

O LÍDER E A MÁQUINA - PROCEDIMENTOS INFORMAIS COMO ESTRATÉGIA DE PODER NO (P)MDB CEARENSE

José Raulino Chaves Pessoa Júnior¹

Resumo: O artigo investiga as relações de poder estabelecidas no PMDB cearense. Apresenta-se os resultados de uma pesquisa quantitativa e qualitativa sobre instituições informais realizada no Diretório Estadual e em três órgãos municipais de diferentes escalas de magnitude eleitoral. Defende-se que através de regras e procedimentos informais o presidente do Diretório Estadual consegue dominar a máquina partidária estabelecendo uma liderança autocrática e uma relação de clientela com os militantes

Palavras chave: Instituições informais; Organização partidária; Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Política cearense

Recebido em: 12/02/2019

Aceito em: 03/04/2019

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Pesquisador vinculado aos seguintes grupos de pesquisa: Grupo de Estudos em Política Brasileira e Centro de Estudos de Opinião Pública (POLBRAS; CESOP/UNICAMP), Laboratório de Estudos sobre Política, Eleições e Mídia (LEPEM/UFC), Grupo de Pesquisa Partidos, Eleições e Comportamento Político (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE) e Núcleo de Estudos Regionais (NERE/ Universidade Regional do Cariri - URCA). ORCID: 0000-0002-6775-331X. E-mail: raulino_chaves@yahoo.com.br

The leader and the machine – Informal procedures as strategy of power in the (P)MDB of Ceará

Abstract: The article investigates relations of power established in the PMDB of Ceará. It presents the results of a quantitative and qualitative survey of informal institutions, carried out in the State Directorate and in three municipal agencies of different scales of electoral magnitude. It is argued that through informal rules and procedures, the president of the State Directorate manages to dominate the party machine, establishing autocratic leadership and a clientelistic relationship with the militants

Key-words: Informal institutions; Party organization; Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Politics of Ceará

Introdução²

Instituições democráticas não se consolidam somente através de regras e procedimentos formais. Muitas vezes a institucionalização ocorre através do protagonismo de lideranças políticas que comandam a instituição ou por meio da mobilização de procedimentos criados, comunicados e executados fora dos canais oficialmente sancionados (Helmke e Levitsky, 2004; 2006). Esse trabalho parte da premissa de que para investigar uma instituição é necessário observar o acionamento de seus procedimentos informais tanto quanto de suas regras formais. Isso porque a observação exclusiva das regras formais pode produzir uma imagem incompleta e até imprecisa sobre o real funcionamento da instituição.

Inspirado nas contribuições de Freidenberg e Levitsky (2007), o presente artigo investiga a organização de um partido político, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Mobilizando as variáveis analíticas propostas pelos autores, a pesquisa examina as regras e procedimentos informais empreendidas pelo Diretório Estadual do Ceará na atual gestão de Eunício Oliveira. Investiga se a agremiação está estruturada de maneira formal, conforme o estatuto; ou informal, através da rotina estabelecida pela repetição de relações pessoais.

A hipótese defendida no artigo é que o líder, o ex-senador Eunício Oliveira, consegue estabelecer seu domínio sobre a máquina partidária, o PMDB cearense, através da mobilização de estrutura organizacional informal. Defende-se que embora o partido apresente aspectos formais, como a existência de gramática legalista na resolução dos conflitos, o líder consegue manter-se no poder por meio de relações informais de clientela.

O estudo de caso sobre o PMDB cearense mostra-se relevante por três aspectos. Primeiro, porque a literatura que investiga a agremiação nacionalmente a caracteriza por sua heterogeneidade interna, pela disputa entre as lideranças regionais e crise de identidade (Barbosa, 1997; Ferreira, 2002). Em oposição a essas características, o Diretório Estadual do Ceará é marcado pela coesão e estabilidade da coalizão dominante. Basta observar que Mauro Benevides foi presidente da agremiação durante 29 anos (1969-1998) e Eunício Oliveira é presidente do partido há mais de 20 anos, desde 1998.

Chama atenção o peso do PMDB cearense no processo decisório do Diretório Nacional. As lideranças regionais do Ceará ocuparam postos centrais na Comissão Executiva Nacional. Podemos citar o cargo de presidente, assumido pelo deputado federal Paes de Andrade (1995-1998) e o cargo de tesoureiro, ocupado respectivamente pelo senador Mauro Benevides (1975-1979; 1980-1990); pela filha de Paes de Andrade e esposa de Eunício Oliveira, Mônica Oliveira (2004-2010); e, desde 2010, pelo ex-senador Eunício Oliveira.

² Um esboço deste artigo foi apresentado no XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e no Seminário Interno do Grupo de Pesquisa Partidos, Eleições e Comportamento Político (UFPE), ambos em 2018. Agradeço as sugestões e críticas feitas pelos comentadores dos respectivos eventos, Fernando Guarnieri e Gabriela Tarouco. Ressalta-se que qualquer equívoco ou omissão é de responsabilidade exclusiva do autor.

Um último aspecto é que, em âmbito nacional, as lideranças regionais do PMDB possuem grande peso político, fazendo da agremiação uma “confederação de partidos estaduais” (Ferreira, 2002). A imprensa nacional³ ressalta com frequência conflitos envolvendo os principais “caciques” do partido. Assim, compreender o funcionamento dos Diretórios Estaduais mostra-se relevante para entender como ocorre a estruturação de poder e de clivagens dentro do partido. Apesar disso, são escassos os trabalhos que analisam a organização do partido no plano subnacional. Podemos citar alguns estudos que diretamente ou indiretamente contribuem para a compreensão do MDB/PMDB sob perspectiva organizativa, como pesquisas sobre o partido no Rio de Janeiro (Diniz, 1982), São Paulo (Melhem, 1998; Bizarro Neto, 2013), Rio Grande do Sul (Figueiredo, 2009), Piauí (Sá, 2011) e Mato Grosso do Sul (Barbosa, 2014).

Para investigar o PMDB cearense, realizou-se pesquisa quantitativa com os dados disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), como informações sobre órgãos partidários no Sistema de Gerenciamento de Informações Partidária (SGIP), prestação de contas do partido no Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SPCE) e dados eleitorais⁴. Procedeu-se ainda pesquisa qualitativa para captar o acionamento de instituições informais no partido, sendo mobilizadas variadas técnicas, como: entrevistas, participação em eventos partidários, pesquisas em jornais, análise da trajetória das elites partidárias e exame de documentos partidários formais como atas, regimentos e estatutos.

Na pesquisa de campo, as entrevistas realizadas com as principais lideranças partidárias buscavam coletar dados sobre o funcionamento cotidiano da organização partidária e o processo de tomada de decisão no interior do partido. Nessa pesquisa foram investigados o Diretório Estadual do Ceará e os Diretórios Municipais de municípios de grande, média e pequena escala, respectivamente Fortaleza, Mombaça e Nova Olinda. O critério para a escolha desses diretórios municipais ocorreu tomando como indicador principal a magnitude eleitoral dos municípios, tendo como base as eleições de 2014. Buscava-se um município de grande magnitude eleitoral (representado pela capital), um de média (mediana dos municípios entre 20 a 200 mil eleitores) e um de pequena magnitude (mediana dos municípios com menos de 20 mil eleitores). Esse recorte foi estabelecido para que pudéssemos observar como o partido se organiza em municípios de diferentes escalas.

O texto está organizado em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. Na primeira parte é feita uma revisão de literatura sobre o PMDB, abordando sua história no plano nacional e suas particularidades no plano subnacional. Na segunda seção é apresentado a análise sobre a origem e o desenvolvimento organizativo do partido no estado do Ceará. Por fim, na última seção, é abordado especificamente o objeto do artigo, mobilizando-se nove indicadores, elaborados por Freidenberg e Levitsky (2007), para medir o grau de formalidade e informalidade dos partidos. Esses indicadores são: regras e procedimentos internos, processos de tomada de

³ Vale destacar duas matérias que abordam os conflitos entre os “caciques” do partido: A digestão do poder. *Revista Veja*. Edição 2123, Ano 42, Nº 30, 29 de julho de 2009; Consuelo Dieguez. A cara do PMDB. *Revista Piauí*. Edição 45, 01 de junho 2010.

⁴ Os dados e argumentos aqui expostos fazem parte de pesquisa mais ampla que analisa a articulação entre as instâncias partidárias do PMDB, PT e PSDB no Ceará. Para mais informações ver Pessoa Jr. (2018).

decisão, burocracia partidária, órgãos partidários locais, fronteiras organizativas, padrão de carreira, obrigação dos militantes, vínculos com outras organizações e financiamento partidário.

Trajetória do (P)MDB: o que sabemos sobre o partido

Em Convenção Nacional Extraordinária realizada em dezembro de 2017 o PMDB alterou o nome da agremiação, retornando a sigla "MDB"⁵. A mudança ocorria em meio ao desgaste que a sigla "PMDB" sofria devido à constante associação com o esquema de corrupção investigado pela Operação Lava Jato. Além disso, esse resgate ao imaginário político do "MDB"⁶ buscava dar legitimidade à gestão de Michel Temer no Executivo nacional, empossado após *impeachment* de Dilma Rousseff (PT) em 2016. O presidente Michel Temer apresentava então baixos índices de popularidade⁷.

O antigo MDB foi criado em 1966 como forma de aglutinar a oposição ao regime militar, sendo composto por elementos e grupos de um amplo espectro ideológico. A maior divergência dentro do partido se dava nas distintas concepções sobre o caráter de oposição ao regime que a agremiação deveria desempenhar, polarizando-o em dois grandes grupos: moderados e radicais. O grupo moderado era maioria e detinha o controle sobre a atividade partidária, sendo constituído por políticos experientes que defendiam uma linha política de oposição branda, enfatizando uma estratégia mais pragmática de oposição. O grupo radical, intitulado de autênticos, era formado por parlamentares que adotavam uma postura crítica mais agressiva. No entanto, os dois grupos se completavam, mantendo a imagem do partido como oposição legítima e confiável (Kinzo, 1988).

Como a ditadura militar censurava uma militância política mais efetiva, embora tivesse mantido as eleições para parlamentares e prefeitos, a participação nas eleições se tornou o principal recurso de poder do MDB, sendo a arena eleitoral seu principal lócus de atuação. Com a crise de 1973 e a deslegitimação da ditadura, o partido assumiu um papel preponderante no processo de transição política.

⁵ Cabe ressaltar que existe uma tendência das agremiações partidárias de não inserirem mais a letra "P", que significa a palavra partido, em seus nomes. Podemos citar inicialmente a alteração feita pelo Partido da Frente Liberal (PFL) em 2007 para Democratas (DEM). Com o agravamento da crise de representação política no Brasil e o antipartidarismo ressaltado nas Jornadas de Junho de 2013, muitas agremiações ou reformularam suas siglas ou foram fundadas sem a palavra "partido" nos seus nomes ou "P" em suas siglas. Temos assim, em 2013, a fundação do partido Solidariedade (SD) e em 2015 a criação do Partido Novo (NOVO) e da Rede Sustentabilidade (REDE). Como exemplos de mudança no nome dos partidos, consta, em 2017, a alteração do Partido Trabalhista Nacional (PTN) para Podemos (PODE) e do Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB) para Avante (AVANTE). Em 2018, o Partido Social Democrata Cristão (PSDC) passou a se chamar Democracia Cristã (DC), o Partido Ecológico Nacional (PEN) mudou para Patriota (PATRI) e o Partido Progressista (PP) alterou para Progressistas (PP).

⁶ Para mais informações sobre o imaginário do MDB ver Benevides (1986).

⁷ Em maio de 2017, após a delação dos donos do frigorífico JBS contra o presidente Michel Temer, a impopularidade do emedebista passou a aumentar. Segundo dados do Datafolha, após a greve dos caminhoneiros em junho de 2018 o índice de avaliação como ruim e péssimo do governo chegou ao maior nível, atingindo 82%. Isso fez de Michel Temer o chefe do Executivo mais impopular desde o fim da ditadura militar.

Com as expressivas vitórias nas eleições de 1982 e 1985, o PMDB apresentou importantes mudanças organizacionais, adquirindo uma faceta mais conservadora ao atrair políticos antes ligados à ditadura (Melhem, 1998). Além disso, com a conquista de governos estaduais, o partido, até então caracterizado como uma organização vinculada à política parlamentar, viu surgir novos grupos em seu interior. Os governadores passaram então a disputar poder com o grupo de parlamentares (Kinzo, 1988; Ferreira, 2002).

O PMDB nacional apresentou um tortuoso processo de estabilidade organizativa, mostrando dificuldade para se articular internamente. Na década de 1990, com a morte da sua principal liderança nacional, Ulysses Guimarães, e a superação da agenda de transição política, o partido passou por uma crise de identidade e de legitimidade. A direção nacional não reunia as condições necessárias para definir os rumos do partido, mostrando-se incapaz de exercer um controle mínimo sobre seus membros e de estabelecer consensos e estratégias de ação (Ferreira, 2002).

Na estrutura de clivagens internas, as distintas posições do partido diante do governo federal tornaram-se o elemento mais relevante para balizar disputas. Enquanto dirigentes nacionais do partido se posicionavam como oposição; as lideranças regionais, que comandavam a bancada parlamentar, se posicionavam como governistas. Na gestão de Paes de Andrade (1995-1998), a ala governista passou a tomar suas próprias decisões, ignorando a determinação da direção nacional (Ferreira, 2002).

Ferreira (2002) observa que até o ano de 2000 nenhuma corrente conseguiu ser majoritária no partido, tornando sua direção um grande mosaico. "Havia um vazio de lideranças nacionais capazes de arregimentar o partido nacionalmente e, em contrapartida, uma inflação de lideranças regionais" (Ferreira, 2002:158). No pós-fácio de seu livro, a autora ressalta que a tendência governista que em 2001 elegeu Michel Temer como presidente da agremiação teria, a partir dali, potencial para aglutinar as diversas forças internas, dando uma direção nacional ao partido.

Observando o partido no plano subnacional, percebemos que a regional paulista apresentou uma vocação "localista", com penetração territorial no interior promovida por Orestes Quércia. Durante a ditadura, as prefeituras de grandes municípios foram importantes espaços de poder para a atuação oposicionista. Melhem (1998: 17) ressalta que "o crescimento do quercismo está intimamente relacionado com o tipo de trabalho partidário desenvolvido sobretudo localmente, explorando contradições, rivalidades e ambições eleitorais características da política fora das metrópoles".

Orestes Quércia foi líder da coalizão dominante do PMDB paulista durante 24 anos. Sua influência iniciou no momento em que se aliou a um líder do partido, Almino Affonso, e despojou o grupo de notáveis, como Franco Montoro e Fernando Henrique, em 1986. A liderança de Orestes Quércia estendeu-se até 2010, ano de sua morte. Embora o PMDB tenha se convertido em ator secundário da política estadual paulista nas décadas de 1990 e 2000, o quercismo predominou no partido mesmo com o declínio eleitoral e o seu posicionamento como partido de oposição ao governo estadual e federal. Em 2010, o Diretório Estadual do PMDB se dissolveu pela renúncia da maioria de seus membros. Posteriormente, a Comissão Executiva Nacional, liderada por Michel

Temer, indicou uma nova Comissão Provisória Estadual, presidida por um aliado seu (Bizzarro Neto, 2013).

No PMDB, as lideranças regionais exercem forte peso em seus respectivos diretórios estaduais e isso se reflete no Diretório Nacional. Podemos citar a influência de duas dessas lideranças.

Em Alagoas, Renan Calheiros exerce influência no PMDB desde os anos 1980. Em seu primeiro mandato como deputado estadual eleito em 1978 pelo MDB tornou-se líder da bancada (1980-1981). Eleito deputado federal, tornou-se vice-líder do PMDB na Câmara (1984-1987) e vice-presidente do Diretório Estadual de Alagoas em 1987. Conflitos internos no PMDB⁸ e a aproximação com o então governador de Alagoas Collor de Melo (1987-1989)⁹ o fazem migrar para outros partidos, como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)¹⁰ e o Partido da Reconstrução Nacional (PRN)¹¹. Devido a influência do clã Calheiros junto ao PMDB de Alagoas¹², Renan Calheiros ocupou a vice-presidência executiva da Petrobrás Química (Petroquisa), entre 1993 e 1994. Ao ser eleito senador nas eleições de 1994 foi galgando importantes postos no partido e através do partido, como: presidente da Fundação Ulysses Guimarães (1995-1997), ministro da Justiça (1998-1999), líder do partido no Senado (2001-2002; 2009-2010; 2017), membro do Diretório Nacional do PMDB (2001- atual) e presidente do Senado (2005-2007; 2013-2017). Nas eleições de 2018 conseguiu ser eleito senador pela quarta vez consecutiva e reeleger seu filho, Renan Calheiros Filho, como governador.

No Pará, Jader Barbalho comanda a máquina partidária desde o período do antigo MDB. O ingresso no partido se deu pela influência de seu pai, Laércio Barbalho, eleito deputado estadual pelo Partido Social Democrático (PSD) em 1962 e cassado posteriormente. Jader Barbalho iniciou sua carreira eleitoral como vereador (1968-1970) e em seguida tornou-se presidente da Executiva Municipal do MDB de Belém em 1967. Ocupou o cargo de deputado estadual (1971-1974), deputado federal (1975-1982; 2003-2010), governador (1983-1987; 1991-1994) e senador (1995-2001; 2011-atual). Presidente do Diretório Regional do PMDB do Pará desde 1982, passou a ocupar cargos de destaque nacional pelo partido: durante o governo Sarney foi ministro da Reforma e Desenvolvimento Agrário (1987-1988) e da Previdência e Assistência Social (1988-1990); no Senado foi líder do PMDB (1995-2001) e presidente (2001); e no Diretório Nacional do

⁸ Como por exemplo a disputa para a escolha do candidato à prefeitura de Maceió em 1985. Na ocasião, Renan Calheiros foi preterido em favor do deputado federal Djalma Falcão.

⁹ Renan Calheiros foi nomeado secretário de Educação de Alagoas (1988-1989).

¹⁰ A adesão do deputado federal Renan Calheiros para fundação do PSDB deve-se a estratégia do então governador Collor de Melo (PMDB) querer liderar o partido em Alagoas. Esse plano não teve sucesso porque outras lideranças regionais do PMDB, como o deputado federal José Oliveira Costa e o senador Teotônio Vilela Filho, conseguiram comandar as articulações para fundar o PSDB no estado (Christiano, 2003).

¹¹ No governo de Collor de Melo como presidente da República tornou-se líder do governo da Câmara (1990). O rompimento entre os dois aconteceu após as eleições estaduais de 1990, quando Renan Calheiros (PRN) foi derrotado ao governo estadual de Alagoas e acusou o presidente de apoiar seu oponente, Geraldo Bulhões, do Partido Social Cristão (PSC).

¹² Renan Calheiros apresentava o capital político conquistado durante a disputa eleitoral para o Executivo estadual em 1990, quando apresentou 44,6% dos votos nominais; seu irmão, Olavo Calheiros Filho, era deputado federal eleito em 1990; seu pai, Olavo Novais Calheiros, foi eleito prefeito de Murici em 1992.

PMDB foi presidente (1998-2001). A semelhança de Renan Calheiros, nas eleições de 2018 Jáder Barbalho foi eleito senador pela terceira vez e seu filho, Hélder Barbalho, conseguiu ser eleito governador.

Assim, para entender o partido como um todo é necessário investigar seus setoriais regionais e compreender com as lideranças estaduais conseguem impor estabilidade ao partido no plano local/regional e obter influência no plano nacional. Nesse caminho, passemos para o caso do PMDB cearense.

Origem e desenvolvimento do (P)MDB cearense

A fundação de um partido de oposição ao regime, como o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), encontrou dificuldades para se estruturar no Ceará. Isso porque o contexto político cearense favorecia a formação do partido governista, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), devido a existência de um grande acordo entre os principais partidos do Ceará no final da República Nova. A coligação União Pelo Ceará tinha feito uma aliança entre União Democrática Nacional (UDN), Partido Social Democrático (PSD) e Partido Trabalhista Nacional (PTN) e eleito em 1962 o governador Virgílio Távora (UDN). A oposição era liderada pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e tinha como principal representante Carlos Jereissati, eleito senador em 1962. Porém, este após assumir a vaga no Senado Federal em 1963 morreu sem deixar herdeiro político.

O MDB foi fundado por parlamentares do PTB, órfãos da liderança política de Carlos Jereissati, e por um ala do PSD, liderados por José Martins Rodrigues. Este apresentava uma carreira política consolidada: ocupou o cargo de ministro da Justiça (1961), nomeado pelo presidente Ranieri Mazzilli (PSD)¹³, desempenhava pela terceira vez consecutiva o cargo de deputado federal (1955-1967), foi deputado estadual (1925-1930), secretário estadual do Interior e Justiça e secretário estadual da Fazenda no Ceará (1935-1943). Além disso, era importante liderança nacional do PSD, tendo ocupado o cargo de secretário geral (1958-1961) e de líder do partido na Câmara (1962-1965).

Durante o processo de institucionalização do MDB no Ceará, duas lideranças do antigo PSD se mantiveram no centro de gravidade da coalizão dominante do partido: Antônio Paes de Andrade e Carlos Mauro Cabral Benevides. No momento de fundação do MDB, Paes de Andrade desempenhava o seu primeiro mandato como deputado federal, acumulava três mandatos consecutivos como deputado estadual (1951-1962) e tinha sido secretário do Interior e Justiça do Ceará (1959-1963). Herdando o *background* familiar de seu sogro, José Martins Rodrigues, Paes de Andrade logo consolidou-se como liderança nacional do MDB. Já Mauro Benevides acumulava dois mandatos consecutivos como deputado estadual (1959-1966) – tendo ocupado o cargo de

¹³ Este era presidente da Câmara dos Deputados e ocupou interinamente a presidência após a renúncia de Jânio Quadros (PTN), em 1961.

presidente da Assembleia Legislativa do Ceará (ALECE) (1963-1965) – e um mandato como e vereador de Fortaleza (1955-1959).

As duas estrelas do partido não entraram em colisão porque entre os dois existia um acordo tácito. Enquanto Paes de Andrade se ocupava da política nacional, Mauro Benevides exercia a mediação das negociações regionais e locais. Nesse pacto, Mauro Benevides ocupou a presidência do Diretório Estadual do Ceará após José Martins Rodrigues ter seu mandato de deputado federal cassado. Essa divisão do trabalho político entre as duas lideranças permitiu que a coalizão dominante estabilizasse o MDB e posteriormente o PMDB.

O MDB disputou em um cenário marcado pela hegemonia política da ARENA. Esse partido ocupou em média 80% dos cargos eletivos (deputado federal, deputado estadual, prefeito e vereador). Predominou um sistema de partido hegemônico (Sartori, 1976) em que o MDB, embora participasse da competição formal pelo poder, não tinha condições reais de competir em termos de igualdade. Cabe ressaltar que esse domínio da ARENA foi conquistado e mantido graças à celebração de um acordo entre as principais lideranças do partido. Essa aliança ficou conhecida como “Pacto dos Coronéis” e tinha como preceitos a “união na cúpula e divisão na base” (Mota, 1985). Embora na disputa para o Executivo estadual houvesse a aliança entre as três lideranças que se revezaram no cargo de governador nomeado pelo regime militar — César Cals Filho (1971-1975), Adauto Bezerra (1975-1978) e Virgílio Távora (1979-1982) —, na base, elas estabeleciam uma implacável disputa para estruturar suas facções dentro da ARENA, buscando a adesão do maior número possível de deputados e prefeitos.

Para sobreviver nesse ambiente inóspito, o MDB adotou uma estratégia eleitoral de adaptação. O partido de oposição conquistou quotas de poder, utilizando a seu favor as disputas entre as lideranças do partido da situação. Essa estratégia fica evidente na eleição de 1974, quando Mauro Benevides (MDB) foi eleito senador mediante apoio informal de Virgílio Távora (ARENA). Na ocasião, o então senador Virgílio Távora não acatou a indicação de candidatura ao Senado feita pelo então governador do Ceará, César Cals, que tinha escolhido um candidato antivirgilista, o então deputado federal Edilson Távora.

Em 1982, a primeira eleição do período de redemocratização, o PMDB ainda apresentou um tímido desempenho eleitoral. Isso porque o partido governista, o Partido Democrático Social (PDS) que herdou a estrutura da ARENA, ainda se apresentava hegemônico¹⁴. Houve a renovação do compromisso estabelecido entre as três lideranças – Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals – que indicou o secretário de Planejamento do então governado Virgílio Távora, o economista Gonzaga Mota, como candidato a governador.

¹⁴ James Loxton e Scott Mainwaring (2018) editaram um livro que analisa a trajetória no período democrático de partidos que anteriormente davam sustentação a regimes ditatoriais. Timothy Power, em um capítulo sobre o caso do Brasil, analisa o PDS/Partido Progressista (PP) e Partido da Frente Liberal (PFL)/Democratas (DEM). O autor destaca que o primeiro partido nunca ocupou a presidência, mas fez parte de vários gabinetes, mantendo-se como ator importante; já o segundo desempenhou indiretamente a presidência de 1985-1990 e faz parte do gabinete até 2002, depois entre em declínio. No Ceará, o PSDB, que ocupou o Executivo estadual durante 17 anos (1989-2006), foi integrado por antigos membros da ARENA/PDS.

O PMDB continuou com uma estratégia de adaptação ao ambiente, mantendo-se no mercado político por meio do vácuo deixado pelo partido dominante. A organização já estava consolidada no sistema de interesses, possuindo um território de caça e uma base eleitoral circunscrita aos grandes centros urbanos. Por exemplo, o candidato a governador do PMDB em 1982, Mauro Benevides, obteve apenas em Fortaleza 65% dos seus votos, representando 280.540 votos.

Porém, o período de estagnação e calmaria na agremiação era momentâneo. O cenário regional de instabilidade no sistema de dominação política exercido pela PDS favorecia o crescimento organizativo e eleitoral da oposição, liderada pelo PMDB. Ressaltam-se dois fatores que embora tenham alterado o sistema de força em favor do PMDB, trouxeram instabilidade à coalizão dominante do partido.

O primeiro fator foi a filiação do então governador Gonzaga Mota. Este, que era vinculado ao PDS, passou a se aproximar da agenda política nacional ao longo do seu mandato. Como o PMDB nacional e os governadores desse partido estavam envolvidos nessas pautas, Gonzaga Mota como governador acabou se aproximando dessa agremiação, participando do movimento de Diretas Já, em 1984, e da eleição indireta de Tancredo Neves (PMDB) para a presidência da República em 1985.

A integração do então governador Gonzaga Mota ao PMDB estadual foi conflituosa. Internamente havia atritos entre dois grupos: a) neopeemedebistas ou "gonzaguistas", formados em sua maioria por deputados e prefeitos ligados diretamente ao governador ou por filiados que ocupavam postos no governo estadual; b) históricos, liderados por Mauro Benevides, exerciam cargos centrais na estrutura partidária.

A filiação de um político que podia distribuir incentivos seletivos aos membros da organização preocupava a coalizão dominante do partido, que até então exercia o comando da máquina partidária sem oposição significativa de uma elite interna. Na imprensa local, foram publicadas diversas matérias denunciando o embate interno do partido, como fica evidenciado no título da matéria: "Partilha de cargos divide peemedebistas" (O POVO, 03 maio 1985). Esses conflitos eram na sua maioria motivados pela divisão de cargos no governo.

Para integrar o governador Gonzaga Mota no partido foi necessário a intermediação do então presidente José Sarney (PMDB). Foi estabelecido um acordo em que o governador indicaria metade dos integrantes da Executiva Estadual e a ala do "PMDB histórico" ocuparia também a metade das secretarias do governo. Esse acordo foi noticiado na matéria: "PMDB quer a metade dos cargos do Governo. Isso resulta da integração do Mota ao partido" (O POVO, 04 dez. 1985).

O segundo fator foi a adesão de um grupo de jovens empresários ligados ao Centro Industrial do Ceará (CIC). Essa associação de empresário locais se notabilizou como espaço de debate durante o processo de redemocratização, construindo um capital simbólico de oposição ao regime militar e aos políticos tradicionais que lideravam a política estadual.

O CIC conseguiu firmar a candidatura de seu ex-presidente, o empresário Tasso Jereissati, ao Executivo estadual em 1986. Essa candidatura, segundo Mota (1992), foi articulada pelo então

presidente José Sarney (PMDB), que passou a interferir na sucessão estadual no Ceará para fortalecer o partido no estado. As lideranças históricas do Diretório Estadual do Ceará acataram a candidatura de Tasso Jereissati como governador, visto que, no acordo, o então presidente regional Mauro Benevides, seria o candidato ao Senado e o então deputado estadual Francisco Castelo de Castro seria o vice-governador.

Similar ao que aconteceu com Gonzaga Mota, a integração de Tasso Jereissati ao PMDB foi conturbada. Os conflitos internos no partido tornaram-se públicos durante sua gestão (1987-1990), quando houve embate entre o Legislativo e o Executivo estaduais. Embora tivesse mais da metade dos deputados estaduais filiados ao seu partido, o governador enfrentou dificuldades para aprovar projetos, sobretudo os que envolviam medidas de austeridade fiscal.

O PMDB passava por uma fase de forte instabilidade. Diante das novas posições assumidas no período de transição, como a conquista do Executivo estadual em 1986 e a maioria da bancada na ALECE, o partido apresentou uma crise de identidade. A agremiação apresentava-se internamente dividida, pois não existia um consenso quanto à linha política do partido. Era debatido se o partido continuaria assumindo um papel de oposição ou se adotaria uma nova estratégia de ação como partido governista. Essa crise no PMDB após a agenda de transição também atingiu o plano nacional no período em que José Sarney ocupou a presidência da República, como é ressaltado por Kinzo (1994) e Ferreira (2002).

Cabe ressaltar que a posição de partido governista alimentou a expectativa de distribuição de incentivos seletivos por intermédio da ocupação de cargos públicos. Porém, essa não foi a realidade vivenciada pelos membros históricos do partido, visto que a coalizão dominante não teve acesso privilegiado a esses cargos como era desejado.

A ausência de integração de Tasso Jereissati no PMDB pode ser percebida na articulação para as eleições municipais de 1988. Com essa crise política dentro do partido, foi fundado o Partido Municipalista Brasileiro (PMB) no Ceará para abrigar correligionários da facção política de Tasso Jereissati que concorriam às eleições municipais de 1988. Informalmente, o PMB funcionou como sublegenda do PMDB, utilizada como estratégia política para abrigar políticos do interior que, por razões conjunturais locais, não podiam ingressar no PMDB. Nas eleições de 1988, o PMB conseguiu eleger 8,9% e o PMDB elegeu 32,6% prefeitos dos 178 prefeitos do estado.

As divergências do então governador Tasso Jereissati com o PMDB não se restringiam apenas ao plano estadual. Na arena nacional ocorreu um conflito com o presidente do Diretório Nacional, Ulysses Guimarães, envolvendo a indicação no ministério da Fazenda. O então presidente José Sarney convidou Tasso Jereissati para seu ministro em 1987. Ulysses Guimarães, que não tinha sido consultado sobre essa indicação, preparou uma lista de candidatos ao cargo que excluía o nome de Tasso Jereissati¹⁵. Após esse episódio, Tasso Jereissati passou a criticar na imprensa o comando do PMDB nacional. Para este, Ulysses Guimarães liderava o partido de forma personalista e não consultava os governadores, que eram uma força de peso na agremiação, na tomada de decisões interna. Na eleição de 1989, em que Ulysses Guimarães foi candidato à

¹⁵ FREITAS, Jânio de. PMDB veta Tasso e abre crise na sucessão de Funaro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A-5, 28 de abril de 1987.

presidência da República, Tasso Jereissati não apoiou sua candidatura. Depois dessa campanha, Tasso Jereissati rompeu formalmente com o PMDB e se filiou ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

A estratégia de expansão adotada pelo PMDB cearense, por exemplo a filiação de políticos com capital político extra organização como Gonzaga Mota e Tasso Jereissati, tinha colocado em risco a estabilidade organizativa do partido. O aumento repentino do número de filiados afetou a sua coesão interna, pois criou várias facções dentro da organização. O desenlace dessa onda de conflitos internos se deu após a saída do grupo de Tasso Jereissati. O partido solucionou sua principal causa de divergências internas, passando a experimentar um período de estabilidade organizativa. A agremiação foi novamente comandada pelos membros históricos, sendo presidida por Mauro Benevides. O partido voltou a ter uma voz uníssona, muito embora, junto a essa calma, tenha vindo a redução da sua representação parlamentar.

Como ressalta Panebianco (2005), um dos principais motivos para a contestação da legitimidade da coalizão dominante é o encolhimento eleitoral do partido. Nesses casos, inicia-se uma crise de autoridade e as elites minoritárias passam a criticar a condução dos líderes, argumentando que estes seguem políticas que põem em risco a sobrevivência da organização. No caso do PMDB, mesmo com esse encolhimento do território eleitoral nas eleições de 1990 e 1992, a coalizão dominante não foi deslegitimada ou contestada. Para solucionar a crise interna a coalizão dominante preferiu adotar para o partido uma linha política sem aparentes chances de sucesso eleitoral. Optou por permanecer no modo seguro e conservar no sistema de interesse a posição de partido de oposição.

Durante a década de 1990 e o início dos anos 2000, o PMDB no estado apresentou relativa estabilidade nas disputas eleitorais, consolidou-se como principal adversário do PSDB, partido governista que ocupava a maior parte das cadeiras na Câmara e na Assembleia. Apresentou candidatos ao Executivo estadual e ao Senado ao longo de três eleições consecutivas (1994, 1998 e 2002). Embora, nessas disputas eleitorais, não tenha conseguido eleger nenhum candidato, o PMDB conseguiu se consolidar como o partido de oposição que apresentava o melhor desempenho eleitoral. No plano local, o PMDB ocupou em média 10% das prefeituras durante três ciclos eleitorais (1992, 1996 e 2000), com destaque para a manutenção do Executivo municipal de Fortaleza.

Cabe destacar que essa atitude de oposição era mais uma estratégia política de manutenção de quotas de poder e menos uma discordância ideológica ao partido governista. O PMDB apresentava uma posição ambígua frente ao PSDB, pois tanto acolheu políticos carreiristas do PSDB – caso do senador (1995-2002) eleito pelo PSDB Sérgio Machado que foi candidato a governador em 2002 pelo PMDB e posteriormente foi indicado na cota do partido para ocupar a presidência da Transpetro¹⁶ –; como ofertou quadros a esse partido – caso do ex-prefeito de Fortaleza pelo PMDB (1993-1996) Antônio Cambraia, que foi candidato à prefeito de Fortaleza em 2004 pelo PSDB. Além disso, era recorrente a migração de políticos de um partido para o

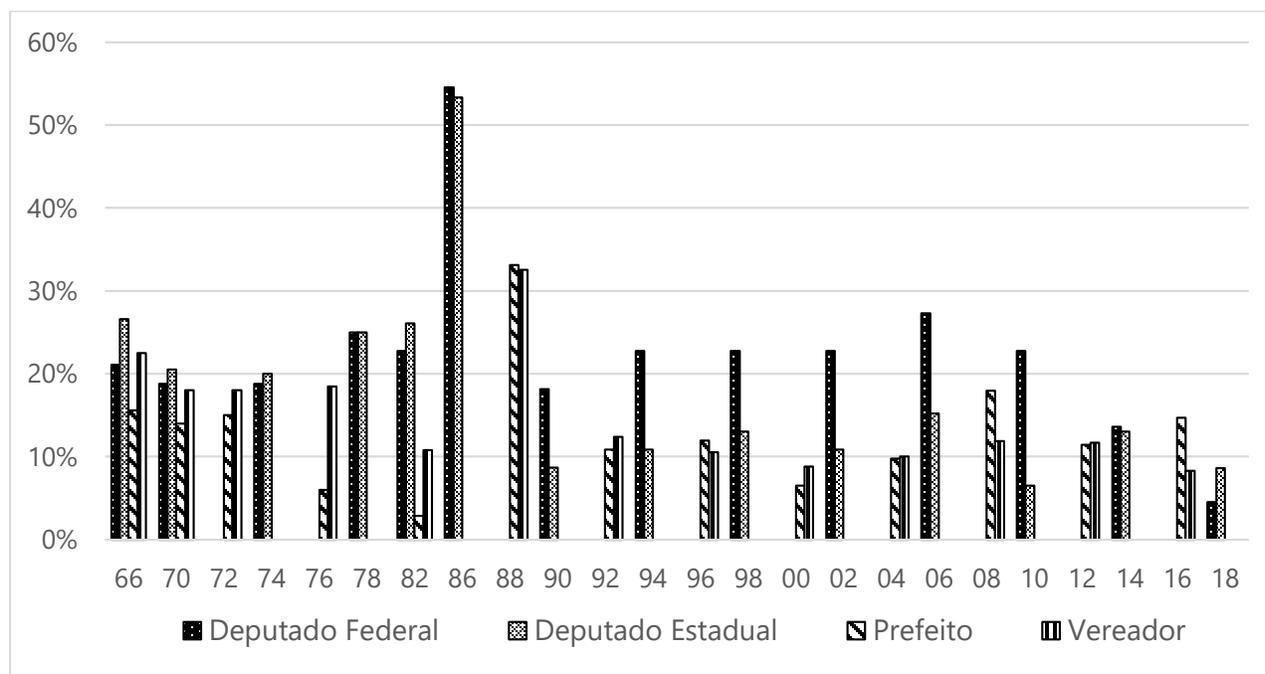
¹⁶ Órgão vinculado a Petrobrás e responsável pelo transporte e logística de combustível. Sérgio Machado foi o presidente que ocupou esse cargo por mais tempo, de 2003 a 2014.

outro, demonstrando que entre as duas agremiações não existia uma forte cisão, sendo o PMDB uma oposição inter-elite.

Nos anos 2000, o partido apresentou um crescimento eleitoral e organizacional, estabelecido a partir da aliança estadual com o Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Socialista Brasileiro (PSB), então liderado por Ciro Ferreira Gomes. A união com o PT se deu após a ascensão desse partido no Executivo federal em 2003 e a posterior composição do PMDB nacional nessa coalizão de governo. Nesse acordo, Eunício Oliveira foi indicado para ocupar o cargo de ministro das Comunicações (2004-2005). Já a aliança com o PSB ocorreu nas eleições de 2006, quando o PMDB não apresentou candidatura própria ao Executivo estadual e apoiou a campanha de Cid Ferreira Gomes. Através desse arranjo político, o PMDB conseguiu eleger sua principal liderança, Eunício Oliveira, como senador nas eleições de 2010. Nas eleições estaduais de 2014, Eunício Oliveira apresentou sua candidatura ao Executivo estadual, rompendo a aliança política com o então governador Cid Gomes, então filiado ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS). O PMDB perdeu a disputa para o sucessor de Cid Ferreira Gomes, o então deputado estadual Camilo Santana (PT). Retomando a atuação no Senado, Eunício Oliveira foi eleito presidente dessa instituição em 2017.

A seguir temos a representação gráfica do desempenho eleitoral do partido durante os cinquenta anos da sua atuação (1966-2018).

Gráfico 1 - Porcentagem de candidatos eleitos pelo MDB/PMDB cearense (1966-2018)



FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE)

O PMDB cearense foi presidido durante 29 anos por Mauro Benevides (1969-1998). A permanência deste como presidente não significava a ausência de conflitos para ocupar essa posição. O que permitiu essa continuidade foi a adoção de estratégias políticas por parte do líder partidário para apaziguar e acomodar os interesses das elites minoritárias emergentes. Na pesquisa de campo, foi ressaltado que a estabilidade da liderança de Mauro Benevides ocorreu porque este evitava conflitos formais dentro da instância partidária. As tensões eram solucionadas através de acordos informais e conversas que antecediam o período de convenção. Como ressaltado abaixo:

Então, quando se aproxima do período de convenção há, principalmente naquela época, sempre tinha pessoas que: “ah, vamos tirar o Mauro [Benevides]”. Mas acabava que faziam uma conversa anterior e compunham e sem fazer disputa acabava que alguns atores mudavam, justamente por essa pressão anterior por lançamento de chapa, Mauro [Benevides] chamava pra conversar, acomodava um, acomodava outro. E a coisa não ia pra frente (ROSÂNGELA AGUIAR, delegada do partido e presidenta do PMDB-Mulher, entrevista concedida ao autor em 17/11/2015).

Durante essa gestão de Mauro Benevides, não existia dentro do partido uma liderança que pudesse se contrapor de forma competitiva ao seu comando. A segunda liderança mais influente era Juraci Magalhães, então prefeito de Fortaleza, capital do estado. Mas, similar ao acordo tácito que existia entre Paes de Andrade e Mauro Benevides durante o período do PMDB, Juraci Magalhães ocupava a 1ª vice-presidência do Diretório Estadual e ficava encarregado das questões locais, enquanto Mauro Benevides, que então exerceria o cargo de senador (1987-1995), ficava responsável pelas questões nacionais.

Contudo, na convenção partidária de 1998, em uma das tradicionais “conversas que antecediam a convenção”, um militante que até então não tinha exercido nenhum cargo eletivo passou a liderar o processo de montagem de uma chapa de oposição. Essa disputa ocasionou um pequeno período de instabilidade dentro do partido, sendo noticiada pela imprensa local com uma matéria intitulada “Sucessão interna gera crise no PMDB do Ceará” (O POVO, 26 dez. 1997). O militante em questão era o empresário Eunício Oliveira, que possuía capital político dentro da organização pelo fato de seu sogro, Paes de Andrade, ocupar a presidência nacional do PMDB (1995-1998). Nesse embate, Eunício Oliveira saiu vitorioso e até o momento comanda o partido.

Processo de institucionalização informal

É consenso na literatura da ciência política neo-institucionalista que o desenho das instituições afeta a estabilidade e a qualidade da democracia. Porém, observar apenas instituições formais não é suficiente para compreender a sobrevivência na política latino-americana de fenômenos como corrupção, clientelismo, abusos de poder e excessivos conflitos entre executivo

e legislativo. Isso porque análises formais podem não captar as regras reais que estão sendo seguidas e os incentivos formais e informais a que os atores estão submetidos, moldando e limitando seu comportamento político. Regras informais, portanto, conformam o funcionamento das instituições democráticas, podendo reforçar, subverter e até substituir códigos, regras e procedimentos formais (O'Donnell, 1996; Weyland, 2002).

Baseado nesses pressupostos, Helmke e Levitsky (2004; 2006) propõem uma agenda de pesquisa para investigar a consolidação democrática na América Latina por meio da análise do entrelaçamento entre instituições formais e informais¹⁷. Entende-se como instituições informais as regras e procedimentos socialmente compartilhados, geralmente não escritos, que são criados, comunicados e aplicados fora dos canais oficialmente sancionados. Além disso, os atores envolvidos precisam acreditar que quebrar as regras informais acarreta alguma sanção confiável, seja punição física, perda de emprego ou simplesmente desaprovação social.

Os autores defendem que são complexos e inesperados os efeitos da interação entre instituições formais e informais, visto que o acionamento de alguns procedimentos informais subverte ou compete com as regras formais. Outros procedimentos, por sua vez, complementam e ajudam a estabilizar as instituições democráticas. Uma mesma instituição informal pode ocasionar efeitos diversos, como é o caso, por exemplo, do clientelismo eleitoral.

Observando o comportamento legislativo estadual dos partidos políticos no Brasil, Desposato (2006) constatou que em estados mais clientelistas, como Piauí, a disciplina partidária é baixa, os legisladores individuais raramente priorizam a tomada de posição em relação a temas (*position taking*) e os partidos da oposição são frequentemente cooptados pelos governadores. Já em estados em que esse tipo de instituição informal é menos predominante, como São Paulo, os partidos são mais coesos, mais dispostos a assumir cargos públicos em questões programáticas, orientam suas ações pelo universalismo legislativo e são menos vulneráveis à cooptação. Nesse caso, o clientelismo impede e até erode a representação programática entre partidos e cidadãos.

Em sentido contrário, investigando a propensão de parlamentares indicarem projetos *pork-barrel* em Honduras, Taylor-Robinson (2006) constata que o clientelismo enquanto norma social cria incentivos para que os legisladores sejam mais responsivos, beneficiando áreas rurais pobres com projetos distributivistas. A autora observa que os mecanismos formais de representação do país, como o sistema de representação proporcional de lista fechada, são pouco democráticos ao não estimularem a representação dos interesses paroquiais. Nesse aspecto, o clientelismo como instituição informal age como estímulo a políticas distributivistas estimulando a representação política de áreas rurais mais pobres.

Freidenberg e Levitsky (2007), contestando a tese de que na América Latina predominariam partidos débeis e pouco efetivos, defendem que essas organizações partidárias

¹⁷ Azari e Smith (2012) advogam que mesmo em democracias industriais avançadas é necessário a análise das instituições informais para melhor compreender o funcionamento das instituições formais. Os autores alegam que as instituições informais desempenham nas democracias estabelecidas três importantes funções: completam ou preenchem lacunas em instituições formais, coordenam o funcionamento de instituições sobrepostas e regulam o comportamento político.

seriam enraizadas, embora fossem institucionalizadas de maneira informal. Através da integração de redes pessoais de patronagem e clientelismo, associações de vizinhos e até torcidas de clubes de futebol, essas agremiações desempenham importantes funções, como: mobilização de militantes, seleção de candidatos, financiamento de suas atividades, estabelecimento de vínculos com a sociedade, conquista de votos e eleição de cargos eletivos, sendo, portanto, partidos políticos.

Os autores ressaltam que na América Latina predominariam instituições informais, havendo uma clara diferença entre o que estabelece o estatuto do partido e o real funcionamento na prática. Assim, é necessária uma análise sobre o que ocorre por detrás da estrutura organizativa formal dos partidos para que possamos conhecer o tamanho e a densidade dessas organizações.

Quando o partido é formalmente institucionalizado, o estatuto oferece um mapa preciso de como a organização está estruturada internamente. Em muitos casos, o partido e o Estado, através de diferentes plataformas, disponibilizam dados sobre seu financiamento, gastos, composição dos seus membros e densidade organizativa. Estudar a estrutura organizacional de partidos institucionalizados informalmente é mais difícil. As informações precisam ser colhidas de forma direta *in loco*, os dirigentes partidários não têm ciência sobre a organização do partido (não guardam documentos, não memorizam informações e não registram a maioria das decisões tomadas) ou dificultam o fornecimento de dados por algum receio.

Os autores estabelecem três tipos de organização partidária: institucionalização formal, institucionalização informal e institucionalização débil. No primeiro tipo, a organização segue as regras formais, como estatuto e resoluções, e as decisões são tomadas nos órgãos oficiais do partido, como assembleia, congresso e convenção. No segundo, as atividades desenvolvidas são estabelecidas através de redes e recursos informais e os laços organizativos são estabelecidos entre o líder e os militantes, sem a intermediação da burocracia. No último tipo, o partido é frágil e não se enraíza. Cabe observar que partidos institucionalizados apresentam aspectos formais e informais. Porém, em cada agremiação predomina um ou outro aspecto em sua tomada de decisão e em suas atividades, cabendo ao pesquisador investigar as nuances do processo de institucionalização.

Para operacionalizar o conceito de organização informal, os autores estabelecem nove indicadores. A partir deles, busco analisar qual o grau de informalidade da estrutura organizacional do PMDB cearense. O levantamento de dados qualitativos aqui apresentados foi realizado junto ao Diretório Estadual do PMDB Ceará e aos órgãos partidários do PMDB nos municípios de Fortaleza, Mombaça e Nova Olinda. Foram entrevistados seis dirigentes partidários dessas agremiações entre os meses de setembro a novembro de 2015¹⁸.

¹⁸ Foram entrevistados o vice-presidente do Diretório Estadual, João Alves de Melo; a delegada e coordenadora do PMDB-Mulher no Ceará, Rosângela Félix Aguiar; o presidente da Comissão Provisória de Fortaleza, Willame Correia; o ex-presidente do PMDB de Mombaça (2003-2008), vereador pelo PMDB por três mandatos (1993-2004) e ex-vice-prefeito pelo PMDB em dois mandatos (2005-2012), Gerson Cavalcante Vieira Neto; a secretária geral e fundadora do partido em Mombaça e vice-prefeita pelo PMDB (1997-2000), Diana Barreto; o presidente do Diretório e vice-prefeito, Elízio Galdino.

O primeiro indicador se refere as **regras e procedimentos internos**. No PMDB cearense percebemos que os dirigentes locais desconhecem o estatuto e as regras formais do partido, sendo os procedimentos internos estabelecidos conforme os interesses das lideranças locais que controla a agremiação ou através de negociações com o líder estadual do partido, Eunício Oliveira. No Diretório Estadual, os seus membros controlam a gramática legalista, sendo constantemente utilizada nas negociações de âmbito nacional. Já nas negociações de âmbito regional e local, o Diretório Estadual mobiliza as regras formais do estatuto de maneira seletiva e instrumental para legitimar as ações punitivas a alguma liderança ou órgão partidário.

Como exemplo, temos a onda de intervenção e dissolução de órgãos partidários locais no final de 2014. Após as eleições estadual em que a principal liderança do partido, Eunício Oliveira, foi candidato ao Executivo estadual, o Diretório Estadual empenhou-se em destituir órgãos municipais liderados por “políticos infiéis” que não se envolveram na eleição do partido, como como fica evidenciado na manchetes da matéria: “PMDB expulsa Carlos Mesquita por apoio a Camilo e quer tomar mandato” (O POVO, 23 jul. 2015). Por “envolvimento” entende-se a captação de uma quantidade significativa de votos ao candidato Eunício Oliveira. Como observamos no depoimento abaixo:

Nós tivemos avaliação no nível de prefeitos e vereadores. E teve expulsão. Em Fortaleza, nós tivemos a expulsão do vereador Carlos Mesquita, porque ele foi um caso emblemático, apareceu claramente ele fazendo campanha para o adversário [Camilo Santana (PT)]. No interior, ex-prefeitos que se integraram à campanha do outro lado, nós expulsamos do partido. Eles continuaram prefeito porque o cargo não é nosso, mas foi expulso do partido. Foi o prefeito de Nova Russas e o prefeito de Santa Quitéria. [...] Não adianta ter um filiado que não apoia eleitoralmente o partido, que não vota na maior liderança do partido, em um nome que tem repercussão nacional e que tem lutado para fortalecer o partido aqui. Então, se não vota, melhor é dar o fora e procurar outro partido. Prefiro assim! (JOÃO ALVES MELO, secretário-geral do PMDB-CE. Entrevista concedida ao autor em 17/11/2015).

Cabe ressaltar que em outras eleições o não apoio à candidatura do partido no plano local era entendido como “natural” e parte da conjuntura municipal, não sendo motivo para dissolução. Porém, como era a campanha da principal liderança do partido, a interpretação do estatuto foi outra.

O segundo indicador se refere ao **processo de tomada de decisão**. No partido, embora os órgãos formais como congressos, diretório e comissão executiva sejam importantes *loci* de autoridade, percebemos que as decisões mais relevantes são tomadas por um líder autocrático. O principal órgão de autoridade é a Comissão Executiva presidida pelo líder do partido, Eunício

Oliveira. Este possui como vice Gaudêncio Lucena, seu amigo pessoal e sócio empresarial¹⁹. No momento em que o então vice-presidente Michel Temer ocupou o Executivo nacional em 2016, houve a garantia que a vaga de ministro da Integração Nacional seria reservada ao PMDB do Senado. O então presidente do Senado, Eunício Oliveira, tinha a expectativa de indicar o cargo, que seria ocupado por seu sócio Gaudêncio Lucena. Porém, a indicação à vaga foi concedida ao senador Jáder Barbalho (PMDB-PA), que nomeou seu filho, Helder Barbalho, então ministro-chefe da Secretaria Nacional dos Portos.

Para observar o grau de personalismo que caracteriza o partido, vamos citar como exemplo a seleção de membros com direito a voto em uma importante arena de disputa nos conflitos intrapartidários, a Convenção Nacional. Analisando a lista dos 34 delegados do Diretório Estadual (2013-2015), percebemos que apenas na família de Eunício Oliveira oito pessoas compõem a lista de delegados: sua esposa (Mônica Oliveira), três de seus quatro filhos (Manuella Mata Pires, Marcela Oliveira e Rodrigo Oliveira), seu genro (César Mata Pires Filho), seu sobrinho (Danniel Lopes), seu sogro (Antônio Paes de Andrade) e ele próprio. Seu vice, Gaudêncio Lucena, possui cinco integrantes de sua família como delegado do partido: seus dois filhos (Gaudêncio Lucena Júnior e Igor Lucena), dois irmãos (Carlos Lucena e Gláucia Ferrer) e ele próprio. O outro sócio nas empresas, Nelson Neves, compõe a lista junto com seu filho, Rodrigo Neves. Além disso, ainda constam como delegados os assistentes parlamentares de Eunício Oliveira e funcionários do Diretório Estadual. Apenas quatro deputados federais — Aníbal Ferreira Gomes, Mauro Benevides, Mário Feitoza e Danilo Forte — aparecem na lista de políticos com mandato eletivo que exercem a função de delegado.

Embora o presidente e o vice da Comissão Executiva de fato exerçam a autoridade no partido, apresentando características de organização formal, os órgãos oficiais do partido são fortemente marcados relações de parentesco e a ocupação de cargos na estrutura formal é baseada em uma relação pessoal com o líder do partido.

Quanto ao terceiro indicador, **burocracia partidária**, percebemos que o Diretório Estadual do partido apresenta uma estrutura satisfatória para desenvolver suas atividades. Dispõe de funcionários de carreira (como secretários, advogados e contador), recursos materiais (computador, impressora, salas de reuniões, televisão etc.) e conta com sede própria. Porém, essa burocracia possui poucas informações sobre os recursos financeiros do partido e não coordenam suas estratégias eleitorais (escolha de alianças, seleção de candidatos e distribuição de recursos para campanha) que é centralizada pela liderança autocrática de Eunício Oliveira. Como este desempenha papel de destaque no âmbito nacional, foi ministro das Comunicações (2004-2005) e presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (2011-2017) e presidente do Senado (2017-2018), o vice da comissão executiva, Gaudêncio Lucena, o representa regionalmente. Cabe destacar que o presidente do Diretório Estadual, Eunício Oliveira, possui

¹⁹ Eunício Oliveira e Gaudêncio Lucena possuem relação de amizade que remonta ao período em que moravam na Casa do Estudante em Fortaleza. São sócios em empresas do ramo de transporte de valores, segurança privada, comunicação, aviação e tecnologia, com atuação nos estados do Ceará, Pernambuco, Piauí, Rio Grande Norte e São Paulo.

escritório próprio em Fortaleza, independente da estrutura partidária. Nesse gabinete realiza reuniões com lideranças políticas.

O quarto indicado investiga os **órgãos partidários locais**. Observou-se nos três órgãos partidários investigados – PMDB de Fortaleza, Mombaça e Nova Olinda – uma escassa estrutura organizativa. Estas unidades partidárias eram autônomas, heterogêneas e pouco conectados com a burocracia central do partido. A integração desses órgãos locais ocorre através do líder do partido, que realiza reuniões informais negociando estratégias eleitorais e distribuição de incentivos seletivos para seus membros. Cabe destacar que existem diferenças no tratamento dado aos órgãos locais por parte do líder. De modo geral, quanto maior o capital eleitoral do partido (número de candidatos eleitos e votação obtida) e a proximidade entre as lideranças locais e o líder do partido, maior será a centralização do órgão local.

Percebemos que o PMDB de Fortaleza, importante órgão partidário por representar a capital do estado, apresenta fraca autonomia quanto ao Diretório Estadual. Os dois funcionam na mesma sede, não existe distinção clara entre eles. Em Fortaleza, o partido é estruturado como comissão provisória e seus presidentes são empossados de acordo com a conveniência da liderança partidária, Eunício Oliveira²⁰.

No processo decisório do PMDB de Fortaleza, o Diretório Estadual centraliza as decisões. O presidente do PMDB de Fortaleza ameniza essa centralização, defendendo que as decisões são tomadas na busca do consenso entre todos que integram o partido, como vemos abaixo:

O partido em si é uma família. O Eunício [Oliveira] é nosso presidente estadual. Agora, quem está em exercício é o Gaudêncio Lucena, que é o vice-presidente. Mas sempre quando há essa escolha do candidato majoritário a prefeito de Fortaleza, acontece um bom senso, com encontro de todos, né? Do partido, vereadores, candidatos a vereadores, pré-candidatos a vereadores, lideranças, então. A gente busca o consenso para ter esse melhor candidato. (WILLAME CORREIA, presidente do PMDB de Fortaleza. Entrevista concedida ao autor em 19/11/2015).

O Diretório do PMDB de Mombaça, município de média magnitude eleitoral, não possui sede para seu funcionamento, sendo as atividades partidárias desempenhadas apenas em período eleitoral. Porém, o partido conta com uma herança simbólica e forte identidade partidária, que remonta a sua origem de antigas lideranças do PDS/MDB: Francisco Castelo de Castro, prefeito de Mombaça (1944-1945; 1959-1962), deputado estadual (1963-1987) e vice-governador (1987-1990), e Antônio Paes de Andrade²¹. Esse município foi durante o período militar

²⁰ No período de atuação política de Juraci Magalhães, ex-prefeito de Fortaleza (1990-1992;1997-2004), o PMDB de Fortaleza era comandado por ele. Com a derrota sofrida por seu candidato nas eleições municipais de 2004, a liderança de Juraci Magalhães foi se enfraquecendo e o presidente do Diretório Estadual, Eunício Oliveira, foi centralizando o partido, tornando-o comissão provisória.

²¹ Paes de Andrade ao longo de sua trajetória política cultivou uma relação de proximidade com esse município, afirmando que “Mombaça é meu universo político e sentimental” (NADER, 1998). Em um dos momentos que assumiu provisoriamente o

estratégico para o antigo MDB, sendo um dos poucos municípios do Ceará onde o partido ocupou o governo municipal. Como o município é estratégico para potencializar as eleições dos deputados do partido – na eleição de 2014 Mombaça apresentou 33 mil eleitores –, os acordos envolvendo a política local são centralizados pelo líder estadual.

Por fim, o PMDB de Nova Olinda, município de pequena magnitude eleitoral e que apresentava 12 mil eleitores em 2014, é o mais frágil em termos organizacional. O partido, que contava com um vereador e um vice-prefeito, era organizado como comissão provisória e tinha autonomia para desenvolver suas atividades partidárias. Porém, as decisões quanto a eleição para o Executivo municipal tinham que ser negociadas com o líder do partido. Na pesquisa de campo, o presidente do PMDB de Nova Olinda destacou que instrumentaliza a legenda como máquina eleitoral, não tendo interesse em instituir um diretório. A comissão provisória já forneceria o recurso de poder almejado: legenda partidária para apresentar candidatos no plano local, relações com as elites partidárias estaduais e obtenção de recursos para campanhas eleitorais. Como vemos no depoimento abaixo:

Naquele tempo, a gente não tinha conhecimento de que com a Comissão Provisória a gente podia organizar uma eleição, aí a gente montou um Diretório do partido. Mas com o Diretório dá uma trabalhadeira, pois temos que ter muitos filiados. Então íamos atrás de pessoas para filiar ao partido, ia atrás de assinaturas e tal. Na gestão do Afonso [Sampaio], a gente tinha 400 filiados. Só que é muito difícil quando você tem muito filiados... É 400 cabeças pensando... Na hora de uma reunião é problema. Então eu preferi manter um quadro pequeno para ter mais qualidade... porque as pessoas mais fiéis ao partido, pessoa mais dedicada ao partido. Porque você tem 400, aí quaisquer coisinhas estão mudando de partido... quer ir para outro partido, aí fica aquele jogo logo. Então eu digo logo: "Não! Vamos botar pessoas que querem ter compromisso com o partido. Assuma compromissos". Aí ficamos nesse quadro de 80, 80 e pouco se não chegar a 100. Aí a gente descobriu que com a Comissão [Provisória] estávamos aptos a disputar eleição. Era muito melhor, pois com cinco integrantes, que podia ser até na mesma família e que facilitava bastante o trabalho, estava montada uma Comissão [Provisória]. Esta nem de Convenção precisa para lançar os candidatos. O problema é que é mais fácil o Diretório Estadual tomar o partido e entregar para outra pessoa. Mas já acompanhei casos no PMDB mesmo que o [Diretório] Estadual tomou um Diretório Municipal e entregou para outro grupo. Eles inventam qualquer desculpa e tomam mesmo. O [Diretório] Municipal até tentou recorrer, mas não teve jeito. Então, é melhor a Comissão [Provisória], pois dá menos trabalho (ELÍSIO GALDINO, presidente do PMDB de Nova Olinda e atual vice-prefeito. Entrevista concedida ao autor em 20/09/2015).

No que tange às **fronteiras organizativas**, quinto indicador analisado, o PMDB apresenta características ambíguas. O partido apresenta características de formalidade organizativa, como

cargo de presidente da República, em 25 de fevereiro de 1989, visitou a cidade com o avião presidencial, sendo pejorativamente taxado na imprensa como "presidente de Mombaça".

por exemplo a existência de regras e protocolos para pertencer à organização (já que é necessário o preenchimento de uma ficha de filiação, não sendo um pertencimento autodeclarado) e a capacidade da agremiação impor a expulsão de algum membro. No entanto, a organização não sabe precisar quantos filiados dispõe e os dados fornecidos pelo partido no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) apresentam incoerências com as informações coletadas na pesquisa de campo nos órgãos municipais²².

A alta rotatividade de dirigentes no plano local dificulta a catalogação de informações precisas dos órgãos municipais. Isso ocorre sobretudo nos órgãos sazonais (fundados para as eleições locais), pois cada vez que o partido é refundado ocorre uma substituição do grupo político local e os militantes que lhe davam sustentação desligam-se do partido, não havendo continuidade dos membros que compõem a instituição. Nesse processo de transição, atas são perdidas, documentos são escondidos e dados são ocultados, não existindo memória da instituição, tampouco o arquivamento de documentos legais.

O sexto indicador analisa o **padrão de carreira** nas estruturas do partido. Nesse aspecto, verificamos uma clara relação informal, pois para ascender na organização é necessário ter relação de proximidade e de confiança com o líder partidário. Cabe destacar o imbricamento entre relações familiares e políticas presente na estrutura do partido. Durante o segundo mandato de Dilma Rousseff, o PMDB cearense foi contemplado em 2015 com uma vaga na Diretoria da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). O escolhido pelo líder partidário foi o advogado Ricardo Fenelon Júnior²³. Apesar de apresentar pouca experiência no setor aeronáutico, este era casado com a filha de Eunício Oliveira, Marcela Oliveira.

Ocorre uma tensão no PMDB cearense porque as lideranças ditas “independentes” não conseguem ascender às estruturas de poder internas do partido. Por “independente” entende-se políticos profissionais que já possuíam capital político extra-organização e não possuem relação de proximidade com o líder partidário. A organização enfrenta um dilema da confiança, pois como a agremiação conta com muitos políticos profissionais que não acumularam capital no interior da organização, existe um alto custo para desenvolver lealdade organizacional, já que são independentes da estrutura partidária e contam com seus próprios grupos políticos.

Na pesquisa de campo, o secretário-geral do PMDB mostrou-se favorável à renovação da composição do Diretório Estadual para integrar membros que historicamente são filiados e que possuem capital político por ter ocupado algum posto eletivo, como prefeito, deputado estadual ou deputado federal. Ao ser questionado porque poucas lideranças históricas compunham o Diretório Estadual, ocupando, por exemplo, o cargo de delegado, ele ressaltou que:

Isso aconteceu muito em função daquele clima que todo partido enfrenta, de você ficar desconfiando que a pessoa não vai permanecer. Tá recebendo tantos acenos de outras

²² Em comparação ao PT e o PSDB, também investigados na pesquisa, o PMDB é o partido que apresenta mais incoerência entre essas informações.

²³ Vale destacar a matéria que aborda essa indicação política: Julia Duailibi. Junior decola. O que a aviação brasileira pode esperar do genro do senador. *Revista Piauí*. Edição 107, agosto 2015.

estruturas partidárias que efetivamente é provável que ele se afaste do partido e vá para uma outra tendência. Mas isso aconteceu efetivamente com vários companheiros, mas que não atingiu aqueles que chamamos de pilares do partido de vários municípios e tá na hora da gente fazer efetivamente o reconhecimento dessas pessoas que permaneceram, trazendo para a estrutura do Diretório Estadual (JOÃO ALVES MELO, secretário-geral do PMDB-CE. Entrevista concedida ao autor em 17/11/2015).

Quanto às **obrigações dos militantes**, sétimo indicador, percebe-se que as atribuições formais, como comparecer às reuniões e atividades partidárias ou pagar a contribuição financeira (Art. 9º do estatuto do PMDB), são raramente postas em vigor. Os membros do partido são recrutados como “clientes” e apresentam poucas obrigações com o partido. Como a agremiação investe pouco na formação de seus quadros, o sistema de lealdade dos militantes não perpassa a organização partidária, sendo tributário de lideranças políticas, no caso o líder partidário, Eunício Oliveira, ou alguma político profissional que integra o partido.

No partido, predomina a distribuição de incentivos materiais de poder e de status mobilizados como mecanismo para alcançar a lealdade dos membros. Isso pressiona a organização a se adaptar ao ambiente de disputa política, visto que o principal lócus de atuação partidária é a arena eleitoral.

Ao examinarmos os **vínculos com outras organizações**, oitavo indicador, observamos que formalmente o partido não apresenta nenhuma relação com sindicatos, associações ou grupo religioso. No entanto, ao realizarmos a pesquisa de campo foi percebido a entrega de *curriculum* por parte de candidatos que pleiteavam emprego nas empresas dos líderes partidários, Eunício Oliveira e Gaudêncio Lucena²⁴. Isso demonstra que existe uma relação informal entre o partido e essas empresas, sendo o contrato trabalhista perpassado por relações clientelistas no partido. Cabe destacar que Eunício Oliveira é um importe empresário e que seu patrimônio declarado cresceu 169% entre 2010 e 2014, passando de R\$ 36,7 milhões para R\$ 99 milhões.

No último indicador, **financiamento partidário**, observamos a predominância de relações informais. Analisando a distribuição de recursos para eleições municipais de 2012 e gerais de 2014, percebe-se o grau de informalidade presente no partido. Nessas duas eleições o Diretório Nacional do PMDB publicou instruções normativas para definir os critérios de aplicação dos recursos financeiros recebidos por pessoas físicas ou jurídicas. A normatização é a mesma para as duas eleições, como vemos nos dois artigos abaixo:

Art. 1º - Os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas ou jurídicas destinados as campanhas eleitorais, respeitados os limites legais, serão de responsabilidade exclusiva

²⁴ Essa observação se deu porque foram necessárias longas horas de espera na sala de recepção do Diretório Estadual para que se pudesse entrevistar as lideranças partidárias. O que a princípio parecia maçante e um sinal de bloqueio a realização da pesquisa, mostrou-se frutífero ao permitir observações sobre o funcionamento rotineiro do partido.

dos respectivos órgãos partidários arrecadadores, assim como sua destinação e prestação de contas.

Art. 2º - Os recursos financeiros de pessoas físicas e jurídicas que forem arrecadados pelo Diretório Nacional, bem como os recursos do Fundo Partidário que forem revertidos às campanhas eleitorais terão suas destinações previamente autorizadas pelo Presidente Nacional do Partido (Partido do Movimento Democrático Brasileiro. Instrução Normativa nº 001/2014).

A única diferença entre as duas instruções normativas é que nas eleições municipais de 2012 era necessário também a autorização do tesoureiro nacional para a transferência de recursos do Diretório Nacional as campanhas eleitorais. Os critérios para financiamento não são transparentes, não existindo critérios formais (tempo de filiação, competitividade da campanha ou magnitude eleitoral) para distribuição dos recursos. Como o líder do PMDB cearense, Eunício Oliveira, ocupava uma posição privilegiada na estrutura burocrática, como tesoureiro do Diretório Nacional, este dirigiu a distribuição dos recursos para os candidatos nas duas campanhas²⁵.

Ao analisamos a distribuição de recursos, percebemos que o Diretório Estadual, por meio da sua articulação com o Diretório Nacional, centralizou o processo decisório e os distribuiu de forma seletiva para algumas candidaturas. Isso pode ser percebido quando verificamos as transferências do Diretório Nacional para as campanhas eleitorais em 2012 no Ceará, como demonstrado abaixo.

Tabela 1 - Transferência do Diretório Nacional do PMDB ao Executivo municipal

CANDIDATO	MUNICÍPIO	VOTOS NOMINAIS	% VOTOS NOMINAIS	SITUAÇÃO	VALOR RECEBIDO (R\$)
Ildsser Alencar Lopes	Lavras da Mangabeira	7.638	43,63	Não eleito	450.000,00
Inês Maria Corrêa de Arruda	Caucaia	43.476	28,31	Não eleito	300.000,00
Luis Wellington Barreto Vieira	Mombaça	2.282	16,51	Não eleito	120.000,00
Daniel Queiroz Rocha	Beberibe	Não consta informação dessa candidatura no TSE ²⁶			100.000,00

²⁵ Observando as transferências do Diretório Nacional para as eleições no Ceará no SPCE-TSE, percebemos que nas eleições de 2012, o Diretório Nacional do PMDB totalizou receita de R\$ 41.885.443,64, sendo 6,4% transferido para as candidaturas do Ceará, somando R\$ 2.715.000,00. Em 2014, o valor foi maior, dos R\$ 63.013.005,01 arrecadados pelo Diretório Nacional, 10,9% foi transferido para os candidatos do Ceará, totalizando R\$ 6.883.064,94.

²⁶ A única informação que consta é na prestação de contas do candidato, mas, nos dados sobre desempenho eleitoral, este não aparece como candidato. Nesse banco de dados, o PMDB aparece como vice – com o candidato Francisco Celio Oliveira dos Santos – de um candidato do PP.

CANDIDATO	MUNICÍPIO	VOTOS NOMINAIS	% VOTOS NOMINAIS	SITUAÇÃO	VALOR RECEBIDO (R\$)
Ildsser Alencar Lopes	Lavras da Mangabeira	7.638	43,63	Não eleito	450.000,00
Antônio Adail Machado Castro	Guaraciaba do Norte	7.726	35,52	Não eleito	100.000,00
José Geraldo dos Santos	Ipaumirim	3.413	45,62	Não eleito	100.000,00
Raimundo Antônio de Macedo	Juazeiro do Norte	65.079	51,55	Eleito	100.000,00
Pedro Calisto da Silva	Tamboril	7.264	46,67	Não eleito	90.000,00
Raimunda Ribeiro dos Santos	Fortim	5.124	48,36	Não eleito	70.000,00
Ivan Monte Claudino	Crateús	17.539	44,80	Não eleito	50.000,00
Ybsen Keith Catunda de Lima Moreira	Ipaporanga	2.890	41,77	Não eleito	50.000,00
Hellosman Sampaio de Lacerda	Milagres	8.808	52,45	Eleito	50.000,00
Fabiano Magalhães de Mesquita	Santa Quitéria	10.817	40,87	Eleito	50.000,00
TOTAL					1.630.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SPCE-TSE.

Observando os dados dessa Tabela, percebemos que o valor da transferência para os candidatos não está diretamente relacionado à competitividade da candidatura²⁷, como observamos no caso de Mombaça. Esse candidato, Wellington Barreto, possui relação de proximidade com o líder Eunício Oliveira, fato que explica por que este obteve um volume de recurso proporcionalmente maior que outros candidatos do partido. Esse tratamento diferenciado aos candidatos do partido é ressaltado quando observamos o valor recebido pelo candidato de Juazeiro do Norte. Este município, que possui 166.037 eleitores, foi contemplado com apenas R\$ 100.000,00, mesmo o candidato Raimundo Macedo sendo competitivo, tendo inclusive sido eleito.

A distribuição de recursos também não está condicionada à magnitude eleitoral do município, como observado no caso do município de Ipaporanga, que, mesmo contando com apenas 9.944 eleitores, seu candidato a prefeito pelo PMDB recebeu recursos do Diretório Nacional.

²⁷ A adoção desse critério assume que um candidato é competitivo quando obtém o percentual acima de 40% dos votos válidos.

Sustentamos a tese de que dentro do partido predominam critérios informais, relações de confiança e de personalidade na escolha dos candidatos que receberão recursos do Diretório Nacional. Isso pode ser observado no valor recebido pelo candidato de Lavras da Mangabeira, base eleitoral de Eunício Oliveira e município em que sua irmã, Edenilda Lopes de Oliveira Sousa (PMDB), foi eleita prefeita em 2004 e 2008. O candidato do PMDB recebeu o maior valor distribuído pelo partido, 450 mil. Mesmo contando com esse recurso, o candidato não foi eleito, obtendo 43,6% dos votos válidos.

Os candidatos do PMDB que disputavam as vagas para a Câmara Municipal também receberam doações do Diretório Nacional, totalizado 91,4% (R\$ 805.000,00) dos recursos destinados ao Legislativo. Na Tabela 2, temos a descrição dos municípios que receberam recursos.

Tabela 2 - Transferência do Diretório Nacional do PMDB ao Legislativo municipal

MUNICÍPIO	ELEITORES EM 2012	VEREADORES FINANCIADOS	VALOR TOTAL (R\$)
Fortaleza	1.602.717	11	610.000,00
Maracanaú	146.074	2	50.000,00
Icó	52.651	1	10.000,00
Barbalha	40.733	1	20.000,00
Lavras da Mangabeira	25.177	9	105.000,00
Milagres	22.410	1	10.000,00
TOTAL			805.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SPCE-TSE.

Observando os dados, percebemos que Fortaleza foi o município em que os vereadores mais receberam recursos, com média de R\$ 55.454,54 para cada candidato. Essa transferência maior de recursos é compreendida pelo fato de o cargo de vereador em Fortaleza ser estratégico para o Diretório Estadual, visto que possibilita visibilidade ao partido e permite, inclusive, que esses vereadores possam futuramente ser eleitos deputados estaduais.

Um dado que chama atenção nessa Tabela é novamente o valor de recursos transferidos aos candidatos de Lavras da Mangabeira. Observamos que o Diretório Nacional financiou a campanha de nove vereadores, o total de vagas disponíveis na Câmara Municipal. Nesse sentido, a estratégia do partido era viabilizar a campanha do candidato a prefeito do município, como vimos na Tabela 9, e proporcionar a formação de base de sustentação do prefeito no Legislativo local.

Analisando a transferência de recursos do Diretório Nacional para as campanhas eleitorais no Ceará em 2014, observamos que o candidato ao Executivo estadual, Eunício Oliveira, conseguiu a maior quantia, totalizando R\$ 4.878.594,66. Por ocupar o cargo de tesoureiro da Executiva Nacional do partido, esse líder tem acesso a importante zona de incerteza: o financiamento. Como

ator organizativo, essa liderança teve acesso a contatos privilegiados, conseguindo financiamento do partido para sua campanha eleitoral como governador.

Observando o financiamento para a campanha de deputados federais e estaduais, percebemos que estes obtiveram menos da metade do valor que Eunício Oliveira conseguiu. Como vemos a seguir.

Tabela 3 - Transferência do Diretório Nacional do PMDB ao Legislativo - Eleições 2014

Cargo	Nome do Candidato	Votos Nominais	Situação	Valor recebido (R\$)
Dep. Federal	Francisco Danilo Bastos Forte	180.157	Eleito	1.004.470,28
Dep. Federal	Carlos Mauro Cabral Benevides	60.201	Suplente	600.000,00
Dep. Federal	Mário Feitoza de Carvalho Freitas	56.162	Suplente	200.000,00
Dep. Estadual	Daniel Lopes de Oliveira Sousa	62.550	Eleito	200.000,00
TOTAL				2.004.470,28

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SPCE-TSE.

Analisando esses dados, percebemos a distribuição de poder no interior da agremiação. Dos 12 candidatos ao cargo de deputado federal apresentados pelo PMDB, três deles foram eleitos: Danilo Forte (180.157 votos), Aníbal Ferreira Gomes (173.736 votos) e Vitor Valim (92.499 votos). Desses, apenas Danilo Forte recebeu recursos do Diretório Nacional. Este ocupou importantes postos de comando no partido, foi membro do Diretório Nacional (2009), presidente da Fundação Ulysses Guimarães do Ceará (2010), delegado do Diretório Estadual do Ceará (2013-2015) e na Câmara dos Deputados foi vice-líder do PMDB (2013-2015). Mas, esse migrou para o PSB em 2015 para obter a presidência da Executiva Estadual do partido. Cabe observar o caso dos outros dois deputados federais não eleitos que receberam recursos do Diretório Nacional: Mauro Benevides, ex-presidente e atual 3º vice-presidente do Diretório Estadual do Ceará, e Mário Feitoza, deputado federal e aliado político de Eunício Oliveira.

Investigando o financiamento para a campanha de deputado estadual, observamos discrepância maior de poder intrapartidário. Dos 26 candidatos no Ceará, o Diretório Nacional só financiou a campanha de um candidato: Daniel Oliveira. Este é sobrinho de Eunício Oliveira, 1º tesoureiro e delegado do Diretório Estadual e presidente da Juventude do PMDB cearense (2008-atual).

Por fim, podemos pontuar a presumida existência de financiamento não regulado e até ilícito. O líder do PMDB cearense, Eunício Oliveira, é alvo de inquérito no Supremo Tribunal Federal, aberto em abril de 2017, que o investiga por supostos crimes de corrupção passiva, lavagem de dinheiro e doações de campanha efetuadas através de contratos fictícios. Nas

investigações da Polícia Federal²⁸, Eunício Oliveira foi citado por executivos do conglomerado empresarial Odebrecht²⁹, pelo ex-diretor da farmacêutica Hypermarcas³⁰, e pelo grupo empresarial J&F³¹.

Os dados da pesquisa demonstram que o partido apresenta uma institucionalização informal rotinizada através das relações pessoais. A tomada de decisão sobre as principais questões do partido não ocorre no âmbito de suas instâncias de direção partidária. O diretório e o congresso estaduais desempenham apenas uma função burocrática para cumprir os requisitos exigidos pelo Tribunal Eleitoral. Esses órgãos legitimam as decisões tomadas pelo líder da coalizão dominante, Eunício Oliveira. Nas atas do partido, não existe uma descrição dos debates internos. Encontram-se apenas os nomes dos membros que estavam presentes e as principais decisões tomadas. Isso evidencia que os principais tensionamentos são debatidos e solucionados através de reuniões informais entre as lideranças partidárias.

Seguindo os passos de Panebianco (2005), construímos um mapa do poder organizativo do PMDB cearense. O autor destaca que esse tipo de mapeamento delinea os grupos ou instâncias que efetivamente possuem controle sobre a organização. Esses núcleos de poder podem coincidir ou não com as instâncias oficiais do partido retratada no organograma. Observando as relações de poder dentro do partido vemos que o líder partidário, Eunício Oliveira, exerce forte influência no Diretório Estadual e nos Diretórios Municipais. Já o grupo parlamentar, representado pelas lideranças estaduais do partido, exerce fraca influência no conjunto dos Diretórios Municipais. A exceção se dá apenas quando o órgão partidário municipal faz parte da base eleitoral de algum deputado, como por exemplo o PMDB de Iguatu que é controlado pelo deputado estadual Agenor Neto; e o PMDB de Acaraú dirigido pelo deputado federal Aníbal Gomes. Além de Eunício Oliveira, apenas as lideranças locais exercem influência relevante nos órgãos partidários municipais. Como vemos abaixo.

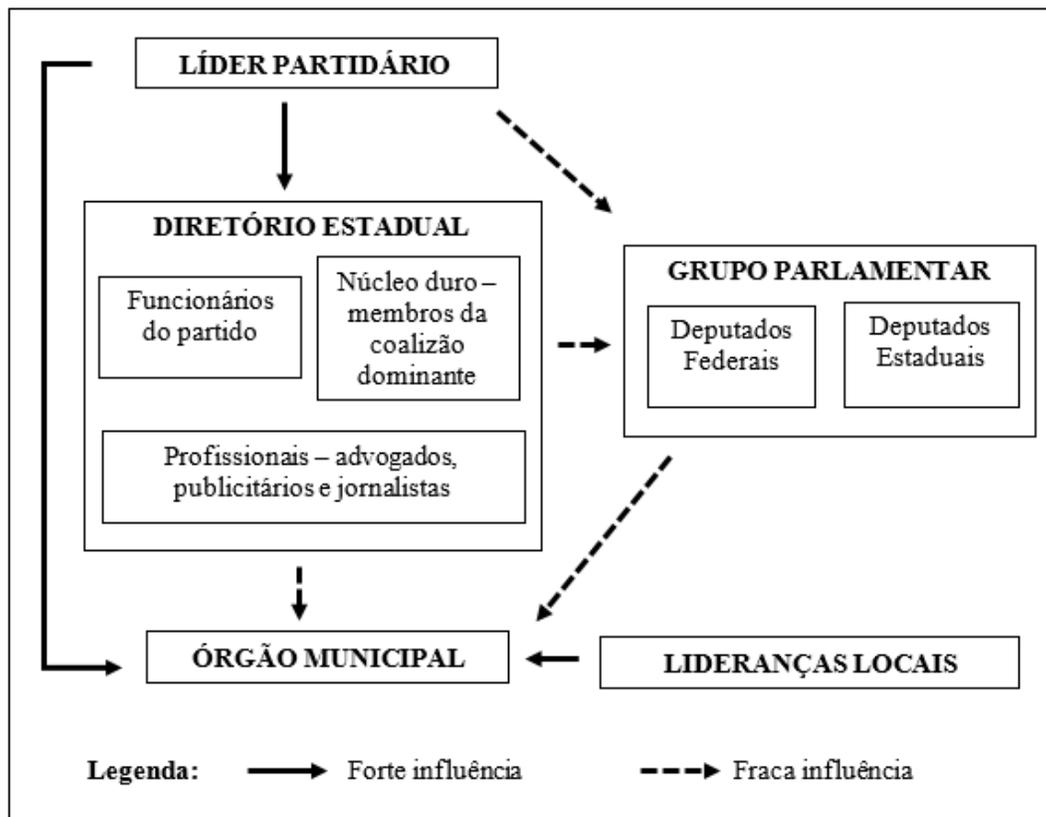
²⁸ A Operação Lava Jato, comandada pela polícia federal, investiga desde março de 2014 um esquema de corrupção que envolve a Petrobrás, empresários e partidos políticos.

²⁹ Breno Pires e Julia Affonso. EXCLUSIVO: Eunício 'Índio' foi destinatário de R\$ 2 milhões da Odebrecht. Estadão, 11 de Abril de 2017.

³⁰ Fábio Serapião, Luiz Fernando Teixeira e Fausto Macedo. PF faz buscas que miram Eunício. Estadão, 10 Abril 2018.

³¹ PF faz buscas que miram Eunício. Globo, Jornal Nacional. Edição do dia 08/06/2018.

Figura 1 - Mapa do poder organizativo do PMDB — Gestão Eunício Oliveira (1998-2017)



Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

O objetivo do artigo foi analisar as relações de poder intrapartidárias no PMDB cearense, investigando como o líder Eunício Oliveira consegue impor e manter seu domínio há mais de duas décadas, desde 1998. Observou-se que este utiliza variados expedientes para se manter na direção da máquina partidária, mobilizando as regras formais estabelecidas pelo estatuto e sobretudo acionando procedimentos informais.

As análises sobre instituições informais costumam ressaltar seus efeitos negativos sobre a qualidade e a estabilidade das instituições democráticas, elencando aspectos como a corrupção e o patrimonialismo por exemplo. Porém, como ressaltam Helmke e Levitsky (2004; 2006), são variados e complexos os resultados que o acionamento de regras e procedimentos informais provocam nas instituições, podendo tanto fortalece-las quanto erodi-las.

No estudo de caso abordado, podemos ressaltar que o personalismo exercido no partido auxilia a tomada de decisão, pois a liderança possui ampla liberdade de manobra na manipulação da organização, podendo facilmente modificar as regras do jogo organizativo. Como a

agremiação precisa se adaptar ao ambiente é fundamental que as decisões sejam tomadas de maneira rápida e precisa. Como o líder estava melhor localizado no jogo político, ocupava o cargo de presidente do Senado, este sabia perceber no estado prático o futuro do jogo, prevendo com antecedência o resultado. Assim, as alianças e estratégias do partido foram tomadas tendo o líder do partido como principal articulador.

O principal obstáculo à estabilidade do partido, nesse caso, é que a organização fica dependente da trajetória político-eleitoral do líder. Caso este perca uma disputa eleitoral, o partido de modo geral se fragiliza. Podemos ressaltar os resultados eleitorais de 2018, quando Eunício Oliveira foi derrotado na disputa para o Senado. Com esse insucesso eleitoral, o futuro da organização fica incerto, pois o partido é dependente dos recursos do Estado obtidos através do trânsito político que o líder possui.

O tipo de autoridade desenvolvido pela liderança do PMDB cearense Eunício Oliveira configura-se como poder autocrático. Nesse sistema, o poder está focalizado no dirigente da organização que a comanda pessoalmente. Ocorre uma forma rígida de controle, implicando em escassez de jogos políticos, já que os militantes ou expressam lealdade ao dirigente ou são excluídos. A organização persegue e maximiza qualquer objetivo que o dirigente estabeleça (Mintzberg, 1983).

Predomina no partido uma relação clientelista, prevalecendo sistema natural de distribuição de incentivos seletivos como mecanismo para alcançar a lealdade dos membros, pressionando a organização a se adaptar ao próprio ambiente para que sempre ocupe cargos no governo. No entanto, cabe observar que esse conceito de partido clientelista não existe em estado puro, tratando-se apenas de distinção analítica. Assim, mesmo nessa organização, existe a distribuição de incentivos coletivos de identidade ligados à manutenção da estabilidade democrática do país. No partido, a existência de objetivos oficiais, como garantia da democracia e da sua governabilidade, não é mera fachada para ocultar objetivos específicos dos agentes organizativos.

Cabe destacar que a predominância de procedimento informais tem implicações na qualidade da democracia interna, visto que processos formalmente institucionalizados estão abertos a avaliação pública, assegurando um certo grau de responsabilidade. Processos informais, por serem não escritos e regulamentados, carecem de transparência, fazendo com que a agremiação siga os comandos do líder sem ter controle sobre suas ações.

Por fim, cabe uma defesa da atual pertinência dessa pesquisa. Para a consolidação da ordem democrática brasileira é imperativo o aprofundamento da democracia interna nos partidos. Estas organizações gozam de importantes recursos institucionais, como monopólio da representação política, recursos do Fundo Público e tempo de propaganda em rádio e televisão, sendo necessário maior transparência de suas ações. Por isso, pesquisas acadêmicas que investiguem as relações de poder intrapartidárias e as questões relativas a sua organização interna são tão necessárias e urgentes. A elaboração desse artigo colabora com esse debate e também diminui o déficit de dados e informações precisas a respeito do PMDB na arena subnacional.

Referências Bibliográficas

Azari, Julia R. e Smith, Jennifer K. 2012. Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies. *Perspectives on Politics*. 10(1): 37-55.

Barbosa, Marco Antônio Lemgruber. 1997. *Fragmentação interna e desempenho eleitoral: o PMDB nas eleições presidenciais de 1994 e 1998*. Dissertação de mestrado, Universidade de Brasília.

Barbosa, Tiago Alexandre Leme. 2014. *Dirigentes partidários e parlamentares do PMDB no Mato Grosso do Sul (1980-2010): uma análise da origem social dos membros da Comissão Executiva, deputados estaduais e federais eleitos no estado*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná.

Benevides, Maria Victória. 1989. Ai que saudade do MDB! *Lua Nova*. 3(1): 27-34.

Bizarro Neto, Fernando Augusto. 2013. *PMDB: Organização e desenvolvimento em São Paulo (1994-2010)*. Dissertação de mestrado, Universidade Estadual de Campinas.

Christiano, Raul. *De volta ao começo! Raízes de um PSDB militante, que nasceu na oposição*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

Desposato, Scott W. 2006. How Informal Electoral Institutions Shape the Brazilian Legislative Arena. In Gretchen Helmke e Steven Levitsky (Eds.). *Informal institutions and politics in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 56-68.

Diniz, Eli. 1982. *Voto e máquina política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Ferreira, Denise Paiva. 2002. *PFL x PMDB: marchas e contramarchas (1982-2000)*. Goiânia: Alternativa.

Figueiredo, César Alessandro Sagrillo. 2009. *A relação dos PC's com o MDB-PMDB no cenário de transição e as eleições de 1982 no RS*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Freidenberg, Flávia e Levitsky, Steven. 2007. Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46(184): 539-568.

Helmke, Gretchen e Levitsky, Steven. 2004. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(4): 725-740.

Helmke, Gretchen e Levitsky, Steven. 2006. Introduction. In Gretchen Helmke e Steven Levitsky (Eds.) *Informal institutions and politics in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 1-30.

Kinzo, Maria Dalva. 1988. *Oposição e autoritarismo: gênese e trajetória do MDB, 1966-1979*. São Paulo: Vértice/Idesp.

- Melhem, Célia Soibelman. 1998. *Política de botinas amarelas: o MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política-USP.
- Mintzberg, Henry. 1983. *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Mota, Aroldo. 1985. *História política do Ceará: 1945-1985*. Fortaleza: Stylus.
- Mota, Aroldo. 1992. *História política do Ceará: 1987-1991*. Fortaleza: Multigraf.
- Nader, Ana Beatriz. 1998. *Autênticos do MDB, semeadores da democracia: história oral de vida política*. São Paulo: Paz e Terra.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Kellogg Institute. Working Paper 222. Notre Dame, IN: Kellogg Institute for International Studies. March.
- Panebianco, Ângelo. 2005. *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- Partido do Movimento Democrático Brasileiro. 2010. Ata de reuniões da Comissão Executiva do Diretório Estadual do Ceará. Fortaleza, 1990-2010.
- Partido do Movimento Democrático Brasileiro. 2012. Instrução Normativa nº 001/2012. Brasília-DF, 10 de junho de 2012.
- Partido do Movimento Democrático Brasileiro. 2013. *Estatuto do PMDB (2013)*. Aprovado pela Convenção Nacional Ordinária, Brasília-DF, 02 de março de 2013.
- Partido do Movimento Democrático Brasileiro. 2014. Instrução Normativa nº 001/2014. Brasília-DF, 17 de junho de 2014.
- Pessoa Jr., José R. Chaves. 2018. *Articulação entre as instâncias partidárias: o caso do PMDB, PT e PSDB do Ceará nas eleições de 2012 e 2014*. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas.
- Power, Timothy J. 2018. The contrasting trajectories of Brazil's two authoritarian successor parties. In J. Loxton e S. Mainwaring (eds.), *Life after dictatorship: authoritarian successor parties worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 229-254.
- Sá, José Márcilio de. 2011. *A organização institucional do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e sua atuação na arena eleitoral do estado do Piauí (1986-2006)*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Piauí.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Partidos e Sistemas Partidários*. Brasília: Editora da UNB.
- Taylor-Robinson, Michelle M. 2006. The Difficult Road from Caudillismo to Democracy: The Impact of Clientelism in Honduras. In Gretchen Helmke e Steven Levitsky (Eds.), *Informal institutions and politics in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, p. 106-214.
- Weyland, Kurt. 2002. Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics. *Studies in Comparative International Development*. 37(3): 57-85.

Matérias de jornais

FREITAS, Jânio de. PMDB veta Tasso e abre crise na sucessão de Funaro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A-5, 28 de abril de 1987.

PARTILHA de cargos divide peemedebistas. *O Povo*, Fortaleza, p. 02, 03 de maio de 1985.

PMDB expulsa Carlos Mesquita por apoio a Camilo e quer tomar mandato. *O Povo*, Fortaleza, Política, 23 de julho de 2015.

PMDB quer a metade dos cargos do Governo. Isso resulta da integração do Mota ao partido. *O Povo*, Fortaleza, p. 02, 04 de dezembro de 1985.

SUCESSÃO interna gera crise no PMDB do Ceará. *O Povo*, Fortaleza, Política, p. 3, 26 de dezembro de 1997.