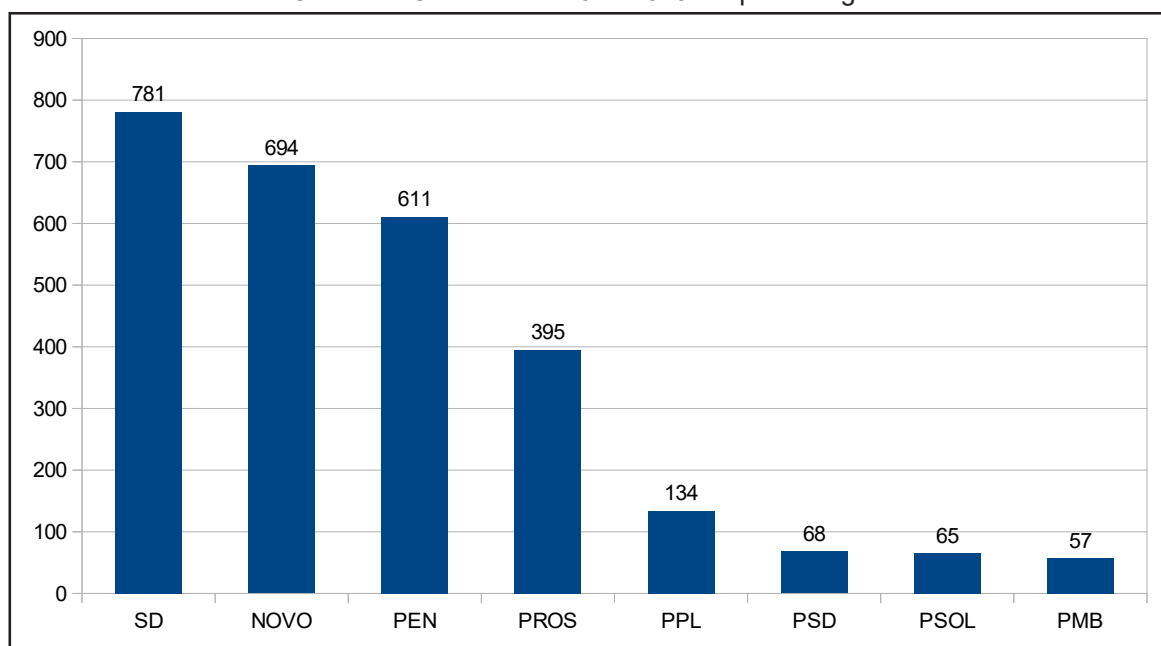
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE (2018)

A seguir, no gráfico 4, demonstra-se a relação, em percentagem, dos partidos políticos que mais cresceram no período de 2014-2018. Observa-se que, entre eles, estão dois partidos com registro deferido em 2015, o PMB e o NOVO.

O SOLIDARIEDADE – SD, que teve seu registro deferido no ano de 2013, é um partido novo com apenas cinco anos de idade, teve um crescimento de 781% no período de 2014 a 2018, saltando de 24.126 para 212.565 filiados no último ano. O NOVO registrou, em 2016, o quantitativo de 2394 filiados e, em 2018, contabilizou 19022 filiados, ficando em segundo lugar no demonstrativo abaixo.



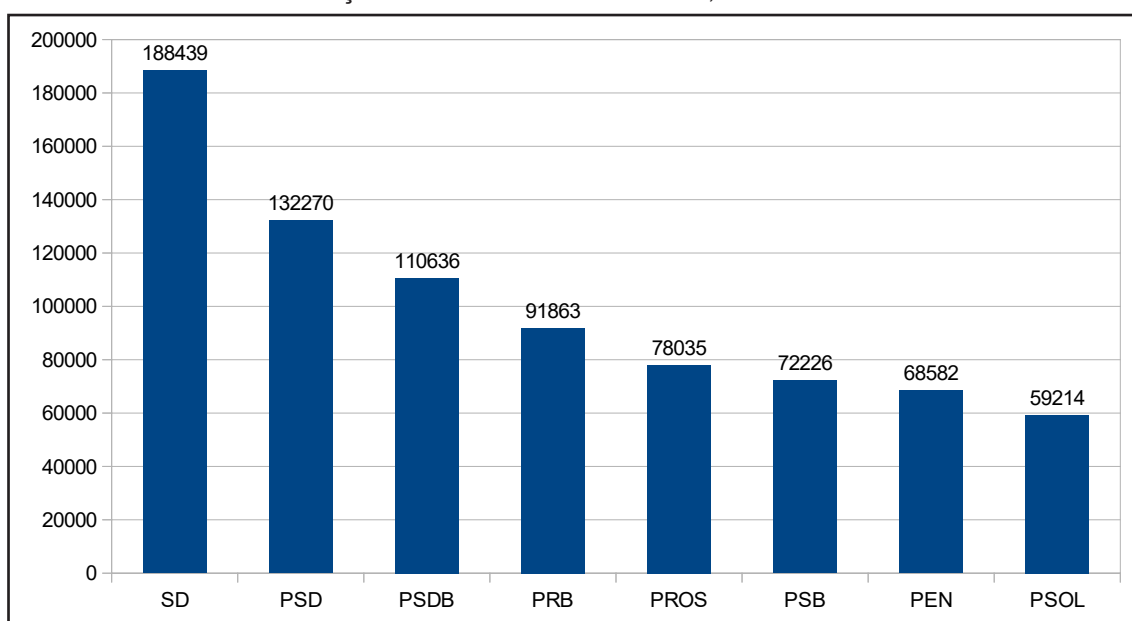
Gráfico 4: Crescimento 2014-2018 em percentagem



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE (2018)

Quando se fala em número de filiados, observa-se outra disposição onde o crescimento se registra entre oito partidos. É o caso do gráfico 5 onde saem os partidos PPL, PMB e NOVO e entram o PSDB, o PRB e o PSB. Este gráfico apresenta a variação do número de eleitores, de 2014 a 2018. O crescimento em quatro anos não atingiu os partidos que possuem o maior número de filiados há quatro anos. O PT é prova disso: é um partido com grande número de filiados mas que não teve crescimento no quadriênio informado, antes teve um decréscimo de 60 filiados, com alguns anos em que se registrou uma involução.

Gráfico 5: variação de filiados entre 2014-2018, em números absolutos



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TSE (2018)



O período de 4 anos, de abril de 2014 a abril de 2018, abarca duas eleições gerais, em momento que se percebe uma movimentação intensa no interior dos grandes partidos, que tentam fazer acordos na busca de entendimento para elegerem seus filiados ou ainda apoiarem candidatos que são consenso entres as entidades. Da leitura feita no Sistema de Gerenciamento de Dados Partidários, próprio do TSE, observa-se que nos meses de abril e maio de 2018 houve uma forte alteração nas direções dos partidos em seus diretórios estaduais e um pouco mais tímida em relação aos municipais e ainda uma preocupação em organizar os órgãos.

As eleições de 2020 trarão, com certeza, essa exigência de organização para os diretórios municipais uma vez que alguns fatores como a suspensão do diretório por decisão judicial inviabiliza o pedido de registro de candidatura.

Findo o processo eleitoral de 2018, faz-se necessário organizar os diretórios municipais e estaduais, observando as falhas que de alguma forma trouxeram dificuldades para os partidos políticos no cenário político vivenciado.

## **O PARTIDO POLÍTICO COMO ELEMENTO VIABILIZADOR DA REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

Importante pensar a existência dos partidos como essencial à postulação de candidatura. Ser filiado é condição de elegibilidade, conforme prevê a Constituição Federal, e o mandato pertence ao partido, o que justificaria a identidade do representante ao programa e às diretrizes partidárias.

Mezzaroba (2004) apresenta várias acepções do termo representação e temporiza o século XIX para a utilização do termo na área política, embora indique o período entre os séculos XIII e XIV, em que teria iniciado o envio de indivíduos para participar de Conselhos ou Parlamentos representando autoridades. Para o autor,

A consagração da concepção contemporânea de representação política, vinculada à ideia de representação por meio de um agente e à ideia de agir através de outrem, por meio de instituições políticas, ocorre a partir do século XIX, em decorrência dos seguintes fatores: a) o surgimento e a ampliação de organizações políticas em diferentes países; b) a ampliação gradativa do direito ao sufrágio; c) os governantes passam a responder por seus atos diante dos órgãos de representação; d) subordinação das 'assembléias hereditárias às eleitas'. (MEZZAROBA, 2004, p. 19).

Mezzaroba (2001, p.31) lembra que em Atenas eram dois os princípios da democracia, a liberdade de expressão e a igualdade de direitos numa associação que deságua de modo direto na existência dos partidos políticos. Cita o autor, Garcia-Pelayo, que propõe quatro etapas na evolução das formas democráticas, sendo elas, a democracia direta, a democracia representativa, a democracia representativa partidária e a democracia de partidos (ou Estado de partidos). Embora tenhamos um sistema partidário múltiplo, onde a existência dos partidos é condição para a realização das eleições, já que não se

permite candidaturas avulsas, é importante destacar que as decisões partidárias não são soberanas e ainda prevalece, em determinadas questões, a natureza imagética dos políticos. Há regras de fidelidade partidária, mas as justas causas albergam, a todo o tempo, a saída de políticos, inicialmente denominados, nos inúmeros processos judiciais de retomada de mandato, de “trânsfugas”.

Os partidos então se formam, conseguem a personalidade jurídica, se registram na Corte Eleitoral Superior e depois tentam se manter, sobreviver em um sistema partidário que nada tem de equilibrado. Esta sobrevivência exige despesas, por vezes altas e extremamente necessárias, possíveis através do recebimento dos recursos oriundos do Fundo Partidário.

A busca por recursos financeiros é uma constante na vida das agremiações partidárias, e muito clara é a dependência financeira ao órgão nacional, que é o responsável pela distribuição da maior parte dos recursos. Este ato, regido por critérios partidários é justificado a todo tempo pela hierarquia existente nas agremiações. Diretórios mais fortes e importantes, nomes significativos na política nacional e estadual recebem maiores quinhões e não raro observa-se diretórios municipais que funcionam sem quaisquer recursos financeiros advindos dos partidos, sendo custeados, por vezes pelo próprio presidente.

### ***A Organização dos partidos políticos***

Bolognesi e Babireski (2017), analisando a relação existente entre a democracia interna dos partidos e a sua força organizacional, afirmam que

A robustez organizacional de um partido é reflexo do seu grau de organização. Maior organização, maior tendência à legenda como um ator central na vida partidária. Um partido forte garante estruturas organizativas maiores e mais complexas, permitindo a continuidade dos partidos independente dos membros que a compõe. Partidos com menor institucionalização, ou seja, com menor complexidade organizativa, tornam-se mais dependentes das vontades de seus membros, ou até de seu líder. (BOLOGNESI, BABIRESKI, 2017, p. 2).

Se observa, sem dificuldade, no estudo dos partidos políticos a agonia interna com fins organizacionais: um ponto de suma importância para a sobrevivência dos partidos políticos, que não deve ser desprezado, é a sua organização interna que envolve uma burocracia complexa, requer um corpo administrativo capaz de controlar vigências de órgãos, atualização de documentos e informações.

Braga (2012), utilizando-se da abordagem organizacional faz um aprofundamento da teoria de Michels, ressaltando a hipótese suscitada pelo autor acerca do estabelecimento entre o crescimento da entidade partidária e do aumento da complexidade organizacional. Conclui a autora, a partir da leitura de Michels, que

Os dirigentes partidários, portanto, tenderiam, inexoravelmente a converterem-se em membros de instituições oligárquicas, seja por serem eles que aos poucos que aos poucos passam a dominar o conhecimento sobre o funcionamento administrativo e operacional da organização e a elaborar as estratégias de relacionamento com o ambiente de atuação do partido político, conformando uma classe profissional

afastada dos demais membros partidários; seja por seus interesses distanciam-se cada vez mais daqueles fins que motivaram a criação da própria organização, isto é, dos objetivos da maioria de seus filiados. (BRAGA, 2012, p. 84).

Carecem, pois, os partidos políticos, de profissionais com conhecimentos técnicos e jurídicos que possibilitem o regular funcionamento dos órgãos partidários e o seu relacionamento com órgãos de fiscalização como a Justiça Eleitoral e a Receita Federal.

A documentação da vida partidária, com a contabilização de receitas e despesas ou antes mesmo a ciência do que pode ser licitamente recebido ou pago são atos que fazem parte da sua existência e podem, se mal feitos, resultar em impedimento do regular funcionamento partidário.

Da Lei dos Partidos Políticos se extrai a obrigatoriedade de apresentação anual de prestação de contas à Justiça Eleitoral, ato que parece ser difícil para as agremiações em razão das mudanças de direção, da guarda de documentação e da própria documentação dos atos diários. Recibos, notas fiscais, contratos, enfim, comprovação de existência, são juntados aos poucos de acordo com as diligências sugeridas pelos órgãos técnicos da Justiça Eleitoral como se aparecessem aos poucos também.

Michels (1982, p.15), que teve sua obra mais importante publicada em 1911, identifica a organização partidária em razão de sua função. Para ele, “uma classe que desfralda diante da sociedade a bandeira de reivindicações determinadas e aspira a realizar um conjunto de ideologias ou de ideais a partir das funções econômicas que exerce tem necessidade de uma organização”.

Inobstante tenha vivido e estudado uma realidade diferente dos dias de hoje, o autor alemão traz observações acerca da oligarquização dos partidos políticos, da hierarquia predominante nas agremiações que se amoldam bem ao sistema partidário brasileiro atual. Em outro trecho da Sociologia dos Partidos Políticos, afirma que

quem fala em organização fala em tendência à oligarquia. Em cada organização, seja um partido ou uma união de profissões, etc., a inclinação aristocrática manifesta-se de uma maneira muito acentuada. O mecanismo da organização, ao mesmo tempo que lhe dá uma estrutura sólida, provoca na massa organizada graves modificações. Ela altera completamente as respectivas composições de chefes e massas. A organização tem o efeito de dividir todo partido ou sindicato profissional em uma minoria dirigente e uma maioria dirigida. (MICHELS, 1982, p. 21).

A organização, portanto, é essencial para a sobrevivência dos partidos políticos e consecução de suas funções dentro do sistema posto. Do controle das listas de filiados à organização de convenções para a escolha e registro de candidaturas, há uma vasta e complexa burocracia que carece ser seguida pois tem repercussões na própria existência dos órgãos.

Santano (2016, p.27), ao estudar o financiamento da política, diz sobre os posicionamentos da doutrina espanhola acerca da natureza dos partidos políticos. Menciona a existência de três correntes que se dividem entre considerá-los como associações de direito privado, de direito público ou como associações de direito privado, dotados de qua-

lidades com conotação política. A definição constante na Lei dos Partidos Políticos não diz tudo sobre sua importância, e razão está com a autora quando suscita a necessidade de classificar inicialmente as funções dos partidos, para depois analisar a sua natureza.

A organização dos partidos políticos no Brasil varia entre as agremiações mas possui alguns pontos em comum. A existência de uma Comissão Executiva é uma constante. As decisões são mais centralizadas e exige-se votação para a eleição dos cargos que executam decisões.

O que Duverger (1970, p.52) denomina de arcabouço dos partidos é a sua espinha dorsal e possui ramificações com atribuições diversas. Os comitês, seções, células e milícias de Duverger significavam divisão de responsabilidades e funções. O MDB, antigo PMDB, partido com maior número de filiados no Brasil nos últimos quatro anos traz órgãos de níveis Nacional, Estadual, Municipal e Zonal, prevendo a existência de Convenções, Diretórios, Conselho Nacional, Comissões Executivas, Comissões de Ética e Disciplina, Conselhos Fiscais, uma Fundação e as Bancadas Parlamentares. Observa-se que as decisões são tomadas pelo Colegiado e há clara centralização das questões pelas Comissões Executivas.

Observa-se a presença de estrutura e hierarquia nos partidos políticos de hoje, o que consoante Michels (1982), são elementos essenciais ao sucesso de quaisquer organizações. O que se ressalta, entretanto, é a dificuldade, ou porque não dizer, a impossibilidade de mobilidade dos filiados dentro da estrutura partidária. Seja nos diretórios estaduais, ou ainda nos municipais, a chefia é um cargo definido pela cúpula e quase sempre sem a participação dos demais, contrariando a democracia prevista nos estatutos. Nesse sentido, reporta-se à existência duradoura das comissões provisórias e por mais contraditório que isso possa ser, é a realidade.

As comissões provisórias existem para suprir faltas, cobrir ausências de direções eleitas pela vontade dos filiados e para evitar que os órgãos fiquem sem comando ou representação em Estados ou Municípios.

Há partidos em que o estatuto não prevê prazo algum de duração para as referidas comissões que se eternizam no tempo. O Partido dos Trabalhadores, por exemplo, diz que as comissões provisórias terão validade até a destituição da Executiva que a criou, inobstante nos Estados do Ceará, Pernambuco e Bahia quase a totalidade de seus órgãos municipais sejam definitivos, conforme pesquisa ao site do Tribunal Superior Eleitoral.

O art. 15 do estatuto do Partido Social Democrático prevê que as Comissões Provisórias não podem ser reeleitas, pois seus membros não possuem mandatos e são nomeados conforme interesse partidário e pelo prazo que for adequado ao partido. Ora, a Comissão Provisória, nesse caso, perde a sua finalidade emergencial e se torna uma intervenção institucionalizada que viola frontalmente a democracia interna dos partidos políticos.

O art. 42 do estatuto trazia da mesma forma uma eternização do órgão provisório e foi indeferido pelo Tribunal Superior Eleitoral<sup>2</sup> com determinação de que todas as suas comissões provisórias fossem regularizadas em cento e vinte dias. Posteriormente, com a edição de nova Resolução, a de nº 23.571 de junho de 2018, o TSE alterou para 180 dias

a partir de primeiro de janeiro do ano de 2019, o prazo para regularização das comissões provisórias. Interessante anotar que essa Resolução recente revogou expressamente a resolução anterior, de nº 23.465 de 2015, que previa 120 dias para que os partidos regularizassem a referida provisoriedade, hoje não há prazo algum estabelecido para as comissões provisórias. Elas estão novamente vigorando por prazo indeterminado por mais contraditório que seja e, assim, funcionando como uma intervenção do órgão superior.

Para Michels (1982, p.63), “é por preguiça gregária ou, para servi-nos de um eufemismo, em virtude da lei decisória que os camaradas renovam indefinidamente o mandato dos mesmos chefes.” Refere-se ao partido socialista, para ele, o protótipo dos partidos democráticos, mas é interessante como nos amoldamos a sua realidade. Em trecho anterior, ressalta o autor alemão a necessidade de hierarquia, disciplina rigorosa e centralização das decisões. Para ele, “num partido, e particularmente, num partido político de combate, a democracia não se presta ao uso doméstico; ela é, sobretudo, um artigo de exportação.”

A realidade partidária brasileira se identifica com a hierarquia exposta por Michels. A organização tática é de importância vital para o partido e a utilização de estratégias para promover ideias e difundir o programa do partido são perfeitamente aceitáveis. Ocorre que se constata na realidade pouca ou nenhuma participação dos filiados na vida partidária caracterizando uma inércia cujas causas merecem ser pensadas. Para Michels,

As grandes massas só respondem ao apelo quando lhes prometem a intervenção de um orador de peso ou quando se tem o cuidado de lançar-lhes uma palavra de ordem particularmente violenta, como por exemplo, na França: ‘Abaixo a vida cara’, ou na Alemanha: ‘Abaixo o governo pessoal’. A massa se mostra também muito apressada quando é convocada para uma apresentação cinematográfica ou para uma conferência de divulgação científica, acompanhada de projeções ou de lanterna mágica. Enfim, ela tem uma fraqueza por tudo que impressiona aos olhos e pelos espetáculos em que os pedestres se juntam, boquiabertos, em plena vida pública. (MICHELS, 1982, p. 34).

Observa-se que, aos poucos, os partidos políticos perdem seu encanto, sua natureza agregadora e passam a significar um abrigo político ou uma opção barata e fácil de conseguir espaço na mídia. As representações partidárias vão se fragilizando em razão da ausência de democracia interna e não há como isolar este fato da representação política exercida pelos eleitos, filiados a pequenos e grandes partidos, estes com suas complexas estruturas e estatutos não observados. Prefere-se à natureza imagética dos políticos e aos nomes de peso puxadores de votos o que a cada eleição dá o tom e a mudança dos chefes acarreta a mudança de dono nos partidos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As semelhanças encontradas entre a teoria esposada por Robert Michels e a existência dos partidos políticos brasileiros são de fácil constatação. A hierarquia sufocante de

<sup>2</sup> <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>. Acesso em 01 out. 2018.

algumas agremiações, a necessidade premente de um chefe, o carisma e a força dominante deste e a ausência de organização dos partidos políticos carecem de um maior estudo em anos de não eleição.

Os aspectos indicados ultrapassam a análise jurídica, vez que esta dá ensejo a aplicação de sanções que não exigem reflexão corporativa com fins de elevar a qualidade das agremiações. As multas e as suspensões não trazem ensinamentos para além do prejuízo patrimonial carecendo, o tempo todo, de reflexão organizativa.

É necessário refletir sobre as causas que impedem a participação dos filiados nas várias instâncias partidárias e nas consequências do funcionamento dos partidos políticos na representação política exercida pelos políticos, cuja existência é viabilizada a partir dos partidos políticos.

A democracia interna dos partidos políticos parece ser constantemente violada pela falta de mobilidade, pela permanência das comissões provisórias por longos períodos e na renovação sistemática dos nomes de peso nas chefias dos órgãos, entre outras questões que merecem outro artigo

Necessário, pois, que se pense sobre a aplicação nos dias de hoje, no nosso cenário partidário, da teoria das elites, defendida pelos italianos elitistas Pareto e Mosca e pelo próprio Michels. Saes (1994) afirma que inobstante cientistas políticos sugiram que as teorias elitistas não tenham mais aplicação, elas estão presentes sim em várias análises políticas contemporâneas de modo que não se tem por estranha ou absurda esta tentativa de estabelecer relações entre a estrutura partidária nacional e o tipo de representação exercida. Ou, ainda em identificando traços de teorias elitistas na organização partidária nacional, se decida por aprofundar os estudos na matéria com a intenção de apresentar propostas viáveis que melhorem a qualidade das relações constatadas. Mas isso fica para outro artigo.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. (2016). Impasses da Democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BOLOGNESI, B., BARBIRESKI, F. R. (2017). Organização partidária ao nível municipal: dinâmicas de poder nas eleições de 2016 em Curitiba. In: 9º Congresso Latino americano de Ciência Política, Montevideu.
- BRAGA, M. S. S. (2012). Democracia e Organização nos partidos políticos: revisitando os microfundamentos de Michels. Revista de Sociologia Política, vol. 20, nº 44, p. 83-95.
- BONAVIDES, P. (1999). Ciência Política. 10 ed. São Paulo: Malheiros.
- DUVERGER, M. (1970). Os Partidos Políticos. Rio de Janeiro: Zahar.



- MAIR, P. (2003). Os partidos políticos e a democracia. *Análise Social*, vol. 28, n° 167, p. 277-293.
- MANIN, B. (1995). As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 29, p. 5-34
- MANIN, B., PRZEWORSKI, A., STOKES, S. C. (2006). Eleições e Representação. *Lua Nova*, n° 67, p. 105-138.
- MEZZAROBÀ, O. (2001). A Democracia, os Partidos Políticos e o Estado. *Sequência*, vol. 22, n° 43, p. 29-44.
- MEZZAROBÀ, O. (2004). *Direito Partidário Brasileiro*, Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- MICHELS, Robert. (1982). *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: UNB.
- NOVARO, M. (1995). O debate contemporâneo sobre a representação política. *Novos Estudos CEBRAP*, n° 42.
- RIBEIRO, P. F. (2012). Realismo e Utopia em Robert Michels. *Revista de Sociologia Política*, vol. 20, n° 44, p. 31-46.
- SAES, D. (1994). Uma Contribuição à Crítica da Teoria das Elites. *Revista de Sociologia Política*, n° 3, p. 7-19.
- SANTANO, A. C. (2016). *O Financiamento da Política*. Curitiba: Íthala.
- WEBER, M. (2011). *Ciência e Política duas vocações*. São Paulo: Cultrix.

**Recebido em 20/07/2018**  
**Aprovado em 16/10/2019**

#### SOBRE A AUTORA

**Adriana Soares Alcântara** é mestre e doutoranda em Planejamento e Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará- UECE, especialista em Direito e Processo Eleitoral na Escola de Magistratura do Estado do Ceará e graduada em Direito na Universidade Federal do Ceará. E-mail: [adri\\_alcantara@hotmail.com](mailto:adri_alcantara@hotmail.com).

---

Abstract: This article aims to establish a relationship between the formation and existence of political parties in Brazil and the theory of Robert Michels analyzing the procedures established for party creation the structure of the associations the hierarchy observed in the composition and maintaining provisional



directories and in the absence of membership participation in party political life. The work begins with an analysis of the procedures used for the formation of political parties in Brazil and then develops an argument based on the relationship between the number of members party organization and the participation of individuals in the associations. Statistical data extracted from the Electoral Justice website will be used regarding the situation of political parties and the number of members distributed in the period from 2014 to 2018. At the end a reflection on the real participation of voters in the Brazilian party system is suggested and the role of political parties in the exercise of political representation seeking to define which functions are most connected and when they take shape in the existence of each political party.

Keywords: Democracy, political parties, Oligarchy, participation.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo establecer una relación entre la formación y existencia de partidos políticos en Brasil y la teoría de Robert Michels, analizando los procedimientos previstos para la creación del partido, la estructura de las asociaciones, la jerarquía observada. en la composición y mantenimiento de directorios provisionales y en ausencia de participación de miembros en la vida política del partido. El trabajo comienza con un análisis de los procedimientos utilizados para la formación de partidos políticos en Brasil, y luego desarrolla un argumento basado en la relación entre el número de miembros, la organización del partido y la participación de individuos en las asociaciones. . Los datos estadísticos extraídos del sitio web de Justicia Electoral se utilizarán con respecto a la situación de los partidos políticos y el número de miembros distribuidos en el período de 2014 a 2018. Al final, se sugiere una reflexión sobre la participación real de los votantes en el sistema de partidos brasileño. y el papel de los partidos políticos en el ejercicio de la representación política, buscando definir qué funciones están más conectadas y cuándo toman forma en la existencia de cada partido político.

Palabras clave: Democracia, Partidos Politicos, Oligarización, Participacion.