

POLÍTICOS, PARTIDOS E SISTEMAS ELEITORAIS

O BRASIL NUMA PERSPECTIVA COMPARATIVA

Scott Mainwaring

Tradução: Otacílio F. Nunes Jr.

Nos últimos anos surgiu uma literatura considerável sobre sistemas eleitorais nas democracias ocidentais avançadas (Bogdanor e Butler, 1983; Grofman e Lijphart, 1986; Katz, 1980; Lijphart, 1988; Nohlen, 1981). Embora os analistas de sistemas eleitorais discordem acerca de muitas questões, há também alguns pontos consensuais importantes. E o mais importante, eles concordam em que os sistemas eleitorais têm peso, que não são simplesmente reflexo de clivagens sociológicas e políticas mais amplas na sociedade. Os sistemas eleitorais afetam as estratégias dos eleitores e dos políticos (Riker, 1986). Por exemplo, em um sistema distrital de maioria simples com um só eleito por distrito, os eleitores têm um forte incentivo para escolher um dos dois candidatos mais fortes, e os políticos são incentivados a não formarem terceiros partidos. Como argumentaram muitos autores, os sistemas eleitorais influenciam fortemente o número de partidos (Duverger, 1954; Lijphart, 1988; Rae, 1967; Riker, 1986; Sartori, 1986), e portanto a natureza da competição no sistema partidário¹. Embora a questão tenha sido muito menos explorada, os sistemas eleitorais também afetam as maneiras como os partidos se organizam e funcionam internamente (Katz, 1986).

A despeito da evidência de que os sistemas eleitorais são importantes, esse tema foi negligenciado no estudo da política latino-americana². Na última década, surgiu um "novo institucionalismo" no estudo da política latino-americana, acompanhando o novo institucionalismo no estudo da política norte-americana (ver March e Olsen, 1984). O número de estudos sobre eleições, partidos e outras instituições e a opinião pública aumentou, embora ainda reste muito a ser feito. Curiosamente, contudo, esse novo institucionalismo em geral não estimulou uma atenção séria aos sistemas eleitorais. Com algumas notáveis exceções, o estudo dos sistemas eleitorais permanece subdesenvolvido³. Um reflexo dessa questão é que não há livros e há poucos artigos em inglês sobre os sistemas eleitorais na América Latina⁴. Este texto procura preencher essa lacuna no estudo da política latino-americana.

Outros pesquisadores (Lamounier e Meneguello, 1986) e eu (Mainwaring, 1988) argumentamos que os partidos políticos brasileiros são singularmente subdesenvolvidos para um país que alcançou seu nível de modernização e que teve

(1) Sartori (1986, p. 64) resume sucintamente um amplo corpo de pesquisa sobre o assunto: "As fórmulas de maioria simples facilitam um formato bipartidário, e inversamente obstruem o multipartidarismo. As fórmulas de representação proporcional facilitam o multipartidarismo e, inversamente, dificilmente levam ao bipartidarismo". Contudo, é importante notar que exceto Nohlen (1981), os estudos comparativos gerais das consequências das leis eleitorais excluíram a América Latina. Essa negligência pode ser justificada no caso dos países que nunca tiveram democracias consolidadas, pois nesses casos os efeitos de longo prazo das leis eleitorais não têm tempo de se efetivarem. A negligência é menos justificada com respeito ao Chile, Colômbia, Costa Rica, Uruguai e Venezuela, que tiveram, todos eles, democracias consolidadas. Em alguns casos, a negligência da América Latina sugeriu resultados que parecem questionáveis (ou pelo menos precisam ser melhor qualificados) quando a América Latina é incluída. Embora eu não explore esse ponto neste texto, o argumento geralmente aceito da correlação entre representação proporcional e multipartidarismo tem exceções significativas na América Latina. Quatro dos cinco países que tiveram democracias consoli-

uma experiência prolongada (1946-64) de democracia liberal. Meu argumento básico neste texto é que o sistema eleitoral brasileiro contribuiu para minar os esforços de construção de partidos políticos mais efetivos. Vários aspectos da legislação eleitoral brasileira não têm paralelo (ou têm pouco) no mundo, e nenhuma outra democracia dá aos políticos tanta autonomia *vis-à-vis* seus partidos. Essa legislação eleitoral reforça o comportamento individualista dos políticos e impede a construção partidária. Os graus extremamente baixos de fidelidade e disciplina partidária encontrados nos principais partidos (à exceção dos vários partidos de esquerda) são tolerados e estimulados por essa legislação.

Além de analisar as consequências das leis eleitorais, o texto também examina a *rationale* política que está por trás dessas leis. Os sistemas eleitorais são quase sempre instituídos e alterados tanto para proteger e favorecer alguns interesses quanto para realizar um conjunto "ideal" de leis eleitorais. Não obstante suas frequentes lamentações sobre a fraqueza dos partidos políticos, os políticos brasileiros optaram sempre por um sistema eleitoral que tende a enfraquecer os partidos. Eu argumento que eles agiram assim para proteger seus próprios interesses, e que ao fazê-lo, ajudaram a manter o caráter elitista do sistema político como um todo.

Características básicas do sistema eleitoral brasileiro

Os sistemas eleitorais envolvem muitos detalhes que regulam uma ampla gama de questões, desde como os candidatos são escolhidos até como as cadeiras são distribuídas. Devido a seu caráter multifacetado, os sistemas eleitorais afetam muitos aspectos da vida política, inclusive quantos partidos lutam de fato pelo poder e a natureza desses partidos. Neste texto, não tento descrever todas as características do sistema eleitoral brasileiro, nem todos os seus efeitos. Focalizo principalmente algumas medidas que afetam o relacionamento entre partidos e candidatos ou parlamentares, mas começo por algumas características gerais básicas do sistema eleitoral.

Como vários outros países latino-americanos, o Brasil tem uma mescla de fórmulas de representação incomum nas democracias industriais avançadas. Alguns cargos (presidente, governadores e prefeitos de cidades com mais de 200.000 eleitores) são preenchidos em eleições majoritárias com um segundo turno entre os dois candidatos mais votados, caso nenhum dos candidatos obtenha mais de 50% dos votos no primeiro turno⁵. Algumas cadeiras (senadores, prefeitos de cidades com até 200.000 eleitores) são preenchidas em eleições majoritárias simples (quem obtiver a maioria relativa no primeiro turno se elege); e outras, ainda, (deputados federais, deputados estaduais, vereadores) são preenchidas em eleições proporcionais. Consequentemente todos os três formatos básicos de representação cumprem um papel importante no sistema.

O poder no sistema político está concentrado no ramo executivo; as eleições para cargos executivos (exceto para prefeitos de cidades pequenas e médias) têm um formato majoritário com dois turnos. Nas eleições proporcionais para de-

dadas na América Latina — Colômbia, Costa Rica, Uruguai e Venezuela — têm representação proporcional mas têm sistemas bipartidários. Na Colômbia, de 1958 até 1974, a manutenção de um sistema bipartidário se deveu em parte ao acordo entre os liberais e os conservadores que essencialmente deixou outros partidos fora da representação no congresso nacional. Portanto, nesse período ela poderia ser excluída do rol de países que têm representação proporcional e um sistema bipartidário. O Uruguai não tem mais um sistema bipartidário, mas teve durante décadas. A experiência latino-americana sugere que os regimes presidencialistas favorecem os sistemas bipartidários; esse fator pode *prevalecer* sobre a tendência de a representação proporcional facilitar o multipartidarismo. Não estou dizendo, obviamente, que o presidencialismo sempre leva a um sistema bipartidário; há incontáveis exemplos mostrando o contrário.

(2) O Uruguai foi a destacada e talvez única exceção a essa generalização. A Lei de Lemas, que permite um complexo sistema de múltiplas chapas no mesmo partido, atraiu muita atenção dos estudiosos e suscitou um bem informado debate acadêmico. Entre outras contribuições, ver González, 1988; Nohlen e Rial, 1986; Rial, 1986.

putados estaduais e federais, os estados (em número de 23) são o colégio eleitoral. Ainda que o senado tenha quase tanto poder quanto a câmara de deputados e se baseie num número equivalente de senadores por estado, o número de deputados não é proporcional à população, pois há um mínimo de oito e um máximo de setenta deputados por estado. Isso significa que as eleições supostamente proporcionais são marcadas por grandes desproporcionalidades (Soares, 1973). O número de eleitores por deputado no Estado de São Paulo é mais de vinte vezes maior do que no estado menos populoso (Acre). Ao contrário, na Finlândia a relação entre o eleitorado mais super-representado e o mais sub-representado é de apenas 1,5 para 1 (Törnudd, 1968). O sistema de representação proporcional no Brasil é provavelmente o mais desproporcional do mundo. Ele foi criado para super-representar os estados menos populosos, que são geralmente os mais pobres, e sub-representar os mais populosos, especialmente São Paulo (Souza, 1976).

Como ocorre sempre com a representação proporcional, as cadeiras são distribuídas em primeiro lugar de acordo com o número total de votos que um partido recebe. O método para determinar a proporcionalidade é o das maiores sobras, o qual, como Lijphart (1986) mostrou, permite maior proporcionalidade que outros métodos. Não há patamar mínimo exceto o quociente eleitoral (número de votos dividido pelo número de cadeiras); os partidos que não atingem esse quociente não são elegíveis para a distribuição das sobras. Em São Paulo, um partido só precisaria conseguir 1/70 dos votos (1,43%) nas futuras eleições para ter direito a representação. Em nível nacional, só a Holanda e Israel têm patamares tão baixos quanto o Estado de São Paulo. Considerando que os colégios eleitorais variam de um tamanho moderado a um muito grande, de 8 a 70 deputados, a ausência de um patamar fixo significa que o sistema permitiria um alto grau de proporcionalidade se fosse usada uma fórmula mais equitativa de distribuição das cadeiras entre os estados.

A lista aberta

O sistema eleitoral brasileiro dá aos eleitores um peso relativo excepcional na escolha intrapartidária no período eleitoral. O grau de controle partidário em oposição à escolha do eleitor em seleções intrapartidárias varia consideravelmente na política democrática. Há quatro possibilidades gerais nos sistemas de representação proporcional.

1) Uma lista partidária fechada e estrita. O partido determina uma ordem inalterável de candidatos previamente às eleições. Se ele conquistar cinco cadeiras, os cinco primeiros nomes da lista são os eleitos. O eleitor escolhe um partido mas não vota em um candidato específico desse partido. Esse sistema é encontrado em muitos países latino-americanos, inclusive na Argentina, em Israel e na Espanha. É usado também para metade das cadeiras na Alemanha Ocidental⁶.

2) Um sistema de lista com uma ordem inalterável, mas no qual o partido apresenta mais de uma lista. O eleitorado pode escolher entre várias listas mas não pode alterar nenhuma delas. Esse é o conhecido sistema encontrado no Uruguai

(3) A literatura brasileira sobre sistemas eleitorais é razoavelmente extensa, mas em termos gerais foi insuficientemente comparativa e relativamente inconsciente dos desenvolvimentos teóricos sobre o assunto. A maior parte do debate focalizou a questão da representação majoritária vs. proporcional. Ver, entre dúzias de exemplos, Lima (1954, pp. 73-86), Dutra (1983), Azevedo (1975), Carrion (1983), Silva (1985), Fieischer (1984), Figueiredo (1983), Baracho (1983), Lima Júnior e Abranches (1983), Martins (1983). Para uma excelente visão geral desse debate, ver Lamounier (1982). Para uma história dos sistemas eleitorais brasileiros, ver Kinzo (1980). Muitos autores nesse debate centraram na crítica ou defesa da representação proporcional. Minha opinião é que o problema não é a representação proporcional *per se*, mas sim uma lista aberta e outras medidas que levaram os políticos "racionais" (no sentido de escolha racional) a um comportamento individualista e antipartidário. Essa questão recebeu pouca atenção, embora tenha sido tratada de passagem por Brito (1965), Franco (1955), Lamounier (1986), Lima Sobrinho (1956) e Trigueiro (1954).

(4) O artigo de McDonald (1967) é um dos poucos sobre sistemas eleitorais na América Latina publicados em um periódico bem conhecido dos EUA.

(5) A eleição presidencial de 1989 foi a primeira a usar essa fórmula, introduzida pela nova Constituição.

(6) Na Alemanha Ocidental, o número de cadeiras distribuídas a um partido é determinado de acordo com a representação proporcional, com o país inteiro servindo de colégio eleitoral. Cada partido distribui suas cadeiras primeiro aos candidatos que obtiveram maioria em eleições distritais para uma única vaga, e depois para quantas cadeiras ele tiver, com base numa lista partidária fechada e estrita. Em geral, metade das cadeiras é preenchida por meio de eleições majoritárias e a outra metade com base nas listas.

(Rial, 1986; González, 1988; Nohlen e Rial, 1986). Todas as listas têm um conjunto completo de candidatos, de presidente a deputados, mas cada partido apresenta dúzias de listas, com diferentes nomes e ordens de candidatos. Não há votação preferencial individual, mas as preferências dos eleitores entre as facções dos partidos são decisivas.

3) Um sistema de lista no qual o partido tem meios formais de interferir na ordem dos candidatos, mas que inclui uma opção de voto preferencial. Um voto preferencial dá ao eleitorado a possibilidade de votar em um certo candidato do partido. O partido normalmente apresenta uma ordem de candidatos, mas os eleitores têm meios de alterar a ordem da lista. Por exemplo, na Bélgica (como no Chile antes de 1973), um eleitor pode escolher ou a lista partidária ou um candidato específico. Os votos dados ao partido são conferidos em primeiro lugar ao primeiro candidato do partido em número suficiente para que ele/a seja eleito(a), depois ao segundo, e assim por diante. Como a votação do partido é dispersa, isso dá uma vantagem virtualmente insuperável aos candidatos privilegiados pelos partidos. No final da lista, contudo, a votação preferencial pode ajudar um candidato a derrotar outro que recebeu uma colocação mais alta na lista do partido. Na Áustria e na Holanda, a votação preferencial é praticada mas tem pouco impacto sobre a ordem dos candidatos eleitos. Na Suíça e em Luxemburgo, tem um impacto mais forte, mas ainda menor do que na última categoria.

4) Um sistema no qual os votos preferenciais determinam completamente a ordem dos candidatos. Se um partido conquista cinco cadeiras, a distribuição dessas cadeiras é determinada de acordo com os que no partido conseguirem mais votos individuais. Em alguns casos, como na Itália, o partido apresenta uma ordem inicial, mas essa ordem não tem autoridade formal para determinar a distribuição de cadeiras aos candidatos. Em outros casos, o partido nem mesmo apresenta uma ordem inicial de candidatos; os nomes dos candidatos são ordenados alfabética ou aleatoriamente. Em tese, os sistemas nos quais a votação preferencial determina a ordem dos candidatos dão o maior peso à votação popular e o menor às organizações partidárias na determinação de quem se elege; na prática, alguns mecanismos podem contrabalançar essas tendências.

Os sistemas eleitorais que maximizam a influência dos eleitores na seleção de quais candidatos são eleitos tiveram ardentes defensores ao longo dos anos. O clássico livro de Ostrogorski (1964) sublinhando os males de organizações partidárias autoritárias advogava medidas para diluir o controle partidário e permitir a livre escolha por parte dos eleitores. A implementação de eleições primárias nos EUA teve basicamente o mesmo objetivo (Ceaser, 1979). Mais recentemente, Lakeman (1974) e Newman (1982) argumentaram apaixonadamente em favor do voto único transferível, em grande medida porque ele dá aos eleitores maior possibilidade de escolha intrapartidária.

Os países que dão esse peso ao voto preferencial são em número relativamente pequeno. Nas eleições italianas para a câmara baixa, os eleitores votam em um partido, mas podem votar também em até três ou quatro candidatos desse partido. Os votos do partido determinam a distribuição de cadeiras entre os partidos, mas os votos preferenciais individuais determinam quais candidatos se elegem. Cerca de 35% dos eleitores conferem um ou mais votos preferenciais. O par-

tido pode tentar influenciar a eleição dos candidatos, mas em última instância ela cabe aos eleitores (Katz e Bardi, 1980). O sistema grego é muito semelhante, mas os partidos têm meios mais eficazes de favorecer os líderes partidários.

Embora tecnicamente não seja um sistema de representação proporcional, o voto único transferível, usado na Irlanda, em Malta, na Tasmânia e nas eleições para o senado australiano, favorece o voto preferencial. Ele é projetado para dar aos cidadãos ampla chance de escolher candidatos e partidos. Os colégios eleitorais são multimembrados. Os eleitores só têm direito a um voto, mas podem estipular sua ordem de preferência para a lista completa de candidatos. Se sua primeira opção for "desperdiçada" — ou porque o candidato não tem votos suficientes para estar na disputa ou porque a eleição do candidato já está assegurada —, o voto vai então para a segunda opção (e assim por diante). (Para mais detalhes, ver Lakeman, 1974, pp. 111-150; Lijphart e Grofman, 1984, pp. 113-151.)

Uma terceira variação é a lista aberta, só encontrada no Brasil e na Finlândia. Trata-se de um sistema simples. O eleitor vota em apenas um deputado, e seu voto não pode ser transferido a outras pessoas. As cadeiras são distribuídas primeiramente aos partidos de acordo com o número de votos obtidos pelo conjunto de seus candidatos, e depois, em cada partido, de acordo com o número de votos de cada candidato. Suponhamos que quatro partidos concorrem a um dado número de cadeiras na Assembléia Legislativa estadual. Cada partido pode lançar até 1,5 candidatos por cadeira, por exemplo, doze candidatos para oito cadeiras. Assumamos os seguintes totais de votos:

Tabela 1

| | A | B | C | D |
|------------------|--------|--------|--------|-------|
| Candidato 1 | 65000 | 52000 | 35000 | 36000 |
| Candidato 2 | 60000 | 40000 | 25000 | 15000 |
| Candidato 3 | 55000 | 20000 | 16000 | 10000 |
| Candidato 4 | 40000 | 14000 | 8000 | 9000 |
| Candidato 5 | 35000 | 13000 | 6000 | 8000 |
| Candidato 6 | 30000 | 12000 | 5000 | 5000 |
| Candidato 7 | 25000 | 11000 | 4000 | 4000 |
| Candidato 8 | 20000 | 10000 | 3000 | 1000 |
| Candidato 9 | 15000 | 9000 | 2000 | — |
| Candidato 10 | 10000 | 7000 | 2000 | — |
| Candidato 11 | 5000 | 5000 | — | — |
| Candidato 12 | | 3000 | — | — |
| Total do partido | 410000 | 196000 | 106000 | 88000 |

O número total de votos conferidos, 800.000, é dividido pelo número total de cadeiras (oito) para a obtenção do quociente eleitoral (100.000). Cada partido elege então um representante para cada múltiplo inteiro de 100.000, o que resulta em quatro representantes para A, um para B e um para C. Na maioria dos casos, essa fórmula não dará conta do número total de representantes. Os outros representantes são determinados tomando por base as maiores sobras. Cada partido que atinge o quociente eleitoral (100.000) subtrai de sua votação total seu número de representantes vezes o quociente eleitoral. O partido com a maior sobra

tem direito ao próximo representante. Neste caso, os partidos teriam sobras de 10.000, 96.0000, 6.000 e 88.000, respectivamente. Como D não atingiu o quociente eleitoral, o método das maiores sobras produziria cadeiras adicionais para C e A, e os partidos terminariam com 5, 2, 1 e 0 cadeiras, respectivamente.

Ainda que o número de representantes seja determinado pelos votos partidários, a eleição ou não de um candidato depende de sua capacidade de obter votos individuais, de modo que os cinco primeiros candidatos mais votados do partido A, os dois primeiros do partido B e o primeiro de C seriam eleitos. Esse sistema incentiva fortemente o individualismo nas campanhas, especialmente porque o prestígio e o poder de um candidato são grandemente fortalecidos por um total de votos massivo. Deve-se notar que os candidatos podem não conseguir se eleger ainda que somem mais votos do que um candidato bem-sucedido de outro partido.

Outros incentivos ao individualismo no sistema eleitoral

Embora essa combinação de representação proporcional e sistema de lista aberta possa ser a medida mais importante para garantir aos políticos tanta autonomia *vis-à-vis* seus partidos, outros aspectos do sistema eleitoral contribuem para esse efeito. Alguns deles são mencionados a seguir.

(1) Uma característica altamente incomum do sistema eleitoral brasileiro que acentuou a autonomia política dos políticos *vis-à-vis* seus partidos é o candidato nato. Essa é uma regra pela qual os deputados estaduais e federais e os vereadores (e até 1986 também os senadores) têm automaticamente o direito de figurar na cédula para o mesmo cargo nas eleições seguintes. Isso significa que um político pode violar todas as questões programáticas do partido, votar sistematicamente contra a liderança, e ainda ter um lugar garantido na cédula.

Esse não é, contudo, o aspecto mais pernicioso do candidato nato. Em alguns casos um deputado pode mudar de partido a despeito da oposição da liderança partidária. Ele(a) tem então garantido o direito de concorrer a um cargo na chapa desse partido. Um caso como esse ocorreu no PMDB do Estado do Paraná em 1986. Renato Johnson, deputado federal do PDS, partido criado pelo governo militar, pediu ingresso no PMDB de Curitiba, capital do estado. O diretório do PMDB de Curitiba recusou sua filiação. Mas então Johnson convenceu um diretório do partido no interior do estado a aceitar sua filiação ao PMDB. A partir daí, ele teve um lugar assegurado na cédula por meio da instituição do candidato nato.

(2) A legislação eleitoral brasileira autoriza cada partido a apresentar um número incomumente alto de candidatos a cargos proporcionais. Para deputado estadual e federal, um partido pode apresentar 1 1/2 vezes o número de cadeiras a serem preenchidas. No Estado de São Paulo, isso significa que um partido pode apresentar (e é estimulado a fazê-lo) até 105 candidatos a deputado federal e 126 candidatos a deputado estadual. Para vereador, cada partido pode apresentar três vezes o número de cadeiras a serem preenchidas. Se um partido faz uma coligação eleitoral com outro, a coligação pode apresentar o dobro do número de candidatos, se forma uma coligação com dois partidos, a coligação pode apre-

sentar o triplo do número de candidatos. Consequentemente, uma coligação eleitoral entre três partidos no Estado de São Paulo poderia apresentar 378 candidatos a deputado estadual.

É possível argumentar que o aspecto mais pernicioso dessa medida é seu efeito de despolitização entre o eleitorado. A existência de um grande número de candidatos aumenta as dificuldades do eleitorado de se lembrar quem o representa no Congresso. No presente contexto, é mais importante o fato de que esse número incommumente alto de candidatos reduz o controle partidário sobre os eleitos e aumenta a importância dos esforços individuais na campanha. Na maioria dos países, os partidos apresentam um candidato por cadeira, o que lhes dá um controle um pouco maior sobre os eleitos.

(3) Tão notável quanto o que a legislação eleitoral diz é o que ela deixa de dizer. O atual sistema eleitoral não contém nenhuma medida que proíba os representantes eleitos de mudar de partido. Em muitos sistemas de representação proporcional, os representantes devem seu mandato ao partido e espera-se ou obriga-se a que eles renunciem se quiserem mudar de partido.

Em outro lugar (Mainwaring, 1988) argumentei que nenhuma característica isolada distingue tão agudamente os partidos sempre-cabe-mais-um [*catch all parties*] brasileiros dos partidos de outras nações mais desenvolvidas da América Latina quanto o relacionamento extremamente frouxo entre políticos e partidos. Os políticos percebem os partidos como veículos para se elegerem, mas geralmente não têm com eles vínculos profundos. Na Argentina, no Chile, no México, no Uruguai e na Venezuela, ainda que os partidos possam não ser altamente disciplinados ou organizados, eles exigem uma profunda fidelidade dos políticos profissionais, duma maneira muito semelhante ao que ocorre nos EUA. A medida isolada mais importante do relacionamento extremamente frouxo no Brasil é a frequência atordoante com que os políticos mudam de partido. Um cálculo baseado em dados incompletos mostra que os políticos do atual Congresso pertenceram a uma média de 2,6 partidos; com os dados completos, o número seria ainda maior. A propensão a mudar de partido é ainda mais notável por causa da alta taxa de rotatividade no Congresso. Na média, entre uma eleição e a seguinte (a cada quatro anos), há uma substituição de cerca de 60% na Câmara dos Deputados.

O caos no sistema partidário durante a transição do regime autoritário provocou um aumento na frequência de mudança de partido. Entretanto, essa prática não é nova, nem pode ser explicada simplesmente pelo fluxo do sistema partidário. É revelador o fato de existir um termo específico — partido de aluguel — para descrever partidos usados só para disputar eleições, depois do que os políticos pretendem passar para outros partidos. O uso desse termo remonta ao interregno democrático de 1946-64.

Essa mudança frequente de partidos solapa a noção de representação que é a base da democracia liberal. Um eleitor pode votar em um representante em parte por causa de sua filiação partidária, só para vê-lo passar para outro partido depois da eleição. O governo militar reconheceu essa questão e (em parte por razões maniqueístas) instituiu uma lei estipulando que um representante perderia o mandato por mudar de partido, a menos que fosse para formar um partido novo, o que era permitido só uma vez em cada período de quatro anos.

Com o advento de um governo civil em 1985, essa medida foi uma das primeiras a serem repelidas: a Emenda Constitucional 25, de maio de 1985, revogou essa estipulação, autorizando os políticos a mudarem de partido à vontade. Hoje a legislação eleitoral e partidária não contém nenhuma medida que impeça um político de mudar de partido. Um único artigo no código eleitoral de 1985-88 estipulava que os partidos que deixassem de alcançar 3% da votação total para a Câmara dos Deputados, com pelo menos 2% em cinco estados, não teriam representantes no Congresso. Mas os representantes eleitos desses partidos mantinham seus mandatos até que mudassem para outro partido, dentro de 60 dias. Consequentemente, a legislação eleitoral e partidária não apenas permitia a mudança de partido, na verdade exigia que ela se desse. Numa trilha similar, a Lei Eleitoral de 1950 continha provisões (artigos 147-150) para o cancelamento do registro de partidos, mas, a menos que os partidos fossem dissolvidos por serem "antidemocráticos" (isto é, de esquerda), os representantes individuais mantinham seus mandatos (Costa, 1964).

O hábito de mudar frequentemente de partido poderia ser restringido pela legislação eleitoral. Os políticos são escolhidos para representar as pessoas por meio da instituição mediadora dos partidos políticos. Num contexto em que a desmoralização dos partidos e dos políticos é um problema sério, não há razão para autorizar os representantes a mudar de partido; as práticas correntes contribuíram para denegrir a imagem dos partidos e dos políticos.

(4) Menos excepcional pelos padrões internacionais, mas não obstante indicativa do frouxo relacionamento entre políticos e partidos no Brasil, é a completa ausência de mecanismos que vinculem os políticos a alguns compromissos programáticos e organizacionais mínimos. Certamente, os programas partidários em muitos países ficam mofando depois de serem escritos; não é preciso romantizar o envolvimento partidário na atividade política (Epstein, 1967). Mas não são raros os mecanismos que obrigam os representantes a seguirem a liderança partidária. Na Inglaterra e na Irlanda, por exemplo, os políticos que votam contra a liderança partidária em questões importantes devem renunciar a seu mandato.

Os mecanismos que obrigam os representantes a seguirem a liderança partidária em votações-chave têm um forte impacto sobre a coesão organizacional. Os pequenos partidos de esquerda no Brasil, nesse e em muitos outros sentidos uma exceção, dispõem desses mecanismos.

Também a esse respeito, o novo governo representou uma regressão em relação aos governos militares do período 1964-85. O Artigo 152 da Constituição de 1969 instituiu uma Lei de Disciplina Partidária que obrigava os representantes a seguir a liderança partidária em votações-chave. Raramente a lei foi usada, para disciplinar membros recalcitrantes dos partidos, mas o governo militar brandiu-a frequentemente como uma ameaça sobre as cabeças dos políticos do partido oficial. Britto(1983) afirmou que essa disciplina partidária havia sido imposta só quatro vezes. Não obstante, a existência de uma tal lei dava aos líderes partidários meios de impor a disciplina partidária em momentos cruciais. Britto condenou a Lei da Fidelidade, argumentando que ela criava "oligarquias estreitas" (p. 153), e estava parcialmente certo; a disciplina partidária pode reforçar a dominação de

uma oligarquia. Mas pode-se contrapor a isso que muitos partidos oligárquicos da Europa foram agentes efetivos de representação em parte devido a seu alto nível de disciplina, e que os partidos brasileiros deixaram de representar efetivamente as massas em parte por causa de sua excepcional falta de coesão e disciplina.

(5) As normas de funcionamento do Congresso estimulam a formação de novos partidos. Um partido com apenas um representante consegue virtualmente todos os privilégios congressuais concedidos aos partidos maiores: espaço para a liderança partidária, assistência de secretaria, telefones, um automóvel etc. O resultado é que há um incentivo para que as pessoas se elejam por uma legenda e depois formem outro partido. Essa oportunidade aumenta a gama de possibilidades para os políticos e torna mais difícil para os partidos obter compromissos mínimos. Numa trilha similar, a legislação eleitoral que disciplina o uso do horário gratuito na televisão para as campanhas estimula a proliferação de partidos, na medida em que os pequenos partidos conseguem mais tempo, proporcionalmente, do que os grandes.

(6) A maioria dos sistemas de representação proporcional estabelece uma porcentagem mínima da votação nacional para a câmara baixa, que os partidos devem obter para ter direito a qualquer representação no Congresso ou no Parlamento. A Alemanha Ocidental, por exemplo, tem um mínimo relativamente exigente, de 5%; qualquer partido que deixe de alcançar 5% dos votos não terá direito a nenhum representante⁷. Tais mínimos foram criados para servir a um duplo propósito: tornar difícil a ascensão de partidos anti-sistema e limitar o número de partidos no Congresso ou no Parlamento como um meio de facilitar a interação entre os partidos remanescentes.

No Brasil, não existe tal mínimo, fato que quase certamente permitirá a representação de um número exageradamente alto de partidos no Congresso, especialmente para um sistema presidencialista. A ausência de uma tal barreira à entrada facilita o processo de mudança frequente de partido porque minimiza os riscos de formação de partidos personalistas através da reunião de pequenos grupos dissidentes.

As consequências políticas da legislação eleitoral brasileira

Por que essas regras formais são importantes? As regras estruturam as ações e a lógica dos políticos, tanto nas interações interpartidárias quanto nas intrapartidárias. Algumas regras dão fortes incentivos para que os políticos cooperem com outros representantes parlamentares e candidatos. Outras fazem exatamente o oposto, de modo que seria de se esperar práticas individualistas⁸. Por outro lado, a natureza dos partidos e suas ligações com a sociedade civil e o Estado são afetadas pelo fato de os partidos serem ou não (e de que maneira) unificados e disciplinados; divididos em facções, como na Itália e no Uruguai; frouxos, mas com fortes ligações organizacionais, como nos EUA; ou individualistas.

Nenhuma democracia do mundo ocidental dá aos políticos tanta autonomia em relação a seus partidos quanto o Brasil. A questão não diz respeito a ne-

(7) Há uma pequena exceção no caso alemão-ocidental devido a seu singular sistema eleitoral. Se um partido ganha a eleição majoritária em um dado colégio eleitoral, terá o direito a representação proporcional mesmo se não obtiver 5% dos votos. Na prática essa exceção foi virtualmente insignificante; há poucos casos de partidos que ganharam alguma eleição majoritária sem também obterem 5% do total nacional.

(8) Embora nem sempre eu subscreva a análise dos modelos de escolha racional, penso que o comportamento da maioria preponderante dos políticos é fortemente afetada por suas concepções sobre o que eles precisam fazer para alcançar o sucesso, especialmente para ganhar eleições e construir suas carreiras políticas. Isso enfatiza os argumentos desse último parágrafo. Para uma análise ampliada dessa questão, ver Katz, 1980.

nhuma medida isolada, mas sim a um conjunto de medidas que fazem a legislação brasileira sobressair. As consequências dessa legislação eleitoral foram deletérias. Ao lado de outros fatores — a importância massiva da burocracia estatal, desigualdades sociais extremas, o desenvolvimento precoce (se comparado aos níveis de renda *per capita*) de uma sofisticada mídia moderna, um sistema presidencialista, e intervenções frequentes do poder executivo contra os partidos —, a legislação eleitoral impediu a construção partidária. Essa legislação institucionaliza um sistema que estimula a ausência de compromisso, solidariedade, disciplina e coesão partidária.

Essa autonomia começa pelas campanhas eleitorais, que são conduzidas de maneira altamente individualista. Há frequentemente solidariedade intrapartidária entre pessoas que concorrem para cargos diferentes, mas prevalece uma acirrada competição entre as pessoas que concorrem a cargos proporcionais (por exemplo, entre candidatos a deputado federal). Entre os partidos sempre-cabe-mais-um, a competição intrapartidária é frequentemente — e talvez até usualmente — mais acirrada do que a competição interpartidária. As campanhas são financiadas em grande medida por candidatos individuais, exceção feita ao fato de o horário gratuito na TV ser distribuído aos vários partidos. Contudo, esse horário é extremamente limitado no caso dos candidatos proporcionais, e de qualquer maneira ele promove muito mais os candidatos individuais do que os partidos (as exceções são os três pequenos partidos de esquerda). Ocasionalmente encontra-se material de campanha promovendo candidatos de diferentes partidos, mesmo quando esses partidos não estão coligados eleitoralmente.

Os candidatos podem normalmente fazer incursões eleitorais contra seus próprios colegas de partido com maior facilidade do que contra candidatos de outros partidos. Tomar votos de um candidato de outro partido é mais difícil porque, na medida em que o eleitorado associa vagas aspirações e imagens a diferentes partidos, é menos provável que um eleitor mude para um candidato de outro partido. Ao contrário, em um sistema majoritário (seja maioria absoluta ou simples) a rivalidade intrapartidária se limita ao período de escolha dos candidatos, e na maioria dos outros sistemas de representação proporcional os partidos contam com mecanismos fortes para controlar e influenciar quem se elege. A representação proporcional com lista aberta funciona ao mesmo tempo como uma eleição primária e geral. É uma eleição geral na qual os votos partidários determinam o número de cadeiras, mas é como uma eleição primária na qual o eleitorado escolhe quais candidatos irão representá-lo.

Os políticos brasileiros comentaram oportunamente a exacerbada competição intrapartidária estimulada por esse sistema eleitoral. Em 1954, Osvaldo Trigueiro, destacado político e acadêmico, escreveu que "cada candidato deve cuidar acima de tudo de si [...] Os partidos, mais do que se confrontarem, sofrem as lutas intestinas de seus candidatos, que travam uma guerra uns contra os outros" (p. 130). Um ano depois, Afonso Arinos de Melo Franco (1955, p. 16), outro renomado político e acadêmico, escreveu que "em todos os estados, nós vemos uma disputa interna na qual os candidatos da mesma legenda se atacam ferozmente, muito mais do que fazem com seus adversários". Quase três décadas mais tarde, o senador Milton Campos declarou que "Com o atual regime eleitoral, a rivali-

dade entre candidatos do mesmo partido está se tornando insuportável. As eleições são espetáculos de desarmonia entre colegas, comprometendo a coesão partidária" (in Figueiredo, 1983, p. 317). Em uma entrevista ao autor em 1988, Fernando Henrique Cardoso resumiu: "Estes [nossos partidos] são de um individualismo completo". (Ver também Costa, 1964, pp. 327-328; Bloem).

Devido à existência de tal recompensa para as campanhas individuais e devido aos significativos benefícios provenientes da vitória, o sistema de representação proporcional com lista aberta estimula uma enorme despesa individual e a corrupção financeira nas campanhas. A corrupção financeira nas campanhas eleitorais não é nada nova no Brasil, nem é característica só desse país. Mas as evidências sugerem que o problema é particularmente agudo no Brasil, e que está se tornando pior com o passar do tempo. Entre os políticos brasileiros, há um amplo consenso acerca do dramático aumento nas despesas e na corrupção nos últimos anos, especialmente em 1986. As comparações com outros países são difíceis porque não há registros (exceto individuais) de despesas de campanha, e os políticos relutam em divulgar essa informação, em parte porque a maioria deles viola as estritas leis formais sobre os gastos de campanha. Contudo, fiz algumas estimativas interessantes sobre esse assunto em entrevistas. O ex-tesoureiro e ex-presidente do PMDB do Estado de São Paulo, Waldemar Chubaci, durante muito tempo deputado estadual, estimou que, em média, os que foram eleitos deputados federais em 1986 no Estado de São Paulo gastaram mais de US\$ 1.000.000, e os que se elegeram deputados estaduais gastaram em média 1/3 desse montante⁹. Isso colocaria as eleições em São Paulo entre as mais caras no mundo — fato que indica o quanto o poder político é valorizado no Brasil¹⁰.

Um sistema majoritário distrital ou um de representação proporcional com maior controle sobre a lista provavelmente reduziria o abuso do poder econômico e a corrupção nas eleições. Num sistema por distrito, os recursos financeiros são importantes, mas a área onde é possível comprar votos é geograficamente limitada, e os candidatos tendem a ser mais bem conhecidos, já que são em menor número. É mais fácil comprar um número moderado de votos em algumas partes diferentes de um estado do que comprar um número expressivo de votos em um distrito eleitoral. De acordo com políticos brasileiros, a maioria dos candidatos acusados de abuso flagrante de poder econômico em 1986 tinha um padrão de votação relativamente disperso, isto é, eles receberam votos de muitas partes diferentes de seus estados. Um sistema de representação proporcional com maior controle partidário sobre a lista reduz igualmente o incentivo à compra de votos. Os financiadores potenciais das campanhas não se inclinam a gastar recursos que têm muito pouco efeito sobre as chances de seus candidatos, e os políticos têm um incentivo limitado a levantar dinheiro para suas próprias campanhas.

Os efeitos do sistema eleitoral começam pela campanha mas vão muito além dela. A legislação eleitoral estimula a autonomia dos representantes eleitos em relação a seus partidos. Os representantes podem agir independentemente de programas com quase nenhuma chance de sofrer sanções. Eles não devem seus mandatos ao partido, mas sim à sua própria iniciativa. Os partidos aceitam violações flagrantes dos programas partidários e dos compromissos organizacionais quando um político consegue uma grande soma de votos.

(9) Entrevista, 29 de março de 1988.

(10) As eleições de 1986 foram excepcionalmente caras porque os eleitos seriam membros do Congresso Constituinte de 1987-88. Os indivíduos e os grupos de interesse gastaram mais recursos nessas eleições do que fazem normalmente. Nilo obstante, de acordo com padrões comparativos, mesmo as eleições brasileiras "normais" são extraordinariamente caras.

Os partidos sempre-cabe-mais-um não têm quase nenhum controle sobre como os políticos votam. Os três maiores partidos ficaram muito divididos em quase todas as questões controvertidas no Congresso Constituinte. O fato de que os políticos podem mudar de partido sem enfrentar nenhuma sanção — exceto, possivelmente, a do eleitorado, nas eleições seguintes — fortalece seu poder de negociação *vis-à-vis* seus partidos. Se os pedidos de um político não são atendidos, ele pode simplesmente se transferir para outra agremiação. Os órgãos partidários tais como o Comitê Executivo têm poderes muito fortes no papel, mas na prática se reúnem muito pouco e decidem menos ainda. A situação em alguns países europeus — nos quais os representantes têm autonomia limitada *vis-à-vis* seus partidos (von Beyme, 1983, pp. 361-366) e podem até perder seus mandatos por deixarem de seguir a linha partidária — é um anátema entre os grandes partidos brasileiros. Isso solapa o significado das plataformas, já que os representantes não têm obrigação de segui-las. Poder-se-ia contrapor que isso também é verdade no caso dos EUA, e que os partidos norte-americanos têm, no fim das contas, servido muito bem à democracia americana. Mas a falta de coesão é notavelmente mais pronunciada no Brasil do que nos EUA, e poder-se-ia logicamente supor que um sistema multipartidário favoreceria mais a coesão partidária. O relacionamento entre políticos e partidos minou seriamente a possibilidade de construir partidos mais programáticos, e contribuiu também para o profundo desprestígio público e a limitada identificação dos eleitores com os partidos.

A extraordinária autonomia dos políticos brasileiros poderia ser reduzida pela implementação de algumas mudanças na legislação eleitoral. O fato de que essas mudanças não tenham sido adotadas indica uma profunda ambivalência por parte dos políticos sobre o desejo de fortalecer os partidos políticos. Essa ambivalência provém em última instância do fato de que os políticos brasileiros querem preservar sua autonomia *vis-à-vis* os partidos, mesmo ao custo de prolongar a tradição de subdesenvolvimento partidário da qual muitos deles se queixam.

As consequências políticas da votação preferencial

Até que ponto o comportamento antipartidário dos políticos é um produto comum a sistemas eleitorais que enfatizam o voto preferencial? Existe pouca pesquisa sobre o voto preferencial em geral (mas, ver Katz, 1986; Katz e Bardi, 1980), e não há pesquisa comparativa publicada sobre sistemas de lista aberta. Se expandirmos o universo para incluir sistemas de votos únicos transferíveis e outros sistemas proporcionais nos quais o voto preferencial determina completamente a ordem da lista, a gama de informações disponíveis se amplia um pouco, mas mesmo assim, deu-se relativamente pouca atenção a como os sistemas afetam a organização, a coesão e a disciplina partidária".

Não obstante, parece seguro fazer duas asserções. Em primeiro lugar, onde a votação preferencial determina completamente quais candidatos de uma lista se elegem, a coesão e a disciplina partidária são prejudicadas. Comentando o sistema irlandês, Rose (1983, p. 39) escreveu que "O efeito político prático da representa-

(11) Em geral, foi feito pouco trabalho sobre o impacto dos sistemas eleitorais nas práticas partidárias e no relacionamento entre representantes eleitos e partidos; Sartori (1976, pp. 71-115) e Katz (1980) são exceções. O grosso da pesquisa sobre sistemas eleitorais focalizou seu impacto sobre os sistemas partidários.

ção proporcional baseada no voto único transferível é enfraquecer a disciplina partidária, porque os candidatos vencedores não devem ao partido uma alta posição na lista partidária". Katz e Bardi (1980) e Seton-Watson (1983) fazem uma observação semelhante com respeito à Itália. As campanhas tendem a ser mais individualistas onde o eleitorado, não o partido, decide a ordem da lista. Törnudd (1986, p. 57) escreveu, sobre o caso finlandês, "A campanha eleitoral é realizada de uma maneira muito individualista. As organizações partidárias certamente fazem sua parte no processo eleitoral [...] mas essa atividade é suplementada e com frequência afofada pela agitação em favor dos candidatos individuais, e algumas vezes uma competição mais ou menos aberta dentro da mesma coligação eleitoral". De acordo com Törnudd, entre os sistemas de representação proporcional da Europa, o finlandês é o que foi mais longe na ênfase às campanhas individuais.

Em segundo lugar, ainda que a coesão e a disciplina partidária em geral sejam prejudicadas e as campanhas sejam geralmente mais individualistas quando a votação preferencial determina completamente a ordem dos candidatos em um partido, o caso brasileiro sobressai como um caso extremo. Os outros sistemas nos quais isso acontece não se caracterizam por um individualismo dos políticos e por uma falta de disciplina e coesão partidária tão pronunciados.

O caso finlandês torna evidente que não podemos formular uma hipótese geral de que os sistemas de lista aberta sempre têm efeitos deletérios sobre a construção partidária (mesmo quando prevaleça a hipótese mais fraca sugerida acima, de que eles estimulam o individualismo nas campanhas e afetam negativamente a solidariedade e a coesão partidária). Os partidos finlandeses foram atores importantes na vida política. O sistema partidário é marcado por profundas divisões ideológicas; os partidos são programáticos; as organizações partidárias são fortes. Os políticos têm compromissos fortes com seus partidos, que são muito mais disciplinados que os brasileiros. Não obstante a considerável competição intrapartidária durante os períodos de campanha, os partidos finlandeses são muito coesos no Parlamento (Törnudd, pp. 129-134).

Passando a outros casos nos quais a votação preferencial determina completamente a ordem da lista, encontramos de novo diferenças importantes com o caso brasileiro. Na Irlanda, os deputados devem votar a linha partidária no Parlamento. "As decisões tomadas pela convenção partidária são obrigatórias, e desvios da posição partidária resultam frequentemente em expulsão do partido." (Katz, 1980, p. 106; ver também McKee, 1983). O resultado é que há individualismo durante as campanhas, mas uma forte coesão e lealdade à liderança partidária no Parlamento.

Há também claras diferenças entre o Brasil e os casos europeus quanto à capacidade das organizações partidárias de fazer os eleitores votarem nos candidatos por elas preferidos. Nas eleições para o senado australiano, o voto único transferível teoricamente deixa a escolha dos candidatos a cargo do eleitorado e fora das mãos dos partidos. Na prática, contudo, os partidos lançam folhetos sobre "como votar" para indicar sua ordem preferida de candidatos. De acordo com Bogdanor (1983b), nunca houve um caso nas eleições para o senado em que os eleitores ignorassem essas instruções partidárias. De modo semelhante, na Irlanda,

da, a despeito do voto único transferível, um alto grau de disciplina partidária significa que na prática os partidos têm um controle maior sobre quem se elege. Bogdanor (1983b) apresenta a Tasmânia como um caso no qual os eleitores usam frequentemente o voto único transferível para ignorar as indicações dos líderes partidários.

Na Itália, os partidos apresentam uma ordenação inicial de suas listas e tentam assegurar que os primeiros candidatos sejam eleitos. A *Tabela 2* mostra qual o peso dessa ordenação nas perspectivas eleitorais. No caso dos democratas-cristãos, 100% dos que encabeçaram a lista e 80% dos outros candidatos incluídos na lista se elegeram, comparados a apenas 17% dos candidatos não incluídos na lista (cujos nomes aparecem em ordem alfabética e depois dos candidatos listados). Para os socialistas, 96% dos cabeças-de-lista e 63% dos outros candidatos listados se elegeram, comparados a meros 4% dos não incluídos. Assegurar uma posição na lista é, portanto, essencial. Para isso, é necessário o apoio dos líderes de um partido ou de uma facção de partido, fato que compensa o individualismo estimulado pela votação preferencial. Katz e Bardi (1980, p. 112) observam que "ao instruir os eleitores de diferentes áreas para apoiarem diferentes combinações de candidatos, o partido pode manter um controle razoavelmente eficaz sobre seu quadro de parlamentares".

Tabela 2

Resultado Eleitoral Italiano de acordo com a Posição na Lista, 1972

| | DC | | % | PSI | | % |
|-----------------------------|---------|------------|---------|---------|------------|---------|
| | Eleitos | Derrotados | eleitos | Eleitos | Derrotados | eleitos |
| Capolista (cabeça de lista) | 28 | 0 | 100 | 23 | 1 | 96 |
| Outros candidatos listados | 176 | 44 | 80 | 12 | 7 | 63 |
| Candidatos fora da lista | 61 | 299 | 17 | 23 | 534 | 4 |

Fonte: Katz, 1980, p. 76.

No Brasil, os partidos sempre-cabe-mais-um não fazem muito esforço para ajudar alguns candidatos mais do que outros, nem têm muitas condições de fazê-lo. Eles são cautelosos sobre como favorecem alguns candidatos em relação a outros. A facilidade de mudar de partido significa que os líderes enfrentam um equilíbrio delicado. Por um lado, eles querem que sua própria facção partidária seja dominante. Por outro, eles precisam oferecer espaços substanciais a outras facções para evitar defecções massivas para outros partidos (incluindo os novos). Os chefes partidários podem não querer fazer muitas concessões sobre quem controla as posições no nível superior, mas podem oferecer concessões significativas ao autorizarem um jogo livre nas eleições proporcionais. O aparato estatal favorece alguns candidatos, mas é mais o Estado que a organização partidária que faz isso.

Em resumo, em nenhum dos outros países nos quais a votação preferencial determina completamente a ordem da lista para a câmara baixa nós encontramos partidos organizados tão frouxamente, que têm tão pouca influência na determi-

nação de quem se elege, e que permitem tanta autonomia aos políticos. Essa observação coloca uma questão. De uma perspectiva de escolha racional, pareceria que o caso brasileiro se conforma mais estreitamente que outros à estrutura de incentivo individualista criada pelos sistemas nos quais a votação preferencial determina completamente a ordem da lista. O que neutraliza essa propensão em outros casos? Por que os partidos brasileiros são muito mais individualistas que os partidos da Finlândia, da Irlanda e da Itália?

Para começar com uma observação talvez óbvia, mas ainda assim importante, os sistemas eleitorais podem ter consequências importantes, mas não são absolutamente importantes. Seu efeito sobre a construção partidária e sobre o relacionamento entre políticos e partidos é equívoco, em grande medida porque esses fatores são afetados por outras "variáveis" além da legislação eleitoral. É enganoso argumentar que certas características de um sistema eleitoral causam tipos específicos de organização e disciplina partidária, ou de relacionamento entre partidos e políticos¹².

Não é simplesmente a lista aberta que distingue o caso brasileiro, mas sim um conjunto de características incomuns criadas para dar aos políticos mais autonomia *vis-à-vis* seus partidos do que em qualquer democracia ocidental. Como foi observado acima, o sistema eleitoral do Brasil contém muitas medidas não usuais que enfraquecem o controle partidário sobre os políticos. Reciprocamente, em outros países, as características do sistema eleitoral neutralizam o individualismo estimulado pela votação preferencial. Na Finlândia, por exemplo, a legislação eleitoral contém três medidas que fortalecem o controle partidário sobre os políticos, e que não existem no Brasil. Em primeiro lugar, os partidos podem apresentar o mesmo candidato em vários colégios eleitorais, e à vezes fazem isso por uma de duas razões: ou porque o candidato é popular e fortalecerá o voto no partido em vários colégios eleitorais, ou para dar ao candidato mais de uma chance de se eleger. Isso significa que os partidos têm meios formais fortes de favorecer alguns candidatos. Em segundo lugar, a razão candidatos/eleitos é mais baixa do que no Brasil, tanto porque um candidato pode concorrer em mais de um colégio quanto porque cada partido só pode apresentar um candidato por cadeira. O resultado é que as escolhas do partido sobre quem aparecerá na lista são algo mais decisivas na competição intrapartidária. Finalmente, alguns aspectos da legislação eleitoral podem ser interpretados como dando aos partidos um mandato imperativo de *jure* que dá a eles grandes poderes sobre os legisladores individuais (Törnudd, 1968, pp. 131-133).

As diferenças nos contextos nos quais os vários sistemas eleitorais funcionam também ajudam a explicar por que os partidos são muito mais disciplinados e coesos em outros países onde a votação preferencial é decisiva. O tempo de introdução de um sistema de lista aberta foi muito diferente no Brasil e na Finlândia. O Brasil teve um sistema de lista aberta desde que uma forma modificada de representação proporcional foi introduzida em 1934. Isso significa que a lista aberta precede de uma década o surgimento do primeiro partido de massas na história brasileira; um sistema eleitoral que estimula o individualismo funcionou desde antes dos primeiros dias dos partidos políticos modernos. A Finlândia adotou uma lista aberta em 1954. Até então, os eleitores escolhiam entre listas concorrentes, cada

(12) Ver Bloem (1955) para um exemplo de autor que superestima o impacto causal dos sistemas eleitorais sobre as práticas partidárias.

(13) A literatura sobre o período 1889-1930 deixou isso muito claro, mas a maioria dos pesquisadores que vieram depois não. A maior parte deles enfatizou a importância do aparelho estatal e a centralização do poder, mas passou por alto o fato de que a centralização coexistiu com o federalismo em termos de organização partidária. Lima (1983) está entre os poucos pesquisadores que enfrentou essa questão exaustivamente. Soares (1984) argumentou que muitas das afirmações de Lima são enganosas, mas a importância central das organizações de nível estadual permanece.

uma com dois (1935-54) ou mais (1906-35) candidatos por lista. Havia competição intrapartidária, mas o partido tinha maior controle sobre a lista. Os partidos haviam estado na cena política durante décadas e estavam bem institucionalizados antes da introdução da lista aberta.

Uma coisa é um sistema de lista aberta num contexto de partidos fortes que têm raízes profundas na sociedade civil; outra, muito diferente, é o mesmo sistema no contexto de uma sociedade que nunca teve partidos fortes.

Uma diferença decisiva entre o Brasil, de um lado, e a França, a Irlanda e a Itália, de outro, é o sistema de governo: presidencialista ou parlamentarista. Os sistemas parlamentaristas têm um mecanismo forte para estimular a coesão partidária. A posição de um parlamentar pode depender muito de votar com o governo; de outro modo, ele corre o risco de ver o governo dissolvido e ter de passar pelo teste de novas eleições. O mesmo não é verdade em um sistema presidencialista; independentemente de como um deputado vota, seu partido continuará (ou não) a ocupar o cargo executivo e a tomar a maioria das decisões políticas (Epstein, 1964). Consequentemente, a estrutura de incentivo dos regimes parlamentaristas favorece a unidade partidária, enquanto a dos sistemas presidencialistas é neutra; a primeira pode ajudar a neutralizar características individualistas do sistema eleitoral mais facilmente que a última.

Igualmente importante é a natureza federalista do sistema político brasileiro, questão que normalmente não é suficientemente enfatizada nas análises da política brasileira contemporânea¹³. O federalismo geralmente faz uma grande diferença na maneira como os partidos funcionam, especialmente na limitação da disciplina partidária e do peso de uma organização partidária central, e no estímulo à heterogeneidade. As organizações partidárias em nível estadual tomam as decisões mais importantes; a organização central não tem muito poder sobre as organizações de nível estadual. Isso significa que há 23 grupos de chefes partidários, um por estado, e não um grupo centralizado. Obviamente, a coordenação de idéias e planos entre 23 grupos geralmente muito diferentes é muito mais difícil do que fazer o mesmo em uma liderança partidária centralizada. Assim como ocorreu nos EUA, o federalismo no Brasil trabalha contra a unidade partidária, obriga os principais partidos a tolerar maior diversidade e autonomia, e favorece um arranjo fraco entre os políticos e os partidos. Ao contrário, os países europeus nos quais a votação preferencial determina completamente a ordem da lista têm sistemas políticos unitários.

Finalmente, os níveis comparativamente baixos de identificação partidária e de informação dos eleitores sobre a política também ajudam a explicar o individualismo incomum entre os políticos brasileiros. Na Finlândia, na Irlanda e na Itália, os eleitores escolhem um partido muito mais do que o fazem no Brasil. Na Finlândia, por exemplo, de acordo com Pesonen (1967, citado em Törnudd, 1968), em 1958, 80% dos entrevistados disseram que escolhiam primeiro um partido e depois um candidato; só 15% escolhiam um candidato em primeiro lugar. Em 1966, os dados correspondentes eram 67% e 31 %, refletindo o desalinhamento que ocorreu em muitas democracias industriais avançadas nas últimas duas décadas (Dalton *et al.*, 1984). Mas mesmo esses últimos números foram dramaticamente mais altos do que os correspondentes para o Brasil. Isso significa que nesses países eu-

REFERÊNCIAS

Azevedo, Helvécio de Oliveira. (1975) "Histórico: A Política Brasileira, os Sistemas Eleitorais e o Voto Distrital no Império e na República". In Theonistocles Brandão Cavalcanti *et alii*. *O Voto Distrital no Brasil*, pp. 41-216. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Baracho, José Alfredo de Oliveira. (1983) "Teoria e Prática do Voto Distrital." *Revista de Informação Legislativa* 78 (abril/junho), pp. 77-172.

Bloem, Ruy. (1955) *A Crise da Democracia e a Reforma Eleitoral*. São Paulo, Martins.

Bogdanor, Vernon. (1983) "Conclusion: Electoral Systems and Party Systems". In V. Bogdanor e David Butler, orgs., *Democracy and Elections: Electoral Systems and their Political Consequences*, pp. 247-262. Nova York, Cambridge University Press.

Brito, Luiz Navarro de. (1965) "A Representação Proporcional". *Revista Brasileira de Estudos Políticos* 19 (julho), pp. 237-256.

——— (1983) "O Mandato Imperativo Partidário". *Revista Brasileira de Estudos Políticos* 56 (janeiro), pp. 147-154.

Carrión, Eduardo. (1983) "Representação Proporcional e Voto Distrital". *Revista Brasileira de Estudos Políticos* 56 (janeiro), pp. 136-146.

Carvalho, José Murilo de. (1987) "O Sistema Eleitoral no Império", pp. 7-20. In João Paulo Peixoto e Walter Costa Porto, orgs., *Sistemas Eleitorais no Brasil*. Brasília, Instituto Tancredo Neves/Fundação Friedrich Naumann.

Ceaser, James. (1979) *Presidential Selection*. Princeton, Princeton University Press.

Costa, Edgard. (1964) *A Legislação Eleitoral Brasileira*. Departamento de Imprensa Nacional, n.p.

ropeus, salvo em circunstâncias incomuns, os políticos não podem mudar de partido se quiserem ser reeleitos. Essa situação cria laços mais fortes entre políticos e partidos, pois o destino dos políticos depende em grande medida do sucesso de seus partidos. O baixo envolvimento e informação dos eleitores no Brasil significa que essas questões são menos decisivas na estruturação do voto do que em outros países (Reis, 1988). Esse fato habilita os políticos a barganharem, sofrendo poucas restrições por parte do eleitorado.

A *Tabela 3* resume as principais diferenças no sistema político entre o Brasil e os países europeus nos quais a votação preferencial determina completamente a ordem da lista. Baseados nas teorias da escolha, esperaríamos que sistemas parlamentaristas, sistemas unitários e altos níveis de identificação partidária promovessem maior controle sobre os representantes parlamentares.

Tabela 3
Características do Sistema Político que Afetam o Controle Partidário sobre os Representantes Parlamentares e os Candidatos

| | Ano de Introdução da Lista Aberta | Regime Político | Sistema político | Identificação partidária |
|-----------|-----------------------------------|------------------|------------------|--------------------------|
| Brasil | 1932 | presidencialista | federalista | baixa |
| Finlândia | 1954 | parlamentarista | unitário | alta |
| Irlanda | — | parlamentarista | unitário | alta |
| Itália | — | parlamentarista | unitário | alta |

A maioria das análises dos sistemas eleitorais focalizou as consequências políticas das leis eleitorais (ver Rae, 1967; Duverger, 1954; Lijphart, 1988; Grofman e Lijphart, 1986). Certamente esse problema é importante, mas uma preocupação exclusiva com esse lado da questão pode ser enganosa. Tão importantes quanto as consequências políticas são as raízes políticas das leis eleitorais — o motivo pelo qual os políticos escolhem adotar certas leis eleitorais (Nohlen, 1981). O caso brasileiro é tão interessante nesse sentido quanto no exame das consequências políticas das leis eleitorais.

Além de representar interesses, os políticos têm seus próprios interesses. Para ampliar seus próprios interesses e os de seus eleitorados, eles tendem a favorecer alguns tipos de arranjos eleitorais em relação a outros. A razão é que os arranjos eleitorais não são "neutros". Ao contrário, eles discriminam alguns grupos e políticos, enquanto favorecem outros. Os sistemas e as reformas eleitorais podem não produzir os resultados a que se propõem quando são elaborados. Quase sempre, contudo, eles pretendem ajudar, ou pelo menos não atrapalhar, os interesses daqueles que os promovem. Pode haver altruísmo entre os políticos que estão debatendo os sistemas e as reformas eleitorais, mas certamente ele não é disseminado.

Devido a sua não-neutralidade, a legislação eleitoral revela informações interessantes sobre as preferências dos políticos. Isso se dá especialmente onde a legislação eleitoral é frequentemente revisada. Onde ela tem longa duração, pode-se argumentar que a legislação eleitoral reflete as concepções dos políticos sobre

Dalton, Russell, Scott Flanagan e Paul Allen Beck, orgs. (1984) *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*. Princeton, Princeton University Press.

DaMatta, Roberto. (1985) *A Casa e a Rua*. São Paulo, Brasiliense.

Diário do Congresso Nacional (1985)

Dutra, Tarso. (1983) *Estudo e Opinião*.

Duverger, Maurice. 1954. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Londres, Methuen.

Epstein, Leon. (1964) "A Comparative Study of Canadian Parties". *American Political Science Review* 58 (março), pp. 46-59.

— (1967) *Political Parties in Western Democracies*. Nova York, Praeger.

Faoro, Raimundo. (1958) *Os Donos do Poder*. Porto Alegre, Globo.

Figueiredo, Sara Ramos de. (1983) "Voto Distrital". *Revista de Informação Legislativa* 78 (abril/junho), pp. 233-460.

Fleischer, David. (1984) "Voto Distrital e os Partidos Políticos". *Revista de Informação Legislativa* 78 (abril/junho), pp. 149-164.

Franco, Afonso Arinos de Melo. (1955) "Os Partidos Políticos Nacionais". *Revista Forense* 157 (janeiro-fevereiro), pp. 7-20.

González, Luiz Eduardo. (1988) "Political Structures and the Prospects for Democracy in Uruguay". Ph.D. dissertation, Yale University.

Grofman, Bernard, e Arend Lijphart, orgs. (1986) *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nova York, Agathon.

Hagopian, Frances. 1986. "The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Politics in Contemporary Brazil". Ph.D. dissertation, MIT.

os partidos, a política e a sociedade, à época em foi aprovada, mas que não faz mais isso necessariamente. Nesses casos, poder-se-ia argumentar, os políticos se acomodam aos sistemas eleitorais mais do que os moldam. Mas nos países onde a legislação eleitoral passou por várias mudanças importantes, ou pelo menos onde a reforma eleitoral foi debatida de maneira séria, os sistemas eleitorais registram as preferências correntes dos políticos. Tais casos ocorrem particularmente onde, como no caso do Brasil, o fim de um governo autoritário leva à necessidade de revisar ou reescrever a Constituição; ou, alternativamente, onde ocorre uma crise política profunda, instando os atores principais a considerarem uma reforma mais profunda do sistema político.

Deletéria de alguns pontos de vista, a legislação eleitoral brasileira faz sentido de outros. Esses mecanismos legislativos não surgem acidentalmente; ao contrário, eles são uma criação deliberada da classe política, projetados para assegurar que os partidos não tenham um controle forte sobre os políticos. Quando digo que os políticos brasileiros escolheram conscientemente uma legislação eleitoral que lhes garante um alto nível de autonomia, não pretendo sugerir que eles têm uma firme compreensão de como os sistemas eleitorais funcionam. A maioria dos políticos tem pouca consciência de quão incomum é a legislação brasileira, e mais geralmente sobre a legislação eleitoral e partidária.

Os políticos brasileiros, não obstante, escolheram sempre sistemas eleitorais que maximizam sua autonomia *vis-à-vis* seus partidos. Isso foi verdadeiro pelo menos desde 1932, quando um Código Eleitoral introduziu amplas — e em geral saudáveis — reformas no país. Contudo, um dos aspectos dignos de nota do código eleitoral de 1932 é que ele autorizava os candidatos a concorrerem à Convenção Constitucional de 1934 sem pertencerem a um partido. Foi também nessa época que a combinação de representação proporcional com lista aberta foi introduzida.

Os debates no Congresso sobre a legislação eleitoral ajudam a revelar por que os políticos favoreceram certos sistemas eleitorais. Desde 1965, houve vários debates importantes sobre a legislação partidária e eleitoral; quatro são especialmente relevantes aqui. Em 1965 e 1971, o governo militar enviou ao Congresso duas "Leis Orgânicas dos Partidos Políticos", e em maio de 1985, dois meses depois do fim do regime militar, uma emenda constitucional revisou muitos aspectos delas e a legislação eleitoral. Finalmente, em 1987-88, o Congresso Constituinte debateu e revisou o sistema eleitoral. Os debates sobre essas medidas são esclarecedores de como a maioria dos políticos brasileiros percebe os partidos.

Em 1965, o governo enviou sua versão preliminar da Lei Orgânica dos Partidos Políticos ao Congresso, mas não exerceu muita pressão para que ela fosse aprovada. Originalmente elaborada em abril de 1965, a lei expressava o profundo descontentamento dos militares com a natureza dos partidos e o sistema partidário do período 1946-64. Ela implementava um patamar alto para limitar o número de partidos no Congresso, e continha medidas projetadas para fortalecer o controle partidário sobre os representantes no Congresso — inclusive a perda de mandato para o representante que mudasse de partido — e meios de expulsar alguém do partido. Os simpatizantes do governo militar no Congresso elogiaram a lei por sua tentativa de fortalecer os partidos políticos através do fortaleci-

Katz, Richard. (1980). *A Theory of Parties and Electoral Systems*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

——— (1986) "Intraparty Preference Voting". In B. Grofman e A. Lijphart, orgs., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, pp. 85-103. Nova York, Agathon.

Katz, Richard e Luciano Bardi. (1980) "Preference Voting and Turnover in Italian Parliamentary Elections". *American Journal of Political Science* 24 (fevereiro), pp. 97-114.

Kinzo, Maria D'Alva Gil. (1980) *Representação Política e Sistema Eleitoral no Brasil*. São Paulo, Símbolo.

Lakeman, Enid. (1974) *How Democracies Vote: A Study of Electoral Systems*. Londres, Faber & Faber.

Lamounier, Bolívar. (1982) "A Representação Proporcional no Brasil: Mapeamento de um Debate". *Revista de Cultura Política* 7, pp. 5-42.

——— (1986) "Partidos Políticos e Sistema Eleitoral". *Textos IDESP* 13.

Lamounier, Bolívar e Rachel Meneguello. (1986) *Partidos Políticos e Consolidação Democrática*. São Paulo, Brasiliense.

Lijphart, Arend. (1986) "Degrees of Proportionality Representation Formulas". In Bernard Grofman, e A. Lijphart, orgs. *Electoral Laws and Their Political Consequences*, pp. 170-179. Nova York, Agathon.

——— (1988) Texto para o XIVth World Congress of the International Political Science Association.

Lijphart, Arend e Bernard Grofman, orgs. (1984) *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Nova York, Praeger.

Lima, Hermes. (1954) *Lições da Crise*. Rio de Janeiro, José Olympio.

Lima Junior, Olavo Brasil. (1983) *Partidos Políticos Brasileiros: A Experiência Federal e Regional 1945-1964*. Rio de Janeiro, Graal.

mento da disciplina partidária. De fato, algumas de suas medidas poderiam ter fortalecido os partidos, não fosse pelas medidas draconianas que os militares usaram para esmagar os partidos de oposição e limitar seriamente o grau em que os partidos controlavam o acesso ao poder. Curiosamente, o Congresso rejeitou o artigo que pedia a perda de mandato do representante que mudasse de partido. Falando em favor do direito de um deputado votar como achasse que devia e do direito de mudar de partido no futuro — e ilustrando claramente aspectos importantes das percepções predominantes dos políticos brasileiros até esse dia —, dizia o deputado Arruda Câmara:

[A lei] é antidemocrática. Ela imita os países totalitários, toma os direitos dos deputados eleitos pelo povo, quando os deputados mudam de partido. [...] Não posso concordar com essa perda de direitos de deputados e senadores porque eles mudam de partido [...] O mandato é garantido pelo povo, e só pode ser tomado pelo povo. (Senado Federal, 1965, pp. 234, 235, 236).

É visível a percepção de que os políticos individualmente, e não os partidos, são os agentes da representação.

Em 1971, o Congresso aprovou uma nova Lei Orgânica dos Partidos Políticos que fortaleceu consideravelmente o poder dos partidos em relação a senadores e deputados. A nova lei tornou mais fácil expulsar um membro do partido. Os representantes agora perderiam seu mandato por votar contra a liderança partidária, sempre que esta última os convocasse para votar de acordo com a linha do partido. Eles também perderiam seu mandato por deixarem o partido. Finalmente, criticar o programa do partido poderia levar à perda do mandato (Senado Federal, 1971, IX-XXXIX). Essas medidas foram promulgadas em nome do fortalecimento dos partidos políticos e do aperfeiçoamento da "democracia", quando de fato o governo militar usou a maior disciplina partidária como um meio de controlar os políticos ocasionalmente recalcitrantes do partido oficial do governo (Arena). O Congresso aprovou essa lei sob pressão, durante o período mais repressivo do regime militar, em uma época em que a bancada oposicionista no Congresso era mínima e em que os representantes no Congresso receavam enfrentar o governo, para não perderem seu mandatos e direitos políticos. Os deputados do MDB denunciaram tanto a nova lei quanto as pressões para aprová-la (Senado Federal, 1971, p. 1593).

Embora importantes aspectos da legislação eleitoral tenham sido revisados em 1979 e novamente em 1981, a primeira revisão que afetou o controle da liderança partidária sobre os representantes ocorreu em maio de 1985, dois meses depois da inauguração de um governo civil. O Congresso revogou virtualmente todas as medidas de disciplina e fidelidade, autorizou (e, sob certas condições até exigiu) os deputados e senadores a mudarem de partido sem sofrerem sanções, manteve a representação proporcional com lista aberta, e voltou a autorizar coligações nas eleições proporcionais. Outras medidas da Emenda Constitucional 25, particularmente as normas para as eleições majoritárias de 1985, foram extrema-

Lima Junior, Olavo Brasil e Sérgio Abranches. (1983) "Representação Eleitoral: Conceitos e Experiência". *Dados*, n° 2, pp. 125-140.

Lima Sobrinho, Barbosa. (1956) "Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos", pp. 53-110. In Barbosa Lima Sobrinho, org., *Sistemas Eleitorais e Partidos Políticos*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.

Linz, Juan. (1984) "Democracy: Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?". Texto inédito.

Lipset, Seymour Martin e Stein Rokkan. (1967) "Cleavage Structures, Systems, and Voter Alignments: An Introduction". In S.M.Lipset e S. Rokkan, orgs. *System and Voter Alignments: Cross National Perspectives*. Nova York, Free Press, pp. 1-64.

Mainwaring, Scott. (1988) "Political Parties and Prospects for Democracy in Brazil". Texto para o XIVth World Congress of the International Political Science Association.

March, James e Olsen. (1984) *American Political Science Review*.

Martins, Carlos Estevam. (1983) "A Reforma do Sistema Eleitoral". *Dados* 226, N° 2, pp. 141-154.

McDonald, Ronald. (1967) "Electoral Systems, Party Representation, and Political Change in Latin America". *Western Political Quarterly* 20 (setembro), pp. 694-708.

McKee, Paul. (1983) "The Republic of Ireland". In Bogdanor e Butler, orgs. *Democracy and Elections*, pp. 167-189.

Michels, Robert. (1959) *Political Parties*. Nova York, Dover.

Newland, Robert. (1982) *Comparative Electoral Systems*. Londres, The Arthur McDougall Fund.

Nohlen, Dieter. (1981) *Sistemas Electorales del Mundo*. Madrid.

Nohlen, Dieter e Juan Rial. (1986) *Reforma Electoral*. Montevideo, FE-SUR/Ediciones de la Banda Oriental.

mente controvertidas, mas virtualmente ninguém se opôs ao restabelecimento da uma legislação eleitoral frouxa (Diário do Congresso Nacional, 1985).

Com o advento da Nova República, o sentimento dominante no Congresso foi o de proteger interesses corporativos estritos. Um lado dessa reação corporativa foi um enfraquecimento dos mecanismos que restringiam a autonomia dos políticos *vis-à-vis* os partidos. Os instrumentos de disciplina partidária foram denunciados como autoritários. Certamente isso é em parte verdadeiro, mas desconsidera o fato de que os partidos também são agentes de representação, e que os mandatos exercidos pelos políticos pertencem ao povo (em última instância) e aos partidos (enquanto mecanismos que medeiam entre o povo e os representantes). O resultado líquido foi uma enervação dos já frágeis mecanismos de controle sobre os representantes. Outro exemplo dessa reação contra o "autoritarismo" ocorreu com o "voto vinculado", a votação em um só partido. Em novembro de 1981, em uma medida manipulatória destinada a fortalecer suas chances de vitória nas eleições de novembro de 1982, o governo militar decretou o que ficou conhecido como o "Pacote de novembro", uma reforma eleitoral que, entre outras coisas, impunha o voto vinculado¹⁴. A imposição do voto vinculado pode ser criticada de muitos ângulos, e alguns dos mecanismos a ele associados em 1982 eram particularmente deploráveis¹⁵. Não obstante, é inegável que o voto em um partido fortaleceria a identificação partidária em uma sociedade onde ela é desgraçadamente fraca.

Em maio de 1985, a Emenda Constitucional 25 restabeleceu o direito dos eleitores de votarem em candidatos de vários partidos. Essa medida se somou ao contorno geral de uma legislação eleitoral que vê os políticos individualmente, e não os partidos, como os agentes da representação. Em 1986, uma comissão recebeu a tarefa de escrever um projeto de uma nova Constituição. Essa comissão observou as sérias consequências deletérias da legislação eleitoral existente e defendeu a implementação de um sistema "misto" de tipo alemão. O Congresso Constituinte, contudo, evitou qualquer mudança que fortalecesse o controle partidário sobre os políticos, e adotou um sistema eleitoral completamente promíscuo.

Essa breve síntese sugere o ponto essencial: só quando obrigados a fazê-lo pelo governo militar os políticos brasileiros aprovaram medidas que fortaleceriam o lado dos partidos *vis-à-vis* os deputados e senadores. Inversamente, em condições democráticas, em 1946, 1985 e 1987-88, eles evitaram tais medidas.

Entrevistas com políticos brasileiros ajudam a compreender melhor a preferência sistemática por partidos fracos e por uma legislação eleitoral promíscua. Muitos políticos dizem que lamentam a fraqueza dos partidos políticos, mas quando perguntados sobre sistemas eleitorais alternativos que estimulariam o fortalecimento dos partidos, a vasta maioria responde que essas medidas são autoritárias. Um levantamento que coordenei deixou aparente o massivo (quase unânime) apoio à lista aberta e a simpatia geral pela permissão para os políticos mudarem de partido no futuro. Reveladoramente, ele também mostrou considerável apoio à implementação de eleições primárias para determinar os candidatos a cargos executivos, medida que enfraqueceria os já fracos partidos!

Essas preferências sistemáticas levantam uma questão intrigante: por que os políticos brasileiros escolheram essas medidas? Por que eles desejam essa auto-

Ostrogorski, Moisei. (1964) *Democracy and the Organization of Political Parties*. Garden City, NY, Anchor Books.

Rae, Douglas. (1967) *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Yale University Press.

Reis, Fabio Wanderley. (1988) "Partidos, Ideologia e Consolidação Democrática" in F.W. Reis e Guillermo O'Donnell, orgs., *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. São Paulo, Vértice.

Rial, Juan. (1986) *Uruguay: Elecciones de 1984. Sistema Electoral y Resultados*. San José, Costa Rica, CAPEL.

Riker, William. (1986) "Duverger's Laws Revisited". In Bernard Grofman e Arend Lijphart, orgs., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, pp. 19-42. Nova York, Agathon.

Rose, Richard. (1983) "Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives". In Bogdanor e Butler, orgs., *Democracy and Elections*, pp. 20-45.

Sartori, Giovanni. (1976) *Parties and Party Systems*. Nova York, Cambridge University Press.

— (1986) "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?" In Bernard Grofman e Arend Lijphart, orgs., *Electoral Laws and Their Political Consequences*, pp. 43-68. Nova York, Agathon.

Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nova York, Harper & Row.

Senado Federal. (1965) *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Brasília, Senado Federal. 2 volumes.
— (1971) *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*. Brasília, Senado Federal. 2 volumes.

Seton-Watson, Christopher. (1983) "Italy". In Bogdanor e Butler, orgs., *Democracy and Elections*, pp. 110-121.

Silva, Icléa Hauser da. (1985) *O Voto Distrital*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

nomia e, inversamente, por que eles querem partidos que são aglomerações extremamente frouxas, que se aproximam da descrição de Schumpeter (1950) — veículos criados por empresários políticos para servir a seus próprios fins?

Uma parte decisiva da resposta está no sistema político federativo e na importância corrente das clivagens regionais na política brasileira. Obrigados pela legislação eleitoral a pertencer a partidos de âmbito nacional, os políticos brasileiros regionalizam os partidos na prática ao retirar-lhes o poder sobre os representantes no Congresso. Nessas circunstâncias, eles podem pertencer a partidos nacionais de direito, mas representar sua clientela regional sem nenhuma interferência desses chamados partidos nacionais.

A importância do federalismo e das clivagens regionais no desejo dos políticos de manter considerável autonomia *vis-à-vis* seus partidos se expressou em argumentos contra a disciplina partidária, nos debates de 1965 e 1971 sobre a Lei Orgânica dos Partidos Políticos e no Congresso Constituinte de 1987-88. Por exemplo, em 1971 o senador Nelson Carneiro, do partido de oposição (MDB da Guanabara) disse que era fascista a exigência de que os membros de um partido votassem de certa maneira. Ele argumentava que essas medidas de disciplina partidária minavam a capacidade dos deputados e senadores de representar efetivamente seus eleitorados. Os interesses dos eleitorados variam, portanto os representantes precisam de autonomia *vis-à-vis* os partidos para melhor articulá-los (Senado Federal, 1971, pp. 649-652).

Nesses debates, numerosos políticos articularam o ponto de vista de que os partidos disciplinados *impediriam* a representação efetiva. Esse argumento só faz sentido em um sistema no qual a identificação entre partidos e política de grupo é frouxa e no qual o federalismo é uma questão central. O político, e não o partido, é o veículo de representação. Só onde os políticos são relativamente autônomos em questões ideológicas eles podem representar suas clientelas locais e estaduais como desejam.

Apesar de a intencionalidade ser difícil de provar, a concessão aos políticos de tanta autonomia para atender a clientelas regionais reforça os elementos elitistas do sistema político, ao enfraquecer as questões de base classista mais ampla. Onde a representação é tão individualista, os programas e as questões de classe são minados, em detrimento dos setores populares. Os mecanismos de responsabilização [*accountability*] são seriamente enervados; é impossível para o eleitorado estar a par dos desempenhos de todos os deputados e senadores, e difícil inferir muito sobre seus desempenhos e posições com base na filiação partidária. Acima de tudo, então, a preferência por um sistema eleitoral que fortalece a autonomia individual dos políticos e mina os partidos reflete um desejo de manter os padrões de representação que se somam a um sistema político inexoravelmente elitista.

Não obstante, as facções progressistas dos partidos sempre-cabe-mais-um foram cúmplices das orientações antipartidárias generalizadas dos políticos. À primeira vista isso parece incompreensível, porque a natureza individualista da representação facilitou um clientelismo acentuado que é um dos pilares fundamentais de um sistema político completamente elitista. O problema é que as facções progressistas temem que o fortalecimento da liderança partidária enfraqueça sua

Silva, José Afonso da. (1980) "Partidos Políticos e Sistemas Eleitorais". *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo* 17 (dezembro), pp. 287-316.

Soares, Glauco Ary Dillon. (1973a) "Desigualdades Eleitorais no Brasil". *Revista de Ciência Política* 7, pp. 22-48.

——— (1973b) *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo, Difel.

——— (1984) "Uma Resenha e uma Resposta". *Dados* 27, N° 1, pp. 93104.

Souza, Maria Campello de. (1976) *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Alfa-Omega.

Törnudd, Klaus. (1968) *The Electoral System of Finland*. Londres, Hugh Evelyn.

Trigueiro, Osvaldo. (1954) "A Representação Proporcional no Sistema Eleitoral Brasileiro". *Revista Forense* 153 (maio-junho), pp. 7-17.

von Beyme, Klaus. 1983. "Governments, Parliaments, and the Structure of Power in Political Parties." In Hans Daalder e Peter Mair, orgs., *Western European Systems: Continuity and Change*. Beverly Hills, Sage Publications, pp. 341-368.

(14) Estudos posteriores mostraram que os efeitos não eram os pretendidos: o voto vinculado ajudou o governo nas regiões do interior do país, mas prejudicou no sul desenvolvido, onde ele já estava em má situação.

própria posição nos partidos. Além do mais, é comum que os progressistas negligenciem a estrutura organizacional que os políticos clientelistas dominaram. Esse é um caso no qual a racionalidade individual — proteger os espaços das minorias no partido pela aceitação da legislação eleitoral extremamente frouxa e antipartidária — bloqueou o surgimento de alternativas coletivas mais desejáveis.

Finalmente, ainda que os políticos contem com uma autonomia relativa em relação a seus partidos, a maioria depende do aparelho estatal para sobreviver e ser bem-sucedida. A importância da concessão de bens materiais para garantir a reeleição torna difícil para muitos políticos agir com autonomia em relação àqueles que controlam o aparelho estatal. Sua insistência em não se prenderem a um partido político é uma reação contra essa dependência do aparelho estatal. Essa reação tem uma lógica inelutável: os detentores de cargo executivo normalmente dominam os partidos políticos. Em um sistema no qual a competição política envolve o acesso aos favores do Estado mais do que as disputas entre os partidos com diferentes propostas ideológicas¹⁶, a disciplina partidária poderia facilmente implicar lealdade mais a um cacique do que a idéias.

No Brasil contemporâneo, a questão de a quem e como alguém representa varia enormemente de político para político. Não obstante, no fim das contas, é digna de nota a medida em que a classe política representa os interesses das regiões do interior brasileiro, os setores privilegiados da sociedade, e uma fusão perversa entre o Estado e a própria classe política. A liberdade dos políticos de negociar como quiserem e com quem quiserem foi um dos pilares fundamentais de um sistema político elitista e patrimonialista, no qual muitos políticos — talvez a maioria — usou essa autonomia para se apropriar privadamente da *res publica*. Na ausência de partidos minimamente disciplinados, os políticos podem defender os barões do açúcar do Nordeste, os reis do café do Sul, os fabricantes de calçados de São Paulo, as grandes empresas estatais de Minas Gerais — mesmo às custas da *res publica*, e mesmo quando fazer isso vai de encontro aos programas e plataformas partidários. Os políticos, suas famílias e seus amigos se beneficiaram enormemente desse sistema. Da mesma forma, a elite econômica do país, que teve estreitas ligações pessoais, familiares e financeiras com uma grande parte da classe política.

Uma das expressões mais notáveis do comportamento da maioria dos políticos brasileiros é a enorme quantidade de tempo que eles gastam em suas próprias regiões, reunindo-se com uma vasta gama de pessoas. Seu trabalho no Congresso é secundário, isso quando eles se preocupam em comparecer às sessões do Congresso. Seus espaços "chaves" de ação são suas regiões de origem e os ministérios, onde eles obtêm recursos e empregos para sua clientela.

A contrapartida dessa ênfase na atividade do político individual é a profunda atomização de interesses na sociedade civil brasileira. Os interesses não são agregados nos partidos políticos; os partidos não expressam clivagens sociais na mesma medida que o fizeram nos casos europeus clássicos (Lipset e Rokkan, 1967; Rokkan, 1970). É por isso que há uma contradição entre representar uma dada clientela e representar a linha partidária.

Para a maioria dos políticos brasileiros, a representação significa mais clientelismo do que representar claramente grupos sociais definidos. O clientelismo

(15) Embora impusesse a votação vinculada em um único partido, a legislação eleitoral exigia que os eleitores escolhessem um candidato sem que este fosse identificado pelo partido. Essa foi uma tentativa flagrante de manipular as leis eleitorais em benefício do governo militar. Frequentemente, especialmente no interior do país, os representantes do PDS eram bem conhecidos; consequentemente eles ganharam. Inversamente, o voto de oposição era normalmente identificado com partidos (especialmente o PMDB), de modo que a proibição da legenda partidária na cédula afetou a oposição. Para uma descrição das manipulações da legislação eleitoral feitas pelo governo militar, ver Fleischer (1984).

(16) Isso não quer dizer que não há competição ideológica ou base para o sistema político; sobre essa questão, ver Soares (1973).

existe em todos os sistemas políticos, mas o caráter arraigado do clientelismo no Brasil é chocante. Ele é facilitado por um sistema político no qual a organização formal dos interesses é relativamente fraca, e foi tornada intencionalmente fraca por estruturas corporativistas e pela repressão contra as organizações populares.

Os políticos constituíram uma parte essencial desse sistema político fechado. Eles tanto ajudaram a construir o sistema quanto buscaram geralmente adaptar-se a ele, e não desafiá-lo. Falando genericamente, o sistema serviu a eles. Sua opção de manter intactas algumas de suas características essenciais, por meio do enfraquecimento dos partidos políticos enquanto agentes de representação, pode ser compreendida a esta luz.

Conclusões

Qualquer um que estude nossa política está bem consciente de que nós tentamos tudo, absolutamente tudo que pode ser encontrado na legislação dos povos cultos, para tentar resolver nossos problemas eleitorais [...] Se nós não temos um regime eleitoral perfeito, o defeito não está nas leis. Está no meio em que as leis devem ser aplicadas.

Isso foi escrito pelo ministro Lira Tavares em 1921. As décadas seguintes assistiram a numerosas mudanças importantes nas leis eleitorais, logo não é de surpreender que alguns estudiosos (Silva, 1980) continuem a afirmar que a legislação eleitoral não pode explicar os sérios problemas da construção partidária no Brasil.

Minha controvérsia aqui é de outro tipo: a legislação eleitoral brasileira tem várias características incomuns que institucionalizaram uma estrutura de incentivo que autoriza e estimula os políticos a terem um comportamento antipartidário. Ela contribuiu decisivamente para o subdesenvolvimento partidário, e em última instância para a sustentação de um padrão altamente elitista de dominação e para a instabilidade democrática

O subdesenvolvimento partidário brasileiro foi visto como repousando grandemente em fatores externos aos partidos que condicionam seu papel no sistema político: dominação privada do sistema político, dominação estatal, ou intervenção estatal contra os partidos. Creio que um fator interno aos partidos é também crucial para explicar o subdesenvolvimento: o relacionamento entre políticos e partidos. Falando de maneira geral, os analistas viram o comportamento dos políticos como um produto de seu ambiente e não fizeram a pergunta inversa: como os políticos moldaram o caráter dos partidos e do sistema político mais amplamente. Mas os políticos não são meros produtos do sistema político no qual atuam; eles também ajudam a criá-lo. A natureza (e a fragilidade) dos partidos brasileiros é, em parte, uma consequência intencional das preferências dos políticos brasileiros.

Pelo menos desde 1930, os políticos brasileiros agiram deliberadamente de maneiras que maximizaram sua autonomia *vis-à-vis* seus partidos. Eles ajudaram a criar um sistema político no qual podem negociar de maneiras mais ou menos independentes, livres das algemas que seriam impostas pela disciplina partidária. Em quase todas as dimensões concebíveis, os partidos brasileiros são organizações singularmente frouxas, criadas para permitir que os políticos ajam de um modo totalmente livre.

O desejo de criar partidos efetivos não é suficiente para que tais partidos surjam, mas é indispensável. Esse desejo não existe no Brasil. Os políticos tentaram evitar o surgimento de partidos mais efetivos, acreditando que a fidelidade partidária e partidos políticos mais disciplinados limitariam sua capacidade de atender a sua clientela. Com partidos organizados frouxamente, os políticos estão mais livres para atender sua clientela, sem estarem limitados por preocupações programáticas ou compromissos organizacionais¹⁷. Através do sistema eleitoral, as elites políticas institucionalizaram mecanismos que favorecem partidos fracos; limitam a responsabilidade [*accountability*]; e estimulam estilos de representação personalistas, clientelistas e individualistas. A questão não se refere a instituições ou às preferências da elite; o que ocorre é que por meio da legislação eleitoral, os políticos expressam preferências que são então institucionalizadas¹⁸. Os arranjos institucionais resultantes têm implicações profundas para o padrão de dominação.

Muitos analistas da política brasileira chamaram a atenção para a maneira como o Estado ofuscou historicamente a sociedade civil e dominou o sistema político. Pelo menos desde o final dos anos 1930, esse argumento é correto, mas há outro pólo forte no sistema político que frequentemente recebeu atenção insuficiente: os políticos individualmente e as elites cujos interesses eles defendem. Muitas características do sistema político podem ser entendidas em relação não apenas com o Estado forte, mas também com o poder das elites políticas e das elites econômicas estreitamente ligadas àquelas (ver também Hagopian, 1986). Os partidos são ofuscados não só pelo Estado, mas também pelas elites políticas que não querem que eles se tornem atores importantes no sistema político. Os espaços dominantes do sistema político são ocupados pelo Estado, as elites políticas e seus aliados econômicos, e pelos militares. De uma maneira ou de outra, todas essas forças conspiram contra o fortalecimento dos partidos políticos.

Insisti no fato de que é inadequado pensar no problema apenas em termos das "consequências políticas das leis eleitorais". Esse problema é essencial, mas é apenas metade da equação. A outra metade é compreender por que as leis eleitorais foram escolhidas. Os sistemas eleitorais não são, conforme a convincente argumentação de Nohlen (1981), uma questão técnica na qual os partidos e os políticos tentam surgir com soluções que servem aos "interesses nacionais". Ao contrário, diferentes concepções de legislação eleitoral e partidária refletem interesses e identidades. Por outro lado, uma vez instituídos, os sistemas eleitorais estimulam os atores políticos dominantes a submeter-se à lógica das regras existentes. É por isso que mudanças importantes nos sistemas eleitorais são improváveis quando um sistema partidário está razoavelmente institucionalizado.

A questão final a tratar, como conclusão, é a da importância de analisar o relacionamento entre políticos e partidos. Ela foi intensamente negligenciada nos

(17) Isso sugere uma questão mais geral. Os sistemas eleitorais que dão ao eleitorado mais voz para determinar que pessoas concorrerão ao governo parecem mais democráticos do que aqueles nos quais a máquina partidária toma essa decisão. Infelizmente e contra-intuitivamente, os dados comparativos indicam que o fato de dar aos eleitores mais poder de escolha entre as indicações intrapartidárias não torna os partidos mais reativos às demandas populares. E pior, dar aos eleitores mais escolha sobre as indicações intrapartidárias pode estimular o personalismo entre os candidatos, uma política sem conteúdo e a demagogia (Ceaser, 1979; Burnham, 1965). A avaliação mais otimista dessas medidas é que há um *trade off* inevitável entre duas metas: fortalecer os partidos e permitir a escolha por parte dos eleitores. A maioria das discussões sobre sistemas eleitorais, contudo, não dá atenção suficiente a esses *trade offs*. Por exemplo, em sua defesa do voto único transferível, Lakeman (1974) e Newman (1982) argumentam que esse sistema dá mais opções aos eleitores e é consequentemente desejável. O sistema de fato dá mais opções aos eleitores, mas pode também estimular um comportamento anti-partidário entre os políticos.

(18) DaMatta (1985), Faoro (1958) e outros enfatizaram com propriedade as visões de mundo e práticas profundamente hierárquicas da maior parte das elites brasileiras. Para entender os padrões de dominação, é importante analisar como tais visões de mundo são institucionalizadas, relacionando portanto o domínio das idéias e da cultura com o das instituições. Usando um exemplo particular (os sistemas eleitorais), foi isso o que tentei fazer aqui.

Scott Mainwaring é pesquisador do Helen Kellogg Institute da Universidade de Notre Dame.

estudos sobre os partidos latino-americanos; como foi argumentado aqui, ela pode ter importância central. Os partidos não são simplesmente instituições abstratas que seguem algumas regras mecânicas do sistema político. Eles são instituições criadas acima de tudo por políticos, e a maneira como eles se relacionam com a sociedade civil e o Estado, sua capacidade de representar e impedir a representação de interesses, depende numa medida significativa desses políticos.

Novos Estudos
CEBRAP
Nº 29, março 1991
pp. 34-58

RESUMO

Este texto analisa as origens e consequências políticas do sistema eleitoral brasileiro. Este sistema tem várias características singulares que dão aos políticos uma autonomia ímpar em relação a seus partidos. Entre elas, um sistema de representação proporcional que usa uma lista aberta e o mecanismo do candidato nato, que permite que um político concorra na chapa de um partido à revelia da liderança partidária. Consequentemente o sistema reforça o comportamento individualista dos políticos, e contribuiu para solapar os esforços de construção de partidos mais efetivos. Embora lamentem a fraqueza dos partidos, os políticos brasileiros sempre optaram por sistemas eleitorais que minam os partidos, ou por considerarem arbitrárias as medidas que poderiam fortalecer os partidos, ou por temerem que os executivos pudessem controlar os partidos. A fraqueza dos partidos e o padrão individualista de representação sustentaram uma política elitista.