

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

**REFORMA POLÍTICA: DILEMAS BRASILEIROS E
EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS**

Rodolfo Marcílio Teixeira

Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da
Universidade de Brasília/UnB como requisito parcial
à obtenção do título de Doutor.

Brasília, janeiro de 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

TESE DE DOUTORADO

**REFORMA POLÍTICA: DILEMAS BRASILEIROS E
EXPERIÊNCIAS ESTRANGEIRAS**

Autor: Rodolfo Marcílio Teixeira

Orientadora: Maria Francisca Pinheiro Coelho (UnB)

Professor Doutor Antônio Octavio Cintra (Câmara dos Deputados)

Professor Doutor David Fleischer (UnB)

Professor Doutor Caetano Araújo (UnB)

Professora Doutora Débora Messenberg Guimarães (UnB)

Professora Doutora Marilde Loiola de Menezes (suplente) (UnB)

Aos meus pais, Joanílio e Selma

À minha companheira, Analoo

À minha irmã, Adriana

Agradeço a meus queridos pai e mãe
por todo suor que empregaram para realizar os sonhos de seu filho e
por todo o anseio para que estes sonhos não se desmanchem no ar.

Agradeço a querida Ana Luiza
pela paciência carinhosa, inestimável apoio e dedicação,

algo que fortaleceu ainda mais o nosso amor.

Agradeço à minha orientadora, professores e colegas

pela alegre e proveitosa convivência

Agradeço também à CAPES pelo apoio à pesquisa.

*“Filosofando, o homem chega a si mesmo
e encontra a razão para moldar e julgar politicamente
sua associação com outros os homens”.*

Karl Jaspers

“Quem diz organização diz oligarquia”.

Robert Michels

SUMÁRIO

Lista de Tabelas	
Lista de Siglas	
Resumo	
Abstract	
Resumé	
INTRODUÇÃO	01
1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E METODOLOGIA DE TRABALHO	05
1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	05
1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	06
2. DILEMAS CLÁSSICOS SOBRE A DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS E SEUS REFLEXOS PARA A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA	10
2.1 INTRODUÇÃO	10
2.2 PERSPECTIVAS DE DEMOCRACIA E SEU IMPACTO NA PARTICIPAÇÃO	11
2.3 DEFINIÇÃO DE PARTIDO POLÍTICO E DILEMAS CLÁSSICOS.....	18
2.4 PARADIGMAS ENVOLVENDO PARTIDOS E SISTEMAS ELEITORAIS	22
2.5 PARADIGMA SOBRE AS FUNÇÕES DOS PARTIDOS NO ÂMBITO DEMOCRÁTICO	23
2.6 CONCLUSÃO	25
3. O ATUAL SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: CONTEXTOS, PROPOSTAS DE REFORMA E CRÍTICAS.....	27
3.1 INTRODUÇÃO	27
3.2 GLOBALIZAÇÃO, INSTITUIÇÕES E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ATUALIDADE ...	27
3.3 AVALIAÇÃO DA ACADEMIA SOBRE O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO NO PÓS- 1985	31
3.4 DEFESA DO ATUAL SISTEMA POLÍTICO	39
3.5 RESPOSTA EM FAVOR DE MUDANÇAS NO SISTEMA POLÍTICO	44
3.6 CARACTERÍSTICAS DO PL 2679/03.....	46
3.7 COMENTÁRIOS GERAIS SOBRE O PL 2679/03	47
3.8 CONCLUSÃO	49
4. AS PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA	52
4.1 INTRODUÇÃO	52
4.2 FINANCIAMENTO POLÍTICO.....	53
4.2.1 Definição e Problemas Metodológicos	53
4.2.2 Mudanças na Competição Eleitoral e Reestruturação dos Partidos	55
4.2.3 Reorganização do Financiamento Político	58
4.2.4 Dilemas do Financiamento Público	60
4.2.5 Dilemas Jurídicos do Financiamento Político	66
4.2.6 Financiamento Político e Reformas	68
4.2.7 Financiamento Político: O Caso do Brasil.....	70
4.2.8 Considerações da Academia Sobre a Proposta Brasileira de Financiamento Público Exclusivo	72
4.2.9 Conclusão	76

4.3 INCORPORAÇÃO DO MODELO DE LISTAS FECHADAS	78
4.3.1 <i>O Processo de Escolha dos Modelos de Representação</i>	<i>78</i>
4.3.2 <i>O Modelo de Representação Proporcional</i>	<i>79</i>
4.3.3 <i>Modalidade de Voto em Lista</i>	<i>81</i>
4.3.4 <i>Características do Voto em Lista Aberta</i>	<i>83</i>
4.3.5 <i>Características do Voto em Lista Fechada</i>	<i>86</i>
4.3.6 <i>Proposta de Listas Fechadas com Prévias Eleitorais no Brasil</i>	<i>93</i>
4.3.7 <i>Alternativa aos Sistemas Aberto e Fechado</i>	<i>93</i>
4.3.8 <i>Conclusão</i>	<i>95</i>
4.4 MIGRAÇÃO E FIDELIDADE PARTIDÁRIAS.....	97
4.4.1 <i>Questões Metodológicas Sobre a Migração Partidária.....</i>	<i>98</i>
4.4.2 <i>Infidelidade Partidária no Brasil</i>	<i>102</i>
4.4.3 <i>Visão Otimista Sobre a Fidelidade Partidária no Caso Brasileiro</i>	<i>106</i>
4.4.4 <i>Críticas Sobre a Visão Otimista da Fidelidade Partidária.....</i>	<i>108</i>
4.4.5 <i>Conclusão</i>	<i>110</i>
4.5 FIM DAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS	112
4.5.1 <i>Metodologia para Pesquisa Empírica.....</i>	<i>114</i>
4.5.2 <i>Total de Coligações Relevantes, Esdrúxulas e de partidos isolados na Câmara dos Deputados de 1994 a 2006</i>	<i>115</i>
4.5.3 <i>Análise das Coligações Relevantes de 1994 a 2006.....</i>	<i>116</i>
4.5.4 <i>Índice de Aceitabilidade das Eleições</i>	<i>118</i>
4.5.5 <i>Índice de Aceitabilidade dos Partidos Relevantes</i>	<i>119</i>
4.5.6 <i>Conclusão</i>	<i>120</i>
4.6 CLÁUSULA DE BARREIRA.....	123
4.6.1 <i>Avaliação do Caso Brasileiro</i>	<i>124</i>
4.6.2 <i>Proposta de Criação de uma Cláusula de Barreira.....</i>	<i>126</i>
4.6.3 <i>Considerações sobre a Cláusula de Barreira</i>	<i>126</i>
4.7 CONCLUSÃO	128
5. LIÇÕES PARA O BRASIL: ESTUDOS DE CASO NA EUROPA.....	132
5.1 INTRODUÇÃO.....	132
5.2 A EXPERIÊNCIA BELGA	134
5.2.1 <i>Características Gerais Atuais</i>	<i>134</i>
5.2.2 <i>Histórico Institucional Belga</i>	<i>136</i>
5.2.3 <i>Sistema Partidário Belga.....</i>	<i>136</i>
5.2.4 <i>Reformas Políticas na Bélgica: novos desafios.....</i>	<i>138</i>
5.2.5 <i>Financiamento Político Belga</i>	<i>141</i>
5.2.6 <i>Lições da Bélgica para o Brasil</i>	<i>143</i>
5.3 A EXPERIÊNCIA ESPANHOLA.....	145
5.3.1 <i>Características Gerais Atuais</i>	<i>145</i>
5.3.2 <i>Histórico Institucional Espanhol.....</i>	<i>146</i>
5.3.3 <i>Sistema Partidário Espanhol.....</i>	<i>149</i>
5.3.4 <i>O Sistema de Lista Fechada Espanhol</i>	<i>150</i>
5.3.5 <i>Financiamento Público Espanhol</i>	<i>152</i>
5.3.6 <i>Reforma na Representação Proporcional</i>	<i>155</i>
5.3.7 <i>Lições da Espanha para o Brasil</i>	<i>157</i>

5.4 A EXPERIÊNCIA DE PORTUGAL	159
5.4.1 <i>Características Gerais Atuais</i>	159
5.4.2 <i>Reformas Políticas em Portugal.....</i>	160
5.4.3 <i>Lições de Portugal para o Brasil</i>	162
5.5 A EXPERIÊNCIA SUECA.....	164
5.5.1 <i>Características Gerais Atuais</i>	164
5.5.2 <i>Histórico Institucional.....</i>	165
5.5.3 <i>Sistema Partidário Sueco</i>	166
5.5.4 <i>Financiamento Eleitoral na Suécia</i>	167
5.5.5 <i>Reformas Políticas na Suécia</i>	168
5.5.6 <i>Lições da Suécia para o Brasil.....</i>	170
5.6 CONCLUSÃO.....	172
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	175
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.	179
APÊNDICES	194

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Estratégias bem sucedidas para a Câmara dos Deputados: Eleições de 1994-2006	116
Tabela 2. Coligações Partidárias Relevantes formadas para a Câmara dos Deputados nas Eleições de 1994 a 2006	117
Tabela 3. Índices de Aceitabilidade das Eleições de 1994 a 2006	118
Tabela 4. Índices de Aceitabilidade (τ) das Coligações Estabelecidas pelos Partidos Relevantes: 1994 - 2006	120

LISTA DE SIGLAS

ADIN	– Ação Direta de Inconstitucionalidade
ARENA	– Aliança Renovadora Nacional
MDB	– Movimento Democrático Brasileiro
MP	– Medida Provisória
OCDE	– Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCB	– Partido Comunista Brasileiro
PC do B	– Partido Comunista do Brasil
PDC	– Partido Democrata Cristão
PDS	– Partido Democrata Social
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PFL	– Partido da Frente Liberal
PL	– Partido Liberal
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	– Partido do Movimento Nacionalista
PP	– Partido Progressista
PPB	– Partido Progressista Brasileiro
PPR	– Partido Popular Renovador
PPS	– Partido Popular Socialista
PRN	– Partido da Renovação Nacional
PRONA	– Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PSB	– Partido Socialista Brasileiro
PSC	– Partido Social Cristão
PSD	– Partido Social Democrático
PSDB	– Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	– Partido Social Liberal
PST	– Partido Social Trabalhista
PSTU	– Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	– Partido dos Trabalhadores
PTB	– Partido Trabalhista Renovador
PV	– Partido Verde
STF	– Supremo Tribunal Federal
TSE	– Tribunal Superior Eleitoral

RESUMO

O enfraquecimento na capacidade dos partidos políticos de intermediar a relação entre o eleitor e o Estado em diversas democracias ocidentais vem frustrando seus representados e atraindo a atenção dos especialistas. Este cenário, marcado pelo embate entre diferentes interesses na sociedade globalizada, consolidou o desafio de aperfeiçoar estes sistemas políticos a partir de uma redefinição do papel dos seus atores. É neste contexto que esta tese faz uma avaliação de cinco propostas de reforma política no Brasil: o financiamento exclusivamente público de campanhas; a utilização de listas partidárias fechadas; o estabelecimento da fidelidade partidária; o fim das coligações para as eleições legislativas; e a imposição de uma cláusula de barreira. Para isso, desenvolve uma análise teórica de cada um dos temas, apresentando seus principais dilemas e expondo o dissenso que existe na literatura sobre quais mudanças são oportunas e necessárias. Na parte empírica, trata mais especificamente da avaliação das coligações eleitorais no Brasil nas eleições de 1994 a 2006 para a Câmara Federal. Utilizando o conceito de espectro ideológico, demonstra como os graus de incoerência dos partidos e alianças chegam a patamares alarmantes, justificando o apoio à proposta pelo fim das coligações em eleições legislativas. O conjunto da análise teórica e empírica serviu de base para a avaliação de experiências práticas na Bélgica, Espanha, Portugal e Suécia, com o objetivo de trazer lições para o Brasil. Concluiu-se que, dadas as devidas proporções, a combinação entre o financiamento público em nível elevado e o uso de modelos restritivos de listas ajudou a criar partidocracias com legendas altamente oligarquizadas e distanciadas da sociedade civil nestes países. Por outro lado, a utilização de cláusulas de desempenho auxiliou na redução da fragmentação partidária. Neste sentido, aponta que o caminho brasileiro deve ser pela adoção do financiamento misto combinado a um modelo de lista flexível e restrições ao comportamento partidário e parlamentar, sem esquecer que um exercício reflexivo contínuo precisa ser mantido para que a reforma política não se torne muito mais um obstáculo para a consolidação democrática.

Palavras-chave: Reforma política; financiamento político; eleições; sistema proporcional; coligações partidárias.

ABSTRACT

The weakening of the political parties' ability to intermediate the relationship between the voter and the State in several western democracies has frustrated those to be represented and attracted the attention of specialists. This scenario, marked by the clash between different interests in globalized society, reinforced the challenge of improving political systems, starting with a redefinition of the role of its actors. Within this context, this thesis makes an assessment of five political reform proposals in Brazil: exclusive public financing of campaigns; the use of closed party lists; the establishment of party loyalty; the end of party coalitions for legislative elections; and the imposition of a barrier clause. To achieve this, it develops a theoretical analysis of each theme, presenting their main dilemmas and the dissent that exists in the literature on what changes are appropriate and necessary. In the empirical part, it deals more specifically with the evaluation of electoral coalitions in Brazilian elections for the Lower Chamber from 1994 to 2006. Using the concept of ideological spectrum, it shows how the degree of inconsistency of parties and alliances reached alarming levels, giving support to the proposal of forbidding coalitions in legislative elections. The set of theoretical and empirical analysis provided the basis for the evaluation of practical experiences in Belgium, Portugal, Spain and Sweden with the aim of bringing lessons to Brazil. It concludes that, given the proper proportions, the combination of high level of public financing and the use of restrictive list models in these countries helped to create highly oligarchized party-states, distant from civil society. On the other hand, the use of performance barriers helped in reducing the fragmentation of parties. In this sense, it indicates that the Brazilian path should encompass the adoption of mixed financing combined with a flexible list model and restrictions on party and parliamentary behavior, without forgetting that a continued reflection has to be maintained so that political reform does not become an obstacle for democratic consolidation.

Keywords: Political reform; political finance; elections; proportional system; party coalitions.

RESUMÉ

L'affaiblissement du pouvoir des partis politiques à négocier le rapport entre l'électeur et l'État dans plusieurs démocraties occidentales frustre ses représentés en même temps qu'elle attire l'attention des spécialistes. Ce scénario est caractérisé par un choc, entre les différents intérêts de la société mondialisée, qui a renforcé le défi de perfectionner ces systèmes politiques à partir d'une redéfinition du rôle de ses acteurs. C'est dans ce contexte là que cette thèse évalue cinq propositions d'amélioration politique au Brésil : le financement de nature exclusivement publique des campagnes, l'utilisation de listes bloquées, l'établissement de la fidélité vis-à-vis du parti, la fin des confédérations pour les élections législatives ainsi que l'imposition d'un seuil électoral. Pour ce faire, on développe une analyse théorique de chaque sujet, on présente ses principaux dilemmes et on expose la dissension existante dans le domaine littéraire pour ce qui est des changements souhaitables et pertinents. Dans la pratique, on traite de façon spécifique l'évaluation des confédérations électorales au Brésil au cours des élections, entre 1994 et 2006, de la *Câmara Federal*. En utilisant le concept de "spectre idéologique", on démontre alors comme le degré d'incohérence des partis et des alliances atteint des niveaux alarmants qui justifient l'appui à mettre une fin aux confédérations pendant les élections législatives. L'ensemble de l'analyse théorique et empirique a servi de base à l'évaluation d'expériences pratiques en Belgique, en Espagne, au Portugal et en Suède, son but étant d'apporter des leçons au Brésil. La conclusion de ces études est que, tenant compte de son ampleur, la combinaison entre le financement public à haut niveau et le modèle de listes bloquées, a contribué à créer des partitocraties très oligarchiques et distancées de la société civile dans ces pays là. Par ailleurs, l'utilisation de seuils a permis de réduire le morcellement des partis. Tout indique que le Brésil doit entreprendre un chemin favorable à l'adoption du financement mixte en combinaison avec la liste flexible et les restrictions au comportement partisan et parlementaire. Un exercice de réflexion permanente doit en outre être maintenu afin que la réforme politique ne devienne guère un obstacle à la consolidation démocratique.

Mots-clés: réforme politique; financement politique; élections; système proportionnel; coalitions de partis

INTRODUÇÃO

Segundo parte significativa da literatura especializada, a organização do Estado e a fórmula de sistema eleitoral adotadas pela Constituição de 1988 resultaram em um sistema político fraco e pouco institucionalizado no Brasil. Desde então, os críticos assinalam que os governos brasileiros são forjados a partir de frágeis coalizões multipartidárias compostas por partidos indisciplinados. Este quadro, associado a um Judiciário ineficiente, uma Constituição excessivamente detalhista e pouco operacional e um arcabouço federativo altamente descentralizado, tornam a busca por melhores condições de governança uma tarefa bastante complexa. Na mesma linha, a combinação de regime republicano, presidencialismo de coalizão e eleições proporcionais com lista aberta para o Poder Legislativo criou as condições para o surgimento de um sistema partidário demasiadamente fragmentado e com um grau de liberdade exagerado, tanto para as agremiações quanto para os políticos que as compõem. O resultado conhecido é constituído por um conjunto de instituições frágeis, com pouco vínculo popular e quase nenhum apelo ideológico. É nesta conjuntura que as propostas de reforma política surgem no Brasil: sempre no rastro de alguma crise política.

Sem embargo, o declínio dos partidos políticos como principais responsáveis por fazer a ligação entre o Estado e a sociedade não é atribuído apenas ao caso brasileiro. Contrariamente, a fragilização dos sistemas partidários nas democracias ocidentais tem sido uma constante e, por conseguinte, o tema vem atraindo a atenção de especialistas que tratam de países cujas características institucionais são bastante heterogêneas. Em outras palavras, diversas democracias ocidentais têm apresentado um enfraquecimento na capacidade dos partidos de intermediar a relação entre o eleitor e o Estado e de lidar com os principais problemas nacionais, independentemente da forma de governo adotada, das características do sistema político e do perfil histórico-cultural. Algumas das principais críticas¹ salientam como razões para este enfraquecimento:

- a perda do caráter ideológico;
- a oligarquização;

¹ Desposato (2006), Rosas (2005) e Armijo et al. (2006).

- a excessiva burocratização;
- a individualização dos políticos;
- o papel dominante do dinheiro na política;
- a sobrerrepresentação de setores específicos.

Estas críticas são resultantes de um processo de transição em nível global pelo qual diversas instituições políticas têm passado nas últimas décadas para adequarem-se à nova realidade de redimensionamento do Estado. A estrutura do mundo globalizado trouxe as relações econômicas e políticas internacionais para um novo patamar, muito mais complexo, interdependente e dinâmico. Portanto, ela exige que os partidos políticos tenham quadros mais profissionais e que sejam mais independentes e flexíveis. Essas exigências implicaram no deslocamento de muitas agremiações, de suas raízes na sociedade civil, em direção ao Estado. Mais especificamente, as legendas têm se transformado em organizações semiestatais muito mais vinculadas a uma burocracia do setor público e à lógica de governança do que com a organização e representação dos diversos grupos sociais.

Esta trajetória rumo a uma relação mais vigorosa com o Estado implicou importantes mudanças na estrutura interna dos partidos. Estes últimos precisaram encontrar novas formas de financiamento de suas despesas, de formação e profissionalização de seus quadros. Além disso, precisaram flexibilizar suas matizes ideológicas para se inserirem de maneira mais adequada na competição política e nos novos arcabouços estatais, cada vez mais ativos nas redes de mercado que operam transnacionalmente. Este processo mais amplo de reestruturação do Estado alterou a lógica que sustentava muitos sistemas partidários e eleitorais, muitas vezes com custos elevados. No caso brasileiro, ele ainda não foi concluído e muitos dos problemas atuais de ordem socioeconômica podem ser associados à necessidade de reformas estruturais mais amplas. Entre elas está a Reforma Política. Quanto a esta, algumas das principais propostas incluem o financiamento exclusivamente público de campanhas; a utilização de listas partidárias fechadas; o estabelecimento da fidelidade partidária; o fim das coligações para as eleições legislativas; e a imposição de uma cláusula de barreira. Estas propostas encontram-se no Projeto de Lei

nº 2679/03 (agora Projeto de Lei nº 1210/07) e no Substitutivo Otoni, com exceção da questão sobre a fidelidade, aprovada em 2007 pelo Supremo Tribunal Federal. Esta última merece ser averiguada conjuntamente devido à sua importância e relação íntima com as outras alterações, sobretudo a lista fechada.

As modificações acima citadas, além de bastante controversas, deixam muitas questões em aberto. De modo geral, não há como garantir, por exemplo, que ocorrerão: a diminuição no fluxo de recursos financeiros ilegais devido ao financiamento exclusivamente público; o fortalecimento das relações eleitor-partido e parlamentar-partido em um cenário de lista partidária fechada; a democratização interna das legendas pela imposição de determinadas regras comportamentais na escolha de seus candidatos para o Legislativo.

O objetivo principal desta tese consiste em avaliar criticamente as propostas de Reforma Política no Brasil a partir da revisão da literatura especializada e da análise de experiências semelhantes de democracias consolidadas (Bélgica e Suécia) ou em processo de consolidação (Portugal e Espanha).

Para tanto, busca como objetivos específicos:

- Apresentar os principais problemas associados a estas propostas, assim como possíveis resultados;
- Analisá-las à luz de suas principais metas: eliminação do “caixa dois” e diminuição da influência do dinheiro privado nas eleições brasileiras; fortalecimento dos partidos concomitantemente ao estabelecimento de uma ligação mais forte destes com o eleitor; disciplinar e fidelizar os parlamentares, fazendo com que eles obedeçam às determinações das lideranças; reduzir o número de partidos e deixar o cenário político-eleitoral mais claro para o eleitor.

Para atingir estes objetivos, esta tese foi desenvolvida em cinco capítulos. O primeiro aborda a definição do problema e da metodologia utilizada no tratamento do tema. O segundo capítulo discorre sobre a atualidade de alguns dos principais dilemas teóricos associados aos sistemas eleitorais e partidários, com base em autores clássicos e contemporâneos. O terceiro trata mais especificamente do sistema partidário brasileiro no pós-1985, apresentando o contexto socioeconômico e político atual no mundo e as

principais críticas da academia. Também apresenta as características gerais do PL 2679/03 e seu substitutivo. O quarto capítulo faz uma análise sobre o financiamento político; o sistema proporcional de lista; fidelidade partidária; as coligações eleitorais; e a cláusula de barreira, apresentando as considerações mais importantes. O quinto capítulo aborda quatro experiências europeias que passaram por alterações em seus sistemas eleitorais e partidários recentemente (Portugal, Espanha, Bélgica e Suécia). O objetivo consiste em – levando sempre em consideração as dificuldades metodológicas que envolvem a comparação, mesmo que cuidadosa, entre países tão distintos – trazer para o caso brasileiro lições baseadas nas experiências dessas democracias e propor alternativas que possam ajudar a atenuar os problemas relativo ao sistema político brasileiro. Nas considerações finais são feitas algumas sugestões sobre a reforma política no Brasil.

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E METODOLOGIA DE TRABALHO

1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Não existe consenso na literatura a respeito do desempenho dos sistemas eleitoral e partidário brasileiros do pós-1985. A variedade de estudos sobre a organização do sistema político e de seus efeitos sobre o desempenho dos poderes Legislativo e Executivo vem crescendo significativamente. Esta discussão é marcada pelo dilema sobre quais características devem ser reformadas.

Inicialmente, têm-se as dúvidas sobre a definição, abrangência, limites e desafios da democracia, conjugadas à necessidade de escolha – com inúmeras possibilidades de gradação – entre modelos procedimentais minimalistas e a democracia participativa. O mesmo se aplica ao paradigma dos partidos políticos, sua organização e função. No caso brasileiro, as visões antagônicas a respeito destes agentes giram em torno de dois eixos. No primeiro, os partidos são vistos como instituições frágeis e que carecem do grau de estrutura necessária ao efetivo papel de instituições representativas. No segundo, eles são vistos como instituições organizadas e disciplinadas em sua articulação interna. Ainda há dilemas cercados de incertezas e dissenso relativos à necessidade e abrangência do financiamento político; ao perigo da oligarquização das legendas para a democracia; ao combate à infidelidade e indisciplina dos parlamentares em prol da governabilidade; e ao abrandamento da confusão ideológica das alianças partidárias em nome da clareza na disputa eleitoral, entre outras. Todas estas questões estão entrelaçadas ao problema mais abrangente da reforma política.

Na tentativa de trazer mais luz a estas questões, os estudos sobre o sistema político brasileiro no pós-1985 tornaram-se cada vez mais sofisticados. Porém várias limitações metodológicas existem. Apesar das dificuldades no julgamento dos sistemas eleitoral e partidário, uma reforma adequada é essencial para o enfrentamento dos desafios do Estado brasileiro. O dissenso gera dúvidas sobre qual linha de raciocínio deve guiar as mudanças, uma vez que a avaliação do sistema político é imprescindível para a escolha entre rumos bastante distintos que permeiam as diversas propostas de reforma. A respeito

destas, há aqueles que defendem projetos bastante abrangentes, que modificam significativamente o sistema político. Outros defendem alterações pontuais que possam ser adotadas com menos custos pela classe política e cujos resultados possam ser minimamente previstos e mais facilmente testados. Em outra linha, existem propostas que envolvem a busca por maior representatividade do eleitorado, antagonizando com aquelas que apoiam o fortalecimento das capacidades governativas do Estado. Outros propõem modificações (para mais ou para menos) no controle dos partidos sobre seus candidatos. Independentemente do caminho a ser seguido, é preciso preencher as lacunas e responder as dúvidas que persistem.

É neste contexto que se torna importante a análise de cinco propostas (financiamento público; listas fechadas; fidelidade partidária; fim das coligações e cláusula de barreira) contidas no Projeto de Lei 2679/03 e seus similares. A discussão da literatura novamente demonstra que as referidas propostas, como resolução dos problemas sistema brasileiro, estão muito distantes de uma unanimidade. A discussão acadêmica aponta que não há concordância sobre a pertinência das mudanças e sobre resultados que elas podem gerar. Entretanto, o estudo do referido tema é de grande relevância por ser determinante para a elaboração de uma reforma política que seja adequada aos anseios da sociedade brasileira. A avaliação de outras propostas e modificações – devido a sua grande quantidade e diversidade – não fazem parte deste estudo, como forma de viabilizá-lo.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para atingir os objetivos do trabalho, serão averiguados os custos e os benefícios deste conjunto de alterações com base em pesquisa bibliográfica e empírica.

A observação documental de primeira mão foi realizada em arquivos públicos (sobretudo na Biblioteca da Câmara dos Deputados) e na apreciação de publicações oficiais. Além da revisão da bibliografia, também foram utilizados documentos retirados dos órgãos de imprensa. A metodologia utilizada consiste na apreciação das propostas de reforma política (financiamento exclusivamente público; lista fechada; fidelidade partidária; fim das coligações e cláusula de barreira) combinando dois instrumentais: a

análise descritiva e o estudo comparativo de fenômenos análogos (Duverger, 1962). O primeiro foi utilizado nos capítulos 3 e 4, que tratam do sistema político brasileiro e das propostas de reforma política, respectivamente. O segundo está presente no capítulo 5, sobre as lições das quatro experiências europeias. Este último apresenta os contextos políticos da Bélgica, Espanha, Portugal e Suécia.

A análise comparativa, embora significativa, foi limitada devido aos seguintes problemas metodológicos (Owens 2003; Shugart, 2005):

- A maioria dos trabalhos acadêmicos adota o estudo de caso. Sendo assim, as hipóteses e descobertas – uma vez que derivam de casos singulares – não são passíveis de refutação e, portanto, não podem ser falseadas;

- Muitas democracias legislativas não dispõem de dados sobre as votações; Existem diferenças procedimentais internas aos diferentes sistemas políticos que alteram significativamente os resultados e podem implicar conclusões precipitadas;

- As peculiaridades das regras eleitorais, partidárias e de votação em diferentes câmaras legislativas fazem com que a análise comparativa entre diversos países, baseada no voto em plenário, seja bastante problemática;

- A arbitrariedade no uso de índices gera divergências. Diferentes sistemas políticos estão inseridos em contextos constitucionais, históricos e sócioeconômicos distintos e, conseqüentemente, estão sujeitos a tipos diferenciados de influências que dificultam a análise comparativa.

Em termos de pesquisa empírica, a parte do capítulo 5 que trata das coligações para a Câmara Federal (5.5) apresenta os resultados dos pleitos de 1994, 1998, 2002 e 2006. Para tal foi feita pesquisa em fontes primárias e secundárias. O tabelamento dos dados foi feito pela utilização do programa Microsoft® Office Excel 2003. O primeiro passo foi identificar os partidos relevantes ou efetivos (Taagepera & Shugart, 1989). Como exemplo, Tafner (1997) aponta que, tanto pelo emprego do cálculo de partidos relevantes (efetivos), quanto pela análise do tamanho relativo das bancadas na Câmara e representatividade nos Estados-membros, obtém-se oito legendas significativas: PMDB, PFL, PSDB e PPR, PT, PP, PDT e PTB. Esta tese retira o antigo PP e coloca o PSB para

equilibrar o espectro, respeitando o mínimo de 2% de representação no período. O segundo passo foi identificar, nas quatro eleições, os percentuais de deputados eleitos por coligações coerentes e incoerentes estabelecidas por estes partidos. A finalidade é comparar o desempenho dos partidos e coligações relevantes e inferir se o percentual de incoerência é elevado o bastante para sugerir a necessidade do fim destas alianças.

O conceito-chave utilizado para a avaliação das coligações é o de espectro ideológico. De acordo com Figueiredo & Limongi (2001) este pode ser construído baseando-se em consulta feita ao eleitorado, no estudo da trajetória e da herança política e social de cada uma das agremiações ou no comportamento parlamentar em plenário. Estes autores, assim como Schmitt (2000), consideram que os partidos brasileiros podem ser dispostos num *continuum* esquerda-centro-direita de acordo com seu posicionamento relativo nas votações nominais no Congresso Nacional. Em outras palavras, considerando os oito maiores partidos para o conjunto quatro eleições, é possível dividir as agremiações partidárias em três blocos distintos: Esquerda; Centro e Direita. O Bloco de Esquerda é composto por PT, PDT e PSB. O Bloco de Centro é composto por PMDB E PSDB. O Bloco de direita é composto por PFL/DEM, PPB/PP e PTB. A figura abaixo mostra a composição dos diversos tipos de alianças eleitorais que podem ser firmadas.

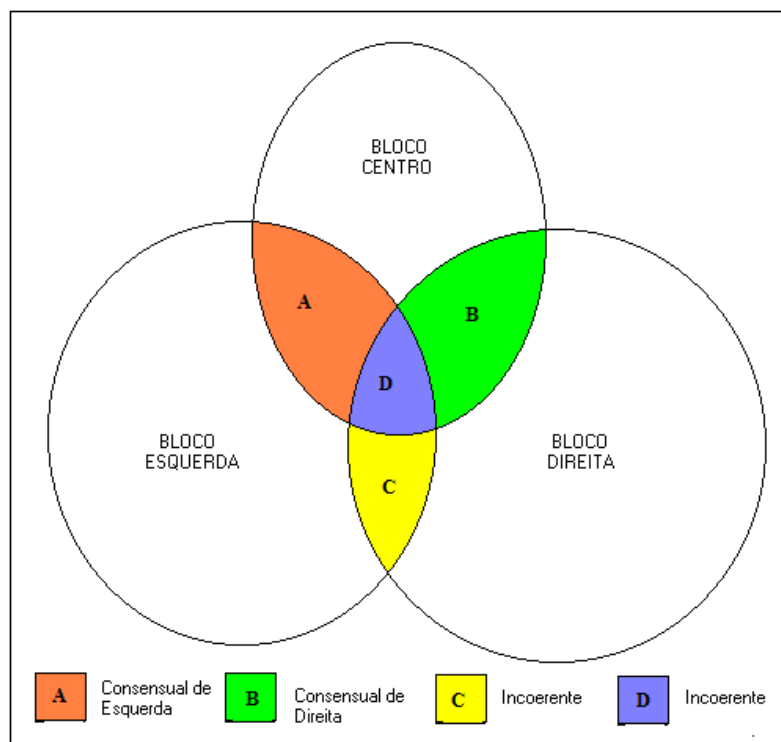


Figura 1. Blocos Partidários

Com base nesse conceito são estudadas as composições partidárias formadas para as eleições de 1994, 1998, 2002 e 2006. Este comportamento é definido por três tipos de coligações passíveis de serem formadas. São elas: Coerentes, quando compõem partidos de um mesmo bloco (de esquerda ou de centro ou de direita); Consensuais, quando incorporam partidos de centro e de um dos extremos (esquerda ou direita); e Incoerentes, quando envolvem partidos dos dois extremos ou dos três blocos citados. Sendo assim, será possível identificar o percentual de coerência dos partidos e coligações nas quatro eleições.

Também foram elaborados Índices de Aceitabilidade para as eleições. Eles foram configurados a partir do Índice de Rice, termo utilizado por Figueiredo & Limongi (2001) para identificar o percentual de coesão dos partidos na Câmara dos Deputados. O objetivo aqui é verificar se as coligações eleitorais, assim como os partidos individualmente, tenderam a se comportar de maneira incoerente nas quatro eleições citadas. O resultado afirmativo reforça os argumentos em prol do fim das coligações eleitorais para o Poder Legislativo.

2. OS DILEMAS CLÁSSICOS SOBRE A DEMOCRACIA, PARTIDOS POLÍTICOS E SEUS RELEXOS PARA A REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA

2.1 INTRODUÇÃO

Qualquer processo democrático de reforma do sistema político que almeje ser bem sucedido, seja pelo fortalecimento da representatividade, seja pelo reforço à governabilidade, necessita de um arcabouço filosófico estruturado. Contudo, a tarefa de estabelecer esta estrutura apresenta problemas complexos cujos resultados práticos têm deixado bastante a desejar, como mostram as pesquisas de opinião pelo mundo. A satisfação média com a democracia em 25 países da União Europeia no ano de 2006 foi de 54%. França e Portugal apresentaram, respectivamente, 40% e 30%. Na América Latina a média de satisfação entre os anos de 1998 e 2006 variou entre 25% e 37% (Mangahas; 2007).

No que diz respeito aos partidos políticos, os níveis de satisfação são ainda mais baixos. Os dados apresentados por Dalton & Weldon (2005) mostram que a opinião geral sobre estas instituições é, na maioria das vezes, negativa. O crescente quadro de desconfiança contribui para reduzir a participação em eleições; para fragmentar os sistemas partidários; e para fortalecer os partidos de protesto, conjunto de fatores que também ajudam a deteriorar a opinião em relação aos governos.

Estes problemas ocorrem porque a estrutura interna de qualquer sistema eleitoral, assim como os objetivos aos quais ele se presta, é definida pelo tipo de democracia almejada pelos seus idealizadores. Por conseguinte, o sistema eleitoral também contribuirá para definir, em maior ou menor grau, que tipo de sistema partidário será estabelecido: a quantidade de partidos políticos; a estrutura interna; e os instrumentos que estes têm ao seu dispor para melhor representar os valores e ideais da sociedade ao qual pertencem e representam. Logo, um sistema eleitoral pode tanto ajudar a gerar partidos estruturalmente fortes, socialmente enraizados, internamente coesos e disciplinados, quanto pode também

produzir resultados opostos. Este conjunto de escolhas é fundamental para determinar o tipo de relação a ser estabelecida entre a sociedade e o Estado, tendo os partidos como intermediadores. Sendo assim, a busca por sentidos e objetivos claros para os termos democracia e partidos políticos torna-se imprescindível para a discussão sobre o sistema eleitoral.

Vale lembrar que ambos são condicionados pelas experiências históricas e culturais de cada povo, transmutam de acordo com as novas formas de interação social proporcionadas por novas tecnologias e são influenciados pelas mudanças estruturais e conjunturais na economia, na política e na cultura. Esta fluidez de sentido representa tanto a possibilidade de projetos democráticos criativos e inclusivos quanto o estabelecimento de experiências pseudodemocráticas. Em um jogo onde pequenas mudanças conceituais podem trazer resultados práticos tão diversos, e onde a distância entre beneficiados e prejudicados pode ser colossal, não se deve esperar que determinados instrumentos de escolha da representação sejam unânimes. De todo modo a tarefa de responder quais são os limites conceituais para a formulação dos sistemas políticos é inescapável.

Este capítulo procura apontar alguns dos principais problemas teóricos que envolvem a discussão sobre a democracia e os partidos políticos. É importante ressaltar que estes temas não podem ser associados a um autor ou escola específica de pensamento. Não obstante, apesar de toda problemática de conceitualização, eles se tornaram valores universais para as democracias ocidentais. Não é objetivo deste capítulo proporcionar uma discussão aprofundada que apresente as diversas proposições tanto dos clássicos quanto dos contemporâneos. Portanto, para ambos os casos, limitou-se a um conjunto de autores específico. A apresentação geral dos problemas enfrentados visa sustentar discussão mais específica sobre reformas políticas nos capítulos posteriores.

2.2 PERSPECTIVAS DE DEMOCRACIA E SEU IMPACTO NA PARTICIPAÇÃO

O desenvolvimento da filosofia das ciências demonstrou que uma palavra pode incorporar significados bastante diferentes em várias esferas do conhecimento. Dentre estes, vale ressaltar o conceito de democracia, tema bastante controverso, fluido e capaz de

gerar imensa discordância. A discussão sobre a democracia proporciona múltiplos pontos de vista. Entre eles, a perspectiva representativa de Schumpeter e Dahl – onde o processo decisório baseia-se num conjunto de procedimentos para agregar e apresentar os diversos interesses individuais em um mercado político. Em segundo lugar, a perspectiva participativa – influenciada pela experiência de Atenas e defendida por Pateman – onde a participação política não é apenas um instrumento do processo decisório, mas um objetivo que auxilia na formação do ser humano.

A perspectiva representativa, desenvolvida primeiramente pelos utilitaristas Bentham e John Mill, parte do princípio da “maximização das vontades” do ser humano para defender a liberdade do cidadão, garantindo o controle dos organismos de Estado por meio de um governo representativo. As novas características dos Estados, cada vez mais distantes da experiência ateniense, exigem um modelo renovado de democracia, cuja base fundamental não está mais na participação direta, mas no estabelecimento de eleições e no uso dos partidos políticos como principais intermediadores dos desejos e ansiedades de seus representados.

Schumpeter (1961) é um dos principais expoentes da democracia representativa. Sua percepção da doutrina clássica como distinta da realidade tornou-se fundamental para uma nova concepção de democracia. Ele enuncia que o problema mais importante do entendimento clássico de democracia está no pronto aceite das seguintes proposições: primeiramente, que “as pessoas” possuem uma opinião racional e definitiva a respeito de todo e qualquer questionamento individual; em segundo lugar, que os representantes escolhidos garantirão que as opiniões dos eleitores serão levadas a cabo. Em outras palavras, o argumento racional seria capaz de levar todo e qualquer indivíduo – assim como seus representantes eleitos – a enxergarem conjuntamente determinadas respostas para os obstáculos ao bem-estar e à felicidade.

O autor procura se esquivar de tais considerações. Para isso, define o método democrático da seguinte forma: um arranjo institucional que chega a decisões políticas nas quais indivíduos específicos adquirem o poder de deliberar, com base no embate competitivo por votos. Segundo ele, este modelo melhora substancialmente a teoria do processo democrático, uma vez que não cai nas armadilhas conceituais (“vontade comum”, “bem comum” e “natureza humana”) empregadas pelos utilitaristas. Mais ainda, ele aponta

que este modelo prescinde de outras influências prejudiciais (de cunho religioso, por exemplo) de que os utilitaristas também não conseguiram se desvencilhar².

Schumpeter (1961) sugeriu uma nova abordagem onde a eleição de representantes é mais importante que a participação direta do cidadão nas decisões políticas. Sendo assim, são descartados os conceitos de “vontade comum” e “natureza humana”. De acordo com esta perspectiva, o que conceitua a democracia não é a primazia da vontade popular como regente da ação dos governantes. Ao contrário, a soberania popular é consolidada pela escolha dos representantes no processo eleitoral. Nestes termos, a contribuição de Schumpeter pode ser considerada o marco inicial para diversas abordagens posteriores. Apesar de ter colaborado enormemente para a discussão, o pensamento de Schumpeter está longe de ser uma unanimidade. Suas propostas encontram em outros autores convergências e divergências bastante significativas. Cabe salientar, primeiramente, as convergências.

Para Sartori (1994), apesar de ser amplamente aceito em várias sociedades, o termo democracia encontra diversos tipos de resistência quanto à sua formulação. Em sua concepção, todas as convenções são arbitrárias e individualizadas e têm oscilado entre a análise excessivamente descritiva e a defesa exagerada de determinados valores. Este autor aponta que o termo democracia não é mais do que uma definição que se limita a reproduzir em um idioma conhecido o significado grego do termo. Logo, defende que este ideal não define a realidade democrática, e vice-versa. Em outras palavras, uma democracia real não significa uma democracia ideal baseada na busca pela efetivação do “poder do povo”. Assim como Schumpeter, Sartori (op. cit.) advoga que, embora o consenso sobre um grupo de valores fundamentais facilite, o mesmo não é condição necessária à democracia. Em contraposição, o consenso procedimental, ou seja, a concordância em relação às formas de resolução de conflitos e normas complementares é a condição necessária. Em outras palavras, o consenso procedimental é o verdadeiro pré-requisito da democracia.

Seguindo uma linha semelhante, Dahl (2001, p. 48) salienta que a palavra democracia “é usada de maneiras pasmosamente diferentes”. Mais ainda, observa que: “na linguagem comum usamos o termo tanto para nos referirmos a um objetivo ou ideal como

² A esse respeito, Schumpeter apresenta o conceito de “natureza humana na política”, ou seja, a dificuldade dos “cidadãos” comuns para lidar com problemas que vão além do seu cotidiano pessoal e profissional (Costa, 2000, p. 7).

a uma realidade que é apenas uma consecução parcial deste objetivo” (idem, p.97). Diante desta confusão, assinala um conjunto de critérios³ e instituições⁴ tidos como característicos (e necessários) deste regime, ressaltando, porém, que “nenhum Estado jamais possuiu um governo que estivesse plenamente de acordo com todos os critérios de um processo democrático” (id.ibid, p. 53). Novamente, o conceito tem importância menor quando comparado à necessidade de se estabelecer um procedimento. Não obstante, Dahl procura avançar na discussão, apresentando as democracias modernas (atuais) como poliarquias, ou seja, “governos de muitos” – dotados de um conjunto específico de instituições que se estabelecem e repartem o poder.

Para Dahl (1971) a democracia é um objetivo a ser alcançado num contexto de igualdade política. Neste caso, as vontades de indivíduos diferentes têm o mesmo peso, mas prevalece o desejo da maioria. Também assinala que este cenário exige alguns pré-requisitos. É preciso que exista uma concordância geral em relação ao método de competição política num contexto de pluralismo social onde a desigualdade econômica é combatida e restringida. Além disso, é necessário que se estabeleça um cenário que possibilite a ascensão de novas lideranças. Dahl (2001, p. 48) também segue apontando que a democracia é a forma de governo que avaliza uma série de direitos e garantias fundamentais que os sistemas não-democráticos não proporcionam (e nem podem proporcionar). Para isso, ela necessita de uma cultura política que atue como sustentáculo de apoio aos seus ideais e práticas.

Pateman (1992) é considerada um dos expoentes da corrente que defende a democracia participativa. Segundo essa perspectiva, a democracia é sustentada pelo modelo de cidadão participativo encontrado em Atenas. Os seguidores desta linha não propõem um rompimento total com a perspectiva representativa. Ao contrário, eles sugerem o estabelecimento de eleições para os cargos políticos concomitantemente à criação de mecanismos de participação direta que sejam capazes decidir sobre determinadas questões e influir no comportamento dos representantes eleitos quando necessário. Neste contexto, Pateman (1992) critica o conceito estabelecido por

³ Critérios: Participação efetiva; igualdade de voto; entendimento esclarecido; controle definitivo do planejamento; inclusão dos adultos.

⁴ Instituições: Funcionários eleitos, eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva.

Schumpeter. Para ela, este pensador destacou a competição pela liderança política como fator fundamental. Logo, a participação ocorreria pela eleição, ocupando pouco espaço na teoria Schumpeteriana, uma vez que o funcionamento do sistema político estaria focado na ação dos líderes. Contrariamente, a autora vislumbra que as sementes da democracia participativa, vistas nos trabalhos clássicos, foram erroneamente suplantadas pela perspectiva democrática fundamentada na concorrência entre lideranças.

Przeworski (1998) analisa o contraste entre estas duas perspectivas (representativa e participativa). Ele aponta que, de fato, quando se discute o conceito, existe uma contraposição entre a ideia de uma democracia meramente política – caracterizada pelo formalismo – e a de uma democracia substantiva, definida pelo seu cunho social. Este pensador mostrou-se bastante resistente à tendência difundida de valorizar uma concepção “maximalista”. Ao contrário, enfatiza a importância da clareza analítica para o tema. Neste sentido, aponta que é necessária a utilização de uma aceção “minimalista”. Isto porque, em última análise, os direitos civis já são garantidos pelo “Estado de direito”. Neste sentido a democracia é apresentada como um sistema regulado de escolha de representantes, onde os resultados podem ser previsíveis, mas não conhecidos previamente. Sendo assim, o principal âmbito de disputa entre os interesses políticos consiste nas eleições.

Contrariamente, Reis (2000) aponta que o conjunto da visão “minimalista” proposta acima possui inconsistências. Segundo ele, o mesmo Przeworski deixa escapar que certas condições de desigualdade social – onde os recursos diversos de poder estão disseminados de modo desigual – geram entraves à consolidação de uma democracia que garanta a plenitude dos direitos políticos e civis. Reis (op. cit) salienta ainda que (ao contrário do que propõe a visão minimalista) a articulação de acordos em torno de políticas públicas, de conteúdo econômico e social, entre diferentes grupos da sociedade civil e o Estado é imprescindível para a construção e manutenção da estabilidade institucional que caracteriza o “compromisso democrático”. Para cumpri-lo o autor advoga em favor da ideia da construção de uma democracia em que os arranjos institucionais são bem articulados. Neste modelo, o Estado precisa agir na busca do interesse público com um nível adequado de autonomia em relação aos interesses sociais particulares. Em contrapartida, o todo social necessita da disponibilidade de agentes autônomos –

individuais e coletivos – capazes de atuar com liberdade e, na medida do admissível, igualdade⁵.

De acordo com O'Donnell (citado por Paiva et. al., 2004, p. 369), “a democracia está consolidada quando existe um ‘consenso processual’ mínimo com relação às instituições poliárquicas, quais sejam, o voto secreto, o sufrágio universal, eleições regulares, competição partidária, acesso e reconhecimento das associações e *accountability*⁶ do Executivo”. Nesta conjuntura, ao contrário do que propôs Dahl, “a democratização das relações sociais, para além da esfera política, não é condição, mas consequência eventual do funcionamento habitual e do fortalecimento das instituições poliárquicas”.

O'Donnell (1991, 31) também assinala que “a democracia é a constituição, em eleições limpas, de uma maioria que autoriza alguém a se tornar, por um determinado número de anos, a encarnação e o intérprete dos altos interesses da nação”. A partir disso, os fatores mais determinantes na construção de uma democracia – aqueles que parecem ter mais peso – são, primeiramente, traços históricos de longo prazo e, em segundo lugar, a dimensão da crise⁷ socioeconômica que os novos governos herdam. Sendo assim, sugere que “as teorias e tipologias existentes se referem à democracia representativa tal como é praticada, com todas as suas variações e subtipos, pelos países capitalistas desenvolvidos”. O fato de algumas nações da América Latina preencherem os critérios estabelecidos por Dahl não as confirma como sendo ou caminhando no sentido de se tornarem verdadeiras democracias representativas. Este autor salienta também que a grave crise social e econômica que a maioria dos países Latino-americanos herdou de regimes autoritários “multiplica poderosamente as consequências de certas concepções e práticas que conduzem na direção da democracia delegativa, e não representativa”. A primeira, ao seu

⁵ A incapacidade de atingir este objetivo indica uma aproximação ao que Costa (2000) apontou como sendo a não institucionalização da democrática. Reis (2000) também trata do termo “ingovernabilidade pretoriana” que possui semelhanças.

⁶ *Accountability*: Em Mainwaring (2001; p. 34) este termo é traduzido como “mecanismos institucionais que asseguram a responsabilização dos diferentes agentes políticos pelo exercício das funções de representação política ou do governo concernentes ao mandato que detêm”.

⁷ Para O'Donnell (1991, 31) “Inflação extrema, estagnação econômica, uma profunda crise financeira do Estado, uma enorme dívida pública externa e interna, e uma acentuada deterioração das políticas e dos serviços sociais públicos, são aspectos dessa crise.”

ver, não é consolidada ou institucionalizada. Porém, isso não significa que não possa ser duradoura.

A seguir estão resumidos os principais aspectos relativos à democracia delegativa, na perspectiva de O'Donnell (op. cit, 32-33). Ela tem uma conotação profundamente individualista e possui um caráter fortemente majoritário para sustentar o que este autor chamou de “mito da delegação legítima”. Suas eleições são, de modo geral, processos exageradamente emocionais onde um amplo grupo de candidatos compete pela administração. Uma vez eleitos, não sofrem “quaisquer outras restrições a não ser por aquelas impostas pelas relações de poder nuas, isto é, não institucionalizadas”. Além da participação eleitoral, não é esperado dos eleitores nada além da volta à condição de espectadores passivos. Mais ainda, há uma série de antagonismos entre a tecnocracia protegida⁸, o Congresso, partidos, trabalhadores, capitalistas e a sociedade civil como um todo. Em muitos casos, os tribunais abusam de legalismos e formalismos no tratamento de “medidas flagrantemente inconstitucionais”. A democracia delegativa também garante ao presidente muito poder e pouca, ou praticamente nenhuma, obrigatoriedade de prestar contas. “Ela permite a elaboração rápida de políticas que estão sujeitas a uma alta probabilidade de erros grosseiros, de implementação incerta, e de uma altíssima concentração de responsabilidade pelos resultados no presidente”. Nestes termos, o frequente isolamento político do presidente potencializa sua inclinação “a evitar, ignorar e/ou corromper essas e outras instituições”.

Finalmente, O'Donnell aponta que – tomando como exemplo as democracias consolidadas – a edificação de uma lógica representativa pela construção de instituições eficazes e de práticas políticas inerentes “não pode ser implantada por decreto”. Ao contrário, “o surgimento, fortalecimento e legitimação dessas práticas e instituições demandam tempo, durante o qual está envolvido um complexo processo de aprendizado positivo”.

Lijphart (2003)⁹, por sua vez, parte de outros pontos para estabelecer sua visão de democracia. Ao citar Arthur Lewis, este autor aponta que o pressuposto fundamental do

⁸ Sobretudo quanto aos encarregados da política econômica. O'Donnell aponta que as exigências de diversos grupos em relação à conduta da economia são, constantemente, desconsideradas.

⁹ Capítulo 3: O modelo Consensual de Democracia.

modelo democrático é que “todos aqueles afetados por uma decisão devem ter a oportunidade de participar do processo que a originou, quer diretamente, quer através de representantes escolhidos”.¹⁰ O segundo ponto consiste em que a vontade da maioria deve preponderar. Isso não significa que, enquanto os vitoriosos monopolizam as deliberações governamentais, aqueles que foram derrotados eleitoralmente devem ficar satisfeitos com o afastamento do poder (e do governo), limitando-se à crítica distanciada. Ao contrário, “excluir os grupos perdedores da participação nos processos decisórios é uma nítida violação do principal pressuposto de democracia”. Esta conclusão é resultado de trabalhos anteriores (Lijphart, 1994 e 1999) onde este autor faz comparações entre sistemas consensuais e majoritários objetivando identificar o melhor modelo. De modo geral, o primeiro pode ser identificado pela divisão de poder e pelo compromisso com coalizões amplas, enquanto o segundo é identificado pelo fato de que “o vencedor leva tudo”. Ele assinala que, embora ambos atinjam níveis similares de eficiência, o consensual obtém melhores níveis de participação e satisfação. Além disso, contribui de melhor maneira na diminuição dos graus de desigualdade, desde que constituído por um conjunto de instituições como o bicameralismo, o federalismo, a rigidez constitucional e revisão pelo Poder Judiciário, entre outras.

2.3 DEFINIÇÃO DE PARTIDO POLÍTICO E DILEMAS CLÁSSICOS

A noção de partido político, como compreendida nos dias de hoje, é bastante recente. Embora organizações semelhantes¹¹ sejam consideradas embriões dos partidos políticos atuais (Sartori, 1976), não possuem a mesma estrutura. Neste período, programas de governo devidamente estruturados e atividades políticas fora do parlamento não eram comuns. Estes grupos não se ligavam à vontade popular agindo em prol de interesses específicos no âmbito institucional. O conceito de partido político atual surgiu apenas ao longo do Século XIX a partir da expansão do sufrágio. Silva (2007) assinala que o

¹⁰ Este pressuposto torna-se bem mais complexo na atualidade, uma vez que, no mundo globalizado, certas decisões adotadas pelas potências econômicas podem ter impacto em um número substancial de países.

¹¹ Guelfos e Guibelinos, na Idade Média, ou os jacobinos e Gerondinos na França do Século XVIII.

reconhecimento jurídico e institucional aconteceu apenas no Século XX, sobretudo após a Segunda Guerra.

Vários estudiosos abordaram a questão da definição de partido político apresentando pontos convergentes e divergentes. Costa (2000) aponta que, para Weber, estas organizações são estabelecidas de maneira voluntária e visam a um fim deliberado, seja ele objetivo como a realização de um plano com intuítos materiais ou ideais, seja pessoal, destinado a obter benefícios e poder. Possivelmente, um partido pode se voltar para todos esses objetivos conjuntamente.

Na concepção de Michels (1982), a experiência dos grandes partidos políticos de esquerda da Europa Ocidental do início do século XX revela que as agremiações partidárias, instituições inicialmente arquitetadas para propiciar o desenvolvimento da democracia política, tornam-se, inevitavelmente, oligárquicas. Para ele, este fenômeno é uma tendência inexorável porque o imperativo da liderança transforma as organizações, suscitando a necessidade de uma classe profissional experiente e capaz de centralizar a administração. Por conseguinte, a oligarquização dos partidos enfraquece as outras instituições políticas e termina por prevalecer frente aos princípios democráticos, colocando as sociedades política e civil em risco de desagregação.

De acordo com Field (1959), os partidos políticos são organizações voluntárias de pessoas com a finalidade de conquistar o poder por meios constitucionais. Neste sentido, um partido não está naturalmente comprometido para sempre com qualquer linha política em especial, podendo alterá-la no todo ou em parte e ainda permanecer a mesma legenda. De outra forma, assinala que um partido é muito semelhante a um cometa, tendo um núcleo sólido na cabeça e uma longa cauda gasosa a segui-lo.

Miliband (1985) expõe que os partidos políticos analisados em Marx no século XIX não têm semelhança com as máquinas partidárias atuais. Mesmo assim é possível fazer considerações pertinentes utilizando a análise marxista. Esta linha entende estas agremiações como parte de um processo histórico mais amplo de transformação social denominado movimento político. Em sua revisão, Miliband afirma que na totalidade dos países capitalistas existem partidos que são favorecidos como veículos ou instrumentos das classes dominantes, constituídas pelos detentores de negócios e propriedades.

Bonavides (1974, p. 429) afirma que, apesar da multiplicidade de significados que são encontrados, podemos deduzir uma tendência comum para a composição e ordenamento dos partidos. Esta composição se estabelece da seguinte forma: “um grupo social; um princípio de organização; um acervo de ideias e princípios que inspiram a ação do partido; um interesse básico em vista: a tomada do poder; e finalmente, como sentimento de conservação deste poder ou de domínio do aparelho governativo quando este lhes chega às mãos”.

Tomando como base as considerações citadas acima, é possível estabelecer uma série de pontos importantes. A única convergência em todos os autores a respeito das legendas é aquela relativa ao comprometimento com a aquisição, divisão e manutenção do poder. No somatório das percepções, não foi dada muita ênfase ao compromisso de longo prazo com princípios ou ideologias a serem defendidas. Nem mesmo compromissos efetivos quanto a implementação de políticas democráticas dentro da agremiação partidária. Com base nas definições, é possível concluir, portanto, que os partidos políticos não precisam, necessariamente, ser instituições democráticas, apesar de serem imprescindíveis à democracia representativa. Este aspecto gera um peculiar paradoxo onde a fragilidade dos sistemas partidários nas sociedades modernas fica sem resposta. Além de oferecerem um excessivo grau de liberdade para as instituições partidárias e indivíduos que as compõem, as definições acima não tratam de questões relativas aos deveres e responsabilidades dos partidos, assim como não abordam obrigações que pudessem ser apresentadas como formas mais simples de *accountability*. De fato, diversos autores atentaram para o assunto e assinalaram a necessidade de revisão do conceito, direitos, deveres e funções dos partidos políticos e outras instituições como forma de ampliar e fortalecer a democracia (Comparato, 2003; Trindade, 2003; Benevides, 2003; Abrucio, 2003, entre outros).

Em face deste problema, é preciso delinear uma nova visão sobre os partidos políticos, mais adequada a nova realidade exposta anteriormente. Nesta linha, Hofnung (2008, p. 728) expõe que durante décadas as legendas foram vistas como “associações voluntárias” que tinham como finalidades “a promoção de uma agenda ideológica, o engajamento na mobilização social e esforços educacionais”. Para este autor, “essa abordagem não é mais dominante”. Hoje em dia, faz-se necessário que os partidos sejam

compreendidos, sobretudo, pelas suas relações com o Estado. Em outras palavras, eles são “instituições semipúblicas” que têm um importante papel na democracia. Desta forma, precisam ser transparentes e saudáveis financeiramente para que possam responder às demandas da sociedade.

Com base nesta última visão – e outras similares que serão apresentada em mais detalhe nos próximos capítulos – as legendas devem, primeiramente, ser concebidas como instituições de direito semipúblico cujos laços com o Estado são mais fortes do que os laços com a sociedade devido à lógica da competição eleitoral, ao uso do financiamento público e à política de partidarização dos cargos.

Em segundo lugar, é preciso compreender que, na grande maioria dos casos, as legendas também não mais defendem ideologias. Ao contrário, representam modelos de gestão diferenciados que estão sujeitos à avaliação e escrutínio do eleitor. Mesmo nos raros casos em que ideologias e valores específicos venham a ser bandeiras, é preciso aceitar que eles são relativamente fluidos e passíveis de serem modificados ao longo dos anos, sobretudo na eventualidade de uma transição do governo para a de oposição e vice-versa.

Em terceiro lugar, é preciso inserir valores democráticos na concepção de partido político. Não apenas por serem pilares da democracia, mas pelo fato de que eles vêm aumentando sistematicamente a utilização de receitas públicas como principal meio de sustentação. Isso implica combate a oligarquização através de regras que delimitem a competição interna (pré-eleitoral) para que a mesma seja, cada vez mais, inclusiva e transparente. Esse conjunto de fatores tem claro reflexo sobre a maneira como se deve discutir as alianças eleitorais e a fidelidade partidária, assim como a necessidade de uma revisão sobre as formas de fiscalização e controle das receitas e despesas das legendas.

Uma vez explicitado o problema da conceitualização de partido político, é possível tratar outros temas que serão de grande utilidade na discussão sobre a necessidade de uma reforma política no Brasil.

2.4 PARADIGMAS ENVOLVENDO PARTIDOS E SISTEMAS ELEITORAIS

Sartori (1996) aponta que a lógica interna dos partidos (e do sistema partidário como um todo) afeta o sistema eleitoral. Com base nisso é possível dizer que sistemas partidários oligarquizados trazem consequências negativas para a democracia, fato que enfraquece o sistema político gerando um ciclo vicioso. Michels (1982) revela que a razão para o processo de oligarquização dos partidos tem dois núcleos. O primeiro remete a necessidade que os Estados têm de organizações políticas estáveis. O segundo núcleo assinala que as massas não estão preparadas para a prática efetiva da democracia e, conseqüentemente, estão predispostas a ceder o controle partidário em favor de uma oligarquia. Noutras palavras, todo aparelhamento minimamente organizado e eficiente, por razões de ordem tática e técnica, precisa de chefes. Esta necessidade cria uma forma de organização que é, ao mesmo tempo, a fonte da dominação. Em suma, “quem diz organização, diz oligarquia” (ibid., p. 238). Este antagonismo permanente entre a oligarquia inerte e a participação democrática dentro dos partidos é um dos pontos centrais do debate político.

Além do paradigma da oligarquização, mencionado acima, tem-se a questão da dimensão das relações interpartidárias. Duverger (1962, p. 362) aponta que as relações entre alianças eleitorais e alianças governamentais são muito complexas, sendo que a segunda não requer necessariamente a primeira, e vice-versa. Para este autor, é mais fácil a união em busca da conquista de postos no parlamento através de acordos momentâneos, do que uma aliança estável pela divisão do poder. Esta última demanda a aceitação de um programa comum e mais afinidade entre as partes. Sendo assim, existe outro caráter contraditório relativo ao processo eletivo, sobretudo nos sistemas proporcionais. Uma vez consolidado este processo, são firmadas alianças governistas diversas das encontradas no pleito porque raramente um partido atinge a maioria absoluta no parlamento. Noutras palavras, “tornando os partidos totalmente independentes uns dos outros no primeiro momento e, obrigando-os a colaborar no segundo. Normalmente, isso torna mais difícil a formação de coligações parlamentares. Mais ainda, torna mais instável o destino das maiorias governamentais”.

2.5 PARADIGMA SOBRE AS FUNÇÕES DOS PARTIDOS NO ÂMBITO DEMOCRÁTICO

Existem visões divergentes sobre a função e o papel apropriado dos partidos políticos. Zovatto (2005, p. 02) cita Sartori ao salientar a importância deles para os sistemas democráticos, “sem os quais ela não seria viável”. De acordo com Norris (2005, p. 03), os partidos políticos podem servir a múltiplas funções. Eles são necessários para construir e agregar suporte entre coalizões amplas de organizações e grupos de interesse; para transformar múltiplas demandas conflitantes em políticas programáticas coerentes; para selecionar e treinar líderes políticos; para prover os eleitores com escolhas entre equipes de governo e políticas e; se eleitos, para organizar o processo de governo e ser responsabilizado coletivamente por suas ações em eleições subsequentes. Conseqüentemente, a democracia representativa não é possível sem uma competição partidária uma vez que os partidos políticos funcionam de acordo e constituem um dos pilares desta sociedade. A longa lista de funções potenciais pode ser resumida em cinco aspectos principais:

- a) a integração e mobilização de cidadãos;
- b) a articulação e agregação de interesses;
- c) a formulação de políticas públicas;
- d) o recrutamento de líderes políticos e;
- e) a organização do poder legislativo e do governo.

Alguns dos autores contemporâneos – advogados das democracias participativas, diretas ou deliberativas – vislumbram os partidos com suspeição, sob a premissa de que os cidadãos deveriam discutir os temas e estabelecer prioridades dentro de cada comunidade, sem a influência de interesses partidários. Esta perspectiva, embora modificada, tem suas raízes em Madison¹² e Rousseau (1986), autores que viam os partidos como interesses estranhos aos representados, propensos a fragilizar, perverter ou usurpar a vontade da maioria. Nesta perspectiva, os partidos seriam organizações artificiais, descompromissadas

¹² Para mais informações, ver Hamilton et. al. (1984).

e constituídas por candidatos que constroem imagens pessoais vagas (Manin, 1995). Mais ainda, estas “facções” seriam motivadas por paixões ou interesses particulares, antagônicos aos interesses dos cidadãos e dos interesses permanentes da comunidade.

A questão da desconfiança na política também tem sido estudada em várias partes do mundo desde meados do século passado. Análises comparadas revelaram, para os casos da Itália e da Alemanha, um grau de desconfiança “endêmico, generalizado e enraizado na sociedade” (Moisés, 2005, p. 47). Na Inglaterra, França e Suécia, os índices de confiança nas instituições caíram sistematicamente nos últimos trinta anos.¹³ Diversos países que compuseram a terceira onda de democratização também apresentaram problemas associados à desconfiança (Huntington, 1991).

As nações latino-americanas também apresentaram estatísticas preocupantes a respeito da confiança em partidos políticos. Com base em estudos sobre resultados eleitorais na América Latina, Baquero (2001, citado por Baquero, 2003, p. 89) assevera que “os eleitores parecem mais desconfiados e mais decepcionados com a política – a consequência parece ter sido a institucionalização de uma apatia generalizada em relação aos meios convencionais da política (partidos, eleições e procedimentos formais, de maneira geral)”. Rubio (2005, p. 06) ressalta que, de acordo com o Latinobarômetro 2004, “pesquisa de opinião pública que abrange dezoito países da América Latina, mostra os partidos políticos como as instituições que menor confiança geram na população”. Em outra pesquisa voltada para a América Latina, dois terços dos entrevistados demonstraram graus variados de desconfiança no Poder Legislativo, partidos políticos e tribunais de justiça, entre outros (Lagos, 1997).¹⁴ Na mesma linha, Dulci (2003) atenta para limitada credibilidade dos partidos brasileiros, que atingiram o patamar de 49% de desconfiança.

Por sua vez, na visão de Castillo (2003, p. 03), Inglehart “recusa que a erosão da confiança na política poderia estar associada a um fenômeno mais abrangente de alienação política”. Para ele, não existe queda na participação política nas democracias ocidentais nos últimos trinta anos. Ao contrário, o que vem ocorrendo é uma “crise das tradicionais

¹³ A análise de pesquisas elaboradas nos últimos trinta anos demonstrou que os índices de confiança nas instituições e governos nestes países diminuíram de mais de 75% para aproximadamente 25%. A esse respeito, Moisés (2005) cita Klingemann (1999); Newton e Norris (2000); Dalton (1999).

¹⁴ Este autor apontou, com base em pesquisas desempenhadas pelo Latinobarômetro em dezessete países, que apenas 20% dos cidadãos confiam em partidos políticos. Menos de 30% declarou confiar nos governos, no Poder Legislativo e no judiciário, entre outros.

formas de participação convencional” que são dirigidas pelas elites. Concordando, Castillo (op. cit) assinala que os cidadãos ocidentais optaram por formas “não-convencionais” de participação, demonstrando a importância da crise de confiança nas instituições públicas.

2.6 CONCLUSÃO

A exposição sucinta do entendimento de vários autores e correntes sobre o conceito de democracia demonstra tanto a complexidade do tema quanto a sua importância para a construção de modelos de representação e tomada de decisões. A exposição dos conceitos de partido político e seus paradigmas também procurou demonstrar a complexidade da discussão teórica.

No que diz respeito à consolidação da democracia, é preciso chegar a um equilíbrio entre as diversas perspectivas, sobretudo a representativa e a participativa. Por um lado, as mudanças institucionais precisam ir além da preocupação excessivamente limitada com os procedimentos para a seleção de representantes e líderes. Elas precisam criar mecanismos que incentivem a participação política e que consigam estabelecer a confiança popular na democracia em patamares elevados. Por outro, é preciso manter um afastamento de conceitos e valores demasiadamente subjetivos. Ademais, faz-se necessário compreender que os objetivos esperados da consolidação democrática também dependem de outras condicionantes socioeconômicas e culturais. Em outras palavras, é salutar uma certa dose de ceticismo em relação aos resultados positivos que reformas institucionais podem alavancar, principalmente no caso brasileiro, país sujeito às mazelas da democracia delegativa, ou seja, marcado pela passividade e individualismo políticos, pelos legalismos e pela corrosão das instituições.

Paralelamente, o conjunto das diversas definições clássicas sobre os partidos políticos não dá ênfase consensual a nenhum tipo de compromisso de longo prazo com propostas, princípios ou ideologias. Elas estão em contradição com outras percepções das legendas como engajadas na promoção de uma agenda ideológica e na mobilização social. Nenhuma destas duas perspectivas se encaixa adequadamente na realidade atual, onde os partidos são “instituições semipúblicas” que representam muito mais modelos distintos de

gestão do que ideologias. Além disso, são de modo geral altamente dependentes de financiamento estatal e intimamente ligadas à burocracia governamental. Portanto, precisam ser mais transparentes, mais inclusivas e menos oligarquizadas para que possam atenuar o quadro de desilusão com a política e auxiliar na consolidação da democracia.

3. O ATUAL SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: CONTEXTOS, PROPOSTAS DE REFORMA E CRÍTICAS

3.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata do desafio de reformar o sistema político no Brasil. Para isso, contextualiza-o dentro do processo de reforma do Estado, uma tendência mundial cujo objetivo principal consiste na adequação das instituições públicas aos novos desafios da sociedade em rede.

Posteriormente, aborda os principais argumentos que compõem as visões pessimista e otimista em relação ao arcabouço eleitoral e partidário no Brasil, evidenciando as dificuldades de chegar a uma posição consensual. Em seguida, apresenta brevemente o Projeto de Lei 2679/03 como o principal pacote de mudanças do sistema político.

Finalmente, justifica a opção desta tese pela visão pessimista do sistema brasileiro, observando, porém, a necessidade de uma avaliação crítica do PL 2679/03, uma vez que determinadas mudanças não significam, necessariamente, avanços rumo a um sistema mais eficiente, transparente e democrático.

3.2 GLOBALIZAÇÃO, INSTITUIÇÕES E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NA ATUALIDADE

Na busca por maior participação política, além das questões procedimentais e filosóficas, não é possível deixar de considerar o momento histórico pelo qual as sociedades estão passando. Ao final da segunda metade do Século XX, o crepúsculo do mundo bipolar, aliado a uma nova era de saltos tecnológicos e relações comerciais interdependentes deram origem a uma nova sociedade. Este panorama é semelhante ao processo histórico de formação dos Estados nacionais europeus a partir do Século XIII, em que a eliminação dos entraves próprios do sistema feudal – de capital estático – para

permitir o pleno desenvolvimento do comércio torna-se algo inescapável (Huberman, 1984).

Não há consenso na literatura a respeito do real poder de influência que as questões econômicas possuem na sociedade globalizada. Touraine (1994) afirma que a integração social promovida pelos processos de globalização pode ser reinterpretada como controle exercido pelos centros de poder sobre atores sociais cada vez mais manipulados. Em trabalho mais recente, Touraine (1999, p 13) salienta que, apesar do imenso poderio das forças econômicas na sociedade globalizada, a crescente mundialização da economia não é capaz de anular a disposição pela ação política desempenhada pelos atores sociais. Além do mais, que as categorias mais organizadas não buscam as vias de ação apenas como forma de resistência contra a dominação (tanto econômica quanto ideológica), mas também exigindo a legitimação de direitos. De forma particular e especial, buscam proteger aqueles direitos tidos como culturais. Esta forma de agir demonstra uma concepção inovadora, ao contrário da retórica do criticismo desorganizado. Neste sentido, o autor aponta que “a afirmação de que se cria uma sociedade mundial, de essência liberal, dirigida pelos mercados e impermeável às intervenções políticas nacionais, é puramente ideológica”. Caso esta estivesse correta a vida política não teria nenhum sentido. Sendo assim, Touraine salienta que é preciso que nos afastemos da noção, atualmente tão difundida, de impotência geral em relação às forças econômicas, mais fortes que os Estados.

Em sentido contrário, Ianni (2000, p.237) salienta que com a globalização, “... as relações, os processos e as estruturas econômicas, políticas, demográficas, geográficas, históricas, culturais e sociais, que se desenvolvem em escala mundial, adquirem preeminência sobre as relações, processos e estruturas que se desenvolvem em escala nacional”. Ele segue afirmando que as redes de corporações e conglomerados transnacionais dispõem de condições para imporem-se aos diferentes regimes políticos, às estruturas estatais e aos projetos nacionais, priorizando os interesses de nações com maior poder econômico, político, militar e cultural.

Esta interferência tem exercido forte pressão sobre desenvolvimento e reorganização do Estado contemporâneo e trazido novos paradigmas para as relações sociais. A esse respeito, Reis (2000) assinala três problemas articulados cuja solução é

indispensável: o problema da identidade de ordem sócio-psicológica ou cultural, onde são determinadas as condições da identidade pessoal de cada indivíduo; o problema da autoridade, que consiste no aperfeiçoamento do aparelho administrativo (e simbólico) do Estado; e o problema da igualdade, caracterizado pelo desafio da plena incorporação político-social da população, mais especificamente, dos estratos populares. Segundo ele, a dinâmica globalizadora trabalha no sentido de agravar estes problemas, na medida em que os Estados nacionais veem prejudicada a sua capacidade de administração econômica e intervenção social. Os vigorosos mecanismos de mercado – ao operarem transnacionalmente – transformam as resoluções para os problemas relativos à desigualdade em práticas onerosas. Conseqüentemente, o ideal do cidadão (que possui direitos sociais, civis e políticos) é suprimido pelo de consumidor, “convidado” a suportar como puder os obstáculos impostos pelo mercado. Este cenário se aplica, inclusive, na arena política.

Portanto, a atual conjuntura, identificada por Castels (2000) como a “Era da Informação”, possui como uma de suas principais características o redimensionamento do Estado e da sociedade civil organizada. Este autor aponta que o redimensionamento ocorre porque o Estado se configura como um entrave ao dinamismo destas poderosas redes de riqueza e informação. Logo, a adequação das instituições públicas e privadas aos novos desafios se dará a partir de uma reordenação de suas atribuições, de acordo com uma nova organização das forças produtivas. É preciso salientar que a globalização não atinge a todos os países da mesma forma. No entanto, é possível apresentar características específicas sem perder perspectiva de que, em última instância, uma democracia inclusiva não se faz apenas no âmbito nacional. Ao contrário, ela necessita de parceiros internacionais.

Pujas, & Rhodes (1999, p. 698-699) asseveram que, durante as décadas de 1980 e 1990, ocorreu uma expressiva reestruturação econômica das democracias europeias, com importantes mudanças nas características e na logística da produção industrial, assim como na “internacionalização do comércio e globalização dos mercados financeiros”. A estrutura institucional mudou rapidamente, sobretudo no que diz respeito ao arcabouço dos sistemas regulatórios. Em contrapartida, houve o enfraquecimento dos corpos representativos

(partidos e sindicatos), na medida em que seus líderes ganharam mais autonomia frente a bases sociais cada vez mais esvaziadas.

Os autores também afirmam que, conjuntamente, a privatização, e descentralização do aparato governamental deram novas dimensões à corrupção estatal. Diferentemente do que foi anunciado sobre os efeitos positivos do encolhimento do Estado – redução da corrupção, gestão eficiente e deslocamento dos recursos do Estado para outras prioridades – as privatizações não conseguiram alcançar o objetivo proposto de separar a política do âmbito dos mercados privados. Ao contrário, elas deram uma nova dimensão, muito mais complexa e intrincada à confusão entre o público e o privado.¹⁵ Concluindo, estes autores enfatizam que “tais relações incestuosas têm sido multiplicadas pela crescente inter-relação entre as elites políticas, administrativas, econômicas e financeiras”. Esta avaliação permite inferir que as relações em nível global entre os Estados, os partidos e a iniciativa privada alcançaram elevados graus de complexidade e obscuridade.

Levando em conta este panorama, Reis (2000) salienta que o Brasil está bastante atrasado porque ainda enfrenta problemas constitucionais semelhantes aos enfrentados pelos Estados nacionais europeus da Época Moderna¹⁶. Como complicador, as consequências negativas da inserção no processo de globalização tendem a potencializar as mazelas associadas à desigualdade que fazem parte da nossa herança cultural escravista. Este fato, em consonância com a fragilidade institucional apresentada no período histórico recente, sobretudo no Século XX, resulta em um prognóstico a respeito do futuro das instituições políticas brasileiras que recomenda cautela e sobriedade.

Esse pesquisador (op. cit, p. 18) também apresenta uma análise da relação entre Estado e sociedade civil, utilizando termos que fazem jus à menção. O primeiro deles – a “ingovernabilidade pretoriana” – remete “ao problema constitucional não resolvido (...) e envolve o confronto direto de interesses diversos num contexto de fragilidade das instituições políticas e de precária capacidade de processamento institucional desse confronto”. O caso brasileiro apresenta características ainda mais preocupantes que as

¹⁵ Estes autores citam exemplos de como bancos públicos alemães têm feito operações de risco no mercado, de acordo com interesses não muito claros. Também salientam como o envolvimento de empresas privadas em serviços públicos têm influenciado políticos encarregados de definir os parâmetros destas atividades.

¹⁶ Séculos XV ao XVIII.

citadas acima. O advento da globalização, em conjunto com nossas “deficiências sociais” encaixa o Brasil no que o autor chama de “ingovernabilidade hobbesiana”, quadro mais grave onde ocorre uma degradação do tecido social, o aumento da violência generalizada e o aparecimento de espaços não controlados pelo Estado. Neste caso, as prerrogativas do Estado liberal (garantir a segurança e a ordem pública) ficam comprometidas.

Para Reis (2000), a relação de interdependência que se estabeleceu no mundo favoreceu as nações industrializadas que utilizam sua força econômica para promover sua visão de mundo e cultura. A produção (científica, tecnológica e cultural), a educação, a política e o lazer são forçados a se adequarem às exigências do mercado para que este sistema funcione. Como consequência, a capacidade do homem de produzir a sua história, com maleabilidade e inovação crítica e criativa, fica diminuída. Este processo não é novo e pode ser visto em momentos distintos da história, embora tenha tomado escala e rapidez nunca antes vistas.

Concluindo, é no contexto da Era da Informação – dotada de uma nova dinâmica globalizadora; caracterizada por saltos tecnológicos e relações comerciais interdependentes; composta por complexas redes transnacionais; marcada pela reestruturação da economia e pelo redimensionamento do Estado – que o Brasil passa pelo processo de reestruturação de seu sistema político. Nesta nova conjuntura, o “cidadão-consumidor” brasileiro foi forçado a enfrentar as crises sociais, assimilar a reestruturação dos corpos representativos e lidar com uma nova lógica para a velha confusão entre o público e o privado, tão peculiar à política brasileira. A discussão sobre os novos rumos desse aprimoramento do arcabouço político-institucional é aprofundada a seguir.

3.3 AVALIAÇÃO DA ACADEMIA SOBRE O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO NO PÓS-1985

Desde meados da década de 80, prevalece entre os especialistas a percepção de que o desenvolvimento sócio-econômico não depende apenas do sucesso de políticas econômicas. Este desenvolvimento demanda, paralelamente, um aperfeiçoamento das instituições políticas e da própria democracia. A compreensão da necessidade de

aprimoramento do arcabouço político-institucional incentivou os acadêmicos e contribuiu para um amplo debate sobre as formas de Estado e governo e sobre a organização e relação entre os Poderes, entre outros.

De acordo com Souza & Lamounier (2006) a reorganização do arcabouço institucional vem sendo analisada de forma profunda e continuada desde o advento da Assembleia Nacional Constituinte nos anos de 1987 e 1988. O debate a respeito da reforma do sistema político no Brasil é caracterizado, ao longo dos anos, por duas fases distintas. A primeira – reconhecida pelo intento de reorganização profunda pela promoção de modificações abrangentes nos modelos eleitoral e partidário – é marcada pelo advento da Constituinte e termina com o plebiscito¹⁷ ocorrido no ano de 1993, onde a adoção do sistema parlamentarista foi rejeitada. Ainda de acordo com estes autores, na segunda fase, o fracasso nas tentativas de modificar a Constituição, combinada às novas prioridades do governo Fernando Henrique Cardoso, foi responsável por uma nova abordagem do problema. Havia esperança de que as reformas estruturais que foram direcionadas aos âmbitos da economia e da organização do Estado repercutissem positivamente inclusive no funcionamento do sistema político brasileiro. Nestes termos, as novas iniciativas de reforma foram “fatiadas”, ou seja, individualizadas e limitadas ao ajuste de pontos específicos (Souza & Lamounier, 2006, p.49).

Desde então, várias propostas de reforma foram apresentadas, sobretudo no que diz respeito aos sistemas partidário e eleitoral. Não obstante, é comum a avaliação de que muitas destas são respostas para problemas eminentemente circunstanciais. Muitos projetos tratam da questão de maneira fragmentada, ou seja, “sem a imprescindível fundamentação analítica, histórica e comparativa” (Souza & Lamounier, *ibidem*). Nicolau (2003) destaca que as proposições que foram apresentadas ao longo dos anos tinham diversos problemas. Em primeiro lugar, muitos deles se tratavam de sugestões individuais dos parlamentares, sem o apoio formal de parte significativa de seus pares ou dos partidos a que pertenciam. Na visão deste autor, os dois principais problemas destas alterações eram a carência de fundamentação teórica e a imprecisão dos objetivos.

¹⁷ Propunha alterações nas formas de governo pela escolha entre o presidencialismo, o parlamentarismo e a monarquia.

Apesar das várias modificações na Constituição Federal, discussões sobre a reforma do sistema político permanecem bastante atuais. A esse respeito, Kinzo (2003, 12) assevera que “o debate sobre a reforma política persiste, talvez porque, no essencial, o arcabouço político-institucional nunca tenha sido alterado desde sua emergência enquanto projeto na década de 30”. De forma semelhante, Hiroi (2005) aponta, por exemplo, que a Revisão Constitucional de 1994 não proporcionou modificações expressivas. De modo geral, quando formalmente avaliadas, estas alterações encontraram vários obstáculos dentro da comunidade política. A esse respeito, Coelho (2008, p.154) lembra que “há no Senado vários projetos de lei e propostas de emenda constitucional aprovados aguardando deliberação na Câmara dos Deputados”.

De fato, a busca por soluções rápidas e práticas implicou uma excessiva fragmentação tanto das discussões quanto dos projetos de reforma política dentro do Congresso Nacional. Em diversos casos, os temas foram abordados isoladamente pelos vários grupos sociais interessados, prejudicando uma análise mais ampla e contextualizada que pudesse engajar os problemas do sistema político brasileiro em múltiplas frentes. Conseqüentemente, apesar da perceptível insatisfação da sociedade civil com desempenho institucional, a consecução de uma reforma mais ampla fracassou, abrindo espaço para modificações pontuais, muitas vezes casuísticas (Souza & Lamounier; 2006).

A crítica ao sistema político brasileiro pode ser iniciada por considerações sobre aspectos mais abrangentes sobre as formas de governo. Owens (2003, p. 23) assinala que a experiência francesa, assim como de países latino-americanos, demonstra como sistemas presidencialistas (ou semipresidencialistas) enfraquecem a representação e coesão partidárias porque consolidam legendas “presidenciais”. Este autor ressalta que os presidentes “exercem considerável influência sobre os Legislativos”. Mais especificamente sobre o caso brasileiro, esse nível de controle se assemelha ao predomínio do executivo encontrado em muitos regimes parlamentaristas.

Mainwaring (2001) sustenta que, outros fatores mantidos constantes¹⁸, o sistema federativo de modo geral favorece à fragmentação, a descentralização e à heterogeneidade partidária, enquanto que o sistema unitário estimula a formação de partidos nacionais centralizados. Portanto, quando se objetiva estudar os partidos políticos no Brasil, é preciso

¹⁸ Características vinculadas à democracia como direitos políticos e governos legítimos.

ter em mente que se trata de instituições que operam num regime federalista que as subdivide nos três níveis descritos pela Constituição, o que favorece as três características acima descritas. Ames (2003) aponta que, enquanto estas instituições brasileiras demonstram vigor organizacional nas esferas municipal e estadual, no plano nacional raramente se pode chamá-los de partidos políticos. Ao contrário, a fragmentação e a descentralização vinculadas ao federalismo permitiram a formação de partidos bastante heterogêneos, onde os perfis ideológicos variam muito entre os Estados-membros e destes com suas respectivas cúpulas nacionais. Ou seja, a autonomia vinculada ao sistema federalista brasileiro tem como uma de suas consequências o fato de que um mesmo partido pode ter perfis ideológicos diferentes em cada Estado-membro. Logo, as cúpulas partidárias não necessariamente refletem um caráter nacional porque, na maioria dos casos, ele não existe. Para Kinzo (2003, p. 15) isto ocorre porque a reivindicação legal para que as legendas sejam constituídas nacionalmente força estas instituições (que, de modo geral, se desenvolvem de acordo com a adequação de diversos “tipos de disputa intraelites” em nível regional) a se organizarem em vários Estados-membros e formarem coligações diversificadas para conquistar vagas no Legislativo Federal. Consequentemente, ao objetivarem um crescimento em termos nacionais, as legendas consolidam “apoios estaduais diversificados e heterogêneos, dificultando assim a formação de perfis partidários mais nítidos junto ao eleitorado”. Esta autora segue advertindo que, apesar, da alta fragmentação e da heterogeneidade dos partidos, a sua caracterização no espectro-ideológico ocorre muito mais por “diferenças de tonalidade” do que por cores distintas.

Seguindo a mesma linha, Ames (2003) assinala que as regras eleitorais e a estrutura federativa do Brasil indicam que a influência política dentro dos partidos deveria dar-se de baixo para cima, e não ao contrário. Sob esta condição, é clara a possibilidade de uma ou mais unidades estaduais de uma legenda não se adequarem ao perfil ideológico único determinado pela exigência legal acima citada, o que dificulta a consolidação de partidos, coligações eleitorais e alianças governistas de caráter nacional.

Outro fator que advoga a favor da descentralização é a heterogeneidade partidária no federalismo brasileiro. De acordo com Owens (2003, p. 24), este último tende a enfraquecer a coesão partidária no legislativo nacional, uma vez que os partidos são requisitados a se organizarem no nível local. Neste caso, os conflitos locais são projetados

nos partidos políticos no nível nacional, dificultando a tarefa dos líderes de construir coalizões, na medida em que os parlamentares seguem as orientações dos líderes partidários de seus distritos eleitorais.¹⁹ De forma similar, Ames (2003) assevera que uma determinada coligação eleitoral construída no nível estadual tem condições de assegurar cadeiras na Câmara Federal, independentemente de existir ou não em outros Estados-membros, ou na esfera federal. Este aspecto incentiva os partidos estaduais a estabelecerem alianças diversas em seus Estados-membros, levando em consideração quase que exclusivamente os laços estabelecidos na arena de competição local. Logo, o federalismo e o sistema eleitoral adotados pelo Brasil transportam para o nível nacional (Câmara Federal) as heterogeneidades locais dos parlamentares e dos partidos políticos, dificultando a formação de uma base de governo consistente.

Continuando, Ames (op. cit.) e Mainwaring (op. cit.) apontam similarmente que os vínculos de lealdade construídos no âmbito estadual levam os parlamentares de bancadas partidárias distintas a se aglutinarem para defender projetos que favorecem seus Estados-membros, independentemente da legenda à qual pertencem e de sua ideologia. Este elo dificulta o surgimento de coalizões de governo estáveis e relativamente homogêneas. Para resolver tais problemas as cúpulas nacionais têm ao seu dispor várias prerrogativas²⁰ que podem ser utilizadas com o intuito de disciplinar as seções estaduais dos partidos, desde o poder de veto à formação de determinadas coligações eleitorais até a punição de parlamentares. Não obstante, estas práticas punitivas são pouco comuns. De modo geral, as organizações estaduais e municipais é que determinam com quais partidos serão estabelecidas alianças, obedecendo a uma lógica baseada em seus próprios cálculos e afinidades eleitorais. Ao concordar com os argumentos supracitados, Kinzo (2003, p. 16) sustenta que os partidos brasileiros são “frouxamente organizados” porque têm ao seu dispor “recursos político-organizacionais insuficientes para incentivar o comprometimento dos representantes (...)”. Para a autora, a prova concreta deste problema está na frequência com que os políticos migram de partido.

¹⁹ De acordo com esse autor, “estudos do comportamento legislativo na Argentina, Brasil, Nigéria, Rússia e Estados Unidos mostram que quando os legisladores são pressionados entre distrito e partido ou entre líderes locais e nacionais, a influência local geralmente vence”.

²⁰ Têm o poder estatutário de impor disciplina e expulsar os parlamentares infiéis às diretrizes partidárias, e também, de impor ou impedir a organização estadual de coligações com outros partidos. Caso seja necessário, elas também podem dissolver os diretórios estaduais.

Outro ponto importante, salientado desta vez por Nicolau (2003) consiste em que o desempenho da legenda no sistema eleitoral brasileiro procede em larga escala do sucesso individual dos candidatos para ganhar votos. Conseqüentemente, no ato de elaborar as listas de candidatos, as legendas se empenham em abranger figuras públicas (artistas, radialistas, líderes religiosos, etc.) cuja popularidade em seus respectivos ramos de atividade é elevada. Muitas vezes esta qualidade se sobrepõe à preferência por candidatos cujos laços com a agremiação partidária são concretos. Desta maneira, apesar de a legislação também ceder às cúpulas nacionais vários poderes²¹, os líderes terminam por carecer de força suficiente para exigir cooperação de seus correligionários.

Continuando, Mainwaring (2001) considera que as legendas brasileiras, como na maioria das democracias, são oligárquicas. Portanto, um pequeno grupo de líderes domina os partidos no nível nacional, o que muitas vezes implica na pouca significação das convenções nacionais. Para esse autor, as cúpulas controlam as delegações e, por conseguinte, tendem a ratificar acordos pré-estabelecidos antes mesmo das assembleias. Entretanto, esta característica não garante às instâncias nacionais o controle sobre o partido. Os diretórios estaduais são entidades que possuem bastante autonomia e que, de modo geral, também são controlados de forma análoga. Conseqüentemente, em muitas ocasiões, as secções estaduais dos partidos decidem por não apoiar candidatos à presidência indicados pela cúpula nacional, optando por favorecer declaradamente um adversário²² considerado mais palatável.

Com a exceção dos postos de presidente e vice-presidente da República, candidaturas cujos nomes são escolhidos pelas cúpulas nacionais, os candidatos a todos os demais cargos públicos eletivos são escolhidos por indicação ou através de processos decisórios que ocorrem na esfera estadual²³. Portanto o candidato normalmente sente muito

²¹ As cúpulas podem vetar coligações assim como as candidaturas. No ano de 2002 o Supremo Tribunal Federal derrubou item previsto na Lei Eleitoral relativo a candidatura nata, qual seja, o direito de um parlamentar de automaticamente ser escalado para renovar seu mandato.

²² Matérias de jornais mostram que muitos diretórios estaduais e municipais abandonaram os candidatos do PFL e PMDB em 1989. Este fato voltou a acontecer com a chapa de Orestes Quércia (PMDB) para a presidente em 1994. Em 2002, o candidato pelo PMDB ao governo de Santa Catarina cortou relações com José Serra (candidato à presidência pela coligação PSDB-PMDB) e ofereceu apoio a Luis Inácio Lula da Silva.

²³ É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento, devendo seus estatutos estabelecer normas de fidelidade e disciplina partidárias (Constituição Federal, artigo 17, parágrafo 1º).

mais necessidade de fortalecer seus laços locais, estabelecendo vínculos fortes no município e no Estado-membro, do que fechar questão com a cúpula nacional de seu partido. Dessa forma, os sistemas eleitoral e partidário brasileiros, apoiados no federalismo, dão aos políticos a liberdade necessária para defender com tranquilidade e independência seus interesses locais e responder às demandas de suas bases eleitorais.

Tanto Ames (2003) quanto Mainwaring (2001) consideram que o sistema eleitoral brasileiro²⁴ tem como uma de suas principais características ser bastante permissivo. Os partidos e suas respectivas subunidades são dotados de livre-arbítrio na hora de elaborarem coligações eleitorais, condição esta que enfraquece as barreiras à reprodução dos pequenos e micropartidos²⁵. Nicolau (1996 e 2000) aponta que (uma vez terminado o processo de votação) não há um novo cálculo distribuindo as cadeiras totais da coalizão proporcionalmente à contribuição de cada partido. Mais ainda, o voto de legenda (no partido) passa a ser calculado somente para a fixação do total de vagas alcançado pela aliança, não trazendo para a agremiação que o conquistou nenhum outro benefício. A principal consequência, de acordo com este autor, é que as coligações funcionam, na prática, como uma nova agremiação partidária. O somatório dos votos das legendas numa aliança partidária permite que os pequenos e micropartidos aumentem suas possibilidades de obter representação congressional porque, devido à inexistência do mecanismo de cálculo intracoligação²⁶, as pequenas legendas passam a ter como principal objetivo (e desafio) o posicionamento de um ou mais de seus candidatos entre os mais votados da lista.

Os sistemas partidário e eleitoral brasileiros também possuem outras características que devem ser mencionadas. A Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9096/95) exclui da legislação pública o procedimento de seleção dos candidatos aos cargos eletivos, entregando-o às próprias agremiações, o que torna este processo nebuloso²⁷. O Brasil adota

²⁴ As considerações colocadas aqui são limitadas ao ano de 2002, quando houve a imposição da verticalização das eleições.

²⁵ A esse respeito, Kinzo (2003) elucida que as alianças entre legendas de grande e pequeno porte tem vantagens mútuas significativas. Os primeiros recebem ajuda na obtenção dos cargos majoritários enquanto os segundos têm facilitado o processo de obtenção de cadeiras na Câmara.

²⁶ Distribuição de cadeiras proporcional à contribuição de cada partido para o total de votos da coligação.

²⁷ Em 2002 o PSDB se dividiu em torno das pré-candidaturas de Tasso Jereissati e José Serra para presidência. Este embate não foi decidido por votação interna e sim pela acomodação das forças dentro do partido, o que culminou no favorecimento de Serra. Atualmente, o PT tem, com base em interpretação de seu estatuto, buscado eliminar as prévias para a prefeitura de São Paulo, entre outras.

o quociente eleitoral²⁸, artifício que serve como cláusula de exclusão computada individualmente em cada um dos Estados-membros para a eleição dos deputados federais. Nosso aparelho eleitoral também opera com o sistema proporcional de lista aberta, onde o ordenamento é feito exclusivamente pelos eleitores, que têm poder de decisão sobre quais candidatos ocuparão as cadeiras conquistadas pelos partidos. Uma vez ultrapassada a barreira do quociente eleitoral, aquele candidato que conseguir o maior número de votos em sua lista estará eleito, encontrando-se o partido isolado ou numa coligação.

De acordo com Ames (2003) o processo permissivo de elaboração das listas partidárias, em conjunto com a versão brasileira do sistema de representação proporcional de lista aberta, personalizam a política e entram o desenvolvimento dos partidos políticos. Mais ainda, uma vez que os candidatos são eleitos, as tentativas de frear possíveis condutas individualistas ou desviantes têm um custo político muito caro às legendas. Este autor coloca que, devido a estas características, o sistema de representação proporcional brasileiro mina a capacidade de ação dos governos porque cria de um excessivo número de “veto-players”²⁹.

Seguindo esta linha, outra crítica feita pela literatura ao sistema eleitoral brasileiro (vista em Nicolau, 2003) é a excessiva ênfase na representação, em detrimento da questão da formação de governo, problema característico dos sistemas multipartidários. As regras eleitorais propiciaram a criação de um número elevado de partidos com representação mínima. Além disso, a necessidade de se garantir uma base de sustentação parlamentar implica em normas eleitorais que dão margem excessiva ao livre-arbítrio, o que resulta, conseqüentemente, em confusão na recomposição pós-eleitoral dos acordos fixados pelas coligações. Por conseguinte, a conjunção entre o multipartidarismo e a necessidade de promover acordos ecléticos cria barreiras à governabilidade e tende a distanciar a nova administração das preferências do eleitorado.

Como foi visto, todas estas características são conexas e trazem conseqüências graves ao sistema político. Conforme Mainwaring (2001) e Kinzo (2003), a fragmentação

²⁸ Quota do Estado-membro (distrito eleitoral) calculada pela divisão do total dos votos partidários pelo número de cadeiras disputadas. Os votos em branco deixaram de ser contabilizados a partir das eleições de 1998.

²⁹ Atores capazes de obstruir a votação de políticas que se afastam do “Status Quo”. Exemplos de “veto-players” são os partidos, o poder judiciário, o sistema eleitoral etc.

excessiva dificulta a consolidação do sistema partidário. O excessivo número e tamanho relativo dos partidos políticos influenciam, por sua vez, a natureza das coligações eleitorais e de governo. Estas coligações partidárias acabam tornando-se usuais, geralmente não tendo alcance nacional. Por conseguinte, influenciam decisivamente na maneira como são conduzidas as políticas de governo porque a articulação de uma aliança governista de maioria se torna mais difícil. O excessivo número de “veto-players” aumenta a possibilidade de impasse entre os Poderes Executivo e Legislativo, entre outros.

Esta combinação de fatores também prejudica os representados. De acordo com Kinzo (2003, p. 18), para o eleitor, tanto a organização partidária quanto o processo eleitoral são pouco nítidos e inteligíveis. A combinação entre coligações diversificadas e “disputas personalizadas” dificulta a distinção não apenas das regras do jogo, como também entre os competidores envolvidos. Como prova disso, os níveis de volatilidade eleitoral são, para esta autora, considerados “extremamente elevados, não apenas entre eleições sucessivas, mas também entre diferentes momentos do período pré-eleitoral da mesma eleição”. Ela segue afirmando que as variações em intenção de voto nas pesquisas em diferentes momentos do processo eleitoral sugerem uma “baixa fixação dos partidos junto ao eleitorado”, assim como o seu papel secundário no momento de influenciar a decisão do eleitor. Em outras palavras, o sistema político brasileiro (federalista; que produz partidos em excesso; que torna essas legendas frágeis e oligarquizadas; que não edifica barreiras à migração e à formação de alianças instáveis; e que prejudica o eleitor) dificulta a tarefa do Poder Executivo de governar e cria problemas para a consolidação de um regime verdadeiramente democrático.

3.4 DEFESA DO ATUAL SISTEMA POLÍTICO

Wanderley Guilherme dos Santos (2003; p. 41), ao tratar do impacto da universalização do voto para o desenvolvimento da democracia brasileira, ressaltou que “(...) o míope diagnóstico sobre a sociedade brasileira é tomado de empréstimo das ciências sociais, particularmente da literatura brasilianista, totalmente equivocada quanto a dinâmica positiva, por um lado, e da verdadeira encruzilhada da sociedade brasileira (...)”.

Esta visão crítica recebeu apoio de outros autores. Meneguello (1998) e Schmitt (2000) procuraram refutar as avaliações negativas da conduta parlamentar e do Congresso Nacional como um todo, vislumbrando o assunto sob outro ângulo. Para isto, utilizam modelos que permitem a comparação entre regimes democráticos a partir da análise das regras que distribuem o poder dentro do Legislativo e Executivo. Com base nesta análise, têm o entendimento de que os partidos brasileiros são instituições organizadas e disciplinadas em sua articulação interna.

Meneguello (1998) indica que os partidos políticos brasileiros desempenham um papel fundamental na organização e funcionamento do Poder Executivo. Além disso, o estudo dos governos do período pós-1985, elaborado por esta autora, procurou demonstrar que a dinâmica de coalizões partidárias, compostas pelas maiores agremiações no Congresso, é um aspecto fundamental das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Em outras palavras, as agremiações partidárias são componentes importantes no arranjo dos quadros e, conseqüentemente, no perfil e desempenho do Poder Executivo. Por conseguinte, as coligações eleitorais são instrumentos importantes para facilitar o diálogo pós-eleitoral entre os Poderes. De acordo com esta visão, no caso brasileiro, a política se torna possível apenas quando os vários interesses opostos optam por acolher o princípio da conciliação. Assim sendo, a estratégia de coalizões partidárias no Brasil é uma lógica necessária porque sem conciliação não há governo.

Seguindo uma lógica semelhante, Figueiredo & Limongi (2001) sugerem que transformações no funcionamento do Congresso Nacional têm a capacidade de alterar substantivamente os resultados e ter implicações sobre a configuração dos partidos políticos. Dessa forma, deve ser feito (pela literatura) um deslocamento do foco de análise institucional, passando dos partidos e eleições para os processos internos ao próprio Legislativo. Seguindo esta linha, os autores acima negam o diagnóstico de crise de governabilidade decorrente do conflito entre um Executivo institucionalmente frágil e um Legislativo inepto devido à carência da necessária estrutura partidária. Ao contrário, afirmam que as siglas partidárias são o “eixo estrutural” de um Congresso altamente centralizado que se adapta ao perfil preponderante do Poder Executivo.

Com base no estudo dos resultados das votações nominais na Câmara dos Deputados entre os anos de 1989 e 1994, estes autores asseveram que as altas taxas de

indisciplina partidária divulgadas por parte da literatura não se baseiam em estudos empíricos, sendo de maneira oposta, deduzidas de conclusões a respeito das características intrínsecas aos sistemas eleitoral e partidário. Mais ainda, eles colocam que os resultados de suas pesquisas apresentam evidências de que o Legislativo comportou-se de modo mais cooperativo do que conflituoso para com o Executivo. Isto porque as proposições do Executivo tramitaram em passadas mais aceleradas e foram aprovadas em sua grande maioria. Assim sendo, concluem que o Congresso Nacional está longe de estabelecer-se como barreira à ação governativa do Executivo.

Motivado por estes estudos sobre votações nominais, Fabiano Santos (2006) analisa o comportamento partidário no Brasil, expondo que ele é consistente, razoavelmente disciplinado no lado governista e altamente disciplinado entre as legendas da oposição. Este autor (op. cit, p. 292) também faz uma defesa do “Presidencialismo de Coalizão” afirmando que este se revela altamente democrático. Para isso, salienta que o nosso modelo político maximiza a *accountability* na figura do presidente. Ele maximiza também a representatividade, na medida em que uma combinação de fatores – separação de poderes, pluripartidarismo e sistema proporcional, entre outros – implica na necessidade de negociação entre o Executivo e as diversas tendências que compõem o Legislativo.

Figueiredo & Limongi (2001) também fazem várias afirmações sobre a fragmentação partidária, sumarizadas a seguir. Primeiramente, existe um padrão coerente de coalizões partidárias que está de acordo com a disposição das legendas num continuum ideológico, subdividido em direita, centro e esquerda. Em segundo lugar, a combinação de fragmentação partidária com uma minoria governista não resulta necessariamente na reprovação dos empreendimentos do Executivo. Logo, a fragmentação partidária não implica fundamentalmente na paralisação do Legislativo. Em terceiro lugar, o quadro de siglas revela uma alta fragmentação nominal ocultando uma baixa fragmentação real. Neste contexto, o resultado da pesquisa indica que os pequenos e micropartidos não têm poder de veto, chantagem ou capacidade de influenciarem os resultados das votações.

No que concerne o elevado grau de indisciplina atribuído ao Legislativo brasileiro, Figueiredo e Limongi (2001) argumentam que, embora não seja conferido efetivamente às lideranças um instrumental capaz de punir de maneira consistente a indisciplina de seus parlamentares, elas ainda sim são favorecidas pelo regimento da Casa.

Isto acontece porque as lideranças controlam tanto a composição da agenda de trabalho do Legislativo quanto cada proposta a ser votada, restringindo assim possíveis atitudes individualistas e criando os alicerces necessários à estruturação das bancadas partidárias. Em última instância, as trocas de legenda se realizam com alguma frequência, mas para partidos com afinidades no espectro ideológico. Portanto, as mudanças não trazem grandes consequências sobre o desempenho do Legislativo. Para Desposato (2006, p. 77), em outras circunstâncias, “as trocas partidárias efetivamente destroem o significado dos rótulos partidários, eleva os custos de informação dos eleitores e elimina a ‘*accountability*’ partidária”. Portanto, em outros casos as mudanças de partido representam uma “ameaça à própria essência da representação democrática”. No entanto, para o caso brasileiro, as motivações que levam os parlamentares a trocarem de partido (avanço na carreira; discordâncias pessoais; acesso a verbas e cargos etc.), combinadas ao comportamento disciplinado e ideologicamente consistente com as legendas, fazem com que a mudança de agremiação não seja “a ameaça que parece ser”.

Roma (2007, p. 379) segue um raciocínio similar, asseverando que a crítica sobre o comportamento parlamentar infiel “limita-se às questões normativas” sobre a necessidade de cumprimento do mandato no partido pelo qual foi eleito. Em contrapartida, a crítica não trata do desempenho legislativo dos deputados que trocam de legenda, ou seja, como estes parlamentares se comportam no apoio às determinações e ao ideário político nas legendas de origem e destino, consubstanciado no resultado das votações em plenário. Com base em ampla análise de dados estatísticos sobre as votações no Congresso Nacional e trocas de partido em diversas Legislaturas³⁰, este autor salienta que os deputados, independentemente de serem “leais ou desertores”, apresentam um desempenho semelhante no que diz respeito ao apoio à agenda do partido. Portanto, a Câmara Federal apresenta índices elevados e similares de disciplina e de coesão. Além disso, a partir da utilização do conceito de blocos no espectro ideológico, este autor aponta que a maioria das trocas é ideologicamente consistente. Para fundamentar o seu argumento, assinala que “mais de dois terços das mudanças de partido ocorreram dentro de um bloco, seja ele de esquerda, centro ou direita. De cada 10 migrantes, apenas um rompeu essa barreira de maneira drástica, transitando de partidos esquerdistas para os direitistas ou o contrário”.

³⁰ Dados variam entre a 48ª (1988) e metade da 52ª (2004).

Apesar de concordar que um número elevado de deputados troca de legenda, ressalta que eles permanecem apresentando um perfil político compatível com o partido pelo qual foram eleitos. Roma (op. cit., p. 379) finaliza observando que “a infidelidade partidária é menos nociva à representação das preferências dos eleitores do que se convencionou acreditar”.

Para Klein (2007, p. 16), o caráter imperfeito das instituições políticas motivou muitos países a optar por reformas, sendo que muitas delas não alcançaram os resultados ambicionados. No caso brasileiro, “(...) discursos exaltados chegam a defender que a situação, ‘pior do que está, não pode ficar’. Sim, pode”. A seu ver, Bolívia e Venezuela são exemplos de que a lista fechada transfere “a soberania dos eleitores para as lideranças”, podendo criar grandes “dificuldades de comunicação” entre ambos, ocasionando em “dramático afastamento” do eleitor em relação à política. Ademais, este autor ressalta que, no Brasil, a simpatia em relação aos partidos supera a média mundial, ultrapassando inclusive vários países que utilizam o sistema fechado. Neste caso, o autor questiona a relação entre a baixa identificação partidária e o modelo de lista aberta. No que concerne à competição intrapartidária, Klein (op. cit., p. 66) também afirma que os concorrentes possuem “status, perfis, objetivos, redutos, históricos e experiências diferentes”. O tratamento diferenciado dos candidatos (a exemplo da divisão desigual do horário eleitoral) demonstra que já ocorre um “ordenamento informal da lista”. Portanto, ele conclui que “uma organização racional da lista pode evitar a competição intrapartidária.”

Lyne (2005) defende o sistema brasileiro, mas crítica as duas tendências. Ao comparar dois períodos (1945/1964, e 1989/2002) cuja lei eleitoral é bastante similar, ressalta que o comportamento dos partidos mudou consideravelmente. No último período, estas instituições se comportaram de maneira a permitir uma distinção mútua, na medida em que apoiaram plataformas políticas e programas legislativos distintos. Isso ocorreu a despeito da manutenção das regras do jogo eleitoral. Ele afirma que se a troca de partido servisse, sobretudo, para desviar-se da disciplina, as trocas deveriam fluir dos partidos mais disciplinados para os menos disciplinados. A seu ver, os partidos com bancadas mais obedientes apresentaram os menores números de migrações para fora do seu bloco ideológico. Por outro lado, o partido mais indisciplinado (PMDB) teve o maior número de migrações para legendas com outras posições ideológicas.

Por outro lado, Lyne (op. cit) insiste que o comportamento partidário passou por significativas transformações que não podem ser explicadas somente pelo aumento do poder de agenda. A ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) também não é suficiente. Finalmente, ele sugere que o incentivo dos partidos a se organizarem em torno de programas é fortemente influenciado por outras variáveis além da lei eleitoral ou das normas que regem o comportamento legislativo. Portanto, são necessários mais estudos que façam “distinções analíticas” mais precisas das ligações entre os partidos e os eleitores.

3.5 RESPOSTA EM FAVOR DE MUDANÇAS NO SISTEMA POLÍTICO

O prefácio à edição brasileira do livro de Mainwaring (2001), escrito por José Antônio Giusti Tavares, sugere que a obra de Figueiredo e Limongi (2001) abriu portas para “avançar e refinar o diagnóstico sobre a natureza e o funcionamento do sistema partidário e da representação política no Brasil”. Não obstante, o trabalho incorre em equívocos e, por conseguinte, não deve justificar a opção pelo abandono da visão tradicional. O primeiro equívoco se dá pela necessidade de uma distinção clara entre coesão (conceito que incorpora consenso sobre políticas a serem implementadas e laços de confiança) e disciplina (sujeição a prêmios, coerção, intimidação, ameaças). Em segundo lugar, a votação nominal é o instante final de um longo processo de negociação entre os diversos atores envolvidos. Assim sendo, o controle exercido pelas lideranças sobre as bancadas não se sobrepõe a todos os efeitos negativos do sistema eleitoral porque estes não se limitam à Câmara. Ao contrário, eles são encontrados também no interior das bancadas partidárias.

De forma análoga, Owens (2003, p. 16) também assevera que as votações em questão representam o estágio final de um longo processo decisório que consiste, também, no diálogo e negociação dentro e entre os partidos, antes da matéria ser apreciada. Sendo assim, as votações apresentam “apenas as preferências visíveis dos legisladores”. Mais ainda, esta linha de pesquisa desconsidera que parte importante da função parlamentar implica na “não-tomada de decisão”, ou seja, na manipulação cuidadosa do jogo

legislativo, retirando da agenda os temas potencialmente perigosos.³¹ Em última instância, é possível discorrer que estabelecimento de patamares numéricos para os índices de coesão e disciplina é arbitrário.

Na mesma linha, Ames (2001) advoga que, embora tenha ampliado a discussão sobre o objeto, o modelo proposto por Figueiredo e Limongi (op. cit.) peca em alguns pontos importantes que precisam ser ressaltados. Primeiramente, por ser uma linha de pesquisa itinerante que apresenta dados novos, o conjunto da obra limita a possibilidade de críticas. Mesmo assim, ele mostra que, se comparados com algumas agremiações de países vizinhos (Argentina e Venezuela, por exemplo), os índices de disciplina partidária das legendas brasileiras são mais baixos. Além do mais, se os dissidentes têm muitas opções de partidos para migrar, acabam por diluir a pressão sobre a unidade partidária de suas novas agremiações. Em segundo lugar, o modelo em questão não é multivariado, baseando-se apenas no grau de unidade de cada agremiação. Ames (op. cit.) aponta que votar de forma unida pode significar simplesmente a satisfação do parlamentar pelas compensações obtidas num processo de barganha, sendo que caracterizar um partido como disciplinado implica numa análise multivariada que leva em consideração também ideologia, perfil do eleitorado, e o tempo de vida pública do parlamentar, etc. Desta forma, Ames procura demonstrar que, nas agremiações brasileiras em geral, o voto disciplinado é decorrência de pressões do eleitorado, da incerteza sobre os resultados eleitorais e do elevado nível de fisiologismo.

Rosas (2005) verifica se os sistemas partidários latino-americanos são organizados de acordo com linhas ideológicas. Com base na análise comparativa de dados sobre as posições de legisladores de 12 países sobre diversos temas (elaborada em 1997), aponta que, no caso brasileiro, a desorganização legislativa se estende para o campo da ideologia. Para ele, o espaço partidário não é estruturado por uma dimensão econômica claramente dividida entre esquerda e direita. A dimensão cultural, envolvendo questões religiosas e morais influenciam apenas de forma marginal. Ademais, as questões de ordem política também não aparentaram dividir as legendas brasileiras. Em sua conclusão (op. cit., p. 846), o autor defende que as escolhas políticas dos representantes resultam da interação entre suas preferências, os constrangimentos institucionais que eles enfrentam, e de suas

³¹ Determinados temas podem incitar a divisão nos partidos e coligações.

ligações com o eleitorado. Apesar do impacto que os mecanismos institucionais impõem ao comportamento parlamentar, não se pode estimar o sucesso de determinados instrumentos em preservar a “pureza ideológica” sem compreender, primeiramente, as “idiossincrasias” que moldam uma determinada arena política.

3.6 CARACTERÍSTICAS DO PL 2.679/03

O Projeto de Lei nº. 2.679/03 é resultado de um intenso trabalho de engenharia político-eleitoral que modifica significativamente a estrutura do aparato político-institucional brasileiro ao propor alterações em Leis o sustentam.³² Ele modifica expressivamente o sistema proporcional adotado atualmente, uma vez que permuta a lista aberta pelo modelo de lista fechada e preordenada pelas próprias agremiações, com base em uma convenção partidária. Nestes termos, somente as legendas tem direito a receber votos. O projeto altera a forma de financiamento das campanhas eleitorais, abolindo as contribuições privadas. Além disso, ele especifica as fontes de recursos – que passam a ser exclusivamente públicas – e dispõe sobre as normas para distribuição destas receitas entre os partidos e dentro deles.³³

Este Projeto também propõe o fim das coligações partidárias para as eleições proporcionais, mantendo-as apenas para os pleitos majoritários. Além disso, introduz o modelo de federações partidárias como alternativa, objetivando dar alguma segurança às pequenas legendas e “driblar resistências”³⁴ às mudanças dentro do Congresso. As federações – formadas por dois ou mais partidos – passam a se comportar, na prática, como uma legenda dentro do legislativo por ao menos três anos. Não obstante, todos os partidos que compõem uma federação poderiam manter seus nomes originais.

Nesta mesma linha, o Projeto reduz o percentual da cláusula de barreira de 5%, que seria utilizado a partir de 2006, para 2%. Estas são as alterações e cujas avaliações

³² Lei nº 4737, de 1965, denominado Código Eleitoral; a Lei nº 9096, de 1965, denominada Lei dos Partidos Políticos e a Lei nº 9504, de 1997, denominada Lei das Eleições.

³³ Estabelece cotas a serem utilizadas em eleições para os poderes Executivo e Legislativo. Os partidos que têm candidatos à presidência têm uma divisão de receitas diferente daqueles que não possuem candidato para este cargo.

³⁴ Souza & Lamounier (2006; p. 50).

serão direcionadas. Como complemento às considerações gerais sobre o sistema político brasileiro, segue abaixo uma exposição da avaliação feita pela literatura dos projetos em questão.

Muito embora o PL/2679 não trate especificamente da fidelidade partidária, este tema é um “subproduto” da lista preordenada (Cintra, 2005, p. 17). Além disso, esta proposta foi aprovada em 2007 pelo Supremo Tribunal Federal (Krause, 2008), mudando significativamente o comportamento parlamentar, uma vez que o novo enfoque identifica o mandato como pertencente ao partido. Neste caso, o deputado que muda de legenda durante a legislatura perde o mandato. Devido a essa importância, a questão da fidelidade também será tratada.

3.7 COMENTÁRIOS GERAIS SOBRE O PL 2679/03³⁵

De acordo com Souza & Lamounier (2006, p. 50), esta é a proposta mais ambiciosa de mudança elaborada pelos congressistas, na medida em que busca coibir cinco distorções: a alteração dos resultados eleitorais para o Poder Legislativo devido às coligações; os efeitos nocivos que o voto personalizado tem sobre um sistema partidário fraco; a dependência da classe política em relação a grupos de interesse em um contexto de aumento contínuo de despesas em campanhas eleitorais; a excessiva fragmentação do sistema partidário e as mudanças de partido, que terminam por alterar o tamanho das bancadas ao longo da legislatura.

Apesar disso, desde sua criação, o projeto (assim como os seus similares) enfrenta várias dificuldades para seguir adiante. Não há consenso entre os partidos e parlamentares do governo e da oposição atuais sobre os temas em questão. O sistema eleitoral brasileiro, que pressupõe eleições a cada dois anos e, por causa disso paralisa o congresso, também prejudica o avanço das reformas. Não obstante, embora muitos políticos declarem apoio a um ou mais temas, existe uma forte tendência de resistir à modificação das regras do jogo, assim como de preservação da lógica da infidelidade partidária consolidada neste País e

³⁵ Renomeado nesta legislatura como PL 1210/07 (Coelho, 2008, p. 154).

sustentada pelo voto “no candidato e não no partido”³⁶; pelos frágeis vínculos ideológicos³⁷ e; por um sistema político que foi “concebido para impedir a formação de maiorias governativas” (Souza & Lamounier, 2006, p. 57).

Na avaliação de Coelho (2008, p.154) muito embora existam discordâncias na sociedade civil em relação ao PL 2679/03, as pesquisas de opinião têm apresentado uma tendência favorável às reformas. A autora ressalta que “que houve uma repercussão positiva nas entidades e o reconhecimento de que representa um avanço, se comparado ao sistema vigente”. Neste contexto, entidades e instituições da sociedade civil têm participado ativamente do debate, buscando influenciar o processo decisório sobre a reforma política. Este apoio, porém, não foi capaz de evitar o mal sucedido processo de votação a partir de junho de 2008. Coelho (op. cit., p. 158) assevera que “as votações na Câmara dos Deputados foram no sentido de impedir a reforma política”. A proposta de lista fechada, assim como a emenda aglutinativa, foi rejeitada. A avaliação dessa autora sobre o comportamento dos partidos nestas votações apontou para o prevalecimento dos interesses particulares e conservadores. Para Araujo (2007, p. 17) criou-se uma “dinâmica regular” no tratamento da reforma política onde o tema volta a ser analisado após cada pleito eleitoral e “o equilíbrio de forças que provoca esse vai-vem perdura há pelo menos 12 anos”.

Para Krause (2008, p. 125-126) o PL 2679/03 pode ser um instrumento importante para o rompimento de um paradigma. A análise histórica e o atual embate sobre a reforma política no Congresso demonstram que o Brasil possui uma tradição predominantemente casuística de intervenção nas instituições políticas, frequentemente objetivando “a sobrevivência e reprodução do *status quo* da elite política já atuante no cenário político”. Durante o regime democrático, estes costumes foram mantidos. As regras foram seguidamente alteradas de acordo com as necessidades dos grupos políticos então no poder.³⁸ Imperou um combinado de reformas eleitorais e partidárias distantes do que seria uma reforma política efetiva. Ainda segundo esta autora, “na experiência política

³⁶ Folha Online - Brasil - Infidelidade não incomoda eleitores, diz cientista político - 28/09/2003 Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u53849.shtml>.

³⁷ Folha Online - Publifolha - Entenda os efeitos volatilidade partidária, segundo Leôncio Martins Rodrigues - 12/12/2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fo...ublifolha/ult10037u346981.shtml>.

³⁸ Manutenção do mandato de 5 anos para presidente, durante o governo Sarney. Diminuição para 4 anos em 1993 sob a perspectiva de vitória de Lula.

brasileira não predominou uma concepção sistêmica de intervenção no arcabouço institucional. Ou seja, alguns entraves de engenharia política republicana brasileira permanecem desde sua fundação, ou quando foram feitas alterações, elas não interferiram na essência do sistema político”. Em outras palavras, o tema da reforma política esteve quase sempre associado à busca por objetivos pontuais e individualistas. Prevaleceu uma abordagem especificista e pouco abrangente no que diz respeito às formas de interferência no arcabouço institucional. Neste caso, alguns empecilhos verificados desde a Primeira República ainda sobrevivem, estando a essência do sistema político relativamente bem protegida. Finalmente, a autora vê com decepção o fracasso da tramitação do Projeto em tempo para que a discussão produzisse alterações ainda para as eleições de 2008.

3.8 CONCLUSÃO

As instituições políticas brasileiras enfrentam uma série de dificuldades. De fato, a dicotomia entre os diversos interesses globais e nacionais tem desequilibrado em favor dos primeiros. A crise gerada pela desregulação dos mercados de capitais e o processo enxugamento do Estado (privatizações, criação de agências reguladoras, etc.) são exemplos de como as decisões sobre a política interna têm sofrido pesada influência de interesses e valores produzidos externamente, colocando em cheque os preceitos da democracia representativa, na medida em que a vontade dos eleitores influi significativamente menos na tomada de decisão sobre as políticas governamentais. Concomitantemente, os sucessivos governos têm tido muita dificuldade em lidar com problemas associados ao quadro de “ingovernabilidade hobbesiana” que o Brasil vem apresentando. Isso vem desgastando a imagem das instituições políticas junto à sociedade civil. A linha que defende o atual sistema político brasileiro aparenta estar pouco sensibilizada por estes problemas. Ao concentrar suas preocupações no comportamento legislativo e na sua interação com o Executivo, ela não dedica a devida importância à necessidade da busca pela igualdade no valor do voto e da transformação do sistema para que o mesmo seja mais democrático e inteligível para o eleitor.

Os argumentos que questionam esta avaliação positiva em relação ao sistema político brasileiro são consistentes, demonstrando que a defesa do atual modelo se sustenta em posições enviesadas sobre o significado de coesão e de cooperação. Além disso, demonstram que esta postura não responde adequadamente à necessidade de perfis partidários mais nítidos junto ao eleitorado; desconsidera os efeitos negativos da oligarquização das legendas e tolera o caráter excessivamente heterogêneo das coligações eleitorais no conjunto dos Estados-membros em nome de alianças pós-eleitorais que, em realidade, são bastante frágeis. A avaliação positiva também incorre em erros na medida em que utiliza determinadas concepções de esquerda e direita para construir um conceito de espectro ideológico que é bastante questionável. Este engano será comentado em mais detalhe no momento da análise das propostas de fidelidade partidária e do fim das coligações para o Legislativo.

Concluindo, o grande mérito do PL 2679/03 consiste em reunir em um só pacote um conjunto de medidas para atingir determinados fins que são, em princípio, louváveis: a consolidação do sistema político com base no fortalecimento dos partidos, na restrição à influência do capital privado e no combate à fragmentação de poder. Isso é, inegavelmente, um avanço em relação ao caos de propostas que surgem no congresso, a maioria baseada em suposições ilusórias ou como resultado do cálculo de vantagens pessoais. É preciso aceitar, porém, o fato de que o combate às adversidades brasileiras não depende apenas de mudanças procedimentais. Elas certamente ajudam na busca por avanços institucionais consistentes e democratizantes. Porém, sozinhas, não corresponderão às expectativas que tem sido criadas. Uma certa dose de ceticismo (para não dizer cinismo) é necessária para perceber os limites destas mudanças, sem deixar de valorizar suas qualidades.

Para isso, existem duas condicionantes que precisam ser verificadas. Primeiramente, se estas alterações de fato chegam aos resultados propostos. Em segundo lugar, se seu passivo é aceitável, lembrando que a necessidade de mudança não implica em que qualquer alteração seja bem-vinda. Ao contrário, como determinadas modificações podem facilmente agravar a situação ou incorrer em problemas inesperados cujos resultados podem ser catastróficos para o sistema político, manter certas características do sistema pode não ser uma escolha tão ruim. Outras alterações, embora benéficas, podem gerar custos não estimados que simplesmente as tornam inviáveis. Noutros casos, podem

existir alternativas eficientes que sejam mais simples e menos onerosas. Finalmente, é preciso estabelecer pesos e contrapesos. Em outras palavras, tornar os partidos mais fortes e independentes, mas ao mesmo tempo, deixá-los mais democráticos e transparentes. Ou ainda, reduzir o custo político da governança pela restrição a determinados veto-players (partidos menores) e pelo fortalecimento das cúpulas partidárias, não esquecendo o direito do eleitor à intervenção concreta em um processo seletivo inteligível. Os próximos capítulos tratarão das cinco propostas citadas com base nestas considerações.

4. AS PROPOSTAS DE REFORMA POLÍTICA

4.1 INTRODUÇÃO

Até aqui foram tratados alguns dos principais dilemas sobre democracia, partidos políticos e sistemas eleitorais. Em seguida, foi abordado o impacto do contexto internacional de saltos tecnológicos e de relações socioeconômicas interdependentes no contexto institucional brasileiro, fazendo uma revisão de duas tendências divergentes da academia sobre o seu sistema político e fazendo uma breve caracterização de cinco propostas de mudança: adoção do financiamento exclusivamente público; a criação de listas fechadas; a exigência de fidelidade partidária; fim das coligações eleitorais para as eleições legislativas; e incorporação de uma cláusula de barreira. O objetivo consistiu em ilustrar o problema da reforma política sob diversos ângulos para que fosse possível dimensionar sua abrangência e importância.

Este capítulo apresenta mais detalhadamente as principais características e dilemas relacionados às cinco alternativas de reforma mencionadas. Ele parte de uma visão geral da bibliografia a respeito dos temas para, posteriormente, tratar especificamente do caso brasileiro. No que concerne a parte geral, são apresentadas as tendências de mudança no comportamento político que culminaram nestas discussões. Além disso, quando oportuno, são relatados os problemas teóricos, metodológicos e práticos associados a cada questão. A esse respeito, vale ressaltar a importância das mudanças a nível internacional na competição eleitoral e a consequente reestruturação interna dos partidos como principais propulsores das mudanças no estilo de financiamento político, considerado aqui o carro chefe da proposta de reforma.

Os objetivos perseguidos foram contrapor as principais preocupações e recomendações a partir de uma revisão de literatura e construir um posicionamento em relação a cada um dos temas. Além disto, identificar os principais aspectos que deverão ser verificados no capítulo, que trata das quatro experiências europeias escolhidas. Esta avaliação leva em consideração os seguintes freios e contrapesos: a necessidade de partidos mais democráticos e transparentes; e um processo eleitoral mais inteligível para um eleitor

com razoável poder de intervenção. Os resultados indicam, de um lado, preocupação com os custos operacionais, as desvantagens sistêmicas e as chances de sucesso das propostas de financiamento exclusivamente público e de adoção da lista fechada. De outro, apontam para uma avaliação final positiva das propostas de adoção da fidelidade, do fim das alianças eleitorais e da cláusula de barreira.

4.2 FINANCIAMENTO POLÍTICO

4.2.1 Definição e Problemas Metodológicos

O financiamento político é um assunto bastante controverso para quase todas as democracias modernas. Embora seja ponto pacífico que a competição eleitoral precise ser adequadamente financiada, “há uma enorme dificuldade em praticamente todos os países em regular, através de diferentes limitações e incentivos, a prática de financiamento, evitando riscos e distorções e ao mesmo tempo garantindo condições materiais para a competição democrática” (Speck, 2005; p.127). Apesar da importância do tema, a visão geral do significado de financiamento político apresenta uma perspectiva limitada. Ao contrário do pensamento comum, este tema vai muito além dos recursos econômicos utilizados para financiar os partidos, os políticos e as campanhas. Ele também cobre o uso de fundos para atividades políticas “legítimas, irregulares e ilícitas” que não precisam estar necessariamente ligadas às campanhas eleitorais (Carlson, 2004, p. 02). Logo, inclui o apoio financeiro e midiático a grupos de interesse; o suporte de lobistas engajados; o uso patrimonialista de bens e serviços do Estado³⁹, entre outros. Resumindo, de acordo com Duschinsky (2001, p. 02), pode ser definido de forma mais ampla como o uso de dinheiro e de outros meios materiais para fins políticos, assumindo assim, diversas formas.

Portanto, tratar deste tema implica análise de múltiplos problemas interconectados. Por exemplo, é impossível enxergar um panorama acurado e completo das

³⁹ Exemplos dos casos acima citados no Brasil são: ações da Bancada Ruralista e o lobby do setor financeiro; Financiamento e divulgação de ações e posições suprapartidárias a respeito do porte de armas, da política de cotas, das pesquisas com células-tronco, dos direitos iguais para os GLBTs, etc; Custas de processos jurídicos envolvendo partidos e candidatos; utilização da estrutura do congresso para outros fins etc.

receitas injetadas nos sistemas políticos, tanto através dos canais formais quanto por meios ilegítimos (Duschinsky, *ibidem*). A existência de interesses que encobrem tanto as quantias quanto os caminhos pelos quais o dinheiro percorre até chegar aos seus destinatários dificulta o desenvolvimento de estudos comparativos mais aprofundados.

Ao mesmo tempo, as análises do impacto de novas formas de regulação são significativamente prejudicadas pela dimensão com que os aportes financeiros conseguem influenciar a prática política. Isso acontece porque quando certas linhas de financiamento passam a ser fiscalizadas (ou são banidas) pelos órgãos competentes, o fluxo de recursos ilícitos é simplesmente desviado para caminhos alternativos cuja regulação ainda não existe ou possui fragilidades legais que facilitam o seu descumprimento. Sendo assim, os dados sobre aportes financeiros utilizados e os resultados de determinadas medidas, são em grande medida, especulações.

Preocupada com a necessidade de mais estudos comparativos sobre o financiamento político, Scarrow (2007) propõe que existe bastante espaço para a análise sistemática dos resultados obtidos pelos sistemas conhecidos. Segundo ela, comparações entre diversos países podem ampliar o entendimento sobre as possibilidades e limitações de cada um. Porém, Duschinsky (2002) ressalta um problema metodológico que interfere significativamente na análise comparativa entre o financiamento político em diversos países: a falta de confiabilidade nas informações. A divulgação desorganizada e incompleta dos dados fornecidos pelos órgãos eleitorais, partidos e candidatos fez com que a análise comparativa se tornasse algo excessivamente trabalhoso e frequentemente pouco promissor em termos de resultados concretos. De todo modo, independentemente da quantidade ou qualidade dos dados e dos estudos comparativos, para este autor não se discute ter havido, no decorrer do século XX, um substancial aumento na regulação no financiamento político. Portanto, receitas diversas foram mescladas com sistemas eleitorais e partidários diferentes, encontrando resultados e dificuldades distintos.

Análises excessivamente pautadas em dados quantitativos, que não levam em consideração a precariedade e falseabilidade das informações disponíveis, assim como a complexidade e variabilidade dos sistemas econômicos e políticos constituídos em cada país, provavelmente não trarão os resultados desejados. Não obstante, é possível proceder em uma análise de cunho mais qualitativo, que procura apresentar as preocupações comuns

de vários segmentos da bibliografia preocupados com diferentes países e regiões. Estas preocupações e resultados analíticos devem, dadas as devidas proporções, servir de referência para o caso brasileiro.

4.2.2 Mudanças na Competição Eleitoral e Reestruturação dos Partidos

Na opinião de Hofnung (2008) a corrupção política persiste em patamares elevados, mesmo depois de várias décadas de influência do financiamento público direto em diversas democracias. Para muitos estudiosos estes escândalos são os principais propulsores das alterações nas regras de financiamento político. Na visão de Scarrow (2007), estas regulamentações são comumente adotadas, na grande maioria dos casos, devido à deterioração da confiança nos governantes. Para Speck (2005, p. 123), isto ocorre porque “são poucos os países que não tenham enfrentado escândalos vinculados ao tema do financiamento político, seja em função da suspeita de recursos de origem ilícita, da violação de limites estabelecidos para o financiamento, da prática de doações não registradas ou, em casos mais graves, da suspeita de que as doações estejam vinculadas a favores por parte dos representantes políticos”.

Portanto, a análise das motivações econômicas que levaram a estes escândalos tornou-se algo crucial para o estudo do tema. São várias as explicações. Primeiramente, existe a percepção compartilhada por parte significativa da academia, políticos e demais atores de que as despesas eleitorais aumentaram substancialmente. As campanhas baseadas no contato físico com o eleitor, de porta em porta, foram sendo gradativamente superadas por um tipo de abordagem organizacional e tecnologicamente mais avançado e oneroso, onde os grupos que assessoram as legendas e os candidatos são constituídos por profissionais caros⁴⁰. Outro aspecto importante estipula que o marketing eleitoral passou por muitas mudanças. A intensa utilização dos meios de comunicação de massa (incluindo o espaço virtual) tornou-se um imperativo que envolve receitas consideráveis, encarecendo a propaganda política (Duschinsky, 2002).

⁴⁰ Analistas políticos, advogados, equipes de produção e de marketing.

Em contrapartida a este encarecimento, estudos indicam que a participação dentro das legendas – consubstanciada pela arregimentação; pelo apoio voluntário e pelas contribuições financeiras dos membros – tem decrescido devido à desilusão com as instituições políticas (Dalton & Weldon, 2005). Anteriormente, as agremiações tinham condições de arrecadar recursos em volume expressivo por meio de seus membros e de simpatizantes. Sendo assim, não dependiam tanto do dinheiro de pessoas ou entidades externas. Devido às mudanças no perfil das despesas e ao encarecimento do processo político como um todo, os partidos precisaram buscar tipos de financiamento mais rentáveis. Nesta conjuntura, não foram apenas as formas de arrecadação que mudaram. As estruturas partidárias também precisaram se reorganizar para melhor se adaptarem à nova realidade. Esta adaptação implicou tanto mudanças na quantidade e perfil de seus participantes, quanto na postura das legendas dentro do espectro ideológico.

Seguindo esta perspectiva de transformação dos partidos políticos, Hopkin (2004) faz um apanhado geral das principais alterações nos padrões de financiamento, focalizando na substituição do modelo associado aos “partidos de massa” por dois modelos alternativos, assinalados como “partidos de elite” e “partidos cartelizados”. Esta substituição está diretamente associada à mudança na relação entre os partidos/políticos e os eleitores. O autor citado partilha da visão negativa em relação a estas instituições. Para validar seu argumento, assevera que houve um considerável declínio na participação, no comparecimento eleitoral; na filiação; e na proximidade entre representantes e os seus eleitores.⁴¹ Ainda segundo ele, a confiança do eleitorado “nos líderes políticos, partidos e outras instituições democráticas estão em declínio”.⁴² O mesmo ocorre de maneira consistente com o percentual de filiados. Finalmente, a abstenção tem aumentado, assim como a volatilidade eleitoral.

Como resultado, o “partido de massa” tornou-se financeiramente insustentável. Neste novo cenário, o número de filiados motivados por outras razões que não sejam a perspectiva de adquirir um cargo público tende a ser proporcionalmente muito reduzido. Sendo assim, a busca por cargos passa a ser o objetivo predominante, em detrimento da busca por políticas públicas que possam resolver os principais problemas dos eleitores.

⁴¹ Para isso, o autor cita os trabalhos de Katz & Mair 1995; Webb 1995; Dalton & Watterberg 2000; Phar & Putnam 2000.

⁴² Newton & Norris 2000.

Como resposta, os partidos passaram a adotar estratégias e modelos financeiros consistentes com este o novo objetivo principal.

Valendo-se dos argumentos acima, Hopkins (2004, p. 08-16) apresenta quatro estratégias “aptas a coexistir” que puderam ser utilizadas para atenuar o problema da escassez de recursos e manter os partidos no jogo:

- Primeiramente, a estratégia clientelista, que explora os recursos do Estado e tenta persuadir os cidadãos a serem membros do partido em troca de favores.⁴³
- O segundo modelo de estratégia consiste no financiamento externo dos partidos, estratégia utilizada (legalmente) nos Estados Unidos em larga escala⁴⁴.

Sob esta lógica, a agremiação adotaria um conjunto de políticas voltadas para um ou mais grupos de interesse específicos (lobbies) que ficariam encarregados de financiar os partidos. O terceiro modelo trata do partido de elite autofinanciável. Neste caso bem menos comum, um grupo ou subgrupo dentro do partido utiliza recursos próprios para garantir que seus interesses privados, atrelados a determinadas escolhas governamentais, sejam bem sucedidos.⁴⁵ Finalmente, este autor apresenta o modelo de partido “cartelizado”, estratégia que se utiliza largamente do financiamento público para contrabalançar o aumento dos custos e o apoio reduzido dos eleitores. Neste caso, o Estado garante à todas as legendas que compõem o sistema político uma fatia do orçamento público, objetivando que as mesmas tenham uma relativa independência tanto dos grandes doadores, quanto dos seus membros.

⁴³ Alocação em funções estatais e benefícios públicos entre outros. Os pré-requisitos que favorecem a adoção desta estratégia são uma burocracia estatal subdesenvolvida e suscetível a infiltração partidária e elevados gastos públicos com a máquina estatal. De acordo com Geddes (1994) esta estratégia foi largamente adotada na América Latina.

⁴⁴ Na Europa Ocidental, onde o teto de contribuição individual permitido aos partidos é relativamente baixo, o uso de táticas menos transparentes é frequente.

⁴⁵ De acordo com Hopkin (2004), o caso mais comum é do partido Forza Itália, comandado por Silvio Berlusconi, que empregou substanciais recursos de comunicação, financeiros e humanos de empresas sob seu controle em favor de seu partido e de seus candidatos. Mais ainda, utilizou sua força política institucionalizada para legalmente atenuar o poder de investigação do judiciário e fortaleceu o seu monopólio sobre os meios de comunicação privados na Itália.

4.2.3 Reorganização do Financiamento Político

Influenciadas pelas mudanças que ocorreram no campo político e procurando atenuar os efeitos nocivos tanto da influência crescente do dinheiro quanto da participação política decrescente, diversos países adotaram novas regras de financiamento político (Posada-Carbó, 2008). É ponto pacífico que se tornaram mais restritivas (Speck, 2005; Zovatto, 2005). Entre elas está a regulamentação sobre a divulgação de despesas e receitas partidárias, obrigando as legendas⁴⁶ a divulgar com variável frequência documentos mais detalhados sobre a procedência dos recursos adquiridos e as maneiras como os mesmos foram utilizados.⁴⁷ De acordo com Zovatto (2005, p. 317), a divulgação destes dados exerce duas funções essenciais: “contabilidade e prestação de contas”. A seu ver, ambas as funções servem tanto como “medidas preventivas” quanto como instrumentos para a supressão da corrupção no sistema político. Também procuram informar melhor os cidadãos sobre as maneiras como se relacionam financiadores e financiados, dando especial atenção aos valores, as datas e finalidades.

Outras regras tratam da imposição de limites para os gastos de campanha e para as contribuições. A primeira limita os gastos permitidos aos partidos e candidatos. Dependendo do país, esta norma também define parâmetros para os lobbies que estejam envolvidos no processo eleitoral, a exemplo dos Estados Unidos. Estes limites podem ser mais abrangentes, especificando apenas um patamar máximo para as despesas, ou também podem ser mais detalhados, especificando os valores máximos que podem ser destinados a certos fins.⁴⁸ No que diz respeito aos limites para contribuições, estes procuram “estabelecer condições mínimas de equidade para a participação dos cidadãos” (Speck, 2005, p 133). Esta norma impõe limites claros sobre os valores que pessoas físicas e/ou jurídicas podem repassar ao conjunto do sistema político (diretamente aos candidatos, para os partidos políticos ou, especificamente, para as campanhas eleitorais). Em face aos diversos escândalos aos quais suas respectivas classes políticas estiveram sujeitas foram implementadas leis comparativamente mais rigorosas, que suprimem integralmente as

⁴⁶ Em alguns países os candidatos também precisam divulgar suas movimentações financeiras, assim como as listas de doadores.

⁴⁷ Vale lembrar que nem todos os países exigem que todos os itens sejam declarados.

⁴⁸ A exemplo dos valores destinados à propaganda eleitoral.

contribuições de sindicatos e de pessoas jurídicas do processo eleitoral em diversas democracias, a exemplo da França e Espanha.

Ao mesmo tempo, foram criados descontos tributários e subsídios em espécie. Estas regras tratam de abatimentos ou isenções de tributos que normalmente incidem sobre os gastos eleitorais dos partidos e/ou candidatos. Elas também podem garantir serviços gratuitos ou subsidiados como meios de comunicação, correios etc., para equilibrar a competição eleitoral e baratear o processo político como um todo. Do mesmo modo, foram estabelecidas regras para a utilização de subsídios públicos, ou seja, do financiamento direto para as agremiações partidárias e/ou candidatos com recursos estatais. Para Scarrow (2006), a quantidade de países que adotaram o uso destes subsídios tem aumentado largamente nas décadas recentes. Dependendo do país, os mesmos podem ser empregados livremente ou podem ser destinados, exclusivamente, para fins eleitorais específicos. Em outro trabalho, Scarrow (2007) aponta que o acréscimo no aporte de subsídios públicos destinados às legendas e candidatos é, de modo geral, a alternativa mais comum adotada para tentar atenuar tanto aumento do custo da prática política, quanto à influência excessiva de grandes doadores nos resultados eleitorais e nas políticas públicas adotadas posteriormente. Vale ressaltar que alguns países adotaram a norma alternativa dos “matching funds” (Hofnung, 2008), que repassa às legendas uma quantia substancial de verbas estatais em proporção aos recursos privados já adquiridos e relatados formalmente aos órgãos fiscalizadores. Este procedimento objetiva, sobretudo, incentivar a divulgação das receitas obtidas.

De acordo com Speck (2005), existem dois modelos básicos de distribuição destas verbas. Primeiramente, aquele baseado no princípio da equidade onde os partidos recebem quantidade igual de recursos. O outro modelo utiliza o critério de desempenho, de acordo com o sucesso eleitoral em eleições pregressas.

Finalmente, Zovatto (2005) assevera que, a despeito da variabilidade e magnitude de regras adotadas em cada país, tanto os especialistas quanto os políticos consideram imprescindível a criação de regras que consolidem as instituições fiscalizadoras, para que estas últimas contem com infraestrutura e atribuições legais suficientes para fiscalizar e punir de maneira independente e eficiente. Esta visão é compartilhada por Carlson (2004).

4.2.4 Dilemas do Financiamento Público

Dentre as propostas apontadas acima, este trabalho se concentra na questão do financiamento público. Mayer et al (2004) apontam que, de acordo com seus defensores, o financiamento público possui uma série de características que aprimoram o andamento das eleições. Em primeiro lugar, ele faz com que candidatos em potencial, normalmente desprovidos recursos próprios, tenham reais condições de competirem na arena eleitoral. Segundo, ele reduz o peso do dinheiro de origem privada, desobrigando os concorrentes das imposições de seus principais contribuintes. Terceiro, reduz o tempo gasto pelos candidatos com a arrecadação, liberando-os para tratar de outros aspectos mais importantes do processo político. O financiamento público também pode ajudar a reduzir a vantagem na arrecadação que os detentores de cargos têm, ajudando a equilibrar o jogo eleitoral.

Scarrow (2007) concorda com a visão de que os subsídios públicos ajudam a proteger as legendas e os candidatos da excessiva pressão de doadores ricos, assim permitindo que os primeiros deem mais atenção às questões que preocupam o eleitorado mais amplo. Estes recursos também podem auxiliar na divulgação de propostas, sem dependerem da anuência de seus patrocinadores mais abastados. Também valida o argumento que proteger os partidos considerados mais tradicionais possa até ser uma política desejável, sobretudo no contexto das democracias recentes que carecem de um sistema partidário consolidado. No mais, o pagamento de subsídios estatais a partidos que estão no governo e na oposição podem fortalecer a competição democrática em bases mais sólidas, uma vez que, no modelo baseado no financiamento privado, somente os partidos que governam se beneficiam dos recursos do Estado.⁴⁹

Pierre et al (2000) investigam o impacto político da introdução de subsídios aos partidos políticos e diferentes modelos e arcabouços regulatórios. Segundo eles, não existem evidências de que os subsídios sejam responsáveis ou resultantes do declínio da participação partidária formal. Ademais, outras fontes de recurso não perderam importância para os partidos políticos. Para estes autores, também não existem evidências de que os subsídios sejam responsáveis pela “petrificação” dos sistemas partidários. A esse

⁴⁹ A esse respeito, Scarrow (2007) assinala a importância de van Biezen & Kopeck’y (2007).

respeito, Scarrow (2006) ressalta que existem poucas evidências de que os subsídios públicos inibem o surgimento de novos partidos. Noutro trabalho (Scarrow, 2007), aponta que aparentemente a forma como estes subsídios são utilizados é que determina como a competição política é afetada.

Ela também assevera que, apesar da complexidade da discussão, existe por enquanto pouca evidência empírica de que os subsídios públicos causem tanto impacto nas características dos recursos partidários ou no grau de estabilidade do sistema. Dos estudos que encontraram evidências da relação entre subsídios públicos e o tamanho do sistema partidário, a grande maioria trabalha com experiências de um único país.⁵⁰ Mas existem exemplos de estudos comparativos, envolvendo análises de diversos países, que não encontraram relação.⁵¹ Portanto, um posicionamento mais prudente e cauteloso sobre os possíveis efeitos negativos dos subsídios públicos parece ser bastante salutar porque muitos outros fatores influenciam a competição política e o exercício de isolar cada um deles para a devida averiguação, além de não ser uma tarefa fácil, ainda não foi elaborado de maneira a fornecer informações concretas que tenham validade para países com diferentes nuances em seus sistemas políticos.

Para a autora acima citada, a parcela da literatura especializada que apoia a utilização de tais subsídios os descreve como instrumentos capazes de conferir mais equilíbrio à competição eleitoral, ajudando os candidatos com chances reduzidas de conseguirem atrair doadores ricos. Ao mesmo tempo, subsídios também podem combater a corrupção, na medida em que a sua utilização possibilita a exigência de elaboração compulsória de relatórios detalhados das verbas recebidas e utilizadas por todos os envolvidos. Os defensores do financiamento público também advogam que, no cenário político mais comum, onde as legendas de pequeno porte (ou recém criadas) têm acesso bastante limitado aos recursos provenientes de fontes privadas, os fundos públicos podem prover um aporte financeiro importante, podendo ainda garantir-lhe a sobrevivência. Assim sendo, a sua introdução pode significar a caminhada rumo a um cenário partidário de maior diversificação ideológica e programática.

⁵⁰ A este respeito, a autora cita Roper (2002), Sikk (2003), Knapp (2004). Também observou sinais de que subsídios podem expandir o número de partidos (Casas-Zamora 2005).

⁵¹ A autora cita Nassmacher & Nassmacher (2001); Pierre et al. (2000) e Scarrow (2006).

Os partidários do financiamento público também oferecem outros argumentos para a utilização desta sistemática. Mayer et al. (2004) ressalta, primeiramente, que o custo elevado das campanhas políticas pode se tornar uma grave barreira para candidatos qualificados. Isto pode acontecer se as pesquisas apontarem que estes competidores estão em condições difíceis e o prognóstico revelar que a sua campanha carece do fôlego necessário para o restante da competição. Logo, recursos públicos podem estimulá-los a participar do processo com mais tranquilidade ao conferir-lhes capital suficiente para participar da disputa com razoável chance de sucesso eleitoral, ou pelo menos, com ampla oportunidade de enviar adequadamente sua mensagem aos eleitores. Do mesmo modo, este aporte financeiro estatal pode contribuir para a aquisição de recursos adicionais no setor privado, no caso de sistemas eleitorais que se utilizam do financiamento misto. As verbas públicas também podem pagar despesas eleitorais que poderiam impedi-los de concorrer⁵², combatendo um ciclo vicioso que fragiliza as campanhas dos candidatos mais fracos, e que normalmente resulta no desempenho ruim nas pesquisas de opinião. Este resultado pouco animador resulta no desinteresse de potenciais financiadores pelo candidato, inviabilizando campanhas que poderiam ser competitivas com a assistência adequada. Se não for combatido, este ciclo vicioso ajuda a manter do status quo vigente dentro do sistema político.

A utilização de recursos estatais também pode atenuar o impacto negativo que fortunas pessoais podem exercer sobre as eleições. De acordo com Mayer et al. (2004), cresce o número de candidatos que investem pessoalmente na campanha política. Ao substituírem – parcial ou totalmente – as contribuições privadas, as verbas públicas podem reduzir a influência do setor privado sobre os eleitos. Seguindo a mesma lógica, Scarrow (2007) aponta que as receitas públicas podem ajudar a evitar a compra de influência dentro dos partidos políticos por grupos de interesse ou indivíduos abastados, fortalecendo os primeiros e possibilitando que eles se tornem atores mais responsáveis. Em outras palavras, o predomínio do financiamento privado resulta em um filtro que elimina “candidatos com pouca capacidade de levantar recursos” (Speck, 2005, p. 140). Este desequilíbrio pode repercutir negativamente tanto na quantidade, quanto na diversidade e na heterogeneidade

⁵² Exemplos de gastos que podem transformar em barreiras são: a produção áudio-visual seguida de divulgação eleitoral na mídia; a composição de uma equipe política composta por profissionais; o transporte do candidato, entre outros.

das alternativas políticas à disposição dos eleitores (Mayer et al., 2004). Ao combater estas mazelas, o financiamento público contribuiria para melhorar o conjunto da competição política.

No que diz respeito à fiscalização, Mayer et al., (2004) ressaltam que o financiamento público pode ajudar no controle sobre os custos de campanha e da quantidade de informação à disposição dos interessados. Na medida em que os candidatos aceitem as subvenções públicas e concordem em respeitar tanto os limites de gastos quanto as normas de divulgação de receitas e despesas, torna-se possível reduzir a tendência crescente dos gastos da campanha nas democracias ocidentais. Ao mesmo tempo, normas de divulgação bem elaboradas podem dar aos eleitores os elementos necessários para uma decisão bem informada. Ao se colocar informações detalhadas e confiáveis sobre as receitas e despesas dos partidos, candidatos e demais envolvidos à disposição dos cidadãos, abre-se caminho para um cenário que incentive um comportamento mais adequado dos agentes políticos. Dessa forma, a prestação de contas e a divulgação de receitas e despesas podem tornar-se armas eficazes no controle do financiamento político, podendo impedir (ou atenuar) eventuais abusos. Ademais, podem auxiliar o eleitor a exercer uma influência disciplinadora. Apesar de o impacto concreto do financiamento público e suas possíveis consequências ainda não ter sido verificado e comparado de maneira consistente, Scarrow (2007, p. 202) resalta que alguns tipos de regulamentação podem afetar positivamente o comportamento dos doadores, mesmo que estes – assim como a classe política – “tenham se revelado bastante inventivos” na tentativa de encontrar novos caminhos para influenciar os resultados do processo eleitoral.

Apesar das vantagens apresentadas, a questão da utilidade do financiamento público está longe do consenso. Na visão de Duschinsky, (2001, p. 16), “houve uma notável expansão das leis e regulamentações sobre o financiamento político na maioria das democracias, independentemente da região do mundo ou de seu nível de prosperidade”. De modo geral, o estabelecimento de subsídios e regulamentações tornou-se o padrão, embora variando no grau de rigidez. Porém, ele segue afirmando que uma apreciação bem mais detalhada sobre o tema descobre várias fragilidades. São comuns os países requisitam apenas a divulgação parcial das subvenções públicas, ao invés de imporem relatórios que tratem detalhadamente sobre todos os recursos públicos e privados disponibilizados. Em

outras situações, apenas um dos receptores (partidos ou candidatos) precisa declarar seus gastos. Mais ainda, são muitas as nações que não regulamentam os gastos praticados por grupos de interesse que, embora não estejam disputando cargos, podem exercer influência direta nos resultados eleitorais. O detalhamento das despesas também varia consideravelmente, assim como o “comprometimento” dos órgãos de controle em identificar e punir aqueles que descumprirem as determinações. Devido à suavidade das punições e ao elevado grau de permissividade, os resultados esperados com divulgação obrigatória, em muitos casos, não correspondem ao que ocorre na realidade.

Como base em argumentos semelhantes, parte significativa da literatura questiona se o investimento de recursos públicos em eleições. Mayer et al. (2004, p. 03) advoga que não é possível responder a esta pergunta com segurança porque, conquanto tenham ocorrido progressos, ainda não houve uma avaliação detalhada e abrangente dos sistemas de financiamento político para estabelecer ao certo que alterações chegam aos resultados pretendidos. Ainda segundo este autor, “muitos dos argumentos estão embasados em uma quantidade limitada de informações ou, em interpretações pouco confiáveis, baseadas mais em adivinhações do que em evidências sólidas”.⁵³ Em resumo, o apoio ao financiamento público é motivado por aforismos⁵⁴ sobre o processo político que não foram testados de maneira segura em estudos comparativos. Ou seja, embora os mesmos sejam conclusões aceitáveis, não foram sujeitos à análise e testes razoavelmente rigorosos.

Outros analistas expressam certa preocupação com a crescente dependência dos partidos em relação aos recursos públicos. De modo geral, existe o temor de que as legendas que necessitem demasiadamente destas verbas se afastem cada vez mais de seus simpatizantes ou colaboradores e, conseqüentemente, adotem uma postura bem mais distanciada em relação àqueles que deveriam representar (Scarrow, 2007). De fato, Duschinsky (2001 e 2006) destaca o quão comum se tornou o argumento de que a dependência em relação aos proventos estatais estimula o “profissionalismo” político e reduz a dependência dos partidos em relação aos seus membros.

⁵³ Outras interpretações são propositalmente enviesadas.

⁵⁴ Custos eleitorais elevados desestimulam a participação no processo eleitoral; e que os candidatos a reeleição (detentores de cargos) são, por regra, “imbatíveis”.

Os críticos do financiamento público também insistem que estes tipos de subsídios podem encorajar a fragmentação partidária. Além disso, podem ajudar a congelar o sistema partidário, uma vez que o cálculo que normalmente define a forma de repasse dos fundos públicos favorece os partidos e candidatos que já são detentores de cargos.⁵⁵ Para Speck (2005, p. 144) o modelo baseado nos resultados eleitorais anteriores auxilia na perpetuação das forças políticas do momento porque os partidos que obtêm vitórias eleitorais no Legislativo têm conseqüentemente mais recursos e condições de serem novamente bem sucedidos. Este autor conclui afirmando que “detalhes aparentemente técnicos na alocação de recursos públicos poderão influenciar profundamente a competição eleitoral e moldar o sistema político no longo prazo”.

Scarrow (2007) também sugere que o desejo de congelar o sistema partidário garantindo que os partidos que já dividem o poder continuem nesta condição é a principal razão para que legendas grandes, com propostas programáticas e ideológicas rivais, colaborem entre si para incorporar os subsídios públicos dentro do sistema político⁵⁶. Esta percepção do possível efeito paralisante dos subsídios públicos é, de fato, sustentável, na medida em que tanto os pagamentos diretos (recursos depositados em conta corrente pelo Estado) quanto os subsídios indiretos (propaganda eleitoral gratuita, verba de gabinete e auxílios diversos etc.) tendem a ser relativamente proporcionais ao sucesso eleitoral. Deste modo, se atrelar os fundos públicos ao sucesso eleitoral for justificável devido à sua ligação com os votos dos eleitores, também se torna razoável sustentar que esta medida pode resultar na proteção do “status quo”. Por esta razão, a introdução e aumento do financiamento público para os partidos políticos é vista por muitos como uma ameaça tanto à competição política efetivamente democrática, quanto para a alternância de poder, uma vez que protege os detentores de cargos e o “cartel” de partidos dominantes que objetivam tirar os potenciais novos competidores do páreo.

Finalmente, muito embora novas restrições mais severas possam atenuar a quantidade e volume de transações suspeitas dentro do sistema político, não há garantias que elas conseguirão atingir a meta de mostrar à sociedade que essa subserviência aos

⁵⁵ Scarrow (2007) citando Paltiel (1980).

⁵⁶ A exemplo do caso espanhol, onde PSOE e CDU se apoiaram mutuamente na busca por mais recursos e vantagens no sistema eleitoral, de modo a sobrepujarem seus adversários menos abastados no espectro esquerda-direita. Para o caso da Inglaterra, ver Duschinsky (2006).

interesses privados inexistem ou é, ao menos, limitada a níveis aceitáveis. Isto porque, entre outras razões, um aumento na quantidade, rigidez e amplitude das regras trarão à tona novos escândalos, fato este que poderá aumentar o sentimento geral de ineficiência do sistema político.

4.2.5 Dilemas Jurídicos do Financiamento Político

Para Zovatto (2005), um dos principais dilemas jurídicos do financiamento político consiste em que, se as regras exigem pouco dos atores, perdem importância e função. Por outro lado, se elas são excessivamente rígidas, podem paralisar o sistema. Portanto, uma reforma deve tomar os devidos cuidados para não restringir a alternância de poder ou “criminalizar” a política. O anseio de punir pode resultar na deterioração do arcabouço legal. Na mesma linha, Duschinsky (2001, p. 17-19) ressalta que “penalidades excessivamente severas” podem ter um efeito político tão poderoso e devastador ao ponto de nunca serem usadas adequadamente. Em outras palavras, suspender os direitos políticos de um partido político de grande porte e que se encontra no poder pode se tornar uma tarefa inútil. Para este autor a grande maioria dos regimes democráticos, tanto os estabelecidos quanto os novos possuem leis que tratam especificamente deste tema. Porém, a “literatura tem identificado erros grosseiros” que demonstram seu elevado grau de inefetividade. Este autor reforça seu argumento salientando que: os relatórios das legendas francesas já foram considerados, por especialistas da área, “trabalhos de ficção”; a averiguação do caso italiano apontou que “uma divulgação honesta” dos recursos utilizados por partidos e candidatos “raramente acontece”; na Inglaterra, a análise dos gastos de campanha para o Legislativo apontou que “o abuso em alguns casos é ‘de parar o fôlego’”; nos Estados Unidos, as regras para a divulgação também foram consideradas “uma piada”.⁵⁷

Duschinsky (2001, p. 18) também assinala que uma característica comum da maioria absoluta das democracias consiste em que as leis sobre a divulgação de receitas e

⁵⁷ Tradução própria de frases retiradas de (Duschinsky, 2001; p 16-17). Para o caso francês, este autor cita Doublet (1999; p. 76); para o italiano, Bianco & Gardini, (1999; p. 28); para o inglês, Committee on Standards in Public Life (1998, II; p. 159); e para os EUA, Drew (1983; p. 2).

despesas “são burladas frequentemente porque se aplicam somente a uma parcela muito pequena das receitas e despesas políticas”, independentemente da quantidade de financiamento público e privado inerente a cada sistema político. Para efetivamente atenuarem este problema, elas precisam abranger dados bem mais amplos, incluindo os resultados financeiros “das prévias eleitorais e de outras campanhas intra-partidárias como a eleição de lideranças”. A fiscalização também precisa abarcar a grande variedade de empréstimos e serviços voluntários; as atividades políticas de organizações religiosas e a atuação de fundações e grupos de interesse⁵⁸ que participam direta ou indiretamente do processo político.

Criar um arcabouço jurídico que abarque todas estas áreas não é tarefa fácil. Ao contrário, este autor afirma que a “praticidade da inclusão de todas estas atividades dentro do escopo de regras sobre divulgação de receitas e gastos políticos é bastante questionável”. Este problema levou Zovatto (2005, p. 330) a apontar que é preciso evitar excessos na criação de leis. Devem elas tratar apenas daquilo de que se tenha controle e que seja possível fazer cumprir. Ainda segundo este autor, “experiências tanto de países latino-americanos como de França, Israel, Espanha e Estados Unidos demonstram que a incapacidade de fazer cumprir as normas destrói as boas intenções dos reformadores”. Para Duschinsky (2002), embora esteja claro que as contribuições sejam os mais importantes caminhos para influenciar a política, eles estão bem longe de serem os únicos. São tantas as possibilidades de evasão que a introdução de regras muito rígidas se torna questionável. Por outro lado, um contexto de excessiva liberdade para os atores políticos também não é opção. Se apenas uma parte dos canais de financiamento político forem submetidos ao escrutínio e divulgação detalhados, o dinheiro será redirecionado para aqueles que não estão sendo devidamente regulados. Conseqüentemente, as restrições serão inefetivas se outras formas de financiamento politicamente relevantes não forem analisadas e devidamente fiscalizadas. Um possível meio-termo seria aceitar que haverá falhas e compreender que o processo de alteração das regras de financiamento político é contínuo e nunca atingirá um estado de plena segurança.

Duschinsky (2001), também partilha da visão de que é essencial que as entidades responsáveis por impor as regras de financiamento político tenham recursos e pessoal

⁵⁸ Exemplos destas são a Fundação Perseu Abramo (PT) e o Instituto Teutônio Vilela (PSDB).

treinado suficientes para desempenhar suas funções de forma minimamente adequada. Zovatto (2005) segue a mesma lógica, afirmando que exigir um alto volume de informação sem instrumentos e recursos para processá-la adequada e oportunamente não faz sentido.⁵⁹ Logo, para dar conta destas tarefas, é preciso contar com instituições de controle autônomas e livres de pressões políticas e partidárias que tenham quantidades adequadas de recursos públicos financeiros e capital humano para exercer uma efetiva fiscalização. Speck (2005, p. 150-151) segue o mesmo caminho, assinalando que “são necessários órgãos públicos independentes e capacitados para cumprir esta tarefa. A autonomia e eficiência dessas instituições dependem, dentre outros elementos, da independência da sua direção e da capacidade profissional e técnica para dar conta da tarefa de fiscalização”.

4.2.6 Financiamento Político e Reformas

Segundo Zovatto (2005, p. 327), o estudo do financiamento político é “complexo, controverso, não-resolvido, para o qual não existem panaceias nem fórmulas mágicas, e cujo aperfeiçoamento se obtém antes por aproximações sucessivas do que por iniciativas de reforma amplas e muito ambiciosas.” Este autor assinala que toda reforma nas regras de financiamento político deve ser incorporada a uma reforma político-eleitoral, uma vez que seus efeitos têm impacto direto nas formas de organização e administração dos partidos; na competição interna por cargos de chefia dentro das legendas e nas condições gerais da competição eleitoral. Portanto, afeta também “a própria credibilidade e legitimidade da democracia”. Para ele, é preciso compreender que, devido às suas características, este é um assunto “condenado à sucessão de distintas reformas legais”. Logo, é preciso aceitar o “seu caráter flutuante e conjuntural”. Neste contexto, reformas políticas costumam produzir resultados indesejados que devem ser retificados através de outras reformas.⁶⁰

Preocupação semelhante levou Duchinsky (2001, p. 19) a apontar que mudanças na legislação não deveriam ser meros exercícios de realização de desejos imponderados de

⁵⁹ As instituições de fiscalização e controle são consideradas por Zovatto (2005) o aspecto mais frágil dos sistemas de financiamento político na maioria dos países da América Latina.

⁶⁰ Não por acaso, este autor cita González-Varaz (1995, p. 203) para afirmar que a reforma do financiamento eleitoral na Alemanha é chamada de “legislação interminável”, devido ao seu destaque nos últimos 50 anos.

políticos afoitos e atores frequentemente mal intencionados. A criação leis incita os atores envolvidos a procurar e encontrar outras brechas no sistema, assim demandando novas alterações na legislação.⁶¹ Este autor assinala que comprovações deste padrão podem ser encontradas na quantidade de “reformas de reformas” que foram instauradas na França, Estados Unidos, Itália e Alemanha. Estes são alguns dos muitos exemplos de casos onde a introdução de novas regras para o financiamento político produziu efeitos inesperados ou até mesmo contrários. Ele segue afirmando que o tempo curto para analisar, votar e aplicar estas modificações antes da próxima eleição – situação que acontece corriqueiramente nos processos de reforma política – produz frequentemente uma legislação controversa e marcada por interesses contraditórios. Mais ainda, reformas repetidamente buscam objetivos sem considerarem de forma aprofundada os instrumentais e condições necessários para implementá-los.

Sobre estas ferramentas, Scarrow (2007, p. 207) adverte sobre a improbabilidade de o estudo comparativo dos diversos sistemas de financiamento existentes desvendar algum tipo de instrumental “universalmente aplicável”. Assim como Carlson (2004), ela afirma que é preciso ter em mente também que não há soluções perfeitas. Ao contrário, existem “tradeoffs” que beneficiam e priorizam determinados princípios e grupos de interesse, em detrimento de outros.

Na mesma linha, Zovatto (2005, p. 293) salienta que “não há verdades absolutas ou soluções ideais (...)”. Da mesma forma como existe uma relação bastante particular entre o financiamento político e o sistema partidário, também existe outra importante ligação – indissolúvel – entre o sistema político e a cultura de cada país. Sendo assim, o impacto de alterações teoricamente similares tende a produzir resultados diversos em diferentes países. Conseqüentemente, o mesmo aparato legal pode ser bem sucedido ou fracassar em realidades distintas. Portanto, os três autores acima concordam que não existe um modelo de financiamento que seja adaptável e operacional em todos os países. Ao contrário, cada um precisa criar e aplicar um sistema próprio, em concordância com seus valores políticos e sua cultura, seu sistema político e eleitoral, sua capacidade institucional e, em geral, com o grau de desenvolvimento de sua democracia. Os resultados vão

⁶¹ Duchinsky (2001, p. 18-19) cita (Nassmacher 1993, p. 260). Este último ressalta que restrições designadas para o controle do fluxo de dinheiro no processo político encorajaram os políticos na busca por fragilidades na aplicação da lei ou na costura de emendas.

dependem, em grande medida, da tradição histórica e dos recursos disponíveis em cada sociedade.

As críticas assinaladas por estes autores buscam encorajar o cuidado no tratamento do tema. Para Duchinsky (2001) não são poucos aqueles que consideram ser mais produtivo e prático encorajar atitudes que inspirem uma conduta desejável do que concentrar esforços apenas em proibições e punições. Este autor salienta que, de modo geral, proibições são de difícil aplicação e, portanto, devem ser evitadas. Neste contexto, a tentativa de banimento de diversos canais de financiamento político deve ser trocada pela concentração de esforços em problemas específicos que não se anulem.⁶² Em última instância, a rigidez das leis precisa ser adequadamente calculada. Punições mais apropriadas devem ser aplicadas, de forma a não tornar a busca por um sistema político mais saudável uma tarefa inócua.

4.2.7 Financiamento Político: o Caso do Brasil

Na década passada, a necessidade de amplas mudanças no sistema político brasileiro culminou na concepção da Lei de Partidos Políticos⁶³ e na Lei Eleitoral.⁶⁴ Apesar da maior rigidez imposta, o comportamento destes atores permaneceu sob desconfiança, sobretudo no que diz respeito aos recursos não incluídos na prestação de contas. Outros indícios incluem receitas ilícitas advindas do crime organizado e de entidades beneficiadas pela aquisição de contratos públicos.

Além dos problemas acima descritos, Speck (2005) assinala que o modelo brasileiro de financiamento político não busca estabelecer um maior grau de equidade. Os limites estabelecidos para pessoas físicas e jurídicas são, respectivamente, de 10% da renda e 2% do faturamento no ano anterior. Neste contexto, aqueles que possuem mais recursos disponíveis podem influenciar mais significativamente no processo, através de contribuições mais robustas. Segundo ele, “uma fração ínfima do eleitorado contribui para

⁶² Duchinsky (2001, p. 20-21) afirma que o impacto positivo gerado por leis que dão isenções para doações políticas pode ser anulado pela imposição de limites ou de um teto para os gastos de campanha.

⁶³ Lei 9.096 dos Partidos Políticos, 19 de setembro de 1995.

⁶⁴ Lei 9.504 de Normas para as Eleições, 30 de setembro de 1997.

campanhas eleitorais de algum candidato”. Em oposição, pessoas jurídicas contribuem com quase 60% das doações destinadas aos candidatos à Câmara Federal. Na visão deste autor, isto demonstra “o papel preponderante do poder econômico no financiamento eleitoral”. No que diz respeito ao financiamento público, os partidos recebem aproximadamente 120 milhões de reais por ano. A maior fatia destes recursos é distribuída de acordo com os resultados obtidos na eleição anterior para a Câmara Federal.⁶⁵ Ainda segundo Speck (op. cit, página 149) existe “uma dependência unilateral do candidato dos seus principais financiadores. Grande parte dos candidatos a deputado federal depende exclusivamente de recursos de um único doador. Para 23%, o principal doador contribui mais da metade dos recursos”.

Para eliminar esta condição de dependência, foi elaborada uma proposta de financiamento público exclusivo, contida no Projeto de Lei 2679/03, que veda o aporte de pessoas físicas e jurídicas. Como contrapartida, oferece uma receita de R\$ 7,00 equivalente a eleitor cadastrado no ano precedente ao pleito eleitoral em questão. Neste caso, o fundo partidário seria mantido com uma receita de R\$ 0,35 por eleitor cadastrado, seguindo as mesmas regras. Ainda de acordo com este projeto, a repartição destas receitas ocorreria nos seguintes termos:

- 1% distribuídos de forma igualitária às legendas devidamente registradas no órgão eleitoral competente – Tribunal Superior Eleitoral (TSE);
- 14% repassados igualmente entre as legendas com representação mínima (ao menos um parlamentar) na Câmara Federal;
- 85% proporcional à representação na Câmara Federal.

O Projeto ainda prevê regras para a divisão destes recursos. Em anos de eleições federais:

- 30% para a administração nacional, quando o partido (ou coligação) optar por uma candidatura à presidência. Caso contrário, este valor fica em 20%;

⁶⁵ De acordo com Speck (op. cit.; página 146), 99% do fundo partidário e 2/3 do horário eleitoral são distribuídos de acordo com o sucesso eleitoral. Trechos retirados das páginas 136 a 146.

- Conforme a existência ou não de candidatura à presidência, os 70% ou 80% restantes são direcionados às administrações estaduais, sendo que, 50% seriam distribuídos proporcionalmente ao número de eleitores e 50% proporcionalmente às bancadas estaduais de cada legenda.

4.2.8 Considerações da Academia sobre a Proposta Brasileira de Financiamento Público Exclusivo

Na visão de Speck (2005), com o advento do financiamento exclusivamente público, haveria um acréscimo significativo receitas, passando de 120 para 850 milhões de reais, enquanto Fleischer (2004, p. 89) assinala que o valor corresponde a 966 milhões de reais. Segundo ele, a utilização deste instrumento pode tornar a participação política mais igualitária, na medida em que – com a exclusão do financiamento privado – o único aspecto em disputa seria o voto. Também tornaria a competição eleitoral mais justa porque as verbas seriam divididas de acordo com critérios pré-definidos e não sujeitaria os políticos às pressões dos seus financiadores. Como resultante, a Justiça Eleitoral poderia focar na fiscalização das contas das legendas. Fleischer (2008, p. 174) ressalta, porém, que “se bem regulamentado e fiscalizado, o sistema de financiamento ‘misto’ seria mais adequado – mas com os poderes da Justiça Eleitoral ampliados para fiscalizar, punir, impugnar e cassar candidaturas (...)”.

Para Speck (op. cit), o financiamento exclusivamente público poderia resultar na redução do caixa dois e na organização de eleições mais transparentes. Em contrapartida, este mesmo autor aponta que, embora o apoio estatal exclusivo possa trazer benefícios, também pode distorcer significativamente a competição. Também pode ocorrer um enfraquecimento do “enraizamento social” devido à proibição do financiamento privado de pequeno porte, o quê, seu ver, seria um atraso para do ponto de vista democrático. Além disso, o financiamento exclusivamente público tornaria os partidos completamente dependentes dos recursos estatais “com implicações negativas sobre o seu compromisso com os problemas da sociedade”.⁶⁶ Em última instância, a repartição do financiamento

⁶⁶ Speck (op. cit., p. 156).

público em proporção similar ao sucesso dos partidos no pleito eleitoral precedente “representa a extrapolação desses resultados para a atual eleição”.⁶⁷

Ainda segundo Speck (op. cit.), esta alteração não garante uma redução significativa do financiamento privado adquirido de forma ilícita, uma vez que não cobre os custos eleitorais. Para Fleischer (2004, p. 89), o dinheiro utilizado em 2002 está próximo de 10 bilhões de reais, ou seja, dez vezes mais do que o que está sendo ofertado na proposta. A maior parte destes recursos é proveniente da utilização do “caixa dois” de recursos ilícitos de origem privada que objetivam cooptar os políticos em favor de suas causas pessoais. Para este autor, os valores relatados aos órgãos fiscalizadores não atingem um décimo do valor mencionado acima. Dessa forma, Speck (op. cit) afirma ser possível deduzir que a demanda reprimida manterá o caixa-dois em pleno funcionamento, até porque as propostas de reforma não alteram o arcabouço institucional de fiscalização e também não impõem um conjunto de punições mais rígidas aos infratores.

Também existe uma questão política mais complexa. Se por um lado haveria uma diminuição no fardo da Justiça Eleitoral devido à redução do número de atores passivos de serem fiscalizados, por outro, não há garantias de que esta instituição teria força política ou interesse em punir os partidos com o adequado rigor no advento de irregularidades na prestação de contas.

Samuels (2006, p. 148) concorda que as regras que definem as eleições para o legislativo brasileiro encorajam altos custos de campanha ao minimizarem o controle dos partidos sobre os financiamentos e exigirem que os candidatos levistem e utilizem o dinheiro individualmente. Não obstante, este autor insiste na cautela sobre a necessidade de mais verbas públicas para tal fim, uma vez que “os partidos políticos e campanhas políticas no Brasil já são custeados publicamente por meio do fundo partidário, das subvenções que os eleitos recebem para empregar pessoas em seus gabinetes e para divulgar seu trabalho, e do horário eleitoral gratuito”. Mesmo que as principais razões para a adoção do financiamento exclusivamente público sejam mais abrangentes, ou seja, o fim do caixa dois e um maior equilíbrio da disputa, é preciso ter cautela. Speck (2006, p. 157) salienta que, para atingirmos tais objetivos, é preciso intensificar a fiscalização para se coibir de forma eficiente o caixa dois, também insistindo que é preciso atentar para os critérios de

⁶⁷ Speck (op. cit.; p. 159).

distribuição do Fundo: “Um desequilíbrio nesta alocação dos recursos públicos influenciará profundamente as chances dos competidores políticos”.

Para Samuels (2006, p. 151), as propostas atualmente em análise no Congresso não respondem diretamente aos problemas mencionados. O financiamento público acabaria com o uso disseminado de caixa dois utilizando valores considerados insuficientes? Como os partidos decidirão o gasto dos fundos de campanha? A liderança nacional do partido terá papel dominante sobre esta decisão e, fatalmente, favorecerá determinados candidatos em detrimento de outros. Isto criará, possivelmente, muitos problemas dentro das legendas. Mais ainda, mudará a lógica descentralizada de determinadas campanhas eleitorais permeadas por considerações locais, e não questões nacionais. Em resumo, este autor assinala que o financiamento público de campanhas poderá criar mais problemas que resolvê-los.

Como também salienta Ribeiro (2006), o financiamento público pode ser implementado apenas com o fortalecimento do TSE a partir de uma reestruturação interna, do aumento da verba para fiscalização e punição dos partidos e da adaptação da legislação bancária. Do contrário, será difícil fiscalizar a entrega de recursos às campanhas e fácil burlar leis existentes ou futuras.

Outro problema diretamente associado diz respeito à estrutura e funcionamento da Justiça Eleitoral. Para Taylor (2006, p. 149) a Justiça Eleitoral possui, de modo geral, um histórico geralmente positivo como árbitro da contestação política. Ela também tem se mostrado extremamente eficaz na melhoria do processo eleitoral e na absorção de um eleitorado que cresceu continuamente.

Não obstante, o desempenho da Justiça Eleitoral deixa muito a desejar, avançando pouco no sentido de fiscalizar a participação dos partidos ou dos candidatos nas mesmas eleições, e muito menos ainda na punição de eventuais erros decorrentes da atuação destes atores políticos. Esta instituição encontra muitas dificuldades em fiscalizar, detectar irregularidades e punir os envolvidos em crimes eleitorais, ou seja, no financiamento irregular de campanhas e uso indevido da máquina governamental, entre outros. A esse respeito, de acordo com Reinaldo dos Santos (2003), apenas 0,3% das representações resultam em condenação por crime eleitoral. Sadek (1995, p. 67) explica que este

desempenho ocorre devido a reconhecidas “deficiências técnico-materiais e de recursos humanos da Justiça Eleitoral”.

Neste sentido, para exercer eficientemente a tarefa de fiscalizar, a Justiça Eleitoral precisa ser fortalecida com maiores dotações orçamentárias e, pela ampliação de sua estrutura fiscalizadora. Além disso, instrumentos precisam ser criados para racionalizar e alocar as verbas de maneira mais adequada. Como exemplo disso, Taylor (op. cit., p. 150-151) salienta que, em 2004, o TSE dispôs de somente cinco funcionários para realizar todo o controle nacional de despesas partidárias. No mesmo período, esta instituição gastou em torno de R\$ 1 milhão para renovar sua frota de carros oficiais.

Outro problema associado à Justiça Eleitoral consiste na capacidade “legisladora” do TSE. Com base na análise da legislação eleitoral no Brasil desde 1922, Ribeiral (2003) assinala que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e suas estruturas estaduais (TREs) são agentes institucionais responsáveis por constantes mudanças e novas regras procedimentais. Esta autora ressalta que, a partir de 1994, vários pleitos foram marcados por uma legislação de contrastes e favorecimentos. Como exemplo, tem-se a aprovação da Emenda Constitucional n. 06, que permite a reeleição de prefeitos, governadores e do Presidente da República, sem a necessidade de desincompatibilização. Além disso, aponta que várias omissões foram verificadas na Lei n. 9504/97. Teixeira (2004) assevera que o critério de anualidade – estabelecido na Lei Eleitoral – é bastante subjetivo, abrindo espaço para a alteração do “jogo político” pelo TSE, depois de ultrapassado o limite de um ano para o pleito. Esta brecha gera instabilidade política, evidenciada no processo de Verticalização das eleições, ocorrido em 2002.

Embasado no conjunto de problemas e questionamentos mencionados acima, Speck (op. cit., p. 158) ressalta sobre a indispensabilidade de uma certa dose de realismo na criação de regras para o financiamento político e assinala que “Talvez seja mais adequado pensar em uma sequência escalonada de reformas, para permitir aos atores – candidatos, doadores, mas, principalmente, órgãos fiscalizadores e sociedade – construir em cima de experiências consolidadas e incorporar as novas exigências sucessivamente e com mais eficiência”.

4.2.9 Conclusão

Este capítulo procurou apresentar a dimensão do problema mais geral do financiamento político como pano de fundo para o tema mais específico da proposta de financiamento exclusivamente público no Brasil. Para o adequado tratamento da questão, foi apresentada a importância de se dissociar o tema da influência de escândalos de corrupção e da componente emocional que engloba. Existem também problemas conceituais e metodológicos que precisam ser devidamente enfrentados. Primeiramente, o financiamento político envolve muito mais que dinheiro arrecadado pelos partidos e políticos para fins eleitorais. O impacto desses recursos sobre o sistema político vai muito além de resultados eleitorais imediatos e de alterações no sistema partidário. Ele modifica a lógica da representação e a forma de se fazer política, influenciando diretamente no futuro de gerações. Sendo assim, não pode ser tratado com base em idealismos distanciados da realidade. É neste contexto que o problema metodológico surge como agravante. Resumidamente, análises comparativas serão pouco produtivas se não conseguirem superar o difícil obstáculo da falta de dados confiáveis. Outra dificuldade consiste em que a diversidade de sistemas e culturas políticas impactam de maneira diferente sobre sistemas jurídicos estruturalmente similares, dificultando a previsão dos possíveis resultados.

A apresentação do contexto em que surgiram as novas regras para o financiamento político serviu para o aceite de duas afirmações: primeiramente, que os contextos eleitorais mudaram e que não é mais possível vislumbrar a competição política sem compreender que o processo está mais complexo e custoso. Não há razão para pensar que esta tendência se modifique no futuro próximo, mesmo que combatida. Em segundo lugar, que as alterações na competição eleitoral modificaram o comportamento partidário em nível global, possivelmente em todas as democracias minimamente constituídas. Os partidos de massa do início do Século XX não são mais a realidade da competição política na maioria destes sistemas democráticos consolidados. Ao contrário, outros modelos nasceram das novas circunstâncias, inclusive o “partido de cartel”, financiado em grande proporção pelo Estado e relativamente mais distante do eleitorado.

Por um lado o financiamento público traz uma série de aprimoramentos ao andamento das eleições, garantindo o fôlego de candidatos menos expressivos, a

sobrevivência de partidos de pequeno porte e um relativo equilíbrio do jogo político. Eles também podem auxiliar no combate à corrupção por meio da apresentação compulsória de relatórios sobre a natureza e uso dos recursos. No entanto, os modelos geralmente concebidos apresentam diversas fragilidades, sobretudo no que diz respeito à crescente fragmentação partidária e ao combate do uso ilícito de financiamento privado. No mais, são fortes os argumentos de que o financiamento público pode congelar o sistema partidário e tornar as legendas mais dependentes do Estado e menos afinadas com seus simpatizantes, produzindo comportamentos que contrariam os preceitos democráticos, a exemplo do “estelionato eleitoral”. Outros dilemas, de ordem jurídica, provocam sérias dúvidas sobre a razoabilidade, a aplicabilidade e a consecução dos objetivos perseguidos pelas normas empregadas no controle do financiamento político no geral e o financiamento público, no particular.

A proposta brasileira combina o financiamento exclusivamente público a um conjunto de normas que disciplinam a distribuição destes recursos entre os partidos e dentro destes. Estas regras buscam atingir os objetivos gerais de legalidade, transparência e equidade já apresentados e, mais especificamente, procuram garantir que as cúpulas partidárias não utilizem tais recursos de forma desequilibrada, beneficiando excessivamente partidários de um Estado-membro, uma corrente interna ou determinado candidato (ou cargo) em detrimento de outros.

São pertinentes as dúvidas sobre se estes objetivos gerais e específicos são factíveis. A adoção de uma regra financiamento público limitado já implica razoável dose de responsabilidade dos governos, uma vez que os mesmos passam a transferir para a arena política verbas que poderiam ser utilizadas para outros fins bem menos controversos. A norma do financiamento exclusivamente público aumenta essa responsabilidade, uma vez que multiplica a quantidade de recursos públicos redirecionados para estes fins e reduz a capacidade dos cidadãos de influenciar o processo político. Não está claro se vale a pena aceitar essa responsabilidade e risco em nome de objetivos cuja consecução é permeada por muitas incertezas.

Ademais, o Brasil é exemplo de excesso de regulamentação e pouca aplicação. É possível questionar se neste caso será diferente, principalmente porque os principais grupos atingidos são a classe política e o empresariado, notórios especialistas em flexibilizar e

descumprir leis. Muito embora seja interessante garantir que os subsídios públicos não sejam monopolizados pelas oligarquias, regras muito rígidas para a utilização destes recursos podem engessar os partidos. Ao contrário, estes últimos devem ter espaço para alocar suas receitas de acordo com objetivos cujos critérios de importância são definidos internamente. Esta lógica está implícita no Artigo 17 da Constituição, que assegura às legendas o controle sobre a sua “estrutura interna, organização e funcionamento”, fato este que pode inviabilizar a operacionalização destas normas em caso de análise do tema pelo Supremo Tribunal Federal, potencialmente resultando em uma situação parecida ao que ocorreu com o exame da constitucionalidade da cláusula de barreira em anos recentes.

Sendo assim, parece sensato adotar uma postura mais cuidadosa sobre os possíveis efeitos positivos e negativos dos subsídios públicos exclusivos. Essa abordagem parece razoável porque as pesquisas não apresentam resultados claros. Além disso, as consequências não previstas podem ser perigosas. É neste contexto que análises um pouco mais aprofundadas sobre experiências de outras democracias podem ajudar o Brasil a encontrar o melhor caminho para a reestruturação do seu sistema político. Parte da contribuição desta tese está na apresentação de experiências estrangeiras em capítulo subsequente.

4.3 INCORPORAÇÃO DO MODELO DE LISTAS FECHADAS

4.3.1 O Processo de Escolha dos Modelos de Representação

A escolha de um modelo de representação é tarefa muito mais importante do que habitualmente se pensa e, com frequência, não atrai a devida atenção das classes dirigentes em diversos países. Barkan et al. (2006, p. 926) assinalam que mais de 80 nações fizeram a transição do autoritarismo para a democracia. Não obstante, um olhar mais apurado das autoridades locais sobre as diversas opções de sistemas eleitorais em regimes democráticos não ocorreu. Ao contrário, na maioria dos casos, as novas democracias optaram por sistemas eleitorais que já haviam sido utilizados previamente em seus países. Estes autores afirmam que a lógica de escolha de modo geral não foi baseada em pesquisas sobre qual

sistema é o mais adequado àquelas circunstâncias. Ao contrário, o aparato legal foi estabelecido, frequentemente, com base na “familiaridade ou conveniência”. Neste contexto, assinalam que a maior parte dos países latino-americanos optou pela reintrodução de variações de representação proporcional ao qual já estavam acostumados, assim como a maioria das ex-colônias inglesas adotou o sistema majoritário baseado em distritos uninominais vigente na metrópole. De forma análoga, quase a metade dos países francófonos adotou o sistema de distritos uninominais de dois turnos provenientes da França. Levando em conta estes comentários, é possível dizer, para o caso brasileiro, que a adoção da representação proporcional no pós-1985 também deveu-se à familiaridade e conveniência desse sistema.

Porém, é preciso ressaltar que nem mesmo as antigas metrópoles estão plenamente satisfeitas seus sistemas eleitorais. Com o retorno ao ambiente democrático, tanto a Espanha quanto Portugal não adotaram, integralmente, os sistemas eleitorais anteriores às suas respectivas ditaduras. Ao contrário, perceberam no processo de reconstrução, a chance de aparar arestas e fortalecer seus regimes democráticos, nem sempre atingindo os resultados desejados pelo conjunto da população. A França passou por diversas reformas institucionais desde o surgimento da Quinta República em 1958 (Clift & Fisher, 2004; Elgie, 2005) enquanto a Inglaterra atravessa um processo de reavaliação do seu sistema majoritário (Klein, 2007). Isto significa que ainda há muito a percorrer no que diz respeito à construção de sistemas eleitorais capazes de lidar com os problemas contemporâneos dentro de um ambiente democrático. É neste sentido que vale a pena fazer uma avaliação crítica do sistema de representação proporcional no geral, e das propostas de lista aberta, fechada e flexível, em particular.

4.3.2 O Modelo de Representação Proporcional

O sistema de Representação Proporcional tornou-se a opção de um número substancial de nações que participaram da “Terceira Onda”, ou que se tornaram democráticas mais recentemente. A esse respeito, Reynolds et al. (2005, p. 60) aponta que mais de vinte democracias recém estabelecidas e quase a metade das democracias

consideradas livres utilizam esse sistema, introduzindo algumas variações. Além disso, aponta que a representação proporcional tornou-se dominante na América Latina e na Europa Ocidental. Nos países que compõem estas regiões, a maioria das vagas no poder Legislativo é definida por eleições em circunscrições de múltiplos representantes.

De maneira sucinta, Norris (1997) aponta que o sistema proporcional foca a sua atenção na inclusão de minorias. A forma para atingir este objetivo varia consideravelmente. Na mesma linha, Nicolau (2000) assinala que o sistema proporcional em lista apresenta dois objetivos que podem ser considerados fundamentais: Primeiramente, a tentativa de garantir que visões de mundo heterogêneas encontrem-se assentadas no Legislativo Federal. Em segundo lugar, a tentativa de certificar uma relação equitativa entre as preferências eleitorais e a representação. Em outras palavras, as variações deste modelo buscam garantir a equivalência entre os votos e as vagas adquiridas pelas legendas em determinado processo eleitoral. De fato, para os simpatizantes deste modelo, a principal qualidade estaria na sua aptidão em constituir no Poder Legislativo as reais preferências dos seus cidadãos.

De acordo com Reynolds et al. (2005), existem dois determinantes cruciais para a equivalência de votos em cadeiras de forma proporcional. O primeiro deles trata da magnitude das circunscrições eleitorais. Em modelos proporcionais abertos ou fechados, o total de membros eleitos determina o grau de proporcionalidade das eleições. Sendo assim, distritos que apresentam grande magnitude permitem que pequenos partidos sejam representados com maior facilidade. Em contrapartida, em distritos onde magnitude é reduzida, os pequenos partidos correm risco de não conquistarem cadeiras, implicando perda desses votos. Para os autores, quanto maior for a magnitude dos distritos, mais enfraquecido será o elo entre o eleitor e representante. Outro ponto que influencia o tipo de ligação entre estes atores é o fato de que os distritos eleitorais, em muitos casos, equivalem a divisões administrativas pré-existentes, o que provoca grande variação de tamanho entre as circunscrições, assim como no grau de proporcionalidade eleitoral. Tavares (2007) ressalta estas características no caso brasileiro.

Outra característica considerada importante por Reynolds et al. (2005) diz respeito às barreiras a serem superadas para que um partido possa obter representação no

Legislativo. Segundo eles, as condições para tal podem ser de ordem qualitativa⁶⁸ e/ou quantitativa⁶⁹, estabelecidas com os objetivos de tirar as legendas menores do jogo; de reduzir as chances de agremiações com plataformas extremistas; ou simplesmente de favorecer as forças políticas já consolidadas, aumentando a desproporcionalidade, na medida em que os partidos mal sucedidos perdem assentos e seus votos são descartados.

4.3.3 A Modalidade de Voto em Lista

Dentro do sistema proporcional, o modelo de lista (e suas variações) foi identificado em 75 países pelo trabalho de Reynolds et al. (2005, p. 60-61). Segundo eles, esta é a escolha comum de muitas democracias novas e de mais de vinte democracias estabelecidas. A forma de escolha dos candidatos que compõem a lista aberta varia de país a país. Hofnung (2008) aponta que estas formas incluem a utilização de primárias eleitorais; a aprovação formal de listas por convenção partidária; por um comitê especial de nomeação; por um conselho regional ou nacional. A instância de decisão da lista afeta significativamente a estrutura e a lógica associativa das legendas.

A esse respeito, fatos importantes merecem ser ressaltados. Em seu artigo, Hofnung (op. cit., p. 728) examina os perigos da falta de regulação nos processos de elaboração das listas (abertas e fechadas) e de escolha das lideranças, fatos que deixam a competição política descontrolada. Este autor elucida que, em realidade, “o financiamento político frequentemente começa muito antes do início formal das prévias eleitorais”. Com base em uma análise comparativa do financiamento de processos seletivos intra-partidários, chega à conclusão de que, na maioria dos Estados democráticos, existe pouca interferência pública nas prévias eleitorais para a definição das listas. De modo geral, as regras para a seleção interna e o financiamento dos candidatos são matérias deixadas exclusivamente a cargo dos partidos. Ainda segundo ele, há uma generalizada relutância em exigir uma divulgação mais detalhada porque os Estados preferem desconhecer a conduta de seus políticos, deixando o caminho livre para a manipulação do processo de

⁶⁸ Atingir determinados objetivos geográficos ou sociais.

⁶⁹ Atingir percentual mínimo de votos a serem obtidos.

escolha. Esta falta de controle impulsiona a corrupção, implicando aumento da desconfiança pública nos partidos e no processo político como um todo, fragilizando a democracia.

Ainda segundo Hofnung (2008), cada vez mais partidos têm adotado processos seletivos abertos para um grupo mais amplo de eleitores, uma reação à diminuição na participação partidária. Esta mudança de postura, embora positiva, incorre em alguns problemas. O primeiro diz respeito ao custo das prévias: quanto maior o número de eleitores, mais recursos serão necessários. Em segundo lugar, o tamanho da circunscrição também contribui para encarecer esta iniciativa. Distritos de grandes dimensões, com eleitores muito dispersos também requerem mais verbas. Terceiro, as finanças dos candidatos para as seleções internas continua desregulada e sem supervisão. De acordo com seu estudo, apenas Israel e alguns poucos países europeus possuem uma regulação que abrange todos os quesitos necessários. Entre as democracias consolidadas⁷⁰, somente a Bélgica está próxima, “enquanto todas as outras nações do oeste europeu possuem muito pouca regulação” (op. cit., p. 734).

Especificamente no caso brasileiro, as legendas têm o direito de propor uma lista de candidatos composta por até uma vez e meia o número de assentos disputados para a Câmara Federal. Em contrapartida, quando coligados, esse total pode ser duas vezes maior. A Lei dos Partidos assinala que as regras para a definição dos concorrentes de cada partido deve ser estabelecida pelos respectivos regimentos internos. Porém, é exigido que ocorra uma convenção estadual para ratificar o processo⁷¹. Nicolau (2006c, p. 695) aponta que o procedimento de escolha, sobretudo para a Câmara Federal é pouco conhecido. Não se sabe ao certo se são estabelecidos comitês específicos para esta tarefa ou se o poder de decisão fica realmente nas mãos das lideranças estaduais. Independentemente disso, este autor assevera que “nenhum partido utiliza prévias internas com os filiados para a escolha dos nomes que comporão a lista (...)” Mais ainda, “(...) as convenções oficiais têm caráter meramente homologatório, já que os candidatos são escolhidos antes que elas aconteçam”. É preciso ter em mente que esta característica não diz respeito apenas à lista aberta. É possível ter um sistema fechado onde o descaso com a competição pré-eleitoral seja

⁷⁰ Eleições livres e recorrentes a mais de 30 anos (Hofnung, 2008, p. 734).

⁷¹ Estas devem ocorrer entre os dias 10 e 30 de junho do ano eleitoral.

similar. Seguem abaixo outras considerações apontadas por parte da literatura sobre as listas abertas e fechadas.

4.3.4 Características do Voto em Lista Aberta

Nos sistemas eleitorais que utilizam a lista aberta, os partidos e coligações elaboram uma lista de candidatos baseada em prévias eleitorais ou outro processo interno de escolha. Os eleitos são aqueles que acumulam mais votos. Sendo assim, o critério de ordenamento dos assentos é definido pela intervenção, quase exclusiva, do eleitorado, sem a necessidade de atender a uma classificação prévia dos partidos. Nicolau (2006c, p. 690) salienta que, a despeito de sua importância, “o sistema de lista aberta brasileiro tem recebido limitada atenção dos estudiosos”. Nos últimos anos, poucos estudos⁷² “trataram especificamente do tema”. Mais ainda, afirma que estes trabalhos deram ênfase a questões bastante específicas. Ainda segundo o autor, o modelo em questão “não é utilizado de forma análoga em outros países”. A esse respeito, Cintra (2005, p. 04) assinala que existem padrões similares na Finlândia e no Chile, com algumas variações. Ao contrário dos países acima citados, o modelo de lista aberta adotado no Brasil dá aos eleitores o direito de votar no candidato ou na legenda⁷³. Não obstante, o voto partidário não altera a repartição dos assentos. Ao final do pleito, os mais votados recebem as cadeiras adquiridas. Vale lembrar que as alianças funcionam como uma nova legenda, apresentando uma lista unificada. Neste caso, os candidatos mais bem sucedidos dentro da aliança são eleitos, independentemente da votação que seus partidos receberam.

Outro aspecto significativo associado ao voto em lista aberta, de acordo com Carey e Shugart (1995), é o fato de que o mesmo transforma o candidato na figura central das eleições. Na medida em que precisam garantir votos pessoais, o reforço de suas qualidades individuais prepondera como arma na tentativa de se distinguirem dos demais concorrentes dentro do partido. Como resultado, Fleischer (2000, p. 82) aponta que neste

⁷² Cita Mainwaring, 1991; Ames, 1995; Samuels, 1999.

⁷³ Na Finlândia e no Chile não há opção de votar somente no partido. Os eleitores são obrigados a escolher um nome da lista. Cintra (2005, p. 05) também salienta que “no sistema chileno, proporcional, com voto nominal, as circunscrições são pequenas, e nelas poucas vagas estão em disputa”.

sistema a competição entre as legendas é suplantada pela “competição entre ‘companheiros’ da mesma chapa. Cada um deles luta para se eleger, e jogar seus colegas de chapa na suplência.” De fato, o olhar sobre a Finlândia, o Chile e também sobre o Brasil, reforça a predominância de competições eleitorais com estas características, inclusive do ponto de vista do eleitor. A esse respeito, Cintra (2005, p. 04) cita Nicolau (2000), afirmando que 40% dos finlandeses se importam mais com os candidatos do que com as legendas. De acordo com Raunio (2005), neste país os candidatos consomem receitas expressivas na divulgação de suas qualidades individuais. Para Siavelis (2005), no Chile, os concorrentes também favorecem o voto individualizado, oferecendo vantagens aos eleitores. A afirmação de que no Brasil, tradicionalmente, se vota em pessoas, e não em partidos é também bastante comum. No entanto, com base em pesquisas Nicolau (2006a) aponta que o número de eleitores que esqueceram em quem votaram, poucos meses após as eleições, é bastante significativo.

Mainwaring (2001) aponta que as listas abertas combinadas a outros institutos são responsáveis pela fraca disciplina e fidelidade dos candidatos. Na sua visão, a lista aberta também facilitou a violação de identidades partidárias, na medida em que o voto pessoal define a ordem dos eleitos, incentivando a competição intrapartidária, favorecendo a infidelidade, a migração, a indisciplina e promovendo a fragilidade do sistema.

De acordo com Nicolau (2006a), outra fragilidade da lista aberta implica em que apenas um terço dos eleitores efetivamente elegeram candidatos nas eleições brasileiras para o poder legislativo em 1986 e 1998. Os outros optaram por candidatos derrotados e acabaram contribuindo para eleger outros concorrentes. Como resultante, houve um aumento no custo de monitoramento porque a fiscalização dos representantes ficou a cargo de cidadãos que não sabiam quem elegeram.

Outro aspecto importante diz respeito ao fato de que o tamanho das bancadas partidárias é definido pelo resultado de campanhas personalistas. Logo, o sucesso na obtenção de cadeiras no Poder Legislativo está sujeito, entre outros, à quantidade de personalidades conhecidas e admiradas pelo público, ou seja, potencialmente capazes de aglutinar muitos votos, o partido possui em sua lista. Em face disso, Nicolau (2003) aponta que as agremiações são estimuladas pelas regras eleitorais a abrirem espaço em suas listas para indivíduos cuja exposição nas diversas mídias é significativa. Figuras dos meios

artístico e esportivo, assim como pessoas vinculadas a cultos religiosos transmitidos pelos meios de comunicação são apenas alguns exemplos. É possível dizer que, na maioria das vezes, estes indivíduos não têm experiência política expressiva ou conhecimento técnico adequado para desempenhar a atividade legislativa com sucesso, afetando negativamente a contribuição que podem oferecer.

Para Souza & Lamounier (2006), a eleição personalizada também faz com que a busca pelo financiamento privado motive os candidatos a defender interesses de diferentes matizes, com excepcional liberdade em relação às determinações formalmente propostas pelos partidos. Uma vez eleitos, estes candidatos sentem muito mais necessidade de manterem-se fieis a estes interesses do que a obedecerem as diretrizes partidárias. O comportamento infiel aos partidos torna-se lugar comum. Em caso de conflito insustentável de interesses, a flexibilidade da lista aberta garante que a troca de partido não signifique, necessariamente, um obstáculo à reeleição do candidato, uma vez que o mesmo precisa apenas garantir a sua participação na listagem do novo partido. Caso consiga, os candidatos que estão a mais tempo na legenda não terão vantagens em relação a ele. Estes autores (op. cit., p.52) também ressaltam que, como no sistema eleitoral brasileiro de lista aberta o acúmulo e gasto das receitas é de “responsabilidade dos candidatos enquanto”, os partidos políticos estão livres da prestação de contas, “uma lacuna que pode ser usada para acobertar o recebimento de doações ilegais”. Em virtude dessas e outras fragilidades, Popescu (2005) ressalta que o monitoramento dos representantes é bem mais complicado no sistema de lista aberta do que em outros padrões que não utilizam listas.

Em perspectiva diferente, Fabiano Santos (2003, p. 42) discorda da noção de que o modelo brasileiro de listas abertas personaliza o comportamento legislativo e a conexão eleitoral entre representantes e representados. A seu ver, um número bastante reduzido de candidatos consegue se eleger com os próprios votos. “Eles não possuem ideia aproximada de onde vieram os votos que contribuiram para a sua eleição, por isso, não podem conhecer as preferências de seu eleitorado”. Sendo assim, a maior parte dos eleitos depende de votos direcionados a múltiplos candidatos dentro da legenda ou aliança, tornando o seu eleitorado indefinido. Nestes termos, o êxito eleitoral depende muito mais no desempenho das agremiações do que a manipulação de um reduto e da utilização de políticas personalistas. Portanto, mesmo com a lista aberta, parece mais racional apostar no bom

desempenho das legendas, algo que incentivaria o comportamento disciplinado. Popescu (op. cit.) também informa que a utilização de regras que permitem o voto tanto no candidato quanto no partido permite a “accountability” separada de cada um. Em contrapartida, Marengo dos Santos (2006a, p. 725) assevera que, a despeito destas vantagens, a necessidade de se obter grande quantidade de votos personalizados para que seja possível atingir uma posição privilegiada efetivamente “reduz custos eleitorais para a violação de identidades partidárias”.

Apesar do fato de diversos trabalhos que defendem – na sua totalidade ou em parte – o conjunto do sistema eleitoral brasileiro terem surgido nos últimos dez anos⁷⁴, a visão ainda mais aceita ressalta que, com a lista aberta, têm-se campanhas políticas individualizadas e sistemas partidários excessivamente fragmentados. O desligamento entre candidato e partido se dá de tal forma que este último, em muitos casos, não é mencionado no instante do corpo-a-corpo eleitoral.⁷⁵ Neste sentido, é possível dizer que a identidade e diretrizes do partido – se realmente existirem – ficam em segundo plano no sistema de lista aberta brasileiro. A partir dessa conclusão, a real importância dos partidos deste País é bastante questionada. Por esta e outras razões, parte significativa da literatura especializada considera o sistema partidário brasileiro fraco e instável, características que possivelmente ajudam a agravar outros entraves institucionais (Mainwaring, 2001; Ames, 2003; Fleischer, 2004). Em princípio, a adoção da Lista Fechada busca sanar estes problemas.

4.3.5 Características do Voto em Lista Fechada

No processo eleitoral baseado na lista fechada, cada partido (ou coligação) propõe uma lista de candidatos elaborada previamente, de acordo com o resultado de suas prévias eleitorais ou outro processo interno de escolha. Esta ordem determina em sequência quais candidatos serão eleitos, de acordo com o número de assentos obtidos pela legenda nas

⁷⁴ Meneguello, 1998; Schimitt, 2000; Figueiredo & Limongi, 2001; Fabiano Santos, 2003; Roma, 2007; Klein, 2007.

⁷⁵ Nas campanhas de 2002 e 2006 foram frequentes os casos de faixas e cartazes pessoais de candidatos em que o partido nem mesmo é citado, estando apenas seu número de identificação..

eleições. Em outras palavras, a sequência de preenchimento das vagas é definida antecipadamente, respeitando a disposição dos candidatos na lista (Fleischer, 2000 e 2004; Krause, 2008).

Uma das vantagens deste modelo consiste em que as eleições são centradas nas legendas. Sendo assim os concorrentes são, em princípio, motivados a apresentar aos eleitores propostas determinadas pelas legendas, ao invés de serem impulsionados a oferecerem vantagens individuais e particularistas. Fleischer (2000, p. 83) aponta que “os candidatos de uma dada lista partidária seriam obrigados a vestir a camisa do partido e unificar a campanha sob o comando do diretório regional no respectivo estado”. Parte da academia presume que o fortalecimento eleitoral dos partidos também implicaria no aumento da capacidade dos eleitores de responsabilizar e punir as legendas que praticarem desvios, ao contrário do que existe no sistema partidário e eleitoral brasileiro atual, onde os partidos não têm controle sobre seus parlamentares e os políticos gozam de uma quase total auto-suficiência.⁷⁶

Partidários do modelo lista fechada também advogam que neste sistema não há incentivo para disputas entre candidatos da mesma legenda pelo voto dos eleitores. Neste sentido, Krause (2008, p. 127) assevera que esta lógica “amorteceria o ‘canibalismo’ seguidamente presente entre membros de um mesmo partido, que procuram garantir seus feudos eleitorais” no sistema de lista aberta. Além disso, a lista fechada apresenta também a vantagem de motivar os políticos a se envolverem mais ativamente no dia-a-dia dos partidos, assim como, pela construção de uma carreira dentro da legenda, objetivando garantir um posicionamento de destaque entre os primeiros nomes da lista. Ainda de acordo com Krause (2008, p. 127) esta lógica “(...) sem dúvida, dificultaria muito os candidatos de última hora de um partido, que, por oferecerem vantagens financeiras e eleitorais, são acolhidos por uma sigla partidária” com enorme facilidade no atual contexto.

Outra vantagem apresentada consiste em que a lista fechada também pode auxiliar na fiscalização e controle sobre os gastos de campanha, na medida em que estes – assim como as receitas – passam a ser coletivos e centrados na figura dos partidos políticos e seus

⁷⁶ Os candidatos precisam dos partidos para lançarem seus nomes na corrida eleitoral. Não obstante, os recursos financeiros e os votos podem ser conseguidos sem a ajuda dos partidos. Até o momento da imposição da fidelidade partidária pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em outubro de 2007, os candidatos detinham controle inclusive dos mandatos.

respectivos comitês. Em outras palavras, o candidato repassa ao partido o direito de receber recursos que são, por sua vez, utilizados em uma mesma campanha, comum a todos os candidatos daquela legenda. Neste caso, o controle dos órgãos fiscalizadores sobre o financiamento de campanhas torna-se mais simples, na medida em que a movimentação financeira fica sob responsabilidade de um número relativamente reduzido de instituições e não em uma miríade de candidatos, como no sistema de lista aberta. Para Fleischer (2000, p. 83) “A campanha seria conduzida num nível muito mais elevado que com a lista aberta, os gastos seriam reduzidos consideravelmente, e o controle por parte dos TREs seria facilitado”. Souza (2004) aponta que, além de fortalecer os partidos políticos, é esperado que a lista fechada também viabilize o financiamento público a partir destas legendas.

Por outro lado, não é incomum o argumento de que a lista fechada favorece a oligarquização partidária⁷⁷. Sobre este ponto, Souza (2004, p. 30) ressalta que a lista fechada daria aos líderes partidários um “poder excessivo sobre os candidatos”. Este processo de oligarquização se daria da seguinte forma: a escolha dos candidatos nas listas estaria subordinada a um processo controlado pelos líderes que, por sua vez, poderiam “inibir a oxigenação do partido e a criação de novas lideranças” (Krause, 2008, p. 127). Não obstante, essa autora assinala que o mesmo não é um aspecto exclusivo do modelo fechado. Ao contrário, a análise histórica demonstra que o processo de oligarquização dos partidos brasileiros é uma realidade que não depende exclusivamente do modelo eleitoral vigente. Ela tem raízes muito mais profundas, associadas às formas de governo que foram estabelecidas ao longo dos séculos e aos modelos administrativos adotados. Esta lógica vale também para outros países cujas trajetórias histórico-culturais são bem diversas da brasileira.

Seguindo uma linha similar, Cintra (2005, p. 06) aponta que, ao contrário do que frequentemente se afirma, o voto em lista preordenada não é por definição incompatível com o voto personalizado e com a possibilidade de projeção de lideranças. Isso porque, ao votar numa lista, o eleitor tem conhecimento de ser ela encabeçada por determinada liderança que se identifica com as propostas e que responde publicamente pelo partido. De acordo com este autor, os projetos de reforma política em questão reforçam a pluralidade

⁷⁷ Este é defendido por políticos de diferentes correntes do espectro ideológico, assim como por parte da academia e da sociedade civil organizada.

democrática, uma vez que a disposição da lista partidária é definida a partir da introdução de prévias eleitorais que podem “inibir tendências oligárquicas”.

A partir de pesquisa realizada pelo IUPERJ-2002, Nicolau (2006a, p. 26-33) apresenta três considerações importantes que devem ser analisadas ao discutir a adoção de listas fechadas. Primeiramente, o percentual de voto de legenda dos principais partidos a partir de 1986 indica que, em média, apenas 12,9% dos eleitores optaram pelo voto de legenda. Em segundo lugar, é possível afirmar que o contingente de eleitores para os quais o partido é importante na escolha eleitoral encontra-se na faixa de 15% a 20% do total. Por último, apenas 5,2% dos entrevistados destacaram o pertencimento a um partido como principal razão para a escolha por um determinado candidato. Fleischer (2004) também assinala que nas eleições de 1998 e 2002, “quase 95% dos eleitores votaram por um nome para deputado”. Segundo ele, pesquisas identificaram que “seis meses depois da eleição, menos da metade dos eleitores recordam o nome do candidato em que votaram, e muito menos conseguem recordar o partido”. Os argumentos destes dois autores indicam que os partidos contam pouco nas eleições para a Câmara dos Deputados. A lista fechada tenderia a fortalecer os partidos na arena eleitoral⁷⁸. Em contrapartida, Nicolau (op. cit.) afirma que ela, de fato, reduziria as escolhas dos eleitores e apesar de não favorecer necessariamente a oligarquização, poderia dificultar a renovação dos dirigentes políticos, fato que ocorreu na Suécia⁷⁹. Nicolau (2006a) prossegue salientando que, por mais que o sistema eleitoral de Lista Aberta tenha uma forte influência personalista sobre as escolhas dos eleitores e dos partidos, este controle – a exemplo do PT – não é determinista. Esta percepção também é compartilhada por Souza (2004).

Em contrapartida, o próprio Nicolau (2006b, p. 135) assinala que duas das três principais críticas à adoção do sistema de lista fechada não se sustentam. A respeito da oligarquização dos partidos, o autor assevera “não há nenhuma evidência de que os partidos nestes países (Portugal, Espanha, África do Sul, Israel, Argentina e Suécia⁸⁰) sejam menos democráticos do que os de outras democracias”. Sobre a renovação parlamentar, este autor aponta que “a pesquisa feita pelos cientistas políticos ingleses

⁷⁸ Fleischer (2004); Cintra (2005); Krause (2008).

⁷⁹ Uma das razões para a troca da Lista Fechada por um sistema de lista flexível na Suécia foi a noção de que políticos jovens e com ideias novas tinham dificuldades excessivas para garantirem seus espaços dentro dos partidos.

⁸⁰ A Suécia optou pelo sistema de lista flexível em 1994.

Richard Matland e David Studlar, comparando 25 diferentes países, mostrou que não há nenhuma relação entre o sistema eleitoral e a taxa de renovação parlamentar”. Finalmente, considera que a terceira crítica, mais consistente, salienta que a lista fechada não incentiva uma ligação direta dos representantes com seus eleitores. A esse respeito, o autor indica que “grande parte das reformas feitas recentemente em outras democracias tem procurado alguma combinação que garanta simultaneamente o voto partidário e algum tipo de accountability pessoal”.

Possíveis críticas às considerações de Nicolau são de que a oligarquização partidária não significa, necessariamente, baixas taxas de renovação parlamentar. Basta que haja renovação apenas no baixo clero para que se tenha uma oligarquização partidária. Além disso, devido ao fato de os partidos brasileiros serem instituições de direito privado, não é possível garantir juridicamente uma imposição pela organização de primárias nem de instrumentos para reduzir o controle dos líderes porque não há certeza de que os mesmos sejam criados. A esse respeito, Norris (2005, p. 08) assevera que os partidos são associações privadas que têm o direito de determinar livremente suas regras internas. Neste contexto, a intervenção estatal na lógica da estrutura interna dos partidos pode “conflitar diretamente com os princípios básicos das liberdades civis, centrais para as concepções liberais da democracia representativa”. Ademais, “dadas estas conjecturas, a maioria das democracias estabelecidas têm sido relutantes em impor quaisquer regulações fortes limitando a competição partidária”. Com base nestas considerações, é altamente controversa a noção de que se possa obrigar os partidos a estabelecer prévias eleitorais. Dessa forma, é possível que pouco tempo após a Lista Fechada ser estabelecida algum político entre com uma ação no Supremo Tribunal Federal questionando com sucesso a obrigatoriedade de prévias eleitorais.

Fleischer (2000; 2004), por sua vez, reafirma que a lista fechada oferece às legendas mais controle sobre seus políticos eleitos, inclusive possibilitando com que a troca de legendas seja refreada. Na sua visão, essa mudança permitiria com que as bancadas e os parlamentares se comportassem de maneira mais coesa, eficaz e eficiente. Portanto, a relação entre o Legislativo e o Executivo dar-se-ia por meio das legendas e não a partir de iniciativas individuais dos parlamentares. Na mesma linha, a propaganda televisiva giraria em torno de propostas coletivas. A justiça eleitoral teria mais facilidade

em fiscalizar financiamento eleitoral, ocupando-se apenas dos partidos e não com todos os candidatos. Mais ainda, o impacto de candidaturas comparavelmente mais ricas e/ou associadas a organizações com grande quantidade de eleitores fidelizados⁸¹ seria limitado. Na sua visão, estes grupos não poderiam com a nova fórmula concentrar seus votos em candidaturas específicas de diversos partidos (Fleischer, 2004). A inclusão de nomes na lista por meio de prévias “seria uma boa maneira de estimular um maior número de filiações e conduzir uma pré-mobilização eleitoral para o partido (...)” (Fleischer, 2008, p. 168-169). Finalmente, a implementação de cotas de gênero seria mais fácil. Como resultante, o sistema partidário seria fortalecido, fato que poderia aperfeiçoar significativamente a democracia brasileira.

Em contrapartida, Popescu (2005) emprega o exemplo do sistema de lista fechada utilizado atualmente na Romênia para ressaltar as críticas que têm mobilizado uma parcela expressiva da opinião pública e dos especialistas naquele país. De fato, ao não permitir a escolha específica de candidatos no pleito, a lista fechada limita as possibilidades de responsabilização e punição individual de políticos pelos eleitores, no caso de personalidades sabidamente corruptas estarem inseridas entre os primeiros lugares da lista partidária. Em outras palavras, neste modelo os eleitores não possuem instrumentos para punir políticos específicos e têm obrigatoriamente que decidir quantas “maçãs podres” são toleráveis até que seja necessário votar noutro partido ou anular o voto. Noutra perspectiva, os demais candidatos acabam tendo que suportar o peso da influência negativa que políticos mal afamados, mas bem relacionados com as cúpulas partidárias, trarão às suas respectivas listas.

Em direção semelhante, Kunicova & Rose-Ackerman (2002) fazem uma análise da relação entre a corrupção e sistemas proporcionais e baseados na pluralidade, a partir de uma regressão multivariada. Elas argumentam, teórica e empiricamente, que os modelos mais suscetíveis a corrupção são os presidencialistas com representação proporcional de lista fechada. Neste sistema, as ações dos parlamentares são acobertadas pelo domínio político do partido. Uma ligação bem mais fraca entre o desempenho individual no cargo e as chances de reeleição do parlamentar possibilita com que ele possa se envolver com mais liberdade em atividades corruptas. Em sentido oposto, o sistema de lista aberta, pelo fato

⁸¹ A exemplo de igrejas e sindicatos.

dos votos poderem ser direcionados a candidatos particulares, garante a possibilidade de um monitoramento personalizado dos eleitores em relação aos seus representantes. Neste contexto, este modelo fica melhor posicionado do que o sistema de lista fechada, no que diz respeito ao monitoramento do enriquecimento ilícito.

De maneira alternativa, Marengo dos Santos (2006a, p. 741) analisa as consequências do voto preferencial sobre os sistemas partidários⁸² e o desempenho institucional.⁸³ Para isso, desenvolveu um estudo comparativo entre países que utilizam o modelo fechado e aqueles que empregam procedimentos eleitorais que permitem a interferência na ordem dos concorrentes pelos eleitores. Suas conclusões apontam que modelos de lista aberta ou preferencial não são responsáveis pela fragilização das legendas, pela diminuição no grau de “responsabilização” ou pelo aumento da corrupção. Eles também não são responsáveis pelo aumento da volatilidade eleitoral ou pela fragmentação partidária.

Ao contrário, promovem positivamente a participação eletiva, a accountability e a diminuição nos casos de corrupção. “Quando controlada por outras variáveis – desenvolvimento econômico e antiguidade partidária –, listas mostraram-se irrelevantes para explicar diferenças partidárias e institucionais observadas nos casos analisados”. Neste caso, o fortalecimento da identidade e reputação das legendas frente ao voto personalizado depende muito mais da manutenção dos mesmos partidos por vários anos e pleitos eleitorais do que de reformas. Suas conclusões indicam que sistemas diferentes de listas não implicam em diferenças significativas, contradizendo outras interpretações. Mais especificamente sobre a lista fechada, em outro trabalho, Marengo dos Santos (2006b) assevera que os baixos custos para a formação de legendas no interior do poder legislativo pode se tornar uma alternativa à disputa em listas fechadas, incentivando a fragmentação partidária.

⁸² Este autor concebe esta interferência no número de partidos efetivos, *turnout* e volatilidade eleitoral.

⁸³ *Accountability* e corrupção.

4.3.6 Proposta de Listas Fechadas com Prévias Eleitorais no Brasil

Desde 2003, são vários os projetos que propõem modificações no modelo de representação proporcional. Souza (2004) aponta que a proposta de reforma política consubstanciada no PL 2679/03 propõe, no que concerne à transição para o modelo de lista fechada, uma redução no grau de personalismo que compõe as eleições neste país. Este Projeto e o Substitutivo Otoni são similares, propondo a troca do voto aberto e “personalizado” pelo voto exclusivamente no partido, baseado em uma lista pré-definida. A diferença está no tipo de prévia a ser adotado: o Projeto sugere que a lista criada pelos partidos deva resultar de uma prévia eleitoral onde cada um dos convencionais tem direito a três votos que podem ser utilizados da maneira que considerar apropriada. O Substitutivo indica um procedimento diferente, onde a lista resulta do embate entre diferentes chapas (Cintra, 2005). Após o cálculo dos votos conseguidos, a divisão dos assentos é feita utilizando-se a fórmula D’Hondt.⁸⁴

4.3.7 Alternativa aos Sistemas Aberto e Fechado

Uma alternativa aos dois modelos propostos consiste no sistema de lista flexível, uma variação onde os eleitores podem modificar a classificação dos concorrentes dentro da lista organizada pelas legendas. O principal objetivo desta alternativa consiste em permitir que o eleitor interfira na lista concebida pelos partidos, melhorando o a posição de um candidato, de acordo com suas preferências pessoais. Logo, este sistema preserva a ligação do eleitor com determinado candidato, ao mesmo tempo em que reforça as preferências dos partidos – e conseqüentemente, das cúpulas partidárias – na medida em que os primeiros candidatos na classificação levam considerável vantagem e ainda se beneficiam primeiro das benesses do voto de legenda. Isto porque este último seria utilizado para fazer com que os candidatos, obedecendo a seqüência, conseguissem atingir o número necessário de votos para garantir uma vaga. Sendo assim, quanto maior o percentual de votos de legenda um partido obtêm em uma eleição, maiores as chances de os deputados inseridos nos primeiros

⁸⁴ Para uma explicação mais detalhada sobre esta fórmula, ver Nicolau (2000).

lugares da lista serem eleitos. Este seria um grande estímulo para que os partidos procurassem transmitir uma imagem mais clara de suas aspirações, visões de mundo e posturas em relação aos temas mais discutidos. Somente dessa forma, conseguiriam atrair uma quantidade substancial de votos partidários. Em contrapartida, o eleitor teria o instrumento necessário para limitar o poder das cúpulas partidárias. As Listas passariam por uma avaliação mais aprofundada e substancial na hora do voto, deixando claro quais seriam os políticos que deveriam ter sido melhor ou pior alocados na visão do eleitor. Esta avaliação serve como uma referência posterior para os interessados, algo que o modelo fechado permite de forma mais superficial e limitada.

Também é preciso ressaltar que a lista flexível pode manter outros aspectos positivos do modelo fechado. O financiamento eleitoral continua podendo ser direcionado exclusivamente aos partidos, nivelando a competição entre os candidatos dentro de uma mesma legenda, bloqueando a ação de organizações que direcionam seus recursos econômicos para políticos afinados com seus interesses e facilitando o trabalho dos órgãos fiscalizadores. A campanha eleitoral, por sua vez, também permanece ganhando um contorno mais coletivista, ao passar a abordar as propostas de maneira mais abrangente, de acordo com a visão determinada pelo partido. Muito embora o modelo flexível não seja capaz de refrear a inserção de figuras populares vistas como “puxadores de votos”, ele dá ao político “de partido” um impulso significativo, mantendo o vínculo entre o candidato e o eleitor.

Nicolau (2006, p. 136b) assevera que a proposta de fortalecer o vínculo eleitor-partido, sem perder a possibilidade do voto individual, “é uma opção que deve ser considerada no Brasil, uma vez que a lista aberta brasileira já permite o voto nominal e de legenda, exigindo apenas a criação de um mecanismo para que o voto de legenda favoreça os primeiros nomes da lista”. Outro argumento que deveria estimular a cúpulas partidárias pela adoção desta alternativa é que, segundo Souza (2004), em países que adotam a lista flexível, os “eleitores tendem a fazer um uso limitado da oportunidade” de modificar a classificação estabelecida pelos partidos. Mesmo que o caso venha a ser completamente diferente no Brasil, implicando transmissão de apenas 5% dos votos para as legendas e, conseqüentemente, em modificações radicais no “grid”, o resultado final é salutar, uma vez

que os partidos obtêm as informações necessárias para aprimorar suas condutas e trabalhar melhor a suas imagens coletivas.

4.3.8 Conclusão

Sistemas eleitorais e partidários não são produtos cuja satisfação é garantida. Modelos específicos possuem propósitos diferentes e o perfil socioeconômico e cultural de seus consumidores é uma variável extremamente importante para o seu sucesso. Os resultados também não aparecem no curto prazo e a quantidade de efeitos não esperados aumenta de acordo com a intensidade das mudanças implementadas.

Independentemente da opção por listas abertas ou fechadas, é preciso focar a atenção também nas regras lhas que condicionam a criação das mesmas, problema que afeta a maioria quase absoluta das democracias contemporâneas. Atualmente, a busca por mais regulação eleitoral contrasta com o descaso com a regulação pré-eleitoral, campo em que os partidos têm um grau excessivo de liberdade, o que influencia negativamente todo o processo político e as bases da democracia. No Brasil isso é patente. Neste caso, a resolução está condicionada a mudanças nas regras de financiamento do processo seletivo pré-eleitoral. Porém, apesar de modificarem profundamente as formas de elaboração das listas e do rateio dos recursos públicos de campanha entre as diferentes instâncias e cargos em disputa, as propostas analisadas não alteram o quadro de (des)regulação da disputa intrapartidária.

Ainda que alterações no sistema eleitoral sejam necessárias, não há garantias, apenas expectativas de que a proposta de lista fechada atinja os objetivos vislumbrados para o caso brasileiro (partidos fortes, coesos, disciplinados, melhor fiscalizados e independentes do capital privado, etc.). Estes últimos dependem de outras condições que estão muito além da regulação política como, por exemplo, o fortalecimento da Justiça Eleitoral. Além disso, é incerto que os custos associados a essa mudança (oligarquização partidária; fim do voto pessoal e da accountability individualizada; aumento exponencial dos custos públicos de campanha, etc.) sejam claramente razoáveis.

Isso ocorre por motivos interligados. Primeiramente, os objetivos da proposta de financiamento público exclusivo não são plenamente alcançáveis porque a combinação entre a criatividade dos políticos, as brechas na lei e a falta de fiscalização faria com que, rapidamente, rotas alternativas para o financiamento ilícito fossem encontradas. Portanto, mesmo que em menor grau, as distorções relativas ao “caixa-dois” permaneceriam. Como agravante, seriam combinadas ao custo exponencialmente maior para os cofres públicos e para as eleições. O fortalecimento das legendas devido à troca da competição personalista e fratricida por campanhas efetivamente partidárias seria contrabalançado pelo revés do embate desregulado entre os diversos grupos no processo seletivo para a definição dos lugares da lista.

É neste ponto que a oligarquização pode persistir ou ganhar contornos ainda piores. É possível que a instância de elaboração das listas se torne o novo campo de batalha que envolve o processo de oligarquização. O embate pelo controle das melhores posições nas listas envolveria muito dinheiro e daria nova dimensão ao confronto entre os “velhos caciques” e as novas lideranças. A proposta do PL 2679/03 e do Substitutivo Otoni, garantem às legendas (ou federações) a permissão de arrecadar recursos provenientes de pessoas físicas e jurídicas para a composição de seus respectivos fundos partidários. Portanto, os recursos, atores e falta de regulação externa necessários para sustentar e incrementar este embate a níveis alarmantes estariam garantidos. Parte substancial da classe política, antevendo este problema, apoiou a reintrodução da “candidatura nata” como forma de garantir seu espaço.

No mais, a dependência que os candidatos têm hoje em relação aos seus financiadores e outros grupos de interesse permanecerá, uma vez que estes atores participarão intensamente do processo seletivo intrapartidário. Este conjunto de fatores, combinado ao generalizado descaso e desilusão com a política, promoveria um afastamento ainda maior dos partidos brasileiros em relação ao cidadão comum, e vice-versa. Portanto, talvez optar por mudanças que obriguem os partidos a desenvolver instrumentos mais democráticos e transparentes de seleção de seus candidatos, combinadas a mudanças pontuais no modelo de lista tragam resultados positivos mais sólidos e seguros do que alterações mais amplas.

Neste contexto, talvez seja mais prudente descartar o financiamento público exclusivo, permitindo assim que seja possível adotar a lista flexível, procedimento que mantém muitas das qualidades do sistema aberto, mas que ao mesmo tempo, dá aos partidos mais controle sobre as listas, sem retirar do eleitor o seu poder de intervenção e punição. Ademais, nada impede a centralização dos recursos de campanha nos partidos ou a adoção de políticas de cota sejam inseridas neste modelo, desde que fazendo uso de algumas adaptações. Seguir no empenho pela adoção da lista fechada sem atentar para estas questões pode vir a ser um esforço improficuo pelo fortalecimento do sistema partidário e da democracia.

4.4 MIGRAÇÃO E FIDELIDADE PARTIDÁRIAS

As agremiações partidárias compõem uma ligação fundamental entre o sistema político e a sociedade civil. Uma das principais discussões a respeito do papel dos sistemas políticos e as dificuldades que os mesmos perpassam consiste no imperativo de equacionar a vontade do eleitor com as liberdades dos partidos e dos representantes eleitos. Para cumprir razoavelmente o seu papel, o eleitor necessita de acesso facilitado às informações sobre as legendas, para assim, poder criar vínculos com essas instituições. Isto se torna possível somente se os representantes também estiverem minimamente identificados com as legendas, seus princípios e programas.

É neste contexto que a infidelidade aos preceitos partidários e a migração entre legendas pode constituir um entrave à democracia, na medida em que contribui para o enfraquecimento dos partidos e alija o eleitor do processo, uma vez que o constante rearranjo de forças dentro do Poder Legislativo não expressa mais seu posicionamento no momento do voto.

4.4.1 Questões Metodológicas Sobre a Migração Partidária

De acordo com Marengo dos Santos (2006b, p. 183) a migração partidária “corresponde à estratégia individual de troca de partido, adotada por candidatos ou parlamentares, buscando incrementar suas oportunidades de carreira política”. Para além desta definição, é possível dizer que a migração partidária é o estágio final de um processo de infidelidade que começa pelo desalinhamento de interesses entre o representante, seus pares e a cúpula partidária. Em outras palavras, um parlamentar pode apresentar diversos graus de infidelidade, votando em dissonância com as determinações do partido ou, em última instância, trocando de legenda.

A análise comparativa de temas como coesão e similarmente, fidelidade e disciplina no legislativo incorre em importantes problemas metodológicos. De acordo com Owens (2003, p. 15-16), a maioria dos trabalhos acadêmicos sobre estes temas adota o estudo de caso. Sendo assim, as “hipóteses e descobertas”, uma vez que derivam de situações particulares, não são passíveis de refutação e, portanto, não podem ser falseadas.

O estudo comparativo da coesão partidária baseado em votos abertos dados em plenário também padece de problemas. Este autor salienta que muitas democracias não dispõem de dados sobre as votações⁸⁵ e que existem diferenças procedimentais internas aos legislativos que podem influenciar significativamente os resultados e implicar conclusões precipitadas sobre o comportamento legislativo. Ele cita, por exemplo, que em algumas câmaras baixas as propostas vão ao plenário mesmo que em sua tramitação existam problemas que não tenham sido resolvidos entre os partidos e lideranças nas instâncias anteriores. Em vários legislativos as tramitações podem ser emendadas (como no Brasil e nos Estados Unidos). Noutros casos, as matérias são votadas apenas no estágio final (caso da Itália), diferença que pode mudar substancialmente a postura das lideranças e dos parlamentares sobre os temas. Além disso, é preciso levar em conta os diferentes graus de

⁸⁵ Owens (op. cit., p. 17) ressalta que a maioria dos votos da Câmara Baixa italiana eram secretos antes de 1988 e não foram gravados. Na França da Quarta República, na Espanha e em outras Câmaras Baixas, líderes partidários votam pela totalidade do partido e apenas a posição dos partidos é gravada. De fato, geralmente a maior parte das votações nas câmaras legislativas é semi-aberta ou anônima. Noutros casos, o percentual de votos gravados entre algumas Câmaras Baixas varia entre menos de cinquenta e mais de mil.

interferência dos comitês⁸⁶ e a questão do voto secreto. Sendo assim, a análise comparativa entre países, consubstanciada no voto em plenário, se torna “extremamente problemática, se não impossível”.

Owens, (op. cit., p. 17) ressalta que, mesmo quando encontradas em quantidades suficientes para o estudo comparativo, as votações em plenário qualificam-se como o último estágio do processo de tomada de decisão. Neste contexto, outros instantes da atividade parlamentar, caracterizados pelas discussões com as lideranças locais e pelos acordos intra/inter-partidários (entre outros), não são devidamente considerados. O estudo comparativo entre votações também desconsidera todo o conjunto de instrumentos utilizados pelos partidos, lideranças e parlamentares, para evitar que determinada proposta tramite no parlamento ou chegue ao plenário.

Outro aspecto que gera divergências na Academia consiste na arbitrariedade no uso de índices de coesão e disciplina. Owens (op. cit., p. 17) assinala que há divergências sobre quais modelos são aplicáveis em sistemas multipartidários e que parte da academia utiliza patamares abaixo dos 50% para tratar destes casos, o que torna a análise comparativa entre países “impossível ou de valor limitado”. Ele também ressalta que, de fato, outros recursos de pesquisa que utilizam votações como uma unidade de análise e a partir delas “calculam os coeficientes de coesão com base na teoria probabilística, possibilitam a comparação da coesão”, tanto internamente quanto entre as legendas. Porém, estes instrumentos “não levam em conta o voto consensual, não provêm medidas da lealdade partidária de legisladores individuais, e contêm imparcialidades estatísticas significativas”.⁸⁷

Owens (op. cit., p. 28) também advoga que, independentemente do modelo de governo ou de sistema eleitoral adotados, os diferentes legislativos possuem procedimentos eleitorais (formais e informais) próprios. Além disso, estão inseridos em contextos constitucionais e eleitorais distintos e, conseqüentemente, sofrem influências diferentes. Portanto, “temos um clássico problema de liberdade que circunscreve grandemente as

⁸⁶ Equivalentes das Comissões Brasileiras.

⁸⁷ A esse respeito, Owens (2003, p. 17) cita Desposato (2002) ‘Correcting for Bias in Roll Call Cohesion Scores’, Working Paper, Department of Political Science, University of Arizona.

tentativas de comparação entre países”. Concluindo, ele aponta que o “estudo comparativo precisa considerar a importância de fatores sócio-econômicos, políticos e culturais”.

Outra questão metodológica importante diz respeito ao conceito de espectro ideológico. Este instrumento pode ser empregado no estudo da fidelidade partidária, das coligações eleitorais e do comportamento político em geral. Diversos trabalhos aplicaram esta ferramenta no estudo do sistema político brasileiro. Carreirão & Kinzo (2002) classificaram os partidos políticos no espectro ideológico empregando como base uma pesquisa desenvolvida pelo IUPERJ para as eleições de 1989. Os dados consideram o voto para a eleição presidencial. Neste caso, o ordenamento dos concorrentes no contínuo Esquerda/Direita está de acordo com o posicionamento dos partidos. Classificação similar pode ser encontrada em Singer (2000). Ela foi organizada da seguinte forma:

a) esquerda: Lula (PT), Leonel Brizola (PDT) e Roberto Freire (PCB);

b) centro: Mário Covas (PSDB), Ulysses Guimarães (PMDB), Guilherme Afif (PL) e Affonso Camargo (PTB);

c) direita: Fernando Collor (PRN); Paulo Maluf (PDS) e Aureliano Chaves (PFL).

Mainwaring et al. (2000) e Mainwaring (2001) também utilizaram o conceito de espectro ideológico em seus estudos. Segundo eles, o Brasil apresenta um sistema partidário polarizado e pouco institucionalizado. Ademais, este sistema possui um número excessivo de legendas. Utilizando-se de extensa pesquisa, Mainwaring optou pela classificação das legendas a partir de uma aproximação ideológica, da trajetória e da herança política e social. Como resultado, temos cinco grupos:

a) esquerda: PC do B, PT, PCB, PSB, PPS;

b) centro-esquerda: PDT, PSDB;

c) centro: PMDB;

d) centro-direita: PTB, PDC, PP;

e) direita: PL, PRN, PFL, PDS, PPR, PPB, PRONA

As propostas acima incorrem em problemas metodológicos consideráveis. Naquela vista em Carreirão & Kinzo (2004), fica difícil observar um perfil ideológico consistente nos eleitores. Ademais, Campbell (1964 apud Veiga, 2001) chegou a conclusão, baseado em estudos que não incluíram o sistema político brasileiro, que a grande maioria dos eleitores não raciocina em termos ideológicos. Portanto, não relacionam o voto aos partidos políticos. Na mesma linha, Avelar (1989) apresentou pesquisa cujo resultado mostrou que entre 60% e 80% dos entrevistados (de oito cidades brasileiras) demonstraram não entender a distinção entre direita e esquerda.

Em contrapartida, Veiga (2001) adverte que, apesar de os eleitores desconhecerem termos como legendas de direita ou de centro-esquerda, são capazes de identificar as agremiações com base em seu próprio universo simbólico local. Contudo, as fragilidades da cultura política do eleitorado brasileiro são tão problemáticas quanto as discordâncias conceituais sobre esquerda e direita. A proposta de Mainwaring apresenta problemas semelhantes. Dimensionar de maneira consistente as fronteiras que compõem o bloco de centro-esquerda pode ser ainda mais difícil do que caracterizar o significado de esquerda.

Figueiredo & Limongi (2001) ofereceram uma alternativa para superar os obstáculos relativos à classificação dos partidos dentro do espectro ideológico. Na perspectiva destes autores, os partidos brasileiros podem ser dispostos num *continuum* esquerda-direita em função do seu posicionamento relativo nas votações nominais no Congresso Nacional. Este modelo troca o enfoque da intenção do eleitor para o comportamento parlamentar, passível de verificação empírica. Esta linha apresenta uma configuração composta pelos seguintes blocos:

- bloco de esquerda: PT, PDT e o PSB, além de micropartidos como o, o PC do B, o PPS e o PV;
- bloco de centro: PSDB e o PMDB;
- bloco de direita: PFL, PPB e o PTB, e também as demais pequenas e microlegendas (PL, PRN, PP, PDC, PSC, PSD, PMN, PRS, PST, PTR, PRONA, PSL, PRP, e PMB).

Apesar de significar um avanço em relação às outras classificações, a divisão elaborada por Figueiredo & Limongi (2001), subdividida em apenas três blocos continua apresentando fragilidades. Ela perde em detalhamento porque também não considera as tendências encontradas no interior de cada legenda. Apesar de permitir um ajuste mais flexível, ela ainda não trabalha adequadamente a questão da falta de ideologia, característica dos partidos políticos contemporâneos. O emprego dos termos esquerda e direita pode ser questionado também por sua fluidez, sobretudo em períodos de crises econômicas e/ou políticas. Finalmente, a utilização de votações nominais incorre no desvio de percepção já exposto. Estas fragilidades serão tratadas com mais detalhe para o caso brasileiro ao longo deste capítulo.

4.4.2 Infidelidade Partidária no Brasil

A infidelidade partidária consiste em acontecimento corriqueiro no sistema político brasileiro desde a década de 1980. Mesmo em comparação com outros países que utilizam (ou já utilizaram) alguma forma de representação proporcional e aceitam a troca de partido em seus sistemas eleitorais⁸⁸, o total de deputados que mudam de legenda é considerado significativamente elevado em todas as legislaturas do pós-1985. Marengo dos Santos (2006b) cita o estudo de Melo (2004) para afirmar que um a cada quatro parlamentares trocou de legenda ao menos uma vez durante os anos de 1986 e 2002. O trabalho de Melo (op. cit.) também aponta que, entre os anos de 1984 e 2004, número superior a 700 deputados federais trocaram de partido. Muitos deles antes do início da legislatura. Outros deputados trocaram mais de uma vez durante o mesmo período. Para Araujo (2007, p. 19), a migração na proporção de um terço dos deputados é “o exemplo mais claro de distorção da vontade do eleitor (...)”.

Uma das muitas características do sistema partidário brasileiro que estimula a troca de legendas é a variedade de opções de partidos disponíveis. De acordo com Scmitt (2000) existem 29 legendas na lista do TSE. Dependendo da Legislatura, entre 17 e 19 conseguiram representação no Congresso desde 1994. Além disso, uma parcela

⁸⁸ Estados Unidos, Espanha, Itália, etc.

significativa destes partidos não impõe restrições significativas ou condições de comportamento para a adesão de um parlamentar de outra legenda em sua bancada (Mainwaring, 2001). A combinação entre muitas opções de partidos e uma quantidade mínima de requisitos torna o processo de transição entre legendas uma tarefa bastante simplificada. O ganho individual advindo da troca partidária pode ocorrer de diversas formas. Ele pode significar o acesso antes proibido a comissões e relatorias, assim como no apoio a emendas e projetos. Esta troca também pode significar a obtenção de cargos no governo para os afiliados políticos ou em uma candidatura nas próximas eleições (Marengo dos Santos, 2006).

Vale lembrar, porém, que este comportamento não advém dos parlamentares somente. Ao contrário, os benefícios advindos do aumento da bancada são suficientemente interessantes para que as legendas aceitem um acréscimo no seu grau de fluidez. Normalmente, os partidos estimulam o crescimento de suas bancadas para terem melhores condições de negociação tanto no próprio Congresso quanto na relação com o Poder Executivo. Neste sentido, a mudança de legenda poder ser de interesse tanto dos parlamentares quanto das legendas, fato este que torna a discussão sobre atenuantes para o problema algo ainda mais difícil no Congresso Nacional.

Uma das principais críticas às trocas partidárias salienta que elas alteram a relação entre os números de cadeiras e de votos conquistados pelos partidos e dificultam que os políticos estabeleçam a reputação em uma sigla (Melo, 2004; Marengo dos Santos, 2006). Este argumento fundamenta-se na concepção de que, nos sistemas democráticos, deve haver uma correlação entre a força dos partidos dentro do poder legislativo e o percentual de votos que receberam nas eleições. Em outras palavras, deve haver uma correlação direta entre votos e assentos. Sendo assim, a troca de partido implica desrespeito à vontade dos eleitores.

Parte significativa da literatura⁸⁹ considera o sistema político brasileiro um caso bastante peculiar onde uma série de combinações institucionais como federalismo; presidencialismo e bicameralismo com fórmulas eleitorais diferenciadas para os diferentes

⁸⁹ Mainwaring (2000 e 2001); Ames (2003); Kinzo (2003); Nicolau (2003), entre outros.

cargos no Poder Legislativo⁹⁰ deu origem a um sistema partidário muito frágil e com patamares bastante elevados de infidelidade e indisciplina. As raízes destes problemas encontram-se no histórico das instituições políticas que, apesar das diversas alterações sofridas, buscou quase sempre resguardar os interesses de grupos específicos. A esse respeito, Reiner (2001, p. 07) ressalta que, embora a fragilidade dos partidos seja tema de diversas críticas, “(...) a maioria da classe política brasileira optou sempre por um sistema que tende a enfraquecer os partidos. Desta forma, tentaram proteger o caráter elitista do sistema político no qual estão inseridos”. De modo geral, a maior parte da classe política não tem vínculos significativos com os partidos e, quando se sentiu ameaçada por medidas para fortalecer as legendas, utilizou instrumentos para garantir sua autonomia, a exemplo da candidatura nata.

Em princípio, os candidatos aos cargos no Poder Legislativo são escolhidos por indicação ou outro processo seletivo interno aos partidos, que têm direito reprovar os pedidos de candidatura de acordo com a sua conveniência.⁹¹ Entretanto, o sistema eleitoral que favorece os candidatos “puxadores de voto” enfraquece este controle, fazendo com que as legendas aceitem candidaturas pouco enraizadas na estrutura partidária em troca de uma votação mais encorpada e que conquiste o maior número de cadeiras possível (Nicolau, 2003). Este objetivo momentâneo incorre em problemas no médio e longo prazos. Ames (2003) aponta que, depois de eleitos, os parlamentares têm bastante autonomia para agir de acordo com interesses individuais e votar de forma contrária às determinações do partido.

Os partidos também têm ao seu dispor medidas⁹² que podem ser acionadas para disciplinar e punir os parlamentares com condutas desviantes. Porém, a expulsão dos parlamentares não é comum (Nicolau, 2003). Em contrapartida, Reiner (2001, p. 09) afirma que “os mecanismos que obrigam os parlamentares a seguirem a liderança partidária em votações-chave têm um forte impacto sobre a coesão organizacional”.⁹³ Mesmo assim, é possível fazer algumas ressalvas. Várias votações são secretas, o que dificulta a identificação daqueles que não se sujeitaram às determinações do partido. Além

⁹⁰ O sistema eleitoral brasileiro comporta, nas eleições para os diversos cargos do Poder Legislativo, três sistemas de representação diferentes: proporcional; majoritário simples e; majoritário com dois turnos.

⁹¹ Constituição Federal, artigo 17, parágrafo 1º.

⁹² Têm o poder estatutário de impor disciplina e expulsar os parlamentares infiéis às diretrizes partidárias.

⁹³ Argumento semelhante é visto também em Figueiredo & Limongi (2001); Santos (2003); Klein (2007); Roma (2007).

disso, os próprios estatutos são ambíguos, fato este que dá aos parlamentares ampla margem para justificar sua postura com base em uma visão diferente, mas não contrária à filosofia do partido a qual está filiado. O processo de expulsão pode durar meses e o candidato possui amplo direito a defesa. Em última instância, mesmo que um parlamentar seja enquadrado e expulso, cabe recurso que pode chegar, inclusive, ao TSE e ao STF, dando ao parlamentar tempo suficiente para fazer novos cálculos eleitorais e se reorganizar, num cenário onde há uma nova eleição a cada dois anos.

Por essas e outras razões, Kinzo (2003) apontou que os recursos disponíveis aos partidos são insuficientes para estimular a fidelidade partidária. Neste cenário, a classe política se acostumou a utilizar as legendas como ferramentas eleitorais de curto prazo e cujo valor pré-eleitoral não equivale ao pós-eleitoral. Após o pleito um novo cálculo é feito para avaliar o custo de oportunidade envolvido na permanência no partido pelo qual o candidato foi eleito. Este custo está diretamente associado à relação governo-oposição que se modifica ao longo do tempo.⁹⁴

Desde a promulgação da Constituição de 1988 até meados de 2007, não havia na legislação brasileira medida que efetivamente punisse a troca de partidos. A proposta do PL 1712/03 estabelece um prazo mínimo de dois anos para trocas partidárias, caso o parlamentar tenha interesse em competir no próximo ano eleitoral pela nova legenda⁹⁵. O desinteresse do Legislativo em aprovar essa ou outra proposta similar fez com que a decisão ficasse nas mãos de outro Poder. O resultado foi uma mudança muito mais severa do que aquela contida no Projeto. A decisão do STF a respeito do assunto alterou a interpretação política do pertencimento do mandato, acompanhando a visão da maioria das democracias ocidentais de que o voto pertence ao partido.

⁹⁴ Depende da avaliação do governo, da proximidade das eleições e da sucessão.

⁹⁵ Para mais, ver Teixeira (2004).

4.4.3 Visão Otimista Sobre Fidelidade Partidária no Caso Brasileiro

Para que seja feita uma comparação entre as visões opostas sobre a fidelidade partidária no Brasil, vale a pena tratar de maneira mais alongada o trabalho de Roma (2007, p. 367) e as suas considerações. Partilhando das percepções de que, primeiramente, o estudo da conduta interna destas instituições dentro do Legislativo é a melhor forma de avaliar o grau de institucionalização e disciplina (Meneguello, 1998) e, em segundo lugar, de que existe uma lógica coerente nas coalizões partidárias, definida pela posição destas num espectro ideológico (Figueiredo & Limongi, 2001), esse autor fez uma análise das implicações que as trocas de partido têm no comportamento dos congressistas e das legendas. Para isso, qualifica a o movimento em direção a uma nova agremiação como sendo “consistente” quando os partidos de origem e destino estão inseridos no mesmo bloco no espectro ideológico. Por conseguinte, a troca é considerada “inconsistente”, quando ocorre uma mudança em direção a um bloco diferente. Para isso, faz um levantamento onde são definidos e “comparados os escores de ideologia e unidade partidária que os deputados recebem antes e depois” da migração. De acordo com o autor, os resultados da análise apontam, primeiramente, que “mais de dois terços do total de migrantes entraram e saíram de partidos contíguos no espectro ideológico”, o que rejeita a necessidade de conversão a uma nova doutrina. Em segundo lugar, Roma (op. cit., p. 372) assinala que a maioria dos deputados que mudam de legenda permanecem, na prática, “expressando os mesmos ideais e votando de igual maneira”. Apesar de a quantidade de migrações ser elevada quando vista em números absolutos, o total de mudanças entre blocos no espectro ideológico é bastante reduzido.

Ainda de acordo com Roma (2007, p. 355), o índice de disciplina pode ser um instrumento adequado para avaliar os graus de (in)fidelidade na Câmara dos Deputados. Estes índices indicam a relação entre as votações em plenário e os encaminhamentos feitos pelas lideranças partidárias. Mais ainda, a análise dos votos nominais indica como está o entrosamento entre as lideranças e seus comandados no instante do voto em plenário e, sendo assim, “esses indicadores medem o grau de adesão dos deputados ao ideário e orientações da sua legenda”. De acordo com este autor, em todos os levantamentos, os valores obtidos por deputados fiéis e infiéis superaram os 70 pontos de 100 possíveis.

Portanto, o “índice de coesão dos deputados agrupados de acordo com o número de legendas às quais estiveram filiados ao longo de suas carreiras comprova que sequer há diferença entre os parlamentares que sempre foram fiéis a uma legenda e os que passaram por três ou mais legendas. O nível de unidade mostrou-se elevado até mesmo entre parlamentares cuja trajetória partidária é muito irregular, marcada por três ou mais mudanças de filiação”.

O autor acima citado (op. cit., p. 355) também faz uma comparação entre as taxas de coesão dos deputados que trocaram de partido e os antigos correligionários, que optaram por permanecer nas legendas. Levando em consideração os critérios estatísticos, os resultados mostram diferença substancial apenas dentro dos partidos menores no bloco de esquerda. Nos outros casos, este autor não encontrou “diferença significativa entre migrantes e não-migrantes”. Roma (op. cit., p. 360) também discrimina os índices de disciplina dos parlamentares fiéis e dos infiéis nos partidos de origem e destino. Para todos os casos, estes índices foram considerados, pelo autor, altos e em patamares similares. Logo, a orientação das lideranças partidárias é respeitada independentemente da origem dos deputados. Além disso, aponta que os infiéis tinham comportamento disciplinado em seus partidos de origem e permanecem disciplinados nos partidos de destino. Em outras palavras, “(...) a diferença de disciplina entre migrantes e não migrantes é bem pequena, mesmo considerando-se o partido de filiação”.

Resumindo, Roma (2007, p. 353) conclui que apesar dos argumentos advogados parte da literatura, da mídia e de setores da sociedade civil organizada, não é possível considerar a migração partidária “um problema para o sistema representativo”. Para ter o peso dado pelos seus críticos, ela deveria apresentar algumas características:

- a) os descontentes deveriam apresentar propostas diferentes de seus pares na bancada e agir, frequentemente, em discordância com as lideranças na hora do voto;
- b) os infiéis, para descumprir o acordo tácito com os eleitores, deveriam mudar para legendas incompatíveis do ponto de vista ideológico.

Estas conjeturas não foram devidamente constatadas porque a literatura dá mais ênfase à quantidade de migrações e às razões pelas quais elas ocorrem, sem analisarem

com mais cuidado os efeitos que trazem para o processo legislativo. Ao contrário, as características do multipartidarismo brasileiro favorecem a movimentação parlamentar, sem graves problemas identitários e entraves ao processo eleitoral. As trocas de legenda respeitam as afinidades partidárias, indicando que existe uma consistência ideológica entre o partido de origem e o partido de destino. Os parlamentares podem mudar de ambiente partidário sem precisar, necessariamente, se desvencilhar de seus valores. Neste contexto “(...) a infidelidade partidária na Câmara dos Deputados é menos prejudicial ao sistema representativo do que se estabelece por convenção” (Roma 2007, p. 353). Os congressistas “cumpram as obrigações assumidas com a sua legenda”, respeitando os encaminhamentos das lideranças partidárias e apoiando formalmente ideias compatíveis com os preceitos de suas legendas.

4.4.4 Críticas à Visão Otimista Sobre Fidelidade Partidária

Os argumentos em favor da atual conjuntura do quadro ideológico-partidário brasileiro possuem algumas fragilidades. Primeiramente, não conseguem resolver adequadamente os problemas metodológicos associados à análise comparativa que foram apresentados no início do capítulo. Tirar conclusões a partir de votações abertas em plenário desconsidera a totalidade de um complexo processo decisório. As comparações entre diferentes países e sistemas políticos também incorrem em uma série de variáveis (institucionais, históricas, culturais, econômicas, políticas) imensuráveis.

Em segundo lugar, a análise do conceito de partido político demonstra terem como característica, um grau de fluidez que lhes permite a transição entre pontos diferentes do espectro ideológico, sem perderem a sua importância e função. Recorrendo novamente à analogia do cometa de Field (1959), os partidos políticos não precisam se comprometer eternamente com uma tendência política específica, podendo mudar parcial ou totalmente de postura e continuarem sendo os mesmos. Partindo do princípio de que os partidos farão uso desta fluidez para melhor competirem no jogo eleitoral, torna-se bastante difícil mensurar (qualitativamente e quantitativamente) os graus de coesão, lealdade e disciplina dos parlamentares e suas lideranças em relação às determinações doutrinárias dos

programas partidários, sobretudo em uma série temporal alongada. Exemplificando, não é prudente esperar que o Partido dos Trabalhadores (PT) de 2008 tenha a mesma “cara” que tinha em 1988. A esse respeito, Hunter (2006, p. 14) aponta que o referido partido, devido a utilização de estratégias políticas de moderação de sua ideologia e maximização dos votos, combinada ao “dramático movimento em direção ao centro” no espectro político, se tornou mais parecido com seus adversários, ou seja, mais uma “presa do sistema” (op. cit., p. 24).

Muitas vezes, as doutrinas não são revisadas em tempo hábil ao ponto de conseguirem acompanhar as mudanças concretas que ocorrem no comportamento político, e que resultam de pressões associadas a rápidas transformações no cenário socioeconômico e político. Em outras situações, simplesmente não existe intenção de deixar estas mudanças tão transparentes. De todo modo, elas ocorrem e obscurecem as relações de coesão, coerência e fidelidade partidárias.

Em terceiro lugar, o próprio uso do conceito de espectro ideológico é questionável. Segundo Giddens (1994), as tradicionais divisões entre a esquerda e a direita não são mais referenciais suficientes para a formulação de políticas governamentais adequadas. Amparado no argumento deste autor, Segrillo (2004) invoca que esta divisão clássica tornou-se irrelevante porque, na atualidade, os partidos de esquerda assumem posições de direita e vice-versa. Isso ocorre, entre outros, devido a um quadro de confusão ideológica que contaminou as legendas por todo o mundo. Depois da queda do Muro de Berlin, enquanto os partidos de esquerda sofriam com o vácuo ideológico, crises econômicas impossibilitaram seus adversários da direita de desfrutarem condições políticas mais favoráveis. Segrillo (2004, p. 628) assinala que “o contexto de globalização e de incapacidade do regime capitalista de resolver diversas questões sociais básicas no âmbito planetário, levaram a uma forte reconfiguração do sistema político mundial que se encontra atualmente em situação e grande instabilidade”. Conseqüentemente, o movimento dos partidos em direção ao centro do espectro contribuiu para dissolver as fronteiras tradicionais do espectro ideológico. Eis a questão: deve-se utilizar o conceito de espectro ideológico para a avaliação da migração e coerência partidárias se ele se encontra tão fluido e instável?

Quarto, levando-se em conta a fluidez dos partidos (sua flexibilidade dentro do espectro ideológico e sua postura em relação a determinados assuntos e projetos), é possível que uma legenda considerada de esquerda possa estar mais longe dos partidos do seu bloco do que de suas adversárias no centro do espectro. Portanto, a migração para partidos do mesmo bloco não indica, necessariamente, manutenção do apoio a uma tendência de pensamento comum para todos os temas. Como nem tudo que é discutido internamente chega a ser colocado formalmente em votação, essa disciplina em relação às determinações partidárias pode ser apenas uma imagem residual de um complexo embate entre diversas tendências substancialmente antagônicas.

4.4.5 Conclusão

A percepção de que a migração partidária não atrapalha a consecução de um sistema político eficiente e democrático não se justifica. A metodologia utilizada para amparar tal assertiva (baseada na verificação de votações abertas em plenário e no conceito de espectro ideológico) não se sustenta perante a argumentação. Os resultados das votações em plenário são apenas uma sombra de um complexo processo político. Por sua vez, a construção do espectro ideológico parte de conceitos de esquerda e direita que são amplamente questionáveis porque, ao menos no caso brasileiro, esbarram na falta de compreensão do eleitor (e de parte substancial dos próprios parlamentares) sobre o seu significado. Ele também é fluido, sobretudo em períodos de crise e de grandes mudanças nas percepções sobre determinados valores sociais, econômicos e políticos. Ademais, constringe os partidos – instituições também ideologicamente flexíveis – a posições fixas, dando ao sistema partidário uma feição muito diversa da realidade.

Muito embora os partidos tenham mudado significativamente, perdendo parte dos seus laços com a sociedade civil e criando cada vez mais vínculos com o Estado, continuam sendo importantes facilitadores no diálogo entre o Executivo e o Legislativo, assim como marcas que divulgam as propostas de seus integrantes para o eleitor de forma mais eficiente. Porém, para que possam cumprir os seus papéis, precisam estar devidamente organizados e disciplinados. Além disso, precisam apresentar uma imagem

que, mesmo flexível, seja minimamente identificável pelo eleitor para que ele possa criar os devidos vínculos.

Assim, a proposta de fidelidade não resolve, apenas atenua a intensidade do problema. Não há motivos para acreditar que, apesar de mais restrita temporalmente, a migração partidária pare de ocorrer em patamares elevados porque os políticos continuarão com suas trajetórias e preocupações personalistas. Quando aumenta para dois anos o período de quarentena necessário à participação em eleições, apenas modifica a lógica e os cálculos dos ganhos eleitorais que os parlamentares terão de fazer. Em outras palavras, os políticos terão de tomar as decisões sobre seus futuros mais cedo. Porém, a cultura da migração persistirá. Isso demonstra que a votação em separado desta proposta está longe de resolver o problema.

É necessário então combinar a regra da fidelidade partidária com outros instrumentos para que seja possível atingir o resultado desejável: sistemas políticos sólidos, eficientes e democráticos. Diversos autores acreditam que a adoção da lista fechada seja a estratégia mais indicada para efetivamente mudar esse padrão cultural. Não obstante, como já foi salientado, a aplicação destas duas regras conjuntamente pode significar uma transição exagerada de um sistema político excessivamente individualista para uma partidocracia dominada por oligarquias acasteladas no poder.

A adoção da quarentena de dois anos, combinada a lista flexível com prévias eleitorais mais democráticas e melhor fiscalizadas pode dar aos partidos os instrumentos necessários para a escolha de candidatos mais afinados com suas propostas, sem asfixiar as novas lideranças que frequentemente antagonizam com as cúpulas partidárias. Principalmente se estas regras forem acompanhadas pelo fim das coligações e pela adoção da cláusula de barreira de 2%, alterações contidas tanto no Projeto quanto no Substitutivo. Ao (supostamente) reduzirem significativamente o número de partidos com representação no Congresso, diminuirão também as opções de legendas que os candidatos terão, aumentando a concorrência e o custo político no caso de migração. Estas proposições serão avaliadas nos adiante.

4.5 FIM DAS COLIGAÇÕES ELEITORAIS

Muito antes da discussão sobre o fim das coligações no Brasil, Duverger (1962, p. 362) já assinalava os dilemas que estas práticas traziam para o sistema político. A seu ver, as relações entre as alianças eleitorais e alianças governamentais são muito complexas. Em primeiro lugar, coligações eleitorais não incorrem, necessariamente, em qualquer tipo de apoio pós-eleitoral. Ao contrário, elas podem ser formadas com o objetivo de superar obstáculos inerentes ao processo eletivo, sem implicar, fundamentalmente qualquer entendimento posterior. A recíproca também é verdadeira, uma vez que alianças pós-eleitorais podem colocar lado-a-lado partidos com propostas concorrentes nas eleições. O fato consiste em que uma aliança pela conquista de assentos no Legislativo, baseada em acordos momentâneos, é uma tarefa bem menos árdua do que acordos estáveis e de longo prazo pela divisão do poder. Compartilhar a administração do Estado demanda uma relação mais afinada entre as partes para que seja possível a criação de um programa minimamente comum. Esta dificuldade, aliada às incertezas do processo eleitoral faz com que sejam firmadas coligações governistas bem diferentes daquelas forjadas nas eleições. Ressaltando novamente as palavras de Duverger (op. cit., p. 362) “tornando os partidos totalmente independentes uns dos outros no primeiro momento e, obrigando-os a colaborar no segundo. Normalmente, isso torna mais difícil a formação de coligações parlamentares. Mais ainda, torna mais instável o destino das maiorias governamentais”.

Avaliações contemporâneas que seguem linha semelhante demonstram que a consideração geral de Duverger parece encaixar-se perfeitamente ao caso brasileiro. Almeida (2006, p. 42) advoga que o sistema eleitoral brasileiro causa confusão pela quantidade de siglas, candidatos e coligações que oferece. Braga (2006, p. 228) assevera que o argumento principal, contra as coligações parlamentares, é o de que a sua existência seria incoerente com a lógica de representação proporcional por comprometer a correspondência entre a força eleitoral de cada partido e a densidade de cadeiras legislativas. Dessa forma, “a prática de coligações parlamentares estaria associada à fragmentação partidário-parlamentar, à sobrevivência de partidos pequenos e à fraca inteligibilidade do eleitor sobre o processo eleitoral, o que, por sua vez, dificultaria a construção de identidades partidárias razoavelmente definidas”. Fleischer (2006, p. 145)

concorda com a perda de identidade dos partidos devido à formação de coligações sem ao menos um mecanismo de sublegendas, ressaltando também o caráter imediatista destas uniões. Segundo ele, após as eleições, cada um dos atores (deputados e partidos) seguem caminhos diferentes de maneira independente, “(...) como um ficar na linguagem dos jovens”. Segundo Araujo (2007, p. 19), a liberdade de coligação distorce a vontade do eleitor, que “sabe em quem vota, mas que não sabe a quem elegerá”. Neste caso, para Melo (2006a), a proibição das coligações nas eleições para o legislativo evita que partidos sem votação suficiente alcancem representação. Também impede a transferência desautorizada do voto de um partido para o outro. Além disso, previne que (no curso da legislatura) o suplente de um partido substitua o titular de outro. Estas consequências são, de modo geral, benéficas ao eleitor.

Por outro lado, as coligações podem trazer consequências positivas para o sistema político. De acordo com Braga (op. cit., 2006) todas as legendas têm sua força eleitoral distribuída desigualmente no território nacional. Neste contexto, em alguns Estados-membros, os partidos nacionalmente relevantes⁹⁶ dependem de coligações para eleger representantes. Em outros, os partidos nacionalmente relevantes negociam as coligações proporcionais como forma de angariar apoios nos pleitos majoritários. Dessa maneira, as coligações são essenciais para a nacionalização dos principais partidos e, conseqüentemente, os partidos nacionais apresentam maior grau de nacionalização com a regra atual. Outro ponto importante salientado pela autora é que eliminar as coligações mantendo-se a fórmula atual de distribuição de cadeiras acarretaria esterilização de uma parte considerável dos votos.

Outro ponto, salientado por Rennó (2006, p. 64), consiste em que as coligações reduzem o número de candidatos que competem nas eleições.⁹⁷ Por isso, do ponto de vista da capacidade do eleitor de aprender sobre os candidatos, proibir coligações nas eleições proporcionais pode gerar efeitos perversos não antecipados se tal medida não for

⁹⁶ PMDB, PFL, PT, PPB e PSDB. Roma & Braga (2001, p. 4-6) salientam que “os resultados parciais desta pesquisa apontam para a crescente nacionalização das grandes siglas partidárias. PMDB, PSDB, PFL, PT, PDT e PTB atingem os maiores índices de difusão territorial, embora seu desempenho eleitoral indique uma lógica regional na forma de organização. Os pequenos partidos, por sua vez, sobrevivem em torno de estados específicos do país”.

⁹⁷ A Lei nº 9.504 de 30 de setembro de 1997 estabelece que as agremiações partidárias podem apresentar um número de candidatos até uma vez e meia o número de cadeiras. Uma coligação, por sua vez, pode apresentar duas vezes mais candidatos do que as vagas em disputa.

acompanhada de alguma restrição no número de candidatos apresentados por partido. Apesar disso, esta redução não é bem vista pela classe política e não foi contemplada no projeto em questão.

4.5.1 Metodologia para a Pesquisa Empírica

Como discutido na parte anterior sobre a fidelidade partidária, o conceito de espectro ideológico utilizado por Figueiredo & Limongi (2001) apresenta algumas fragilidades como instrumento para avaliar o comportamento dos partidos dentro do Congresso. Não obstante, a partir dele, chegou-se a resultados interessantes no que diz respeito à investigação sobre os tipos de coligações que os partidos criam para competirem nas eleições para o Legislativo Federal (Teixeira, 2004). Flexibilizando estas fragilidades, é possível, com base no conceito de espectro, estudar as alianças partidárias bem sucedidas para a Câmara dos Deputados, ou seja, agregar dados quantitativos e qualitativos relativos às coligações com representação mínima para as eleições de 1994, 1998, 2002 e 2006. Este comportamento é definido pelos tipos de coligações passíveis de serem formadas. Estas alianças estão subdivididas em dois grupos distintos. O primeiro diz respeito à relevância. São elas:

α) Relevantes: Coligações formadas por, pelo menos, dois partidos que tenham obtido, no mínimo, 2,9% das cadeiras na Câmara Federal em cada uma das eleições citadas;

β) Esdrúxulas: Coligações envolvendo um ou nenhum partido relevante e um ou mais partidos pequenos;

O segundo bloco diz respeito apenas às coligações Relevantes e trata da coerência das mesmas. São elas:

χ) Coerentes: Compostas por partidos de um mesmo bloco ideológico;

δ) Consensuais: Estabelecidas por partidos do centro e de um dos extremos;

ε) Incoerentes: Envolvem partidos dos dois extremos (esquerda e direita) ou dos três blocos citados (esquerda, centro e direita).

Como já mencionado, fica evidente que a organização acima não resolve o problema relativo à definição do que seja um perfil de esquerda ou direita. Esta é outra contenda cujo consenso está longe de ser estabelecido. Ela também não leva em consideração as peculiaridades do eleitorado brasileiro, assim como aspectos regionais e históricos. Não obstante, aceitando as definições de esquerda e direita como dadas, é possível organizar as alianças partidárias no período proposto e verificar até que ponto tem chegado a incoerência no cálculo eleitoral para a elaboração das alianças partidárias no Brasil.

Esta análise comparativa seguiu o princípio de que a formação de alianças eleitorais resulta em coligações que possuem características qualificáveis. Logo, os resultados eleitorais (em termos de alianças bem sucedidas) para a Câmara dos Deputados nos pleitos de 1994, 1998, 2002 e 2006 podem ser confrontados. Dessa forma é possível averiguar o grau de coerência do quadro de alianças estabelecido nestas eleições, utilizando o conceito espectro ideológico. Os dados utilizados a fim de analisar o desempenho eleitoral dos partidos foram construídos a partir de fontes como Nicolau (1998), TSE (www.tse.gov.br) e Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br). Outras informações constam em Teixeira (2004). Para análise mais detalhada do assunto, consultar as tabelas dos Apêndices 1 e 2.

4.5.2 Total de Coligações Relevantes, Esdrúxulas e de Partidos Isolados na Câmara dos Deputados de 1994-2006

Nesta parte os resultados eleitorais para a Câmara dos Deputados dos pleitos de 1994, 1998, 2002 e 2006 são comparados. Os totais de unidades que obtiveram representação mínima (ao menos uma cadeira), assim como os dados relativos às coligações relevantes, esdrúxulas e partidos isolados nas quatro eleições para a Câmara dos Deputados estão descritos abaixo:

Tabela 1. Estratégias bem sucedidas para a Câmara dos Deputados:
Eleições de 1994-2006.

Estratégias/Anos	1994		1998		2002		2006	
	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)
Coligações Relevantes	59	71,0	60	63,1	44	38,0	55	45,4
Coligações Esdrúxulas	15	18,0	18	18,9	46	39,6	32	26,4
Isolados	9	11,0	17	17,9	26	22,4	34	28,1
Total	83	100,0	95	100	116	100,0	121	100

A análise da Tabela 1 acima sugere algumas informações importantes. A maior parte das estratégias bem sucedidas nas quatro eleições deram-se a partir de coligações relevantes. Muito embora as eleições de 2006 não tenham sido influenciadas pela Verticalização, como em 2002, o percentual de coligações relevantes não voltou a patamares próximos daqueles obtidos em 1994 e 1998. Uma possível interpretação é a de que a experiência da Verticalização tenha influenciado os partidos de forma a mudar o comportamento deles, apesar do retorno de regras mais flexíveis para as últimas eleições. Essa assertiva se justifica pelo aumento nos percentuais de estratégias bem sucedidas através de coligações esdrúxulas e partidos isolados em 2006, quando comparadas aos resultados de 1994 e 1998.

4.5.3 Análise das Coligações Relevantes de 1994-2006

Nesta parte serão apresentados dados quantitativos e qualitativos sobre a formação de coligações relevantes, construídas nas eleições para a Câmara dos Deputados no período 1994-2006. Estes dados foram discriminados de acordo com os pontos a seguir:

- a) totais e percentuais de coligações relevantes;
- b) totais, percentuais e médias de coligações coerentes, consensuais e incoerentes;

A análise consiste em classificar as coligações relevantes construídas nas eleições de 1994, 1998, 2002 e 2006 em coerentes, consensuais ou incoerentes. Supondo que as análises positivas do sistema eleitoral estejam corretas, deveriam ser constatadas mais coligações coerentes do que incoerentes entre os partidos relevantes, fato que supostamente definiria o quadro de coligações brasileiro como razoavelmente ideológico. Abaixo estão os resultados obtidos pelas coligações relevantes para o período.

Tabela 2. Coligações Partidárias Relevantes formadas para a Câmara dos Deputados nas **Eleições de 1994 a 2006**.

Coligações	1994		1998		2002		2006	
	N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Coerentes*	24	40,6	25	41,6	13	29,5	13	23,6
Consensuais**	24	40,6	26	43,3	18	40,9	28	50,9
Incoerentes***	11	18,6	9	15	13	29,5	14	25,5
Total	59	100	60	100	44	100	55	100,0

A análise da Tabela 2 indica que, de modo geral, os partidos relevantes tendem a optar por coligações consensuais frente às alternativas. Salvo para o ano de 1994, quando houve um empate entre este tipo e as coligações coerentes, o modelo de coligação consensual foi o mais utilizado. A Verticalização das eleições também teve impacto significativo nesta análise. O percentual de coligações coerentes de 2006 ficou abaixo do patamar verificado nas eleições verticalizadas de 2002, e muito abaixo dos valores acima dos 40% verificados nas eleições de 1994 e 1998. Mais ainda, o percentual de coligações incoerentes ficou acima dos 25%, consideravelmente superior aos percentuais de 18,6 e 15% vistos nas primeiras eleições. Além disso, o percentual de coligações incoerentes superou o de coligações coerentes nas eleições de 2006, fato que não ocorreu em outro momento, inclusive nas eleições verticalizadas de 2002, quando houve um empate. Com base nestes dados, é possível supor que a afinidade ideológica – se é que os partidos a possuem – não é, necessariamente, o principal determinante das coligações.

4.5.4 Índice de Aceitabilidade das Eleições

Uma visão geral sobre a natureza das coligações relevantes estabelecidas nas quatro eleições pode ser concebida utilizando o *Índice de Rice*, visto em Figueiredo & Limongi (2001). A partir deste índice é possível fazer uma adaptação que possibilite averiguar o grau de coerência no estabelecimento de coligações nas eleições. Primeiramente, é necessário considerar o total de coligações coerentes (c) e consensuais (s) em cada eleição como “aceitáveis”, somando os seus percentuais. Em seguida, subtrair a proporção de coligações incoerentes (i). Desta maneira, temos a fórmula matemática que se segue, onde “ τ ” significa o *Índice de Aceitabilidade* no estabelecimento de coligações relevantes:

$$\tau = c + s - i$$

Tabela 3. Índices de Aceitabilidade das Eleições de 1994 a 2006.

Eleição	τ
1994	62,6
1998	69,9
2002	40,9
2006	49,0

No quadro acima temos os resultados para os quatro pleitos eleitorais estudados. As eleições de 2002 apresentaram o menor Índice de Aceitabilidade. Muito embora as eleições de 2006 tenham restabelecido as regras utilizadas em 1994 e 1998 para a formação de coligações, o Índice de Aceitabilidade não voltou aos valores na casa dos 60% vistos nestas eleições. Ao contrário, este índice não conseguiu superar a marca dos 50%, indicando uma mudança no comportamento dos partidos e o (suposto) enfraquecimento da motivação ideológica na formação de alianças.

4.5.5 Índice de Aceitabilidade dos Partidos Relevantes

Usando novamente o Índice de Rice, é admissível fazer uma adaptação que possibilite averiguar, desta vez, o grau de coerência dos partidos políticos considerados relevantes no estabelecimento de coligações, valendo-se do mesmo procedimento que foi utilizado para o Índice de Aceitabilidade das quatro eleições estudadas anteriormente. O procedimento consiste, mais uma vez, no somatório dos percentuais de coligações coerentes (c) e consensuais (s), seguido da subtração do percentual de coligações incoerentes. Abaixo segue um exemplo para visualização, de acordo com a fórmula descrita à seguir:

$$\tau = (c + s) - i$$

Tomando como exemplo o partido PPB/PP⁹⁸ em 1998, temos 26% de coerência, 50% de consenso e 21,7% de incoerência. Seguindo a fórmula abaixo:

$$\tau = (26,0 + 50,0) - 21,7 = 54,3$$

Na Tabela 4 abaixo temos os Índices de Aceitabilidade dos partidos relevantes para as quatro eleições supracitadas. Como exposto na tabela 4, cinco e seis partidos relevantes, respectivamente, conseguiram atingir índices de aceitabilidade acima dos 50% nas eleições de 1994 e 1998. A Verticalização das eleições de 2002 alterou este padrão, reduzindo o total para três partidos. Muito embora as regras da circunscrição eleitoral única que permearam a lógica da Verticalização tenham sido revistas e eliminadas, apenas três partidos conseguiram superar a barreira dos 50% em 2006.

⁹⁸ O PPB atualmente usa a sigla PP.

Tabela 4. Índices de Aceitabilidade (τ) das Coligações Estabelecidas pelos Partidos Relevantes: 1994 - 2006.

Partido \ Eleição	1994	1998	2002	2006
PFL/DEM	47,8	83,3	91,2	100,0
PPB/PP	68,5	54,3	47,8	27,3
PTB	-11,2	42,8	-29,5	23,8
PMDB	100	68,4	100	81,0
PSDB	66,7	71,4	100	88,2
PT	100	62,5	0	11,1
PDT	-5,3	0,7	-100	-25,0
PSB	77,7	61,9	-100	4,8
Índice acima de 50%	5 partidos	6 partidos	3 partidos	3 partidos

Isso indica que ocorreu uma mudança na postura dos partidos. Eles, provavelmente, “aprenderam” novas estratégias (entre elas, os benefícios de competir isoladamente) e mantiveram algumas alianças incoerentes e esdrúxulas que haviam sido formadas no ano de 2002. Apenas o PFL/DEM manteve uma tendência de aumento no seu índice de aceitabilidade. O PT e o PSB (agora no governo) melhoraram seus índices de 2006 se comparados aos resultados de 2002, quando não puderam se aliar. Não obstante, os últimos resultados estão muito distantes dos patamares que possuíam quando estavam na oposição. Ademais, apenas dois partidos (PMDB e PSDB) atingiram coerência acima de 50% em todos os pleitos. Isso ocorre por uma fragilidade na metodologia que facilita a vida destes partidos. Estabelecem alianças incoerentes apenas em caso de coligações com legendas de ambos os blocos dos extremos. De todo modo, se aumentarmos o limite para 70%, nenhuma legenda passa no teste de Aceitabilidade em todos os pleitos.

4.5.6 Conclusão

Faz sentido pensar que coligações eleitorais deveriam construir apoios pós-eleitorais. Todavia, esse não é o caso brasileiro. Na realidade, as alianças para o Legislativo obedecem a ajustes locais enquanto os acordos para o tratamento com o

Executivo sofrem grande influência das cúpulas nacionais, além dos prefeitos e governadores. Esta distinção já faz parte do cálculo do jogo político, tornando a formação de maiorias governativas um processo trabalhoso.

Do ponto de vista da consolidação de preceitos democráticos, de fato, estas alianças implicam transferência desautorizada do voto e comprometem a correspondência entre a força eleitoral e a densidade legislativa das legendas. Posteriormente, este comprometimento é acentuado devido às regras de suplência, que obedecem a ordem de chegada da aliança. Neste caso, quando o governo retira membros do Legislativo para compor o primeiro e o segundo escalão do Executivo, precisa sempre se preocupar com a nova configuração do primeiro. A reconfiguração dessas forças também ocorre com peso significativo após as eleições para as prefeituras.

O argumento de que as coligações ajudam a nacionalizar os partidos não aparenta ser uma contrapartida tão valiosa, principalmente depois que a pesquisa empírica concluiu que o número de legendas que tem concorrido isoladamente aumentou nas últimas eleições, sem necessariamente comprometer o fortalecimento do caráter nacional. Além do mais, as agremiações podem atingir tal objetivo por diversos outros meios como a concepção de uma plataforma eleitoral unificada e baseada em propostas que tratem de temas nacionais; pelo uso do fundo partidário para investir na consolidação de suas bases nos Estados-membros; pela democratização do processo seletivo, direcionada para a escolha de candidatos com perfil, preocupações e propostas para problemas nacionais (para citar apenas alguns exemplos). Embora o impacto das regras que definem a competição seja claro, essa mudança de postura depende muito mais dos partidos, que têm disponíveis os recursos legais para estimularem um comportamento mais coeso e homogêneo de seus membros.

A redução dos competidores que as coligações proporcionam pode ser conseguida por uma mudança pontual na Lei Eleitoral. Esta alteração seria bastante benéfica para o eleitor ao reduzir o excesso de opções que confunde e complica o cálculo para a seleção de seus representantes. Esta redução não aparenta ser de interesse da classe política e não foi contemplada no PL 2679/03. Porém, a redução gradativa do número de legendas pelo fim das coligações e pelo uso de uma cláusula de barreira (mesmo que de apenas 2%) já

reduziria significativamente o excesso de alternativas políticas a serem consideradas pelo eleitor.

No que diz respeito á pesquisa empírica, os dados das últimas quatro eleições para o Legislativo Federal depõem contra a visão de que os partidos brasileiros são ideologicamente consistentes. O Índice de Aceitabilidade geral para as eleições de 2006 foi de 49%. Individualmente, apenas três legendas atingiram um patamar superior a 50%.

Embora a metodologia utilizada nesta tese seja a mais adequada entre todas as que foram discutidas, ela possui outras importantes fragilidades, além daquelas já mencionadas anteriormente sobre o conceito de espectro ideológico. Os partidos do bloco de Centro podem aliar-se com legendas de extremos opostos em Estados-membros diferentes, sem cometerem uma incoerência. Apesar desta vantagem, as agremiações que compõem este bloco não foram capazes de manter um Índice de Aceitabilidade acima de 70% em todas as eleições, demonstrando que participaram de um número substancial de alianças incoerentes envolvendo seus pares nos dois extremos do espectro ideológico. Este patamar mais alto não é atingido por agremiação alguma em todas as eleições. Em todo caso, vale ressaltar o comportamento do partido DEM (antigo PFL) cuja escalada de coerência chama atenção positivamente. Isso se deve, talvez, pela sua postura de oposição radical ao governo, comportamento que o PT apresentou nas eleições de 1994, quando era oposição.

A outra fragilidade consiste no fato de que as pequenas legendas não foram adicionadas na análise. Isso ocorreu para que fosse possível avaliar o comportamento daqueles considerados relevantes, sem o viés dos partidos com reduzida influência no Congresso. Porém, as tabelas contidas no Apêndice 1 demonstram que se elas fossem inseridas na pesquisa, aumentariam significativamente o grau de incoerência das alianças eleitorais, demonstrando claramente que não são ideológicas. Isso ocorre porque a maioria das legendas de pequeno porte, apesar de serem definidas como de direita, se preocupam quase que exclusivamente com os resultados eleitorais. Por conseguinte, estabelecem alianças pouco coerentes. Como estes não são os principais adversários das legendas relevantes (e o tempo de televisão um potente afrodisíaco), estas últimas ficam bastante tentadas a flexibilizar suas ideologias em nome de uma aliança mais ampla e com mais chance de votos. Vale ressaltar que o baixo Índice de Coerência das últimas eleições já

consiste em resultado suficiente para incentivar a alteração pelo fim das coligações para o Legislativo.

Finalmente, a análise demonstra que a lógica preponderante consiste em acordos localizados e bastante volúveis. Estes acertos variam significativamente entre os Estados-membros, assim como de um ano eleitoral para o outro. Isso significa que adversários históricos em uma circunscrição, podem muito bem ser aliados ocasionais em outra. A comparação rápida entre as coligações de um mesmo partido demonstra isso (Apêndice 1). Portanto, os parlamentares de uma determinada legenda podem demonstrar sentimentos bem distintos a respeito de outra agremiação, dependendo da relação que as mesmas desenvolvem em cada localidade. Aparenta ser prudente pensar que isso tenha reflexo grave sobre a coesão.

4.6 CLÁUSULA DE BARREIRA

A fragmentação do sistema partidário configurou-se preocupação importante de diversas democracias ao longo dos anos. Pode ela resultar na divisão acentuada do poder político e no aumento do custo de governança. Isso ocorre devido a presença de legendas com pouca expressão eleitoral, mas incômodo poder de barganha dentro do Legislativo. Em outras palavras, partidos com votações relativamente pequenas, mas que se tornam “fiéis da balança” no apoio ou rejeição de matérias legislativas devido à composição das forças. A criação de uma cláusula de barreira é uma das iniciativas capazes de atenuar estes problemas

Na definição de Reynolds et al. (2005) cláusulas de barreira são obstáculos que precisam ser superados para que uma legenda tenha o direito a representação no Legislativo. Segundo eles, as condições exigidas cláusulas para garantir o funcionamento podem ser de ordem qualitativa e/ou quantitativa. A primeira consiste na obrigação do cumprimento de determinados objetivos geográficos ou sociais. A segunda estabelece percentuais mínimos de votos a serem obtidos para que o partido possa garantir a participação legislativa ou outros benefícios específicos. Além da redução da fragmentação partidária, elas também podem ser utilizadas para restringir as chances eleitorais de

plataformas extremistas ou simplesmente de consolidar as forças políticas já instituídas. Independentemente dos objetivos, o resultado prático consiste no aumento do grau de desproporcionalidade do sistema, na medida em que os partidos mal sucedidos perdem assentos e seus votos são excluídos. Outros argumentos precisam ser considerados. Reynolds et al. (2005, p. 56) assinalam que a utilização ou não de cláusulas de barreira podem implicar diferenças pouco significativas no balanço de poder entre as legendas consideradas relevantes. Portanto, estes autores qualificam que as mesmas podem vir a ser “complicações desnecessárias e arbitrárias para as regras eleitorais”.

4.6.1 Avaliação do Caso Brasileiro

A avaliação tradicional entende que o sistema político colocado em prática no Brasil criou legendas em excesso (Nicolau 1996; Mainwaring, 2001; Ames, 2003). A esse respeito, Cintra (2005, p. 13) ressalta que um modelo com inúmeros partidos cria um “panorama confuso”. A seu ver, isso ocorre porque um quadro partidário exagerado contradiz uma das principais funções das legendas, que consiste em oferecer “(...) uma simplificação do processo de escolha pelo eleitor”. Ademais, existe a questão da ideologia. Krause (2008, p. 129) resume bem a impressão tradicional, apontando que “são raros os partidos pequenos que de fato tenham uma conexão com o eleitorado baseada em identidade ideológica ou alguma raiz sedimentada, por exemplo, em vínculos com minorias étnicas e/ou religiosas”.

A fragmentação das forças políticas que se sucedeu resultou em dispersão do poder na Câmara Federal, prejudicando o desenvolvimento de um diálogo produtivo (ou cooperativo) com o Poder Executivo. Isso ocorre, entre outros, porque os acordos precisam ser discutidos entre um número demasiado de veto-players dentro do Congresso até ser aprovado. Portanto, a relação conflituosa entre estes Poderes dificulta a formação de maiorias e a constituição de governos eficientes (Mainwaring, 2001; Ames, 2003).

O diagnóstico acima citado não é consensual. Figueiredo & Limongi (2001) expõem um conjunto de argumentos para demonstrar que o número de partidos com representação no congresso chega a ser, na prática, pouco relevante. Embasados nos

resultados de suas pesquisas sobre o comportamento legislativo, consideram que as legendas são o “eixo estrutural” de um Poder Legislativo centralizado e disciplinado que estabelece relações de cooperação e subordinação a um Poder Executivo preponderante. O Congresso brasileiro não se configura em um obstáculo para o Executivo porque existe um padrão coerente de alianças e de votos que se enquadra a disposição dos partidos no continuum ideológico. Sendo assim, a alta fragmentação não implica, necessariamente, em paralisação do Legislativo ou na rejeição das propostas do Executivo porque os partidos que estão próximos neste continuum tendem a votar de forma similar. Portanto, fundamentalmente, esta fragmentação nominal elevada obscurece um quadro de baixa fragmentação real, que pode ser verificada, na visão destes autores, pelos resultados das votações em plenário.

De maneira similar (Roma, 2007) aponta a grande quantidade de migrações não oferecem perigo porque ocorrem em partidos contíguos no espectro ideológico. Ao analisar o comportamento dos parlamentares fiéis e dos infiéis nas legendas de origem e destino, este autor concluiu que os índices de disciplina são elevados em todos os casos. Logo, a orientação das lideranças partidárias é respeitada independentemente da origem dos deputados. A combinação destes fatores (Legislativo cooperativo, alianças coerentes e disciplina) faz com que os partidos considerados pequenos não tenham força suficiente para vetarem ou influenciar as votações, assim como para chantagearem o Executivo.

Porém, o problema da falta de uma cláusula de barreira ou exclusão não se resume ao comportamento parlamentares no interior do Congresso. Ele extrapola esta fronteira que coloca em risco preceitos democráticos associados à igualdade do voto entre as diversas circunscrições eleitorais da federação. Na visão de Tavares (2007, p. 120), especialistas concordam que cláusulas de exclusão iguais ou inferiores a 5% estão de acordo com o desempenho adequado dos modelos proporcionais. Contudo, o sistema eleitoral brasileiro apresenta um cenário com 27 cláusulas diferentes, baseadas no quociente eleitoral de cada Estado-membro. Somente oito entes federativos disponibilizam da quantidade de assentos necessária para que as respectivas barreiras sejam inferiores aos 5% propostos pela literatura.⁹⁹ Por outro lado, em onze casos a barreira chega a 12,5%, patamar bem superior

⁹⁹ De acordo com Tavares (2007, p. 120) São Paulo e Minas apresentam possuem cláusulas “diminutas, ineficazes e irrelevantes”.

ao que o autor considera “consensualmente reconhecido como compatível com democracias proporcionistas”. Para os Estados-membros que elegem quantidade igual ou inferior a dez parlamentares, a barreira “praticamente inviabiliza” a participação de legendas consideradas menos representativas na competição em nível regional ou local. Além disso, tem-se a proporção desigual entre a preferência dos eleitores e assentos recebidos pelos partidos, ou seja, uma violação do “princípio da igualdade do voto”. Para este autor, esta medida não diminui o total de legendas com acesso ao Legislativo de maneira eficiente porque aquelas que foram derrotadas em um Estado-membro podem vir a ser bem-sucedidas em uma circunscrição diferente.

4.6.2 Proposta de Criação de uma Cláusula de Barreira

A proposta contida no PL 2679/03 consiste em resposta da classe política ao artigo da Lei n. 9.096/95 que tratava da cláusula de barreira. Esta última propunha o patamar mínimo de 5% dos votos válidos, subdivididos em nove Estados-membros, com a obrigação de 2% do total em cada um. Esta mudança deveria ter entrado em vigor nas eleições de 2006. Porém, a visão adotada pelo Projeto sobre este assunto definiu este patamar como sendo demasiadamente elevado, sobretudo se outras medidas contidas como a lista fechada e o fim das alianças também entrassem em vigor. A alternativa consistiu em reduzir o limite de 5% para 2%, dispersos em ao menos um terço dos Estados-membros. Foi retirada deste texto a exigência do percentual mínimo para estes entes federativos. A indefinição do Legislativo sobre o tema levou o Supremo Tribunal Federal a interferir, definindo que a criação de uma cláusula de barreira configura ato inconstitucional.

4.6.3 Considerações sobre a Cláusula de Barreira

A fragmentação partidária tem implicações que vão muito além do comportamento legislativo ou da natureza da relação entre este Poder e o Executivo. Mesmo aceitando a proposição de que esta divisão não resulta em efeitos perversos

substanciais para as votações no caso brasileiro, ainda permanecem as mazelas que fragilizam o sistema democrático, tendo em vista o valor desigual entre o voto em Estados-membros com bancadas de números diferentes. Além disso, os partidos existem também para orientar as decisões dos eleitores. Nestes termos, o sistema partidário brasileiro representa muito mais que uma fragmentação nominal. Ao contrário, promove a desinformação que fragiliza a democracia e estimula a corrupção.

De outra parte, a existência de um conjunto de distorções que compõem este sistema eleitoral e que modificam expressivamente a relação entre votos e cadeiras (bancadas desproporcionais; coligações eleitorais sem cálculo da contribuição individual de cada legenda; quocientes eleitorais diversos nas circunscrições) são exemplos suficientes para enfraquecer a assertiva de que o estabelecimento de uma cláusula de barreira seria antidemocrático. Em realidade, estas distorções já fazem com que o eleitor tenha pouca ou nenhuma noção da trajetória que faz o seu voto para a definição do seu representante. Adotar uma cláusula de barreira ajudaria a atenuar este problema, mesmo que reduzida a 2% do total de votos válidos para o pleito. Neste patamar, levando em consideração os percentuais obtidos pelas legendas entre as eleições de 1994 e 2006, teríamos (em média) oito legendas com representação no congresso.

Em todo caso, medidas complementares seriam necessárias. Os dados apresentados no capítulo sobre coligações demonstram que, mesmo considerando apenas as oito legendas relevantes, os níveis de incoerência das alianças são bastante elevados. Para a eleição de 2006, ele ficou pouco abaixo dos 50%, valor que pode ser considerado inaceitável. Portanto, uma cláusula de barreira de 2% apenas funcionaria conjuntamente à proibição de coligações legislativas.

O argumento de que a redução no número de legendas seria perniciosa também não se sustenta se as perspectivas de baixa fragmentação real e de coerência nas votações forem aceitas. Se os parlamentares que compõem bancadas do mesmo bloco ideológico votam de forma similar e possuem valores semelhantes, então existe a possibilidade de fusão destas agremiações sem maiores perdas de autonomia. O que ocorre então é uma inversão de valores, na medida em que a independência dos políticos é prioridade em relação à coerência e eficiência do sistema partidário. Vale ressaltar que poucas democracias têm um grau de dispersão partidária semelhante ao brasileiro. Salientar que

todas estas legendas são ideologicamente importantes é um exercício de ficção. De outra forma, salvar uns poucos partidos supostamente ideológicos em detrimento de um sistema mais claro, transparente e inteligível também parece uma postura bastante incômoda.

4.7 CONCLUSÃO

Existem problemas conceituais sobre as cinco propostas tratadas que precisam ser devidamente enfrentados. Em princípio, o financiamento público pode garantir o fôlego de candidatos menos expressivos e a sobrevivência de partidos de pequeno porte. Também pode auxiliar no equilíbrio relativo do jogo político e no combate à corrupção. No entanto, também pode contribuir para o aumento da fragmentação partidária, estimular o uso ilícito de financiamento privado, congelar o sistema partidário e tornar as legendas mais dependentes do Estado e menos afinadas com seus simpatizantes.

Do ponto de vista metodológico, as análises comparativas esbarram na falta de dados confiáveis, prejudicando a comparação. Além disso, a diversidade de sistemas e culturas políticas impacta de maneira diferente sobre o comportamento político, dificultando a previsão dos possíveis efeitos. As pesquisas apresentam resultados pouco claros cujas consequências não previstas que podem ser perigosas. Além destes entraves, a aplicabilidade das regras empregadas no controle do financiamento político também é questionável.

A proposta brasileira que combina o financiamento exclusivamente público com normas que disciplinam a distribuição destes recursos dentro de cada legenda é bastante rígida. Há muitas dúvidas se esta exclusividade é factível. Além disso, embora seja interessante garantir que os subsídios públicos não sejam monopolizados pelas oligarquias, definir como estas verbas serão direcionadas dentro das legendas pode engessar as estratégias eleitorais. Não está claro se vale a pena aceitar essa responsabilidade e risco em nome de objetivos cuja consecução é permeada por muitas incertezas em um país reconhecido pelo o excesso de regulamentação e precária aplicação das leis.

Em contrapartida, as expectativas de que a lista fechada tornará os partidos brasileiros fortes, coesos e disciplinados não são garantidas. Elas dependem de outros

fatores socioeconômicos e culturais que influenciam expressivamente o processo político. Como complicador, é incerto que os custos associados a esta mudança (oligarquização; fim do voto pessoal e da accountability individualizada; aumento dos custos públicos de campanha) sejam razoáveis. O fortalecimento das legendas devido à troca da competição personalista por campanhas partidárias seria contrabalançado pelo revés da disputa desregulada pela definição dos lugares da lista. É possível que este se torne o novo campo de batalha no processo de oligarquização das legendas. O controle das melhores posições nas listas envolveria muito dinheiro e daria nova dimensão ao confronto entre os velhos caciques e as novas lideranças. Logo, a dependência dos candidatos em relação aos seus financiadores seria mantida, possivelmente levando este embate a níveis alarmantes. Este conjunto de fatores, combinado à desilusão com a política, promoveria um afastamento ainda maior entre partidos e eleitores.

Talvez optar por mudanças na competição intrapartidária e pela adoção de listas flexíveis traga resultados positivos mais sólidos e seguros do que promover alterações mais amplas (financiamento exclusivamente público e lista fechada). Este segundo procedimento mantém qualidades do sistema aberto, mas também garante aos partidos mais controle sobre as listas, sem retirar do eleitor o seu poder de intervenção e punição. Insistir na adoção da lista fechada sem atentar para estas questões pode vir a ser um esforço improfícuo pelo fortalecimento do sistema partidário e da democracia.

A defesa da migração partidária nos níveis brasileiros não se justifica e a metodologia utilizada para tal não se sustenta. Os resultados das votações em plenário são apenas uma sombra de um complexo processo político. A construção do espectro ideológico parte de conceitos de esquerda e direita que são amplamente questionáveis. Estes conceitos são flexíveis em momentos de crise e de grandes mudanças nas percepções sobre valores sociais, econômicos e políticos. Além do mais, constringe os partidos a posições fixas, dando ao sistema partidário uma feição muito diversa da realidade. Para que os partidos possam cumprir os seus papéis, precisam estar devidamente organizados e disciplinados. Além disso, precisam apresentar uma imagem minimamente identificável pelo eleitor. O fim da migração partidária, combinado a adoção da lista fechada pode significar uma transição exagerada de um sistema político excessivamente individualista para uma partidocracia dominada por oligarquias acasteladas no poder. É neste contexto

que a criação de federações partidárias e a utilização de listas flexíveis podem fortalecer as legendas, sem oligarquizar os partidos ou eliminar aqueles cujo caráter ideológico é identificável.

A formação de coligações legislativas produz uma série de resultados negativos. Elas transferem o voto e comprometem a relação entre a força eleitoral e o tamanho das agremiações no Congresso. As regras de suplência contribuem piorar essa situação. Em contrapartida, as vantagens que as alianças podem trazer (nacionalização dos partidos e redução do número de candidatos) podem ser conseguidas pela construção de projetos nacionais mais sólidos pelas legendas e mudanças pontuais na legislação. De outra parte, o fim das coligações e o uso de uma cláusula de barreira já reduziriam o excesso de alternativas políticas.

No que diz respeito à pesquisa empírica, o nível de coerência das coligações (Índice de Aceitabilidade) para as eleições de 2006 foi considerado insatisfatório (49%). Este resultado só não foi pior do que o de 2002, com eleições verticalizadas. Quando ponderadas individualmente, apenas as duas legendas de centro (PMDB e PSDB) atingiram um patamar superior a 50% em todas as quatro eleições. Isso se deve a uma fragilidade da metodologia. Não obstante, se aumentarmos o limite mínimo para 70%, nenhum dos partidos relevantes consegue passar nesse teste. Ademais, se as pequenas legendas fossem inseridas na pesquisa, aumentariam significativamente o grau de incoerência das alianças eleitorais e do conjunto das eleições. Isso demonstra que os partidos brasileiros são ideologicamente incoerentes.

Esta constatação tem reflexo sobre a percepção sobre a migração partidária e a disciplina. O elevado grau de incoerência na formação de coligações demonstra que a disposição dos partidos no contínuo ideológico é muito frágil. Logo, caracterizar os partidos e parlamentares como ideologicamente coerentes e disciplinados com base na relação entre os votos de sua bancada e a sua posição nesse espectro também aparenta ser uma postura questionável. Em outras palavras, o comportamento destes agentes políticos é razoavelmente fluido. Portanto, combinada a outras mazelas do sistema político, a possibilidade de coligações contribui para dificultar a governança e fragilizar a democracia. Como o estabelecimento de federações de partidos torna o seu custo reduzido, esta proposta contribui positivamente para o fortalecimento do sistema.

Finalmente, tem-se a questão da cláusula de barreira. Permitir a elevada fragmentação para proteger uns poucos partidos supostamente ideológicos, em detrimento de um sistema mais claro, transparente e inteligível parece uma postura incoerente. Esta postura criou um sistema partidário que promove a desinformação, que fragiliza a democracia e estimula a corrupção. Adotar uma cláusula de barreira ajudaria a atenuar este problema, mesmo que reduzida a 2% do total de votos válidos para o pleito. Neste patamar, teríamos algo próximo de oito legendas com representação no Congresso em todas as quatro eleições analisadas. Se os parlamentares que compõem bancadas do mesmo bloco ideológico votam de forma similar e possuem valores semelhantes, então existe a possibilidade de fusão destas agremiações sem maiores perdas de autonomia tanto para os representantes quanto para as legendas. Se isso não ocorre, uma postura mais restritiva em relação as agremiações é desejável. Portanto, o impacto negativo seria reduzido, enquanto que o impacto positivo (fusões; possível redução dos custos eleitorais e de manutenção das bancadas; diminuição do número de candidatos; arrefecimento significativo do caos associado à suplência, etc.) traria muitos benefícios.

Além de pensar especificamente no caso brasileiro, torna-se interessante avaliar estas modificações sob circunstâncias e pontos de vista diferenciados, ou seja, pela análise do impacto destas regras (ou similares) em outros países. Como já foi exposto, o fato de terem sido bem-sucedidas ou falhadas em outras culturas não significa que chegarão ao mesmo resultado no Brasil. De todo modo, aprender com os erros e acertos de outras democracias pode ajudar o Brasil a encontrar o melhor caminho para a reestruturação do seu sistema político. Parte da contribuição desta tese está na apresentação de quatro experiências europeias em capítulo subsequente.

5. LIÇÕES PARA O BRASIL: ESTUDOS DE CASO NA EUROPA

5.1 INTRODUÇÃO

De acordo com Pujas & Rhodes (1999, p. 689-690) a proliferação de escândalos em diversos países da Europa na década de 1990 chamou a atenção para a condição “menos que saudável” dos assuntos públicos¹⁰⁰. Mais ainda, modelos locais de clientelismo e patronagem demonstraram o grau de fluidez da corrupção na relação entre o público e o privado em diversos países. Neste caso, um dos mais importantes contribuintes institucionais para o comportamento corrupto foi a politização da burocracia estatal.

Pujas & Rhodes (1999) seguem afirmando que uma das principais causas para a corrupção em países onde a burocracia estatal é altamente politizada está associada ao financiamento de partidos e/ou políticos, por razões eleitorais ou ganho pessoal. O aprofundamento da corrupção levou a um crescimento dos problemas associados ao financiamento e fiscalização do processo eleitoral em diversos países. Como exemplos, eles apontam que na Itália e na Bélgica a patronagem tem sido uma das características centrais da relação entre os partidos, a burocracia e a iniciativa privada. No caso italiano, grandes somas de dinheiro público foram transferidas para partidos e políticos individuais. No caso belga, o sistema partidário altamente fragmentado penetrou profundamente no serviço público, modificando procedimentos formais, controlando as formas de recrutamento para a burocracia estatal e marginalizando o papel de funcionários públicos no processo decisório. Na Espanha, as redes de influência pessoal estabelecidas pela ditadura franquista dentro da burocracia estatal criaram um sistema de corrupção generalizada que, em boa parte, permaneceu ativo após a democratização ao final da década de 1970. Tanto na Espanha quanto na França, os partidos inseridos no governo foram capazes de usar do Poder Executivo para dominar a administração através de alocações políticas. A forma de institucionalizar os canais de financiamento partidário ou pessoal se deu através de mudanças no sistema político de maneira a minimizar a competição e manter o controle partidário sobre a máquina estatal. Os partidos socialistas

¹⁰⁰ Sobretudo a Espanha, França, Itália e Bélgica.

nestes dois países beneficiaram-se do sistema para se apoderarem de diversas instituições importantes, inclusive aquelas responsáveis por fiscalizar os governos. Em todos os casos acima, o resultado foi a confusão entre o público e o privado, o enraizamento da corrupção na estrutura estatal e a degradação da vida pública.

Foi neste cenário que a “politização do judiciário na Itália, França, Espanha e Bélgica produziu tanto o constrangimento político direto quanto uma cumplicidade elitista protetora, caminhos pelos quais a aplicação da lei tem frequentemente sido politicamente influenciada, efetivamente neutralizando o encaço dos crimes políticos e o comportamento público ilícito” (Pujas & Rhodes, 1999, p. 696).¹⁰¹ Em todos estes países a cumplicidade entre os partidos tradicionais levou-os a evitarem – em maior ou menor grau – a competição excessiva e estabelecerem acordos pelo monopólio sobre a burocracia estatal e pela criação de instrumentos minem a capacidade fiscalizadora do Estado. Não obstante, a fiscalização exercida pelos respectivos judiciários e pela mídia expôs o alto grau de corrupção e deteriorou a credibilidade das principais legendas, assim como dos políticos em geral, impondo mudanças expressivas nas regras que regem os sistemas políticos. Segundo os autores, estas mudanças culminaram, entre outras, na coabitação entre a esquerda e a direita na França; na alternância de poder na Espanha e no colapso do sistema partidário na Itália.

O objetivo deste capítulo, após esta introdução a respeito dos problemas institucionais que fragilizaram diversas democracias europeias, consiste em tratar de maneira mais aprofundada as experiências específicas da Bélgica, Espanha, Portugal e Suécia no tratamento da reforma dos seus sistemas políticos como resposta, entre outros, à crise da representatividade em ambientes democráticos e ao aprofundamento da corrupção e da partidarização das instituições de Estado. Muito embora todos estes países diferenciem-se substancialmente em relação ao Brasil nos pontos de vista econômico, histórico-cultural, geográfico e institucional, os problemas por eles sofridos, assim como suas experiências no que diz respeito às reformas em seus respectivos sistemas podem ajudar o Brasil a superar o seu próprio desafio de reforma institucional, mais especificamente a reforma de seu sistema político.

¹⁰¹ O autor também menciona outras democracias europeias com aspectos semelhantes.

5.2. A EXPERIÊNCIA BELGA

5.2.1 *Características Gerais Atuais*

A Bélgica é uma federação composta por três regiões (Bruxelas, Flandres e Valónia) e duas comunidades políticas (flamenga e francesa). A forma de governo adotada é a monarquia (constitucional) parlamentarista. As funções legislativas são desempenhadas, de maneira conjunta, pelo Rei, pela Câmara dos Representantes (Câmara Baixa) e pelo Senado. O poder Executivo compete ao Rei e aos ministros de Estado. Todas as regiões e comunidades políticas assinaladas possuem assembleias legislativas próprias, que são definidas pelo voto direto.

Desde o ano de 1899, o sistema eleitoral belga está baseado na representação proporcional bicameral, de acordo com o sistema desenvolvido por Victor D'Hondt (Hooghe, et al., 2005). Para todos os níveis de governo, a lista “semi-aberta” dos partidos precisa superar uma cláusula de barreira de 5% no nível da circunscrição eleitoral (Pilet & van Haute, 2008). Portanto, os partidos apresentam seus candidatos em uma ordem particular que, em princípio, deve ser seguida no momento de definir quem recebe os assentos obtidos pelo partido. Porém, os eleitores podem (além de ratificar a lista) assinalar seu voto a um candidato específico, ajudando-o a subir algumas posições.

O conjunto de regras eleitorais que compõem as eleições para a Câmara Baixa foi amplamente revisado em período recente, de tal forma a se aproximar do modelo de lista aberta, dando mais liberdade ao eleitor e diminuindo o controle das cúpulas partidárias sobre quem serão os eleitos. Porém, efetivamente, a maioria absoluta dos candidatos que conseguem se eleger está no topo da lista, e trabalha de acordo com os interesses da legenda. Neste contexto, o sistema funciona, de fato, como uma lista fechada, sendo a alocação dos assentos para candidatos determinada em larga medida pela barganha eleitoral intra-partidária (Maddens et al., 2006). Atualmente, a Câmara Baixa é composta por 150 membros eleitos¹⁰² para uma legislatura de quatro anos. As 150 cadeiras estão

¹⁰² Depois da reforma constitucional de 1993, o tamanho da Câmara foi reduzido de 212 para 150 parlamentares.

subdivididas em 11 distritos de língua flamenga ou francesa. São eles Bruxelas¹⁰³ e mais dez províncias, com magnitude eleitoral variando entre 4 e 25 deputados.

O número de assentos alocados em cada uma das 11 circunscrições não é definido pelo número de belgas ou eleitores inscritos, como é mais comum na maioria das democracias. Na verdade, os assentos são proporcionais ao número de habitantes que residem legalmente nas circunscrições (Winter, 2005).¹⁰⁴ Este aspecto implica possibilidade de mudanças significativas nas circunscrições eleitorais devido aos processos migratórios.

Uma vez determinada a quantidade de vagas a que cada partido tem direito, os assentos são redistribuídos dentro das legendas com prioridade aos votos assinalados diretamente aos candidatos. Aqueles que atingirem uma cota específica¹⁰⁵ do total de votos pessoais recebido pela legenda são eleitos. O restante das cadeiras é repassado aos candidatos que se encontram nas primeiras posições da lista partidária. Seguindo a ordem da lista, cada candidato recebe, adicionada a sua cota de votos pessoais, a quantidade de votos partidários necessária para a obtenção de uma vaga até que todos os assentos tenham sido distribuídos. No caso de a metade dos votos partidários (limite que pode ser realocado aos candidatos) terminar antes que todas as cadeiras tenham sido alocadas, as vagas restantes são disponibilizadas aos candidatos que tenham o maior número de votos preferenciais. Os partidos, em cada circunscrição, apresentam um número de candidatos igual ao número de vagas, adicionado de uma. Para compreender o impacto das mudanças na competição partidária que ocorreram na Bélgica, mencionadas adiante, é preciso lembrar que não existem partidos nacionais.

¹⁰³ Bruxelas é a única circunscrição bilingue onde ambos os partidos de língua francesa ou flamenga se enfrentam por 22 assentos (Pilet & Van Haute, 2008)

¹⁰⁴ Incluindo estrangeiros que residem legalmente neste país.

¹⁰⁵ Total de votos do candidato precisa ser igual ou superior à soma de votos recebidos pelo partido, dividido pelo número de assentos conquistados, adicionado de um assento. Por exemplo, se um partido recebeu 21 votos e obteve 2 cadeiras, o candidato precisa ter obtido no mínimo 7 votos para ser eleito independentemente de seu lugar na lista.

5.2.2 Histórico Institucional Belga

A Bélgica foi o primeiro país a introduzir o sistema de representação proporcional como um princípio geral para organizar eleições em todas as instâncias políticas. O sistema partidário comportou dois partidos e meio desde 1919 até meados da década de 1960. Desde então ele se tornou o mais fragmentado da Europa. O número de partidos aumentou de 4 ao final da década de 1940 para 14 no início da década de 1980 (Winter & Brans, 2003). Isso ocorreu porque as clivagens linguísticas, regionais e culturais dividiram internamente os três principais partidos da época¹⁰⁶, criando ramos organizacionais e programáticos independentes (flamenco e francês). Além disso, segundo Hooghe et al (2005), a fragmentação foi parcialmente causada pela erosão de lealdades tradicionais dos eleitores e a concomitante ascensão de partidos orientados para determinados temas políticos específicos.

A partir dos anos 60, passos incrementais foram tomados em direção ao federalismo. Em 1993, a mais significativa das muitas revisões transformou a Bélgica em um Estado Federal pleno, baseado nas três comunidades culturais (duas políticas) e três regiões econômicas já citadas. Apesar das significativas mudanças estruturais pelas quais a Bélgica passou, o sistema eleitoral deste país usufruiu de uma relativa estabilidade até a metade da década de 90. Um aspecto peculiar consiste em que apenas depois da Segunda Guerra (1948) as mulheres foram permitidas de votar.

5.2.3 O Sistema Partidário Belga

Para Winter & Brans (2003) a Bélgica é uma partidocracia. Neste país os partidos políticos desempenham o papel principal dentro da estrutura política, canalizando para si a delegação de poder efetuada pelos eleitores, em detrimento dos representantes eleitos. A elaboração e criação de políticas está centralizada na executiva partidária, enquanto um conjunto de regras internas diminui a capacidade dos parlamentares de emitir as suas

¹⁰⁶ Democratas Cristãos; Liberais e Socialistas.

preferências políticas pessoais, assim como as preferências de seus eleitores. Segundo Winter (2005), o sistema partidário bastante rígido e altamente fragmentado em comparação às outras democracias europeias, faz com que os partidos obriguem os parlamentares a posicionarem-se programaticamente e a honrar os acordos de coalizão. Estes últimos também são obrigados a aderir ao manifesto partidário, impossibilitando assim, a adoção de um perfil mais adequado às características socioeconômicas e culturais de suas circunscrições.

Também na visão de Winter (2005), com o arrefecimento das disputas políticas (sobretudo entre as ideologias de esquerda e de direita), os partidos belgas têm encontrado cada vez mais dificuldade em adotar programas políticos distintos. Para o autor acima, não é incomum a percepção de que o sucesso eleitoral depende muito mais da apresentação de candidatos com apelo popular do que de programas partidários sólidos. Logo, ele conclui que a maioria dos partidos se esforçam em apresentar concorrentes que tenham apelo midiático, mesmo que tenham pouca experiência política.

A conjunção entre escândalos de corrupção (Maesschalck & van de Walle, 2006), uma relativa instabilidade econômica e resultados eleitorais adversos (onde a extrema direita e partidos de protesto saíram fortalecidos) fez com que o sistema político e a partidocracia da Bélgica passassem por um conjunto de adaptações graduais ao longo da década de 1990.¹⁰⁷ Estas mudanças consistem, entre outras, na diminuição do número de membros no parlamento; em restrições visando a diminuição dos custos de campanha¹⁰⁸; no estabelecimento de restrições ao financiamento partidário pela iniciativa privada; regras concernentes aos trâmites das políticas implementadas pelos Executivos; a despolitização do serviço público (antes dominado pelos partidos) e a flexibilização do uso de referendos. Estes ajustes reduziram o controle que os partidos políticos tinham sobre o governo central, impedindo o colapso repentino do sistema partidário.¹⁰⁹

De todo modo, as correções substanciais estabelecidas neste período foram insuficientes para atenuar o elevado nível de insatisfação da população com a forma de

¹⁰⁷ Ver também Winter (2005).

¹⁰⁸ Redução do período eleitoral, redução dos gastos eleitorais permitidos e proibição do uso de *outdoors*, entre outros.

¹⁰⁹ Ao contrário do que ocorreu com o sistema partidário italiano que, de forma repentina, implodiu no ano de 1993.

gerenciamento implementada pelos partidos nas últimas décadas. De acordo com Winter & Brans (2003, p. 63) “a desafeição pública em relação aos partidos belgas atingiram graus alarmantes ao final dos anos 80”. Apesar das mudanças, pesquisas posteriores indicaram que, ao final da década de 1990, a grande maioria dos cidadãos belgas acreditava que os partidos (e os políticos) não desempenhavam papéis que correspondessem às preferências políticas dos cidadãos. Sendo assim, novas modificações foram necessárias para inverter este quadro de insatisfação.

5.2.4 Reformas Políticas na Bélgica: novos desafios

Reformas eleitorais mais profundas têm estado na agenda belga desde o ano de 1999. Uma série de entraves à governabilidade, escândalos de corrupção e o consequente aumento da insatisfação dos eleitores para com o seu sistema político fizeram com que, entre os anos de 1999 e 2003, reformas amplas fossem introduzidas. Oficialmente, o objetivo principal das modificações era colocar os cidadãos de volta no centro do processo político. Para dar cabo desta tarefa, um comitê parlamentar bicameral foi instalado e teve como função principal o exame de todas as potenciais fragilidades do sistema político deste país. O comitê contou com um grupo de especialistas, composto por constitucionalistas e cientistas políticos de diversas universidades e campos políticos (Winter, 2005).

Já no ano de 2000, uma reforma modificou parcialmente o sistema político e buscou incrementar o grau de influência direta na eleição dos candidatos ao parlamento. À partir de então, apenas a metade dos votos dados aos partidos estariam disponíveis para impulsionar os votos dos candidatos alocados no topo da lista. O objetivo desta alteração era fortalecer os candidatos que obtivessem grandes quantidades de votos preferenciais. Maddens et al. (2006) defende que, em tese, esta modificação reduz substancialmente o número de candidatos que podem ser eleitos com base nos votos em lista. Além disso, faz com que a competição intra-partidária ganhe mais importância. Não obstante, Winter (2005) aponta que, na prática, este novo sistema não aparenta ter diminuído o controle partidário sobre a escolha dos deputados. Segundo ele, neste país os eleitores raramente

alteram a ordem da lista, apesar de o voto preferencial ter aumentado de 16% em 1919 para 60% em 1999 (Winter, 2005 cita Waunters, 2003).¹¹⁰

O aumento no número de deputados eleitos “fora da ordem” também ocorreu devido à estratégia, adotada pela maioria das agremiações, de colocar nas listas partidárias federais líderes regionais reconhecidos por serem puxadores de votos. Para o autor acima citado, a maioria destes candidatos não tem intenção de trocar suas posições regionais por um cargo federal. Ao contrário suas funções são puxar muitos votos para o partido e empurrar os candidatos menos alinhados com a cúpula da legenda para os últimos lugares. Neste caso, apesar do empoderamento advindo pela flexibilização da lista, os eleitores continuaram a decidir, efetivamente, apenas o número de assentos que cada partido recebe, influenciando muito pouco na escolha específica dos parlamentares.

Outras alterações buscaram atrair mais simpatia dos eleitores. Por opção própria, a maioria dos partidos passou a introduzir cotas para a representação de mulheres no corpo político e nas listas partidárias.¹¹¹ No ano 2000 o princípio da paridade nas listas partidárias foi implementado, obrigando os partidos a destinarem os dois primeiros lugares a sexos opostos.¹¹² Para Winter (2005, p. 428), os efeitos desta mudança foram “dramáticos”. “Enquanto em 1995 a proporção de mulheres na Câmara Baixa ficava sempre abaixo de 10%, ela aumentou de 12% em 1995 para 24% em 1999 e pulou para 37% em 2003”.

Também neste período, o sistema eleitoral belga passou por uma profunda avaliação que culminou em um conjunto de críticas. Objeções foram levantadas a respeito da sistemática utilizada para o segundo turno das eleições legislativas. Também havia discordâncias a respeito da divisão dos distritos então vigente. Mais ainda, ganhou força o apoio à criação de uma cláusula de barreira para diminuir a fragmentação de poder. Diversos setores da política apoiaram uma reorganização territorial e a revogação do segundo turno, com o objetivo de diminuir o número de distritos eleitorais e atenuar o caráter excessivamente local dos atuais representantes na Câmara Baixa. Também buscou-

¹¹⁰ De fato isso aconteceu com apenas 1% de todos deputados eleitos desde a Primeira Guerra até o ano de 2003. Nas eleições gerais de 2003 o voto preferencial chegou a 67%, mas o percentual de deputados selecionados “fora da ordem” foi de 12% (Waunters 2003).

¹¹¹ De modo geral, 20% das vagas.

¹¹² No ano de 1994 já havia sido estabelecido que ao menos um terço dos candidatos teria de ser do sexo oposto.

se combater a fragmentação do sistema partidário para atenuar as tendências de arrefecimento da participação política e de aumento do grau de “infidelidade” dos eleitores para com os partidos. Estas preocupações eram pertinentes, na medida em que o percentual de membros de partidos políticos caiu mais de 30% entre os anos de 1987 e 2001 (Hooghe et al., 2005).¹¹³

Toda a discussão em relação às mazelas que permeavam o sistema político belga não foi a condição suficiente para impulsionar as mudanças. Em verdade, o aumento do grau de incerteza sobre cenário político futuro é que realmente motivou a classe política a se organizar em prol de reformas (Winter, 2005). A combinação entre o aumento preocupante da fragmentação partidária¹¹⁴ (a partir da emergência de partidos regionais nos anos 60) e do número de partidos necessário para a formação de maiorias (fragmentação de poder)¹¹⁵ finalmente levou os partidos a concordarem sobre uma reforma eleitoral para 2002. Neste ano, o “intricado e pouco transparente” sistema eleitoral, composto por vinte distritos de pequeno porte e um segundo turno para vagas remanescentes no legislativo foi substituído (Maddens et al., 2006). Efetivou-se a expansão do tamanho dos distritos eleitorais; a abolição do segundo turno e a concretização da cláusula de barreira no patamar de 5%. De acordo com Hooghe, et al. (2005), uma vez testada nas eleições gerais de 2003, este conjunto de modificações culminou na redução da fragmentação do sistema partidário. A esse respeito, Winter (2005) assinalou que a cláusula de barreira foi responsável pela redução do número de partidos efetivos de 9,1 para 7,0. Vários partidos diminuíram ao ponto de ficarem vulneráveis à eliminação pela cláusula. As legendas menores foram fortemente afetadas pelas alterações em questão. Duas delas¹¹⁶ perderam subsídios estatais porque não conseguiram eleger ao menos um representante nas duas casas (Maddens et al., 2006).

As reformas tornaram o sistema mais transparente e de mais fácil compreensão para o eleitor. Elas também tenderam a centrar as campanhas nos candidatos, aumentando

¹¹³ Os autores acima citam Noppe, 2003 e Mair & van Biezen, 2001.

¹¹⁴ De acordo com Winter, L. (2005), o número efetivo dos partidos aumentou de 2,6 nos anos 50 para níveis extremos nos anos 90 (9,1 em 1999).

¹¹⁵ Segundo Hooghe et al. (2005), esta passou de 4 para 6 no período. Devido à fragmentação do sistema partidário, facilitada pelo sistema de representação proporcional, os governos foram marcados por formações partidárias instáveis compostas por quatro a seis legendas.

¹¹⁶ Os partidos em questão são o Agalev e N-VA.

a competição entre eles, dentro e fora da lista (Maddens et al., 2006). Apesar desta flexibilização da lista partidária e do aumento da personalização das campanhas (que enfraqueceu um tanto os debates programáticos dos partidos), a simplificação da formação dos governos – através da diminuição da fragmentação partidária e de poder – combinada ao acréscimo do tamanho dos distritos aumentou o poder das oligarquias partidárias nacionais sobre seus comandados e as estruturas partidárias locais (Winter, 2005). Isso ocorreu porque, apesar de o poder de decisão sobre as listas continuar formalmente nas mãos das lideranças locais, informalmente, as oligarquias passaram a exercer ainda mais influência sobre este processo decisório, uma vez que os distritos tornaram-se maiores. Como resultado, as lideranças nacionais passaram a influir com mais peso na busca pela inclusão de nomes “nacionalmente aceitáveis” na lista.

Sob outro ponto de vista, as mudanças nas regras eleitorais geraram uma série de fatos inesperados. Houve um aumento no grau de desproporcionalidade, na medida em que a cláusula de barreira tirou alguns partidos do sistema, mesmo que momentaneamente. Além disso, as eleições regionais de 2004 resultaram em coalizões regionais bastante diversas (inclusive do ponto de vista ideológico) daquelas constituídas na esfera federal, enfraquecendo as alianças nacionais tanto do governo quanto da oposição (Winter, 2005).

5.2.5 O Financiamento Político Belga

A Bélgica possui financiamento público de campanha em nível regional desde a década de 1970. A partir de 1989, foi criada uma legislação para o financiamento público em nível nacional. De acordo com Winter & Brans (2003, p. 52), essa legislação destinou uma substancial soma de dinheiro para os partidos com membros nas duas casas, assim como valores adicionais para cada voto obtido nas eleições legislativas anteriores. Também neste ano foram criadas regulações com a intenção de decrescer o custo total das eleições que, de acordo com estes autores, quadruplicou entre os anos de 1974 e 1987. Outro objetivo das mudanças foi a diminuição do custo por candidato, através da proibição de uma série de “técnicas de campanha”.

De acordo com Maddens et al. (2006), a partir do ano de 1989 os candidatos às eleições federais também passaram a ter de declarar seus gastos, assim como as suas fontes de financiamento, aos órgãos competentes. A lei impõe um rígido limite sobre eles, que podem ser utilizados somente durante os três meses que compõem o período eleitoral. A partir de 1993, a lei também preencheu lacunas e quadruplicou o total de subsídios públicos destinados ao campo político. Em contrapartida, banuiu o uso das doações privadas (de pessoas jurídicas) que já haviam sofrido, poucos anos antes, severas reduções, tanto na frequência de uso aceita quanto nos limites. Apenas pessoas físicas continuaram a poder doar quantidades limitadas de dinheiro. Vale ressaltar que as campanhas políticas também podem receber insumos dos próprios partidos, provenientes das doações de seus membros.

De 1997 em diante, foram feitas modificações na lei com o intuito de fechar diversas portas ilegais de financiamento privado. Novamente, o custo máximo das campanhas para candidatos individuais foi diminuído significativamente com a proibição, por exemplo, do uso de outdoors para campanhas. Consequentemente, além da dependência institucional, também em termos de recursos de campanha, os parlamentares ficaram ainda mais dependentes dos partidos nacionais.

As doações privadas devem ser entregues a um fundo partidário específico. Elas têm um impacto bastante reduzido nas eleições belgas, uma vez que compreendem apenas 1,6% do financiamento de campanha. Isto ocorre porque, como já mencionado, as corporações não participam e as doações de pessoas físicas também são severamente restringidas por lei. Em contrapartida, os fundos partidários são largamente utilizados e, em menor grau, as fortunas dos próprios candidatos. Curiosamente, os dados oficiais do órgão fiscalizador (Comissão Parlamentar) mencionam apenas os gastos dos candidatos eleitos (Maddens et al., 2006).

Como resultado, Winter & Brans (2003) consideram que, devido às restrições para a angariação de recursos, os partidos belgas são bastante dependentes de subvenções estatais, mesmo em comparação com outras democracias europeias. Em média, 75,8% do orçamento dos partidos políticos belgas advêm do financiamento público. Esses subsídios estatais são todos enviados aos comitês centrais dos partidos, que decidem como alocar estes recursos para os diferentes candidatos. Como contrapartida, os partidos belgas

precisam relatar tanto as contribuições quanto os gastos de campanha, incrementando o poder de fiscalização das autoridades.

5.2.6 Lições da Bélgica para o Brasil

A análise do sistema político belga traz as seguintes lições para o caso brasileiro: Primeiramente, o excessivo controle dos partidos sobre a vida política trouxe resultados negativos. Eles foram diretamente responsabilizados pelo desempenho socioeconômico questionável da Bélgica durante a década de 1980. Mais ainda, parte bastante significativa dos eleitores elegeram a lista (em tese, flexível; na prática, fechada) como um dos principais vilões responsáveis pela degradação do sistema político. A percepção geral era de que as cúpulas partidárias não escolhiam adequadamente os candidatos a serem alocados no topo das listas e que garantiam melhores chances de serem eleitos, porque a seleção era determinada, sobretudo pela barganha eleitoral intrapartidária. Além disso, a estratégia de consolidação de programas políticos ideologicamente distintos foi secundada pela apresentação de candidatos reconhecidos pelos eleitores e badalados na mídia. Noutros casos, as lideranças locais, incumbidas de puxar muitos votos e de garantir o controle das listas pelas cúpulas, nem mesmo tomavam posse, entregando aos partidos a decisão sobre os suplentes. Consequentemente, as lideranças foram diretamente responsáveis pelos escândalos de corrupção. Isso levou a um movimento em sentido contrário ao que o PL 2679/03 propõe, tornando a lista belga mais aberta e fortalecendo o poder de intervenção dos eleitores nas escolhas dos candidatos.

O excesso de liberdade e independência dos partidos – combinados ao pesado financiamento eleitoral estatal (mais de 75% das receitas) e regras (assim como estratégias) eleitorais oligarquizantes – afastou os partidos dos eleitores, e vice-versa, não sem consequências. A Bélgica tornou-se uma partidocracia onde estas instituições controlam a máquina pública. Insatisfeito, o eleitorado passou a pressionar por mudanças.

As reformas belgas tiveram que ser implementadas no sentido de flexibilizar a lista e dar mais poder de decisão aos eleitores, sob o risco de o sistema partidário ruir como ocorreu com a Itália. Estas modificações ocorreram sem colocar em risco a fidelidade

partidária porque os instrumentos e restrições à ascensão política dos representantes permaneceu nas mãos das legendas. Em outra vertente, apesar de ter contribuído a aumentar o grau de desproporcionalidade, a cláusula de barreira de 5% ajudou a desfragmentar o sistema partidário e a formação de governos mais estáveis. Vale lembrar que partidos que não obtiveram representação em um pleito, conseguiram voltar no seguinte, demonstrando que ser barrado não significa, necessariamente, a morte de uma agremiação. Ao contrário, implica possibilidade de reavaliação.

No que diz respeito ao financiamento político, a Bélgica optou pelo sistema misto. Os canais de financiamento usando corporações foram fechados, mas as doações de pessoas físicas, embora significativamente reduzidas, foram mantidas. Isto funciona, mesmo que de forma bastante diminuta, como um motivador para que os partidos não se distanciem tanto de seus apoiadores. A influência do dinheiro foi combatida não pela instituição do financiamento exclusivamente público, mas através de severas reduções nas formas como este pode ser gasto, assim como por uma maior rigidez na fiscalização das receitas e despesas. Não obstante, um partido “injustamente” barrado pela cláusula mantém, ainda que de forma bastante limitada, outras opções de financiamento de campanha que não são definidas pelos critérios eleitorais.

Finalmente, vale reforçar a constatação importante de que o estabelecimento de listas controladas pelos partidos não significou, necessariamente, apoio e eleição de candidatos com perfil político mais profissional e vinculado com a burocracia partidária. A apresentação de candidatos com apelo popular, mesmo que sem experiência política ou vínculos partidários sólidos, continua sendo uma das formas mais eficazes de angariação de votos, estratégia largamente utilizada pelas legendas belgas. É preciso considerar cuidadosamente se esta não será a tendência das legendas brasileiras, mesmo com a adoção de listas fechadas.

5.3. A EXPERIÊNCIA ESPANHOLA

5.3.1 *Características Gerais Atuais*

O sistema político espanhol é formado por uma Monarquia Constitucional e um Parlamento Bicameral¹¹⁷, cujos membros são eleitos a cada quatro anos. De todo modo, o Primeiro-ministro é o Chefe de Governo. O país está dividido em 17 comunidades autônomas (conhecidas como regiões) governadas por representantes eleitos. A Câmara Baixa é composta por 350 representantes eleitos em 50 circunscrições eleitorais de múltiplos membros, através do sistema de representação proporcional de lista fechada¹¹⁸. A Espanha também possui duas circunscrições (Ceuta e Mellila) que elegem um único membro cada por voto majoritário. Vigora uma cláusula de barreira de 3% dentro de cada circunscrição. O método D'Hondt é utilizado para alocar os assentos dentro das listas partidárias.

A Espanha optou por um sistema bicameral fraco onde a Câmara dos Deputados domina a cena política. Isto ocorre porque o Senado não possui poderes específicos que possam ser considerados significativos (Hopkin, 2005). Por conseguinte, foi dada ênfase nas características e impactos das regras que regem a formação e comportamento pertinentes à Câmara Baixa. Como pode ser visto no breve histórico abaixo, a Espanha divide algumas similaridades com o Brasil, na medida em que fez parte da terceira onda de democratização, tendo que passar pelo processo de repensar o conjunto do seu sistema político.

¹¹⁷ O parlamento bicameral é conhecido por *Cortes* ou Assembleia Nacional.

¹¹⁸ A única exceção concerne os municípios que contêm entre 100 e 250 residentes, que utilizam o sistema de lista aberta.

5.3.2. *Histórico Institucional Espanhol*

Segundo Matuschek (2003), os dois primeiros partidos políticos espanhóis (Conservadores e Liberais) foram constituídos no nível parlamentar ao final do século XIX. Embora agremiações organizadas fora do parlamento existissem, elas não tinham estrutura e força política suficientes para impor a sua entrada no sistema em condições de igualdade. Ficaram, portanto, marginalizadas do cenário político. Sendo assim, a vida política neste período foi caracterizada pela alternância pacífica no poder dos dois partidos acima citados. Ainda segundo este autor, o avanço do sufrágio universal na Europa não foi responsável pelo desenvolvimento de partidos de massa ou pelo fortalecimento da democracia na Espanha. Ao contrário as duas legendas optaram pela institucionalização das fraudes eleitorais à partir da manutenção do acordo de alternância no nível nacional e o estabelecimento de relações clientelistas no nível local. Sendo assim, as fraudes eram perpetradas pela própria máquina estatal que estabelecia os resultados eleitorais de acordo com seus interesses.

Matuschek (2003) também revela que as máquinas eleitorais locais tinham uma forte relação de dependência com o poder central. Neste caso, o acordo entre Conservadores e Liberais garantia também o direito de ambos manipularem, alternadamente, os resultados eleitorais nos níveis local e nacional. Conseqüentemente, este processo manteve marginalizados aqueles partidos que não conseguiram ser devidamente integrados no sistema¹¹⁹. De acordo com o autor acima citado, este modelo sobreviveu até a crise do sistema político espanhol no início da década de 1920. Um golpe de Estado ocorrido em 1923 – levado a cabo por setores militares – implantou um regime ditatorial que modificou sensivelmente a ordem política vigente, colocando um fim na alternância de poder entre os Conservadores e Liberais. Ele também enfraqueceu as lideranças locais, fragilizando substancialmente a classe política que estava no poder.

A união entre setores progressistas (ávidos por participar mais ativamente da política) e de parte da classe política, ansiosa por reconquistar seu prestígio, conseguiu extinguir o regime militar. Com a II República de 1931, o estabelecimento de um novo

¹¹⁹ O autor citado aponta, como exemplos de agremiações nestas condições, o Partido da República e o Partido Socialista.

sistema eleitoral mais claro e democrático em um novo contexto político implicou na redução mais significativa do poder local das lideranças. Matuschek (2003) também observa que foi neste cenário que dois partidos de massa (PSOE e o CEDA) emergiram na cena política espanhola. Posteriormente, muito embora tivessem apoio popular significativo, ambos foram enfraquecidos pelo advento da guerra civil e a instalação do regime franquista no ano de 1936. Este fato histórico está inserido no contexto mais abrangente de ascensão de políticos fascistas na Europa. O regime franquista desmantelou o sistema partidário então vigente e manteve total domínio sobre as instituições políticas por quarenta anos. Durante este período, a maioria dos partidos desapareceu (Linz & Montero, 1999).

O atual arcabouço constitucional espanhol foi estabelecido no ano de 1978. De acordo com Hopkin (2005), a partir de então, as instituições eleitorais deste país passaram por uma complexa transição para a democracia, marcada por um intrincado e dúbio processo de negociação entre as novas forças políticas e sociais que vinham se consolidando e a elite franquista que, embora desprovida de seu líder, ainda dominava amplos setores do corpo institucional.

O contexto de transição negociada foi responsável pelo caminho para a democracia a ser pavimentado sem dissolver a ordem institucional estabelecida pela ditadura. Ao contrário, as novas forças políticas democráticas contaram com o apoio de um parlamento ainda do período ditatorial, ou seja, que não havia sido democraticamente eleito. Para Matuschek (2003), a transição espanhola dentro da institucionalidade franquista, favoreceu a sobrevivência da elite política que apoiara o ditador. Para ele, esse foi o caso de alguns partidos de direita, onde diversos caciques persistiram especialmente no nível local. Apesar do acordo com as forças remanescentes da ditadura pela manutenção de parte da estrutura fascista, Hopkin, (2005, p. 375) assevera que as forças democráticas espanholas foram capazes de “reescrever a constituição de tal forma a desmantelar completamente as instituições da ditadura e integrar todo o espectro de forças políticas no processo decisório”. Durante este período de transição, a legitimação do sistema democrático cresceu rapidamente e foi responsável pela mudança nos valores políticos da sociedade espanhola (Castillo, 2003, p. 16).

Na visão de Hopkin (2005), o diálogo inicial entre os setores democráticos e ditatoriais direcionava para a escolha de um sistema com perfil majoritário. Ambos os lados fizeram cálculos que demonstravam ser este o modelo a beneficiá-los. Não obstante, a pressão de outros setores, inclusive no nível local, conseguiu com que as eleições para a Câmara Baixa fossem definidas pela representação proporcional, conjugada a medidas que evitassem a fragmentação excessiva dos partidos.¹²⁰ A Câmara dos Deputados ficou com tamanho proporcionalmente reduzido, insuficiente para atingir uma representação mais adequada às regiões mais urbanizadas.

Ainda segundo esse autor, um grande número de circunscrições tornou-se sub-representado. Algumas delas receberam o mínimo de duas vagas. Vinte e nove dos 52 distritos elegem cinco membros ou menos. A avaliação foi de que as novas regras foram bem sucedidas, aliviando o receio generalizado de que a fragmentação colocaria em grave risco a transição para a democracia.

O temor em relação ao possível surgimento de um sistema excessivamente fragmentado e de agremiações frágeis também foi o principal motivador do uso de listas fechadas. Segundo a proposta elaborada, seu principal objetivo consistia em fortalecer as lideranças partidárias e capacitá-las para a tarefa de conter os impulsos individualistas dos políticos e seus grupos de interesse. A diminuição dos valores estabelecidos para representação diminuiu o peso eleitoral dos distritos na Câmara Baixa e garantiu com que os franquistas evitassem a proporcionalidade que, na visão deles, seria um desastre eleitoral para suas forças políticas. Como resultado, na visão de Matuschek (2003, p. 341) “as distorções na Espanha são mais fortes do que em qualquer outra sociedade industrializada europeia, e tão forte como algumas sociedades que utilizam distritos uninominais”.¹²¹

¹²⁰ A criação de circunscrições diminutas e um total de 350 deputados para evitar que a proporcionalidade fosse atingida.

¹²¹ A esse respeito, Matuschek (2003) cita Gunther, (1989, p.840).

5.3.3. O Sistema Partidário Espanhol

Na visão de Linz & Montero (1999, p. 02) a Espanha é um “Estado federado assimétrico”¹²² cujo sistema partidário é composto de partidos nacionais que coexistem com um número substancial de partidos regionais. De acordo com Matuschek (2003, p. 339), com a ascensão do regime democrático, as legendas espanholas “imediatamente monopolizaram a posição de intermediadores entre o sistema político e a sociedade. Seu papel predominante foi futuramente incrementado pela generosa provisão de subsídios estatais”. Além deste monopólio, os partidos espanhóis também criaram um forte enraizamento junto à administração central, ao Poder Judiciário e às empresas públicas e de capital misto. Em outros termos, os órgãos de Estado são dominados pela política. O peso dos partidos espanhóis na máquina pública pode ser verificado pela quantidade de substituições que ocorrem com a alternância de poder.

Atualmente, a Espanha possui um sistema multipartidário composto por 12 agremiações. Não obstante, Viñuela & Caselles (2008) asseverem que o número efetivo de legendas aponta para um sistema que tende muito mais o bipartidarismo imperfeito onde o poder está concentrado em duas legendas nacionais. Isso acontece porque, assim como os partidos regionais voltados para questões culturais, estas agremiações levam grande vantagem comparativa na competição eleitoral nos pequenos distritos. Em contrapartida, os partidos de pequeno porte cujo eleitorado está geograficamente disperso são punidos pelas regras eleitorais. Apesar do esforço no sentido de limitar a fragmentação partidária, a dispersão do voto persistiu devido ao bom desempenho de algumas legendas regionais que concentram sua força eleitoral em poucos distritos. Neste caso específico, os objetivos da reforma política espanhola foram apenas parcialmente atingidos. De todo modo, Hopkin (2005) argumenta que a diferença entre o número efetivo de partidos tanto nas eleições quanto no congresso foi bastante alta nas primeiras eleições democráticas. Porém, ela declinou para níveis muito mais baixos, na medida em que alguns foram penalizados pelo sistema eleitoral e desapareceram ou convergiram em outras formações.

¹²²

Multinacional e multicultural.

Apesar do fortalecimento de grupos locais, a literatura verificou, com base em diversas análises, uma tendência de concentração do voto nos dois maiores partidos.¹²³ Hopkin (2005, p. 386) assevera que as vantagens institucionais repassadas a estas legendas, devido à sólida sobre-representação que atingem a cada eleição, “consolidaram e fortaleceram suas posições” dentro da estrutura política. Embora as regras eleitorais que foram instituídas não tenham conseguido evitar o surgimento de legendas de pequeno porte, tiveram sucesso em evitar a concepção de coalizões governamentais instáveis, comuns aos modelos multipartidários.

5.3.4 O Sistema de Lista Fechada Espanhol

A Espanha optou pelo sistema de lista fechada. Após a contabilização dos votos, a fórmula D’Hondt define quais partidos são os novos detentores das vagas em cada circunscrição eleitoral. Para isso, eles precisam superar uma cláusula de barreira de 3% tem relevância prática apenas nos distritos com mais eleitores. Como já exposto, este sistema tende a ser mais vantajoso para os dois partidos de grande porte, principalmente na disputa pelas vagas nos pequenos distritos eleitorais. Na perspectiva de Hopkin (2005), a adoção da lista fechada foi resultado da percepção de que o regime fascista criou um sistema político desprovido de partidos políticos operacionais. As novas legendas que surgiram ao final da década de 1970 ainda não possuíam a estrutura adequada e sofriram com divisões resultantes de disputas pelo seu controle interno. Sendo assim, a lista fechada deu às lideranças partidárias um considerável poder sobre as bancadas, estimulando um elevado nível de disciplina e limitando as migrações. Esta combinação de fatores também gerou legendas disciplinadas e governos relativamente estáveis.

Combinado com o voto de legenda, o controle das lideranças nacionais sobre o processo de pré-seleção de candidatos deixou os parlamentares ainda mais fragilizados e dependentes. Isso ocorre porque, segundo Matuschek (2003, p. 343), “as estratégias de recrutamento dos executivos partidários usualmente não envolvem a tentativa de encontrar

¹²³ Segundo Hopkin (2005), PSOE e UCD receberam, conjuntamente, 80% dos votos nas eleições de 2004.

o melhor candidato para o eleitorado”, mas dar suporte ao candidato comprovadamente disciplinado e que defende os interesses partidários. Essa característica levou Hopkin (2005) a afirmar que este controle sobre as listas instiga as lideranças a moldar suas bases no Legislativo de acordo com seus interesses particulares.

Porém, como as listas são definidas em cada distrito, os líderes precisaram garantir a submissão destas autoridades às suas escolhas. Hopkin (2005) ressalta que nem todos os partidos tiveram sucesso nesta tarefa. Em vários casos, parlamentares indisciplinados foram frequentemente excluídos do pleito ou alocados nas últimas posições. Noutros, facções inteiras foram forçadas politicamente a saírem de alguns partidos ao serem alocadas em posições desconfortáveis. Em contrapartida, ocorreram situações onde concorrentes alinhados com as respectivas cúpulas, mas investigados por corrupção foram alocados no topo da lista como forma de obterem o foro privilegiado. Ainda segundo este autor, esse tipo de comportamento não ficou limitado aos partidos de grande porte. Apesar disso, a lista fechada ajudou a coibir o enraizamento do personalismo e do clientelismo.¹²⁴ A esse respeito, Matuschek, (2003, p. 342) asseverou que o sistema de lista fechada, conjuntamente ao processo seletivo altamente centralizado, reforçou a dependência dos parlamentares em relação aos partidos. Mais ainda, que “uma carreira política é virtualmente impossível sem lealdade a um partido”. Artes & Viñuela (2007, p. 41) pensam de forma similar, assinalando que as listas partidárias fechadas dificultam as chances “de um candidato independente ser eleito.”

Para Hopkin (2005), muito embora a lista fechada tenha fortalecido o sistema partidário espanhol, alguns problemas surgiram. Ocorreu um distanciamento dos políticos em relação aos seus representantes, uma vez que os primeiros não veem vantagens pessoais no tratamento de questões locais. Isso ocorre porque os benefícios gerados pela atenção a eles serão repartidos entre os políticos que representam a circunscrição. Ao mesmo tempo, a dependência em relação às lideranças fez com que a disciplina do parlamentar no instante da votação em plenário se tornasse uma maneira mais consistente de obter uma seleção continuada para cargos políticos. Este autor também aponta que, como consequência do distanciamento dos políticos, os espanhóis também se desligaram das legendas, fato confirmado pelo relativamente baixo nível de filiação partidária e o alto nível de

¹²⁴ Ao contrário do que ocorreu na Itália.

volatilidade eleitoral.¹²⁵ A despeito das regras que compõem o jogo eleitoral se constituírem em fortes motivadores para o voto útil (concentrado nos dois maiores partidos), a antipatia em relação a estes últimos e o entusiasmo com temas “territoriais e identitários”, defendidos pelos partidos estaduais, sustentam a fragmentação partidária na Espanha.

5.3.5. *Financiamento Público Espanhol*

As regras que tratam especificamente do financiamento público na Espanha surgiram na segunda metade da década de 1980. Viñuela & Caselles (2008) asseveram que, em 1985, uma nova lei eleitoral espanhola¹²⁶ instituiu um sistema de financiamento de campanha baseado em quatro componentes:

- a) financiamento público parcial das despesas partidárias¹²⁷;
- b) limites para os gastos eleitorais dos partidos¹²⁸;
- c) restrições para as contribuições de indivíduos e organizações¹²⁹;
- d) requisitos de divulgação por partidos políticos e seus doadores.

De acordo com Matuschek (2003), no ano de 1987 uma Lei Orgânica foi aprovada, aumentando significativamente os recursos públicos destinados à manutenção das legendas, para o pagamento das eleições e para o financiamento dos grupos de trabalho dentro do parlamento. À partir de 1987, gradativamente, o financiamento público tornou-se mais descentralizado. Neste contexto, as receitas passaram a chegar com mais volume e facilidade às secções regionais.

Viñuela & Caselles (2008), estas reformas objetivavam limites efetivos para as despesas eleitorais. Também se esperava que as modificações criassem uma competição mais equitativa. Finalmente, elas também buscaram coibir a corrupção pela diminuição da

¹²⁵ A esse respeito, Ropkin (2005) cita Mair e Van Biezen (2001) e Gunther e Montero (2001).

¹²⁶ Ley Orgánica de Régimen Electoral General, LOREG.

¹²⁷ Para detalhes, ver Castillo (2003) Artes & Viñuela (2007) e Viñuela & Caselles (2008).

¹²⁸ Propaganda eleitoral paga na televisão foi proibida.

¹²⁹ Um restrito limite de contribuição para indivíduos e organizações foi introduzido. As doações privadas passaram a requerer divulgação plena dos valores, assim como de dados pessoais dos doadores.

dependência em relação ao capital privado. Como resultante, o sistema de financiamento público espanhol passou a ser definido pelo reembolso baseado na quantidade de votos e o número de assentos que um partido recebe nas eleições correntes.¹³⁰

Após algumas eleições, diversas lideranças políticas concluíram que o limite estabelecido era demasiadamente alto e, por conseguinte, não restringia o gasto de campanha. As eleições que ocorreram na década de 1980 deixaram os partidos com sérios débitos, apesar de a maioria deles não ter chegado próximo ao limite. Enfim, no início da década de 1990, a classe política alterou novamente as regras. O limite para o gasto por habitante em cada circunscrição foi novamente reduzido. Além disso, os gastos com correio eleitoral passaram a ser financiados separadamente, não sendo mais computados dentro na cota de financiamento eleitoral (Viñuela & Caselles, 2008).

No entender da classe política espanhola, as regulamentações (sobretudo a reforma de 1994) foram estabelecidas, principalmente, para reduzir os gastos totais de campanha em 20%.¹³¹ De fato, Viñuela & Caselles (2008) asseveram que estas reformas auxiliaram os partidos a controlar os custos. Porém, também afirmam que o propósito não declarado destas alterações era, efetivamente, ajudar os partidos a resolver seus próprios problemas financeiros. Eles foram bem sucedidos e, por conseguinte, o financiamento eleitoral deixou de ser um peso, estando os partidos em posição mais confortável para tratarem de outros temas. Apesar disso, permaneceu a insatisfação com a política, caracterizada pelo descrédito público e reforçada por reportagens jornalísticas e investigações judiciais que apontavam para a manutenção do recolhimento ilegal de receitas para as campanhas eleitorais.

Outra consideração importante, assinalada por Viñuela & Caselles (2008), consiste em que o novo sistema de financiamento público não é equitativo. Isso ocorre porque o valor dos subsídios para o pagamento de despesas com o correio eleitoral depende da força parlamentar dos partidos. Sendo assim, as legendas sem representatividade não tem direito a estes insumos. Em outras palavras, a reforma do financiamento de campanha aumentou o grau de desigualdade entre partidos de dentro e de

¹³⁰ Para receber subsídios públicos, um partido político precisa atingir ao menos um dos três patamares a seguir: 5% dos votos nacionais; cinco cadeiras na Câmara Baixa ou; dez cadeiras na Câmara alta.

¹³¹ Em relação aos valores apresentados em 1993.

fora do parlamento espanhol, fazendo com que seja mais difícil para novas forças políticas entrarem na competição em condições de igualdade.

Para Lima (2006), atualmente, o financiamento público é considerado cada vez mais importante, na medida em que os partidos espanhóis sofrem com o elevado patamar de inadimplência nas cotas que deveriam ser levantadas por seus membros. Em contrapartida, a utilização de receitas privadas também tem sido reduzida gradativamente devido ao fato de que a lei eleitoral deste país impõe limitações ao financiamento deste tipo, na expectativa de diminuir o impacto do poder econômico no processo eleitoral.¹³² Além disso, outra razão para a preferência dos partidos pelos fundos públicos é custo mobilizacional que o financiamento privado impõe às elites partidárias.

A totalidade dos fluxos financeiros (públicos e privados) é administrada pelas legendas. Cada candidatura indica um responsável pela contabilidade de receitas e despesas que devem passar, sem exceção, por uma mesma conta bancária. As instituições fiscalizadoras têm o direito de solicitar a prestação de dados pormenorizados sobre estas informações contábeis.¹³³ A divulgação de receitas e despesas é obrigatória para as legendas que tenham optado por receber subvenções públicas. Além disso, o limite máximo de gastos é pré-determinado e não pode ser superado. A legislação eleitoral também impõe limites específicos.¹³⁴ São proibidas as doações anônimas¹³⁵ e de instituições que tenham estabelecido contratos com a Administração Pública (Lima, 2006).

De acordo com Artes & Viñuela (2007), a ocorrência de gastos acima do limite legal estipulado implica diminuição do subsídio público a ser recebido posteriormente pelos partidos políticos. Uma vez que as legendas recebem o reembolso alguns meses depois do fim da eleição, é necessário um planejamento cauteloso dos custos de campanha, baseado na análise dos resultados eleitorais esperados, para que seja possível definir a quantidade de empréstimos bancários necessários para financiar as campanhas.

¹³² Lima (2006) assinala a importância da Lei Orgânica n.º 05/85, que limita tanto os valores das doações de particulares, quanto dos recursos públicos, assim como os limites máximos de gastos totais das legendas. Mais ainda, estabelece um período eleitoral de quinze dias.

¹³³ Junta Eleitoral Central e Tribunal de Contas da União. Estas instituições podem pedir informações pessoais dos doadores, assim como das contribuições.

¹³⁴ Lima (2006) cita, como limites específicos, os gastos efetuados com cartazes, panfletos e similares (25%) e os gastos em publicidade nos meios de comunicação de origem privada (20%) do limite.

¹³⁵ A Lei 5/85 determina que os aportes de fundos às contas de campanha deverão estar acompanhados pelo nome, domicílio e número do documento nacional de identidade ou passaporte.

Lima (2006, p. 01) aponta que – apesar da utilização de subsídios públicos em valor substancial, da imposição de regras bastante restritivas para o usufruto de receitas e despesas eleitorais e da fiscalização e punição de atos ilícitos – a dificuldade no controle dos fluxos financeiros de origem privada é patente. Apesar do esforço dos órgãos fiscalizadores no estabelecimento de limites para os recursos de campanha, o sistema de financiamento partidário espanhol vem sofrendo com o impacto de diversos tipos de fraudes, fato que explicita o grau de sucesso bastante limitado que estas iniciativas vêm gerando. Segundo ela, “tais limitações não se apresentam eficazes a ponto de evitarem ingressos ‘clandestinos’, face à facilidade em se encontrar meios para margear a legislação (...). Por esse motivo, há quem defenda a ideia de que talvez sejam mais eficazes nesse sentido, não tanto as proibições, mas a exigência de publicidade sobre doações e doadores”. Nestes termos, a autora citada ressalta que o impacto de fluxos financeiros ilícitos no sistema partidário na Espanha é responsável por um “transtorno social”.

5.3.6 Reforma na Representação Proporcional

Para Matuschek (2003), muito embora a experiência democrática espanhola seja comparativamente menor a de outras democracias europeias, a insatisfação e o desencanto em relação à política também foram verificados neste país. Segundo ele, a classe política em geral alcançou níveis significativamente baixos nesse quesito em surveys elaborados ao longo da década de 1990, quando escândalos de corrupção influenciaram a percepção dos entrevistados de maneira tão forte ao ponto de 52% deles associarem as legendas diretamente a estas práticas ilícitas.¹³⁶

Também embasado em diversos surveys, Castillo (2003, p. 13) ressalta que, muito embora 84% dos espanhóis considerassem os partidos políticos importantes para a democracia, apenas 46% deles demonstraram ter muita ou suficiente confiança nestas instituições. As principais críticas giraram em torno da forma como os mesmos são internamente administrados, da falta de transparência generalizada e do isolamento em

¹³⁶ A esse respeito, Matuschek (2003) cita pesquisa de 1994 que foi analisada por Heywood (1995, p. 733) e o Centro de Investigaciones Sociológicas (2000).

relação à sociedade civil. Mais especificamente, estas pesquisas demonstraram que os partidos políticos são vistos, pela maioria dos cidadãos, como “motores burocráticos cujo único objetivo é chegar ao poder” e; “como extensões de grupos sociais” que, por conseguinte, defendem os interesses destes grupos específicos. Com base nisso, são questionados tanto o interesse quanto a real capacidade dos partidos políticos de representar as demandas sociais dos espanhóis.

Para Hopkin (2005), o surgimento desses escândalos implicou aumento vertiginoso do descrédito em relação à política, estimulando a crítica severa, por exemplo, ao modelo de lista fechada. Na perspectiva desse autor, com o passar do tempo, o receito em relação à possibilidade de concepção de legendas fragilizadas e divididas foi trocado pela percepção de que estas instituições tenham se tornado excessivamente disciplinadas e centralizadas. Em principio, o modelo fechado foi estabelecido para consolidar um sistema partidário pouco estruturado. Para este autor, após vinte e cinco anos, este instrumento extinguiu sua utilidade, uma vez que surgiu o problema oposto, ou seja, são demasiadamente oligárquicos e centralizados.

Sem embargo, Matuschek (2003) indica que, apesar a insatisfação com a classe política ter motivado a rediscussão sobre a necessidade mais alterações nas regras do jogo, uma nova reforma eleitoral ainda não virou tema político de grande magnitude neste país. Segundo Hopkin (2005), a despeito do longo debate entre a academia e os meios de comunicação, os maiores partidos demonstraram desinteresse pela questão. Isso ocorre porque eles são beneficiários das regras vigentes. Nestes termos, para estas agremiações, o arcabouço institucional que foi criado no período de transição para a democracia deveria ser mantido.

Não obstante, um número considerável de propostas tem buscado atenuar as críticas, dando aos eleitores mais poder de escolha sobre os candidatos ao parlamento. Este conjunto de propostas inclui a adoção de votos preferenciais, da lista aberta, e de primárias (Matuschek, 2003; Hopkin, 2005). Também tem sido analisada a possibilidade de redução do peso do financiamento público nas campanhas. A falta de um ímpeto real para a consecução de novas alterações sugere que o arranjo institucional atual ganhou um grau de aceitabilidade entre parte significativa dos eleitores e da maioria dos políticos deste país. Não obstante, Castillo (2003, p. 17) adverte que “se as instituições políticas não derem a

devida atenção às novas demandas, podem acabar isolando-se da sociedade civil” espanhola, gerando graves conflitos sociais.

5.3.7. Lições da Espanha para o Brasil

A utilização do modelo de lista fechada, do financiamento público de campanha abundante – mas não exclusivo – e da cláusula de barreira trouxe consequências positivas para o sistema político espanhol. De fato, o sistema partidário consolidou-se e as legendas que sobreviveram tornaram-se instituições sólidas, coesas, disciplinadas e sujeitas a poucas migrações. Ademais, a lista fechada ajudou a coibir o personalismo e clientelismo, aspectos característicos de períodos anteriores. Combinado a uma redução drástica nos limites das contribuições de pessoas físicas e jurídicas, o financiamento público diminuiu significativamente a dependência dos partidos em relação ao setor privado. Este conjunto de características permitiu com que se evitasse tanto a fragmentação partidária quanto de poder, assim como auxiliou na formação de governos de coalizão estáveis ao longo das últimas décadas.

Por outro lado, estas melhorias não ocorreram sem custos. Ao contrário do que era propagandeado pela classe política deste país na época, a competição eleitoral não se tornou mais equitativa, embora este seja um dos principais argumentos em favor do financiamento público. Em verdade, o repasse estatal, combinado a regras eleitorais que distorcem a representação, gerou um ciclo vicioso onde os partidos mais fortes foram impulsionados de tal maneira a monopolizarem a arena eleitoral e congelarem o sistema partidário. No mais, o financiamento público em grande quantidade não reduziu o elevado grau de insatisfação dos espanhóis com a política, reforçada pela atuação fiscalizadora dos meios jornalístico e jurídico que descobriram a continuidade do recolhimento ilegal de verbas para as campanhas políticas. Essa falta de controle e as constantes fraudes demonstram o sucesso limitado das regras de financiamento.

Com base na análise da bibliografia, também é possível dizer que as cúpulas partidárias conquistaram (através do controle sobre as listas, da agenda política, da burocracia estatal e da administração pública, entre outros) um domínio exacerbado sobre a

vida política espanhola. A lealdade às lideranças nacionais – mas não necessariamente à ideologias – garantiu a formação de partidos mais coesos e disciplinados. Porém, isso não significou, necessariamente, a eleição de parlamentares que possam ser considerados mais competentes, menos corruptos ou mais comprometidos com os anseios dos eleitores. Ao contrário, os fatos históricos e as pesquisas demonstraram que a corrupção não foi efetivamente coibida pelas novas regras de financiamento eleitoral e que houve um mútuo distanciamento entre o eleitorado, desencantado com a política, e seus representantes eleitos, cada vez mais dependentes das cúpulas e desligados das questões locais. Outro efeito negativo foi a drástica redução das chances de um candidato “independente” ser eleito, ou seja, de uma das formas de renovação do sistema político.

Efetivamente, os espanhóis não confiam em seus partidos. Embora estas instituições sejam vistas como importantes para a democracia, menos da metade dos entrevistados em pesquisas demonstraram ter muita ou suficiente confiança nas legendas, consideradas por muitos como organismos oligárquicos. Eles também estão, de modo geral, insatisfeitos com as instituições políticas, incapazes de lidar adequadamente com os diversos problemas contemporâneos. Portanto, não é a toa que têm surgido movimentos pela democratização das prévias e pela adoção do sistema de votos preferenciais (lista flexível ou até mesmo aberta), objetivando garantir aos eleitores mais poder de interferência sobre quem serão os seus representantes. Esta experiência deve servir de alerta para o caso brasileiro, uma vez que a Espanha apresenta resultados dissonantes daqueles que se esperam da proposta de reforma baseada no financiamento exclusivamente público e na lista fechada.

5.4. A EXPERIÊNCIA DE PORTUGAL

5.4.1 *Características Gerais Atuais*

O atual sistema político português foi elaborado com base na Constituição proclamada no ano de 1976. Ele é caracterizado pela lógica da representação proporcional de listas partidárias fechadas. Neste contexto, os votos dos eleitores definem somente o número de cadeiras obtidas por cada partido.

Estas últimas, por sua vez, são alocadas de acordo com a posição dos candidatos na lista partidária, sem interferências do eleitor. De acordo com Monteiro & Costa (2006) estas são as características de um sistema eleitoral onde tanto os votos quanto a responsabilização são despersonalizados, resultando, para o caso português, na formação de agremiações partidárias com excessivo poder.

Os pleitos para o Legislativo Federal português elegem um número mínimo de cento e oitenta e máximo de duzentos e trinta deputados¹³⁷ para uma legislatura de quatro anos que pode ser reduzida. Os representantes da Câmara Baixa são eleitos por 22 circunscrições que variam entre unidades uninominais e plurinominais. O total de cadeiras disponíveis é proporcional ao total de eleitores que se inscreveram em tempo para as eleições (ELECTORAL REFORM SOCIETY, 2004).

As Listas são disponibilizadas pelas legendas, que podem concorrer sozinhas ou em alianças eleitorais. Mais ainda, a Lei portuguesa admite, no processo eletivo, a participação de candidatos que não estejam filiados a nenhum partido político.

¹³⁷ Do total de distritos mencionados, dois elegem representantes com base em votos de eleitores residentes em outros países. Um deles especificamente para os eleitores residentes na Europa e o outro para residentes noutros continentes.

5.4.2 Reformas Políticas em Portugal

Para Vargas (2002), desde 1976, as regras do jogo partidário-eleitoral têm sofrido diversas modificações tanto no seu aparato constitucional quanto em leis ordinárias. Estas mudanças têm sido, na grande maioria dos casos, impulsionadas por uma insatisfação generalizada dos eleitores com a democracia e a falta de credibilidade do sistema político português. Porém, é concreta a impressão de que as modificações que foram implementadas não conseguiram diminuir os aspectos considerados mais preocupantes. Ao contrário, depois de um período de euforia motivado pelo restabelecimento do sistema democrático e pela Constituição de 1976, as eleições portuguesas foram – de maneira continuada – apresentando taxas cada vez mais elevadas de abstenção, culminando nos resultados eleitorais de 2001, que posicionaram este país entre as democracias consolidadas com taxa de abstenção mais alta (Vargas, 2002).

Seguindo o raciocínio desse autor, de fato, o entusiasmo com esta Constituição durou pouco tempo. O aumento da desilusão e insatisfação com a política depois de seguidas eleições fez com que diversos atores políticos incentivassem a busca por alterações nas regras para o funcionamento das agremiações partidárias. Outros pontos bastante criticados foram as normas que compõem o financiamento das campanhas eleitorais e as regras que definem o acesso ao Legislativo Federal. A dificuldade de se chegar a uma decisão consensual sobre qual conjunto de regras deveria ser adotado resultou em subsequentes mudanças nas formas de financiamento político. Boa parte destas modificações não foi implementada por tempo suficiente para que fossem devidamente averiguadas pelos especialistas e pelos próprios políticos.

De acordo com Rodrigues (2006) as normas do sistema político português receberam diversas modificações desde 1974. De modo geral, estas buscaram fortalecer a transparência do processo eletivo e dar mais confiabilidade na origem e no gasto do dinheiro que circula na política, assim como, no reforço ao controle e fiscalização eficazes. A Constituição de 1976 promoveu a “fiscalização das contas eleitorais” como princípio. Não obstante, este autor salienta que até o ano de 1993, O arcabouço normativo do financiamento do sistema partidário-eleitoral estava espalhado na Lei dos Partidos políticos e em outras leis eleitorais. No ano de 1993, com o advento da 4.^a Revisão Constitucional,

foram determinadas, além das normas de financiamento partidário, as pré-condições e limitações dos subsídios públicos, assim como a imposição da prestação de contas. Um dos principais objetivos desta reforma foi tornar o sistema político mais transparente ao combater os problemas em duas frentes distintas: a origem das receitas e os limites das despesas. Primeiramente, as novas leis impuseram maiores restrições ao financiamento privado e estabeleceram o financiamento público para as campanhas eleitorais. Em segundo lugar, as novas regras criaram limites máximos para as despesas partidárias.

A visão bastante negativa da opinião pública a respeito do sistema político motivou a revisão constitucional de 1997. A interferência nos processos decisórios e eletivos internos aos partidos políticos recebeu apoio. Como consequência, esta revisão determinou que as legendas teriam de ser transparentes e democráticas.¹³⁸ Foram também apresentadas diversas propostas de alteração no sistema proporcional que variavam desde pequenas minúcias até a adoção de distritos uninominais e do voto majoritário. Estas últimas iniciativas foram rejeitadas (Vargas, 2002).

Em 1998, outra Lei foi promulgada na tentativa de combater as falhas encontradas na legislação de 1993. Foram implementadas normas mais rígidas para a qualificação, angariação e usufruto dos recursos financeiros e para a constituição dos fundos partidários. Ela também impôs um afastamento entre as subvenções destinadas aos partidos e as receitas a serem utilizadas nas campanhas eleitorais; agravou as punições para o financiamento ilegal e aumentou o financiamento estatal para os partidos que superassem os 50 mil votos. Não obstante, escândalos de corrupção não tardaram em aparecer, demonstrando a fragilidade das novas regras. Entre os anos 2000 e 2001 as normas para os subsídios eleitorais e partidários foi alterada duas vezes. Em ambos os casos, objetivou-se reforçar o “controle e a transparência” das finanças políticas. Além disso, passou-se a admitir a participação de candidatos sem filiação partidária (independentes) nas eleições. Em (2002) foi criada, no Legislativo, outra Comissão para reformar o Sistema Político. Mais uma vez, tentou-se eliminar os erros da legislação e evitar a deterioração do sistema político. A legislação atualmente vigor foi promulgada em 2005 (Tavares e Ferreira, 2001).

¹³⁸ Artigo 51, n. 5 da Constituição.

O cenário histórico marcado por uma grande quantidade de alterações no sistema político português ao longo dos últimos trinta anos, somado ao desapontamento com seus resultados trouxe novas questões para o debate. Os processos internos de escolha dos candidatos dentro dos partidos permanecem excessivamente centralizados e pouco democráticos. O poder de reação dos partidos políticos daquele país, como interlocutores entre a sociedade e o Estado frente às novas questões que permeiam o mundo globalizado, vem sendo amplamente questionado. Também não há consenso de que as mazelas do sistema político podem ser eliminadas à partir de reformas constitucionais elaboradas pelos partidos políticos dentro do parlamento. Além disso, tornou-se comum o argumento de que a identificação partidária e eleitoral, assim como a participação política dos cidadãos, não respondem tão claramente a estímulos advindos diretamente da simples alteração do sistema político. Este conjunto de questões tem motivado – não sem críticas – o apoio a propostas que revigorem a participação direta dos cidadãos no processo decisório (Vargas, 2002).

5.4.3 Lições de Portugal para o Brasil

Portugal oferece algumas lições importantes para o Brasil. A sucessão de mudanças na legislação sobre o financiamento de campanha mostra que os resultados almejados estavam muito distantes da realidade da vida política deste país. As regras que restringiram ainda mais o financiamento privado e estabeleceram o financiamento público para as campanhas eleitorais criaram limites máximos para as despesas partidárias não foram capazes de impedir as práticas ilícitas. Ademais, que estas alterações não foram suficientemente pensadas e testadas para comprovar sua efetividade e viabilidade. Isso ocorreu de duas formas: primeiramente, a continuidade das distorções e das práticas ilícitas e levou diversos grupos políticos a exigirem mudanças antes que a continuidade das regras contribuísse para o seu desaparecimento. Neste caso, essas novas mudanças atenderam ao anseio de restituir um equilíbrio político.

Em segundo lugar, as alterações não foram bem sucedidas em restabelecer a confiança do eleitorado tanto na capacidade quanto na disposição dos políticos em

resolverem os problemas enfrentados por Portugal. Ao contrário, a lista fechada formou agremiações partidárias com excessivo poder, mas pouca disposição e recursos para atenderem às demandas da população. Internamente, o processo de escolha dos candidatos continuou centralizado. Isso trouxe consequências negativas para a participação política, com as eleições portuguesas cada vez mais marcadas por taxas de abstenção ascendentes, atingindo o patamar mais alto entre as democracias consolidadas. Em outras palavras, partidos eleitoralmente fortes não implicaram, necessariamente, em instituições administrativamente mais sólidas, eficientes ou democráticas.

5.5 A EXPERIÊNCIA SUECA

5.5.1. *Características Gerais Atuais*

O sistema político Sueco consiste em uma democracia parlamentar. A posição de chefe de Estado cabe ao Rei que, porém, não possui poder formal. O Parlamento sueco é constituído por 349 membros eleitos pelo voto direto para uma legislatura de 4 anos. Deste total, 310 são eleitos em 29 distritos plurinominais com magnitude variando entre 2 e 38 parlamentares. Outros 39 representantes são eleitos à partir de uma circunscrição nacional. Estes mandatos podem ser livremente atribuídos nas circunscrições, de acordo com o peso eleitoral de cada uma, de modo a dar mais proporcionalidade ao sistema. Os partidos que não superarem uma cláusula de barreira nacional equivalente a 4% do total de votos válidos no nível nacional, ou de 12% em um único distrito, são retirados da divisão por cadeiras no Parlamento¹³⁹. Os assentos são distribuídos utilizando a fórmula de Sainte-Lague modificada, com o valor de 1.4 como primeiro divisor.

O sistema de votação para todos os níveis de governo se dá através da lista flexível. Para este caso, os eleitores escolhem uma lista partidária, podendo dedicar um voto pessoal em um candidato específico. As cadeiras que foram adquiridas por cada partido são dedicadas aos candidatos de acordo com o número de votos pessoais que eles receberam. Mas, para que o voto pessoal ajude um candidato a subir na lista, ele precisa receber ao menos 8% dos votos dados ao seu partido no distrito. Os candidatos que igualarem ou superarem este patamar em suas respectivas listagens são os primeiros a receber assentos, em ordem decrescente de percentuais. De outra forma, o restante das cadeiras é alocado de acordo com a ordem dos nomes, estipulada pelas legendas. Este modelo de lista flexível foi sendo incorporado entre os anos de 1994 e 1998, substituindo o sistema de lista fechada utilizado anteriormente.

¹³⁹ O partido que conseguir 12% ou mais dos votos válidos em determinado distrito tem direito a participar da divisão das cadeiras específica daquele distrito, não participando das divisões em outras circunscrições, ou da divisão nacional.

Finalmente, um aspecto bastante interessante da vida política sueca consiste em que, de acordo com dados das eleições de 2002, 45% dos representantes no parlamento são mulheres (Hagevi, 2003). Isso significa que o parlamento sueco possui o segundo maior percentual de mulheres no mundo (Cool, 2006; Baldez, 2006). Isto se deve à pressão para que os partidos estabelecessem proporções mais igualitárias entre homens e mulheres nas listas desde o início da década de 1970. Com a anuência dos partidos, várias alterações na lei foram aprovadas. O texto final passou a exigir que todas as listas reservassem metade das vagas para mulheres.

5.5.2 Histórico Institucional

A Suécia é uma democracia parlamentar desde o ano de 1917, quando o Rei finalmente perdeu controle sobre o gabinete ministerial (Bergman, 2004). Entre as décadas de 1940 e 1970, o Partido Social Democrata Sueco foi hegemônico. Nestas circunstâncias, o governo aplicou um modelo de gestão baseado na social democracia onde a adesão ao empreendedorismo capitalista estava conjugada ao igualitarismo socialista da intervenção estatal. Mais especificamente, procurou conciliar políticas que visavam o pleno emprego e o ajuste fiscal baseado na elevação das receitas. A conjunção entre problemas econômicos e insatisfação com a política fizeram com que, entre os anos de 1968 e 1969, o Poder Legislativo fizesse uma ampla revisão da constituição. Como principais consequências, a Câmara Alta foi excluída e o sistema de representação ganhou contorno mais proporcional pelo aumento do total de vagas por circunscrição e pelo incremento de 40 assentos (Immergut, 2002). Como resultado final, uma nova Constituição foi estabelecida no ano de 1974.

Apesar da mudança, a combinação entre erros internos de gestão e as crises do petróleo no período fizeram com que a Suécia passasse por consideráveis problemas fiscais ao final da década de 1970. Estas crises foram responsáveis por enfraquecer o governo. Como resultante, o Partido Social Democrata Sueco, depois de mais de 40 anos de governo, foi superado pela direita nas eleições de 1976. Esta mudança não impediu a escalada de déficit fiscal na década de 1980. Loureiro (2001) ressalta que, neste período, o

déficit público chegou a 7%, o que foi responsável por uma nova mudança na correlação de forças políticas e pela queda da direita em 1982. De acordo com Loureiro (2001, p. 92), entre as décadas de 1970 e 1980, “o desempenho econômico da Suécia foi inferior ao de qualquer outro país industrializado, menor ainda do que o da decadente Inglaterra. As exportações caíram e a sua participação no comércio mundial em 1980 foi reduzida em 25%, diante do que tinha sido 10 anos antes”.

Para esta autora, a economia sueca apresentou um desempenho consideravelmente inferior no início da década de 1990, quando comparado aos países da OECD. Isso se deveu (entre outras razões) ao aumento da inflação e a redução da carga tributária cobrada. Como principais consequências, “a coesão interna” do partido Social Democrata se quebrou, incorrendo na perda de aliados no parlamento. Esta fragilidade econômica foi responsável, novamente, pela alternância entre a direita e a terceira via na década de 1990.

5.5.3 O Sistema Partidário Sueco

Historicamente, o sistema partidário se encaixa no modelo escandinavo de cinco partidos. Os mesmos são considerados disciplinados, coesos e competitivos (Bergman, 2004). Os “partidos de massa” dominaram o sistema político desde a inauguração do período democrático na década de 1920 até o final da década de 1980. Este domínio foi rompido em 1988 quando (favorecidos pela desagregação do sistema de cinco partidos, pela volatilidade eleitoral e pelo reajuste na correlação de forças) outras duas legendas conseguiram romper a cláusula de barreira de 4% estabelecida para o parlamento sueco.

Existem presentemente sete partidos representados no parlamento. Apesar do número de partidos, de acordo com Johansson & Raunio (2001) a dimensão esquerda-direita tem sido a clivagem mais importante. Neste caso e dadas as características do mapa político, este sistema também pode ser considerado bipartidário, constituído pelos dois blocos: socialistas e não-socialistas (Widfeldt, 2003).

Apesar de estes blocos serem claramente definidos (Bergman, 2004), esta dicotomia tem perdido força em termos de motivação para a participação eleitoral e

partidária. É neste contexto que a importância das agremiações tem mudado ao longo dos anos. A atividade partidária não mais ocorre na mesma proporção que anteriormente. O engajamento da população sueca na política tem diminuído significativamente nos últimos 20 anos (Hagevi, 2003). Este declínio da participação eleitoral ocorreu devido a uma crescente desconfiança nos partidos constituídos, nas instituições políticas e os políticos em geral, na década de 1990. Embora esta tendência tenha sido revertida em 2002, ela não conseguiu chegar aos patamares anteriores. A mesma tendência é válida para a participação partidária. Ainda segundo Bergman (2004), tem sido cada vez mais difícil distinguir entre as legendas. Em contrapartida, elas têm tido dificuldade em conseguir novos simpatizantes, o que tem feito com que o recrutamento partidário fique concentrado nos segmentos elitistas da sociedade. Como resultante, os votos baseados na classe declinaram e os eleitores se tornaram mais voláteis, trocando e dividindo os votos entre legendas diferentes com mais frequência (Immergut, 2002). Em contrapartida, observa-se um aumento na participação popular em movimentos sociais. A percepção do eleitorado sueco é de que a influência dos cidadãos sobre os membros dos partidos diminuiu significativamente, fazendo com que a busca por outras formas de participação política ganhassem força (Hagevi, 2003).

5.5.4 Financiamento Eleitoral na Suécia

Segundo Bergman (2004), não existe demarcação de tempo para as campanhas eleitorais ou limites para gastos eleitorais na suécia. Os partidos recebem financiamento público desde o ano de 1966 e, até o ano de 1972, apenas aqueles com assentos no parlamento tenham direito a ele. Atualmente, os partidos recebem subvenções públicas significativas, baseadas nos resultados obtidos nas eleições parlamentares anteriores. Aos partidos sem representação no Legislativo é também concedido apoio estatal se, em alguma das duas últimas eleições, tiverem obtido um mínimo de 2,5% do total dos votos nacionais.

A Suécia escolheu uma abordagem bastante peculiar para tratar da divulgação sobre receitas e despesas de campanhas eleitorais. Este país adotou, como argumento

filosófico fundamental, o posicionamento de que a privacidade do financiamento político deve ser mantida. A sua Suprema Corte determinou que as legendas não devem ser obrigadas a divulgar seus contribuintes privados porque a apresentação destas informações equivaleria a uma violação do segredo do voto. Não obstante, importante notar que se permite uma forma de apresentação voluntária onde os partidos políticos mostram uns aos outros seus relatórios financeiros.

Para Hagevi (2003), os partidos suecos recebem quantias substanciais de financiamento público, fato este que deixou tanto os partidos quanto os próprios políticos profissionais menos dependentes das contribuições de correligionários e simpatizantes. Nestes termos, o sistema político composto por partidos de massa têm gradativamente se desvinculado de suas raízes sociais e reforçado suas ligações com o Estado, adquirindo, cada vez mais, características do modelo de “cartel”. Nestes termos, a lógica da competição eleitoral sueca também tem se modificado, fazendo com que partidos tradicionalmente opostos no espectro ideológico colaborem entre si para garantirem estes benefícios.

5.5.5 Reformas Políticas na Suécia

A Suécia é vista como uma democracia estável desde a década de 20. As taxas de comparecimento eleitoral são consideradas relativamente altas, atingindo o objetivo proposto pelos idealizadores de seu sistema político. Durante os últimos trinta anos houve uma série de reformas nas colunas de sustentação da democracia e na lei eleitoral suecas (Bergman, 2004). Para Lindbeck et al. (1993), o arcabouço institucional existente até o início da década de 1990 precisava ser revisto. Estes últimos autores vislumbraram que os sistemas político e econômico suecos apresentaram um número significativo de importantes deficiências. Entre elas, “o predomínio da influência de grupos de interesse especiais, miopia no desenvolvimento de políticas públicas, uma nebulosa distribuição de responsabilidades dentro do governo, assim como entre as instituições do setor público e organizações privadas”.

A crise na década de 1990 foi responsável por diversas modificações no sistema político. A definição sobre os candidatos que compõem as listas partidárias ainda cabe às secções regionais dos partidos, estabelecidas nos 29 distritos eleitorais. Não obstante, até o ano de 1988, cada uma destas secções regionais tinha plena autonomia para decidir a forma de composição desta lista. Porém, o descontentamento generalizado da sociedade sueca com a política fez com que, entre os anos de 1994 e 1998 o sistema de lista fechada fosse gradativamente trocado pela lista flexível. De modo geral, o eleitorado demonstrou a vontade de interferir nas listas, em uma tentativa restabelecer um vínculo mais direto entre os políticos e a sociedade. Em outras palavras, a insatisfação com a política provocou uma reação no sentido de diminuir o poder dos partidos e aumentar a influência pessoal dos eleitores no processo eletivo. Consequentemente foi introduzida uma lista flexível, onde os votantes passaram a ter o direito de modificar a ordem preferencial de candidatos (Hagevi, 2003).

Em seus estudos, Gallagher & Mitchell (2005, p. 11) citam Peterson et al. (1999, p. 117) para ressaltarem que esta alteração significou uma mudança na percepção sobre as concepções de representação. Anteriormente, a representação era vista como algo que ocorria através dos partidos políticos, baseada na assertiva de que “os selecionadores dos candidatos são melhores juízes do que os eleitores sobre quem é mais capaz de realizar as ideias e metas dos partidos”. Neste sentido, as eleições tinham como função assegurar aos partidos uma fatia adequada da participação. Com a mudança, a nova percepção passa a ser a de que o propósito das eleições consiste em habilitar a representação direta. De acordo com Katz (2005), esta alteração significou um movimento para melhorar a democracia sueca, assim como ocorreu na Bélgica e na Áustria.

O fato interessante consiste em que está modificação raramente provoca mudanças na ordem da lista estabelecida pelos partidos. De acordo com (Hagevi, 2003), apenas 14 dos 349 membros foram eleitos pelo “voto pessoal nas eleições de 1998. Para Bergman (2004), nas eleições de 2002 apenas 10 candidatos foram eleitos pelo voto preferencial. Segundo este autor, a maioria destes candidatos, porém, teria sido eleita normalmente pela lista partidária, caso não houvesse na lei eleitoral o dispositivo do voto preferencial. A profissionalização da política sueca, consubstanciada pela abundância de subsídios estatais, tem sido responsabilizada pelo aumento do distanciamento dos políticos

em relação às bases partidárias, contribuindo para a desvalorização da participação partidária por parte da sociedade. De fato, o percentual de votantes que pertencem a um partido político tem diminuído desde 1982. Além disso, o percentual daqueles que não confiam no parlamento sueco aumentou de 46 para 75% nos últimos 30 anos (Hagevi, 2003).¹⁴⁰

5.5.6 Lições da Suécia para o Brasil

A Suécia é exemplo de um longo processo de adequação do sistema eleitoral aos anseios de seus cidadãos. Assim como outros países da Europa, os sistemas eleitoral e partidário foram responsabilizados pelos desvios na condução da economia e da política, assim como pelo predomínio da influência de grupos de interesse especiais em períodos recentes. Consequentemente, a participação partidária diminuiu de intensidade. O descontentamento em relação às instituições e representantes políticos (nas décadas de 1980 e 1990) culminou na percepção geral de que a lista fechada precisava ser modificada.

Esta alteração corria no sentido de permitir, pela influência mais significativa do eleitor, o surgimento de novas lideranças que pudessem contribuir para a renovação do campo político. Os principais objetivos consistiam em reverter a tendência de redução na participação partidária e eletiva, assim como impedir uma excessiva fragmentação de poder devido à volatilidade eleitoral. Muito embora esta não seja a única causa para o descontentamento, é possível dizer que esta alteração tenha sido apenas parcialmente bem sucedida, ajudado a “estancar” o decrescente nível de participação política, mas não conseguindo impedir um aumento da “infidelidade” do eleitor. Não obstante, é preciso ter em mente que, embora parte significativa do eleitorado faça uso do voto preferencial, os resultados práticos não implicam em perdas substanciais de autonomia para os partidos. Este fato deveria servir de motivador para uma proposta de lista flexível para o Brasil.

A postura da Suécia em relação às regras de financiamento público e divulgação das receitas e despesas de campanha são demasiadamente peculiares para serem contrastadas com o caso brasileiro. Porém, é preciso ressaltar que o modelo apresentado

¹⁴⁰ Para este autor, não existe indicação de mudança nesta tendência.

funciona bem neste e outros países como a Suíça e a Finlândia. Elas muito provavelmente seriam um retrocesso para o caso brasileiro, uma vez que necessitam estar associadas a um tipo de cultura política muito diverso daquele encontrado no Brasil.

A cláusula de barreira, por sua vez, ajudou a garantir que a fragmentação partidária permanecesse em patamares aceitáveis, mantendo a variação de legendas com poder efetivo na Câmara Baixa entre 5 e 7. A regra alternativa que permite o acesso limitado de partidos que não conseguiram ultrapassar o patamar nacional de 4%, desde que tenham obtido 12% em determinado distrito, embora não tenha sido utilizada, mantém o sistema proporcional e permite a ascensão de legendas regionais.

O debate sobre as mazelas que compõem o sistema político sueco tem se intensificado nos últimos anos. Integrantes da academia e do meio político frequentemente reafirmam a incapacidade do atual sistema político em constituir governos fortes e estáveis. Esta percepção, combinada à significativa redução na participação eleitoral, resultou na criação de uma comissão revisional, no ano de 2004. O principal objetivo inicial deste grupo consiste em reexaminar o sistema eleitoral e a lógica que opera a formação das administrações federais. A partir deste reexame, elaborar uma proposta (no ano de 2008) que reduzisse os entraves do sistema político. A constante alteração das regras do jogo demonstra como não existem soluções definitivas. Determinados problemas podem chamar mais atenção em certo momento, mas serem pouco importantes ou até mesmo insignificantes noutros. Neste caso, a lógica que os regula deve ter a mesma importância, sendo descartada quando dificulta na resolução de outros entraves, momentaneamente, mais importantes. Em outras palavras, o caso sueco demonstra que as regras eleitorais precisam ser adaptáveis para permitir a constituição de um sistema político mais flexível.

5.6 CONCLUSÃO

Este capítulo procurou apresentar as formas pelas quais quatro nações lidaram com os problemas relativos ao financiamento político e a consecução de listas partidárias (fechadas ou flexíveis). A análise da bibliografia mostrou que, frente estas questões, a migração e fidelidade partidárias e o estabelecimento de coligações são temas bem menos importantes. Aliás, propostas no sentido de limitar ou excluir tais iniciativas não foram mencionadas pela literatura estudada. Realmente, nos países que aplicam a lista fechada (Espanha e Portugal), a migração em excesso não faz parte do dia-a-dia das legendas. Na Bélgica e na Suécia, por sua vez, ela esteve associada (em bem menor grau que no Brasil) à fragmentação do sistema partidário. Não obstante, foi combatida pelo estabelecimento de cláusulas de barreira. Embora tenham contribuído para deixar os sistemas mais desproporcionais, estas cláusulas (de 3% ou 5%) não trouxeram tantas mazelas quanto as apontadas para o caso brasileiro. No entanto, a experiência espanhola demonstra que, para evitar a exclusão de legendas pequenas cuja importância é considerável, cláusulas deveriam ser implementadas desde o início. Em perspectiva, esta desproporcionalização aparenta ser um custo pequeno quando comparado a fragmentação excessiva, algo pela qual a Bélgica passou e enfrentou com sucesso.

As quatro experiências analisadas expõem como a elaboração de regras para o financiamento político no sentido amplo é extremamente complexa. Sua eficiência é muito relativa e o custo pode ser muito alto, sobretudo no que diz respeito aos subsídios públicos. Elas também evidenciam que escândalos de corrupção são uma realidade da política, independentemente da cultura do povo ou do grau de institucionalização. Logo, mais cedo ou mais tarde os atores encontrarão meios alternativos de superar as barreiras ao financiamento privado e tentarão novamente influir na política. Portanto, faz-se necessário aceitar que regras não são definitivas e que o sistema terá de passar por constante escrutínio e alteração para acompanhar as mudanças no comportamento político.

De fato, o financiamento público foi a melhor solução para garantir que os sistemas partidários conseguissem acompanhar a evolução e encarecimento das eleições e, mesmo assim, saldar suas dívidas. Também garantiu mais suporte às legendas menos abastadas. Tanto que propostas de financiamento exclusivamente privado não constituem

opção. Exemplo disso é o caso da Inglaterra, onde o financiamento privado, antes quase que exclusivo, vem sendo amplamente questionado. Não obstante, vale ser ressaltado que nenhum dos quatro países estudados optou pelo financiamento exclusivamente público. Parte disso se deve à importância dada às subvenções privadas, originadas de pessoas físicas. A avaliação de parte significativa da bibliografia sobre o financiamento parcialmente estatal mostrou que o aumento da distância entre as legendas e os eleitores, motivados (entre outros) pelas verbas públicas em larga escala é uma realidade. No caso brasileiro, a exclusividade, além de motivar “o caixa dois” por não atender às necessidades, poderia proporcionar um distanciamento ainda mais severo. Neste caso, aumentar a proporção de subsídios estatais e combiná-la com restrições nos gastos permitidos (Bélgica, Espanha e Portugal) com a redução do período eleitoral (15 dias na Espanha) e com a prestação de contas de todos os atores pode ser mais eficiente. Em contraposição, o financiamento exclusivamente público sem estrutura suficiente para a sua fiscalização parece ser um exercício de ficção.

Se os partidos brasileiros se tornarem mais fortes e ganharem mais peso no jogo eleitoral, terão de aceitar a consequência de que serão responsabilizados pelas eventuais crises e escândalos de corrupção de maneira semelhante. Isso não ocorre hoje porque, de modo geral, a responsabilidade é personalizada e o impacto negativo da desilusão com o governo e as instituições é subdividido (em maior ou menor grau) entre todos os políticos. A adoção da lista fechada direcionaria esta responsabilização aos partidos políticos da mesma forma como os atos ilícitos ou inadequados de grandes corporações marcam a imagem das mesmas, sem necessariamente punir socialmente os seus acionistas, interlocutores e donos. Isso aparentemente pode ter impacto positivo, uma vez que punir políticos individuais é mais trabalhoso, desgastante e (possivelmente) menos efetivo num contexto mais amplo.

Não obstante, o caminho percorrido pela Bélgica e a Suécia no sentido de uma lista mais flexível e sujeita a mais influência dos eleitores demonstra o forte anseio por um tipo de accountability mais personalizado quando a conjuntura socioeconômica está realmente ruim. Apesar de manterem a lista fechada, Portugal e Espanha não deixaram de passar por situações semelhantes onde estes instrumentos foram severamente questionados. A busca por mais flexibilidade e accountability pessoal demonstra também uma crítica

severa aos processos internos de escolha dos candidatos nestes países. A esse respeito, o Brasil não foge a regra de possuir legendas internamente pouco democráticas cujos processos seletivos são desregrados e nebulosos.

Portanto, utilizar os partidos como escudo ou receptor dos diferentes tipos de críticas, sem efetivamente encarar os problemas enfrentados pela sociedade e sem compartilhar a responsabilidade pelas escolhas com os eleitores implica, mais cedo ou mais tarde, na fragilização da democracia pela diminuição da participação política e eleitoral. Como sistemas políticos representam possibilidades, mas não garantias, depositar confiança excessiva nos méritos da lista fechada sem perceber como suas desvantagens ajudaram a fragilizar os sistemas políticos dos quatro países analisados pode representar um retrocesso para o Brasil. Assim como a reeleição, depois de alguns anos após a sua efetivação, poderemos estar novamente discutindo a necessidade de dar um ou dois passos para trás. É neste contexto que a adoção de um modelo de lista flexível similar àqueles utilizados na Bélgica e na Suécia pode significar um meio-termo produtivo onde, por mais que nem todos os objetivos almejados sejam alcançados (accountability institucional; financiamento político direcionado; participação feminina mais proporcional etc), algumas desvantagens (oligarquização e distanciamento dos políticos em relação aos eleitores) possam ser evitadas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A avaliação do sistema político brasileiro passa pelo consenso mínimo sobre qual tipo de democracia e de partido político se pretende almejar. No caso da democracia, isso requer um meio-termo entre as suas diversas interpretações. Por um lado, as mudanças institucionais precisam ir além da preocupação excessivamente limitada com os procedimentos para a seleção de representantes e líderes. Elas devem incentivar a criação de entidades políticas que: sejam transparentes e (também) democráticas; incentivem a participação em diversos níveis; consigam criar laços com o Estado sem perder os vínculos com os seus eleitores; e que sejam confiáveis. Por outro, é preciso manter um afastamento de conceitos demasiadamente abstratos como “vontade comum” e “natureza humana”. Também é preciso evitar objetivos excessivamente dissociados da realidade como a completa separação entre a política e a corrupção, mazela que pode ser atenuada, mas que não se configura em objetivo atingível. Sobretudo, faz-se necessário compreender que outras condicionantes socioeconômicas e culturais internas e externas interferem no processo de consolidação e renovação democráticas em todos os países.

O embate entre interesses globais e nacionais na sociedade em rede inclui o problema da reforma do Estado Brasileiro e, com ele, o desafio de aperfeiçoar seu sistema político. Com base na apresentação das diferentes visões, procurou-se justificar a posição favorável à necessidade de mudanças no modelo atual. Não obstante, vale ressaltar que alterações carregam consigo vantagens e desvantagens que precisam ser pesadas; que beneficiam atores diferentes de maneiras distintas; e que podem levar a resultados inesperados que podem fragilizar a democracia. É neste contexto que foram avaliadas cinco das principais propostas de Reforma Política apresentadas no Projeto de Lei 2679/03: a utilização de financiamento exclusivamente público para as campanhas; a adoção da lista fechada; o fim das coligações para as eleições Legislativas; e a criação de cláusulas de barreira. Embora este Projeto não contenha propostas específicas para o combate à migração partidária, tem-na como um dos seus subprodutos, aspecto que validou a sua análise.

A revisão bibliográfica apresentou os problemas que foram, posteriormente, comprovados na análise de experiência prática de quatro democracias europeias. O incremento do financiamento público não foi capaz de eliminar a incidência de fluxos financeiros ilícitos nas eleições. Isso ocorre porque a corrupção política abarca muito mais do que o simples repasse de verbas para partidos e candidatos em busca de cargos. Ela implica interesses muito mais complexos, que envolvem a pressão por determinadas políticas públicas cujo impacto supera as fronteiras nacionais (e possivelmente, regionais) e que as subvenções públicas não conseguem adequadamente suprimir. Verificou-se que as fragilidades da legislação foram constantemente exploradas, o que resultou em um ciclo vicioso de reformas cujos objetivos estão além dos instrumentos disponíveis. Em contraposição, as receitas estatais ajudaram a fixar os olhares dos partidos no Estado e nos cargos que estes disponibilizam, contribuindo para distanciar as legendas de suas bases e simpatizantes e transformando a Bélgica, Espanha e Portugal e a Suécia em Estados dominados pelos partidos.

Diversas críticas ao sistema proporcional de listas fechadas, apontadas pela teoria, também foram verificadas na prática. De fato, na Espanha e em Portugal este modelo ajudou a criar partidocracias com legendas altamente oligarquizadas e distanciadas da sociedade civil, com candidatos menos interessados nas questões locais e em posicionamentos que contrariassem a sua cúpula. Em contrapartida, nos períodos de crise política, a responsabilidade pela confecção da lista sem interferência do eleitor fez com que os partidos fossem reconhecidos entre os principais vilões, diretamente responsabilizados pelos escândalos de corrupção e contribuintes para a redução da confiança no sistema e da participação política.

Apesar de adotarem modalidades de lista flexível, a Bélgica e a Suécia apresentam problemas e críticas semelhantes. Eles são exemplos de como, na prática, esses sistemas não retiram (necessariamente) das legendas o controle sobre quem serão os candidatos eleitos. Isso ocorre porque a combinação entre determinadas culturas políticas, a criação de regras eleitorais que deem mais peso ao voto de legenda e certos cuidados com a escolha e ordem dos concorrentes tornam a lista suficientemente competitiva ao ponto de beneficiar os candidatos das cúpulas partidárias. Isso deveria ser levado em consideração quando se discute o fortalecimento dos partidos brasileiros.

Em contrapartida, a adoção da cláusula de barreira pode, à luz da experiência europeia aqui apresentada e dos efeitos positivos que acarreta, trazer resultados benéficos para o sistema político brasileiro.

As discussões sobre a fidelidade partidária e sobre o fim das coligações eleitorais ajudam determinar o quão ideológicos e coerentes são os partidos brasileiros. Sua importância está no fato de que avaliações positivas sobre a atuação parlamentar dentro do Congresso e sobre a lógica utilizada no estabelecimento de coligações servem para sustentar a assertiva de que os representantes e os partidos ostentam um comportamento disciplinado, coerente e ideologicamente consistente.

Esta tese busca apresentar as muitas fragilidades do uso das votações abertas em plenário e do conceito de “espectro ideológico” como instrumentos para sustentar este diagnóstico. Na tentativa de comprovar estas fragilidades, o conceito acima foi utilizado para avaliar o grau de coerência das coligações estabelecidas nas eleições de 1994 a 2006 para a Câmara Federal. Os resultados demonstram que os graus de incoerência dos partidos, das coligações e das eleições em geral, chegam a patamares alarmantes. Em outras palavras, ou se aceita que o conceito de espectro ideológico não serve para sustentar o diagnóstico de que os partidos são disciplinados e coerentes, ou – com base nele – que estas instituições são, de fato, indisciplinadas e incoerentes, diagnóstico que valida a operação em prol da fidelização aos partidos e do fim das coligações.

Com base no que foi exposto, este trabalho recomenda o fortalecimento do sistema político em duas frentes: primeiro, a rejeição da proposta de financiamento exclusivamente público. Em contrapartida, fomentar o apoio a contribuições limitadas de pessoas físicas e jurídicas, combinada a regras para a divulgação e prestação de contas. Segundo: o fortalecimento dos partidos com base em mecanismos que reforcem a fidelidade e disciplina de seus parlamentares, em conjunto com a criação de contrapartidas à oligarquização. Em outras palavras, a adoção da lista flexível em conjunto com regras mais transparentes para o custeio e resolução dos processos seletivos pré-eleitorais; manutenção (ao menos temporária) da postura do Supremo Tribunal Federal em relação à migração partidária, mantendo a perda do mandato; fim das coligações eleitorais para as eleições legislativas como forma de coibir o comportamento incoerente das legendas e de tornar mais clara a relação voto-partido; incorporação de uma cláusula de barreira e apoio à

constituição de federações como instrumentos para combater a fragmentação partidária e a dispersão de poder.

Em última instância, é salutar certa dose de ceticismo em relação aos resultados positivos que reformas institucionais podem alavancar, principalmente no caso brasileiro. Isso significa compreender que este é um exercício reflexivo contínuo que precisa ser cuidadosamente avaliado à luz de novas evidências para que a reforma política não se torne muito mais um obstáculo do que um instrumento para a consolidação democrática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, F. L. Reforma política e Federalismo: desafios para a democratização brasileira. In: BENEVIDES, M.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1ª ed. 2003. p. 225-265.

ALMEIDA, A. Amnésia eleitoral: em quem você votou para deputado em 2002? E em 1998? In: SOARES, G. & RENNÓ, L. (Org.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1ª ed. 2006. p. 34-46.

AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1ª ed., 2003.

ARAÚJO, C. Perspectivas da Reforma Política. **Política Democrática**, Revista de Política e Cultura, Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, n. 18, p. 17-19, julho de 2007.

ARMIJO, L.; FAUCHER, P.; DEMBINSKA, M. Compared to What?: Assessing Brazil's Political Institutions. **Comparative Political Studies**. SAGE Publications, vol. 39, No. 6, p. 759-786. 2006. (DOI: 10.1177/0010414006287895).

ARTES, J. & VIÑUELA, G. Campaign spending and office-seeking motivations: an empirical analysis. **Public Choice**. Springer Netherlands, Volume 133, Nº 1-2, Outubro, 2007. Coleção Business and Economics.

AVELAR, L. **O segundo eleitorado**. Campinas: Ed. Unicamp, 1989.

BALDEZ, L. The pros and cons of gender quotas: what happens when You kick men out and let women in? **Politics & Gender**. Vol 2, p. 102-109. March, 2006. Disponível em: http://journals.cambridge.org/download.php?file=%2FPAG%2FPAG4_03%2FS1743923X08000342a.pdf&code=617d3fec980fad991f4e05f6aebbcf.

BAQUERO, M. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. Curitiba: **Revista de Sociologia Política**, n. 21, p. 83-108, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200007&lng=en&nrm=iso>.

BARKAN, J.; DENSHAM, P.; RUSHTON, G. Space matters: designing better electoral systems for emerging democracies. **American Journal of Political Science**, Vol. 50, n. 4, pp. 926–939, October 2006. Midwest Political Science Association.

BENEVIDES, M. Nós, O povo: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, M.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1ª ed. 2003. pp. 83-119.

BERGMAN, T. Sweden: democratic reforms and partisan decline in an emerging separation-of-powers system. **Scandinavian Political Studies**, vol. 27, n. 2, p. 203-225, 2004. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/118766724/PDFSTART>.

BONAVIDES, P. **Ciência política**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações. 2ª ed. 1974.

BOWLER, S.; CARTER, E.; FARRELL, D. **Studying electoral institutions and their consequences: electoral systems and electoral laws**. Working Paper, Center for the Study of Democracy, Irvine: University of California. p. 01-05. 2001.

BRAGA, M. do S. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e consequências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, G. & RENNÓ, L. (Org.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1ª ed. 2006. p. 228-245.

CAREY, J. & SHUGART, M. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, vol. 14, n. 4, p. 417-439. 1995.

CARLSON, J. **From discourse to action: avoiding pitfalls in political finance disclosure initiatives**. IFES Political Finance White Paper Series, IV/Report, 2004. Disponível em: http://moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/discourse_action.pdf.

CARREIRÃO, Y.S.; KINZO, M.D.G. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002). **Dados**, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p. 131-168, 2004.

CASTELS, M. **A Sociedade em rede**. São Paulo: Ed. Paz e Terra. 1ª ed, 1999. Volume 1: A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura.

CASTILLO, A. **Political culture and representative democratic institutions in Spain**. In: 6th ESA CONFERENCE, Political Sociology, Streams 9, 2003, Murcia. Proceedings published online. Disponível em: http://www.um.es/ESA/papers/St9_63.pdf.

CINTRA, A. **A proposta de reforma política: prós e contras**. Brasília: Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2005.

CLIFT, B. & FISHER, J. Comparative party finance reform: the cases of France and Britain. **Party Politics**, vol. 10. p. 677-700, 2004. Disponível em: <http://ppq.sagepub.com/cgi/content/abstract/10/6/677>.

COELHO, M. O lugar dos partidos na reforma política. In: MULHOLLAND, T.; RENNÓ JUNIOR, L.R. (Org.). **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008, v. 1, p. 153-161.

COMPARATO, F. A garantia Constitucional contra o abuso de poder. In: BENEVIDES, M.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1ª ed. 2003. p. 44-56.

COOL, J. **Women in Parliament**. Parliamentary Information and research Service: Library of Parliament. February. 2006. Disponível em: <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/PRB-e/PRB0562-e.pdf>.

COSTA, P. R. N. Dossiê Democracia, políticos e partidos. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 15, p. 7-9, novembro 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n15/a01n15.pdf>.

DAHL, R. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997. 234 p.

_____. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DAHL, R. & LINDBLOM, C. **Política, economia e bem estar social**. São Paulo: Lidador, 1971. 519 p.

DALTON, R. & WELDON, S. Public images of political parties: a necessary evil? **West European Politics**, vol. 28, p. 931-51, 2005.

DESPOSATO, S. W. Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil's Chamber of Deputies. **American Journal of Political Science**, volume 50, issue 1, p. 62-80, January, 2006. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2006.00170.x.

DULCI, O. S. A incômoda questão dos partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política. In: BENEVIDES, M.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1ª ed. 2003. p.300-320.

DUSCHINSKY, M. Political finance and Democracy: major challenges for reformers and scholars. CONFERENCE THE USE AND ABUSE OF MONEY IN CAMPAIGNS AND ELECTIONS, June 28–30, 2001, Seoul, South Korea. **Anais...** Documento online. Sejong Institute, Sungnam, Korea, and the National Endowment for Democracy, Washington, D.C., U.S.A on Political Finance and Democracy in East Asia.

DUSCHINSKY, M. Financing Politics: a Global View. **Journal of Democracy**, Volume 13, n. 4, p. 69–86, October 2002.

DUSCHINSKY, M. It's their party, and we pay for it. **The Sunday Times**. October 22, 2006. Disponível em: <http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/article608907.ece>. Retirado em 15/05/2008.

DUVERGER, M. **Ciência Política Teoria e Método**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1ª ed, 1962.

ELECTORAL REFORM SOCIETY. **European Democracies**. London. 2004. Disponível em: <http://www.electoral-reform.org.uk/oldsite20070123/publications/briefings/Euro%20democracies.pdf>.

ELGIE, R. France: stacking the deck. In: GALLAGHER, M. e MITCHELL, P. (Ed.). **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 119-136.

ELSTER, J. (Ed.) **Deliberative Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FIELD, C. G. **Teoria Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1ª ed., 1959.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Os partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-94. In: **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2ª ed., 2001. p. 73-99.

FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. **Cadernos Adenauer**. São Paulo: Fundação Conrad Adenauer, volume 10 - Os custos da corrupção. Dez., 2000.

_____. Reforma política en Brasil: una historia sin fin. **América Latina Hoy**, Ediciones Universidad de Salamanca, n 37, pp. 81-99, 2004. Disponível em: <http://www.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/ALH-PDF-TIFF/ALHvol37/ALHvol37fleischer.pdf>.

_____. Coligações Eleitorais. In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1ª ed, 2006. p.142-146.

_____. Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULHOLLAND, T.; RENNÓ JUNIOR, L.R. (Org.). **Reforma Política em Questão**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008, v. 1, p. 153-161.

GALLAGHER, M. & MITCHELL, P. Introduction to electoral systems. In: _____. (Ed.), **The politics of electoral systems**. New York: Oxford University Press, 2005. p.3-23.

GEDDES, B. **Politician's dilemma: building state capacity in Latin America**. Berkeley, University of California Press, 1994.

GIDDENS, A. **Admirável mundo Novo**: o novo contexto da política. **Cad. CRH**, n.21, p. 9-28, 1994.

HAGEVI, M. Sweden: between participation ideal and professionalism. In: BORCHERT, J. & ZEISS, L. (Ed.) **The Political Class in Advanced Democracies**. New York: Oxford University Press Inc., 2003. p. 352-373.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

HIROI, T. **Bicameral politics**: the dynamics of lawmaking in Brazil. Pittsburgh, 2005. 252f. Thesis (Graduate Faculty of Arts and Sciences). Political Science, School of Arts and Sciences Institute, University of Pittsburgh.

HOFNUNG, M. (2008) **Unaccounted Competition**: The Finance of Intra-Party Elections. **Party Politics**, Sage Publications, vol 14. n.6 p. 726–744.

HOOGHE, M.; MADDENS, B.; NOPPE, J. Why parties adapt: electoral reform, party finance and party strategy in Belgium. In: **Electoral Studies**, 25, 2, pp.351-368. 2005.

HOPKIN, J. (2004) **The problem with party finance**: theoretical perspectives on the Funding of Party Politics. London: LSE Research Online. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000646>.

_____. Spain: proportional representation with majoritarian outcomes. In: GALLAGUER, M. & MITCHELL, P. (Ed.), **The Politics of Electoral Systems**. New York: Oxford University Press, 2005. p. 375-394.

HUBERMAN, L. **História da Riqueza do Homem**. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 20ª ed., 1984.

HUNTER, W. **Growth and Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2002**. **Working Paper** n. 326, Helen KELLOGG Institute for International Studies, University of Notre Dame, September, 2006. Disponível em: <http://www.nd.edu/~kellogg>.

HUNTINGTON, S. **The Third Wave**. Democratization in the Late Twentieth Century. Oklahoma City: University of Oklahoma Press, 1991.

IANNI, O. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 8ª ed., 2000.

IMMERGUT, E. M. The Swedish Constitution and social democratic power: measuring the mechanical effect of a political institution. **Scandinavian Political Studies**, vol. 25, p. 231-257. 2002.

JOHANSSON, K.M. & RAUNIO, T. Partisan responses to Europe: comparing Finnish and Swedish political parties. **European Journal of Political Research**, Vol. 39, n. 2, p. 225-249. 2001.

KATZ, R. Why are there so many (or so few) electoral Reforms? In: M. GALLAGUER & P. MITCHELL (Ed.), **The Politics of Electoral Systems**. New York: Oxford University Press, 2005. p. 57-76.

KINZO, M.D. Legislação eleitoral, sistema, partidário e reforma política. **Política e Sociedade**, n. 2, p. 11-21. Abril de 2003.

_____. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **Perspectivas**, São Paulo, vol.15, nº 4, p.3-12. 2001.

KLEIN, C. **O desafio da reforma política**: consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda, 2007.

KRAUSE, F. Reforma política no Brasil: uma “velha” questão com “novos” desafios? **Sociedade e Cultura**, v.11, n.1, pg 123-130. Jan/jun. 2008.

KROOK, M. Not all quotas are created equal: trajectories of reform to increase women’s political Rrepresentation. EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH, Edinburgh, Scotland, March 28-April 2, 2003. **Paper** online. Disponível em: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws23/Krook.pdf>.

KUNICOVA, J. & ROSE-ACKERMAN, S. Electoral rules as constraints on corruption: the risks of closed-list proportional representation. **Mimeo**, Yale University, 2002. Disponível em: http://66.102.1.104/scholar?hl=pt-BR&lr=lang_en|lang_pt&q=cache:UxyNe7apv-8J:www.yale.edu/leitner/pdf/PEW-KunicovaRose-Ackerman.pdf+related:UXyNe7apv-8J:scholar.google.com/.

LAGOS, M. Latin America’s smiling mask. **Journal of Democracy**, Washington: The Johns Hopkins University Press, n. 8. 1997.

LIJPHART, A. Democracies: forms, performance, and Constitutional engineering. **European Journal of Political Research**, 25, 1-17. January, 1994.

_____. **Patterns of Democracy: government forms and performance in thirty-six countries**. New Haven: Yale University Press, 1999.

_____. **Modelos de Democracias**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, S. O controle jurídico da movimentação de recursos nas campanhas eleitorais: uma preocupação mundial. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 917, 6 jan. 2006. Documento eletrônico. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7775>>.

LINDBECK, A.; MOLANDER P.; PERSSON, T.; PETERSON O.; SANDMO, A.; SWEDENBORG, B.; THYGESSEN, N.; LAROQUE G.; VON HAGEN, J. Options for economic and political reform in Sweden. **Economic Policy**, Vol. 8, n. 17. p. 220-263. 1993. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1344529>.

LINZ, J. & MONTERO, J. **The party systems of Spain old cleavages and new challenges**. Estudio, Working Paper 138, Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1999. Disponível em: http://www.march.es/ceacs/Ingles/publicaciones/working/archivos/1999_138.pdf.

LOUREIRO, M. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. **RBCS**, Volume 16, n. 47., p. 75-96. Outubro, 2001. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/107/10704705.pdf>.

Lyne, M. Parties as programmatic agents: a test of institutional theory in Brazil. **Party Politics**, Vol. 11, p.193-216. 2005.

MADDENS, B.; WAUTERS, B.; NOPPE, J.; FIERS, S. Effects of campaign spending in an open list PR System: the 2003 legislative elections in Flanders/Belgium. **West European Politics**, Volume 29, Issue 1, pages 161 – 168. January, 2006.

MAESSCHALCK, J. & VAN DE WALLE, S. Policy failure and corruption in Belgium: is federalism to blame? **West European Politics**, Vol. 29, Issue 5, p. 999-1017. Novembro, 2006. Disponível em: <http://www.informaworld.com/10.1080/01402380600968877>.

MAINWARING, S. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Mercado Aberto/FGV, 2001.

MAINWARING, S.; MENEGUELLO, R.; POWER, T. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Paz e Terra, 1ª ed., 2000.

MANGAHAS, M. Social Climate: satisfaction with the way democracy works. **Inquirer**, Manila, 11 de novembro, 2007. Disponível em: http://opinion.inquirer.net/inquireropinion/columns/view_article.php?article_id=102832.

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 29, Ano 10, outubro de 1995. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm

MARENCO-dos-SANTOS A. Regras eleitorais importam? Modelos de listas eleitorais e seus efeitos sobre a competição partidária e o desempenho institucional. **DADOS** [online], vol. 49, n. 4, pp. 721-749. 2006a.

MARENCO-dos-SANTOS, A. Migração Partidária. In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1ª ed, 2006b, p. 183-187.

MATUSCHEK, P. Spain: textbook case of partitocracy. In: BORCHERT, J. & ZEISS, L. (Ed.). **The Political Class in Advanced Democracies**. New York: Oxford University Press Inc., 2003. p. 336-351.

MAYER, K.; WERNER T.; WILLIAMS A. Do public funding programs enhance electoral competition? FOURTH ANNUAL CONFERENCE ON STATE POLITICS AND POLICY LABORATORIES OF DEMOCRACY, **Paper online**. Public Policy in the American States, Kent State University, April 30-May 1, 2004.

MELO, C. R. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, G. & RENNO, L. (Org.). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1ª ed., 2006a. p. 157-175.

_____. Reforma política em perspectiva comparada na América do Sul. In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1ª ed, 2006b. p. 45-62.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1ª ed, 1998.

MICHELS, R. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Editora. UnB, 1982. Coleção Pensadores Políticos, n. 53.

MILIBAND, R. **The state in capitalist society: an analysis of western system of power**. New York: Ed. Basic Books, Inc., Publishers, 1985.

MOISES, J. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opin. Publica**, Campinas, v. 11, n. 1. p.33-63. 2005. DOI: 10.1590/S0104-62762005000100002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000100002&lng=en&nrm=iso>.

MONTEIRO, J. & COSTA P. A reforma do sistema eleitoral português. A dimensão do Parlamento. **Eleições**, Revista de assuntos eleitorais, STAPE, Lisboa, n.11, p.99-112. Janeiro de 2007. Disponível em: http://www.stape.pt/data2006a/revista_eleicoes_11.pdf#page=96.

NICOLAU, J. M. **Multipartidarismo e Democracia**: Um Estudo Sobre o Sistema Partidário Brasileiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1ª ed., 1996.

_____. (Org.) Eleições para a Câmara dos Deputados. In: _____. **Dados eleitorais do Brasil (1982-1996)**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1ª ed., 1998.

_____. **Sistemas Eleitorais**: uma introdução. Rio de Janeiro: FGV, 2ª ed., 2000.

_____. A Reforma da Representação Proporcional no Brasil. In: BENEVIDES, M.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1ª ed. 2003. p. 201-224.

_____. Sistema eleitoral e *accountability*: voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. In: SOARES, G. & RENNÓ, L. (Org.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1ª ed. 2006a. p. 23-33.

_____. Lista Aberta – Lista Fechada. In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1ª ed, 2006b, p.133-136.

_____. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 4, p. 689-720. 2006c.

NORRIS, P. Choosing electoral Systems: proportional, majoritarian and mixed systems. **International Political Science Review**, v. 18 (3), p. 297-312, julho de 1997. Edição especial: “Contrasting Political Institutions”. Disponível em: www.pippanorris.com.

_____. Building political parties: reforming legal regulations and internal rules. **Report for International IDEA Strengthening Parties**, 2005. Disponível em: http://www.idea.int/parties/upload/pippa%20norris%20ready%20for%20wev%20_3_.pdf.

O'DONNELL, G. Democracia Delegativa?. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, 1991.

OWENS, J. E. Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts. **The Journal of Legislative Studies**, Taylor & Francis Ltd, print online vol.9, n. 4, p.12-40, 2003.

PAIVA, D.; SOUZA, M.R.; LOPES, G. de F. As percepções sobre democracia, cidadania e direitos. **Opin. Publica**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 368-376. Oct. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762004000200008&lng=en&nrm=iso>.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PIERRE, J.; SVSAND, L.; WIDFELDT, A. State subsidies to political parties: confronting rhetoric with reality. **West European Politics**, volume 23, Issue 3, p. 01-24, July 2000.

PILET, JB. & VAN HAUTE, E. The federal elections in Belgium, June 2007. **Notes on Recent Elections. Electoral Studies**, Brussels (Belgium), n. 27, 2008. Disponível em: http://www.sciencedirect.com/science?_ob=MIimg&_imagekey=B6V9P-4S62Y3G-2-1&_cdi=5904&_user=687355&_orig=search&_coverDate=09%2F30%2F2008&_sk=999729996&view=c&wchp=dGLbVzz-zSkWz&md5=1e3fd3f9975d85e0b62a726ef5529a4e&ie=/sdarticle.pdf.

POPESCU, M. **In quest of a better political system: more accountability and better representation.** CPS International Policy Fellowship Program. Open Society Institute, 2005. Disponível em: <http://pdc.ceu.hu/archive/00002511/>.

POSADA-CARBÓ, E. **Democracy, parties and political finance in Latin America.** Working Paper, n. 346, Kellogg Institute of International Studies, University of Notre Dame Press, April 2008. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/346.pdf>. Artigo apresentado à CONFERENCE ON POLITICAL FINANCE AND DEMOCRACY, Seul, Coreia do Sul, 28 a 30 de junho, 2001.

PRZEWORSKI, A. Deliberation and ideológica domination. In: Elster, J. (Ed.). **Deliberative Democracy.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 140-160.

PUJAS, V. & RHODES, M. A clash of cultures? Corruption and the ethics of administration in Western Europe. **Parliamentary Affairs.** Vol. 52, n. 4, p. 68-702. 1999.

RAUNIO, T. Finland: One Hundred Years of Quietude. In: M. GALLAGUER & P. MITCHELL (Ed.). **The Politics of Electoral Systems.** New York: Oxford University Press, 2005. p. 473-490.

REINER, L. **Fidelidade Partidária.** Brasília: Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados, 2001.

REIS, F. Atualidade mundial e desafios brasileiros. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 39, 2000. DOI: 10.1590/S0103-40142000000200003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000200003&lng=en&nrm=iso.

_____. Dilemas da Democracia no Brasil. In: AVELAR, L. & CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2004. p. 391-409.

RENNÓ, L. O dilema do rico: número de candidatos, identificação partidária e accountability nas eleições de 2002 para a Câmara dos Deputados. In: SOARES, G. &

RENNÓ, L. (Org.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1ª ed. 2006. p. 47-68.

REYNOLDS, A.; REILLY, B.; ELLIS, A. **Electoral System Design**: The New International IDEA Handbook. Stockholm: International IDEA, 2005.

RIBEIRAL, T. **Padrões de competitividade no jogo democrático**: a legislação eleitoral no Brasil (1822/1997). São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo – USP.

RIBEIRO, R. Financiamento de Campanhas (público versus privado). In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1ª ed, 2006. p. 77-81.

RODRIGUES, I. O financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais. **Eleições - Revista de assuntos eleitorais**, STAPE, Lisboa, n. 11, p. 59-92, 2006. Disponível em: http://www.stape.pt/data2006a/revista_eleicoes_11.pdf.

ROMA, C. Os Efeitos da migração interpartidária na conduta parlamentar **DADOS** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), ano/vol 50, número 002, p. 351-392, 2007.

ROMA, C. & Braga, M. Sistema Partidário, Eleições e a Questão Federativa no Brasil (1986-2000). XXV ENCONTRO DA ANPOCS, Caxambú, MG, outubro de 2001. **Anais...**

ROSAS, G. The ideological organization of Latin American Legislative Parties an empirical analysis of elite policy preferences. **Comparative Political Studies**, SAGE Publications, Vol 38, No. 7, 824-849, 2005 (DOI: 10.1177/0010414004274386).

ROUSSEAU, J. **Political Writings**. Madison: University of Wisconsin Press, 1986.

RUBIO, D. F. Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. **Novos Estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 73, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=&nrm=iso>.

SADEK M. T. **A Justiça Eleitoral e a Consolidação da Democracia no Brasil**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1ª ed., 1995.

SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G. & RENNO, L. (Org.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1ª ed. 2006. p. 133-153.

SANTOS, F. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. Em Defesa do Presidencialismo de Coalizão. In: SOARES, G. & RENNÓ, L. (Org.). **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1ª ed. 2006. p. 176-192.

SANTOS, R. dos. Mídia e democracia na Legislação Eleitoral Brasileira. Um levantamento dos mecanismos legislativos de controle e compensação do uso dos meios de comunicação em contextos eleitorais (1974-2000). XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação, Belo Horizonte/MG, Núcleo de Políticas e Economia da Comunicação, 02 a 06 de setembro de 2003. **Anais...**

SANTOS, W. G. A Universalização da Democracia. In: BENEVIDES, M.; KERCHÉ, F.; VANNUCHI, P. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1ª ed. 2003. p. 33-43.

SARTORI, G. **Parties and party systems**: a framework for analysis. Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

_____. **A Teoria da Democracia Revisitada**. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

_____. **Engenharia Constitucional**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1996.

SCARROW, S. Party subsidies and the freezing of party competition: do cartel mechanisms work? **West European Politics**, Routledge, vol. 29, n. 4, p. 619-639, September 2006.

_____. Political finance in comparative perspective. **Annual Review of Political Science**, v.10 p. 193-210. 2007. DOI: 10.1146/annurev.polisci.10.080505.100115.

SCHIMITT, R. **Partidos políticos no Brasil (1945-2000)**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar., 1ª ed, 2000.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1961.

SEGRILLO, A. The left-right confusion in the post-Berlin Wall world: an analysis and a hypothesis. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000300006&lng=en&nrm=iso>.

SHUGART, M. Comparative electoral systems research: the maturation of a field and new challenges ahead. In: GALLAGHER, M. & MITCHEL, P. (Ed.) **The politics of electoral systems**. New York: Oxford University Press, 2005. p. 25-55.

SIAVELIS, P. M. Chile: The unexpected (and expected) consequences of electoral engineering. In: GALLAGHER, M. & MITCHEL, P. (Ed.) **The politics of electoral systems**. New York: Oxford University Press, 2005. p. 433-452.

SILVA, V. Partidos e reforma política. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, p.01-11. Junho/agosto 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-10-JUNHO-2007-VIRGILIO%20AFONSO.pdf>.

SINGER, A. **Esquerda e Direita no eleitorado Brasileiro**. São Paulo, EdUSP, 2000.

SOUZA, A. Political reform in Brazil: promises and pitfalls. **Policy Papers on the Americas**, Center for Strategic and International Studies, Washington, volume XV, study 3, April, 2004.

SOUZA, A. de; LAMOUNIER, B. The future of democracy: political-institutional scenarios until 2022. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56. 2006 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000100005&lng=en&nrm=iso>.

SPECK, B. W. Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil, In: **Cadernos Adenauer**, Ano 6, no. 2, p. 123-159, 2005.

_____. O Financiamento de Campanhas Eleitorais. In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1ª ed, 2006. p. 153-158.

TAAGEPERA, R. & SHUGART, M. **Seats and Votes**. New Haven: Yale University Press, 1989.

TAFNER, P. **Proporcionalidades e exclusão no sistema político-eleitoral brasileiro**. Dissertação (Mestrado) – IUPERJ, Rio de Janeiro, dezembro de 1997.

TAVARES, J. A. G. Quatro questões pontuais da reforma política. In: Reforma Política. **Revista Plenarium**, Ano IV, n. 4, Brasília, Câmara dos Deputados, p. 112-126. 2007.

TAVARES, J. & FERREIRA, P. Quem Paga a Democracia. Opinião. **Jornal Público**, 14 Maio 2001. Disponível em: http://docentes.fe.unl.pt/~jtavares/docs/press/Quem_Paga_a_Democracia_Expresso.pdf.

TAYLOR, M. Justiça Eleitoral. In: AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1ª ed, 2006. p. 147-152.

TEIXEIRA, R. **Partidos, Verticalização das Eleições e Reforma Política no Brasil Pós-85**. Brasília, 2004. 112 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília.

TRINDADE, H. Reforma Política: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, M.; KERCHE, F.; VANNUCHI, P. (Org.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1ª ed. 2003. p. 57-82.

TOURAINÉ, A. **Crítica da Modernidade**. Petrópolis: Vozes, 3ª ed., 1994.

_____. **Como Sair do Liberalismo?** Bauru: EDUSC, 1999.

VARGAS, A. Governabilidade e governação: novas formas de legitimação. VII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Lisboa, 8-11 Oct., 2002. **Anais...**

VEIGA, L. **Os partidos políticos na Democracia (de Público) Brasileira**. Rio de Janeiro: Laboratório de Comunicação Política e Opinião Pública, Doxa/Iuperj e Datauff/UFF, 2001.

VIÑUELA, E & CASELLES, A. Reforming campaign finance in the nineties: a case study of Spain. **European Journal of Law and Economics**, vol.25. issue 3, p. 177-190. June, 2008.

WIDFELDT, A. The parliamentary election in Sweden, 2002. **Electoral Studies**, n. 22, p. 765–807. 2003. Disponível em: http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V9P-494HN4N-1&_user=687355&_rdoc=1&_fmt=&_orig=search&_sort=d&view=c&_acct=C000037918&_version=1&_urlVersion=0&_userid=687355&md5=a3748b3409a485dc1dc074a1941c0bad.

WINTER, L. Belgium: Empowering Voters or Party Elites? In: GALLAGHER, M. & MITCHEL, P. **The politics of electoral systems**. New York: Oxford University Press Inc, 2005. p. 417-431.

WINTER, L. & BRANS, M. Belgium: political professionals and the crisis of the party State. In: BORCHERT, J. & ZEISS, L. (Ed.) **The Political Class in Advanced Democracies**. New York: Oxford University Press Inc., 2003. p. 45-66.

ZOVATTO, D. Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, Vol. XI, nº 2, p. 287-336, Outubro, 2005.

LEIS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. D.O.U. 05/10/1988. Disponível em: <http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/22/consti.htm>.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 16, de 04 de junho de 1997. Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal. Estabelece a reeleição por uma única vez. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, de 05 jun. 1997. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/30/1997/16.htm>.

BRASIL. Lei n. 9.096, de 19 de setembro de 1995. Lei Orgânica dos Partidos Políticos – Alterado. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, de 20 set. 1995 -Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1995/9096.htm>.

BRASIL. Lei n. 9.100, de 29 de setembro de 1995. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, de 2 out. 1995. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1995/9100.htm>.

BRASIL. Lei n. 11.459, de 21 de março de 2007. Altera a Lei no 9.096, de 19 de setembro de 1995, para estabelecimento do critério de distribuição do Fundo Partidário. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 22 mar. 2007. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/2007/11459.htm>.

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE 1. PARTIDOS E COLIGAÇÕES EFICAZES: CÂMARA DOS DEPUTADOS (1994 - 2006)

Tabela 1. Partidos e Coligações Eficazes: Câmara dos Deputados (1994 - 2006) **Região Sudeste.**

	Eleições de 1994	Eleições de 1998	Eleições para de 2002	Eleições para de 2006
Minas Gerais 53*	PDT (1)** / PMN (1) / PRP	PDT (1) / PT (7) / PCB / PSB / PV / PC do B (1)	PDT (2) / PPS (3)	PP (3) / PTB / PL (6) / PFL (6) / PAN / PSDB (7)
	PPR (1) / PFL (10) / PP (6)	PPB (7) / PTB (2) / PFL (8)	PT (11) / PC do B (1) / PMN / PL (4)	PT (9) / PMDB (7) / PRB / PCdoB (1)
	PT (6) / PSTU / PPS / PSB / PV / PCdoB (1)	PSL / PL (3) / PPS	PSDB (8) / PFL (7) / PPB (4) / PSL (1) / PAN	PDT (2)
	PTB (7) / PL (1) / PSDB (8)	PMDB (9) / PST (1)	PV (1) / PTN / PRTB / PHS	PPS (4)
	PMDB (11)	PSDB (14)	PST (2) / PSC / PSDC / PSD / PRP / PT do B	PV (4)
			PMDB (6)	PSC (1) / PSB (1) / PHS (1)
		PSB (1)	PSDC / PTC (1) / PRONA	
		PTB (2)		
Espírito Santo 10	PDT (2) / PTB (1)	PTB (3) / PMDB (1)	PSB (1) / PSD / PSC / PRONA / PT do B / PV / PAN / PSL / PHS	PP / PDT (2) / PTN / PPS / PAN / PRTB / PHS / PTC / PT do B
	PT (1) / PSB (1) / PC do B	PPB (1) / PL / PFL (1) / PSDC / PV / PSDB (3)	PDT (1) / PTB (1) / PST / PSDC / PRP	PTB / PMDB (4) / PFL / PSDB (1)
	PMDB (3)	PT (1) / PTN / PSN / PMN / PSB / PC do B	PPB (2) / PMDB (1) / PSDB (2)	PRB / PT (1) / PSC (1) / PL (1) / PMN / PSB / PV / PC do B
	PSDB (2)		PT (1) / PL (1) / PMN / PC do B	
Rio de Janeiro 46	PDT (8) / PTB (3) / PMN	PTB (2) / PFL (9)	PSB (6) / PPB (6) / PST / PTC	PSC (3) / PTC
	PL (3) / PFL (4) / PP (4) / PSDB (5)	PTN / PSC (1) / PAN / PRTB / PGT / PRN / PRP	PFL (4) / PMDB (6) / PSDB (5)	PMDB (10) / PMN
	PT (3) / PSTU / PPS (1) / PSB (1) / PV (1) / PC do B (2)	PSL / PST / PSN / PV (1) / PT do B	PDT (3) / PTB (1) / PPS	PT (6) / PSB (1) / PC do B (1)
	PMDB (4)	PDT (7) / PCB / PC do B (1)	PT (7) / PC do B (1) / PMN	PSOL (1) / PSTU / PCB
	PPR (7)	PMDB (2) / PL / PSD / PSDB (11)	PSL / PL (3) / PSDC (1)	PDT (3)
		PPB (6)	PSC (1) / PGT / PSD (1) / PRP	PTB (2) / PAN
		PT (4)	PV (1)	PSL / PT do B (1)
		PSB (2)		PL (1)
			PFL (5)	

	PSDB (3)
	PPS (3) / PV (1)
	PRB (1) / PTN / PRTB
	PP (2)
	PRONA (1)
	PSDC / PHS (1) / PRP

São Paulo 70	PDT (2) / PV / PRP (1)	PDT (4) / PTN / PSB (2) / PSN	PTB (5) / PDT (1) / PPS (3)	PTB (4)
	PFL (3) / PSDB (15)	PT (14) / PCB / PPS (1) / PMN / PCdoB(1)	PT (18) / PCB / PC do B (2)	PV (5)
	PMDB (14) / PL (5) / PSD (2)	PTB (5) / PSD / PSDB (15)	PSDB (11) / PFL (7) / PSD	PT (14) / PC do B (1)
	PPR (8) / PP (1)	PPB (12) / PL (2) / PFL (8)	PPB (3) / PL (3) / PSDC / PTN	PCB / PSOL (1) / PSTU
	PT (14) / PSTU / PPS / PMN / PSB (1) / PC do B (1)	PMDB (5)	PRONA (6)	PSDB (18) / PFL (5)
	PTB (3)	PRONA (1)	PSB (5)	PSC (1)
			PMDB (4)	PSB (4)
			PV (2)	PP (5)
				PPS (2)
				PDT (3)
				PMDB (3)
				PTB (1)
				PL (2)
				PRONA (1)

Fontes: NICOLAU, Jairo Marconi, Dados Eleitorais do Brasil, 1982-1996, Rio de Janeiro, Revan/Iuperj, 1998; <http://www.iuperj.br> e http://www.tre-df.gov.br/menu_tre.htm.

* Total de Deputados que compõem a bancada de cada Estado-membro.

** Números entre parênteses indicam o número de deputados eleitos pela coligação ou partido isolado.

APÊNDICE 1. PARTIDOS E COLIGAÇÕES EFICAZES: CÂMARA DOS DEPUTADOS (1994 - 2006)

Tabela 2. Partidos e Coligações Eficazes: Câmara dos Deputados (1994 - 2006): **Região Nordeste.**

	Eleições para Deputado Federal 1994	Eleições para Deputado Federal 1998	Eleições para Deputado Federal 2002	Eleições para Deputado Federal 2006
Maranhão	PDT (1)** / PT (1) / PPS / PMN	PPB / PDT (1) / PMN / PSB (1) / PSDB (3) / PT do B / PRN	PPB (1) / PDT (3) / PTB / PTN / PPS / PAN	PDT (2) / PPS / PAN (1)
18*	PMDB (5) / PSC (1) / PFL (7) / PP	PTB / PMDB (3) / PSL / PST / PSC (1) / PL (2) / PFL (6) / PSDC / PRTB / PSD (1) / PRP / PC do B	PFL (7) / PST / PSDC / PSC / PMDB (2) / PSD / PV	PP / PTB (1) / PMDB (3) / PTN / PSC / PL / PFL (2) / PV (1)
	PPR / PSB (1) / PSDB (2)		PL (1) / PT (1) / PMN / PC do B	PRB / PT (1) / PMN / PSB (2) / PC do B (1)
			PSDB (2)	PSDB (4)
			PSB (1)	
Piauí	PDT / PMDB (2) / PPS / PMN / PSDB / PC do B	PPB / PSL / PFL (5) / PAN / PV / PRP / PT do B	PT (1) / PTN / PC do B (1) / PL / PT do B / PAN / PCB / PMN	PT (2) / PSB / PTB (1) / PC do B (1) / PL
10	PPR (2) / PTB / PL / PFL (5) / PP (1)	PT (1) / PSB / PSDB (1)	PMDB (2) / PST	PFL (2) / PRONA
		PDT / PTB / PMDB (3) / PL / PPS / PSDC / PRONA / PC do B	PFL (4) / PSDB (2) / PPB / PRTB / PSDC / PRP	PPS / PV / PSDB (1) / PT do B
				PP (1) / PMDB (2) / PSC / PCB / PAN / PTC
Ceará	PDT / PTB / PSDB (11)	PMDB (5) / PFL (1) / PSDC	PDT / PTN / PPS (1)	PSB (2) / PT (4) / PMDB (6) / PP (2)
22	PPR / PMDB (5) / PFL (2) / PP (2) / PSD	PPB (1) / PPS / PSD / PSDB (12)	PT (2) / PC do B (1) / PL (2) / PMN / PCB	PTB (1) / PTN / PSC / PPS / PFL / PAN / PTC / PSDB (5)
	PT (1) / PPS / PSB / PC do B (1)	PDT / PT (1) / PCB / PSB (1) / PV / PC do B (1)	PMDB (5) / PFL (2) / PTB	PHS / PMN / PV / PC do B (1)
			PSDB (8) / PPB (1)	PDT / PL (1) / PRTB / PT do B
R. G. do Norte	PDT / PTB / PL / PFL (5) / PP	PPB (1) / PMDB (4) / PPS / PAN / PMN / PRN / PSD	PT (1) / PC do B / PMN / PL	PT (1) / PTB / PL (1) / PHS / PMN (1) / PSB (2) / PC do B / PT do B
8	PPR / PMDB (2) / PSDB (1)	PL / PFL (3) / PSDB	PMDB (3) / PPB (1) / PSDB / PHS / PT do B / PTN / PSD	PMDB (1) / PFL (1) / PP (1) / PTN
			PTB (1) / PFL (2) / PV / PPS / PSL	
Paraíba	PDT (1) / PTB / PL / PFL (3) / PRN	PPB (1) / PDT / PTB (1) / PMDB (5) / PSL / PL / PFL (3) / PSDB (1)	PPB (1) / PMDB (2) / PSDC / PHS	PRB / PT (1) / PMDB (3) / PSB (2) / PC do B
12	PPR (1) / PMDB (7) / PSC / PPS / PP / PSD / PRP / PSDB	PT / PSB (1) / PV / PC do B	PT (1) / PL (1) / PSC / PMN / PC do B	PP / PTB / PTN / PL (2)

			PDT / PTB (2) / PSL / PPS / PRP PSDB (3) / PFL (1) / PST / PSD (1) / PV / PRTB	PFL (1) / PTC / PSDB (3) / PT do B
Pernambuco	PDT (2) / PT (2) / PPS / PMN (1) / PSB (7) / PV / PC do B	PSL (1) / PPS / PRP / PSDB (1) / PT do B	PSB (4) / PRTB / PT do B / PRP	PRB / PT (5) / PTB (3) / PMN / PC do B (1)
25	PFL (11) / PP (1) / PSDB (1)	PDT / PT (1) / PTB (1) / PCB / PGT / PMN / PSB (8) / PSD / PC do B	PT (3) / PC do B (1) / PCB / PL (1) / PMN / PST	PMDB (3) / PPS (1) / PFL (3) / PSDB (2)
		PPB (2) / PMDB (3) / PST / PTN / PL / PFL (8) / PSDC / PV	PSDC / PPS (1) / PHS / PSC	PP (1) / PDT (1) / PSC (1) / PL (1) / PSB (3)
			PMDB (4) / PFL (5) / PPB (3) / PSDB (3)	
Alagoas	PPR (1) / PSC (1) / PFL (1) / PMN / PP (1)	PTB (1) / PMDB (1) / PFL (1) / PGT / PSDB (2)	PSB (2) / PAN / PSC / PHS / PST / PTC / PSDC / PV / PRONA / PGT / PSL	PP (1) / PTB / PFL (2) / PMN (1) / PV
9	PTB (1) / PMDB (1) / PL / PSD (1) / PSDB (2) / PC do B	PDT / PT / PST / PTN / PPS (1) / PSN / PMN (1) / PSB (1) / PV / PRP / PC do B / PT do B	PTB (2) / PPS / PPB / PFL (2)	PMDB (3) / PPS / PSDB / PT do B
		PPB / PSC / PL / PRTB / PRN / PSD (1)	PMDB (1) / PSDB (1)	PDT (1) / PHS / PTC / PSB (1) / PRP
			PT / PC do B / PL (1) / PMN	
Sergipe	PDT / PT (1) / PMN (2) / PP / PSB / PC do B	PDT / PT (1) / PCB / PSB (1) / PC do B	PMDB (1) / PTN / PV / PSDB (1)	PT (1) / PTB (1) / PMDB / PL / PSB (1) / PC do B
8	PPR (2) / PMDB (2) / PFL (1) / PSDB	PPB (1) / PMDB (2) / PSC / PL / PPS (1) / PMN (1) / PV / PSDB (1)	PPB (1) / PDT / PST / PPS / PFL (2) / PHS / PSD / PT do B	PP / PTN / PSC (1) / PPS / PFL (3) / PAN / PHS / PV / PSDB (1) / PT do B
-			PT (1) / PC do B / PMN (1) / PCB / PL (1)	
Bahia	PDT (3) / PMN	PDT (1) / PPS / PRTB / PSN / PMN / PSB / PV / PRP / PSDB (6)	PDT (1) / PPS (1) / PSDC / PSD / PHS / PRP / PT do B	PT (8) / PC do B (2) / PTB / PMN
39	PMDB (6) / PSD	PT (5) / PCB / PAN / PC do B (1)	PFL (19) / PPB (2) / PTB (1) / PTN / PST	PFL (13) / PP (3) / PL (3) / PHS / PTC
	PPR (1) / PP (1)	PPB (1) / PTB (1) / PMDB (3) / PST / PSC / PL (1) / PFL (20) / PRN / PT do B	PT (7) / PC do B (2) / PV (1) / PMN	PMDB (1) / PPS (2) / PSB (1) / PV (1)
	PPS / PV / PSDB (4) / PC do B (1)		PMDB (3) / PSC	PSDB (2)
	PT (2) / PSB (2)		PSDB (2)	PDT (3) / PSC / PRTB
	PTB (1) / PSC / PL (2) / PFL (16)			

* Total de Deputados que compõem a bancada de cada Estado-membro.

** Números entre parênteses indicam o número de deputados eleitos pela coligação ou partido isolado.

Fontes: NICOLAU, Jairo Marconi, Dados Eleitorais do Brasil, 1982-1996, Rio de Janeiro, Revan/Iuperj, 1998; <http://www.iuperj.br> e http://www.tre-df.gov.br/menu_tre.htm

APÊNDICE 1. PARTIDOS E COLIGAÇÕES EFICAZES: CÂMARA DOS DEPUTADOS (1994 - 2006)

Tabela 3. Partidos e Coligações Eficazes: Câmara dos Deputados (1994 - 2006): **Região Centro-Oeste.**

	Eleições para Deputado Federal 1994	Eleições para Deputado Federal 1998	Eleições para Deputado Federal 2002	Eleições para Deputado Federal 2006
M. G. do Sul	PMDB (3)** / PSB / PSDB (1)	PDT / PT (2) / PPS / PAN / PSB / PC do B	PPB / PTB (1) / PST / PFL (1) / PHS / PT do B	PMDB (2) / PSC / PL / PPS (1) / PFL / PMN / PSDB (1)
8*	PPR / PDT (1) / PTB (1) / PFL (1) / PP (1)	PPB (1) / PMDB (1) / PL / PGT / PSDB (2) / PT do B	PDT / PPS (1)	PT (2) / PSB / PTB / PC do B / PP (1) / PTN / PHS / PRP
		PTB (1) / PST / PSC / PFL (1) / PSN / PMN / PRN / PV	PT (3) / PSL / PTN / PSC / PL / PSD / PC do B	PDT (1)
			PMDB (2) / PRTB / PSDB	
Mato Grosso	PDT (1) / PT (1) / PMDB (1) / PSDB (1)	PPB / PTB (1) / PMDB (2) / PSC / PL (1) / PFL (1) / PSD / PRP	PT (1) / PL (1) / PMN	PTN / PPS (1) / PAN / PRTB / PMN / PTC / PSB (1) / PV
8	PPR (1) / PTB (1) / PFL / PP (1) / PL (1)	PMN / PSB / PV / PSDB (3)	PPB (1) / PTN / PSC / PPS / PFL (1) / PAN / PSDC / PRTB / PSD / PV / PRP / PT do B	PT (1) / PT do B / PC do B / PRONA
			PMDB (1) / PSDB (3)	PP (2) / PFL
				PMDB (1) / PL (1) / PTB
				PSDB (1)
Goias	PMDB (7) / PL / PRN (1) / PRP	PPB (1) / PTB / PFL (2) / PSDC / PSDB (2)	PPB (3) / PSC / PFL (3) / PAN / PSDC / PRP / PSDB (5)	PSB / PT (2) / PC do B
17	PPR (2) / PFL (1)	PMDB (8) / PST / PSC / PL (2) / PPS / PAN / PRTB / PSB / PSD (1)	PT (2) / PTN / PCB / PMN / PV / PC do B / PT do B	PMDB (5) / PDT / PSC / PTC
	PT (1) / PSTU / PPS / PMN / PV / PC do B (1)	PDT / PT (1) / PC do B	PMDB (4)	PP (2) / PTB (2) / PTN / PL (1) / PPS / PAN / PRTB / PHS / PMN / PV / PRP / PSDB (4) / PT do B
	PTB (1) / PSDB (1) / PP (2)			PFL (1)
Distrito Federal	PT (2) / PSB / PSTU / PPS (1) / PC do B (1)	PPB (2) / PMDB (1) / PST / PSD / PRP / PRONA / PT do B	PFL (1) / PMDB (3) / PRP / PSD (1) / PSDB	PSDB / PMDB (2) / PTB (1) / PT do B
8	PTB / PMDB / PFL (1) / PP (3)	PDT / PT (2) / PCB / PSN / PMN / PSB / PV / PC do B (1)	PCB / PC do B (1) / PMN / PT (2)	PTN / PSC / PL / PPS (1) / PFL (2) / PMN / PRONA
		PTB / PSL / PL / PPS / PFL (1) / PSDB (1)		PT (1) / PV / PC do B / PSB (1) / PRTB / PRB

* Total de Deputados que compõem a bancada de cada Estado-membro.

** Números entre parênteses indicam o número de deputados eleitos pela coligação ou partido isolado.

Fontes: NICOLAU, Jairo Marconi, Dados Eleitorais do Brasil, 1982-1996, Rio de Janeiro, Revan/Iuperj, 1998; <http://www.iuperj.br> e http://www.tre-df.gov.br/menu_tre.htm

APÊNDICE 1. PARTIDOS E COLIGAÇÕES EFICAZES: CÂMARA DOS DEPUTADOS (1994 - 2006)

Tabela 4. Partidos e Coligações Eficazes: Câmara dos Deputados (1994 - 2006): **Região Sul.**

	Eleições para Deputado Federal 1994	Eleições para Deputado Federal 1998	<i>Eleições para Deputado Federal 2002</i>	<i>Eleições para Deputado Federal 2006</i>
Paraná	PDT (3)** / PTB (4) / PFL (6) / PV / PSDB (1)	PSDB (5) / PSDC	PSDB (5) / PFL (2) / PSL / PAN	PP (3) / PDT (1) / PTB (1) / PSB
30*	PPR (2) / PMDB (4) / PMN / PP (6)	PPB (5) / PRN	PDT (1) / PTB (3) / PTN / PPB (4) / PRP / PT do B	PT (4) / PHS / PL (2) / PAN / PRB / PC do B
	PT (3) / PPS / PSB / PC do B (1)	PDT (1) / PAN / PMN / PV	PT (6) / PHS / PCB / PC do B / PL (1)	PPS (2) / PFL (5)
		PMDB (4) / PRTB / PSN	PPS (2) / PV	PMDB (8)
		PT (3) / PCB / PC do B	PMDB (6)	PSDB (4)
		PTB (6) / PTN / PL / PPS / PFL (6) / PSD PRP / PT do B		
Santa Catarina	PDT (2) / PT (2) / PCB / PPS / PSB / PSDB / PC do B	PDT (2) / PT (2) / PCB / PPS / PSN / PMN / PSB / PC do B	PMDB (4)	PMDB (5) / PFL (3) / PSDB (1) / PPS (1)
16	PMDB (5) / PRTB / PMN / PSD / PV / PRP	PPB (4) / PFL (3)	PPB (4) / PFL (2) / PSL	PP (3) / PMN / PV / PRONA
	PPR (4) / PTB / PSC / PL / PFL (3)	PSDB (1)	PT (5) / PL / PC do B / PMN	PRB / PT (3) / PL / PC do B
		PMDB (4)	PDT (1) / PTB	
R. G. do Sul	PDT (5) / PMN / PP	PT (8) / PCB / PSB (1) / PC do B	PT (8) / PCB / PMN / PC do B	PTB / PMN (3)
31	PMDB (8) / PL / PSDB (2)	PDT (4) / PST / PMN	PPS (1) / PFL (1) / PT do B	PCB / PSOL (1)
	PPR (6) / PFL (1)	PPB (5) / PL	PMDB (5) / PHS	PMDB (5)
	PT (7) / PSTU / PPS / PSB / PV / PC do B	PMDB (7) / PSC / PFL (1) / PRP / PSDB (2)	PDT (3) / PAN	PL / PPS (1) / PFL (2) / PSDB (2)
	PTB (2)	PTB (3)	PTB (3)	PDT (3)
			PSDB (2)	PT (7) / PC do B (1)
			PSB (1)	PSB (1)
			PL (1)	PP (5)
			PPB (6)	

* Total de Deputados que compõem a bancada de cada Estado-membro.

** Números entre parênteses indicam o número de deputados eleitos pela coligação ou partido isolado.

Fontes: NICOLAU, Jairo Marconi, Dados Eleitorais do Brasil, 1982-1996, Rio de Janeiro, Revan/Iuperj, 1998; <http://www.iuperj.br> e http://www.tre-df.gov.br/menu_tre.htm

APÊNDICE 1. PARTIDOS E COLIGAÇÕES EFICAZES: CÂMARA DOS DEPUTADOS
(1994 - 2006)

Tabela 5. Partidos e Coligações Eficazes: Câmara dos Deputados (1994 - 2006): **Região Norte.**

	Eleições para Deputado Federal 1994	Eleições para Deputado Federal 1998	Eleições para Deputado Federal 2002	Eleições para Deputado Federal 2006
Rondônia	PDT (1) / PTB (1) / PL (1) / PP (2)	PPB / PFL (2) / PT do B	PSDB (1)	PP / PMDB (2) / PHS / PMN / PSDB / PT do B
8*	PMDB (1) / PSB / PSDB (3)	PDT (2) / PTB (1) / PMDB (1) / PSDB (2)	PMDB (2)	PT (2) / PSC / PRTB / PC do B
			PTB (1) / PPB / PPS (1)	PTN / PPS (1) / PFL / PAN / PV (1) / PRONA
			PT (2)	PDT / PTB (1) / PL / PSB (1)
			PFL (1)	
Acre	PDT / PMDB (4) / PSDB	PDT (1) / PT (2) / PTB / PSL / PL / PPS / PMN / PSB	PDT / PTB / PPS (1)	PP (1) / PT (3) / PL / PRTB / PMN (1) / PSB / PC do B (1)
8	PPR (3) / PP (1)	PFL (3)	PT (3) / PV / PT DO B / PMN / PSDC / PL / PC DO B (1)	PDT / PMDB (1) / PPS (1)
		PMDB (1)	PMDB (1) / PSDB / PPB (2) / PFL / PST	
		PPB (1)		
Amazonas	PMDB (3) / PSDB (1)	PPB (1) / PDT / PT / PSL / PPS / PMN / PSB / PC do B (1)	PT / PC DO B (1) / PL (3) / PST / PCB / PRTB / PMN / PT do B	PTN / PSC / PFL (1) / PAN / PHS / PTC
8	PPR (3) / PDT / PTB / PFL (1) / PP	PMDB / PL (1) / PSDB (1) / PT do B	PFL (3) / PPS / PTB (1) / PSL / PTN / PSC / PRP	PP (2) / PTB (1) / PMDB (1) / PRTB / PMN
	PL / PPS / PMN / PSB / PRONA / PC do B	PTB / PFL (4)		PRONA / PSB (1) / PT (1) / PL / PC do B (1)
Roraima	PMDB / PFL (1) / PP	PSC / PFL / PRP / PSDB (2) / PC do B	PFL (3) / PSL / PL (1) / PAN	PRB / PT / PMDB (1) / PSC / PPS / PMN / PTC (1) / PSB (1) / PV / PC do B
8	PPR (1) / PL / PRP / PSDB (1)	PPB (4) / PDT / PTN / PL / PAN	PPB (1) / PDT (2) / PTB / PPS	PP (1) / PTB / PL (1) / PFL (2) / PSDB (1)
	PTB (4) / PSC (1) / PRN	PTB (1) / PMDB (1) / PMN	PT / PST (1) / PTN / PSDC / PHS / PMN / PRP / PC do B	
Pará	PDT (1) / PTB (1) / PCB / PPS / PFL (1) / PSB / PSDB / PC do B (1)	PT (3) / PCB / PSB / PC do B	PPB (1) / PFL (1)	PRB / PT (3) / PTN / PSB / PC do B
17	PT (2) / PSTU / PV	PPB (1) / PTB (1) / PL / PT do B / PMN	PT (3) / PCB / PL (1) / PMN / PC do B	PSC (1) / PL / PFL (2) / PMN

	PMDB (7)	PFL (3)	PTB (1) / PDT (1) / PPS / PTN	PMDB (6)
	PPR (4)	PSDB (4)	PMDB (5)	PP (1) / PSDB (3)
		PMDB (4)	PSDB (4)	PDT (1) / PPS
		PDT (1)		
Amapá	PDT / PT / PSB (2) / PV / PC do B	PPB / PTB (1) / PSL / PL / PFL (2) / PMN / PSD / PSDB (3) / PRONA	PT (2) / PL / PC do B / PMN / PCB / PSC / PHS / PST / PV / PRONA	PTB (1) / PTN / PPS / PFL (1) / PRTB / PMN / PSDB / PT do B
8	PPR (1) / PMDB / PPS / PP (1)	PPS / PSB (1) / PV / PRP / PC do B	PMDB / PFL / PSDB (1)	PT (1) / PL / PC do B (1)
	PTB (1) / PFL (3) / PSD / PSDB	PMDB (1)	PDT (2) / PTB (1) / PT do B / PAN / PSD / PPS / PPB (1) / PRTB / PSL	PMDB (1)
			PSB (1) / PRP	PP (2) / PDT / PSC / PV / PRONA
				PSB (1)
Tocantins	PDT / PMDB (2) / PSB / PSD / PSDB / PC do B	PMDB (2) / PPS / PSD / PC do B	PPB (1) / PSL / PST / PFL (3) / PRTB / PRP / PRONA / PT do B / PSD (1) / PAN / PSDB (2)	PP (1) / PTB / PSC / PL / PSB / PV / PSDB (2) / PT do B
8	PPR (2) / PTB / PFL (2) / PMN / PP (2) / PV	PPB (2) / PDT / PTB / PST / PTN / PSC / PL / PFL (3) / PSDC	PMDB (1)	PMDB (2) / PPS / PFL (3)
		PRTB / PGT / PSB / PV / PSDB (1) / PT do B / PRP		

* Total de Deputados que compõem a bancada de cada Estado-membro.

** Números entre parênteses indicam o número de deputados eleitos pela coligação ou partido isolado

Fontes: NICOLAU, Jairo Marconi, Dados Eleitorais do Brasil, 1982-1996, Rio de Janeiro, Revan/Iuperj, 1998; <http://www.iuperj.br> e http://www.tre-df.gov.br/menu_tre.htm.

APÊNDICE 2. TOTAL E PERCENTUAL DE COLIGAÇÕES COERENTES, CONSENSUAIS E INCOERENTES EM CADA ESTADO-MEMBRO: ELEIÇÕES PARA DEPUTADO FEDERAL 1994 – 2006

Tabela 1. Total e percentual de coligações coerentes, consensuais e incoerentes em cada Estado-membro: **Eleições para Deputado Federal de 1994.**

Estado	Coerentes	Consensuais	Incoerentes	Subtotal
Paraná	1	1	1	3
Santa Catarina	1	1	-	2
Rio G. do Sul	3	-	-	3
Sul	5 (62,5%)	2 (25,0%)	1 (12,5%)	8 (100%)
Minas Gerais	2	1	-	3
Espírito Santo	1	-	1	2
Rio de Janeiro	1	1	1	3
São Paulo	1	1	-	2
Sudeste	5 (50,0%)	3 (30,0%)	2 (20,0%)	10 (100%)
Mato G. do Sul	-	1	1	2
Mato Grosso	1	1	-	2
Goiás	1	1	-	2
D. Federal	1	1	-	2
Centro-Oeste	3 (37,5%)	4 (50,0%)	1 (12,5%)	8 (100%)
Maranhão	1	1	1	3
Piauí	1	1	-	2
Ceará	1	1	1	3
Rio G. do Norte	-	1	1	2
Paraíba	-	1	1	2
Pernambuco	1	1	-	2
Alagoas	1	1	-	2
Sergipe	1	1	-	2
Bahia	2	-	-	2
Nordeste	8 (40,0%)	8 (40,0%)	4 (20,0%)	20 (100%)
Rondônia	-	1	1	2
Acre	-	1	-	1
Amazonas	1	-	1	2
Roraima	-	2	-	2
Pará	-	-	1	1
Amapá	1	2	-	3
Tocantins	1	1	-	2
Norte	3 (23,0%)	7 (53,8%)	3 (23,0%)	13 (100%)
- TOTAL	24	24	11	59

Fontes: Tabelas contidas no Apêndice 1.

APÊNDICE 2. TOTAL E PERCENTUAL DE COLIGAÇÕES COERENTES, CONSENSUAIS E INCOERENTES EM CADA ESTADO-MEMBRO: ELEIÇÕES PARA DEPUTADO FEDERAL 1994 – 2006

Tabela 2. Total e percentual de coligações coerentes, consensuais e incoerentes em cada Estado-membro: **Eleições para Deputado Federal de 1998.**

Estado	Coerentes	Consensuais	Incoerentes	Total
Paraná	1	-	-	1
Santa Catarina	2	-	-	2
Rio G. do Sul	1	1	-	2
– Sul	4 (80,0%)	1 (20,0%)	0 (0,0%)	5 (100%)
Minas Gerais	2	-	-	2
Espírito Santo	1	2	-	3
Rio de Janeiro	2	-	-	2
São Paulo	2	1	-	3
Sudeste	7 (70,0%)	3 (30,0%)	0 (0,0%)	10 (100%)
Mato G. do Sul	2	1	-	3
Mato Grosso	-	2	-	2
Goiás	1	2	-	3
D. Federal	1	2	-	3
Centro-Oeste	4 (36,3%)	7 (63,6%)	0 (0,0%)	11 (100%)
Maranhão	-	1	1	2
Piauí	1	1	1	3
Ceará	1	2	-	3
Rio G. do Norte	-	2	-	2
Paraíba	1	-	1	2
Pernambuco	-	1	1	2
Alagoas	1	1	-	2
Sergipe	1	1	-	2
Bahia	-	2	-	2
Nordeste	5 (25,0%)	11 (55,0%)	4 (20,0%)	20 (100%)
Rondônia	1	-	1	2
Acre	-	-	1	1
Amazonas	2	-	1	3
Roraima	-	2	1	3
Pará	2	-	-	2
Amapá	-	1	-	1
Tocantins	-	1	1	2
– Norte	5 (35,7%)	4 (28,5%)	5 (35,7%)	14 (100%)
– TOTAL	25	26	9	60

Fontes: Tabelas contidas no Apêndice 1.

APÊNDICE 2. TOTAL E PERCENTUAL DE COLIGAÇÕES COERENTES, CONSENSUAIS E INCOERENTES EM CADA ESTADO-MEMBRO: ELEIÇÕES PARA DEPUTADO FEDERAL 1994 – 2006

Tabela 3. Total e percentual de coligações coerentes, consensuais e incoerentes em cada Estado-membro: **Eleições para Deputado Federal de 2002.**

Estado	Coerentes	Consensuais	Incoerentes	Total
Paraná	-	1	1	2
Santa Catarina	1	-	1	2
Rio G. do Sul	-	-	-	-
Sul	1 (25,0%)	1 (25,0%)	2 (50,0%)	4 (100%)
Minas Gerais	-	1	-	1
Espírito Santo	-	1	1	2
Rio de Janeiro	-	1	2	3
São Paulo	-	1	1	2
Sudeste	0 (0,0%)	4 (50,0%)	4 (50,0%)	8 (100%)
Mato G. do Sul	2	-	-	2
Mato Grosso	2	-	-	2
Goiás	-	1	-	1
D. Federal	-	1	-	1
Centro-Oeste	4 (66,6%)	2 (33,3%)	0 (0,0%)	6 (100%)
Maranhão	-	1	1	2
Piauí	-	1	-	1
Ceará	-	2	-	2
Rio G. do Norte	1	1	-	2
Paraíba	-	2	1	3
Pernambuco	-	1	-	1
Alagoas	2	-	-	2
Sergipe	1	-	1	2
Bahia	1	-	-	1
Nordeste	5 (31,2%)	8 (50,0%)	3 (18,8%)	16 (100%)
Rondônia	1	-	-	1
Acre	-	1	1	2
Amazonas	1	-	-	1
Roraima	-	-	1	1
Pará	1	-	1	2
Amapá	-	1	1	2
Tocantins	-	1	-	-
– Norte	3 (30,0%)	3 (30,0%)	4 (40,0%)	10 (100%)
– TOTAL	13	18	13	44

Fontes: Tabelas contidas no Apêndice 1.

APÊNDICE 2. TOTAL E PERCENTUAL DE COLIGAÇÕES COERENTES, CONSENSUAIS E INCOERENTES EM CADA ESTADO-MEMBRO: ELEIÇÕES PARA DEPUTADO FEDERAL 1994 – 2006

Tabela 4. Total e percentual de coligações coerentes, consensuais e incoerentes em cada Estado-membro: **Eleições para Deputado Federal de 2006.**

Estado	Coerentes	Consensuais	Incoerentes	Total
Paraná	-	-	1	1
Santa Catarina	-	1	-	1
Rio G. do Sul	-	1	-	1
Sul	0 (0,0%)	2 (66,6%)	1 (33,3%)	3 (100%)
Minas Gerais	-	2	-	2
Espírito Santo	1	1	1	3
Rio de Janeiro	1	-	-	1
São Paulo	-	1	-	1
Sudeste	2 (28,6%)	4 (57,1%)	1 (14,3%)	7 (100%)
Mato G. do Sul	-	1	1	2
Mato Grosso	1	1	-	2
Goiás	1	2	-	3
D. Federal	1	1	-	2
Centro-Oeste	3 (33,3%)	5 (55,5%)	1 (11,1%)	9 (100%)
Maranhão	1	1	-	2
Piauí	-	1	1	2
Ceará	-	1	1	2
Rio G. do Norte	-	1	1	2
Paraíba	1	2	-	3
Pernambuco	-	1	2	3
Alagoas	3	-	-	3
Sergipe	-	1	1	2
Bahia	1	1	1	3
Nordeste	6 (27,2%)	9 (41,0%)	7 (31,8%)	22 (100%)
Rondônia	-	1	1	2
Acre	-	1	1	2
Amazonas	1	1	-	2
Roraima	-	2	-	2
Pará	1	1	-	2
Amapá	-	1	1	2
Tocantins	-	1	1	2
- Norte	2 (14,3%)	8 (57,1%)	4 (28,5%)	14 (100%)
- TOTAL	13	28	14	55

Fontes: Tabelas contidas no Apêndice 1

APÊNDICE 2. TOTAL E PERCENTUAL DE COLIGAÇÕES COERENTES, CONSENSUAIS E INCOERENTES EM CADA ESTADO-MEMBRO: ELEIÇÕES PARA DEPUTADO FEDERAL 1994 – 2006

Tabela 5. Coeficiente de Aceitabilidade na **Região Sul**: Eleições para Deputado Federal 1994 – 2006.

Região Sul	Coerentes	Consensuais	Incoerentes	Coeficiente de aceitabilidade
1994	62,5%	25,0%	12,5%	75,0
1998	80,0%	20,0%	0,0%	100,0
2002	25,0%	25,0%	50,0%	0,0
2006	0,0%	66,6%	33,3%	33,3

Fontes: Tabelas contidas no Apêndice 1.

Tabela 6. Coeficiente de Aceitabilidade: Região Sudeste: Eleições p. Deputado Federal 1994 – 2006.

Região Sudeste	Coerentes	Consensuais	Incoerentes	Coeficiente de aceitabilidade
1994	50,0%	30,0%	20,0%	60,0
1998	70,0%	30,0%	0,0%	100,0
2002	0,0%	50,0%	50,0%	0,0
2006	28,6%	57,1%	14,3%	71,4

Fontes: Tabelas contidas no Apêndice 1.

Tabela 7. Coeficiente de Aceitabilidade: Reg. Centro-Oeste: Eleições p. Deputado Federal 1994 – 2006.

Reg Centro-Oeste	Coerentes	Consensuais	Incoerentes	Coeficiente de aceitabilidade
1994	37,5%	50,0%	12,5%	75,0
1998	36,3%	63,6%	0,0%	100,0
2002	66,6%	33,3%	0,0%	100,0
2006	33,3%	55,5%	11,1%	77,7

Fontes: Tabelas contidas no Apêndice 1.

Tabela 8. Coeficiente de Aceitabilidade: Região Nordeste: Eleições para Deputado Federal 1994 – 2006.

Região Nordeste	Coerentes	Consensuais	Incoerentes	Coeficiente de aceitabilidade
1994	40,0%	40,0%	20,0%	60,0
1998	25,0%	55,0%	20,0%	60,0
2002	31,2%	50,0%	18,8%	62,4
2006	27,2%	41,0%	31,8%	36,4

Fontes: Tabelas contidas no Apêndice 1.

Tabela 9. Coeficiente de Aceitabilidade: Região Norte: Eleições para Deputado Federal 1994 – 2006.

Região Norte	Coerentes	Consensuais	Incoerentes	Coeficiente de aceitabilidade
1994	23,0%	53,8%	23,0%	53,8
1998	35,7%	28,5%	35,7%	28,5
2002	30,0%	30,0%	40,0%	20,0
2006	14,3%	57,1%	28,5%	42,9

Fontes: Tabelas contidas no Apêndice 1.