Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Cristian Klein

O outro lado da mesma moeda:
a força dos partidos brasileiros na arena eleitoral

Rio de Janeiro

2014

Cristian Klein

O outro lado da mesma moeda: a força dos partidos brasileiros na arena eleitoral

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof.ª Dr.ª Argelina Cheibub Figueiredo

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

K64 Klein, Cristian.
O outro lado da mesma moeda: a força dos partidos brasileiros na arena eleitoral / Cristian Klein. - 2014.
187 f.

Orientador: Argelina Maria Cheibub Figueiredo.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Partidos políticos - Teses. 2. Eleições – Brasil – Teses. 3. Ciência Política – Teses. I. Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Cristian Klein

O outro lado da mesma moeda: a força dos partidos brasileiros na arena eleitoral

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 28 de abril de 2014.

Banca Examinadora:

_____

Prof.ª Dr.ª Argelina Cheibub Figueiredo (Orientadora)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof. Dr. Ricardo Ceneviva

Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ

_____

Prof. Dr. Fernando Limongi

Universidade de São Paulo

_____

Prof. Dr. Pedro Floriano Ribeiro

Universidade Federal de São Carlos

Rio de Janeiro

2014

DEDICATÓRIA

Para Olivia e Marina.

AGRADECIMENTOS

Uma tese jamais é fruto de um trabalho individual. De autores com quem nunca conversamos, mas tomamos emprestadas ideias, conceitos, teorias, dados e inspiração, aos professores de sala de aula, as contribuições são tantas que poderíamos dividir eventual mérito do resultado com um grupo de centenas de pessoas – a culpa por falhas, sim, deve ser debitada na conta pessoal. Até aqueles cujas visões e estudos são questionados ou criticados merecem igualmente nosso agradecimento. O debate e o dissenso, como se sabe, são saudáveis e essenciais para o acúmulo de conhecimento.

Nada supera, entretanto, o incentivo para encontrar o melhor caminho, a inteligência para sugerir mudanças de rota e a condução amável de um processo longo e exaustivo. É por isso que faço um agradecimento especial à minha orientadora Argelina Figueiredo – pela paciência, sabedoria e serenidade. Sem ela, tudo teria sido mais difícil.

A todos os professores do hoje renovado Iesp-Uerj, o qual ainda chamávamos pelo nome do bom e antigo Iuperj, e que fizeram parte da minha formação, agradeço na figura de Fabiano Santos. É um exemplo do espírito da casa e de como as discussões políticas podem transbordar a sala de aula em bate-papos democráticos com os alunos no pátio e nos corredores. A Jairo Nicolau, hoje na UFRJ, obrigado pelas falas e textos elucidativos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), sou grato pela bolsa de pesquisa.

Agradeço aos entrevistados e aos que contribuíram para o levantamento de informações, especialmente aos presidentes nacionais do PT, Rui Falcão, e do PSD, Gilberto Kassab. Falcão permitiu o acesso à primeira reunião de dirigentes estaduais do partido para analisar o cenário eleitoral de 2014. Kassab concedeu entrevista em sua residência, onde falou de forma mais aberta e à vontade do que nos "quebra-queixos"[1] de cerimônias quando ainda era prefeito da capital paulista. Fica o meu agradecimento também aos assessores de ambos – respectivamente, Soraya Aggege e Flávio Melo, por terem intermediado os encontros. O ex-secretário de Organização do PT, Paulo Frateschi, colaborou para esta tese, mesmo sem

[1] Jargão jornalístico para as entrevistas improvisadas, feitas em pé, com gravadores a um palmo, ou menos, do entrevistado.

querer, nas inúmeras entrevistas pessoais ou por telefone em que analisou as estratégias partidárias, o tabuleiro de alianças e os interesses envolvidos nas eleições de 2010 e de 2012.

No “Valor Econômico”, agradeço à minha editora Maria Cristina Fernandes, pela rara combinação de sensibilidade, interesse acadêmico e talento jornalístico. Nossas conversas em redação e sugestões de pautas foram e são um estímulo para pensar e investigar a política tanto em suas idiossincrasias, quanto em suas regularidades – o que muitas vezes é negligenciado no jornalismo. Sem ela, a elaboração deste trabalho teria sido mais enfadonha e solitária. Também agradeço a Célia de Gouvêa Franco, pela compreensão quando precisei atender aos cronogramas de entrega da tese.

Aos colegas de turma – Guilherme Reis, Vítor Peixoto, André Coelho, entre tantos outros – não poderia de deixar de lembrá-los pelo entusiasmo em compartilhar os assuntos abordados neste trabalho e que são áreas de interesse comum. Quando cheguei ao então Iuperj imaginava que encontraria horda de fanáticos por sistemas eleitorais e partidários, o que não foi bem assim. Era uma minoria. Mas também tenho boas recordações dos inúmeros especialistas em Hobbes, Espinosa, Hume e os céticos escoceses. Graças à teoria política posso considerar que a conclusão de uma tese é um momento pirrônico de ataraxia – ou nada mais do que uma ausência de perturbação.

Às imperturbáveis Caroline Carvalho e Cristiana Almeida, da secretaria de pós-graduação, agradeço pelo trabalho prestativo e pela ajuda nos detalhes finais da formação da banca de defesa. A José Antônio Cheibub, por uma conversa sobre Gary Cox e que me deixou mais seguro. Aos integrantes da banca, meu obrigado e a satisfação por terem aceitado o convite: Fabiano, Fernando Limongi, Pedro Floriano Ribeiro e Ricardo Ceneviva.

Aos meus pais, irmã, sobrinhos e à Gabrielle – pela compreensão daquelas tardes vazias nos fins de semana – vai o meu agradecimento especial pelo apoio. Idem para os amigos e professores Ricardo Benevides e Marcelo Kischinhevsky, da Uerj, a quem sou grato pelo convite e incentivo de transformar o término desta etapa no início de uma carreira docente.

Por fim, dedico esta tese às minhas curiosas filhas Marina e Olivia, que estão na intrigante fase dos porquês. Estas páginas são uma resposta aos tantos por quês? que eu me perguntei nos últimos anos, mas cujo tempo para respondê-los eu gostaria mesmo era de ter passado com vocês.

RESUMO

KLEIN, Cristian. *O outro lado da mesma moeda: a força dos partidos brasileiros na arena eleitoral.* 2014. 186 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

O objetivo desta tese é o de mostrar como os partidos políticos são os donos da arena eleitoral brasileira, em contraste com análises da literatura nacional e internacional de que o sistema partidário do país seria essencialmente "subdesenvolvido" (MAINWARING, 1991). A hipótese de que as eleições no Brasil se dariam sob o reinado do voluntarismo individual é rejeitada diante das evidências do controle que as agremiações e seus dirigentes exercem sobre a estrutura de oportunidades do sistema político. Os destinos dos competidores estão atrelados às estratégias partidárias. Os resultados eleitorais, nas últimas duas décadas, são estáveis e previsíveis. A taxa de volatilidade é baixa considerando-se o ambiente de maior fragmentação partidária do mundo. Isso é possível porque os partidos realizam um intenso trabalho de coordenação e dispõem de uma série de fatores e mecanismos favoráveis à sua predominância na arena eleitoral. Entre eles estão o monopólio da representação, a concentração de poderes nos dirigentes partidários, a prática das coligações e recursos políticos importantes como o horário eleitoral de propaganda no rádio e na TV e o fundo partidário. A lógica presente na arena governamental – ou seja, o modelo de delegação de poder aos líderes – também é responsável pelo maior nível de partidarismo na arena eleitoral. Para reduzir as incertezas, é preciso que os dirigentes tenham domínio não só de suas próprias legendas como também criem laços e se agrupem em torno de alianças semipermanentes com outros partidos. Isso está longe da imagem de um sistema personalista de resultados quase aleatórios e imprevisíveis. No máximo, podemos falar de um personalismo partidarizado (ou igualmente de um partidarismo personalizado) na arena eleitoral brasileira.

Palavras-chave: Partidos políticos. Organização partidária. Política e eleições no Brasil.

ABSTRACT

KLEIN, Cristian. *The other side of the same coin: the strength of Brazilian parties in the electoral arena.* 2014. 186 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

The purpose of this thesis is to show how the political parties are the owners of the Brazilian electoral arena, in contrast to analyzes of national and international literature that the party system in the country would essentially be "underdeveloped" (MAINWARING, 1991). The hypothesis that the elections in Brazil would be under the reign of the individual voluntarism is rejected by the evidences of the control that the organizations and their leaders have on the opportunity structure of the political system. The fates of the contestants are tied to partisan strategies. The election results, in the past two decades, are stable and predictable. The level of volatility is low considering the environment of greater party fragmentation of the world. This is possible because the parties undertake an intense coordination and have a number of factors and mechanisms favorable to their predominance in the electoral arena. Among them are the monopoly of representation, the concentration of power in party leaders, the practice of political coalitions and important features such as advertising on radio and TV – all broadcasters are legally obliged to provide free airtime to parties – and the party fund. The logic in the government arena – ie, the model of delegation of power to the leaders – is also responsible for the highest level of partisanship in the electoral arena. To reduce the uncertainties, it is necessary that the leaders have control not only over their own party but also create ties and links to cluster around semi-permanent alliances with other parties. This is far from the image of a personalistic system almost random and unpredictable results. At most, we can speak of a partisan personalism (or equally a personalized partisanship) in the Brazilian electoral arena.

Keywords: Political parties. Party organization. Politics and elections in Brazil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – A distinção entre sistemas e conjuntos de partidos 23
Figura 2 – Balanço das instituições 70
Figura 3 – Preferência partidária – Total Brasil (espontânea e única, em %) 72
Quadro 1 – Volatilidade por eleição (1982–2006) e volatilidade média, em % 75
Mapa 1 – Proporção de diretórios por partido e estado 131
Mapa 2 – Proporção de diretórios por partido e estado 132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Magnitude média nas eleições proporcionais 65
Tabela 2 – Fragmentação partidária e instituições de 39 países de sistema proporcional 69
Tabela 3 – Preferência partidária (resposta espontânea e única, em %), 1989-2010 73
Tabela 4 – Tipologia de partidos em sistemas multiníveis (federativos) 80
Tabela 5 – Polarização entre PT e PSDB nas eleições presidenciais – (em %) 86
Tabela 6 – Estabilidade dos partidos dominantes (1994-2010) 98
Tabela 7 – Mudanças na clivagem eleitoral dominante, controlado por migração partidária (1994-2010) 99
Tabela 8 – Tipo de eleição nas 30 maiores cidades americanas 106
Tabela 9 – Aumento do fundo partidário 155

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 12
1 **REVISÃO DA LITERATURA** 19
1.1 **A diferença entre conjunto de partidos e sistemas partidários** 21
1.2 **Padrões de interação** 24
1.3 **A institucionalização segundo Mainwaring** 30
1.4 **A reavaliação dos partidos no Brasil** 35
2 **CENÁRIO INSTITUCIONAL** 43
2.1 **Sistema e regras eleitorais** 43
2.2 **Sistema de governo** 58
2.3 **Forma de organização do Estado** 63
2.4 **Clivagens sociais** 68
2.5 **Balanço das instituições** 70
3 **ESTABILIDADE E PREVISIBILIDADE** 71
3.1 **Identificação partidária** 71
3.2 **Volatilidade eleitoral** 73
3.3 **Nacionalização dos partidos** 77
3.4 **Padronização da eleição presidencial** 85
3.5 **Alianças estaduais semipermanentes** 93
4 **MECANISMOS DE COORDENAÇÃO PARTIDÁRIA** 100
4.1 **Monopólio da representação** 105
4.2 **Voto obrigatório** 107
4.3 **Seleção de dirigentes e candidatos** 107
4.3.1 Seleção interna de candidatos 114
4.3.2 Seleção interpartidária 124
4.4 **Comissões executivas** 127
4.5 **Intervenções** 139
4.6 **Lista fechada informal** 147
4.6.1 Horário eleitoral 148
4.6.2 Financiamento político 153
4.6.3 Campanha de rua 158
4.7 **Alianças internas** 163

4.8 **Partido popular de esquerda moderado** 166
4.9 **Concentração legislativa e fiscal na União** 170
4.10 **Modelo de delegação aos líderes partidários** 171
CONCLUSÃO 175
REFERÊNCIAS 177
APÊNDICE – Entrevistas 185

INTRODUÇÃO

Em 1985, inspirado pela morte do presidente eleito Tancredo Neves, o compositor, agitador cultural e então vereador pelo PDT Carlos Imperial (1935-1992) fundou o Partido Tancredista Nacional (PTN). A legenda não tinha a aprovação da família do presidente[2] mas foi criada sob medida para a candidatura de Imperial à Prefeitura do Rio de Janeiro nas eleições municipais daquele ano.

Com senso de oportunidade, Imperial era um dos muitos que se regozijavam com a abertura da democracia brasileira, depois de duas décadas de ditadura militar (1964-1985) que barraram eleições diretas aos principais cargos majoritários[3]. Figura pública excêntrica – seu slogan era "Vai dar zebra" –, o produtor artístico aproveitou a fama e as regras em vigor para levar adiante seu próprio partido. Não precisou de muito esforço. O PTN foi fundado em 17 de junho e, menos de um mês depois, em 9 de julho, Imperial tinha obtido o registro provisório da legenda no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o que já era suficiente para participar da disputa.

Imperial amealhou 31.552 votos e ficou em oitavo lugar, com 1,17%. Nos outros quatro municípios onde houve eleições naquele ano no Rio de Janeiro[4], o PTN só concorreu em um – Duque de Caxias, na região metropolitana do Estado – e seu candidato ficou em décimo e último lugar, com 0,19% (476 votos). Ou seja, o PTN era praticamente o projeto de um homem só. E não deu zebra.

Passada a eleição em novembro, a sigla desapareceu tão rápido quanto surgiu. Em 1º de julho de 1986 mudou de nome para Partido Trabalhista Nacional e depois foi extinto. A legenda é um exemplo do que a literatura internacional costuma chamar de *flash parties*: partidos que nascem e morrem da noite para o dia, geralmente de cunho personalista, e que são típicos de sistemas partidários incipientes, pouco institucionalizados.

Nada parecido ocorre na arena eleitoral brasileira nos últimos 20 anos.

---

[2] Tancredo Neves morreu em 21 de abril de 1985 e, embora tenha morrido antes de tomar posse, é considerado presidente, de acordo com a lei nº 7.465, promulgada no primeiro aniversário de sua morte.

[3] Em 1982, há a retomada da disputa direta para governador e, em 1985, para os prefeitos de 201 municípios considerados estratégicos (as 25 capitais, instâncias hidrominerais e áreas de segurança nacional) onde os chefes do Executivo eram nomeados. Em 1989, ocorre a primeira eleição presidencial da redemocratização.

[4] Angra dos Reis, Arraial do Cabo, Duque de Caxias e Volta Redonda.

O país deu à luz várias siglas instantâneas no início do seu processo de redemocratização, principalmente na segunda metade da década de 1980 e na primeira dos anos 1990, quando entrou em vigor, em 1995, uma nova legislação partidária[5]. Hoje, o Brasil tem 32 partidos com registro no TSE e aptos a disputar eleições. É um número considerado alto por críticos, sejam da academia ou analistas da imprensa. O Brasil não é a democracia com mais agremiações políticas no mundo, mas registra o recorde de fragmentação partidária no Parlamento nacional[6].

Apesar disso, as muitas organizações resultam de um longo processo de decantação – ou mesmo seleção natural – que deixou para trás um cemitério de 113 siglas desde o fim do bipartidarismo forçado, em 1979[7]. A partir de então, 72 foram extintas ou incorporadas às existentes e 41 não tiveram o registro provisório aceito[8].

Entrar e se manter no mercado político não foi tarefa para amadores ou aventureiros. A despeito da abertura à competição e do ambiente favorável à sobrevivência eleitoral – sem uma cláusula de barreira, por exemplo – as principais legendas do sistema partidário brasileiro são praticamente as mesmas que inauguraram a redemocratização na década de 1980.

Uma marca das organizações que predominam a arena eleitoral no país é a longevidade. Para ficar apenas nos três maiores, o PMDB foi fundado em 1980, mas herdou a estrutura do MDB, criado em 1966 para reunir opositores ao regime militar; o PT também foi fundado em 1980; e o PSDB, que nasceu de uma costela pemedebista, surgiu em 1988. Entre os 17 grandes, médios e pequenos partidos, 13 (76%) têm origem no período inaugural, entre 1980 e 1988, às vésperas da primeira eleição presidencial pós-redemocratização, em 1989[9]. Ou seja, se os 34 anos do atual sistema partidário brasileiro fossem convertidos para uma

---

[5] Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

[6] "Legislativo brasileiro tem a maior fragmentação partidária do mundo" ("Valor Econômico", 21/10/2013).

[7] A ditadura militar impôs a existência de apenas dois partidos, a Arena (pró-regime) e o MDB (que reunia as forças de oposição), pelo Ato Complementar nº 4 (AC-4), de 27 de novembro de 1965, que foi revogado pela Lei 6.767, de 20 de dezembro de 1979.

[8] Levantamento do autor a partir de dados de Arouck (2008).

[9] Os outros quatro são o PRB, o PSD, o Pros e o Solidariedade. Os últimos três foram criados num curto intervalo de dois anos, entre 2011 e 2013. Ganharam força a partir da regra da fidelidade partidária, de 2007, combinada ao entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), ao analisar o caso do PSD, de que deputados federais poderiam levar consigo o tempo de propaganda no horário eleitoral e os recursos do fundo partidário, correspondentes a seus mandatos e votação individuais, caso mudassem para um novo partido. Em 2013, essa possibilidade foi vedada pela lei 12.875.

escala de cem anos, três quartos das agremiações – que detêm juntas 95% dos votos em eleições municipais e estaduais – já teriam, pelo menos, mais de 73 anos de idade.

Esse é o primeiro dado que reflete a estabilidade e a resiliência de um quadro partidário que, apesar de pulverizado, demonstra uma normalidade ou institucionalização nem sempre reconhecida pela literatura nacional ou internacional.

Há tempos os partidos políticos brasileiros são alvo da pouca estima dos estudiosos e do ceticismo dos formadores de opinião. "Nenhum país é tão avesso aos partidos como o Brasil", afirmou o renomado cientista político italiano Giovanni Sartori (1996, p.112). A declaração, taxativa, foi aceita como fato e está presente, em linhas semelhantes, em autores que trataram o país com mais embasamento empírico (SAMUELS, 2000, 2002; MAINWARING, 1991, 1993, 1999) – porém com enquadramento distinto ao que será defendido neste trabalho. Espraia-se ainda por textos que reproduzem imagem muito desatualizada da política brasileira. Menções ao personalismo de Fernando Collor de Melo, na eleição à Presidência da República em 1989, e de sua ascensão meteórica por meio do minúsculo PRN – o mais bem-sucedido dos *flash parties* – persistiam a aparecer em artigos de publicações prestigiadas, como a *Party Politics*, mais de uma década depois, como em Randall e Svåsand (2002).

Aos poucos, porém, a visão convencional tem sido mudada. A noção de que os partidos brasileiros importam na arena governamental está bastante consolidada, desde o levantamento que mostrou que os parlamentares brasileiros atuam com elevada disciplina partidária, ao votarem de acordo com as indicações dos líderes de suas bancadas no Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Permanece, contudo, em relação à arena eleitoral, a ideia de que as agremiações brasileiras seriam pouco relevantes para a decisão de voto dos cidadãos brasileiros. O objetivo deste trabalho é refutar essa visão, ao defender que os partidos no Brasil importam tanto no Parlamento e nas relações entre Executivo e Legislativo, quanto são os agentes principais na condução do processo eleitoral – a despeito do sistema proporcional de votação nominal, em listas abertas, que favorece a fragmentação partidária e a personalização do voto.

Nas eleições para deputado federal, em 2010, por exemplo, 10,2% dos eleitores votaram nas legendas, enquanto a escolha dos demais recaiu em candidatos. As 513 cadeiras da Câmara foram preenchidas por 22 partidos, o que, ponderado pelo peso de cada um deles, resultou num número efetivo de partidos de 10,4, o maior do mundo para um Parlamento nacional.

Um dos argumentos desta tese é o de que a fragmentação partidária e o aparente cenário de personalização, em vez de demonstrarem a fragilidade das agremiações no Brasil, são elementos de seu fortalecimento. Neste ambiente pulverizado, os partidos são ainda mais indispensáveis para a sobrevivência dos atores políticos na arena eleitoral. A obtenção da maioria dos votos, na eleição majoritária, e o crescimento das bancadas nas disputas proporcionais reforçam a necessidade das coligações, que são costuradas e definidas pelas direções partidárias. O acesso às candidaturas e o próprio cultivo do voto pessoal dependem da autorização e das estratégias adotadas pelos dirigentes.

Fosse o sistema essencialmente personalista ou desinstitucionalizado, seria de se esperar abruptas alterações nas correlações de força entre os partidos e uma imprevisibilidade dos resultados eleitorais. Não é o que ocorre, em razão dos poderes e recursos que os partidos têm à sua disposição para contornar uma gama de fatores centrífugos, que dificultam, mas não impedem, sua atuação como os grandes jogadores e donos da arena eleitoral. Não são os candidatos individualmente, mas sim os partidos que moldam a competição pelos votos.

No modelo brasileiro, podemos identificar a existência de um personalismo partidarizado ou, inversamente, um partidarismo personalizado[10], dada a presença de escolhas com feição individualizada na saída do sistema (output), feitas pelos eleitores, associada ao intenso trabalho de coordenação das elites partidárias (input), seja nos bastidores e na formatação das chapas e das alianças bem como na sustentação das candidaturas até a reta final nas urnas, com a importância da propaganda gratuita no rádio e TV – um recurso político eminentemente partidário – para as campanhas eleitorais.

O momento final, o período de campanha, é apenas uma das etapas percorridas pelos atores políticos na arena eleitoral. Nem sempre é a mais decisiva. A construção da oferta de candidaturas, quando o que prevalece é a preferência dos "grandes eleitores" (ou seja, os principais dirigentes partidários e detentores de mandato), é capaz de determinar os parâmetros da disputa. Amplas coligações, cerzidas à base de desistências em prol de um concorrente, têm esse efeito. Mesmo em eleições proporcionais, a tradicional estratégia de um

[10] A inspiração para estas expressões vem do termo original do modelo de votação adotado na Alemanha e conhecido no Brasil como distrital-misto: representação proporcional personalizada. A definição do sistema indica a presença de um elemento que estimula o cultivo do voto pessoal (com a disputa de metade das cadeiras do Parlamento em eleições majoritárias em distritos uninominais) dentro de um arcabouço baseado no cultivo do voto partidário.

partido como o PCdoB de concentrar as energias em um ou dois candidatos reflete esse potencial.

Isso justifica a opção metodológica, adotada neste trabalho e em sintonia com outros autores (BARDI; MAIR, 2010; MAIR, 1996), de atribuir ao lado da oferta um peso analítico de destaque em relação a simples considerações sobre demanda. Em outras palavras, o sistema partidário brasileiro não deve ser observado apenas por fatores relacionados aos eleitores e que indicariam um baixo enraizamento social das agremiações na sociedade – o que também é contestável, já que as taxas de identificação partidária no país não estão abaixo da média internacional (KLEIN, 2007). No Brasil, é especialmente na construção da oferta que aparece a relevância dos partidos, em contraste com países como os Estados Unidos, onde as legendas são organizacionalmente fracas, mas têm uma maior adesão do eleitorado, em parte, em razão do bipartidarismo[11].

A dicotomia entre demanda e oferta, por outro lado, pode levar a diagnósticos ambíguos ou diametralmente opostos sobre o modelo partidário brasileiro. Um bom exemplo é a avaliação do presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Joaquim Barbosa, um personagem da República que não esconde suas críticas à política, ao Congresso e aos partidos. Numa palestra para alunos do Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb), onde é professor, Barbosa afirmou, em maio de 2013, que o Brasil tem "partidos de mentirinha". O magistrado respondia à questão de um estudante sobre a suposta interferência do Judiciário em matérias do Legislativo.

> Nós temos partidos de mentirinha. Nós não nos identificamos com os partidos que nos representam no Congresso, a não ser em casos excepcionais. Eu diria que o grosso dos brasileiros não vê consistência ideológica e programática em nenhum dos partidos. (...) [os] partidos e os seus líderes partidários (...) querem o poder pelo poder, disse[12].

Quatro anos e meio antes, o diagnóstico de Joaquim Barbosa enfatizava noutra direção: o controle da oferta. Em vez de "partidos de mentirinha", em razão da suposta falta de ideologia ou programas, o ministro considerava que o problema seria o de excesso de poder dos dirigentes. Durante votação em que o STF confirmou a constitucionalidade da

[11] Democracias majoritárias e que tendem ao bipartidarismo apresentam uma taxa média maior de identificação partidária do que as mistas e as proporcionais (KLEIN, 2007, p. 51).

[12] "'Nós temos partidos de mentirinha', diz Barbosa em crítica ao Congresso" (folha.com.br, 20/5/2013).

resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) sobre a fidelidade partidária, Barbosa mencionou a "partidocracia" no país. E sugeriu que as agremiações políticas não são fundamentais para canalizar a vontade popular, a qual, em sua opinião, estaria hoje mais próxima das organizações não governamentais (ONGs). "É inequívoco que o poder político deriva do povo. Não dá para sobrepor o partido à intenção do eleitor. Seria a ruptura da soberania do povo. Os partidos políticos não substituem o eleitor como centro de referência política", disse[13].

Na mesma sessão, o então ministro Carlos Ayres Britto aproveitou a palavra para discordar: "Não há como o eleitor chegar aos eleitos senão pelos partidos políticos", defendeu[14].

O debate no STF reflete um mal-estar ou desconfiança em relação aos partidos – que, de resto, não é privilégio do Brasil (DALTON; WATTENBERG, 2000) – ao mesmo tempo em que aponta para o jogo político que envolve a medição de forças entre o Judiciário e os outros dois poderes da República. Enquanto a seleção de líderes no Executivo e no Legislativo baseia-se no voto popular conquistado pelas agremiações políticas, ao recrutamento dos magistrados costuma-se associar um "déficit democrático" por não se realizar por meio de eleições.

Seja como for, o que vale ressaltar é que, obviamente, questões sobre oferta e demanda, na análise sobre o sistema partidário brasileiro, estão relacionadas. Contudo, toda uma dimensão sobre o papel dos partidos políticos corre o risco, e é, negligenciada quando o foco se resume à identificação dos eleitores com as marcas partidárias.

O voto pessoal não impede que candidatos específicos representem ideias, bandeiras e programas, que por sua vez são rebatimentos das preferências e das agendas dos partidos aos quais estão filiados. Este trabalho não discorda da ideia generalizada de que os eleitores brasileiros tendem a votar mais em candidatos do que em partidos, dado o próprio modelo nominal de votação adotado. Isso, porém, é apenas a superfície de um sistema em que os partidos são as principais engrenagens e operam de modo a reduzir as incertezas do mercado eleitoral e dar estabilidade ao sistema. É o que esta tese buscará demonstrar.

---

[13] "STF confirma constitucionalidade de Resolução do TSE sobre fidelidade partidária" (Notícias STF, 12/11/2008).

[14] Idem.

Ela está dividida em quatro capítulos. No primeiro, são apresentadas as principais referências na literatura nacional e internacional sobre a análise de partidos e sistemas partidários e, mais especificamente, as questões relacionadas ao quadro brasileiro.

No segundo capítulo, enumero uma série de características institucionais que influenciam as agremiações e, sobretudo, o sistema partidário brasileiro, e busco classificá-las em forças centrífugas ou centrípetas. As primeiras estimulam a fragmentação partidária, o voto pessoal e a dispersão de poder interno nas organizações. As segundas incentivam a redução no número de partidos, a lógica coletiva em busca dos votos e a concentração de poderes nos dirigentes.

No terceiro capítulo, mostro que o sistema partidário brasileiro tem sido capaz de gerar estabilidade e previsibilidade na arena eleitoral, apesar do contexto institucional repleto de forças centrífugas.

No quarto, identifico os principais mecanismos de coordenação que propiciam às legendas a redução de incerteza e o fortalecimento do papel dos dirigentes partidários – o que explica por que os resultados na arena eleitoral são estáveis e previsíveis, a despeito de instituições que empurram o sistema na direção contrária. O principal método de investigação deste capítulo foram entrevistas realizadas com 26 políticos e líderes de nove siglas (PT, PSDB, PMDB, PSB, PSD, PP, SDD, PSC e PV) e três sem filiação partidária.

1 REVISÃO DA LITERATURA

Partidos políticos são elementos fundamentais para o funcionamento das democracias modernas, embora também sejam utilizados como estruturadores em regimes autoritários. No Brasil, durante o Estado Novo (1930-1945), sua existência foi proibida pelo então presidente Getúlio Vargas. Mas na ditadura militar que vigorou entre 1964 e 1985, sua atuação foi permitida com a criação de um bipartidarismo forçado, em torno da Arena (pró-regime) e do MDB (contra). Partidos monopolistas sustentaram sistemas nos países comunistas[15], na Itália fascista e na Alemanha nazista, onde o Partido Nacional Socialista foi o instrumento para a arrancada de uma nova geração até o poder, por meio da força e de ideias totalitárias (ELIAS, 1996).

Partidos políticos, no entanto, são identificados, sobretudo, como uma condição necessária para a concretização dos regimes democráticos. Se na democracia direta exercida em estreito círculo na Grécia Antiga, eles eram dispensáveis, sua presença nas sociedades políticas modernas se impôs. A ascensão dos partidos no século 19 coincide com a tentativa de solucionar os problemas de ação coletiva com a abertura cada vez maior à participação política de amplas camadas da população.

A substituição de sistemas autocráticos ou oligárquicos pela interferência dos interesses de uma massa de indivíduos, tendo os partidos como intermediários, não foi recebida sem desconfiança. Mesmo entre os pais fundadores da democracia na América, onde não se fazia presente a força de instituições do velho regime monárquico, como na Europa, os partidos despertavam desdém ou desaprovação. O ceticismo em relação à importância das agremiações políticas para o funcionamento da democracia então nascente nos Estados Unidos permeava as opiniões de George Washington, John Adams, Thomas Jefferson, James Madison – os quatro primeiros presidentes do país, que governaram entre 1789 e 1817 – e Alexander Hamilton, que associava os partidos a "ambição, ganância e animosidade pessoal" (REICHLEY, 1992).

Foi necessário que um século se passasse para que houvesse uma reavaliação do papel dos partidos. Em 1888, o político e acadêmico britânico James Bryce (1838-1922) teria sido

[15] Apesar do desmantelamento da União Soviética, em 1991, ainda há, 22 anos depois, cinco países comunistas de partido único: China, Coreia do Norte, Cuba, Laos e Vietnã.

um precursor na tradição de investigar e tratar de forma positiva as legendas partidárias. “Partidos são inevitáveis. Nenhum país livre existe sem eles. Ninguém mostrou como o governo representativo pode funcionar sem eles. Apresentam a ordem dentro do caos para uma multidão de eleitores”, escreveu Bryce, em “The American Commonwealth” (WHITE, 2006).

Na mesma linha, Joseph LaPalombara, em artigo que marcou o aniversário de 40 anos da publicação de seu livro “Political Parties and Political Development”, coeditado com Myron Weiner, destacou que “são os partidos políticos, mais do que qualquer outra instituição, que exercem um papel mediador vital. Sem eles, eleições seriam um caos e se seguiria a anarquia” (LAPALOMBARA, 2007). A questão que permanece, acrescentou, é se este papel “pode sobreviver em um novo contexto onde tantas outras organizações sociais são capazes de competir com os partidos como nunca antes em nenhum lugar da Terra”.

É o caso das organizações não governamentais, dos movimentos sociais e das novas formas de participação política, possibilitadas por novas tecnologias. Nas eleições italianas de 2013, o comediante Beppe Grillo provou a força de uma nova forma de mobilização, ao surpreender o establishment e amealhar a maior votação de um único partido, o Movimento 5 Estrelas (M5S), num resultado que expressou o protesto da população contra as medidas de austeridade fiscal para enfrentar a crise econômica. A lista alcançou 25,6% da votação para a Câmara dos Deputados e 23,8% para o Senado. Seus 109 deputados e 54 senadores eleitos foram recrutados pela internet, por onde enviaram currículos e vídeos de apresentação. A enorme maioria era de amadores, sem experiência política, e que sequer conheciam os colegas de movimento.

Instituições, com menor ou maior grau de eficácia, podem exercer funções às quais são geralmente associados os partidos, como a de agregar e articular interesses, formular objetivos coletivos, recrutar e fazer a socialização política de seus integrantes. Mas é a transferência pacífica de poder de um partido para outro que pode ser apontada como uma característica mínima das democracias. Trata-se do *two turnover test*, sugerido por Huntington (1991), o qual advoga que um país deve ser considerado democraticamente consolidado depois de passar pelo teste da alternância de poder, em que haja pelo menos duas trocas pacíficas de comando no governo por meio de eleições.

A aceitação das regras e o estabelecimento de uma competição entre entidades com o mesmo status jurídico levaram à predominância dos partidos.

A definição do que vem a ser um partido político é uma tarefa a qual vários autores se dedicaram, denotando maiores ou menores graus de normatividade. Para Burke (1770), um

"partido é um corpo de homens unidos para promover por seus esforços conjuntos o interesse nacional, acima de alguns princípios particulares nos quais eles todos concordam". A definição, feita num momento embrionário, enfatizava mais o que os partidos deveriam ser e menos o que eles de fato são, transcorridos quase 250 anos da formulação de Burke baseada no interesse nacional. Chambers (1967) opta por uma definição maximalista, e também normativa, ao chamar a atenção para os laços entre o partido e seus seguidores:

> [Um] partido político no sentido moderno pode ser pensado como uma formação social relativamente durável, que procura cargos ou poder no governo, apresenta uma estrutura ou organização que liga líderes no centro do governo a um significante apoio popular na arena política e em seu reduto local, e gera perspectivas [de benefícios] para o grupo ou, pelo menos, símbolos de identificação ou lealdade.

A definição adotada neste trabalho é mais minimalista. Pode ser expressa pelas palavras de Epstein (1980) – "(...) [é] qualquer grupo, ainda que frouxamente organizado, que procura eleger ocupantes de cargos no governo sob uma determinada marca" – ou de Downs (1957): "(...) Um partido político é um time de homens que procura controlar o aparato governamental ao ganhar cargos numa eleição devidamente constituída".

Partidos políticos, por outro lado, nem sempre são atores unitários. Uma distinção clássica difundida por V.O. Key (1964) para se entender melhor o funcionamento deles baseia-se numa divisão tripartite em que há o partido no eleitorado, o partido como organização e o partido no governo. O primeiro refere-se ao apoio da legenda na sociedade e as lealdades que ele consegue firmar, geralmente medidas pelos indicadores de identificação partidária. O segundo consiste na maquinaria formal, nas instâncias de organização locais até a nacional e que formam a estrutura interna de poder. O terceiro tem a ver com os representantes do partido no governo, os ocupantes de cargos públicos. Por suas iniciais em inglês, o tripé também ficou conhecido como PIE-PO-PIG – *party-in-the-electorate, party organizations* e *party-in-government*.

1.1 **A diferença entre conjunto de partidos e sistemas partidários**

É a interação que marca a diferença entre um conjunto de partidos e um sistema partidário. Nem todo ajuntamento de agremiações pode ser considerado um sistema. A

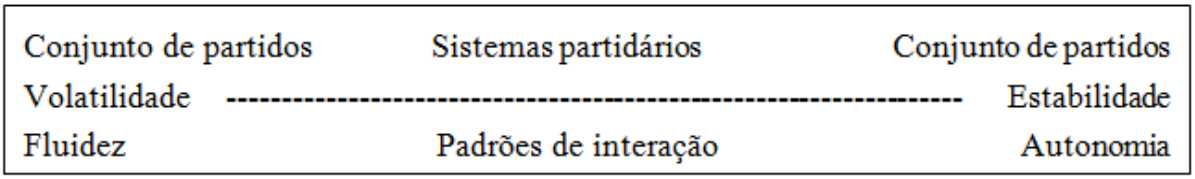
observação é feita por Bardi e Mair (2010), que apontam a existência de um padrão de competição como essencial para a definição de um sistema partidário. Em contraste, um conjunto de partidos pode ser encontrado em duas situações extremas. Por um lado, quando o ambiente é marcado pela alta imprevisibilidade e "os partidos podem ser tão fluídos e voláteis que não haja oportunidade para a emergência de um conjunto de interações padronizadas, razão pela qual não se desenvolve um verdadeiro sistema". É o caso das recentes democracias pós-comunistas do Leste Europeu, onde a instabilidade é grande e o incipiente estágio de institucionalização produz partidos que nascem e desaparecem de uma eleição para outra (*flash parties*). Por outro lado, a falta de um padrão de interação e de um caráter sistêmico pode ocorrer quando o enraizamento dos partidos na sociedade é de tal magnitude que inviabiliza a competição eleitoral. O exemplo mais acabado seria o da Bélgica, onde a clivagem entre as duas principais comunidades linguísticas do país, a valã (francófona), ao sul, com 31% da população, e a flamenga (cujo idioma é o holandês), ao norte, com 59%, criou dois mercados eleitorais praticamente apartados. Sem troca considerável de votos entre os partidos de cada região, a eleição representaria mais um censo do que uma competição. Neste caso, não se poderia falar de um sistema partidário propriamente dito em termos nacionais, mas apenas nos níveis regionais.

De acordo com os autores:

> Em outra versão, e apesar (ou talvez mesmo por causa) da existência de partidos estáveis fortemente organizados, é muito possível não haver qualquer interação e, consequentemente, qualquer sistema, no sentido de que cada um dos protagonistas se encontra encerrado em sua própria comunidade política separada e autossuficiente.

A distinção de Bardi e Mair poderia ser simplificada espacialmente por um continuum entre estabilidade versus volatilidade, no qual os pólos representam a maior probabilidade de existir um conjunto de partidos, caracterizados seja pela autonomia ou pela fluidez, enquanto no centro estariam localizados os sistemas partidários que exibem padrões de interação. O esquema não inclui, por pressuposto, as situações em que há partidos únicos (ex-União Soviética, Cuba, Albânia) ou hegemônicos, como no México, onde se permitia a existência de outras agremiações, mas o PRI deteve sozinho o poder por mais de sete décadas. Nestes casos, não há conjunto, muito menos sistemas partidários.

Figura 1 – A distinção entre sistemas e conjuntos de partidos



Fonte: Elaboração do autor.

Bardi e Mair criticam a pouca atenção dada por Sartori (1976) ao assunto na obra até hoje mais influente de classificação dos partidos políticos:

> Sartori está menos interessado em explorar como se especificam as propriedades de um sistema partidário como tal – e consequentemente as propriedades que seriam compartilhadas por todos os sistemas partidários – e mais propriamente interessado em explicar como os diferentes sistemas partidários podem ser distinguidos entre si, tema que domina a maior parte de seu livro.

Ao defenderem a abordagem proposta, os autores afirmam ser possível uma nova visão a respeito da pluralidade de partidos e da relação entre a parte e o todo.

> [...] A abordagem sistêmica vai mais além da abordagem do conjunto de partidos ao reconhecer a existência de limitações [*constraints*] ou oportunidades sistêmicas. Por exemplo, e seguindo essa lógica, faria pouco sentido tentar explicar a dinâmica do que Sartori (1976, p.131-145) define como um sistema de pluralismo polarizado procurando, ao mesmo tempo, permanecer no nível dos partidos individuais. Ao contrário, são também os partidos individuais – seu posicionamento, suas estratégias e as limitações por eles experimentadas – que são explicados pelo sistema.

Ou seja, não apenas os partidos explicam o sistema, como o sistema explica os partidos. Neste sentido, a polarização num sistema bipartidário seria ela própria improvável, dado que o padrão de competição com dois atores em busca da maioria, como mostrou Downs (1957), tende a convergir para o eleitor mediano.

Em sua obra, no entanto, Sartori avançou sobre os trabalhos anteriores ao criar uma tipologia baseada, além da contagem numérica dos partidos, na distância ideológica entre eles. Apesar da crítica de Bardi e Mair, Sartori está inscrito e foi um dos precursores da abordagem sistêmica, bem como, antes dele, Duverger (1951). Seu detalhamento jogou luz sobre o que até então era uma categoria pouco definida: a dos sistemas multipartidários, para os quais criou a famosa distinção entre pluralismo moderado e polarizado. O primeiro seria marcado por uma tendência centrípeta de competição, enquanto o segundo se caracterizaria por forças centrífugas, como a presença de um partido antissistema, seja de direita ou de esquerda, como

os comunistas, e pela existência de oposições bilaterais, tanto à esquerda quanto à direita em relação a um partido de centro com papel mediador.

O modelo de Sartori, porém, foi seriamente abalado depois que o término da Guerra Fria provocou um aggiornamento dos partidos políticos e a queda no nível de polarização ideológica. Com o fim da União Soviética, a tipologia perdeu um de seus principais pilares, os partidos antissistema, uma vez que o novo contexto internacional levou ao enfraquecimento ou mesmo à extinção dos partidos comunistas. Sem eles, e com a escassez de sistemas bipartidários, vários países passaram a se encaixar na classificação de pluralismo moderado – uma categoria que, pela grande concentração de casos, acabou por perder seu poder de explicação original.

Em seu tempo, o trabalho de Sartori representou um diálogo com Duverger (1951), para quem o quadro partidário seria fruto, essencialmente, das regras eleitorais. O cientista político francês formulou o argumento em uma lei e uma hipótese. Pela lei de Duverger, eleições majoritárias por maioria simples em distritos com um representante (sistema uninominal ou voto distrital) tendem a desenvolver um sistema bipartidário. Pela hipótese de Duverger, eleições proporcionais e majoritárias de dois turnos levam ao multipartidarismo. Como se vê, uma abordagem tipicamente institucionalista. Já Sartori, mesmo sem deixar o institucionalismo de lado, pôs a ideologia no centro da análise[16].

1.2 **Padrões de interação**

Mais recentemente, Mair (1996) criticou a ênfase de Sartori na ideologia, apontou a limitação da tipologia após o fim do comunismo e sugeriu uma nova forma de classificação. Mair pertence à linhagem de estudiosos que valorizam menos o número de partidos e mais o padrão de interação entre eles. Mas se para Sartori a mecânica e a direção (centrípeta ou centrífuga) do sistema seriam ditadas em boa parte pela ideologia, Mair destaca a estrutura de competição interpartidária, em especial a competição pelo governo. Sua proposta segue a

[16] Ao tentar explicar as diferenças entre países mais ou menos ideologizados, Sartori sugere que um dos fatores poderia ser o perfil mais racional ou mais empírico de uma determinada sociedade. O primeiro levaria a uma valorização da ideologia, enquanto o segundo a um comportamento mais pragmático.

trilha apresentada anteriormente por Dahl (1966), que elaborou, no entanto, não exatamente uma classificação dos sistemas partidários e sim de padrões de oposição.

Mair distingue dois tipos de sistemas partidários: aqueles em que a competição pelo governo é mais fechada e outros onde ela é mais aberta. O grau de maior ou menor abertura dependerá da combinação de três fatores. O primeiro é a alternância no poder, que pode se dar de três formas: 1) alternância "no atacado" (*wholesale alternation*), como nos sistemas bipartidários (Estados Unidos, Reino Unido), onde o governo é ocupado por um só partido e o comando é totalmente substituído quando a oposição é vitoriosa; 2) a alternância parcial, pela qual determinado(s) integrante(s) da coalizão permanece(m) quando há uma mudança no governo, uma característica de vários sistemas multipartidários; e 3) sem alternância, caso em que o(s) mesmo(s) partido(s) fica(m) por um longo período no governo, como a coalizão de quatro legendas que dominou a política na Suíça desde 1959; e o controle por décadas de partidos hegemônicos, como o PRI (1929-2000), no México, ou predominantes, como o Partido do Congresso (1947-1977), na Índia, e o Liberal Democrata (1955-1993), no Japão.

O segundo fator é o tipo de combinação de partidos no governo. O sistema pode ser caracterizado pela familiaridade, ou seja, pela predominância de uma determinada fórmula de coalizão, ou pode tender à inovação, quando há uma variedade de arranjos possíveis na formação de governo. A terceira variável é o arco de partidos que ganham acesso ao governo, se mais ou menos restrito. Ela tem bastante em comum com as duas anteriores, mas daria conta das diferenças, por exemplo, entre sistemas de pluralismo moderado e polarizado, como descritos por Sartori. É o caso da Holanda e da Itália pré-1993. Ambos são semelhantes pelos dois primeiros critérios, mas não na possibilidade de participação dos partidos no governo. Na Itália, a presença da extrema-direita ou dos comunistas numa coalizão era inaceitável, o que tornava o sistema mais fechado, com a prevalência dos democratas-cristãos, no centro. A diferença, pondera Mair, é que não está em disputa se um partido é genuinamente ou objetivamente *outsider* ou antissistema, como se questionou no modelo de Sartori. O que importa é se, na prática, eles são tratados pelos outros partidos do sistema como aliados inaceitáveis.

Tudo considerado, estruturas de competição fechadas estão associadas ao Reino Unido, Japão, Nova Zelândia pré-1994 (que passou por um processo de reforma política e hoje é multipartidária), e Irlanda entre 1948 e 1989. Padrões abertos de competição caracterizam, por exemplo, Dinamarca e Holanda, onde novos partidos foram incorporados nas coalizões de governo.

Uma vantagem deste modelo, defende Mair, é que ele dá atenção não apenas às relações-chaves entre os partidos como também se desvia da ideia convencional de que uma mudança do sistema partidário é quase sinônimo de mudança eleitoral (por meio de reforma ou mesmo mudança de desempenho eleitoral). Não só se desvia. Segundo o autor, ele permite até que o sistema partidário seja compreendido como uma variável independente para explicar o comportamento dos eleitores e dos partidos. Ou seja, Mair inverte tanto a lógica de Duverger, quanto das abordagens socioeconômicas, que apontam as clivagens na sociedade como fatores a explicar os sistemas partidários (LIPSET; ROKKAN, 1967). Em sua opinião, a manutenção ou alteração do padrão de competição de um determinado sistema partidário pode responder pela mudança ou não dos resultados eleitorais.

Para ilustrar o ponto, Mair lança mão de exemplos. O primeiro deles seria a Dinamarca, que em 1973 passou de cinco para dez partidos representados no Parlamento, mas cuja fragmentação não alterou as características básicas do padrão de competição. O Canadá, em 1993, foi palco de um terremoto eleitoral que levou o Partido Conservador, governista, a ter seu número de deputados dizimado: caiu de 169 para apenas duas cadeiras. A impressão poderia ser de grande transformação. Dois novos partidos regionais emergiram. Mas quem conquistou a maioria das vagas no Parlamento foi justamente a principal legenda da oposição, o Partido Liberal, o que manteve o padrão de alternância "no atacado", como sempre ocorreu, argumenta Mair. Os dois casos apontados minimizam a importância da volatilidade eleitoral, geralmente tomada como indicador para medir alterações na correlação de forças entre as legendas e na mudança dos sistemas partidários.

Por outro lado, acrescenta o autor, é possível que mesmo sem grande transformação nas preferências do eleitorado, haja uma significativa alteração no padrão de competição do sistema partidário. Foi o que ocorreu na Irlanda, no fim dos anos 1980. Ali, por décadas o padrão de competição estabelecido punha, de um lado, o Fianna Fáil e, de outro, uma coalizão com seus oponentes, geralmente o Fine Gael e o Partido Trabalhista. Era o Fianna Fáil contra o resto, numa lógica pela qual o partido mantinha-se à parte e baseava seu apelo eleitoral no fato de ser a única legenda capaz de poder gerar um governo de partido único. Se não alcançasse a maioria, preferia ir para a oposição a ter que buscar um aliado. Em 1989, no entanto, por uma série de razões, incluindo as ambições políticas de curto prazo de seu líder, o Fianna Fáil resolveu se aliar a um partido de direita recém-formado e, quatro anos depois, aos trabalhistas, que sempre estiveram no campo oposto, como segunda força, abaixo do Fine Gael. O resultado foi o colapso do padrão de competição que vinha desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A transformação, ressalta Mair, ocorreu sem grandes alterações no

desempenho eleitoral dos partidos. O apoio ao Fianna Fáil passara de 44,1% para 44,2%; o do Fine Gael subira de 27,1% para 29,3%; e o do Trabalhista saíra de 6,4% para 9,5%.

Mais importante, aponta o autor, é que a abordagem proposta leva à possibilidade da existência de uma relação contrária à noção convencional, isto é, a mudança (ou estabilidade) no sistema partidário (seja pelo comportamento das elites, pela estratégia partidária, pelo padrão de competição) pode levar à mudança (ou estabilidade) eleitoral. Mair não duvida de que, na Europa, a estrutura social é um elemento estabilizador importante e talvez uma das razões para a baixa volatilidade apresentada pelos partidos. Mas não seria o único "agente congelador". Do contrário, lembra, a Europa teria testemunhado realinhamentos importantes nos anos 1970 e 1980. Partidos antigos e tradicionais continuaram vivos, apesar do enfraquecimento das identidades de classe e religiosa e do processo de individualismo. Há outros fatores importantes, como o sistema eleitoral, defende o autor, e os esforços organizacionais dos partidos. Um "agente congelador" adicional podem ser os constrangimentos impostos pela estrutura de competição partidária e por sua relação com os processos de formação de governo. Uma estrutura fechada de competição claramente restringe as preferências do eleitor e estimula a estabilidade do sistema partidário. "Em resumo, a estabilização de sistemas partidários é ao menos parcialmente uma função da consolidação de uma determinada estrutura de competição" (MAIR, 1996, p.103).

Mais interessante, aponta o autor, é que caso a estrutura de competição se altere substancialmente, ela poderá ter consequências diretas e agir para desestabilizar o sistema partidário. A Itália forneceria um exemplo. O processo de legitimação do PDS, ex-Partido Comunista Italiano, cortou a âncora na qual se acreditava ser impossível um governo que não fosse dominado pelos democrata-cristãos. A reconfiguração de um novo partido, cuja participação numa coalizão era antes tida como inconcebível, teria sido uma das principais razões para a grande mudança nas escolhas do eleitorado italiano em 1992 e 1994. Isso mostra que o eleitor não expressaria preferência apenas por partidos, mas por potenciais governos.

> Do mesmo modo que uma mudança no arco de partidos em oferta pode minar preferências estabelecidas, também pode uma mudança no arco de opções de governo, e daí uma mudança na estrutura de competição agir para minar preferências estabelecidas e promover instabilidade (MAIR, 1996, p.104).

A lógica de Mair reforça o lado da oferta política em contraste com atributos típicos da demanda, como clivagem ou ideologia. Em certo sentido, se assemelha ao pensamento de Schumpeter (1982), para quem uma característica dos governos representativos seria a

construção de uma vontade manufaturada, ou seja, as articulações da classe política, em contraponto à primazia de uma idealizada vontade geral, popular, rousseauniana.

O esboço de outra tentativa de classificar os sistemas partidários foi feita recentemente por Wolinetz (2006). Sem entrar em detalhes, uma vez que seu objetivo principal era o de mostrar o estado das artes das pesquisas na área, o autor sugere a inclusão do que seria uma nova variável, além das já utilizadas tradicionalmente, como o número de partidos, o padrão de interação, a polarização ideológica e o tamanho e força relativa entre eles (BLONDEL, 1968). Wolinetz afirma que, igualmente importante, é se as legendas competem como entidades independentes ou se se agrupam (cluster) em alianças semipermanentes, como os partidos da 5ª República Francesa, de Israel ou da Itália pós-1993 – situação que se aplica também ao presidencialismo de coalizão do Brasil. O autor afirma:

> O agrupamento ("*clustering*") é importante porque ele mitiga alguns, embora não todos, os efeitos do multipartidarismo. (...) O número de alternativas é reduzido, simplificando algumas escolhas, enquanto faz outras mais complexas. O agrupamento em blocos distintos também estrutura e às vezes simplifica o processo de formação de governo pós-eleição.

Ao introduzir a noção de *cluster*, Wolinetz chama atenção para os sistemas mais negligenciados pela literatura, os de maior fragmentação: "O multipartidarismo moderado – tipicamente de três a cinco partidos, centrípeto e com competição em torno do centro – é claro suficiente; mas o multipartidarismo extremo é mais problemático". O autor sugere, em primeiro lugar, um novo tratamento, que deixe de rotular estes sistemas como "extremos", já que a denominação carregaria uma conotação antiga, ligada à noção de polarização, quando era mais comum haver um partido antissistema. "O mais importante em sistemas com seis ou mais partidos competidores são as relações entre eles", defende Wolinetz, em referência a uma lógica mais centrípeta ou centrífuga, mesmo que esta última não se dê de modo tão polarizado como ocorria durante a Guerra Fria.

Wolinetz lembra que até hoje pouco se avançou desde o trabalho clássico de Sartori. Novas tentativas deveriam ser feitas, mas com o cuidado de se basear as tipologias nos partidos e nas relações entre eles, e não nas propriedades intrínsecas aos próprios partidos. A crítica aqui é dirigida aos estudos de Scott Mainwaring (MAINWARING; SCULLY 1995; MAINWARING, 1999) que abordaram os sistemas partidários nas democracias em transição. Wolinetz questiona o uso de critérios como a idade dos partidos e a volatilidade eleitoral para medir a habilidade das agremiações em manter bases estáveis de apoio num sistema partidário.

A volatilidade eleitoral, argumenta o autor, mede a capacidade dos partidos de construir lealdades e, coletivamente, estruturar o eleitorado. Mas estas são propriedades dos partidos, individualmente ou coletivamente, mais do que aspectos de um sistema partidário – "ou seja, os partidos e os modos pelos quais eles se relacionam um com os outros". Wolinetz ressalta que taxas de volatilidade eleitoral cresceram em sistemas bem estabelecidos, tais como Holanda e Áustria, em parte porque antigas linhas de clivagens se enfraqueceram e os partidos estabelecidos passaram a ter um eleitorado menos fiel do que no passado:

> Este é um novo desenvolvimento, que pode refletir mudanças na mídia e na forma com que os partidos abordam os eleitores. Entretanto, a capacidade decrescente dos partidos em manter seus eleitores não significa necessariamente que o sistema partidário está se tornando menos enraizado ou institucionalizado: mesmo que eles percam apoio por um tempo os partidos mais antigos retêm recursos, que os capacitam a continuar e frequentemente se recuperar nas eleições subsequentes. Ainda temos poucos exemplos onde partidos estabelecidos desapareceram ou foram em larga medida substituídos[17].

Além disso, da mesma forma que a tipologia de Sartori ficou prejudicada pelo declínio mundial da polarização ideológica, o mesmo talvez pudesse acontecer com a classificação de Mainwaring em relação à revolução tecnológica em curso. É o que sugere o autor neste trecho:

> [O conjunto de medidas de Mainwaring] é útil por estar ligado a medidas já em uso na literatura de partidos, mas é problemático por causa dos pressupostos feitos sobre o grau com que os eleitores devem – ou, no futuro, são propensos a – ter preferências partidárias num mundo dominado pela rápida mídia eletrônica.

O impacto de grandes transformações tecnológicas é um dos fatores comumente apontados como responsáveis por mudanças na organização dos partidos e em sua relação com a sociedade e outras instituições (MANIN, 1997; DALTON; WATTENBERG, 2000). Foi assim no século 20, quando as agremiações partidárias encontraram no rádio e na TV concorrentes para o seu papel de produtor de informação política e de formador de opinião pública. Os partidos tiveram que encontrar novas formas de responder e se adaptar ao novo ambiente. No século 21, o mesmo desafio parece estar em andamento, com a popularização da internet e a sofisticação das plataformas eletrônicas e das redes sociais.

[17] Wolinetz aponta a Itália-pós 1993 como uma exceção à regra.

Seja como for, o impacto da questão tecnológica seria a crítica fraca em relação aos estudos de Mainwaring. A crítica forte tem a ver com os pressupostos de sua análise, que estaria baseada mais em atributos dos partidos individualmente do que nos padrões de interação ou em outras propriedades mais pertinentes à avaliação sistêmica dos partidos.

1.3 **A institucionalização segundo Mainwaring**

Os estudos de Scott Mainwaring sobre institucionalização e, mais recentemente, sobre a nacionalização dos sistemas partidários, têm como ponto de partida a observação do ambiente político dos países que passaram pelo que Huntington (1991) denominou de a "terceira onda da democracia". A primeira onda remonta ao começo dos anos 1820 e teve duração de cerca de um século. Sob o impacto das revoluções Francesa e Americana, pouco mais de três dezenas de países neste período estabeleceram um patamar mínimo de instituições nacionais democráticas até que por volta de 1922 um movimento de refluxo atingiu a Europa com a ascensão de regimes autoritários como os de Benito Mussolini, na Itália, e Adolf Hitler, na Alemanha. A vitória dos aliados na Segunda Guerra Mundial, em 1945, fortaleceu o surgimento da segunda onda, que incluiu os países libertados no fim do conflito, bem como a independência de ex-colônias europeias. A terceira onda começou nos anos 1970 com a democratização de Espanha e Portugal e de países do leste e do sudoeste da Ásia e da América Latina que haviam sido governados por ditaduras militares, como Brasil, Argentina, Chile e Uruguai. Entre 1974 e 1990, o número de democracias no mundo dobrou e em 1995 atingia 75% dos Estados nacionais (POTTER et al., 1997).

Mainwaring defende que as democracias surgidas a partir desta terceira onda seriam muito distintas das mais antigas, em particular por causa do grau de institucionalização dos partidos. Em sua opinião, essa dimensão havia sido negligenciada pela literatura, uma vez que os estudos teriam assumido um alto grau de institucionalização só existente na maioria dos países de economia avançada e com democracias há mais tempo consolidadas. As pesquisas de Mainwaring (1991, 1993, 1999, MAINWARING; SCULLY 1995, MAINWARING; TORCAL 2006), são especialmente importantes para o escopo deste trabalho porque a partir delas é que surgiram as principais visões negativas a respeito do sistema político brasileiro e que só nos últimos anos começaram a ser revisadas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999;

AMORIM NETO; SANTOS, 2003; HAGOPIAN et al, 2009; COPPEDGE, 1998; MELO; CÂMARA, 2012; BOHN; PAIVA, 2009; BRAGA, 2006; LYNE, 2005).

O nível de institucionalização é sugerido por Mainwaring como uma dimensão a mais para se analisar os sistemas partidários, além das duas propostas por Sartori (1976): o número de partidos e a distância ideológica entre eles. O autor aponta, originalmente, quatro fatores para aferir o grau de institucionalização: a estabilidade eleitoral (cujo indicador, por excelência, é a volatilidade); o enraizamento dos partidos na sociedade (avaliado, em particular, pela identificação partidária); a legitimidade dos partidos e das eleições (o quanto eles despertam confiança, simpatia e são desejados pelos cidadãos); e a organização partidária (se as agremiações são bem estruturadas, profissionalizadas e representam um ativo importante para as chances eleitorais, ou, do contrário, prevalecem candidaturas independentes e a migração de políticos entre as legendas).

As duas últimas variáveis podem ser consideradas as menos relevantes no conjunto. Seja pela atenção dedicada pelo autor em relação às demais, seja pelos pressupostos embutidos em seus conceitos. A legitimidade dos partidos e das eleições, e o próprio Mainwaring reconhece isso, é uma questão problemática, uma vez que mesmo nas democracias consolidadas há um razoável grau de desconfiança da população em relação às instituições políticas. Já a quarta variável claramente se inspira num modelo de organização partidária – o partido de massa – que foi influente na Europa (mas não, por exemplo, nos Estados Unidos, tido como país de sistema institucionalizado) e cuja sobrevivência tem sido posta em xeque. Há quem diga que os partidos europeus, de massa e "programáticos", de acordo com definição de Epstein (1980), estariam se movendo na direção dos partidos americanos, baseados numa organização de modelo "pluralista" (KATZ; CROTTY, 2006).

Em Mainwaring e Torcal (2006), as duas variáveis são deixadas de lado, argumentam os autores, em razão da falta de espaço e da dificuldade de obtenção de dados em um leque maior de países. Permanecem as duas primeiras, a volatilidade e o enraizamento dos partidos, para medir se um sistema é institucionalizado ou, ao contrário, fluido.

Como observou Wolinetz (2006), as variáveis escolhidas por Mainwaring para medir o grau de institucionalização referem-se mais a atributos dos partidos individualmente do que propriamente dos sistemas partidários. Não há consideração relevante sobre a dinâmica de interação entre as legendas e seu padrão de competição. Mais do que isso – e caso considerássemos pertinentes as variáveis sugeridas – os estudos carecem de uma abordagem longitudinal, especialmente no caso do Brasil.

No artigo de 2006, Mainwaring tenta dar conta desse problema. Ao analisar a estabilidade eleitoral entre o fim dos anos 1970 e início da década de 2000 em um conjunto de 39 países – a volatilidade média brasileira é a 21ª maior –, o autor verifica se o indicador não seria influenciado pela passagem do tempo. Ou seja, se haveria uma redução progressiva da volatilidade na medida em que eleições são realizadas, o que indicaria que os sistemas menos institucionalizados estão caminhando para os patamares dos mais consolidados. As medidas de correlação encontradas, apontam os autores, não são fortes o suficiente, exceto no caso do Brasil, onde a instabilidade eleitoral vem diminuindo.

> Poucos países apresentam declínios marcantes da volatilidade ao longo do tempo (por exemplo, o Brasil depois de 1994), enquanto poucos manifestam aumento notável (por exemplo, Itália depois de 1993 e Venezuela depois de 1988), mas a volatilidade é bastante estável na maioria dos países (MAINWARING; TORCAL, 2006, p.209).

Apesar da curta ressalva e da indicação de que algo mudou no Brasil, Mainwaring repete argumentos utilizados em seus primeiros estudos sobre o país, quando identificava o sistema partidário brasileiro como essencialmente "subdesenvolvido" (1991). Suas descrições, mesmo em 2006, ainda têm como referência o Brasil da transição para a democracia, nos anos 1980. Remete a um suposto personalismo da política brasileira, representado na figura do ex-presidente Fernando Collor de Mello e na criação de um partido, o PRN, com pouca expressão no Congresso e que logo em seguida desapareceu. É um retrato bastante desatualizado, mas ainda influente e citado por estudos comparativos que se amparam nos relatos de Mainwaring.

Em sua definição de institucionalização, o autor afirma que ela

> refere-se ao processo pelo qual uma prática ou organização torna-se bem estabelecida e largamente conhecida, se não universalmente aceita. Atores desenvolvem expectativas, orientações e comportamento baseados na premissa de que esta prática ou organização prevalecerá num futuro previsível. Na política, institucionalização significa que os atores políticos têm claras e estáveis expectativas sobre o comportamento dos outros atores (MAINWARING; TORCAL, 2006, p.206).

A previsibilidade, logo, é um traço fundamental. Ela seria favorecida, sobretudo, pela conexão do tipo programática ou ideológica, presente nos sistemas mais consolidados. Os

dados, no entanto, levam a um resultado aparentemente contraditório quando se analisa a segunda variável, o enraizamento[18]. Aqui, países como Estados Unidos e Austrália, com alta estabilidade eleitoral, são superados por recentes democracias como República Tcheca e Bulgária, que apresentam maior estruturação ideológica do voto. Os autores fazem então uma ressalva e apontam que outras três conexões eleitorais poderiam explicar os níveis de institucionalização. Duas delas, o clientelismo e os laços tradicionais/afetivos, tenderiam à estabilidade, enquanto o terceiro, o personalismo, não.

É nesta categoria de sistemas personalistas que Mainwaring inclui países sul-americanos, como Brasil, Venezuela, Colômbia, Equador e Bolívia, além dos pós-comunistas, como a Rússia. No entanto, a maioria das principais características apontadas para descrever estes sistemas não se aplica ao Brasil: a presença de políticos *outsiders*; a proliferação de candidaturas independentes (na Rússia, em 1993, mais da metade dos candidatos distritais para o Parlamento eram avulsos, e apenas 83 (38%) dos 218 deputados eleitos tinham filiação partidária); a facilidade de se construir novos partidos; a propensão ao surgimento de líderes com discurso antipartidário e que representem uma ameaça à democracia; e a migração partidária. Apenas esta última é um traço do sistema político brasileiro, embora esteja em declínio, como veremos neste trabalho, depois de mudanças nos regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e da aprovação de regras mais rígidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2007, ratificadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em 2008.

A imagem personalista do Brasil se apoia, exclusivamente, na eleição de um *outsider*, Fernando Collor, em 1989, num momento anterior ao estabelecimento de um claro padrão partidário de competição, em nível nacional, entre o PT e o PSDB, que se repetiu pela quinta vez em 2010. Os autores, por outro lado, não parecem desinformados sobre a dinâmica da disputa presidencial brasileira. Numa tabela em que mostram o percentual de votos conquistados por candidatos tidos como *outsiders* à Presidência de sete países, o Brasil

[18] A operacionalização da variável enraizamento é mais complicada e mede a diferença de probabilidade do eleitor mudar seu voto de um partido para outro caso ele esteja mais à direita ou à esquerda do espectro ideológico. A pontuação de cada país é tirada da média dos escores dos supostos confrontos entre os três maiores partidos, a partir de dados extraídos de surveys. No caso do Brasil, o pares foram PMDB x PT, PMDB x PSDB e PT x PSDB. No entanto, como os resultados "misturam" sistemas institucionalizados aos considerados fluidos, Mainwaring cria um novo índice, para medir a variação entre a posição ideológica dos eleitores de cada partido. Por este critério, o Brasil aparece com o segundo maior desvio-padrão, atrás apenas da Venezuela.

aparece com a segunda menor proporção (13,4%), atrás apenas dos Estados Unidos (6%)[19]. Isso quando se tira uma média das últimas quatro ou cinco eleições. Quando o critério é somente a última eleição, o Brasil aparece com 0% (em 2002) e os Estados Unidos com 0,3% (em 2000). Apesar disso, Mainwaring e Torcal preferem continuar ilustrando o sistema brasileiro com o que houve de excepcional, num momento de transição, e não pelo que há de regular na prática política pelo menos desde 1994.

Os autores também não incorporam na análise uma visão mais complexa sobre determinados fenômenos como o populismo. Eles rebatem a ideia de que a personalização poderia conviver com uma avaliação mais racional dos líderes, numa demonstração de sofisticação política e de maior *accountability* eleitoral. Tal argumento, defendido por King (2002), é criticado: "Em muitos sistemas partidários fluidos, entretanto, a relação entre a posição ideológica dos indivíduos e sua avaliação dos líderes políticos é fraca. Sua avaliação dos líderes não é baseada em princípios programáticos ou ideológicos" (MAINWARING; TORCAL, 2006, p. 218). Não fosse possível esta conexão, como explicar então a profunda polarização ideológica ocorrida na Venezuela, onde o governo de um líder carismático e personalista, como Hugo Chávez, cindiu a sociedade em dois grupos antagônicos? Algo semelhante poderia ser dito em relação a Juan Domingo Perón, na Argentina, e Getúlio Vargas, no Brasil. Ou seja, os autores associam a estabilidade política ao predomínio de uma conexão ideológica – tal como prevaleceu na Europa – mas não reconhecem que o personalismo também possa estar ligado, e mesmo ancorado, em questões programáticas ou ideológicas. Esta noção é importante para matizar as críticas à suposta predominância do individualismo na arena eleitoral no Brasil. De todo modo, vale ressaltar que, seguindo nossa definição minimalista de partidos políticos, o nível de partidarismo no sistema político brasileiro não depende primariamente do nível de ideologização ou polarização dos partidos ou dos candidatos, e sim da mecânica e dos padrões de competição que eles desenvolvem ou nos quais estão inseridos.

Por fim, uma conexão eleitoral à qual Mainwaring e Torcal dão pouca atenção, citando-a de passagem, é a abordagem que se baseia no desempenho de governo, a teoria do voto retrospectivo (FIORINA, 1981). Trata-se de uma explicação ligada à tradição da

[19] Os autores definem o *outsider* como o candidato presidencial que concorreu sem filiação partidária ou cujo partido ganhou menos de 5% dos votos nas últimas eleições para a câmara baixa e que nunca havia lançado um nome ao cargo.

economia do voto (DOWNS, 1957) e à corrente racional-institucionalista, enquanto os autores tendem a valorizar fatores, como a ideologia, mais afeitos à vertente socioeconômica.

1.4 **A reavaliação dos partidos no Brasil**

As críticas a Mainwaring e os novos insights gerados, por exemplo, pelo trabalho de Peter Mair têm se acrescentado ao constante processo de reavaliação do papel dos partidos políticos no Brasil. Um divisor de águas na literatura da área é a pesquisa desenvolvida por Figueiredo e Limongi (1999). Os autores mostraram que, apesar dos supostos incentivos individualistas advindos da arena eleitoral, os parlamentares brasileiros têm uma atuação partidária no Congresso Nacional, graças a um arcabouço institucional composto pela Constituição Federal e pelas regras internas do Parlamento. O estudo provocou uma mudança na percepção da importância dos partidos na arena governamental que vem, desde então, se espraiando para outras arenas e para as bases do tripé PIE-PO-PIG. A contenção inicial de que os partidos são fortes na arena legislativa, mas fracos na arena eleitoral, feita por Pereira e Mueller (2003), vem sendo substituída por outras ponderações cujo resultado é restringir a fragilidade partidária a aspectos cada vez mais secundários ou de forma alguma absolutos. Surgem novas dicotomias ou paradoxos, como a de um sistema sem enraizamento[20], porém estável (ZUCCO, 2010), o que colocaria o Brasil numa situação semelhante, por exemplo, à apontada para o Chile (LUNA; ALTMAN, 2011) ou para a Irlanda (MARSH, 2007), onde a prevalência do voto pessoal convive com a estabilidade eleitoral. Por outro lado, há quem destaque o que seria um processo de desenvolvimento do sistema brasileiro, que teria passado da patronagem para um modelo programático (HAGOPIAN et al, 2009), nos termos desejados por Mainwaring.

Um dos objetivos deste trabalho é avançar no entendimento mais sistêmico do papel dos partidos no Brasil, cuja relevância indiscutível na arena governamental pode ser

[20] Uma qualidade que pode, de novo, segundo Wolinetz (2006), ser atribuída mais aos partidos individualmente do que ao sistema como um todo. Mais à frente, mostraremos como o enraizamento é característica presente numa legenda pivotal, o PT, e em distintos graus, em outras siglas, especialmente, à esquerda, como o PDT, o PCdoB e o PSOL.

compreendida como a ponta de um iceberg de difícil visualização, mas que nem por isso deixa de existir abaixo do nível do mar.

Nosso argumento principal é o de que a mesma lógica presente na arena legislativa – ou seja, o modelo de delegação de poder aos líderes – também é responsável pelo maior nível de partidarismo na arena eleitoral. Por partidarismo, nos referimos tanto ao lado da demanda, ou seja, ao engajamento de filiados e simpatizantes, mas especialmente ao da oferta, que julgamos negligenciados pela literatura. Por oferta, entendemos o resultado da função exercida pelos líderes das agremiações e a intensa coordenação eleitoral praticada num ambiente de alta fragmentação partidária como o brasileiro. É a esta fragmentação, e a tendências centrífugas do sistema, que os políticos são instados a responder com medidas centrípetas. A organização em partidos, a tradição das coligações, a centralização das decisões partidárias, as intervenções nos diretórios estaduais e municipais são alguns dos expedientes utilizados para facilitar a construção de maioria na arena eleitoral. Para compreender melhor o argumento, é conveniente recapitular o trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) sobre a arena governamental.

A ideia de que no Brasil os deputados votariam de acordo com seus interesses particulares e não em função de diretrizes partidárias – durante muito tempo aceita a partir de uma visão impressionista – foi derrubada com o trabalho empírico que analisou 675 votações nominais ocorridas na Câmara entre 1989 e 1999. Os autores verificaram que, em média, 89,4% dos parlamentares no plenário haviam votado de acordo com a indicação do líder de seu partido. Isto é, apenas um entre dez legisladores brasileiros vota diferentemente da orientação do partido – uma taxa equivalente aos Parlamentos mais disciplinados do mundo. Logo, o comportamento dos políticos brasileiros é previsível e a unidade de referência que estrutura os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares (1999, p. 20). Como explicar esse padrão de comportamento?

A alta disciplina partidária é fruto, segundo Figueiredo e Limongi, do alto grau de centralização do processo decisório no Brasil. Essa centralização baseia-se em dois pilares: os enormes poderes legislativos do presidente da República e as prerrogativas parlamentares de que dispõem os líderes partidários.

A Constituição de 1988, seguindo tendência do regime militar, ampliou extensamente os poderes legislativos do presidente, em comparação à Constituição de 1946, conferindo-lhe um enorme poder de agenda. O presidente tem iniciativa exclusiva em matérias orçamentárias e veda emendas parlamentares que impliquem a ampliação dos gastos previstos, limitando a ação dos deputados; além disso tem exclusividade em matérias tributárias e relativas à

organização administrativa. Pode solicitar urgência, forçando a apreciação de matéria, por ele apresentada, num prazo de até 45 dias em cada uma das casas. E, acima de tudo, tem o poder de editar medidas provisórias (MPs) – decretos com força de lei, em casos de relevância e urgência. "Um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, dessa forma, induzir parlamentares à cooperação." (1999, p. 26). Além disso, o chefe do Executivo conta com importantes recursos não legislativos, pois controla o acesso aos postos do governo federal, que ultrapassam os 20 mil cargos[21].

A centralização do processo decisório no Brasil é reforçada pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado, que prescrevem o critério partidário para a distribuição de direitos parlamentares. As cadeiras da Mesa Diretora – centro de poder no Legislativo – e das comissões técnicas (permanentes e especiais) são preenchidos de acordo com princípios de proporcionalidade partidária. Os partidos com maiores bancadas têm direito aos postos mais importantes. Os regimentos conferem aos líderes partidários, eleitos pelas respectivas bancadas, amplas prerrogativas para agir em nome dos interesses do partido. Exemplo disso é o Colégio dos Líderes, que determina, ao lado do presidente da Mesa, a pauta dos trabalhos. "Tomados individualmente, os parlamentares têm escassa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos" (1999, p. 28). As comissões, que poderiam representar um espaço de autonomia individual dos legisladores, como ocorre nos Estados Unidos, são passíveis de intervenção dos líderes. Esses têm a prerrogativa de retirar as matérias das comissões e enviá-las diretamente à votação no plenário (1999, p. 29). Isso implica uma pequena participação dos parlamentares na elaboração das leis aprovadas, limitando sua capacidade de apresentar emendas ao projeto. Como não têm autonomia, as comissões não funcionam como fóruns nos quais políticos individuais podem estabelecer reputações pessoais e pedir crédito por realizações independentemente de seus partidos (SHUGART; CAREY, 1995, p. 433). O papel da maioria dos parlamentares, desprovidos das prerrogativas dos líderes – o chamado baixo clero –, é praticamente o de se apresentar para votar. As matérias são previamente discutidas e negociadas pelos líderes. A pergunta que se segue é: para parlamentares cujos votos têm o mesmo peso de seus colegas, qual a vantagem de ter sua atuação legislativa limitada em prol do comando dos líderes partidários?

[21] A importância destes cargos, distribuídos por todo o país, para o processo de nacionalização dos partidos e para a coesão dos aliados ao governo federal, será analisado mais à frente. É preciso, de todo modo, matizar sua extensão, já que boa parte dos cargos são preenchidos por funcionários de carreira.

Figueiredo e Limongi explicam que os amplos poderes conferidos aos líderes resolvem um problema de ação coletiva que os parlamentares enfrentam. Como o presidente da República tem um enorme poder de agenda, além de controlar as nomeações para os milhares de cargos do governo federal, preponderando sobre o Legislativo, o poder de barganha dos parlamentares, individualmente, é muito fraco. Para votar a favor de um projeto de interesse do governo, um parlamentar até pode pedir, em troca, a nomeação de correligionários seus para cargos federais, visando aumentar suas chances de reeleição por meio desse recurso à patronagem. Se o Executivo afirmar que não tem como nomear o correligionário, o parlamentar pode ameaçar, dizendo que vai votar contra o governo. Mas as ameaças individuais dos parlamentares não assustam o Executivo. Para ameaçar o governo, é preciso que os legisladores saibam como seus colegas votarão, precisam agir em grupo. "Reunir-se em torno de partidos é uma solução para esse problema." (1999, p. 35).

Logo, a melhor maneira de contornar o problema de coordenação é conceder poderes aos líderes partidários. Uma vez que o partido vote disciplinadamente, todos rumando para o mesmo lado, as ameaças tornam-se realmente preocupantes para o governo.

Para usarmos uma expressão de Cox (1987), ao descrever o fenômeno da centralização que se deu no Reino Unido, esse é o "segredo eficiente" brasileiro. O processo decisório centralizado permite que as políticas públicas sejam resultado de uma negociação em termos partidários e não individualistas. A alta disciplina partidária é um reflexo dessa centralização.

Em síntese, o trabalho de Figueiredo e Limongi mostrou como estímulos individualistas da arena eleitoral, especialmente o sistema proporcional de lista aberta, com a predominância do voto nominal, podem ser neutralizados pelo arcabouço institucional que rege o processo decisório.

Os achados, no entanto, foram em seguida delimitados como algo pertencente de maneira exclusiva à lógica da relação entre o Executivo e o Legislativo e geraram ponderações como a de que os partidos são fortes na arena governamental, mas não na arena eleitoral. Este trabalho procura mostrar que em ambas instâncias as agremiações se comportam de maneira similar, por meio da delegação de poder aos líderes num ambiente de fragmentação partidária. A sobrevivência do poder de um partido e de seus principais líderes na arena governamental depende de seu desempenho eleitoral e do controle da máquina partidária e da expertise necessária para acumular votos e vencer um jogo onde a competitividade é alta. Para reduzir as incertezas, é preciso que os dirigentes tenham domínio não só de suas próprias legendas como também criem laços e se agrupem, preferencialmente a longo prazo, em torno de alianças com outras legendas. Isso requer estratégias e coordenação

e está longe da imagem de um personalismo de resultados quase aleatórios e imprevisíveis. O sistema brasileiro, a despeito de ser um dos mais fragmentados do mundo, tem se revelado bastante estável. São muitas as siglas, e por outro lado, sua correlação de força é pouco variável seja ao longo do tempo ou mesmo para os diversos cargos em disputa, como veremos mais à frente.

Principalmente nos últimos anos, pesquisadores têm tentado explorar a ideia do fortalecimento dos partidos na arena eleitoral. Os resultados ainda causam divergência. Num balanço sobre a recente literatura da área, Carreirão (2012), apesar de apontar a "avaliação excessivamente otimista quanto ao grau de institucionalização do sistema partidário" feita por alguns trabalhos, mostra a inflexão dos novos estudos. Estes dividiriam-se em duas vertentes: os que abandonam totalmente a noção de institucionalização proposta por Mainwaring e os que ainda preservam parte dela.

Na primeira vertente, um dos trabalhos precursores é o de Limongi (1999) que criticou a associação entre institucionalização e "desenvolvimento político" e alertou para a falta de "verificação empírica sistemática" para se fazer qualquer julgamento a respeito do grau de consolidação do sistema partidário brasileiro. Sua recomendação é seguida por Peres (2005), que em estudo sobre volatilidade eleitoral também argumenta ser inadequada a correlação entre instabilidade eleitoral e baixo grau de institucionalização. O autor defende que se abandone o arcabouço teórico da sociologia do desenvolvimento político (e a noção de institucionalização do sistema partidário tal qual advogada por Mainwaring) por uma abordagem racional-institucionalista. O resultado deste novo enquadramento analítico é poder perceber a volatilidade eleitoral não mais como uma instabilidade deletéria e preocupante para os rumos de determinado quadro partidário, mas como uma consequência do grau de competitividade do mercado eleitoral. Não haveria, deste modo, nada de intrinsicamente positivo em baixas taxas de volatilidade. Pelo contrário, no limite, ela poderia implicar e exaltar um modelo de representação congelado, sem a necessária alternância de poder que caracteriza os regimes democráticos. Em vez de significar mudanças, mais ou menos profundas, na demanda, ou seja, nas preferências do eleitorado, a volatilidade poderia indicar essencialmente, na maioria das vezes, uma alteração no lado da oferta partidária, seja por meio de alianças, fusões, cisões, criações de partidos ou outras estratégias articuladas ao nível das elites políticas. Outros autores também seguem esta abordagem sobre a predominância da oferta partidária nos índices de volatilidade, como Rennó, Peres e Ricci (2008); Bohn e Paiva (2009) e Simoni Jr. (2012). Esta linha de trabalho rejeita, ou requalifica, um dos pilares mais relevantes para se medir a noção de institucionalização. Melo e Câmara (2012) também

fariam parte desta vertente. Para eles, "o conceito de institucionalização, tal como utilizado na literatura, não é a ferramenta mais indicada para uma discussão a respeito do atual estágio do sistema partidário brasileiro". Os autores não recusam a validade da ideia de consolidação do sistema partidário, mas propõem que o conceito de institucionalização seja tratado de modo bidimensional, como já sugeriram Luna e Altman (2011). Ou seja, haveria uma dimensão da estabilidade da competição e outra pertinente ao enraizamento dos partidos. Melo e Câmara defendem que o caso brasileiro seria semelhante ao apontado por Luna e Altman no Chile: "um sistema partidário estável no que se refere à competição eleitoral, mas frágil naquilo que diz respeito ao enraizamento e legitimidade dos partidos". A alternativa dos autores à noção de institucionalização é o conceito de "estrutura da competição", sugerido por Mair e que, como descrevemos acima, classifica os sistemas entre os mais fechados e previsíveis e os mais abertos e imprevisíveis.

Numa segunda vertente, estariam estudos como os de Braga (2010) e Tarouco (2010), que não abandonam a abordagem da institucionalização, mas defendem uma reconceitualização. Ambas apontam o mesmo problema detectado por Wolinetz: apenas a primeira das quatro dimensões propostas por Mainwaring, medida pela volatilidade, refere-se de fato a uma característica do sistema partidário, enquanto as demais são atributos dos partidos individualmente. O contraponto, mais uma vez, é o trabalho de Peter Mair, e também o de Rose e Mackie (1988), o qual Tarouco pinça para fazer o contraste.

> De uma maneira geral, os critérios de Mainwaring et al [...] parecem valorizar mais a relação dos partidos com a sociedade e sua relevância para o eleitorado. Essa perspectiva está de acordo com uma concepção clássica de partidos políticos que privilegia suas funções de representação de segmentos da sociedade e de intermediação de interesses como fundamentos da democracia [...] Nitidamente distintos, os critérios de Rose e Mackie (1988) são mais compatíveis com uma noção contemporânea e mais minimalista de partidos políticos como organizações que: a) competem em eleições para formar o governo e o legislativo; b) atuam em diferentes frentes, podendo aprofundar suas relações com o Estado sem necessariamente aprofundar vínculos societários; c) competem com outras associações pela canalização de interesses (TAROUCO, 2010, p. 181).

Como ressaltamos anteriormente, esta tese também adota uma definição minimalista de partidos políticos.

Braga, por sua vez, destaca os critérios de institucionalização de Rose e Mackie, que tomam como unidade de análise os partidos individualmente e não como sistema:

> o conceito de institucionalização desses autores é formado por três elementos. O primeiro se refere à existência de organização competitiva no nível das eleições nacionais. O segundo defende que partidos institucionalizados apresentam

> candidatos às disputas eleitorais nacionais e, por fim, o terceiro elemento diz respeito à permanência dos partidos na competição por sucessivas eleições. Nesta última dimensão, é preciso que um partido participe ao menos de três eleições para ser considerado institucionalizado (BRAGA, 2010, p.49).

As nuances que vemos na literatura mostram as dificuldades e os avanços que os especialistas têm tido ao longo do tempo para se chegar a uma imagem mais acurada sobre os sistemas e os partidos individualmente. A estabilidade está na base das duas principais abordagens – a que tem um pendor mais sociológico, como a de Mainwaring, e a que se alinha com pressupostos racionais-institucionalistas. Mas sua origem e desdobramento são bastante distintos. Enquanto a primeira enfatiza a relação dos partidos com a sociedade, ou seja, a demanda; o segundo destaca a oferta e a relação das agremiações com o Estado e os meios estratégicos ou pragmáticos para ocupá-lo.

Esta tese acredita que os pressupostos desta última corrente nos levam a resultados mais satisfatórios. Ela se baseia na concepção de Mair de que o centro de todo sistema partidário é formado pela estrutura de competição pelo controle do Executivo. Melo e Câmara (2012) afirmam que, no caso brasileiro, a "competição pelo governo federal tem servido como ponto de amarração do sistema"[22]. Este é um corolário quase que obrigatório se concordamos com o princípio de Mair. Mas, em sistemas federativos como o brasileiro, a situação talvez não seja tão clara e surjam outros pontos de amarração (ou de saída), no plano regional, dependendo das estratégias priorizadas pelos partidos para a conquista dos Executivos estaduais. Uma legenda assentada num determinado padrão de competição nacional pode se comportar de maneira diferente nas disputas estaduais, o que dificulta a imagem de um ponto de amarração único – embora nossa visão seja a de que há indícios de uma maior nacionalização dos padrões de competições, especialmente entre as eleições para os governos estaduais e o nacional. Esse ponto é compartilhado por Cortez (2012), que também associa a maior instabilidade das eleições para governador e senador (cuja volatilidade é mais aparente do que real) às necessidades de adaptação ao prêmio maior em jogo, a eleição presidencial. Demonstraremos mais à frente como a intensa coordenação eleitoral nos meses e anos anteriores às eleições lidam com as candidaturas a estes cargos como moeda de troca numa negociação que envolve vários planos (federal, estadual e municipal) e acordos de longo prazo que dão mais estabilidade ao sistema. As disputas nos Estados têm um grau de

[22] Em linha distinta, Carneiro e Almeida (2008) seguem Lavareda (1991), para quem as eleições para governador são os elementos articuladores do sistema.

liberdade limitado, embora distinto, em relação à eleição presidencial. É maior geralmente nos Estados pequenos e menor nos grandes colégios eleitorais, que influenciam diretamente os destinos da corrida à Presidência.

O que nos parece claro é que a estabilidade e a previsibilidade são atributos presentes no sistema brasileiro. Carneiro e Almeida (2008) tentam mostrar isso por meio da hipótese de que existe um padrão de articulação entre os diferentes níveis do sistema partidário brasileiro e que o subsistema partidário local se encontra articulado aos subsistemas estadual e nacional. Por meio de modelos de regressão estatística, os autores chegam à conclusão de que "os partidos conseguem coordenar suas campanhas de forma que a variação no desempenho de um partido em uma determinada eleição tenha efeito sobre o desempenho desse mesmo partido na eleição seguinte e em outras eleições que ocorrem no mesmo tempo". Ou seja, os partidos conseguem realizar na arena eleitoral uma coordenação eficiente a ponto de haver uma alta correlação entre seus resultados tanto de forma diacrônica – entre eleições ao longo do tempo – como entre níveis diferentes de governo numa mesma eleição. Os autores também retiram das análises argumentos para afirmar que, por uma espécie de efeito em cascata ou em rede, mesmo nos municípios menores há um sistema partidário em sintonia com o nacional:

> A despeito dos incentivos institucionais e na contramão da sabedoria convencional, o sistema partidário brasileiro apresenta indícios de vertebração na medida em que articula a competição por votos nas três esferas da Federação. O município e a política local não podem ser adequadamente descritos como pertencentes a uma arena fechada à influência das disputas travadas em outros âmbitos do sistema partidário brasileiro. (CARNEIRO; ALMEIDA, 2008, p. 426)

2 **CENÁRIO INSTITUCIONAL**

É quase um consenso que o sistema político brasileiro tem algumas das instituições mais favoráveis à fragmentação partidária e à dispersão do poder interno das agremiações. Esse arcabouço institucional seria o maior responsável pelo suposto subdesenvolvimento dos partidos no país, como já se destacou na literatura (MAINWARING, 1999).

Ao sistema e às regras eleitorais geralmente é atribuído uma das principais causas do formato dos sistemas partidários e do comportamento dos políticos (DUVERGER, 1951; CAREY; SHUGART, 1995). Ao lado das normas eleitorais, uma série de fatores é capaz de moldar o quadro partidário e sua dinâmica. Entre eles estão o sistema de governo (se presidencialista, semipresidencialista ou parlamentarista); a forma de organização do Estado (se unitária ou federativa); a legislação partidária e a existência de clivagens relevantes na sociedade (por exemplo, religiosa, linguística, étnica ou regional).

2.1 **Sistema e regras eleitorais**

O Brasil adota um modelo de representação proporcional de lista aberta em distritos de grande magnitude, sem provisão de uma cláusula de desempenho, nas eleições legislativas (à exceção do Senado). Nas disputas majoritárias, há a previsão de segundo turno. Estas são cinco características consideradas permissivas, centrífugas, isto é, que favorecem a fragmentação de poder, seja entre os partidos ou no interior deles. Outros elementos atuam como forças centrípetas ou têm efeitos ambíguos. Entre eles estão o mecanismo de transferência de votos entre os candidatos (*voting pool*), a fórmula eleitoral, a simultaneidade das disputas nacionais e estaduais, o monopólio da representação pelos partidos, o critério nacional de divisão do horário de propaganda eleitoral gratuita (HGPE), o instituto da reeleição, o financiamento misto (público e privado) e as coligações partidárias.

No rol das forças centrífugas, o sistema proporcional, a alta magnitude e a cláusula de desempenho (ou de barreira) impactam mais os resultados da competição direta entre os partidos, enquanto os efeitos da lista aberta recaem especialmente sobre a concorrência entre os candidatos e o tipo de reputação que os políticos são incentivados a cultivar – se mais partidária ou mais personalizada.

O sistema proporcional contrapõe-se ao majoritário por favorecer a representatividade em detrimento da governabilidade. Esse dois princípios implicam um trade-off que existe em todas as democracias. Se a representatividade dos indivíduos cresce, a representação da coletividade diminui (CAIN et al., 1987). O objetivo dos sistemas proporcionais é representar a diversidade de opiniões da população no Parlamento. Os modelos majoritários priorizam a formação do governo, de preferência composto por um único partido, e põem em segundo plano o espelhamento da variedade de tendências políticas da sociedade.

O sistema proporcional, portanto, tem característica centrífuga, fragmentária, em relação ao majoritário. Mas é o modelo escolhido pela maioria dos países e não representa uma excentricidade. Entre as 58 maiores democracias, 58% o adotam, enquanto 21% são majoritários e em 21% vigoram sistemas mistos, que combinam regras proporcionais e majoritárias (LE DUC et al., 2002).

O sistema de lista aberta tem presença mais rarefeita. Dentre os países proporcionais que utilizam sistemas de lista – a quase totalidade deles – a versão aberta é adotada por 9%. A maioria, 58%, é composta por modelos de lista fechada, que não permitem ao eleitor escolher os candidatos legislativos. O cidadão vota apenas em partidos e na lista de nomes ordenada por eles. As vagas conquistadas pela legenda são preenchidas pelos candidatos colocados – em decisão geralmente tomada pela cúpula partidária – nas primeiras posições da lista. As listas flexíveis, nas quais os votos dos eleitores a um candidato podem alterar a ordem pré-estabelecida dos partidos, são adotadas por 27%. Outros 6% utilizam a lista livre, a mais permissiva de todas, e que confere ao cidadão o direito de escolher candidatos de diferentes partidos e dar tantos votos quanto o número de cadeiras em disputa. Além do Brasil, a lista aberta é adotada em países como Finlândia e Polônia. Estes se distinguem do Brasil onde, além do voto nominal, os eleitores têm a opção de votar na legenda. Por essa forma de classificação, o modelo brasileiro é bastante minoritário. Outro modo de dividir os sistemas de listas seria pela permissão ou não ao voto preferencial[23], isto é, no nome dos candidatos. Neste caso, a lista aberta, ao lado da flexível e da livre, faria parte dos 42% em contraste com os 58% de lista fechada. Ou seja, a escolha institucional brasileira não seria uma anomalia. De todo modo, sistemas eleitorais com voto preferencial fornecem um estímulo à reputação pessoal uma vez que os eleitores podem votar em candidatos. Mantidos outros fatores

[23] Esta expressão é mais utilizada para o voto pessoal em sistemas de listas partidárias, enquanto voto nominal refere-se à escolha de candidatos nos modelos majoritários.

constantes, o voto pessoal permite que políticos de expressão criem sua própria marca, independentemente dos partidos. Nesse sentido, é uma força centrífuga em relação ao voto exclusivamente na legenda, representado pelo sistema de lista fechada, que concentra os esforços de campanha no cultivo à reputação partidária e reduz focos individuais de poder.

A magnitude dos distritos nas eleições legislativas é outra característica da democracia brasileira que incentiva a dispersão. Um distrito é a circunscrição na qual os candidatos são eleitos. Pode ser criado artificialmente, como em alguns sistemas majoritários, ou coincidir com divisões político-administrativas, por exemplo, municípios e Estados como ocorre no Brasil e em vários outros países. A magnitude (M) diz respeito a quantas vagas nestas circunscrições estão em disputa. Em eleições majoritárias, o número de vagas é tipicamente um (M=1). É o caso da escolha dos chefes dos Executivos (presidente, governador, prefeito) e dos legisladores em sistemas majoritários uninominais, adotados pela maioria dos países anglo-saxões, como Estados Unidos e Reino Unido. Em sistemas proporcionais é um pressuposto que a magnitude seja maior do que um, para atender ao princípio da representatividade e, com isso, expressar melhor a diversidade social, étnica ou ideológica da sociedade. Quanto maior o M, maior a probabilidade de que as cadeiras em disputa sejam conquistadas por um número maior de partidos, e que os resultados sejam mais proporcionais à diversidade de preferências na sociedade. No Brasil, a magnitude dos distritos nas eleições legislativas varia de oito (bancada mínima das unidades da Federação com menor população na Câmara dos Deputados) a 94 (total de cadeiras em disputa para a Assembleia Legislativa de São Paulo). É um número bem acima das magnitudes de sistemas majoritários, cujos mais permissivos estabelecem distritos entre cinco e sete representantes.

Os legislativos estaduais brasileiros são os mais favoráveis à fragmentação: as cadeiras em disputa variam de 24, nas assembleias dos menores Estados e no Distrito Federal, até 94 na de São Paulo. Nos legislativos municipais, as vagas à disposição vão de nove, nas câmaras de vereadores das menores cidades, até 55 em São Paulo. No legislativo nacional, o mínimo é oito e o máximo é de 70 na Câmara dos Deputados[24].

[24] A definição do número de cadeiras está previsto na Constituição e varia de acordo com a população estimada pelo IBGE. A determinação das vagas das Câmaras Municipais é a mais explícita e estabelece o número de cadeiras para 24 faixas de habitantes (art. 29). O parâmetro para as Assembleias Legislativas são as bancadas da Câmara dos Deputados. As unidades da Federação com representação mínima de oito deputados federais têm 24 deputados estaduais, numa relação de três para um que também é aplicada às demais até se atingir o limite de 36. A partir daí, para as maiores unidades da Federação, subtrai-se 12 do total da bancada federal e soma-se 36. A composição da Assembleia Legislativa de São Paulo, por exemplo, é definida por: 70

As eleições para o Senado ocorrem pelo sistema majoritário e a magnitude dos distritos oscila entre uma e duas vagas. De quatro em quatro anos, alternadamente, um terço e dois terços das 81 cadeiras são renovadas. No entanto, o parâmetro por excelência nos estudos comparativos para avaliar a magnitude do distrito adotada pelos países é a câmara baixa. Por este critério, o M na disputa pela Câmara dos Deputados brasileira é dado pela média das magnitudes dos distritos, que é 19, resultado da divisão dos 513 parlamentares pelas 27 unidades da Federação.

Este M=19 é uma das principais forças centrífugas do sistema político brasileiro. Como se diz, a definição da magnitude é "a" escolha institucional relevante na constituição das regras eleitorais, com consequências para todo o sistema político. Por outro lado, inúmeros outros fatores têm influência sobre o resultado final e o perfil do quadro partidário e do comportamento dos políticos. A magnitude do distrito está entre as principais causas da fragmentação do sistema partidário brasileiro, mas, como veremos mais à frente, um M=19 não está entre os mais altos do mundo, se comparado ao de países como Holanda e Eslováquia (M=150)[25].

O impacto da magnitude ocorre porque é favorecido por outras instituições. Para ficarmos ainda no campo das regras eleitorais, a ausência de uma cláusula de desempenho para os partidos – que chegou a ser aprovada pelo Congresso e depois foi derrubada pelo Supremo Tribunal Federal – reflete um conjunto de normas que permite a sobrevivência de um amplo leque de agremiações partidárias. Em muitas democracias, um desempenho mínimo é exigido ao se estabelecer, por exemplo, que as siglas obtenham pelo menos 5% dos votos nacionais para ter representação no Parlamento. Para os defensores de um enxugamento do quadro partidário brasileiro, a cláusula de barreira seria o remédio de efeito provavelmente mais rápido, embora não totalmente seguro. Há países que exigem desempenho mínimo e

(deputados federais) – 12 = 58 + 36 = 94 (art. 27). Quanto à Câmara dos Deputados, a Carta de 1988 estabelece apenas o mínimo de oito, o máximo de 70 parlamentares e, de acordo com a Lei Complementar nº 78, de 1993, que o TSE, baseado nos levantamentos do IBGE, informe aos TREs, no ano anterior às eleições, os dados mais recentes das populações dos Estados e do Distrito Federal, para a eventual correção no tamanho das bancadas (art. 45). Esta atualização, no entanto, nunca foi feita. Unidades da Federação que seriam prejudicadas pelo recálculo têm recorrido ao artigo 4 das disposições transitórias (ADCT) da mesma Constituição que assegura a irredutibilidade do tamanho das bancadas.

[25] Outra forma de medir a magnitude é pela mediana dos distritos. Nos sistemas proporcionais, trata-se da magnitude do distrito que tem um número igual de distritos maiores e menores a ele. Carey e Hix (2011) são defensores desta opção. De acordo com a classificação dos autores, o Brasil ficaria na antepenúltima de seis categorias: a dos países entre sete e dez de magnitude. As duas seguintes são as de magnitude de 11 a 20 e a de M maior que 20. Por este critério, o Brasil teria M=10.

ainda assim há fragmentação, como Eslovênia, República Checa e Suécia, onde a barreira varia de 4% a 5%.

Independentemente de uma limitação expressa, qualquer sistema eleitoral impõe uma cláusula de desempenho implícita ou natural, de acordo com a extensão da magnitude do distrito. A maneira mais direta[26] de se calcular este patamar é dividir o total de votos válidos pelo número de cadeiras em disputa, o que equivale à fórmula 100/M. Assim, na eleição para deputado federal nos Estados com menor bancada, a cláusula natural para os partidos é de 100/8, ou seja, 12,5%. Em São Paulo, que elege 70 parlamentares, é de 1,43%. Na maioria dos sistemas proporcionais, como o brasileiro, essa cláusula não é tão implícita assim e faz parte da fórmula, estabelecida pela legislação eleitoral, para se calcular a distribuição de cadeiras entre os partidos ou coligações. Nada mais é do que o quociente eleitoral, isto é, o "preço" em votos de cada cadeira parlamentar. Isso significa que para obter uma vaga de deputado federal por São Paulo, por exemplo, os partidos têm que ultrapassar um patamar cerca de oito vezes menor que em Estados como Acre, Sergipe ou Roraima. A diferença dá a medida de como forças centrípetas ou centrífugas geradas por determinadas características institucionais têm efeito desigual sobre o quadro partidário brasileiro.

De todo modo, em cada unidade da Federação, as agremiações precisam pagar o "preço" mínimo exigido, seja qual ele for, por meio do quociente eleitoral, para conquistar pelo menos uma vaga legislativa. A divisão dos votos obtidos por cada legenda pelo quociente eleitoral (QE) gera o chamado quociente partidário (QP). Frequentemente, ele é um número fracionado e é utilizado para se calcular a distribuição das vagas restantes. Como privação adicional às siglas que não atingiram o quociente partidário, a legislação as exclui da repartição das sobras. Isso ocorre mesmo quando sua votação é superior às sobras das demais legendas. A fórmula eleitoral de distribuição das sobras adotada no Brasil é a D'Hondt de maiores médias, que favorece os maiores partidos e, portanto, está em direção contrária à fragmentação.

É em resposta a estas dificuldades de participar do rateio das vagas que os pequenos partidos recorrem à prática das coligações, que são vitais para sua sobrevivência nas eleições legislativas proporcionais. Os efeitos das coligações são, provavelmente, os mais ambíguos no

[26] Taagepera (1998) propõe uma outra medida, à qual chama de cláusula efetiva (E). Para calculá-la utiliza a fórmula E = 75% / (M + 1). Seu significado seria "o percentual mínimo de votação que um partido precisa para ganhar uma cadeira sob as condições mais favoráveis e o percentual máximo de votação pelo qual um partido poderia ser derrotado sob as piores condições".

que se refere à concentração ou à dispersão de poder partidário. Como geralmente os partidos também realizam alianças para as disputas majoritárias, o impacto é duplo. Por um lado, as coligações proporcionais favorecem as pequenas siglas, que pegam carona na votação das grandes legendas para eleger seus candidatos e sobreviver – o que aumenta a fragmentação. Por outro lado, nas coligações majoritárias são os partidos maiores que se beneficiam da fatia dos parceiros menores no horário eleitoral no rádio e na TV. Há uma troca de benefícios. Em que medida o efeito das alianças proporcionais pesaria mais que o das majoritárias, ou vice-versa, é uma questão em aberto. A se considerar que a disputa pelos cargos do Executivo, numa democracia presidencialista, tende a representar eleições de "primeira ordem", é de se supor que o saldo geral das coligações possa ser mais centrípeto do que centrífugo. A se considerar, de outra maneira, que todo Executivo depende do Legislativo para governar, as alianças eleitorais se tornaram estratégias eficientes para a participação de uma gama de pequenas legendas na arena governamental.

Menos controverso é o impacto da realização de um segundo turno em disputas majoritárias para o Executivo. Pela hipótese de Duverger (1951), eleições em dois turnos favorecem o multipartidarismo ao permitir que os eleitores possam votar "sinceramente", na primeira rodada, ou seja, escolher a opção que consideram, de fato, a melhor, e posterguem uma eventual escolha "estratégica", caso seu partido não chegue à segunda etapa. Quando há apenas um turno, por sua vez, a tendência é que o eleitor não desperdice o voto numa candidatura com poucas chances e volte-se para os favoritos, optando, estrategicamente, por aquele que menos lhe desagrade. Esse efeito psicológico da regra eleitoral favorece a concentração de votos nos grandes partidos. Já a possibilidade de um "voto sincero", quando há duas etapas, favorece a sobrevivência de legendas menores e, logo, a fragmentação. No Brasil, o segundo turno ocorre entre dois candidatos quando nenhum concorrente atinge a maioria absoluta (mais de 50% dos votos) nas eleições para presidente, governador e prefeitos em municípios com mais de 200 mil eleitores.

Outro conjunto de características relacionadas ao sistema eleitoral e à legislação partidária tem impacto marcadamente centrípeto sobre o sistema. É o caso do monopólio da representação pelos partidos, do critério nacional de divisão do horário de propaganda eleitoral gratuita (HGPE), da transferência de votos entre os candidatos (*voting pool*), dos ciclos eleitorais coincidentes, da reeleição e da fórmula D'Hondt, já mencionada acima.

No Brasil, as agremiações políticas são as detentoras exclusivas do direito de se candidatar aos cargos eletivos. Não há candidaturas avulsas ou independentes, como nos Estados Unidos ou na Rússia, onde em 1993, apenas 38% dos 218 deputados eleitos para a

Duma tinham filiação partidária. Na Letônia, também uma ex-república soviética, as legendas, em sua maior parte, são não apenas controladas diretamente pelo poder econômico de oligarcas como recebem influências internacionais, uma vez que é permitido o financiamento partidário com recursos oriundos de outros países. O monopólio da representação, associado ao recebimento de recursos políticos do Estado, como o fundo partidário e o acesso gratuito aos meios de comunicação de massa para a propaganda eleitoral e partidária, cria condições no Brasil para a existência de um sistema com maior grau de autonomia e protocolos próprios a uma estrutura onde há profissionalização da carreira política e na qual os partidos são as instituições obrigatórias que canalizam as oportunidades.

O papel dos partidos como veículos centrais de campanha é reforçado pela existência do horário de propaganda eleitoral gratuita (HGPE) no rádio e na TV. O HGPE tem algumas características centrípetas. A primeira delas é o fato de sua divisão se basear na proporção das bancadas eleitas para a Câmara dos Deputados, e não em qualquer outro critério, como o tamanho dos partidos nas assembleias legislativas ou câmaras municipais. Isso valoriza o peso dos líderes nacionais, que coordenam as estratégias para o aumento da bancada federal, o que pode incluir o alinhamento a parceiros "no atacado", por exemplo, quando há uma orientação para a sinergia regional entre aliados ou opositores do governo federal. Quando o tamanho e a influência local da legenda são relativamente menores do que o tempo de TV do partido, há condições para que a cúpula nacional, em eventuais conflitos a respeito de alianças, reivindique este recurso como um bem coletivo. Quando o peso é maior, a tendência é que estas seções regionais dos partidos tenham mais influência e comandem o diretório e a executiva nacionais. De todo modo, o HGPE incentiva a articulação e a integração vertical das legendas, mesmo que a estratégia adotada pela cúpula seja mais "liberal" e autorize que cada seção maximize, como achar melhor, suas bancadas estaduais, fazendo a aliança que lhe convier. A linha a ser adotada não deixa de ser acompanhada pela direção nacional, especialmente nos colégios eleitorais mais importantes. Nas eleições municipais, uma provisão da lei eleitoral destina exclusivamente aos candidatos a prefeito a presença nos chamados "spots". São os anúncios curtos, geralmente de 30 segundos, inseridos durante os intervalos comerciais das emissoras de rádio e TV e considerados por alguns mais eficazes que o HGPE, exibido em bloco de 30 minutos (ou 50, nas eleições estaduais e presidenciais), com horário definido, e do qual o espectador e o ouvinte podem "escapar", até a volta da programação normal. O monopólio dos "spots" pelos candidatos a prefeito – que não precisam compartilhá-los com os candidatos a vereador – concentra recursos na disputa majoritária e evita que as coligações proporcionais beneficiem ainda mais os pequenos

partidos. Isso, contudo, não impede que o HGPE e os spots sejam utilizados como um poder de barganha pelas siglas menores, que negociam seu tempo de propaganda em troca de outros recursos políticos, como material de campanha (cartazes, santinhos etc) ou cargos de governo em eventual vitória. Neste caso, no entanto, a contribuição do HGPE para a fragmentação e a dispersão do poder é mais uma consequência da permissão para coligações do que um fator centrífugo em si. Seu efeito, pelo contrário, tem sido o de refletir o aumento na probabilidade de vitória dos candidatos e coligações que dispõem de mais espaço no rádio e TV. Em 2008, 77% dos prefeitos eleitos nas capitais tiveram o maior programa no horário gratuito e 12% contaram com o segundo maior tempo[27]. Só dois candidatos, em Belém e Manaus, se elegeram tendo o quarto maior tempo de TV. É certo que a alta correlação não necessariamente indica causalidade. O maior tempo de TV, obtido geralmente por meio de ampla coligação, resulta ele mesmo de outros fatores levados em conta pela elite política e que concentram as expectativas em torno de um favorito, como uma candidatura à reeleição, o bom posicionamento em pesquisas eleitorais ou a presença de um forte "cabo eleitoral", seja este um político individualmente ou a marca de um governo bem avaliado. De todo modo, o tempo de rádio e TV tornou-se um indicador relevante para se avaliar as chances de vitória de um candidato, especialmente majoritário, mas também proporcional, na medida em que a votação majoritária tende a incrementar o voto de legenda. Nas eleições estaduais em São Paulo, por exemplo, o lançamento de um candidato a governador aumenta em média cerca de 7% a votação no partido[28], o que contribui para eleger uma bancada maior de deputados federais e estaduais.

Essa vinculação é um resultado clássico do chamado efeito *coattail*, no qual partidos e candidatos a cargos mais elevados "puxam" os de cargos inferiores. Isso ocorre em virtude da propensão de eleitores em reduzir custos de informação. Abordaremos esse assunto mais à frente. Sobre o HGPE, vale ressaltar, por fim, que, além de ser um importante recurso conferido aos partidos, o acesso aos meios de comunicação de massa por meio da compra de espaços publicitários é vedada pela legislação. Isso não é trivial, uma vez que cria barreiras ao poder econômico, circunscreve limites à arena eleitoral controlada pelos partidos e reduz a incerteza. O surgimento de um elemento surpresa, por exemplo, um empresário que decide se

[27] Entrevista do cientista político Antonio Lavareda ao autor, publicada na matéria "Horário eleitoral gratuito é mais determinante na disputa municipal" ("Valor Econômico", 17/8/2012).

[28] Média apontada pelo deputado federal Ricardo Izar (PSD-SP) em entrevista ao autor, em 3/9/2013.

candidatar e desequilibrar a disputa por sua alta capacidade de autofinanciamento, é neutralizado pela necessidade de se entrar no mundo político-partidário e jogar de acordo com regras pré-estabelecidas. A legislação pode atrapalhar até quem tem recursos de sobra. Em 2011, o empresário Antônio João Hugo Rodrigues, do Mato Grosso do Sul, tinha como meta realizar no ano seguinte o sonho de ser o prefeito da capital, Campo Grande. Via no PSD, que fundava e presidia no Estado, uma oportunidade de furar a polarização entre PT e PMDB. Mas seus planos esbarravam na falta de acesso à mídia, logo ele, dono do maior grupo de comunicação sul-mato-grossense. "Pretendo disputar com coligação. Meu problema não é dinheiro. É que não tenho tempo de TV", dizia à época[29].

Outro fator que minimiza o caráter centrífugo do arcabouço institucional brasileiro é o mecanismo que compõe o sistema eleitoral e prevê a transferência de votos entre os candidatos, denominado *voting pool* pela literatura. Embora os eleitores escolham, em sua maioria, um candidato, o significado ou implicação imediata desse voto é partidária. Como o primeiro critério de divisão das cadeiras é o quociente eleitoral, importa mais a votação agregada alcançada pelos integrantes do partido ou da coligação do que a votação individual dos candidatos. Esta é uma marca dos sistemas proporcionais de lista com voto preferencial. No Brasil, essa característica recebe muitas críticas por promover supostas distorções da vontade do eleitor. Por meio desta fórmula, o voto dado a um determinado candidato acaba por beneficiar e eleger outro, do mesmo partido ou de uma sigla coligada. É o que acontece na maior parte das vezes. Na eleição para a Câmara dos Deputados, em média, apenas 6% dos parlamentares se elegem com seus próprios votos, ou seja, obtêm uma votação maior que a do quociente eleitoral, isto é, o "preço" de cada cadeira legislativa. Os demais 94% chegam ao Parlamento pelos votos transferidos tanto pelos candidatos colocados abaixo deles quanto pelas sobras dos que eventualmente ultrapassaram o quociente eleitoral. Isso demonstra a importância do partido para se eleger.

Em 1998, o então deputado federal pelo Rio de Janeiro Lindbergh Farias, que saíra do PCdoB, deixou de se reeleger apesar de ter uma boa votação (73 mil votos) porque seu novo partido, o pequeno PSTU, não alcançou o quociente eleitoral. Em 2000, foi novamente derrotado, desta vez à Câmara Municipal do Rio, embora tivesse a quarta maior votação (47 mil). Em 2001, decidiu se filiar ao PT e finalmente voltou a conquistar um cargo legislativo,

[29] "PSD estará contra o PT na maioria das capitais" ("Valor Econômico", 31/5/2011).

retornando à Câmara dos Deputados. O caso Lindbergh é um exemplo que ilustra a existência de situações extremas. De um lado, o sistema permite que candidatos com votação expressiva deixem de se eleger. De outro, favorece a eleição de nomes inexpressivos. O caso clássico aqui é o do Prona, que em 2002, em São Paulo, elegeu uma bancada de seis deputados federais, puxada pela votação espetacular de seu presidente nacional, Enéas Carneiro (1938-2007), que havia sido candidato à Presidência da República, em 1989, 1994 e 1998, além de ter concorrido à Prefeitura de São Paulo em 2000. Enéas obteve 1.573.642 votos, até hoje um recorde para a Câmara dos Deputados, e elegeu em sua esteira mais cinco candidatos, quatro deles com votação abaixo de 700 votos[30]. A principal lição destes episódios é que o destino individual dos candidatos está atrelado ao desempenho do conjunto do partido ou da coligação. As críticas à distorção da vontade do eleitor são parcialmente pertinentes, mas não devem ser superestimadas, na medida em que todo sistema eleitoral, além de não ser perfeito, privilegia determinados princípios. Na distribuição das vagas, os sistemas proporcionais de lista se orientam, em primeiro lugar, pelo critério partidário, e inevitavelmente, abrem margem para "falhas" de representatividade. É o que acontece também no sistema majoritário, sobretudo o uninominal. Ele também é criticado por gerar grandes distorções, mas isso decorre da escolha de um princípio, a governabilidade, e de um método, o do "vencedor leva tudo" (*winner-takes-all*), em detrimento da representação proporcional entre os partidos. Neste sentido, podemos comparar a distorção dos sistemas majoritários na dimensão interpartidária à distorção que os sistemas proporcionais de lista geram na dimensão intrapartidária, ou seja, na determinação de que candidatos ocuparão as vagas em disputa.

Uma maneira de evitar este problema seria cortar a possibilidade de transferência de votos entre os concorrentes de um mesmo partido, o que, por outro lado, também pode acarretar consequências indesejáveis. É o que acontece no chamado Single Non Transferable Vote (SNTV), que mistura elementos majoritários e proporcionais, e elege os candidatos que têm mais votos, independentemente dos partidos. O exemplo mais conhecido deste sistema é

[30] Destes quatro, apenas um tinha ligações com São Paulo. Os outros três eram do Rio de Janeiro, mas transferiram domicílio eleitoral num plano para eleger candidatos que haviam sido fundadores do Prona.("Bancada do Prona será de fundadores", "Folha de S.Paulo", 8/10/2002). Isso demonstra que, mesmo neste caso tido como uma anomalia, houve controle da chapa proporcional pela direção partidária. Enéas Carneiro criou uma espécie de lista fechada e se cercou de nomes de sua confiança.

o Japão[31], que o utilizou até 1993, em distritos de três a cinco representantes. Um dos grandes desafios do SNTV é que os partidos precisam ter uma grande coordenação para otimizar seu potencial eleitoral e o fato de estimular o comportamento personalista dos candidatos. Como não há transferência de votos para um "pool" do partido ou da coligação, e o que vale é o desempenho individual, há incentivos para o facciosismo e o clientelismo. A dificuldade de coordenação é grande. Um partido precisa encontrar o ponto ideal e não lançar nem muitos nem poucos candidatos, sob pena de dividir sua votação ou deixar de maximizá-la. Num distrito de três vagas, por exemplo, uma legenda que tenha tido a maioria dos votos pode eleger um candidato apenas, enquanto outra sigla pode ficar com as demais duas cadeiras. A necessidade de distribuir bem os votos no eleitorado é tamanha que em Taiwan, o Partido Novo, de perfil conservador, chegou a criar um sistema no qual indicava em quem votar a partir da data de aniversário do eleitor. O SNTV foi abandonado em alguns dos principais países que o adotava, como o Japão, Coreia do Sul e Taiwan. No Brasil, no entanto, desde 2007, sob o nome de distritão, surgiu como nova proposta nas discussões sobre a reforma política[32]. Tem entre seus defensores o PP e o PMDB. A principal crítica ao distritão é sua capacidade de rebaixar o papel dos partidos e personalizar a disputa eleitoral, reforçando elementos centrífugos do arcabouço brasileiro.

Por outro lado, em meio a esse mesmo debate reformista, a proposta de realização de todas as eleições num mesmo ano e data vai na direção contrária. Reforçaria uma característica centrípeta do arranjo institucional. No Brasil, as disputas para cargos de atuação nacional (presidente da República, senador e deputado federal) e regionais (governadores e deputados estaduais) ocorrem simultaneamente, o que contribui para uma centralização das estratégias eleitorais. A coincidência dos ciclos eleitorais é um fator apontado pela literatura como um elemento que favorece a coordenação pelas elites políticas. Shugart e Carey (1992) e Amorim Neto e Cox (1997) destacam a importância do *timing* entre as eleições parlamentares e presidenciais para a menor fragmentação partidária em sistemas consolidados – embora haja quem advogue que o mesmo efeito não ocorra em democracias recentes

[31] O SNTV também é ou foi adotado por Afeganistão, Jordânia, Indonésia, Tailândia, Coreia do Sul, Taiwan e Porto Rico.

[32] Uma questão menos abordada para contornar distorções do sistema brasileiro é a distribuição desproporcional das cadeiras entre os parceiros da coligação eleitoral. A alocação destas vagas, obtidas em aliança, já é feita por uma espécie de distritão. Ganham os candidatos que tiverem mais votos, independentemente da sigla. Isso costuma sobrerrepresentar as legendas menores e é outro fator que favorece a fragmentação partidária, além da própria permissão às coligações proporcionais.

(FILIPPOV et al, 1999). Jones (1997) mostrou que o *timing* das eleições para governador tem um importante impacto na fracionalização no parlamento argentino. Samuels (2002a e 2002b) escolheu o caso do Brasil para exemplificar o efeito *coattail*, pelo qual candidatos a governador puxam o apoio a candidatos ao Congresso e ao legislativo estadual em eleições simultâneas. Deschouwer (2006) dá bastante ênfase aos ciclos eleitorais. Ele afirma que, nos sistemas multiníveis (federativos), o *timing* das eleições "é muito mais importante" do que eventuais diferenças das regras entre eleições nacionais e subnacionais – numa resposta à ênfase de Lago e Montero (2009) aos chamados efeitos de contaminação entre sistemas eleitorais diferentes adotados no interior de uma mesma unidade política. Deschouwer chama atenção para a distinção já feita na literatura entre as eleições de primeira e segunda ordem (*second order elections*), ou seja, as disputas que são consideradas secundárias dentro de um determinado sistema político. Embora seja a regra, nem sempre a eleição mais importante é a que está no nível superior. É o caso, por exemplo, da disputa pelo Parlamento europeu, que não desperta o mesmo interesse que as eleições nacionais. O autor distingue dois tipos de simultaneidade: a vertical, que se dá entre dois níveis e reduz a autonomia do plano inferior (na seleção de candidatos, na estratégia de campanha etc.) quando o nível superior é o mais importante, e a horizontal, ou seja, entre as regiões (Estados, municípios), o que também reduz a autonomia entre elas quando as disputas ocorrem simultaneamente. Nos Estados Unidos, ressalva Deschouwer, as eleições são simultâneas, mas os outros elementos do contexto institucional não forçam os partidos regionais a uma estratégia nacional comum e enquadramento das eleições. No Brasil, a proposta de coincidir as eleições municipais, o terceiro nível federativo, aos outros dois, cujas disputas já ocorrem simultaneamente, tenderia a reduzir o grau de autonomia da arena onde competem os candidatos a prefeito e vereador. A corrida municipal, no entanto, mesmo realizada hoje num ciclo diferente, é influenciada pelas eleições de primeira e segunda ordem. Fazem parte do que se convencionou chamar de jogos ocultos[33] (TSEBELIS, 1998), especialmente no que diz respeito ao foco dos partidos nos municípios maiores, com mais de 200 mil eleitores ou que sejam polos regionais de formação de opinião, com a presença de universidades ou repetidoras de TV.

No âmbito do arcabouço eleitoral, vale destacar ainda o instituto da reeleição para os cargos executivos, que passou a vigorar a partir de 1998. A reeleição tende a concentrar

[33] O conceito de jogos ocultos (*nested games*, no original) de Tsebelis significa a existência de múltiplos jogos ocorrendo simultaneamente, em vez de apenas um e mais evidente.

poderes e reduzir a incerteza, ao restringir a estrutura de oportunidade do sistema político. Sua aprovação em 1997, por meio da Emenda Constitucional nº 19, foi essencialmente um ato que veio de cima para baixo, do interesse do governo federal, então sob o comando do PSDB, mas que passou a atender aos objetivos de distintos partidos políticos. A reeleição favoreceu a consolidação de projetos de poder de longo prazo nas esferas nacional, regional e local, ao atar, ainda mais, os interesses individuais de caciques aos dos partidos. Reduziu-se a margem para a eleição de prepostos – ou, mais vulgarmente, postes – lançados por um líder impossibilitado de renovar o seu mandato. Em vez de rompimentos entre criador e criatura[34], com impacto na unidade partidária, reforçou-se a política de coalizão, na qual a cessão do poder para um partido aliado (frequentemente um vice ou secretário) depois de um período de oito anos é tido como razoável.

O modelo de financiamento dos partidos, a exemplo do que ocorre com as coligações, carregam características ambíguas. No Brasil, há um sistema misto, com permissão para a arrecadação de doações privadas associada à distribuição de recursos públicos. Os dois principais instrumentos de financiamento público ocorrem por meio do horário de propaganda (eleitoral e partidário) e do fundo partidário.

O primeiro se dá pela compensação fiscal às emissoras de rádio e TV que são obrigadas a ceder espaço de sua grade de programação para a veiculação das propagandas partidária, ao longo de todo o ano[35], e eleitoral, nos 45 dias de campanha que antecedem o primeiro turno das eleições e, habitualmente, nas duas semanas anteriores ao segundo turno[36].

A segunda forma de financiamento é o chamado Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, composto basicamente por recursos oriundos de multas aplicadas a eleitores, partidos e candidatos pela Justiça Eleitoral e, sobretudo, de dotações do Orçamento da União. O fundo partidário é distribuído da seguinte forma: 5% de maneira

[34] A eleição municipal de 1996, quando ainda não havia o instituto da reeleição, ficou marcada pela ascensão de nomes pouco conhecidos em algumas das principais capitais, como Celso Pitta (PPB), em São Paulo, eleito pelo prefeito Paulo Maluf; Luiz Paulo Conde (PFL), no Rio de Janeiro, cria de Cesar Maia; e Cassio Taniguchi (PDT), apoiado por Jaime Lerner, em Curitiba. Em 1999, Conde rompeu com Cesar Maia e perdeu a disputa para seu padrinho político no ano seguinte.

[35] Exceto no segundo semestre de anos eleitorais.

[36] O primeiro turno é sempre realizado no primeiro domingo de outubro, e o segundo turno, no último domingo. Há um grau de liberdade para o reinício da campanha no rádio e na TV, a ser decidido pelos concorrentes que chegam ao segundo turno. O prazo limite, no entanto, é de 15 dias antes da votação, com término dois dias antes da eleição.

igualitária entre todas as legendas e 95% proporcionalmente a partir da votação obtida na última eleição à Câmara dos Deputados.

O rateio do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE) também é baseado na disputa para a Câmara, mas o critério é o número de mandatos conquistados pelos partidos. Dois terços do tempo são distribuídos proporcionalmente de acordo com as bancadas de cada sigla e o terço restante é dividido igualitariamente entre os candidatos, mesmo dos partidos que não têm representantes no Parlamento – estas proporções foram alteradas pela Lei 12.875/2013 para oito nonos e um nono, respectivamente, e passarão a valer a partir das disputas municipais de 2016, o que reduzirá a propaganda das microlegendas[37].

Como dissemos anteriormente, o HGPE cria incentivos para uma articulação nacional, centralizada, já que seu critério é a Câmara dos Deputados. O mesmo vale para o fundo partidário, que pode ser utilizado para fins eleitorais e também é destinado ao pagamento de despesas burocráticas na organização do partido, como funcionários e aluguel, na formação política de filiados e na produção dos programas partidários.

Os gastos de campanha é que dependem mais das doações privadas. E como a arrecadação de recursos, em boa medida, depende dos esforços individuais dos candidatos, o financiamento de campanha é um componente centrífugo do sistema, que reforça o caráter pessoal da votação – embora não da eleição. Como destacamos, para o sucesso eleitoral dos candidatos contam outros fatores, como a transferência de votos entre concorrentes do mesmo partido ou coligação (*vote pooling*) nas disputas proporcionais, e recursos políticos, como o HGPE. O horário eleitoral, incluídos os spots, é fundamental para a vitória nos cargos mais

[37] A propaganda partidária segue outros critérios, e mantém o princípio da distribuição proporcional, ou pelo menos, de acesso facilitado das pequenas legendas ao chamado "direito de antena". Todas as siglas, com representação ou não na Câmara, recebem espaço para exibir programas partidários de cinco ou dez minutos que vão ao ar em horário nobre no rádio e na TV, uma vez por semestre ou por ano, dependendo de seu tamanho. Apenas nas inserções com duração de 30 ou 60 segundos, exibidas nos intervalos comerciais, há uma espécie de cláusula de desempenho. O pacote de 20 minutos por semestre é conferido aos partidos com deputados federais em, no mínimo, cinco Estados e que obtiveram 1% dos votos válidos na última eleição à Câmara. Por este critério, em 2013, tiveram direito aos "spots" 14 dos 30 partidos existentes. No entanto, essa vedação só ocorre para as exibições em rede nacional, não nas cadeias estaduais. A propaganda partidária é mais permissiva que a eleitoral na medida em que, para os programas, a distribuição de tempo é pouco proporcional ao peso relativo dos partidos, ao criar apenas três categorias. Há programas de dez minutos por semestre, aos quais se credenciaram em 2013 as 14 maiores siglas; os de dez minutos ao ano, para os partidos com deputados federais em, no mínimo, três Estados (duas legendas se encaixaram neste critério, em 2013); e os de cinco minutos por semestre, para todas as demais agremiações. Na prática, isso significa apenas duas categorias: de 10 ou 20 minutos por ano, o que distingue pouco a distância entre legendas muito diferentes, como o PT, que elegeu 88 parlamentares à Câmara, em 2010, obtendo 13,8 milhões de votos, e os novatos PEN e PPL, que sequer participaram da disputa.

importantes do Executivo e está diretamente ligado a um bem coletivo, partidário, e reduz a influência do poder econômico e a reivindicação de autonomia pelo eleito.

Por outro lado, se os espaços no rádio e na TV são gratuitos, a produção dos programas, em tempos de espectadores e ouvintes cada vez mais exigentes com a qualidade técnica, requer um alto investimento na contratação de publicitários e equipes qualificadas. Estima-se que estes gastos representem cerca de 70% das despesas de campanha para os cargos majoritários. O que os partidos não dispendem com a compra de espaço na mídia eles canalizam para esse agitado mercado de publicidade política, o que talvez possa estar entre as explicações para o sucesso dos marqueteiros brasileiros no mercado internacional, especialmente o da América Latina e África.

Logo, o balanço geral sobre o financiamento é dúbio: há uma combinação de forças centrífugas – em virtude do financiamento de campanha, com arrecadação essencialmente individual e de recursos privados – e centrípetas – com a distribuição de recursos bancados pelo Estado e baseada no desempenho nacional das legendas, como o fundo partidário e o tempo de TV. Há no debate público a visão de que o acesso franqueado a estes recursos incentiva a fragmentação, pois basta se criar uma legenda, mesmo sem votos, para que se tenha direito a eles, inclusive para benefício próprio de dirigentes de siglas "nanicas". O custo de entrada no sistema, no entanto, não é baixo, e exige a apresentação de pelo menos 0,5% de assinaturas de apoio. Em 2013, mesmo com grande capilaridade em movimentos sociais, esse patamar mínimo, que era de 492 mil, não foi alcançado pelo Rede Sustentabilidade, liderado pela ex-ministra Marina Silva, que havia obtido quase 20% dos votos na eleição presidencial anterior, em 2010. Há também o custo de manutenção da estrutura partidária nacional[38].

Mais do que o fundo partidário e o tempo de TV, o principal fator recente de fragmentação tem sido a combinação da regra da fidelidade partidária – criada a partir de uma resolução do Tribunal Superior Eleitoral, em 2007, e confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, em 2008 – com uma interpretação liberal sobre quem tem direito à divisão dos recursos do fundo e do horário de propaganda gratuito.

Instituída para evitar a intensa troca de legenda, a regra da fidelidade prevê quatro justas causas para que um político saia de seu partido sem perder o mandato. Entre elas está a

[38] Fundador de seis partidos, a maioria pequenos e já extintos, o advogado trabalhista Marcílio Duarte afirma que chegou a extinguir um deles, o PST, em 2003, pela insuficiência de recursos (entrevista ao autor, em 15/8/2013) quando a dotação orçamentária era menor e o percentual distribuído igualitariamente entre quase 30 partidos era de 1%.

mudança para uma nova sigla. Com isso, a legislação represou as trocas que eram realizadas entre as agremiações mais antigas e tradicionais até que a criação de uma nova sigla, o PSD, em 2011, foi utilizada como uma grande janela de transferência, que atraiu 51 deputados federais e formou a quarta maior bancada da Câmara. O grupo, liderado pelo ex-prefeito de São Paulo Gilberto Kassab, assumiu os riscos de uma empreitada que poderia ter efeitos ruinosos, pois a legenda não tinha ainda garantido o direito ao fundo partidário e ao tempo de TV, essenciais para suas perspectivas eleitorais. De acordo com a legislação, a repartição proporcional destes recursos se baseia no desempenho eleitoral dos partidos na última eleição à Câmara. Como o PSD não existia em 2010, ficaria fora da divisão. Mas numa decisão do TSE, em 2012, os ministros do tribunal aceitaram que o partido participasse do rateio, numa interpretação que levou em conta não a letra fria da lei, mas a existência de um fato político relevante. Isso fez com que os deputados federais tivessem o direito de realizar a chamada "portabilidade". Levaram para a nova sigla recursos do fundo partidário, equivalentes à sua votação, e tempo de TV, baseado no mandato. O efeito da decisão do TSE foi praticamente o de inviabilizar a regra da fidelidade, pois a construção de novos partidos se transformou em novo mecanismo para as trocas de legenda. O caráter das migrações, no entanto, mudou qualitativamente. Em vez de mudanças endógenas, dentro do próprio quadro partidário e que não desestabilizavam o número de legendas, nem representavam uma alteração brusca na correlação de forças entre elas, as trocas passaram a estimular a criação de partidos. Foi o que ocorreu em 2013 com o surgimento do Solidariedade (SDD) e do Partido Republicano da Ordem Social (PROS), que já nasceram com bancadas em torno de 20 deputados cada um. A onda de novas legendas representou uma inflexão na estabilidade do sistema partidário, cujas principais agremiações remontam à década de 1980. No entanto, em outubro do mesmo ano, o Congresso aprovou uma proposta (Lei 12.875/2013) que retornou ao *status quo*, num desincentivo à montagem e ao inchaço artificial de partidos.

2.2 **Sistema de governo**

O Brasil adota o sistema presidencialista de governo desde a proclamação da República, em 1889, interrompido por um curto período parlamentarista, entre 1961 e 1963. No presidencialismo, o chefe de governo é diretamente eleito pela população e não responde ao Parlamento. Seu mandato tem duração fixa e a sobrevivência no poder não depende do

controle de uma maioria parlamentar. O princípio da separação de poderes e a independência desfrutada pelos presidentes levaram estudiosos a argumentar que no presidencialismo a formação de coalizões seria improvável e, na falta de uma maioria legislativa, o sistema seria propenso a impasses, ingovernabilidade e instabilidade democrática (LINZ, 1990; LINZ; VALENZUELA, 1994). A maior probabilidade à quebra de regime, neste sentido, se caracterizaria como efeito mais nocivo de uma tendência centrífuga inerente ao presidencialismo. Posteriormente, a principal crítica ao presidencialismo se concentrou na "difícil combinação" entre este sistema de governo e o multipartidarismo (MAINWARING, 1993). Estudos, no entanto, mostram que o diagnóstico não se confirma empiricamente e a prática de coalizões é amplamente utilizada nos modelos presidencialistas (SHUGART; CAREY, 1992; CHASQUETTI, 2001; DEHEZA, 1997; CHEIBUB; PRZEWORSKI; SAIEGH 2004; CHEIBUB, 2007).

Por outro lado, as consequências das eleições à Presidência sobre o sistema político, em especial o quadro partidário, são mais ambíguas. Há quem diga que as disputas presidenciais reduzem o número de partidos (COX, 1997; SHUGART; CAREY, 1992), enquanto outros defendem que elas o aumentam (FILIPPOV et al., 1999). Há também quem pondere que o efeito depende de outros fatores e a fragmentação partidária pode ser reduzida se o número de candidatos é baixo e se a corrida presidencial ocorre simultaneamente às eleições parlamentares (AMORIM NETO; COX, 1997; GOLDER, 2006; HICKEN; STOLL, 2008).

A lógica por trás do argumento de que a eleição presidencial reduz o número de partidos deve-se ao fato de que é uma disputa majoritária, que ocorre num distrito uninominal nacional. O resultado esperado é o previsto pela lei de Duverger. Como só há um cargo em jogo, eleitores, elite política e mídia são afetados por efeitos mecânicos e psicológicos e tendem a priorizar os principais concorrentes. A Presidência é o maior prêmio e a dinâmica duvergeriana concentraria a disputa em poucos competidores. No Brasil, a eleição presidencial tem sido, desde 1994, protagonizada por alianças lideradas por dois partidos, o PT e o PSDB, numa polarização que até 2010 os fez chegar em primeiro ou segundo lugar em cinco disputas seguidas. No entanto, as eleições para o Legislativo – dotado de independência formal pela Constituição, a partir da separação de poderes – são realizadas pelo sistema proporcional, o que cria estímulos para a dispersão partidária, aliado a um modelo de organização federativo de Estado. Em vez de considerar as eleições presidenciais e parlamentares como arenas claramente separadas, o número de partidos deve ser entendido como resultado dos incentivos de ambos os sistemas eleitorais. Esse é um dos pontos

defendidos por Freudenreich (2012), para quem o presidencialismo não reduz, por si só, a fragmentação, embora sua lógica, na origem, a favoreça. O que importa é a combinação de instituições e a estrutura de incentivos conflitantes (majoritários e proporcionais), que gera desafios aos partidos. Uma das maneiras pela qual os atores políticos lidam com este dilema é pela formação de alianças pré-eleitorais. "Quando o número de partidos é extremamente alto, há incentivos para a coordenação mesmo quando há um segundo turno de votação ou quando os presidentes são investidos de poucos poderes legislativos", diz.

O autor lembra que muitos estudos indicam que as elites políticas se importam mais com as eleições presidenciais do que com as parlamentares, o que as levaria a formar menos partidos em relação a sistemas onde eleições presidenciais não existem. A principal razão para essa premissa é o chamado efeito *coattail*. O efeito *coattail* descreve a tendência de candidatos para cargos mais importantes atraírem votos para candidatos de seu partido que disputam cargos em níveis inferiores. Esse efeito se baseia em limitações informacionais dos eleitores. Como os eleitores estão geralmente mais bem informados sobre os candidatos a presidente do que sobre os partidos no Legislativo, eles usam informação sobre estes candidatos para suas decisões nas eleições legislativas. Ao saber que os eleitores estão propensos a aderir a esta tendência, os legisladores se juntam em torno de candidatos presidenciais populares ou pelo menos "aliam-se a partidos com chance real de produzi-los" (CHEIBUB, 2007, p. 169). Estes candidatos ao Legislativo têm a esperança de que a campanha presidencial impulsione as suas próprias campanhas e tentam se beneficiar dos recursos organizacionais, financeiros e da atenção da mídia dispensada aos concorrentes presidenciais (SAMUELS, 2003). Neste sentido, o efeito *coattail* seria o equivalente a "economias de escala" por parte das elites políticas (GOLDER, 2006, p. 35). Uma vez que eleições presidenciais geralmente tendem a produzir competição entre poucos candidatos, o efeito *coattail* levaria a um baixo número de partidos em todo o sistema (COX, 1997).

Ocorre que os incentivos gerados pelo sistema proporcional importam e contribuem para a fragmentação. Qualquer partido pode ter a pretensão de lançar um candidato presidencial para se aproveitar do efeito *coattail* e melhorar o desempenho de toda a legenda nas urnas. Mas a questão é: até que ponto esse efeito será vantajoso na medida em que outros competidores, mais fortes, estão na disputa? O empuxe pode não ocorrer e o custo da derrota se tornar alto. Neste caso, a tendência é que os partidos desistam dos potenciais benefícios do efeito *coattail* e apoiem outros candidatos. A formação de alianças pré-eleitorais torna-se então o principal expediente para que os partidos aumentem a chance de ganhar a Presidência. A reunião de forças cria uma sinergia, como o apoio em regiões onde um concorrente é mais

fraco, o que inclui o incremento do tempo de propaganda eleitoral no rádio e TV. Abrir mão do efeito *coattail* também implica ou pelo menos sugere que haja uma compensação posterior, na participação no governo, em caso de vitória. Esse sistema de trocas faz com que se neutralizem os incentivos centrípetos previstos pelo sistema presidencialista e seu caráter majoritário. Vale lembrar também que a "desistência" dos eventuais benefícios do efeito *coattail* é apenas parcial, uma vez que as legendas aliadas podem exibir a imagem do presidente da República em suas campanhas regionais – para governador, senador e deputado – se as siglas estiverem coligadas na disputa nacional com o partido do presidente[39].

Se para Freudenreich, o presidencialismo não reduz a fragmentação, para Filippov et tal (1999) ele a aumentaria, pelo menos em democracias recentes, como as do Leste Europeu. "Um presidente eleito diretamente tem sua própria influência positiva e altamente significativa estatisticamente no número de partidos que competem pelas cadeiras legislativas", apontam. Por outro lado, ressaltam, a análise revela que o caráter preciso da proliferação não é inconsistente com um conceito mais complexo de consolidação do sistema partidário. "Um conceito que permita o aumento simultâneo no número absoluto de partidos, mas um decréscimo no número de fortes concorrentes refletido no declínio do número 'efetivo' de partidos", argumentam.

Esta visão pode jogar luz sobre em que medida o presidencialismo no Brasil, na saída da ditadura militar nos anos 1980, associado ao longo processo de redemocratização, favoreceu a criação de inúmeras legendas. Sem informação prévia sobre as chances à Presidência no novo regime, elites políticas passaram por um processo contínuo de fracionamento entre o fim do bipartidarismo, em 1980, até a realização da primeira eleição direta, em 1989[40]. Neste ano, mais de duas dezenas de siglas lançaram seus candidatos em busca do objetivo maior – o Palácio do Planalto – e, a partir daí, se consolidaram. A maioria delas existe até hoje. A necessidade de se realizar uma campanha nacional acabou por reforçar elites partidárias que já se preparavam, por quase uma década, para disputar a Presidência.

[39] Essa provisão explícita para permitir o efeito coattail está no parágrafo sexto do artigo 45 da lei eleitoral (9.504/97) que afirma: "É permitido ao partido político utilizar na propaganda eleitoral de seus candidatos em âmbito regional, inclusive no horário eleitoral gratuito, a imagem e a voz de candidato ou militante de partido político que integre a sua coligação em âmbito nacional. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)".

[40] Entre as eleições legislativas de 1986 e 1990 a fragmentação na Câmara subiu 200%. O número efetivo de partidos pulou de 2,83 para 8,69.

Por outro lado, a provisão de um vice-presidente pode ter representado, num segundo momento, uma possibilidade de acomodação e pactos entre estas mesmas elites para a corrida presidencial. Ao analisar o conjunto de países do Leste Europeu, Filippov et tal chamam a atenção para o fato de que apenas a Bulgária prevê a existência de um vice-presidente, o que facilita a construção de alianças eleitorais seja entre partidos, seja entre os braços executivo e legislativo do governo. Os autores apontam:

> O cargo pode ser impotente em termos de exercício de poder (...) mas, se a história dos Estados Unidos for algum parâmetro, sua existência pode fornecer a candidatos presidenciais uma importante moeda de barganha para a engenharia eleitoral das coalizões que une partidos formados em torno de personalidades específicas.

No Brasil, um momento emblemático do uso da função da vice-presidência para concentrar forças políticas foi quando a predominância do PT no campo da esquerda fez com que o PDT, de Leonel Brizola, fosse o vice na chapa de Luiz Inácio Lula da Silva, em 1998.

Sobre a suposta impotência do cargo, a prática no Brasil mostra que o posto de vice tem sido utilizado como uma das formas mais eficientes de ascensão na carreira política. A exigência de desincompatibilização dos titulares, seis meses antes das eleições, quando estes planejam se candidatar a outro cargo, dá aos vices um poder de fato, durante este período, e de barganha, uma vez que entram no jogo sucessório e podem pleitear a reeleição, deixando de representar apenas um mandato-tampão. Essa possibilidade faz com que os partidos valorizem a função e, no longo prazo, encarem a disputa majoritária como se dois cargos estivessem em disputa (M=2). O cargo de vice, neste sentido, ao mesmo tempo em que atende à necessidade de alianças, é um fator que favorece a fragmentação partidária, principalmente na política de coalizão dos Estados.

Outro ponto interessante levantado por Filippov et tal, a respeito do sistema de governo, é que o problema não seria a combinação de presidencialismo com o multipartidarismo extremado, o que pode levar à dificuldade de obtenção de uma maioria legislativa. O cerne da questão não é o multipartidarismo, em si, mas, na falta de um sistema partidário coerente, o fato de que os destinos eleitorais dos presidentes e dos legisladores estejam insuficientemente ligados. Os autores afirmam que em democracias estáveis, tanto as presidencialistas quanto as parlamentaristas, há uma relação simbiótica entre o presidente eleito e um partido parlamentar majoritário – uma relação na qual os integrantes do Executivo e do Legislativo têm incentivos para ver componentes do outro poder operarem com um nível mínimo de eficiência e sucesso. No entanto, uma democracia será menos afetada por estes incentivos quando a eleição presidencial encoraja a formação de partidos que têm apenas um

interesse marginal em ganhar assentos legislativos e existem essencialmente para facilitar ambições presidenciais individuais. "É essa sub-atribuição que muito facilmente caracteriza uma democracia presidencial em transição", afirmam.

O processo de redemocratização do Brasil é um retrato dessa estabilização do presidencialismo, que se iniciou com muitos projetos de poder, a maioria individuais. O mais bem-sucedido deles na primeira eleição, com a vitória de Fernando Collor, é um exemplo de como os destinos do presidente e dos legisladores não estavam atrelados, o que também reflete o fato de ter sido uma disputa "solteira". Collor é conhecido por não ter construído uma maioria no Congresso. A partir de sua queda, a estabilidade política aumentou na medida em que os presidentes dedicaram-se a formar amplas coalizões, a ponto de, em 2005, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva permanecer no poder, a despeito das grandes repercussões do escândalo do mensalão.

O fato a destacar, no entanto, é que uma das características de instabilidade, apontadas por Filippov et tal[41], ao analisar os países presidencialistas do Leste europeu, há muito inexistem no Brasil. Partidos não têm interesse marginal em ganhar cadeiras legislativas para privilegiar projetos presidenciais individuais. Pelo contrário. No plano nacional, a maioria absoluta das legendas têm se especializado em reforçar suas bancadas no Congresso e se retiraram da disputa à Presidência.

De todo modo, no quadro geral sobre os efeitos do presidencialismo, o balanço que fica é a da existência de incentivos ambíguos gerados pelo sistema de governo.

2.3 **Forma de organização do Estado**

O Brasil – também desde 1889 – é uma república federativa e encontrou nesta forma de organização de Estado uma maneira de preservar a união de seu território, que de outro

[41] Os autores também destacam a permissão para o presidente exercer a vida partidária como um fator importante para o equilíbrio do presidencialismo. Em alguns países, como Rússia, Bulgária, Romênia, Lituânia e Estônia, o presidente deve suspender suas atividades partidárias durante o mandato, o que inclui fazer campanha para a sigla. Filippov et al argumentam que proibições desse tipo são disfuncionais, e seriam mais apropriadas para sociedades em que o presidente exerce o papel de um monarca ou czar. Em sua opinião, o presidente é apenas um agente público eleito e temporário que precisa ajudar a criar coalizões majoritárias no Parlamento que aprovem seus programas. "Provisões legais ou constitucionais que barram os presidentes da política partidária impedem necessariamente a consolidação partidária", argumentam.

modo poderia ter se fragmentado. A história da consolidação da República, no entanto, alterna momentos de maior ou menor centralização. As primeiras décadas foram marcadas pelo maior grau de autonomia das então chamadas províncias, o que perdurou até o fim da República Velha, em 1930. Desde então, a força do poder central é uma marca do sistema político associada a características institucionais que tentam garantir aos entes federados uma maior participação na divisão dos tributos e nas competências em relação à execução de políticas públicas.

A Constituição de 1988, debatida e aprovada em meio a crescentes demandas por descentralização depois de mais de duas décadas de um regime militar e autoritário no qual o Executivo em Brasília foi agigantado, transformou os municípios num terceiro nível federativo, ao lado dos Estados e da União. Essa é uma característica que distingue o Brasil de outras democracias. Poucas são federativas, e mais raro ainda apresentar arranjo com três níveis com autonomia política e administrativa.

A Carta de 1988 reduziu a centralização de poderes, embora ela tenha se mantido em patamares considerados altos, comparados a países onde o modelo federativo é relativamente mais rígido, como Estados Unidos ou Suíça.

De todo modo, o federalismo cria incentivos para a fragmentação política. No Brasil, as divisões político-administrativas dos Estados e municípios coincidem com os limites das circunscrições eleitorais e favorecem uma lógica de subsistemas partidários. O padrão de competição nacional nem sempre, ou raramente, é reproduzido nas eleições estaduais e municipais, embora seja possível notar um esforço das elites partidárias para que haja essa simbiose. É a chamada “economia de escala”, a que se refere Golder (2006a, 35). Um padrão reconhecidamente estabelecido é a separação de corpos entre os dois principais adversários no nível nacional, o PT e o PSDB. A proibição de coligações com o PSDB, bem como com os principais parceiros dos tucanos, o DEM e o PPS, tem sido uma resolução reeditada pela direção nacional petista em seguidas disputas. A ordem é acatada de forma rigorosa no plano estadual, onde há 27 unidades da Federação, e parcialmente no municipal, onde a relação custo/benefício de se monitorar mais de 5.500 cidades restringe o acompanhamento às alianças nos municípios mais importantes, que abrangem cerca de 40% do eleitorado. Esta bipolarização confere certa vertebração ao sistema. Sua capacidade de aglutinação reflete a força do jogo em torno do Executivo federal, uma vez que a União concentra a maior parte dos recursos e das competências administrativas que dizem respeito aos temas mais importantes para a vida do cidadão.

No entanto, a existência de quase três dezenas de Executivos e Legislativos estaduais e mais de 5.500 municipais configura uma multiplicidade de estratégias e pontos de entrada para que os partidos ganhem representação. Isso é facilitado pelas regras eleitorais, como o sistema proporcional de votação, a lista aberta e a ausência de uma cláusula de barreira efetiva. A magnitude média dos distritos na disputa à Câmara – se não é superior à de outros sistemas proporcionais, como Sérvia, Holanda e Eslováquia – camufla a enorme variação nos tamanhos das bancadas e o efeito das grandes unidades da Federação, como São Paulo (70), Minas Gerais (53) e Rio de Janeiro (46). Estados acima da média de 19 reúnem 61,5% do total de parlamentares. Mais importante: a competição se dá em 27 arenas eleitorais distintas, o que potencializa as chances de vitória, dado o baixo custo de entrada. Isso torna a representação de um pequeno partido tão ou mais viável do que em um Parlamento cuja magnitude do distrito é bem maior, mas que se dá numa única eleição.

O cenário fica mais complexo e sujeito à pulverização quando se desce para os dois níveis seguintes. Nas eleições para as Assembleias Legislativas estaduais, a magnitude média dos distritos é ainda maior: 38,9, sendo que as casas com M acima da média reúnem 63,4% dos parlamentares. O Parlamento paulista, por exemplo, dispõe de 94 cadeiras. A força centrífuga ainda maior dos Legislativos estaduais é confirmada quando se observa o índice de fragmentação, por meio do número efetivo de partidos (NEP). Em 2010, o índice médio das 27 Assembleias foi de 11,4, enquanto o da Câmara dos Deputados registrou 8,5 (REBELLO, 2012).

Nos Legislativos municipais, o estímulo à dispersão gerado pela magnitude é isoladamente menor, pois as câmaras têm, em média, um M=10,3. Por outro lado, são milhares de disputas, nas quais temas específicos, de âmbito local, permitem um descolamento maior entre a realidade nacional e a municipal. O próprio fato de o ciclo eleitoral prever uma competição separada e que não ocorre simultaneamente à presidencial ou à estadual contribui para a maior independência dos subsistemas partidários municipais.

Tabela 1 – Magnitude média nas eleições proporcionais

Mandato	Total de cargos	Circunscrições	Magnitude
Deputado estadual	1049	27	38,9
Deputado federal	513	27	19,0
Vereador	57.422	5568	10,3

Fonte: elaboração do autor.

Essa desconexão foi institucionalmente ampliada pela Constituição, ao consagrar a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios como entes federativos. A terceira parte deste tripé, contudo, é a mais frágil. A maioria dos municípios – embora estes tenham o direito de criar e arrecadar tributos próprios – depende largamente das transferências de recursos do governo central para sua sobrevivência. A autonomia não é completa pois ela está apoiada essencialmente em uma soberania política e não econômica. Isso abre a porta para a influência da lógica e da correlação de forças nacionais, ancoradas nos Estados mais ricos e populosos do Sudeste. Nada impede, no entanto, que o arcabouço institucional federativo e fragmentado dê sustentação a uma miríade de elites políticas estaduais e locais, que exercem com eficiência seu poder de barganha.

Uma característica adicional que contribui para a fragmentação é o bicameralismo. No Brasil, as unidades da Federação têm representação igualitária no Senado e as duas câmaras têm poderes simétricos. Essa configuração institucional dá poder político de fato aos partidos que baseiam sua força nas elites regionais. É o caso do PMDB, que exerce o papel de fiel da balança na disputa entre os adversários nacionais, o PT e o PSDB, cujos quartéis-generais ficam na unidade da Federação mais rica, São Paulo. Fosse o Brasil um Estado unitário e unicameral, o PMDB e outras legendas, possivelmente, teriam mais dificuldades de manter sua força.

O Senado Federal, por sua vez, junto com a Câmara dos Deputados, forma um Congresso Nacional que legisla sobre os principais assuntos do cotidiano inclusive, e talvez principalmente, o orçamento. Apesar do diagnóstico comum de que a Constituição de 1988 criou um Parlamento fraco, que divide e cede funções legislativas a um presidente da República forte, o Legislativo nacional é o centro das discussões mais importantes e costuma deliberar até sobre assuntos que poderiam estar no escopo dos legislativos regionais.

A Carta de 1988 criou um sistema político onde há Executivos (o nacional e os estaduais e municipais) e um Congresso nacional fortes e Legislativos regionais e locais fracos. O esvaziamento dos Parlamentos dos entes federativos de nível inferior, no entanto, não significa ausência de recursos e de autonomia política nestas instâncias. O federalismo garante a Estados e municípios a capacidade de que sejam arenas com dinâmica política e tenham subsistemas partidários próprios – embora, como veremos, isto não seja fonte de desequilíbrio. O que ele exige das direções partidárias é um maior esforço de coordenação política para combinar as diferentes partes de um jogo complexo e aninhado. É o preço pago pelos desdobramentos da antiga escolha pelo pluripartidarismo e de uma combinação de outras instituições políticas.

Nenhuma característica isoladamente responde, por exemplo, pela alta fragmentação partidária do Brasil. O país, desde a última década, passou a liderar o *ranking* das democracias com poder mais disperso entre as legendas, medido pela quantidade e peso relativo das agremiações presentes no Parlamento nacional – o número efetivo de partidos (NEP), índice construído por Laakso e Taagepera (1979).

Quanto ao federalismo, por exemplo, chama a atenção o fato de que os dois líderes do *ranking*, o Brasil (11,5) e a Bélgica (8,42), tenham este modelo como forma de organização do Estado. Por outro lado, a Áustria, também federativo e com um índice de 4,24 partidos efetivos, tem a metade da fragmentação belga e pouco mais de um terço que a brasileira.

Num levantamento a respeito do perfil de 39 democracias que utilizam o sistema proporcional, contudo, observa-se que os quatro países federativos (os três acima mais a Suíça, com índice de 5,58) aparecem na parte superior da tabela quando classificados pela fragmentação partidária (Tabela 2).

Entre os dez primeiros, outra característica em comum é a adoção de um modelo de votação nominal, seja com lista aberta, flexível, livre ou STV. O único país no grupo que adota a lista fechada – utilizado por mais de 50% dos sistemas proporcionais – é Israel.

A magnitude média, tida como uma das escolhas institucionais mais importantes para a dispersão ou concentração de forças, curiosamente, não distingue os líderes em fragmentação. O Chile, por exemplo, tem um M=2, e Indonésia e Suíça pouco acima de 7, e estão entre os dez maiores NEP. Por outro lado, Sérvia, Moldávia e Itália têm um número efetivo de partidos considerado baixo e inferior a 3,5, apesar da alta magnitude, respectivamente M=250, 101 e 23,7.

O sistema de governo também não sugere efeito, enquanto a existência de uma cláusula de barreira indica um possível impacto. Na média, 39 países impõem uma cláusula de desempenho em torno de 2,6%, percentual que, entre os dez mais fragmentados, é quase metade: 1,35%. A relação, no entanto, não é regular. Dos 16 países que não contam com a linha de corte para acesso ao Parlamento, dez estão na metade inferior, com NEP inferior a 4.

Em compensação, é neste rol que se concentram as democracias de lista fechada. Dos 15 países que utilizam este modelo de votação, 11 estão abaixo deste índice de quatro partidos efetivos.

2.4 **Clivagens sociais**

Por fim, outro fator que costuma ser levado em conta nas análises partidárias é a existência de clivagens sociais relevantes. No caso da Bélgica, por exemplo, uma das explicações mais aceitas para sua alta fragmentação e que sustenta as abordagens de cunho sociológico dos sistemas partidários é a forte clivagem do país, notadamente a linguística. O modelo federativo belga, na verdade, é consequência desse fator cultural mais importante e que divide o país em duas comunidades marcadamente distintas. O quadro partidário reflete a clivagem social entre as regiões de Flandres (de fala holandesa, flamenga) e Valônia (francófona). Não há, a rigor, agremiações nacionais. Desde os anos 1970, os principais partidos, como o socialista, o democrata-cristão e o liberal, se dividiram e se organizaram para representar cada região, criando um sistema partidário duplicado.

Nada parecido ocorre no Brasil, onde diferenças étnicas, linguísticas e religiosas não se configuram em plataformas políticas salientes. O mais próximo de tal heterogeneidade capaz de impactar a formatação dos partidos talvez seja a desigualdade econômica entre as regiões. No entanto, nunca houve apelo forte neste sentido.

Tabela 2 – Fragmentação partidária e instituições de 39 países de sistema proporcional

País	Ano	NEP	Cadeiras	M	Sist. Vot.	Sist. Gov.	Org. Estado	Cláus. (%)
Brasil	2013	11,5	513	19	Aberta	Presidenc.	Federativo	0
Bélgica	2010	8,42	150	13,64	Flexível	Parlament.	Federativo	5
Israel	2009	6,77	120	120	Fechada	Parlament.	Unitário	2
Holanda	2010	6,74	150	150	Flexível	Parlament.	Unitário	0,67
Indonésia	2009	6,13	560	7,27	Aberta	Presidenc.	Unitário	2,5
Finlândia	2011	5,83	200	13,3	Aberta	Semipresid.	Unitário	0
Chile	2009	5,64	120	2	Aberta	Presidenc.	Unitário	0
Dinamarca	2011	5,61	179	13,5	Flexível	Parlament.	Unitário	2
Suíça	2011	5,58	200	7,7	Livre	Presidenc.	Federativo	0
Colômbia	2010	4,95	164	4,88	Aber/Fech	Presidenc.	Unitário	0
Quirguistão	2010	4,9	120	120	Fechada	Semipresid.	Unitário	5
Letônia	2011	4,53	100	20	Aberta	Parlament.	Unitário	5
Eslovênia	2011	4,52	90	11	Aberta	Parlament.	Unitário	4
República Checa	2010	4,51	200	14,29	Flexível	Parlament.	Unitário	5
Suécia	2010	4,51	349	10,69	Flexível	Parlament.	Unitário	4
Áustria	2008	4,24	183	4,26	Flexível	Semipresid.	Federativo	4
Islândia	2009	4,18	63	10,5	Fechada	Semipresid.	Unitário	0
Noruega	2009	4,07	169	7,89	Fechada	Parlament.	Unitário	4
Eslováquia	2010	4,01	150	150	Aberta	Semipresid.	Unitário	5
Peru	2011	3,97	130	5,2	Aberta	Presidenc.	Unitário	5
Costa Rica	2010	3,9	57	8,14	Fechada	Presidenc.	Unitário	0
Estônia	2011	3,84	101	8,42	Aberta	Parlament.	Unitário	5
Luxemburgo	2009	3,63	60	15	Livre	Parlament.	Unitário	0
Sérvia	2008	3,48	250	250	Fechada	Semipresid.	Unitário	0
Equador	2009	3,46	124	4,29	Livre	Presidenc.	Unitário	0
Irlanda	2011	3,46	166	3,86	STV	Semipresid.	Unitário	0
Moldávia	2010	3,23	101	101	Fechada	Parlament.	Unitário	3
Itália	2008	3,07	630	23,73	Fechada	Parlament.	Unitário	4
Polônia	2011	3	460	11,22	Aberta	Semipresid.	Unitário	5
Portugal	2011	2,96	230	10,45	Fechada	Semipresid.	Unitário	0
Macedônia	2011	2,91	123	20	Fechada	Semipresid.	Unitário	0
Uruguai	2009	2,65	99	5,21	Fechada	Presidenc.	Unitário	0
Croácia	2011	2,61	151	14	Fechada	Semipresid.	Unitário	5
Espanha	2008	2,36	350	6,73	Fechada	Parlament.	Unitário	3
Turquia	2011	2,35	550	6,96	Fechada	Parlament.	Unitário	10
Liechtenstein	2009	2,15	25	12,5	Aberta	Parlament.	Unitário	8
Sri Lanka	2010	2,06	225	8,91	Flexível	Presidenc.	Unitário	5
Malta	2008	2	69	5	STV	Parlament.	Unitário	0
Nicarágua	2011	1,79	92	4,12	Fechada	Presidenc.	Unitário	0

Fonte: The Electoral Knowledge Network, Banco Mundial, Cebrap e elaboração do autor.

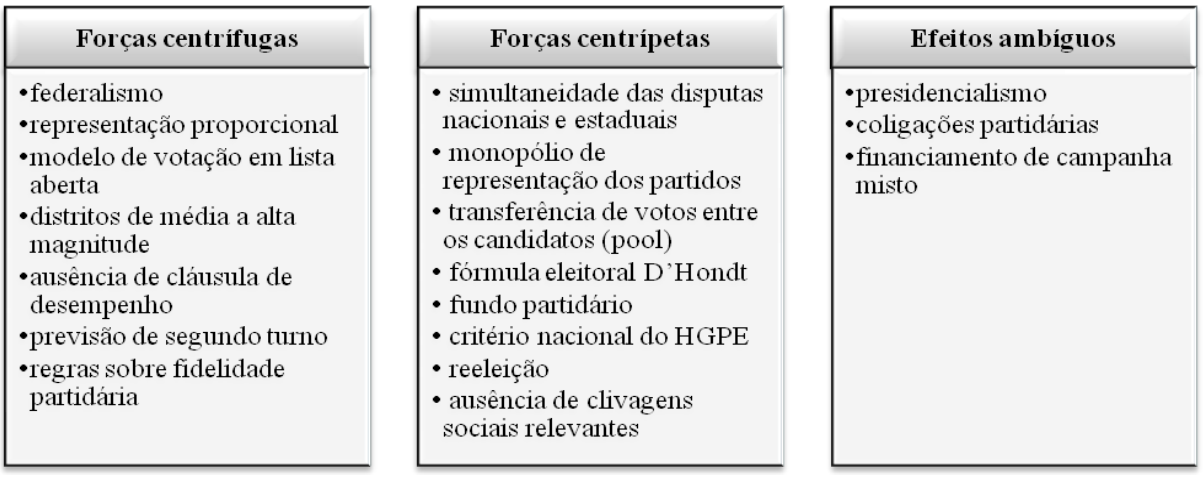
2.5 **Balanço das instituições**

O que caracteriza o Brasil não é tanto uma instituição específica, mas uma combinação de regras permissivas ou centrífugas, como uma magnitude do distrito de porte médio para alto, a lista fechada, a ausência de uma cláusula de barreira e o sistema federativo.

No quadro geral, o que podemos observar é uma predominância de incentivos à dispersão partidária e um aparente desequilíbrio gerado por forças fragmentárias, dado o peso de macroinstituições estruturantes como a forma de organização federativa e o sistema eleitoral proporcional. Isso se refletiria, por exemplo, no número efetivo de partidos, um indicador no qual, de fato, o Brasil se situa como um caso extremo.

A seguir, esboçamos um resumo das instituições descritas acima, considerada apenas a maior ou menor propensão a gerar estímulos centrípetos ou centrífugos, sem ponderar ou indicar a força de cada uma delas, o que foge ao escopo do trabalho. No próximo capítulo, mostraremos como, a despeito desse arcabouço, o sistema político brasileiro tem sido capaz de apresentar estabilidade e previsibilidade, características consideradas importantes para a definição de uma democracia consolidada.

Figura 2 – Balanço das instituições



3 **ESTABILIDADE E PREVISIBILIDADE**

Dadas as características institucionais analisadas no último capítulo, seria de se esperar que o sistema político brasileiro fosse altamente instável e imprevisível, especialmente diante do "triplo federalismo" (União, Estados e municípios) e do quadro partidário mais fragmentado do mundo. No entanto, na prática as evidências mostram um modelo que tem sido capaz de funcionar com estabilidade, apesar das expectativas e diagnósticos ao contrário (SAMUELS, 2000, 2002; MAINWARING, 1991, 1993, 1999). Neste capítulo, mostraremos alguns exemplos dessa regularidade e como eles reduzem a incerteza dos resultados na arena eleitoral, numa indicação da consolidação do sistema partidário brasileiro, cerca de 20 anos depois da redemocratização do país, no início dos anos 1980.

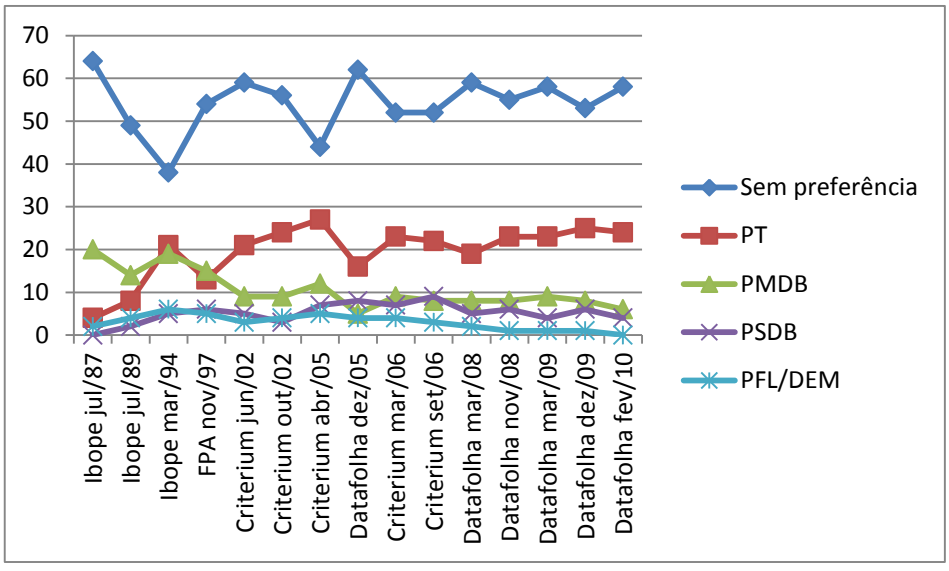
3.1 **Identificação partidária**

A visão tradicional da literatura estrangeira descreve o Brasil como um dos países onde os cidadãos menos se importam ou são largamente avessos aos partidos (MAINWARING, 1991, p.53; SARTORI, 1996, p.112). A conexão eleitoral seria personalista, pois os eleitores se identificariam essencialmente com candidatos. Pesquisas de opinião, no entanto, mostram que as taxas de identificação partidária apresentadas no país não diferem substancialmente da média internacional (KLEIN, 2007) e apenas ocasionalmente sofrem alterações bruscas. Os índices oscilam na faixa de 45%, com uma estreita maioria que diz não preferir qualquer agremiação[42]. Na década de 1990, o PT ultrapassou o PMDB como a legenda detentora da maior preferência entre os eleitores e desde então consolidou a liderança isolada. A partir de 2006, sua taxa está em torno de 23%, ou seja, um único partido é responsável por metade da preferência partidária no país (VENTURI, 2010). A grande

[42] Há diferenças entre os institutos de opinião, de acordo com a metodologia. Pesquisa Ibope (OPP 217/00) de 2000, por exemplo, registra uma taxa maior, de 58% de preferência, a partir da pergunta: "O senhor tem preferência ou simpatia maior por algum destes partidos políticos?". Aos entrevistados foi apresentado um cartão com alternativas. Consideramos o patamar mais baixo, aferido pela série anual de pesquisas do Datafolha, cuja pergunta foi "Qual é o seu partido de preferência?", com respostas únicas e espontâneas, citado por Kinzo (2005) e cuja média foi de 46% (1989-2002).

oscilação recente foi durante o escândalo do mensalão, em 2005, quando vários líderes petistas foram acusados e mais tarde presos, em 2013 e 2014, por participação no esquema de corrupção de compra de apoio parlamentar. A taxa, que era de 27%, caiu 11 pontos percentuais, para 16%. O noticiário negativo impactou não só a preferência pelo PT como também a geral, uma vez que políticos de outras siglas, como PTB, PP e PL, hoje PR, também estiveram envolvidos. O índice das pessoas sem preferência partidária saltou de 44% para 62%, mas caiu dez pontos percentuais já no ano seguinte. Desde então, se estabilizou na faixa dos 55%. Apesar do quadro partidário fragmentado, também não há grande mudança na segunda e terceira posições, ocupadas por PMDB e PSDB, o que corresponde à força dessas legendas, que formam com o PT o grupo dos três grandes partidos. A adesão do eleitor a essas marcas partidárias reflete a identificação com duas siglas que polarizam a política nacional desde 1994 (PT e PSDB) e com a legenda que galvanizou a oposição ao regime militar (1964-1985) e consolidou seu poder numa forte estrutura estadual e, principalmente, municipal (PMDB). Durante a primeira metade do período após a eleição presidencial de 1989, o DEM (ex-PFL), ainda rivalizava com tucanos e pemedebistas pelo terceiro lugar, mas, desde sua saída do poder federal, em 2003, perdeu filiados, governos e ficou mais distante no quarto lugar na taxa de preferência partidária. Entre os grandes e médios partidos, o DEM é a agremiação que experimentou, desde a redemocratização, a maior oscilação no quadro partidário. Mesmo assim, foi uma queda lenta e progressiva – que culminou com um racha que originou o PSD, atualmente a quarta maior força.

Figura 3 – Preferência partidária – Total Brasil (espontânea e única, em %)



Fonte: Artigo "PT 30 anos: Crescimento e mudanças na preferência partidária. Impacto nas eleições de 2010", de Gustavo Venturi. Revista Perseu, nº 5, jun. 2010, p.196-214.

Tabela 3 – Preferência partidária (resposta espontânea e única, em %), 1989-2010

	1989	1994	1996	1998	2002	2005	2006	2007	2010
PT	12	13	13	12	21	16	19	21	24
PMDB	19	18	13	12	8	5	7	10	6
PSDB	1	3	4	4	4	8	5	5	6
PFL/DEM	6	4	4	5	4	4	3	2	1

Fonte: A. Singer, "A segunda alma do Partido dos Trabalhadores", *Novos Estudos Cebrap*, nº 88, dez. 2010, com dados de: Datafolha, abril de 1989, fevereiro de 1994, junho de 1996, setembro de 1998 e outubro de 2002, via Y.S. Carreirão e M.D.Kinzo, "Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral (1989/2002)", *Dados*, vol. 47, nº 1, 2004, pp. 131-68, p. 150; dezembro de 2005, via G.Venturi, "PT 30 anos: Crescimento e mudanças na preferência partidária. Impacto nas eleições de 2010", *Perseu*, nº 5, junho de 2010; janeiro de 2006 e março de 2007, via Cesop (Unicamp); março de 2010, via <www.datafolha.com.br>, acesso em 29/6/2010.

3.2 **Volatilidade eleitoral**

A taxa de volatilidade tem sido usada na ciência política como um indicador de estabilidade e da consolidação das democracias pelo mundo. Resultados muito díspares entre uma eleição e outra refletiriam a falta de partidos com enraizamento na sociedade e de uma estrutura previsível de canalização das demandas da população. Uma decorrência implícita é a de que quanto maior a volatilidade eleitoral, maior também seria a probabilidade do surgimento de um *outsider*, de um líder populista, individualista, que possa levar à quebra do regime democrático. Mainwaring e Zoco (2006) analisaram a volatilidade eleitoral em 47 democracias e semidemocracias, e constataram que ela tende a ser mais alta nos países da chamada "terceira onda de democratização", de acordo com expressão cunhada por Huntington (1991). No ranking, o Brasil figura numa posição intermediária. Registra a 26ª maior volatilidade média, referente às eleições realizadas entre 1986 e 2002, quando sua taxa foi de 21,8%. Nos extremos da tabela constam os Estados Unidos, com 3,3% (entre 1952 e 2002), e a Ucrânia, com 59,2% (entre 1994 e 2002). Todos os 25 países à frente do Brasil estão no grupo de democracias antigas e consolidadas, à exceção de Colômbia (17º lugar, com 12,5%), Chile (23º, com 16,7%) e Taiwan (25º, com 20,4%).

No capítulo que abordou o assunto no "Handbook of Party Politics" (2006), Mainwaring e Torcal apresentam outra lista comparativa que situa o Brasil em 21º lugar num grupo de 39 democracias. A taxa, desta vez, é de 24,1%, e os mesmos países estão nos extremos: Estados Unidos (3,2%) e Ucrânia (59,2%). A subida de posições do Brasil se deve, além da exclusão de algumas democracias consolidadas, à análise de eleições mais recentes.

O estudo de Mainwaring e Zoco incluía disputas até 1901 (na Austrália), o que tinha a desvantagem de reforçar um histórico de estabilidade, mesmo para países que recentemente passaram a ser mais instáveis.

Bohn e Paiva (2009) lembram que vários estudos recentes apontam a queda da volatilidade eleitoral no Brasil (FIGUEIREDO, 1996; LIMA, 1996; MAINWARING, 1998; NICOLAU, 1998; CERVI, 2002; PERES, 2002; KINZO, 2005; BRAGA, 2006; BOHN, 2006; BOHN; PAIVA, 2006). Os resultados vão na mesma direção quando se analisam tanto as eleições no plano nacional quanto no estadual. Trata-se de um contraste com literatura anterior que enfatizava a instabilidade da democracia brasileira a partir da taxa de volatilidade ou de outros indicadores. Mesmo Scott Mainwaring, um dos mais renomados autores desta corrente, constata a mudança de trajetória:

> Poucos países apresentam declínios marcantes da volatilidade ao longo do tempo (por exemplo, o Brasil depois de 1994), enquanto poucos manifestam aumento notável (por exemplo, Itália depois de 1993 e Venezuela depois de 1988), mas a volatilidade é bastante estável na maioria dos países. (MAINWARING; TORCAL, 2006, p. 209).

O parâmetro internacional para se medir a volatilidade se baseia nas disputas para a Câmara Baixa, mas a mudança de apoio aos partidos também pode ser aferida na concorrência pelos demais cargos, como os de presidente, governador, prefeito, vereador, senador e deputado estadual. Apesar de ter a maior fragmentação partidária do mundo[43], chama a atenção, no Brasil, o status praticamente inalterado na correlação nacional de forças no total de 32 legendas registradas, especialmente nos rankings de deputados, vereadores e prefeitos, nos quais, a depender do critério, pode-se identificar os mesmos grandes, médios, pequenos e micro partidos ao longo das eleições nas últimas décadas. Isso se reflete nas taxas de volatilidade eleitoral.

Ao analisar a volatilidade no plano regional, Bohn e Paiva (2009) apontam uma tendência de queda na instabilidade para vários tipos de pleito, exceto para as do Senado.

[43] Medida pela dispersão de poder na Câmara dos Deputados.

Quadro 1 – Volatilidade por eleição (1982–2006) e volatilidade média, em %

CARGO	1982–1986	1986–1990	1989–1994	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	Média
Presidência			54,7		41,0	29,8	30,3	39,0
Senado				65,9	64,9	64,8	62,0	64,4
Governador	38,0	57,8		68,9	52,4	48,8	52,1	53,0
Câmara de Deputados	49,3	43,4		35,7	32,3	33,0	27,6	36,9
Assembléias Legislativas	39,9	42,1		28,4	29,8	26,2	29,5	32,7

Fonte: Bohn e Paiva (2006).

As autoras argumentam que as disputas no Brasil para a Câmara Alta também estão tornando-se cada vez menos voláteis, no entanto em patamares bem mais elevados do que aqueles verificados para os demais cargos. A única exceção refere-se ao par de eleições 1990-1994, no qual a volatilidade eleitoral para a disputa aos governos estaduais foi ligeiramente mais alta. A observação feita no trabalho é a de que "no caso específico desse pleito, esse elevado nível de oscilação das preferências eleitorais pode ser uma consequência direta de alterações constantes na oferta eleitoral – e não necessariamente do impacto de um comportamento eleitoral errático dos eleitores no Brasil." De fato, e como veremos mais à frente, as vagas para o Senado fazem parte de uma intensa barganha entre os partidos no momento da negociação de alianças eleitorais e funcionam como moedas de troca.

O dado interessante é que as eleições majoritárias, como as senatoriais e as de governador, são mais voláteis que as proporcionais. As disputas com o maior número de candidatos, as eleições para deputados federais e estaduais, paradoxalmente, são as que registram a menor taxa de volatilidade. As autoras lembram que o resultado é surpreendente, já que estas disputas são supostamente mais centradas em candidatos do que em partidos e "o maior número de candidatos aumenta os custos de informação para o eleitor a cada eleição, em comparação com os outros tipos de pleito e deveria, em tese, tornar as escolhas mais voláteis ao decorrer do tempo (POPKIN, 1991)".

Bohn e Paiva destacam outro achado importante: o de que é possível constatar uma expressiva correlação entre a volatilidade das eleições para deputados estaduais e federais. "Em 61% dos casos, a oscilação de uma é explicada pela flutuação da outra. A volatilidade das eleições para governador, por sua vez, só explica cerca de 14% da flutuação das preferências eleitorais para deputado federal e 9% no caso das Assembleias Legislativas. Isso indica que, no que tange à volatilidade eleitoral, o pleito para governador, no atual sistema partidário, tem menos impacto sobre as eleições legislativas do que parecer ter tido no período de 1946-1964 (LAVAREDA, 1991)".

As autoras também apontam uma estabilização das preferências nas eleições presidenciais, por meio da análise do desvio-padrão da volatilidade dos Estados. Há poucas unidades da Federação cuja dinâmica eleitoral diferencia-se de forma substantiva do padrão no plano nacional. Em mais de três quartos dos Estados, a taxa de volatilidade eleitoral média é bastante próxima dos números nacionais. Essa homogeneidade na dinâmica presidencial se assemelha à das duas eleições proporcionais. "Cerca de 67% dos Estados no que se refere à competição para a Câmara de Deputados e 71% para as assembleias legislativas possuem uma taxa de oscilação das preferências eleitorais bastante próxima aos números médios", afirmam. O diagnóstico é o de que há em andamento um processo de nacionalização e que o "caso brasileiro caminha na direção de um processo cada vez maior de institucionalização do seu sistema de partidos".

O cenário de Bohn e Paiva esmiúça para o plano regional o que Mainwaring e Torcal já apontavam: a tendência de queda de volatilidade no Brasil, ainda que este indicador, como mostramos anteriormente, receba críticas por não refletir relações sistêmicas e sim dos partidos individualmente (WOLINETZ, 2006) ou porque conceitualmente rebaixa a importância do grau de competitividade do mercado eleitoral.

O detalhamento de como e em que grau ocorre a volatilidade, de todo modo, dá pistas sobre o funcionamento da arena eleitoral e o controle dos partidos sobre o que aparentemente se moveria pela lógica individualista ou personalista. A oscilação na disputa ao Senado, longe de representar a fraqueza das legendas, tem por trás um forte jogo de negociação das chamadas chapas majoritárias, formadas pelas vagas de governador, vice e senador. É uma barganha que tem como pano de fundo a eleição presidencial polarizada, um tabuleiro regional dominado por um grupo estendido de partidos – cerca de seis[44] – que conquistam governos estaduais e outro círculo maior ao Senado, que abre espaço para siglas tipicamente parlamentares, sem fôlego para a chefia aos Executivos, mas que fornecem seus recursos políticos em troca do apoio das agremiações com vocação majoritária.

[44] Em 2010, foram: PSDB, PSB, PT, PMDB, DEM e PMN.

3.3 **Nacionalização dos partidos**

Revisões de análises negativas a respeito do sistema partidário brasileiro também têm sido feitas no campo de estudo mais embrionário da nacionalização. Críticas, requalificações ou novas tipologias já surgiram desde a constatação de Jones e Mainwaring (2003), em trabalho frequentemente citado pela literatura:

> O Brasil é outro ponto fora da curva; o sistema nacional partidário é um pastiche dos sistemas partidários estaduais. As políticas no nível estadual são muito importantes e diferenças regionais e estaduais no sistema partidário têm sido, há tempo, salientes. Com a exceção parcial do PMDB em 1986, os partidos do Brasil têm ganhado percentuais de votação amplamente divergentes entre as 27 unidades da Federação. Três dos 11 menos nacionalizados grandes partidos são brasileiros,

afirmam os autores, numa referência à amostra do estudo comparativo que analisou legendas de 17 democracias da América Latina. Samuels (2000) segue a mesma linha: "O federalismo brasileiro gera incentivos para os legisladores prestarem muita atenção aos temas estaduais e pouca atenção aos temas partidários nacionais".

A instabilidade dos sistemas partidários estaduais seria resultado direto do modelo federativo. Entre suas conclusões, no trabalho que utiliza como indicador o índice de Gini, Jones e Mainwaring afirmam que: 1) países federativos tendem a ter um escore menor de nacionalização; 2) quanto mais fragmentado um sistema partidário (como é o Brasil), menos nacionalizado ele será; e 3) os partidos menores tendem a ser menos nacionalizados do que os maiores. Essa diferença, provavelmente, sugerem os autores, derivaria dos incentivos distintos fornecidos pelo presidencialismo às grandes e pequenas legendas. Grandes partidos podem competir realisticamente pelo prêmio eleitoral mais importante – a Presidência da República – e, como o presidente é eleito pelo voto nacional, estas siglas têm presença em todas as unidades administrativas e investem recursos para desenvolver e manter uma estrutura partidária de caráter nacional. Essa estrutura partidária, por sua vez, apresenta candidatos em eleições legislativas – especialmente quando estas ocorrem simultaneamente com a corrida presidencial – a despeito de suas chances de sucesso. Já as pequenas agremiações, em contraste, com poucas chances de ganhar a Presidência, têm menos incentivos de desenvolver e manter a mesma estrutura partidária nacional.

A lógica aparentemente faz sentido, embora o tema da nacionalização já tenha recebido novos tratamentos, conceituais e metodológicos, que levam a outros resultados

empíricos. De acordo com eles, dificilmente a noção depreciativa de “pastiche” ainda prevaleceria. Uma das questões principais em torno da questão da nacionalização é a preocupação com movimentos separatistas. Da mesma forma que a alta volatilidade eleitoral é apontada como uma instabilidade passível de conduzir à quebra do regime democrático, baixos índices de nacionalização, no limite, poderiam indicar o risco de quebra da Federação ou mesmo do modelo de organização de um Estado unitário. Em vez dos líderes populistas e salvacionistas, a ameaça maior seriam os partidos regionais defensores de uma secessão. Nada disso se observa no Brasil.

Filippov, Ordeshook e Shvetsova (2004) destacam duas características institucionais que favorecem a criação de partidos nacionais: o presidencialismo e as eleições casadas entre os níveis de governo. Ambos estão presentes no arcabouço brasileiro, embora este também abrigue o federalismo.

Chhibber e Kollman (2004), em livro que analisa o processo de nacionalização do quadro partidário de quatro países – Estados Unidos, Canadá, Índia e Reino Unido, sendo os três primeiros federativos – concordam que os sistemas partidários nacionais funcionam como uma “cola” para a união da Federação, mas que mesmo partidos regionais e estaduais não necessariamente levam à secessão, como é o caso da Índia. Nos quatro países analisados, ressaltam, os sistemas partidários nacionais sem partidos regionais, estaduais e provinciais são a exceção (o dos Estados Unidos), e não a norma.

O Brasil, pela ausência de partidos regionais, se assemelharia ao sistema americano. É o que se conclui da tipologia apresentada por Deschouwer (2006), que faz um esforço para lançar bases teóricas sobre o assunto.

A partir deste trabalho, pode-se aferir que entre o sistema brasileiro e os demais países federativos – ou que aumentaram a descentralização – há uma similitude maior com os Estados Unidos e a Alemanha, na medida em que democracias como Bélgica, Canadá, Suíça, Espanha, Itália e Reino Unido convivem com um grau maior de partidos regionais. Em relação ao quadro partidário americano, há uma similaridade pela presença das principais legendas em todo o território nacional (a despeito da variação da força das siglas pelos Estados, no Brasil, devido ao multipartidarismo). A diferença importante aqui é a direção

inversa na chamada integração vertical, uma vez que nos Estados Unidos o comando viria de baixo para cima, como afirma o autor[45].

Em relação à Alemanha, esta direção, de maneira geral, parece ser semelhante à brasileira, em virtude da soberania maior das cúpulas nacionais dos partidos vis-à-vis as instâncias de nível inferior. A diferença mais evidente, por outro lado, tem a ver com o fato de o sistema partidário alemão incluir, ainda que em menor grau, legendas regionais, como a CSU (Christlich-Soziale Union, ou União Social-Cristã, em português).

A CSU é o partido conservador da Baviera que, no Parlamento nacional, sempre se coliga com seu "irmão maior", a CDU (Christlich Demokratische Union Deutschlands, ou União Democrata Cristã), sigla também conservadora que concorre no restante do país, mas não na Baviera.

Para tentar organizar as diferenças entre partidos de sistemas federativos, Deschouwer sugere uma tipologia baseada no cruzamento de duas dimensões, cada uma com três variações, o que origina nove categorias. A primeira dimensão é a presença do partido em diferentes níveis do sistema político, ou seja, ele pode competir 1) apenas no nível regional; 2) apenas no nível nacional; ou 3) nos níveis nacional e regional. A segunda dimensão é a penetração territorial, que pode se dar 1) em apenas uma região; 2) em algumas regiões; ou 3) em todas as regiões.

Nos extremos, temos, de um lado, a categoria 1, de legendas que atuam em apenas uma região e só competem em eleições regionais, como a CSU alemã; o Partido Nacionalista Escocês (SNP, na sigla em inglês); os partidos regionalistas da Espanha; o Partido Quebequense (Parti Québécois) e o Bloco Quebequense (Bloc Québécois) no Canadá; e todos os partidos belgas. Do outro lado, na categoria 9, temos os partidos que disputam tanto no nível nacional quanto no regional e se espalham por todas as regiões (Estados). Esta é a situação mais próxima à da maioria dos partidos brasileiros. Ou seja, a de legendas com vocação e atuação nacionalizada.

[45] Entendemos que, no Brasil, a generalização deste movimento para todo o sistema é mais complicada, pois enquanto há partidos mais centralizados como PT, PSB, PCdoB, outros parecem privilegiar suas instâncias de base municipais ou estaduais, como PP, PMDB, PDT, entre outros.

Tabela 4 – Tipologia de partidos em sistemas multiníveis (federativos)

	Participação nas eleições		
Penetração Territorial	Apenas nível regional	Apenas nível nacional	Níveis nacional e regional
Uma região	1	4	7
Algumas regiões	2	5	8
Todas as regiões	3	6	9

Fonte: Deschouwer (2006).

Com base numa gama maior de países para comparação, e com características institucionais semelhantes, é possível observar que o Brasil está longe de ser uma anomalia, como alguns estudiosos sugerem. Pelo contrário. Enquanto a assimetria de siglas brasileiras se dá no varejo, com uma variação considerável de sua força eleitoral entre as unidades da Federação – o que é de se esperar para um país com alta fragmentação partidária –, esta assimetria em outras democracias muitas vezes se dá no atacado, com a criação e existência de partidos regionais. Ou, no caso americano, de uma penetração desigual no eleitorado, com a existência dos "distritos seguros", onde o partido adversário raramente consegue uma vitória. Nestas circunscrições, republicanos e democratas são praticamente figurantes do oponente, em virtude do baixo grau de competitividade. Levada para a eleição presidencial, esta segurança eleitoral, de modo agregado, permite que candidatos sequer façam campanha nos Estados onde têm uma folgada dianteira e se concentrem nos chamados *swing states*, nos quais de fato há concorrência. Os distritos e Estados americanos controlados por uma legenda se assemelham ao que Sartori chamou de "sistema do partido predominante", ou seja, quando uma sigla governa sozinha, sem estar sujeita, na prática, à alternância de poder.

No Brasil, por sua vez, há muita competitividade e maior variedade de posições entre as agremiações. PT e PSDB, os dois partidos que polarizam a política nacional, nem sempre reproduzem o duelo nos Estados, mas em boa parte deles uma das duas siglas está mais bem colocada, competindo com outro partido. Por um lado, as regras eleitorais centrífugas (ou mais permissivas) dificultam a repetição dos mesmos adversários país afora (ou que os partidos tenham pesos semelhantes nos Estados); por outro lado, evitam a baixa competitividade, e até hoje não levaram à criação de partidos regionais de fato. A legislação exige que as agremiações sejam nacionais, com presença em pelo menos um terço – ou seja, nove – das 27 unidades da Federação, mas a concentração de votos se dá mais pela falta de

espaço político em outras regiões, já dominadas por outras legendas, do que devido a um determinado apelo regional[46].

A falta desse viés regional pode estar ligada ao próprio modus operandi da política nacional, baseada na tradição de alianças. Hopkin e Van Houten (2009) mostram que dois fatores importantes para que um partido adote ou não uma postura mais favorável à descentralização do Estado – e, portanto, faça apelos mais regionais – são 1) ter passado por algum "choque eleitoral" e 2) sua posição no sistema partidário: se ele está no centro ou na periferia, ou se está no governo ou na oposição. Dado o costume da construção de amplas coalizões no governo federal, onde mesmo siglas pequenas fazem parte da base aliada, essa poderia ser uma possível explicação para a baixa regionalização das agremiações brasileiras. Se, de um lado, há muitas forças centrífugas no sistema político, de outro, a preponderância do Executivo central – a despeito da arquitetura institucional federalista – pode estimular e valorizar o caráter nacional dos partidos.

Este é o ponto principal do extenso estudo comparativo de Chhibber e Kollman. Para os autores, os sistemas partidários são moldados por clivagens sociais, regras eleitorais, empreendedores políticos e um quarto elemento que interage com todos os três anteriores e cria incentivos para que candidatos e eleitos liguem eleitores em regiões geográficas distintas sob marcas partidárias comuns: a distribuição de autoridade entre os diferentes níveis de governo. É essa variável-chave que o estudo procura destacar. Por um lado, as clivagens sociais podem não ser suficientes para determinar um sistema partidário. Na Índia, por exemplo, mesmo quando os distritos são muito heterogêneos socialmente, dois candidatos principais recebem quase todos os votos numa vasta maioria de eleições distritais ao Parlamento nacional. Por outro lado, se as regras eleitorais moldarão os sistemas partidários nacionais de acordo com as predições da lei de Duverger é um problema totalmente diferente, argumenta a dupla de pesquisadores. Isso dependerá do grau com que candidatos e partidos fazem ligações entre os distritos eleitorais. Chhibber e Kollman chamam esse processo de agregação partidária (*party aggregation*). Cox (1997) o chama de *linkage*. Essa "costura" entre os diversos distritos, para a construção de uma organização e uma marca partidária, é que determina a formatação ou não de uma agremiação nacional ou regional – já que os

[46] O PSB está entre os partidos com maior concentração de votos, na região Nordeste, onde elegeu quatro dos seus seis governadores em 2010, e, no entanto, utilizou esse capital politico para sua expansão nacional, tendo em vista a candidatura à Presidência de seu líder, o governador de Pernambuco Eduardo Campos.

partidos regionais também precisam agregar seus votos através dos distritos que compõem as circunscrições as quais representam. Os autores lembram que mesmo em países com um alto e incomum número de partidos, como Holanda e Israel, há muito mais candidatos vencendo cadeiras para o Parlamento do que partidos nacionais, o que indica que a maioria dos candidatos prefere agregar seus votos no total de uma legenda. Chhibber e Kollman defendem que os efeitos do sistema eleitoral ocorrem de modo mais proeminente no interior dos distritos, mas a agregação partidária depende das políticas e do papel do governo nacional em relação aos governos subnacionais. Políticas dos governos nacionais impedem ou ajudam partidos menores, regionais, a sobreviver na cena nacional e, portanto, afetam a natureza das coalizões partidárias e os sistemas partidários. Governos centrais dotados de grande autoridade política, fiscal e administrativa favorecem a nacionalização dos partidos. Inversamente, quando esse poder está alocado nos entes subnacionais, a tendência é que a organização partidária priorize uma atuação regional. Os autores mostram que a maior ou menor nacionalização dos partidos nos Estados Unidos, Canadá, Índia e Reino Unido variou, ao longo do tempo, de acordo com a maior ou menor atribuição de competências ao governo central. Quatro eventos, apontam, estão mais ligados aos períodos de centralização: guerra ou ameaça de guerra, depressão econômica, construção nacional e desenvolvimento do Estado de bem-estar social.

No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 lançou marcos importantes identificados com o Estado de bem-estar social, como a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), além de ter reservado ao Congresso Nacional a tarefa de legislar sobre alguns dos temas mais importantes da vida do cidadão. A Carta de 1988 não confere às Assembleias Legislativas, e em menor medida às Câmaras Municipais, papel de grande relevância. Essa centralização do poder decisório é uma característica que, de acordo com Chhibber e Kollmann, favorece a nacionalização dos partidos. É verdade que a Constituição de 1988 também esteve associada, inicialmente, a uma maior descentralização de prerrogativas da União para os Estados e municípios, mas, na prática, o movimento foi interrompido logo em seguida, especialmente pela criação de contribuições que aumentaram a arrecadação do Tesouro em relação aos demais entes subnacionais. É conhecida a alta dependência que Estados e municípios brasileiros têm das transferências de recursos federais[47].

[47] Dados reunidos em setembro de 2013 pelo Tesouro Nacional mostravam que, de um total de 4.581 municípios com informações disponíveis, 2.546 (56%) geraram menos de 10% de suas receitas no ano passado. Um

Trata-se de uma situação bastante distinta à de países que praticam um federalismo mais dual do que cooperativo, para usarmos os termos de Deschouwer (2006). Descrições de Chhibber e Kollmann apontam diferenças significativas em relação ao Brasil:

> Na maioria dos arranjos federativos, localidades dependem de governos estaduais para seus recursos. Em Ontario, Canadá, a transferência federal representa apenas 1% do orçamento dos governos locais (ISLAM, 1998, p.70). Não apenas os recursos para os governos locais são alocados pelos governos estaduais em vez do nacional, como governos locais existem sob o comando dos governos estaduais. Nos Estados Unidos, governos locais são criaturas dos governos estaduais. Burns e Gamm (1997, p.61) observam que a política local tem sido atada à política estadual e que "resultados de políticas locais frequentemente ocorrem nas legislaturas estaduais. Na Índia, governos estaduais pode mudar as fronteiras dos governos locais, demitir governos locais e ter um papel chave em sua administração.

No Brasil, cada vez mais, há uma ligação direta entre os governos locais e o federal, que não passa pela intermediação dos entes estaduais. As caravanas de prefeitos que vão a Brasília pressionar a Presidência da República pelos interesses dos municípios – organizadas por entidades como a Confederação Nacional dos Municípios e a Frente Nacional de Prefeitos – são um retrato desse arranjo federativo.

Alguns aspectos da questão municipal, no entanto, permanecem abertos e ainda carecem de respostas. Um ponto a ser aprofundado é até que ponto os prefeitos encontram espaços de representação para suas demandas. Em 1988, o município, no Brasil, ganhou, sob uma perspectiva internacional, uma rara autonomia política alocada a governos locais, ao serem elevados ao status de unidade da Federação. Mas não detêm um canal institucional formal para seus interesses, como é o caso dos Estados e do Distrito Federal, cujas bancadas de senadores são suas delegações no Congresso Nacional. Os deputados federais, oficialmente representantes da população como um todo, mas enviados ao Parlamento de acordo com as divisões estaduais, é que fazem o papel de intermediários dos prefeitos perante o poder central. No sistema majoritário uninominal, como nos Estados Unidos, os poderes locais estão quase que automaticamente representados no Congresso por meio dos deputados de pequenos distritos. É de se perguntar até que ponto a soberania conferida aos municípios brasileiros não teria sido uma forma de compensar a falta de ligação direta entre o poder local e o nacional,

---

levantamento feito pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) sobre o ano de 2011 mostrou que, em 84% das prefeituras do país, os repasses estaduais e federais respondiam por mais de 80% das receitas ("Em mais da metade dos municípios, receitas próprias não chegam a 10% do Orçamento", blog Dinheiro Público & Cia, no UOL, 17/10/2013).

em virtude do sistema de votação proporcional, baseado em distritos de alta magnitude. A prática política mostra que têm sido os deputados federais os atores que suprem essa lacuna, embora nem todos se encaixem no perfil de parlamentares paroquiais (CARVALHO, 2003). A estreita ligação entre deputados e prefeitos indicaria, a nosso ver, uma instituição informal, um elo que une partes do mesmo arranjo federativo. Essa rede política – intra e interpartidária, e forjada ao longo do tempo e de eleições – também é um fator que favorece a nacionalização e a estabilização do sistema partidário.

De todo modo, o que vale ressaltar, é que o relativo declínio do papel dos governadores, os "barões da Federação" (ABRÚCIO, 1998), e a ascensão de uma multidão praticamente anônima de mais de 5.500 prefeitos, a maioria com o "pires na mão", colabora para a preponderância da União como vértice da República. A consequência é que os partidos também tendem a se organizar em vértices, com cúpulas dirigentes especializadas em ter interlocução e influência sobre o governo federal. Como o Executivo central também depende do apoio das bancadas parlamentares, valoriza-se o papel das direções nacionais dos partidos, que efetivamente coordenam o comportamento de deputados e senadores. As cúpulas partidárias parecem ocupar progressivamente o espaço político que, durante o momento inicial da redemocratização, pertenceu aos governadores, cuja eleição direta, em 1982, veio sete anos antes da escolha do primeiro presidente depois do regime militar. Com o retorno à democracia, a dimensão partidária e nacional sobrepujou a dimensão regional[48], ainda que o primeiro passo, a eleição de Fernando Collor (PRN), tenha sido uma forma de negação da política e dos partidos. Já nesta disputa os dois primeiros colocados, Collor e Lula (PT), foram aqueles que tiveram votação mais nacionalizada e derrotaram adversários dependentes de redutos regionais como Paulo Maluf (PDS), Guilherme Afif (PL) e Mario Covas (PSDB), em São Paulo, e Leonel Brizola (PDT), no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul.

Desde então, os partidos brasileiros se nacionalizaram. O quão nacionalizadas são as agremiações brasileiras é que é algo ainda controverso, a depender da medida utilizada. Chhibber e Kollman, por exemplo, defendem que não há nacionalização perfeita e que tudo é uma questão de grau. Um sistema partidário altamente nacionalizado pode até conter partidos regionais. Uma medida simples, tal como o número de regiões em que um partido ganha votos, pode não prover a imagem completa, ressaltam. Um partido não pode ser

[48] Budge (2006), aliás, trata a questão regional menos como uma dimensão, que rivalizaria com a partidária, e mais como um *issue*, tal como outros que podem ou não ser ativados politicamente.

necessariamente considerado regional simplesmente porque recebeu a maioria de seu apoio de uma ou duas regiões e teve desempenho pobre em outras regiões. Ele pode ter lançado candidatos em todos os distritos, em todas as regiões do país, e sua trajetória pode ser ascendente em todos os lugares, indicando que ele talvez esteja em processo de nacionalização. Um exemplo é o New Democratic Party, do Canadá, tido como regional por alguns até que ganhou muitos votos na maioria das regiões. "Quando ele [o partido] se torna nacional depende do patamar do analista, se ele foca onde o partido lança candidatos, quantos votos o partido recebe em cada região e onde ele ganha cadeiras", afirmam. Chhibber e Kollman chamam a atenção para a dificuldade metodológica em se medir a nacionalização e sugerem outros indicadores mais focados na votação dos grandes partidos ou na mudança de apoio aos partidos e candidatos presidenciais entre as subunidades eleitorais.

Essa tarefa foi levada à frente por Boschler (2009), que criticou os indicadores antes baseados em duas dimensões, inflação x dispersão, como os de Jones e Mainwaring e Chhibber e Kollman, e propôs a introdução do peso eleitoral do distrito como fator de ponderação. Seguindo a linha, Lago e Montero (2010) propõem que a nacionalização seja medida pela combinação de três critérios: as decisões de entrada (e não a votação) dos partidos na competição, as diferenças de magnitude dos distritos e o peso eleitoral de cada legenda. O impasse metodológico, porém, não nos impede de apontar que a situação brasileira esteja longe de um quadro de anomalia.

É um cenário bastante distinto, por exemplo, ao da Argentina, onde os partidos não precisam atender a obrigações mínimas de nacionalização, como a organização em, pelo menos, um terço das unidades da Federação, exigida no Brasil. O sistema partidário argentino abriga diversas legendas de caráter regional, como a Frente Renovadora, que tem 17 deputados na Câmara e existe apenas na província de Buenos Aires; a Frente Cívico por Santiago (sete deputados), da provincia de Santiago del Estero e o Movimento Popular Neuquino (três deputados), da província de Neuquén.

3.4 **Padronização da eleição presidencial**

Uma das principais âncoras da estabilidade do sistema partidário brasileiro está nas eleições presidenciais, onde há um padrão de competição que, desde 1994, por cinco eleições seguidas, contrapõe coligações encabeçadas pelos maiores adversários da política nacional:

PT e PSDB. Neste período, os candidatos petistas e tucanos ao Planalto sempre chegaram em primeiro ou segundo lugar. Na média os dois partidos, obtiveram juntos 81,1% dos votos no primeiro turno. O PT venceu três vezes, contra duas do PSDB, mas a fatia média do eleitorado conquistado pelas siglas é praticamente a mesma, com 41% para os tucanos e 40,1% para os petistas. O espaço ocupado por todos os demais candidatos foi de 18,9%, menos da metade do patamar dos grandes oponentes. Apenas em quatro oportunidades um nome rompeu a barreira dos 10%. Os melhores desempenhos foram de Anthony Garotinho (PSB), com 17,9% em 2002, e Marina Silva (PV), em 2010, que fez 19,3% e amealhou praticamente todos os votos não petistas ou tucanos. Mais importante, os principais concorrentes de terceira via nunca foram os mesmos, à exceção do PPS, que lançou a candidatura do ex-governador do Ceará Ciro Gomes em 1998 (11%) e 2002 (12%)[49].

Tabela 5 – Polarização entre PT e PSDB nas eleições presidenciais – (em %)

	1994	1998	2002	2006	2010	Média
PSDB	54,3	53,1	23,2	41,6	32,6	**41,0**
PT	27,0	31,7	46,4	48,6	46,9	**40,1**
PSDB+PT	81,3	84,8	69,6	90,2	79,5	**81,1**
Outros	18,7	15,2	30,4	9,8	20,5	**18,9**

Fonte: TSE e elaboração do autor.

Isso mostra o quanto é custoso concorrer à Presidência, uma vez que a empreitada requer tempo de rádio e TV no horário eleitoral gratuito – algo difícil, quando um grande bloco de siglas já está alinhado à legenda que ocupa o Planalto ou à que lidera a oposição –; recursos financeiros vultosos; organização e apoio partidário ramificado em todo o país, especialmente nos maiores colégios eleitorais; e, não menos relevante, um discurso que possa competir com a primeira e a segunda via.

Ao analisar a possibilidade de candidatura, em 2014, do governador de Pernambuco e presidente nacional do PSB, Eduardo Campos, o governador da Bahia Jaques Wagner (PT) abordou o assunto. “O Ciro foi candidato, bem votado, e não prosperou. O Garotinho foi bem votado e não prosperou. Ele [Campos] também tem este problema. Apesar de termos 30

[49] A identificação de uma marca própria e clara do PPS na eleição presidencial ficaria prejudicada logo em seguida, no início do primeiro mandato do PT, quando a legenda foi para a oposição e passou a orbitar, ao lado do DEM, em torno do PSDB.

partidos, as pessoas, querendo ou não, trabalham com o conceito governo e oposição", afirmou o petista [50].

A lógica dual, lembra o governador, também vale para as eleições majoritárias aos Executivos estaduais e municipais.

> Mesmo em nível estadual. Na Bahia, por exemplo. Quem ganhou na capital [para a Prefeitura de Salvador, em 2012] não foi um *outsider*, uma terceira via. Foi o ACM [o então deputado federal Antônio Carlos Magalhães Neto]. Mesmo na minha [re]eleição [em 2010], que eu ganhei no primeiro turno e o Geddel [Vieira Lima, do PMDB] montou uma linha auxiliar e disse. 'Eu apoio a Dilma, mas aqui no Estado eu sou oposição a este governo'. Quem ficou em segundo lugar foi o Paulo Souto [do DEM]

exemplifica Wagner, para quem a terceira via, em regra, tem dificuldade no discurso. "Na racionalidade – e a política não é só racionalidade – o grande caminho é se ele [Campos] se transformar num candidato de oposição. Óbvio que ele pode ir como terceira ou quarta via. Mas é o jogo pra ser jogado", acrescenta.

A previsão de um segundo turno, no entanto, é o que sempre levará a um elemento de instabilidade a pairar sobre o até agora consistente padrão de competição polarizado. A segunda rodada estimula, como apontado por Duverger, a existência de M+2 candidatos efetivos, ou seja, três competidores. A chegada de um novo partido à fase final pode alterar os papéis tradicionais.

Questionado sobre a possibilidade de mudança do padrão de competição nas eleições presidenciais, o ex-prefeito de São Paulo e presidente nacional do PSD, Gilberto Kassab, esboça o cenário, caso o PT se reelegesse num eventual segundo turno contra o PSB, e não contra o PSDB. "O PSDB vai estar lá, numa posição importante, mas não de vanguarda, porque será o PSB. É natural. Sempre os dois que chegam ao segundo turno se fortalecem. Um é considerado o candidato da situação e o outro da oposição. O segundo turno enseja isso. Ele carimba. Ganhou: situação. Perdeu: oposição. O que é oposição a Dilma hoje: Serra. Não é a Marina. Tanto que ela nem é vista como oposição. Porque foi o Serra que disputou e bateu", diz o pessedista[51].

---

[50] Entrevista concedida pessoalmente ao autor. "Palanques estaduais são o nó das ambições do PSB, diz Wagner" ("Valor Econômico", 28/03/2013).

[51] Entrevista concedida para a tese, na residência do dirigente, em 6/9/2013.

O PSD de Kassab é um exemplo de como a lógica da disputa pela Presidência tende à centralização e a aglutinação em torno dos principais jogadores. Durante a formação de seu partido, em 2011, o então prefeito de São Paulo, antigo aliado do PSDB e de Serra, selou um pacto com Eduardo Campos comprometendo-se a não cooptar filiados do PSB, sobretudo deputados federais, cujo tamanho da bancada define a distribuição do tempo dos partidos no horário de propaganda de rádio e TV. O PSB foi a única grande ou média legenda a não ser atingida pelo intenso troca-troca em direção à sigla recém-fundada. O acordo entre os partidos foi visto como uma possível aliança prévia à eleição presidencial. Em novembro de 2012, no entanto, Kassab declarou apoio "pessoal" à reeleição de Dilma Rousseff, momento a partir do qual passou a consultar e a convencer todas as seções estaduais do PSD a embarcarem na candidatura presidencial do PT. Em novembro de 2013, a legenda foi a primeira a anunciar oficialmente, com quase um ano de antecedência da eleição, a decisão de apoiar a recondução de Dilma. Isso ocorreu mesmo durante uma grave crise entre Kassab e o petista e seu sucessor na Prefeitura de São Paulo Fernando Haddad[52].

A adesão do PSD mostra o poder de atração da legenda que detém o controle da máquina federal. Entre a declaração de apoio pessoal de Kassab e a partidária, do PSD, bem no meio, em maio de 2013, uma figura de destaque da agremiação, o vice-governador de São Paulo Guilherme Afif Domingos, tornou-se ministro-chefe da recém-criada Secretaria da Micro e Pequena Empresa. Publicamente, a entrada de Afif no governo federal foi divulgada como uma indicação da cota pessoal de Dilma, mas o movimento desencadeou a primeira de muitas negociações que se intensificaram na virada de 2013 para 2014, em torno da reforma ministerial, com toda a base aliada, principalmente o maior parceiro, o PMDB. O *modus operandi*, não exclusivo ao PT, deixa claro como alianças na arena eleitoral são forjadas muito antes do suposto *timing* da campanha presidencial e tem como moedas de troca, entre tantas outras, os cargos da arena governamental. Uma arena está ligada à outra. E quando se tem nas mãos o comando da Presidência da República, o prêmio mais cobiçado do sistema, a tendência é que a inércia dos aliados seja maior.

A oposição, por sua vez, também tem suas armas. O PT, quando fora do Planalto, teve como principal vantagem o predomínio do discurso alternativo, no campo da esquerda. A hegemonia conquistada pelos petistas não foi imediata e encontrou o maior concorrente no

[52] Haddad havia acabado de apontar a responsabilidade do ex-prefeito pela nomeação de fiscais envolvidos em denúncia de cobrança de propina a empresas do ramo imobiliário para aliviar o pagamento de ISS.

PDT, do governador do Rio, Leonel Brizola. As duas siglas disputaram voto a voto a chegada ao segundo turno (16,7% contra 16%), na primeira eleição em 1989, vencida por Collor. Em 1994, Brizola chegou em quinto lugar, com apenas 3,2%. E em 1998, o pedetista aliou-se ao PT e foi vice na chapa encabeçada por Lula, então candidato pela terceira vez. Consolidava-se ali a liderança do partido sobre as principais forças da esquerda (PT, PDT, PSB e PCdoB). A robustez da organização partidária petista – com sede em São Paulo, no maior Estado do país, porém mais nacionalizada e enraizada socialmente que a dos aliados – e a estratégia de fazer uma oposição ferrenha (em 1992, recusou-se a participar do governo suprapartidário de Itamar Franco, depois do impeachment de Collor) são fatores que explicam seu predomínio e o status de principal opção de governo àquela época.

Já o PSDB mantém desde 2003, sem grande ameaça, a condição de maior opositor do PT, graças a uma combinação de estratégia mútua de polarização – cujo resultado é fechar o mercado eleitoral para a consolidação de terceiras vias – e um predomínio do plano regional baseado em Estados-chaves. Os tucanos conquistaram em 2010 a liderança no número de governadores (oito em 27) e administram unidades da Federação com cerca de 47% dos eleitores do país. Desde 1995, governa o maior Estado, São Paulo, e o segundo maior, Minas Gerais (com o interregno de um mandato de Itamar Franco, do PMDB, entre 1999 e 2002), e desde 2010, o Paraná, o sexto maior colégio eleitoral, que desde a redemocratização era controlado pelo PMDB (à exceção dos mandatos de Jaime Lerner (PDT e PFL), entre 1995 e 2002). Juntos, apenas estes três Estados já perfazem 38,4% do eleitorado nacional. A longa hegemonia em São Paulo e Minas Gerais faz com que os tucanos garantam um patamar mínimo de preferência, na partida, para seus candidatos-governadores: Geraldo Alckmin (2006) e José Serra (2010) e Aécio Neves, o senador presidenciável de 2014, mas que antes foi eleito e reeleito governador em Minas. Serra, na primeira tentativa em 2002, era ministro e sua candidatura ainda pertencia ao campo da situação, apoiado pela máquina federal e pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

O que vale ressaltar é o fato de o PSDB ser um partido muito bem assentado no nível regional, embora sua força venha do controle de grandes, mas poucos Estados, onde a disputa com o PT é replicada e reafirma o padrão de competição presidencial.

No momento, a obra em curso dos petistas tem sido a de ganhar musculatura no plano estadual e apresentar candidatos competitivos em todos os maiores colégios eleitorais. Em 2014, o PT tem pré-candidatos fortes nos seis maiores Estados, que agregam 60% dos eleitores. Em três deles, São Paulo, Minas e Paraná, haverá polarização com nomes a governador do PSDB.

O espraiamento imediato dessa lógica nacional, porém, é embaçado pela existência de uma variedade de sistemas partidários estaduais, cuja dinâmica regional governo x oposição não reproduz o confronto entre petistas e tucanos. Em 2014, à parte São Paulo, Minas e Paraná, nas demais 24 unidades da Federação, que reúnem 61,6% do eleitorado, a previsão é que a disputa principal não se dê entre candidatos a governador lançados pelos maiores antagonistas ao Planalto.

No entanto, isso não significa que o jogo pela Presidência não firme pilares ou demarque seu território nos Estados. Pelo contrário. O rebatimento da polarização é indireto e se dá pelas alianças de PT e PSDB em favor de candidatos de outros partidos que, preferencialmente, fazem parte do seu grupo de aliados nacionais. Esses candidatos a governador são grandes cabos eleitorais e reproduzem, em seus Estados, a dinâmica nacional. Como prepostos da polarização, fazem campanha para um ou outro lado – situação ou oposição ao governo federal – e grudam sua imagem aos concorrentes à Presidência. Os interesses são recíprocos. Os candidatos a governador de partidos "menores" – em regra siglas de porte médio no plano nacional, mas fortes regionalmente – podem ampliar seu tempo de propaganda na TV[53] e receber doações de campanha do aliado à Presidência, além de associar sua imagem à de uma figura nacional, um concorrente ao Planalto, puxador de voto – recurso político que seu próprio partido não teria condições de lhe dar. E os candidatos a presidente ganham estrutura de campanha nos Estados onde sua organização partidária é mais fraca e recebem, a depender da negociação, a fatia de tempo de TV do partido "menor" para que amplie sua propaganda em rede nacional.

Tudo isso diz respeito ao que se convencionou chamar de "palanques estaduais" dos candidatos à Presidência, que são as bases concretas de campanha nos Estados. Inclui desde o "palanque eletrônico" (pois, além do horário de propaganda no rádio e TV destinado ao concorrente ao Planalto, o presidenciável pode maximizar sua exposição e ser citado no programa eleitoral de seu candidato a governador) até a mobilização de uma rede de apoio, à

[53] Há casos em que o candidato a governador de um partido "menor" enfrenta um adversário filiado à legenda de um presidenciável. Sendo assim, não há coligação e, portanto, junção de tempo de TV. Mas o apoio é concedido – formando-se um palanque duplo ou triplo –, geralmente sob a condição de que o candidato ao Planalto haja com imparcialidade e não privilegie o nome de seu próprio partido, o que nem sempre acontece, gerando ressentimento. Na Bahia, uma das justificativas do ex-ministro Geddel Vieira Lima, do PMDB, para não fazer campanha novamente por Dilma Rousseff, em 2014, é o fato de que o PT teria privilegiado, em 2010, a reeleição do governador Jaques Wagner, em detrimento de sua candidatura.

frente os candidatos proporcionais a deputado, para o trabalho direto de rua, com distribuição de panfletos e corpo a corpo com eleitores.

Os palanques estaduais reforçam o padrão de competição da eleição presidencial na medida em que os candidatos a governador tendem a se perfilar diante das opções e da lógica majoritária ao Planalto. Ainda que haja, por qualquer razão, uma fragmentação do cenário eleitoral no Estado, um presidenciável – com maior probabilidade o da situação, que é composta por uma ampla base aliada – pode ser apoiado por dois, três ou até quatro candidatos a governador, formando palanques duplos, triplos ou quádruplos[54]. Esse movimento concentra os termos da disputa e restringe a captação de votos da eleição presidencial nos Estados aos seus poucos concorrentes, presumivelmente M+2 candidatos. É um fator que dá estabilidade ao padrão de competição nacional.

Eventual elemento de instabilidade, ainda que de impacto modesto, pode ocorrer mais de cima para baixo, ou seja, de decisões de entrada na corrida presidencial, do que de baixo para cima, vindo dos arranjos estaduais. A entrada em cena da pré-candidatura de Eduardo Campos para a eleição de 2014 é um exemplo. Ao romper com o PT e entregar os cargos no governo federal, o PSB lançou-se à tarefa de construção de palanques estaduais para dar sustentação à campanha do governador de Pernambuco.

Em algumas situações, seja com nomes já pertencentes ao partido, trazidos de outras legendas ou sem filiação partidária prévia, a agremiação criou candidaturas *ad hoc*, feitas sob medida para dar palanque a Campos e que, de outra maneira, não teriam existido. É o caso da Bahia, onde a senadora Lídice da Mata, eleita em 2010 em aliança com o PT, ergueu-se como terceira via entre os blocos situacionista, liderado pelos petistas, e o dos oposicionistas DEM, PMDB e PSDB. Para concorrer ao Senado, o PSB filiou a ex-ministra do Superior Tribunal de Justiça Eliana Calmon para fazer sua estreia na política.

Nas demais situações, o PSB tratou de buscar alianças com outras legendas. A mais marcante foi o acordo entre Campos e seu futuro adversário, Aécio Neves (PSDB), para que ambos dividissem o mesmo palanque em alguns Estados. A oferta tucana teve por objetivo estreitar os laços e garantir, o quanto antes, o apoio num eventual segundo turno contra os petistas, com os quais o PSB tem um longo histórico de união.

[54] É o que se desenha no Rio de Janeiro, em 2014, com o apoio de candidatos do PT, PMDB, PR e PRB à reeleição de Dilma Rousseff.

Já o PSB, ao buscar uma coligação com o concorrente, e se escorar na estrutura regional do PSDB, mostra como é difícil encontrar espaço diante da polarização. Enquanto o PT dispunha de até quatro palanques, como no Rio de Janeiro, Campos e o PSB, sem força principalmente na região Sul e Sudeste, buscavam viabilizar a divisão de palanques com os tucanos em Estados como São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Para complicar ainda mais, nem estas alternativas subótimas tornaram-se simples depois que o PSB agregou em suas fileiras os militantes do grupo da ex-ministra Marina Silva (ex-PV), que não conseguiu fundar a tempo seu partido, o Rede Sustentabilidade, para participar das eleições. A adesão de Marina ao PSB, para concorrer como vice, trouxe para a chapa de Campos um cabo eleitoral importante, mas problemático. A ambientalista, em 2010, foi a terceira via mais bem sucedida contra a polarização de PT e PSDB, ao obter quase 20% dos votos. Mas justamente por sua popularidade – maior que a de Campos, segundo as pesquisas eleitorais – passou a fazer exigências e a vetar as negociações e as alianças já em curso do PSB com o PSDB, ou outras siglas ou segmentos da sociedade, como os ruralistas. A solução para o impasse passou a ser o lançamento de mais candidaturas próprias a governador, num movimento que demonstra como o plano nacional interfere no regional.

Outro fator que contribui para a estabilidade da competição presidencial – e é um reflexo de sua primazia como disputa em torno do cargo mais importante do sistema político – é o grau de antecedência com que se dão os movimentos de seus principais atores. O prazo de filiação prévia de pelo menos um ano antes da eleição é um marco que baliza qualquer partido ou candidato, seja no plano federal, estadual ou municipal. Mas o empreendimento de uma candidatura presidencial exige que seus concorrentes, pelo menos os que são de fato competitivos, tenham tempo suficiente para articular a construção de palanques nas 27 unidades da Federação, num país com dimensões continentais. O PT lançou oficialmente a presidente Dilma à reeleição em fevereiro de 2013, mais de um ano e meio antes da disputa. O anúncio supostamente teve o objetivo de aplacar as especulações de que o ex-presidente Lula seria o candidato, mas contrariou a ideia de que, para a situação, quanto mais tarde vier o clima de campanha, melhor. Por esta época, Eduardo Campos já dava todos os sinais de que romperia com o governo federal e tratava de "pacificar" o PSB, com o intuito de forçar a saída de governadores, prefeitos e parlamentares que resistiam à sua candidatura. E no PSDB, o conflito interno entre José Serra e Aécio Neves foi logo resolvido para que o partido tivesse tempo de se articular para a corrida presidencial.

Abordar o processo eleitoral mais recente, para se entender a estabilidade do padrão de competição que vem desde 1994, é importante quando se sabe que boa parte da imagem

difundida pela literatura internacional ainda é ligada a relatos iniciais do processo de redemocratização. Nada tão distante quanto a menção ao Brasil feita por Randall e Svåsand (2002):

> Em um número de países latino-americanos, talvez acima de todos o Brasil, a combinação de um sistema presidencial com uma mídia de comunicação de massa sofisticada e extensiva tenha contribuído amplamente para o fenômeno de partidos que são pouco mais do que veículos temporários para as ambições presidenciais de seus líderes: os líderes usam a mídia para apelar diretamente ao povo.

Na nota de pé de página, os autores justificam o argumento: "O caso clássico foi a vitória presidencial em 1989, no Brasil, de Collor de Mello, líder do recém-formado e obscuro Partido da Reconstrução Nacional", numa referência a Lima (1993).

Vinte e cinco anos depois, a chance de que um líder de uma legenda tão pequena – quanto era o PRN – alcance a Presidência da República no Brasil é praticamente nula.

3.5 **Alianças estaduais semipermanentes**

Se na eleição presidencial, o padrão de competição tem se mantido estável e bastante previsível, no plano estadual a situação é semelhante, embora com mais nuances. Em primeiro lugar, há uma variabilidade grande da força das agremiações pelas unidades da Federação, o que se expressa na formação de diferentes subsistemas partidários. Em segundo lugar, há Estados com dinâmica eleitoral mais resiliente e outros com oscilações mais frequentes nas forças das legendas ao longo das disputas. Em São Paulo, o maior colégio eleitoral do país, o confronto tradicional é o nacional: entre PT e PSDB. No Espírito Santo, o 14º maior, nunca os dois primeiros colocados para governador, comparados em pares de eleições, desde 1982, foram do mesmo partido[55].

O primeiro aspecto decorre do multipartidarismo brasileiro associado a um sistema de federalismo triplo e com distritos de altas e muito distintas magnitudes. As vagas para deputados federais variam de oito a 70 e as cadeiras para estaduais de 24 a 94. Com estas

[55] Eleito em 2002 pelo PSB, Paulo Hartung foi reeleito em 2006 pelo PMDB.

características, é baixa a probabilidade de uma uniformização de resultados, especialmente em situações consideradas normais. A própria estabilidade econômica e política do país parece ter favorecido que esses subsistemas prevaleçam. Em 1986, depois da euforia do lançamento do Plano Cruzado pelo ex-presidente José Sarney, o PMDB obteve uma façanha ao eleger 22 dos 23 governadores (95%)[56], o que por si só demonstrava uma conjuntura atípica, de baixa competitividade. Com uma população sedenta pela solução da espiral hiperinflacionária, a preponderância de um tema nacional – supostamente resolvido pelo governo federal – levou os eleitores a recompensar maciça e imediatamente, nas eleições regionais, o partido responsável pelo pacote econômico que criou o Cruzado. Nas eleições de 1994, depois do finalmente bem-sucedido lançamento do Plano Real, foi a vez do PSDB ser recompensado pelo plano de estabilização, por liderar a equipe econômica que o elaborou. Mas os resultados nas eleições estaduais foram menos avassaladores do que os do PMDB oito anos antes. Os tucanos venceram em seis Estados, menos que os nove do PMDB. Outras seis legendas elegeram governadores: PPR (três), PFL, PT, PSB, PDT (dois) e PTB (um). A consolidação das forças de esquerda, do multipartidarismo, ainda incipiente em 1986, e das organizações partidárias, como a máquina pemedebista já empurrada para as pequenas unidades da Federação, arrefeceram a repetição do fenômeno. Por outro lado, o desempenho do PSDB é comparável ao dos pemedebistas, levando em consideração que a sigla fora fundada seis anos antes (enquanto o PMDB tinha uma marca forte, como oposição ao regime militar) e que novos partidos já se consolidavam na arena eleitoral Os seis Estados tucanos representavam 50% da população, com a vitória nos três maiores colégios eleitorais (SP, MG e RJ), além de Ceará, Pará e Sergipe. Em termos proporcionais, foi um aumento de 12 vezes, em relação a 1990, quando elegeu apenas Ciro Gomes, no Ceará, seu primeiro governador.

A fatia de 1994 é semelhante à conquistada em 2010, quando os tucanos já estavam havia oito anos na oposição ao governo federal. Três Estados eram os mesmos: São Paulo, Minas e Pará. Isso mostra que o PSDB conseguiu construir e reter bases regionais, sobretudo as duas maiores e mais estratégicas, independentemente de seu desempenho no governo central, de onde foi tirado pelas urnas em 2002. O relativo descolamento da avaliação dos eleitores entre as administrações nacional e estaduais, que têm suas próprias especificidades e

[56] A exceção foi o Sergipe, um dos menores Estados, onde ganhou o PFL. O partido elegeu ainda 39 dos 49 senadores (79,6%) e 260 dos 487 deputados federais (53,4%).

issues, foi um processo ocorrido ao longo do tempo e que deu um pouco mais de autonomia à dinâmica e estabilização dos diversificados sistemas partidários regionais.

A variabilidade de forças dos partidos nos Estados, no entanto – e esse é o segundo e mais importante aspecto – não significa que haja instabilidade. Na grande parte das unidades da Federação, líderes e partidos formam alianças cujo objetivo é reduzir as incertezas no mercado eleitoral. Como sugerido por Wolinetz (2006), em sistemas multipartidários muito fragmentados, uma forma de se analisar os padrões de competição – e deixando definitivamente de lado indicadores de volatilidade – é por meio dos chamados *clusters*. No Brasil, esses *clusters* se manifestam seja pela prática das coligações eleitorais ou pela formação de grupos políticos mais ou menos consolidados. São o que poderíamos denominar de alianças semipermanentes e que respondem pelo quadro de estabilidade no plano estadual (e também municipal).

Como vimos anteriormente, as eleições para governador e senador são as mais voláteis entre todos os cargos. Essa volatilidade, porém, é superdimensionada, quando levamos em conta alguns fatores. O primeiro deles é a influência das decisões de entrada na corrida presidencial sobre a construção das chapas majoritárias estaduais, que incluem os cargos de governador, vice-governador e senador (ou senadores, quando há duas vagas em jogo). A competição em múltiplas arenas, mas com a primazia do jogo presidencial, introduz a necessidade de nacionalização das disputas sob um sistema de trocas, pelo qual os três postos das chapas majoritárias estaduais servem à negociação. Para obter o apoio das outras legendas a seus candidatos ao Planalto, os partidos presidenciais precisam atender às demandas dos possíveis aliados, cujo objetivo é se fortalecer no plano estadual (seja elegendo o governador, o vice, um senador ou ampliando as bancadas de deputados). Esses cargos são moedas de troca entre os partidos e indicariam, a nosso ver, um *trade-off*, ou seja um processo de compensação. A estabilidade do padrão de competição presidencial ocorre às custas de uma maior instabilidade no plano regional[57].

Essa oscilação, contudo, se dá em relação ao percentual de cargos eletivos tomados isoladamente – e por isso se expressa em maior volatilidade – mas não significa uma suposta

[57] Em 2014, por exemplo, o PPS, em troca da adesão à candidatura a presidente de Eduardo Campos, exigia que o PSB o apoiasse em três unidades da Federação: Amazonas, Maranhão e Distrito Federal.

variação repentina do peso dos partidos nesses Estados[58] e, muito menos, nos *clusters*, isto é, nas coligações e alianças semipermanentes que fornecem maior previsibilidade ao jogo regional. Essas alianças, em boa parte das situações, preveem que haja uma troca de posições entre os partidos aliados na ocupação da trinca de cargos majoritários. Um governador eleito e reeleito pode, ao planejar sua sucessão, apoiar o vice-governador, filiado a outro partido que lhe deu sustentação, e se candidatar ao Senado para ocupar, em caso de vitória, uma função tão ou mais importante que a de chefe do Executivo estadual, especialmente quando a unidade da Federação é pequena. A força regional de seu partido estará preservada – nada impede que a negociação inclua ainda outros espaços políticos, como secretarias de governo – mas a mudança, para efeito de uma medição pela taxa de volatilidade, apresentará uma instabilidade muito maior do que a de fato ocorreu[59].

Estudos já demonstraram que a disputa em torno dos governos estaduais no Brasil também corresponde à expectativa de que, por meio da coordenação das elites políticas, o número de candidatos efetivos será em torno de M+2. Apesar de ter custos de entrada menores do que a eleição presidencial, não há uma proliferação de candidaturas. Num passo posterior, Cortez (2012) mostra como a instabilidade para os Executivos estaduais é mais aparente do que real. Seu trabalho aponta, em primeiro lugar, como as unidades da Federação menos populosas são as mais propensas a registrar variações eleitorais partidárias. A explicação mais direta é que estes Estados, por terem pouco peso na eleição ao Planalto, são justamente os lugares onde os partidos presidenciais tendem a fazer mais concessões aos aliados em barganhas que envolvam o plano nacional. Inversamente, nos Estados maiores, as legendas que querem o Executivo federal buscam fincar seus pilares e tendem a ceder menos para fechar estes mercados eleitorais.

[58] Até porque a construção de uma organização partidária demanda tempo e é muito mais difícil de se medir do que com indicadores mais simples de desempenho eleitoral, como a volatilidade. Cargos não eletivos, como os de secretários estaduais e presidentes de empresas estatais, também fazem parte do extenso sistema de trocas e podem representar recursos políticos que refletem a força dos partidos, já que as arenas eleitoral e governamental, como argumentamos, não são estanques.

[59] É o caso do PT no Piauí, onde o ex-governador Wellington Dias, depois de reeleito, apoiou o vice, Wilson Martins, do PSB, para a sua sucessão e conquistou uma vaga ao Senado, em 2010. O partido manteve espaços no governo da legenda aliada.

Ao analisar as disputas a governador entre 1990 e 2010, o autor observa que em 14 Estados o número de partidos vencedores foi maior do que três, refletindo uma instabilidade[60]. Dentre os 14, 11 pertencem às menores unidades da Federação classificadas no trabalho como distritos médios[61]. Dois são grandes distritos (Rio Grande do Sul e Paraná) e apenas um é megadistrito (Rio de Janeiro). Estes Estados representam pouco menos de um terço do eleitorado do país.

Em segundo lugar, mesmo na maioria destas unidades da Federação, o quadro de instabilidade é muito menor quando controlado, ou limpo, de efeitos como perda de mandato, a entrada do vice no lugar do titular e as trocas de partido. Mais interessante, pode-se observar, ao longo das últimas eleições, uma queda nas mudanças bruscas de quem são os principais contendores nas disputas a governador. Para demonstrar estes pontos, Cortez classifica os Estados, primeiramente, em três categorias: 1) aqueles que mantiveram o "status quo", ou seja, quando os partidos que alcançam as duas primeiras colocações são os mesmos que chegaram nestas posições na última eleição; 2) os que tiveram "mudança parcial", isto é, apenas um partido permanece entre os dois primeiros lugares em relação à ultima disputa; e 3) os que passaram por "mudança total", quando as duas legendas que polarizam são diferentes das que se confrontaram quatro anos antes.

[60] Cortez utiliza a regra do M+2, que prevê o número de candidatos competitivos em disputas de dois turnos, para justificar o critério de até três partidos vitoriosos no período como sinal de estabilidade. Ao definir estabilidade o autor lembra que, de acordo com a literatura sobre coordenação eleitoral, a identidade desses três partidos pode variar de uma eleição para outra e, ainda assim, o sistema estará em equilíbrio. Mas que, em seu trabalho, o termo "estável" denota mais do que isso: "Trato o termo 'estabilidade' como um atributo dos sistemas partidários estaduais caracterizados pela preponderância das mesmas duas ou três forças eleitorais ao longo do tempo".

[61] O autor lança mão da classificação desenvolvida por Nicolau (1996) que separa as unidades da Federação em megadistritos (SP, MG, RJ e BA), grandes distritos (RS, PR, PE, CE, MA, PA, GO e SC) e distritos médios (PB, ES, PI, AL, RN. MT, MS, DF, AM, SE, RO, AC, AP, RR, TO).

Tabela 6 – Estabilidade dos partidos dominantes (1994-2010)

	Mudança na clivagem eleitoral				
	1994	1998	2002	2006	2010
Status quo	1	4	7	9	7
Mudança parcial	13	16	15	11	14
Mudança total	13	7	5	7	6

Fonte: R. Cortez, "O sistema partidário eleitoral à luz da coordenação eleitoral: a relação entre o pleito presidencial e estadual no Brasil (1989-2010)", trabalho apresentado no 36º encontro anual da Anpocs, em outubro de 2012.

O número de unidades da Federação com mudança total em suas clivagens eleitorais, que em 1994 era de 13, ou seja 48%, caiu para seis (22%) em 2010. O pico de instabilidade em 1994 coincide com o rearranjo vindo do plano federal, com o impacto do Plano Real para o sucesso do PSDB, que passou a dominar o nível regional. O patamar mais baixo, de cinco mudanças totais, em 2002, ocorre justamente na eleição em que o PT consegue chegar à Presidência, o que é um sinal de que, como defendemos acima, a competição no plano nacional, com a estabilização econômica e política do país, entrou num estágio de normalidade, a ponto de não gerar grandes reviravoltas nas disputas estaduais.

Ao analisar com mais profundidade os seis casos (22%) de mudanças totais em 2010, Cortez argumenta que parte dessa instabilidade é superestimada, pois decorre de fatores "exógenos" (perda de mandato), como no Distrito Federal, quando os ex-governadores perderam o cargo, ou de vices que assumiram os postos de governadores que buscam outro espaço para sua carreira legislativa.

Desconsideradas essas situações, o autor divide as unidades da Federação pelo número de vezes em que tiveram mudanças totais de clivagem. Em 18, elas nunca ocorreram ou aconteceram em uma única oportunidade. Nos demais nove Estados, houve entre duas e cinco alterações totais dos principais partidos concorrentes.

A instabilidade da competição, no entanto, ainda pode estar superdimensionada pelas trocas de legenda. Ao se controlar os resultados pela migração partidária, o primeiro grupo aumenta para 24 unidades da Federação e o segundo grupo se restringe a apenas três Estados mais instáveis, ou seja, que registram acima de duas mudanças totais na clivagem. O Espírito Santo é o recordista, com quatro.

Tabela 7 – Mudanças na clivagem eleitoral dominante, controlado por migração partidária (1994-2010)

	Número de eleições				
Tipo de distrito	**0**	**1**	**2**	**3**	**4**
Megadistrito	BA, MG	RJ e SP			
Distrito grande	CE, GO, MA, PB, PI e SC	PA, PR, PE e RS			
Distrito médio	AC, AM, TO e RO	AP, DF, MT, RN, RR e SE	MS	AL	ES
Frequência	12	12	1	1	1

Fonte: R. Cortez, "O sistema partidário eleitoral à luz da coordenação eleitoral: a relação entre o pleito presidencial e estadual no Brasil (1989-2010)", trabalho apresentado no 36º encontro anual da Anpocs, em outubro de 2012.

A Tabela 7 mostra que em 88% das unidades da Federação, que detêm 95,5% do eleitorado nacional, as mudanças nas clivagens dominantes preservam pelo menos um dos polos. Como conclui Cortez, o panorama que se tem é de bem menos instabilidade do que o pressuposto pela literatura: "(...) As eleições para os governos estaduais são mais cartelizadas do que pode parecer à primeira vista. Em outras palavras, não apenas as eleições estaduais têm formato bipartidário como também os atores relevantes são, em boa medida, os mesmos ao longo do tempo"[62].

A análise está em sintonia com abordagens mais recentes dos estudos partidários, que levam em conta as decisões de entrada das agremiações e o padrão de competição apresentado, mais do que o simples resultado eleitoral. Como aponta Mair: "Em resumo, a estabilização de sistemas partidários é ao menos parcialmente uma função da consolidação de uma determinada estrutura de competição" (MAIR, 1996, p.103).

[62] Umas das razões para essa padronização, aponta o autor, seria a tendência de queda no lançamento de candidatos a governador pelos maiores partidos, que passaram a se aliar mais em torno de candidaturas competitivas, facilitando e antecipando a escolha dos eleitores. Por outro lado, há um aumento no número de candidatos lançados por legendas pequenas, o que, no entanto, não gera impacto sobre o padrão de competição. Duas possíveis explicações para esse crescimento é que as siglas menores utilizam as eleições majoritárias como plataforma para impulsionar novos políticos ou para tentar aproveitar os efeitos de *coattail* e incrementar a votação de seus candidatos nas eleições legislativas. O reflexo da estratégia, a nosso ver, pode ser um dos componentes a explicar a maior fragmentação partidária em curso no Congresso, nos últimos anos.

4 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO PARTIDÁRIA[63]

Como vimos no último capítulo, o sistema partidário brasileiro tem um considerável grau de estabilidade e previsibilidade. Dado esse desempenho, é improvável que não haja coordenação dos atores políticos, especialmente no lado da oferta, uma vez que, pelo lado da demanda, os níveis de enraizamento dos partidos no eleitorado, como alega boa parte da literatura, seriam baixos. O que propicia a estabilidade é o intenso trabalho de coordenação feito pelas legendas políticas, que neutraliza características centrífugas do arcabouço institucional. É por esta, entre outras razões, que um sistema baseado essencialmente na votação em indivíduos, como a lista aberta, e do qual se esperaria resultados bastante voláteis, pode se vertebrar em torno de linhas partidárias que reduzem o grau de incerteza da competição política. Se o eleitor não vota em partidos – pelo menos não na medida que muitos gostariam – os políticos profissionais se estruturam em torno destas organizações, cuja importância para o destino de suas carreiras já começa pelo fato de deterem o monopólio da representação. Por que e como se dá essa coordenação, na arena eleitoral e no interior das organizações, é o que mostraremos neste capítulo.

Antes, porém, é necessário situar a relação entre os partidos e a arena governamental. Um dos argumentos principais deste trabalho é que a lógica das agremiações políticas brasileiras na arena eleitoral encontra paralelos na esfera administrativa, da qual não estão dissociadas. A imagem de um sistema com partidos fracos na arena eleitoral e fortes na governamental (PEREIRA; MUELLER, 2003) é tentadora na medida em que, ao longo do tempo e sob o ponto de vista de padrões europeus, agremiações antes robustas passaram, por exemplo, a enfrentar a concorrência de outras fontes de informação e formação políticas, como a TV e a internet, enquanto sua primazia no governo foi preservada. A arena governamental é a esfera, por excelência, dos partidos em praticamente todo o mundo. Isso

[63] As principais evidências empíricas deste capítulo são textos publicados na imprensa nacional e regional e entrevistas realizadas pelo autor pessoalmente ou por telefone. Neste caso, a maioria das declarações foi publicada no jornal de circulação nacional "Valor Econômico". A menor parte refere-se a trechos destas mesmas entrevistas que, por falta de espaço, não foram aproveitados no veículo, mas fornecem importantes subsídios que ajudam a entender o processo político-partidário brasileiro. Outra fonte de informação valiosa foi o acompanhamento da primeira reunião de presidentes de diretórios estaduais do PT, em 25 de março de 2013, na sede do partido, em São Paulo, com vistas às eleições de 2014. No encontro, foi apresentado e debatido o levantamento, feito pelos dirigentes, da situação política em cada unidade da Federação. Agradeço o empenho do presidente nacional da legenda, Rui Falcão, que permitiu o acesso a parte da reunião.

não significa, contudo, que, em termos comparativos, os partidos brasileiros sejam fracos na arena eleitoral.

A conexão e a compatibilidade de instituições entre as duas arenas são uma forma de se inferir a força ou a fraqueza das agremiações políticas. Os Estados Unidos estão entre os países que apresentam partidos com organização mais exígua e descentralizada, e representam um contraponto ao modelo europeu. Na arena governamental americana, costuma-se constatar a escassez do *party government*, que seria uma característica, em especial, mas não exclusivamente, das democracias parlamentaristas.

Como tipo ideal, o *party government*, ou governo partidário, ocorreria quando os governos são praticamente "servos obedientes" dos partidos políticos. Historicamente, o extremo de tal situação pode ser identificado nos regimes comunistas – nos quais o líder partidário dita a política, indica o líder do governo e nomeia integrantes do serviço público pelo sistema da *nomenklatura*, cujo critério é ser filiado ou benquisto pelos dirigentes do Partido Comunista. Blondel (1994), num artigo em que procura definir e desmitificar o conceito de *party government*, afirma que muitos governos de coalizão parlamentaristas, na Europa Continental, também poderiam ser localizados neste polo. No outro extremo, estariam regimes monárquicos europeus do século 19, nos quais os governos tinham um perfil burocrático e independente de agremiações partidárias. Esta situação ocorreria também em alguns sistemas presidencialistas, quando o partido do presidente é muito diferente do partido que o apoia nominalmente no Legislativo, um caso que se aproximaria ao dos Estados Unidos, afirma Blondel.

A construção de um sistema político avesso ou resistente aos partidos políticos é uma marca da tradição americana e ocorreu de modo concomitante nas arenas governamental e eleitoral. Durante o fim do século 19 e início do 20, instituições foram abolidas e outras criadas com o objetivo de minimizar a influência dos partidos, considerada deletéria. A cultura fortemente baseada no liberalismo e na desconfiança em relação ao Estado havia sido um dos pilares na fundação da democracia americana. O princípio que levou à inovação institucional da separação entre Executivo e Legislativo – ou seja, a desconcentração de poderes[64] – foi o mesmo que estimulou a separação entre partidos e governo.

[64] Desde os *founding fathers*, as instituições americanas foram criadas para favorecer a dispersão: sistema de governo com separação de poderes, bicameralismo, federalismo, eleições legislativas parcialmente coincidentes com a presidencial e um ciclo curto de dois anos para os parlamentares são engrenagens desse

O predomínio das agremiações e chefes políticos locais sobre a administração pública era um traço do sistema americano no início do século 19. Nessa época, o país contava com um maior e oscilante número efetivo de partidos (CHHIBBER; KOLLMAN, 2004) e a prática generalizada da patronagem, com a distribuição de cargos públicos e benesses à base eleitoral dos dirigentes partidários (RAE, 2006). Na visão de parte da elite política, e particularmente de segmentos da classe média intelectualizada, no entanto, a influência dos partidos era excessiva e contradizia os valores que nortearam a construção da democracia americana. Durante o século 19, as máquinas partidárias estaduais e locais, marcadas pelo clientelismo e pela corrupção, foram obstáculos ao crescimento de uma máquina partidária nacional até que na virada para o século 20 elas mesmas passaram a ser minadas por demandas pela profissionalização da administração pública. Movimentos por reformas – em especial aqueles inseridos na chamada Era Progressiva[65] – levaram a uma série de mudanças institucionais que modelaram o sistema político dos Estados Unidos tal como ele é hoje.

Na arena governamental, pelo lado do Executivo, a extinção em massa de cargos comissionados foi um dos primeiros e mais importantes instrumentos para retirar uma das principais fontes de sobrevivência dos chefes partidários. O poder destes dirigentes já vinha se reduzindo com a industrialização e o desenvolvimento econômico que diminuía sua influência baseada no controle da patronagem[66]. Pelo lado do Congresso, em 1910, uma aliança entre democratas e republicanos progressistas aboliu a maioria dos poderes do presidente da Casa dos Representantes (Câmara dos Deputados), Joseph Cannon, e substituiu a forte liderança partidária por uma estrutura de poder baseada, na Câmara e no Senado, em comitês especializados, cujas lideranças são determinadas pelo critério da antiguidade (SCHICKLER, 2001).

---

arranjo. O sistema eleitoral majoritário favorece a concentração de votos em apenas dois partidos. Mas o conjunto das demais instituições, além de outros fatores históricos, inibiu que estes partidos se organizassem em fortes estruturas.

[65] A agenda do movimento incluía o combate à corrupção política, à formação de conglomerados econômicos (trustes) e ao consumo de alimentos impuros.

[66] Em 1883, o Pendleton Act reformou o serviço público local, estadual e federal ao remover gradualmente as indicações políticas. O fim da imigração em massa, em 1924, também representou um baque para as máquinas partidárias que contavam com o apoio constante dos imigrantes pobres. A criação pelo governo de políticas amplas de bem-estar social foi outro fator que enfraqueceu os laços de chefes partidários e suas clientelas. (RAE, 2006).

A reforma, para ser completa, também requereu mudanças na arena eleitoral. A mais significativa delas foi a introdução das primárias diretas, um artifício político americano que tirou da organização partidária até a capacidade de selecionar seus próprios candidatos. Os concorrentes do partido passaram a ser escolhidos pelos eleitores, seja pelo universo deles ou pelos que apontavam sua preferência por uma agremiação ao se registrarem. De todo modo, o objetivo era minar o poder dos dirigentes, o que de fato aconteceu. Considerado o último dos grandes chefes partidários, o prefeito democrata de Chicago Richard Daley morreu em 1976.

Esse novo arcabouço institucional foi criado de maneira a compatibilizar os incentivos gerados pelo sistema em suas distintas esferas. E estes estímulos estavam na direção contrária ao do *party government*. Nos anos 1960 e 1970, o sistema de primárias atingiu as eleições presidenciais nos dois partidos hegemônicos, fechando o círculo. O controle sobre as candidaturas saía da convenção nacional e era transferido para uma série de primárias estaduais, nas quais candidatos autoselecionados passaram a construir suas próprias organizações de campanha e financiamento.

A trajetória americana é importante, pois mostra o exemplo da transformação de um sistema em que partidos eram relevantes para um modelo em que seu papel foi rebaixado a um patamar mínimo ou básico. Foi obra de décadas e reflete um projeto de compatibilização de instituições eleitorais e governamentais. O teor de suas reformas, para este trabalho, importa na medida em que pode ser utilizado como um contraponto ao caso brasileiro.

O sistema político brasileiro difere, substancialmente, do americano tanto na arena eleitoral quanto na de governo. Para ficar nas questões-chaves, que foram alvo dos reformadores nos Estados Unidos, a dinâmica no Congresso Nacional é fortemente partidarizada, o número de cargos comissionados nos níveis local, estadual e federal é considerado alto (são mais de 20 mil só no Executivo central) – o que alimenta a patronagem – e a seleção de candidatos é essencialmente realizada pelos dirigentes partidários. O controle das candidaturas é uma das principais funções de uma agremiação política e, no caso particular brasileiro, exige um esforço de coordenação eleitoral e no interior das organizações ainda maior que em outras democracias, uma vez que o quadro partidário é fragmentado. É neste sentido que podemos afirmar que, em oposição à visão convencional, o sistema proporcional e a lista aberta, tornam o Brasil "um caso extremo para a indispensabilidade dos partidos" (EPSTEIN, 2009, p. 335).

Mais do que isso, sustentamos que a intensa tarefa de coordenação ocorre apesar dos incentivos centrífugos do federalismo e opera, na maioria das siglas, de modo vertical, de cima para baixo, facilitando a nacionalização dos partidos. Como apontado por Deschouwer

(2006), a noção clássica entre sistemas unitários e federativos não é suficiente para dar conta dos efeitos desta característica institucional sobre a coordenação eleitoral. Diferentes fatores do ambiente claramente interagem uns com os outros e, por isso, não se pode se referir a uma noção geral de federalismo ou descentralização para se aferir como o contexto institucional molda os partidos num sistema multinível. A esse respeito, defende o autor, dois fatores devem ser levados em conta: se o federalismo é dual ou cooperativo e o grau de autonomia regional[67].

O primeiro ponto diz respeito às competências da União e das unidades da Federação, se os níveis de política pública são conectados e se a lógica funcional corresponde à jurisdicional (ou seja, se o modelo de divisão ou não de competências é, de fato, seguido ou se outras características o alteram na prática), além da presença do nível regional no processo decisório nacional – como ocorre com o Bundesrat[68], na Alemanha, e o Conselho de Ministros, na União Europeia. Se a participação é alta, a política intergovernamental torna-se política partidária e vice-versa, argumenta Deschouwer.

Quanto ao segundo ponto, bastante relacionado ao anterior, o autor lembra que países como Estados Unidos, Suíça e Bélgica estão entre os que dão mais autonomia regional às unidades da Federação, cujas seções são o locus central dos partidos. Nestes casos, a linha de comando partidária é de baixo para cima.

É em meio a esse ambiente institucional e seus incentivos que as agremiações se estruturam. Os dois planos, o nacional e o regional, impõem dois desafios organizacionais aos partidos e criam um nível adicional de tensão, pois deve haver algum lugar para a coordenação entre estes planos. É necessário lidar com 1) a integração vertical (entre os níveis de governo) e 2) a diversidade horizontal (entre as regiões). Se a integração vertical é forte, o grau de autonomia das seções subnacionais é baixo.

Deschouwer sugere alguns indicadores que podem aferir se os planos são separados e se a linha hierárquica é de cima para baixo, ou em direção contrária: 1) a liberdade do nível regional (no caso brasileiro, uma característica marcante é se a seção partidária está

[67] É o que o autor chama de instituições formais. Outras duas variáveis que Deschouwer leva em consideração são os sistemas e ciclos eleitorais e a heterogeneidade social (medida, por exemplo, por um índice de dissimilaridade que compara os resultados da eleição nacional com a regional).

[68] O Bundesrat (Conselho Federal) é a segunda casa legislativa alemã, comparável ao Senado. Seus representantes são eleitos indiretamente pelos governos dos Estados , ou *Länder*, e, em alguns casos, as vagas são destinadas aos próprios chefes executivos estaduais ou seus ministros.

organizada por meio de diretório ou comissão provisória); 2) a estrutura de filiação (na Suíça, por exemplo, a filiação só ocorre nos cantões, e o pertencimento à legenda nacional se dá de maneira indireta, pela aliança das seções cantonais do partido); 3) o recrutamento de lideranças e seleção de candidatos; 4) a autonomia financeira; 5) quem controla os níveis mais baixos (municípios); e 6) quem define as estratégias principais (decisão de participar de eleições, estratégia de campanha, formulação de políticas e estratégia de coalizão).

A diversidade horizontal, ou seja, territorial, significa a existência de sistemas partidários regionais que puxam por diferentes estratégias e mais autonomia[69].

Tendo em vista estes aspectos, abordaremos, nas próximas seções, algumas características e mecanismos que integram a lógica de uma arena eleitoral partidarizada no Brasil.

4.1 **Monopólio da representação**

O ponto de partida mais óbvio, cujo peso, porém nem sempre é destacado pela literatura, é se os partidos são detentores de direitos exclusivos sobre o lançamento de candidaturas. É o caso do Brasil. Muitos outros países permitem que haja candidatos independentes, avulsos. É uma provisão que abre a possibilidade para a erupção de forças políticas individualistas, fora do que consideramos um sistema partidário propriamente dito. A candidatura avulsa é sempre um elemento a – ou com o potencial de – perturbar a ordem baseada em partidos, embora em muitos casos ela tenha um papel marginal nas democracias que a admitem. A sua inexistência no Brasil, no entanto, é um dos indicadores de que os partidos são os grandes donos da arena eleitoral. Essa predominância é extensiva aos cargos de todos os níveis de governo. Já nos Estados Unidos, algumas eleições locais, por exemplo, são despartidarizadas e disputadas sem referência às agremiações políticas. De acordo com

[69] Na Alemanha, por exemplo, a reunificação do país, nos anos 1990, e a presença do PDS – Partei des Demokratischen Sozialismus, sucessor do SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands), que havia governado a Alemanha Oriental comunista – em cinco novos Estados (*Länder*) criaram tensões. Tradicionalmente, o SPD, o maior partido de centro-esquerda alemão, mantinha um forte controle sobre as estratégias de coalizão de suas unidades regionais, mas passou a ser confrontado com demandas das novas e orientais seções da legenda, que queriam ter mais liberdade para escolher seus parceiros, incluindo o PDS. Em 2007, o PDS fundiu-se com o WASG (Arbeit und Soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative) para formar o Die Linke (A Esquerda).

uma pesquisa de 2001, 77% das cidades responderam que tinham eleições não partidárias, enquanto apenas 23% contavam com partidos[70]. Nas 30 maiores cidades americanas, em apenas dez a escolha é feita em bases partidárias.

Tabela 8 – Tipo de eleição nas 30 maiores cidades americanas

Tamanho	Cidade	Estado	Tipo de eleição
1	Nova York	NY	Partidária
2	Los Angeles	CA	Não partidária
3	Chicago	IL	Partidária
4	Houston	TX	Partidária
5	Phoenix	AZ	Não partidária
6	Filadélfia	PA	Partidária
7	San Antonio	TX	Não partidária
8	Dallas	TX	Não partidária
9	San Diego	CA	Não partidária
10	San Jose	CA	Não partidária
11	Detroit	MI	Não partidária
12	São Francisco	CA	Partidária
13	Jacksonville	FL	Não partidária
14	Indianápolis	IN	Partidária
15	Austin	TX	Não partidária
16	Columbus	OH	Não partidária
17	Fort Worth	TX	Não partidária
18	Charlotte	NC	Partidária
19	Memphis	TN	Não partidária
20	Baltimore	MD	Partidária
21	Boston	MA	Não partidária
22	El Paso	TX	Não partidária
23	Milwaukee	WI	Não partidária
24	Denver	CO	Não partidária
25	Seattle	WA	Não partidária
26	Nashville	TN	Não partidária
27	Washington	DC	Partidária
28	Las Vegas	NV	Não partidária
29	Portland	OR	Não partidária
30	Louisville	KY	Partidária

Fonte: NLC.

[70] Dados da National League of Cities: http://www.nlc.org/build-skills-and-networks/resources/cities-101/city-officials/partisan-vs-nonpartisan-elections

Nos Estados Unidos, até no nível estadual há eleição não partidária. Em Nebraska, os parlamentares da assembleia legislativa concorrem em disputas nas quais não há vinculação dos candidatos com os partidos durante a campanha, embora o Executivo seja eleito em base partidária.

Defensores das eleições não partidárias alegam que, sob esse modelo, a cooperação entre os eleitos é facilitada. Proponentes da disputa partidária argumentam que a ausência de legendas confunde os eleitores e tende a eleger representantes dos estratos mais altos da sociedade, agravando a distorção já provocada pelo viés na participação eleitoral quando há o voto facultativo, como no caso americano.

4.2 **Voto obrigatório**

No Brasil, a obrigatoriedade do voto representa menos um elemento a demandar esforço da classe política. Os dirigentes partidários se liberam para outras tarefas e não precisam fazer uma campanha adicional para convencer o eleitor a votar. Reduz-se a carga de preocupações, de cálculos e a influência de outra variável num ambiente já fragmentado, que exige grande capacidade de coordenação. A obrigatoriedade também diminui a influência de grupos de interesses que capturam os partidos: quando há voto facultativo e baixo comparecimento eleitoral, cresce o peso de setores lobistas específicos que podem atrair para si papel central na mobilização de eleitores. Os candidatos tendem a ficar mais dependentes destes grupos do que dos partidos.

4.3 **Seleção de dirigentes e candidatos**

Devido à fragmentação do sistema partidário brasileiro, na maioria absoluta das situações, a força eleitoral de uma legenda representa apenas uma reduzida fração, distante do limiar necessário para a vitória. Por isso, todo partido precisa escolher seus candidatos, geralmente por acordos entre seus grupos internos, numa decisão que mostre um mínimo de unidade, já que outras rodadas de negociações são necessárias no âmbito interpartidário. Tanto ou mais tempo deverá ser dedicado às articulações com outros partidos para a formação

de alianças eleitorais – as coligações – que permitam alcançar a maioria dos votos. Nesse sentido, a fragmentação é um fator que gera incentivos à delegação de poderes aos dirigentes partidários. É algo semelhante ao que ocorre na arena governamental, onde a atribuição de prerrogativas aos líderes das bancadas funciona como um mecanismo de demonstração de força do partido. Na arena eleitoral, a coesão e definição da estratégia do partido (por exemplo, se ele vai apoiar outra legenda, se vai ter candidatura própria, e, neste caso, quem será o nome, ou qual a extensão da lista dos candidatos legislativos) muitas vezes é uma pré-condição para que partidos que querem se aliar possam, juntos, se sentar à mesa e fazer a coordenação tanto para as eleições majoritárias quanto para as proporcionais. É um ambiente totalmente diferente do sistema americano, onde não há necessidade de coordenação interpartidária, dado o bipartidarismo, e onde não há chapas proporcionais, posto que o modelo de votação para as eleições legislativas é majoritário.

Antes da coordenação eleitoral, no entanto, vem a própria coordenação política interna dos partidos. Mais uma vez, a tensão entre os níveis nacional e subnacionais aparece como fator potencialmente desestabilizador da unidade interna e da articulação do partido como uma instituição mais ou menos coesa, sobretudo em países federativos. Van Houten (2009) utiliza a teoria da delegação para tentar lançar as bases de uma abordagem mais dedutiva que ilumine a pesquisa empírica, e ainda incipiente, a respeito do assunto, ou seja, a integração vertical dos partidos.

A teoria da delegação, nascida no âmbito dos estudos sobre organizações, baseia-se na relação principal-agente (ou delegante-delegado), isto é, quando alguém delega poderes a outro para agir em seu nome. No caso dos partidos, o autor argumenta que, a despeito de exceções como Canadá, Suíça e algumas legendas da Alemanha, onde a direção hierárquica é de baixo para cima, a relação "mais plausível", de forma geral, é a de cima para baixo. Ou seja, líderes nacionais delegam tarefas para as seções regionais, numa relação que envolve custos e benefícios. Para minimizar os custos da delegação, há uma série de regras partidárias, formais e informais, e estatais (estas vistas como a decantação de normas mais ou menos consensuais entre os partidos em forma de lei). Estes contratos constituem parte dos mecanismos de controle utilizados pela direção nacional para que os agentes (os dirigentes regionais) não se distanciem de suas preferências ou ajam em discordância em assuntos como o recrutamento de filiados e a estratégia de coalizão.

O autor aponta quatro categorias de mecanismos de controle: dois atuam "ex ante" e dois "ex post". Os dois mecanismos que exercem uma função preventiva, anterior a possíveis divergências entre as instâncias de poder, são justamente os contratos que regem a relação e o

processo de seleção dos líderes regionais. Os dois mecanismos que atuam depois da ocorrência de conflito de interesses são os contrapesos institucionais (por exemplo, fóruns partidários para resolução de brigas internas) e as sanções (intervenções que podem ser mais diretas, como a remoção do líder regional indesejado, ou mais sutis como ameaças e redução de repasses de recursos).

Dos quatro tipos de mecanismos, defende Van Houten, a seleção de líderes e de candidatos regionais é a mais crucial, ao lado das regras de financiamento. São os pilares, poderíamos dizer, político e econômico na relação de poder principal-agente entre os níveis nacional e subnacionais. São controles "ex ante", que, uma vez bem executados, tendem a minimizar os pontos de atrito. A seleção de líderes regionais é essencial porque, por meio dela, pode-se reduzir consideravelmente os demais custos de transação e de delegação. Se a direção nacional consegue indicar para o comando de uma seção regional alguém de confiança, alinhado com o pensamento da cúpula, ela pode prescindir do controle exaustivo das demais tarefas, inclusive a seleção de candidatos. É o que acontece, por exemplo, no Brasil, onde há grande liberdade para as direções estaduais definirem a lista de candidatos nas eleições proporcionais para o Legislativo. Controlá-la representaria um alto custo de informação que os dirigentes nacionais preferem repassar, sem prejuízo do poder de interferir em casos excepcionais. A liberdade conferida às seções regionais tem como contrapartida a soberania da cúpula nacional em fazer intervenções e, no limite, derrubar dirigentes estaduais indesejados. O mesmo se dá na relação entre as direções estaduais e municipais.

O depoimento do presidente nacional do PSD, Gilberto Kassab, corrobora essa visão. Ao ser questionado sobre como é feita a coordenação eleitoral com os diretórios regionais de seu partido, e se há muita negociação, o dirigente afirma: "Não é negociar. Você tem que estruturar o partido com quadros que pensam com o mínimo de afinidade"[71].

A referência à palavra "afinidade" é interessante na medida em que ela, aparentemente vaga, pode sintetizar características comuns – interesses e valores específicos, planos e estratégias de poder – as quais os correligionários compartilham quando aderem a um partido. Independentemente destas características terem um conteúdo programático ou ideológico forte, como esperam alguns, elas servem, de alguma maneira, como a "cola" que reúne pessoas em torno de uma agremiação. "O PSDB não tem quadros assim? O PT não tem? O

[71] Entrevista concedida para a tese, na residência do dirigente, em 6/9/2013.

PSD, a gente está tentando. O PSB tem. O PCdoB tem. O PMDB... tem. Todos sabem lá o seguinte: que nos Estados salve-se quem puder, faça o que quiser, e aqui [em Brasília] vamos juntos pressionar o governo, qualquer que seja ele. Isso é uma afinidade", repete Kassab[72].

No PT, a escolha dos dirigentes, em todos os níveis (nacional, estadual, municipal e zonal, uma subdivisão para as grandes cidades), é feita por meio do Processo de Eleições Diretas (PED), no qual os filiados votam diretamente nos presidentes e nas chapas que depois formarão, proporcionalmente, os diretórios. É a única legenda que promove eleição com a base de militantes e em larga escala para a seleção de seus dirigentes partidários.

Em março de 2013, esta pesquisa teve acesso à reunião dos presidentes estaduais do PT, na qual se fez o primeiro levantamento dos cenários políticos nacional e nas 27 unidades da Federação, tendo em vista as eleições de 2014. Foi uma oportunidade de se acompanhar uma discussão sempre fechada à imprensa e restrita a integrantes da elite partidária.

O encontro, em primeiro lugar, demonstra a grande antecedência com que a sigla iniciou o processo de preparação para as disputas presidencial e estaduais, ao menos formalmente, numa convocação de dirigentes à sua sede, em São Paulo. A reunião ocorreu mais de um ano e meio antes da eleição.

Em segundo lugar, chama a atenção a reiterada ênfase da primazia do projeto presidencial em relação aos interesses estaduais. É a partir dessa preocupação – poderia-se dizer quase um dogma – que o partido trabalha, internamente, a coordenação eleitoral das suas variadas partes. As reuniões de presidentes estaduais do PT – até a eleição outras foram convocadas com o mesmo objetivo – são o principal fórum onde a sigla promove o que a literatura chama de integração vertical[73].

---

[72] A afinidade não dispensa outros atributos da relação, como a proximidade ou a antiguidade, e pode ser insuficiente e gerar atritos quando se está em curso o processo de centralização partidária, preconizado por Robert Michels (1982) na famosa lei de ferro da oligarquização. A queixa de um simpatizante da ex-ministra Marina Silva, já na primeira reunião promovida para fundar o Rede Sustentabilidade, em São Paulo, é uma prova disso. Um simpatizante reclamou da organização do evento por restringir o direito à palavra e privilegiar colaboradores mais antigos e próximos de Marina, como o deputado federal Walter Feldman (então PSDB-SP), o vereador de São Paulo Ricardo Young (PPS) e o candidato a vice-presidente em 2010 Guilherme Leal, presidente da empresa de cosméticos Natura. Enquanto todos estavam limitados a falar por três minutos – alguns a menos que isso – a pré-candidata discursou por mais de 20 minutos. "Talvez eu tenha protagonizado algo que mostra que esse partido não é assim tão diferente", afirmou o insatisfeito. ("Marina Silva quer ser o 'novo' na disputa eleitoral de 2014", Valor On Line, 22/1/2013).

[73] Encontros desse tipo não são exclusivos do PT. As principais legendas, como PMDB, PSDB e PSB, ou mesmo as pequenas, como o PSC, realizam, com maior ou menor frequência e amplitude, reuniões de presidentes ou líderes estaduais. Em 20 de agosto de 2013, o PSB realizou reunião com seus dirigentes nos seis maiores Estados, num primeiro bloco de avaliação, ao qual se seguiram outros. Diversos encontros e seminários com o

Em terceiro lugar, essa instância partidária ajuda a solucionar um complexo tabuleiro (intra e interpartidário) e deixa os diversos atores a par das dificuldades enfrentadas nacionalmente e que caminhos podem ser tomados regionalmente. Com os subsídios da reunião, dirigentes são estimulados ou convencidos a agir estrategicamente em sua bases, na mesma ou em outra direção que tomavam. A direção nacional alerta sobre oportunidades e, do mesmo modo, é alertada sobre os passos dos adversários nos Estados. A matéria-prima é informação para a ação política.

Depois da leitura do cenário eleitoral das 27 unidades da Federação, feita pelo secretário nacional de organização, Florisvaldo Souza, o presidente nacional do partido, Rui Falcão, aponta que em seis Estados o PSD de Gilberto Kassab já havia manifestado apoio à reeleição de Dilma Rousseff e orienta os dirigentes regionais, caso novas adesões viessem a acontecer: "Se souber pelos jornais, é importante ligar para o presidente [estadual do PSD] e cercar o apoio".

A direção nacional também recebe relatos de como está a situação política regional. Cada representante dos diretórios tinha cinco minutos para contar, na tribuna, à frente dos demais correligionários, como estava o cenário em seu Estado. A primeira a falar foi a dirigente de Pernambuco, que se mostrava preocupada com a movimentação do governador Eduardo Campos. O cuidado com os passos do então aliado Campos e de Marina Silva, que dois meses antes havia fundado o partido Rede Sustentabilidade, predominou na reunião.

A dirigente destacou que a situação do partido no Estado era "grave", depois do ocorrido nas eleições municipais. Em 2012, apesar de estar no comando da prefeitura da capital, Recife, o PT local rachou e o nome imposto pela cúpula nacional à sucessão, o senador Humberto Costa, sequer chegou ao segundo turno, vencido pelo candidato de Campos, Geraldo Julio (PSB).

A petista explicava que a relação do partido com o governo estadual, o qual apoiava, estava ficando cada vez mais difícil, dadas as "declarações muito duras" que Eduardo Campos começava a dirigir contra o governo Dilma Rousseff. Claques do governador se postavam à frente do Palácio do Campo das Princesas, sede administrativa do Estado, e já gritavam:

---

objetivo de aparar arestas ainda foram necessários depois que o partido aceitou a "filiação democrática" dos integrantes do Rede Sustentabilidade, de Marina Silva. O segundo semestre de 2013 e o primeiro de 2014 também foram fartos de notícias sobre reuniões e jantares de caciques regionais do PMDB que pressionavam o governo federal e o PT por ministérios e apoio nas eleições nos Estados. A integração vertical se dá ainda em encontros das Executivas nacionais e na série de viagens dos principais dirigentes aos Estados, muitas delas sem cobertura de imprensa e outras que só aparecem em notas de bastidores.

"Brasil, pra frente, Eduardo pra presidente", relatava. "A gente quer tomar uma posição, mas ficamos com receio de prejudicar a eleição da companheira Dilma. O objetivo de Eduardo Campos é esmagar o PT", alertava.

A dirigente informava que, naquele mesmo dia da reunião, Dilma visitava Pernambuco para inaugurar o primeiro trecho do Sistema Adutor do Pajeú e estava para ocorrer uma "guerra de faixas" no interior. O PSB mobilizava seus militantes para propagandear o governador e o PT local não poderia ficar atrás, ao receber a presidente da República.

O presidente do diretório estadual do Amazonas, o ex-senador João Pedro, que falou em seguida, relatava o cenário político que começava a se desenhar no seu Estado. Nos últimos 15 dias, havia se consolidado uma segunda candidatura da base governista: o vice-governador José Melo saía do PMDB para concorrer contra o cacique que controla o partido, o senador e ex-governador Eduardo Braga, pré-candidato à sucessão de Omar Aziz (PSD). "O que tem de grave, e quero chamar a atenção do partido, é a aproximação de Aziz com o [Arthur] Virgílio [prefeito do PSDB da capital, Manaus]. Nas inaugurações, nas coletivas, nas entrevistas, sempre aparecem os dois", alertava, indicando que isso poderia atrapalhar o objetivo de "colocar 1 milhão de votos de vantagem" para a candidatura presidencial do PT no Amazonas, repetindo o desempenho das eleições de 2002, 2006 e 2010.

O ressurgimento de Virgílio ao cenário, em 2012, depois de fracassar na tentativa de se reeleger ao Senado, em 2010, era a grande preocupação do petista. Na eleição para presidente da associação dos prefeitos, a Associação Amazonense dos Municípios (AAM), apontava o dirigente, já havia sinais de que o tucano "trabalha contra o nosso candidato"[74].

João Pedro ressaltava que havia a possibilidade de Virgílio sair do PSDB, pois estava enfurecido com o apoio do partido, especialmente a seção paulista, ao fim dos incentivos fiscais à Zona Franca de Manaus. "E há outra conversa de que ele teria jantado com Eduardo Campos em Brasília e acertado este palanque [estadual] para o Campos", informava o petista.

A determinado momento, outro dirigente da plateia questiona: "Estamos falando muito de Eduardo Campos, mas e Marina?". O presidente do diretório do Paraná, o deputado

[74] Aziz e Virgílio defenderam o prefeito de Boca do Acre, Iran Lima (PSD), contra o ex-presidente da associação, Jair Souto (PMDB), apoiado por Eduardo Braga e pelos petistas. O controle da AAM é considerado importante pois indicaria a correlação de força entre os partidos e grupos políticos pela influência sobre os prefeitos, que serão cabos eleitorais estratégicos nas eleições estaduais e presidenciais. Na véspera da disputa, Souto retirou sua candidatura, o que levou à vitória de Lima apoiado pelo governador e pelo prefeito da capital.

estadual Enio Verri, contemplaria em sua fala: "Não há mínima reflexão sobre Marina [no Estado]", minimizou o peso da adversária, citando que, de acordo com as pesquisas, Dilma tinha 41% das preferências e Marina Silva, 18%, entre os eleitores paranaenses.

Verri discorreu sobre as legendas que estavam próximas do PT local – o PDT, o PV, o PCdoB e "um pequeno", o PSL – e que o partido estava "fazendo um diálogo" com o PSD. "Ele pode ter uma candidatura independente [da base de governo do tucano Beto Richa], o que nos interessa, ou mesmo ser nosso vice", apontava as opções da disputa que tinha a senadora e ex-ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, como pré-candidata do PT.

O dirigente do Paraná destacou ainda que o PMDB poderia lançar o senador Roberto Requião a governador ou mesmo ser atraído para uma aliança com os petistas. O problema, no entanto, é que isso seria perigoso para a eleição a deputado. "O PMDB está forte. Tem 13 deputados [estaduais]. E na proporcional é uma guerra", ressaltou.

Antes, na abertura do encontro, Rui Falcão fizera uma explanação sobre a conjuntura nacional, na arena eleitoral e governamental. Tratou dos principais adversários à reeleição de Dilma e seus dilemas; das prioridades do PT no Congresso – como a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte para a reforma política e o projeto de democratização dos meios de comunicação – além de avisar sobre a continuidade do calendário de comemorações sobre os dez anos de PT no governo federal e a necessidade de propagar os feitos do partido. "Vocês vão receber um folder produzido pela secretaria de comunicação, com o porquê da popularidade de Dilma [os principais programas], que não é para ficar guardado nos diretórios", cobrava o presidente nacional.

Falcão afirmava aos correligionários que em 2014 as "opções de aliança são mais restritas por ter só uma vaga" ao Senado e que o objetivo era "prioritariamente eleger a companheira Dilma e depois as alianças". Neste momento, lembrou a todos a quem compete a palavra final para o caso de divergências. "Em 2010, aprovamos resolução pela qual as chapas terão que ser homologadas [pela direção nacional], para dar aquela coerência nacional e não ter aquela situação de intervenção, que prejudica"[75], disse.

Em seguida, deu uma boa notícia aos dirigentes regionais. Informou que o partido estava com "pesquisas quantitativas e qualitativas em andamento" sobre o panorama nacional e que depois "vamos fazer as estaduais para uma avaliação mais criteriosa".

[75] Em 2010, a cúpula nacional interveio no diretório do Maranhão, para que o PT local apoiasse a reeleição de Roseana Sarney (PMDB), em detrimento da coligação com Flávio Dino (PCdoB).

O encontro dos presidentes estaduais do PT – apenas o primeiro e a um ano e meio antes da eleição – mostra como ocorre a intensa conversação entre as instâncias de uma grande legenda no Brasil. Esse diálogo é um modo de haver um acompanhamento pela direção nacional, que reduz a probabilidade de problemas de coordenação e delegação internos (integração vertical) e prepara o partido para a negociação com possíveis siglas parceiras. Ciente de todos os dilemas e onde há maior ou menor resistência nos Estados, maior ou menor disposição ou potencial para uma candidatura própria, por exemplo, a cúpula reúne condições para maximizar suas chances eleitorais nas composições com os aliados.

4.3.1 Seleção interna de candidatos

A escolha dos candidatos pelos partidos no Brasil é um processo coletivo e que depende desde colegiados e apoio de grupos internos até a negociação com legendas aliadas para a formação de coligações. Há um constante processo de convencimento e interferência de variáveis que escapam do controle do político, o que dificulta a atuação individualista na arena eleitoral. Como diz a máxima, "ninguém é candidato de si mesmo". Num sistema proporcional de lista aberta e federativo, que favorece o quadro partidário fragmentado, há uma complexa rede de interdependência, especialmente quando se está em grandes partidos. Mas, mesmo nos pequenos, é preciso que um político de cunho individualista crie a sua própria rede de apoio, com vereadores, prefeitos e deputados, para que esta base lhe dê sustentação. Dificilmente, a formação da rede se dará a despeito de um leito partidário. Afinal, é dentro dele que o político terá soberania para exercer seu comando e ter o mínimo controle sobre seu destino eleitoral. Em regra, porém, são as situações de dependência e apoios mútuos que prevalecem.

A ausência da tradição de primárias, como ocorre nos Estados Unidos, leva a seleção de candidatos no Brasil diretamente para o colo dos líderes e das principais correntes das agremiações. Dos chefes partidários se espera que sejam a "cola" que unifique a organização. Tal como o homem hobbesiano tinha o medo da morte violenta, os políticos brasileiros tendem a demonstrar pavor em relação à possibilidade da falta de unidade interna mínima para encarar uma disputa eleitoral. Ganhar uma prévia pode ter o mesmo efeito de uma vitória de Pirro quando sua consequência é o esgarçamento e o racha partidário. Ter um elevado grau

de coesão, pelo menos em sua própria legenda, é uma pré-condição para o sucesso eleitoral num sistema fragmentado como o brasileiro.

Em disputas majoritárias, é comum que no início do processo de seleção de candidaturas vários interessados se habilitem a concorrer pelos cargos, mas em poucas situações isso é levado ao limite da realização de prévias. Um caso interessante é o que discutiu a sucessão do governador da Bahia, Jaques Wagner (PT), ao longo do ano de 2013. Quatro nomes se puseram no páreo: os secretários estaduais da Casa Civil, Rui Costa, e do Planejamento, José Sérgio Gabrielli (também ex-presidente da Petrobras), o senador Walter Pinheiro e o prefeito de Camaçari, Luiz Caetano. Os três primeiros eram os mais bem posicionados e dividiam o partido de modo praticamente equânime, com um terço dos apoios para cada no diretório baiano. Os dois primeiros tinham os padrinhos mais fortes: Rui Costa era apoiado pelo governador; e Gabrielli, pelo ex-presidente Lula. Ainda assim, eram três pré-candidatos competitivos e seria uma situação típica de levar a disputa para uma prévia. Em nenhum momento, no entanto, qualquer candidato reivindicou resolver o impasse pelo voto dos filiados.

Walter Pinheiro, entre os três o que poderia ter mais motivo para exigir uma prévia, por não contar com padrinhos de peso, chegou a declarar ser "radicalmente contra":

> Fui vítima de prévias em duas campanhas. Em 2008, a prévia aconteceu no dia 25 de maio, meu aniversário, e só em 30 de junho eu pude começar a me mexer na campanha. Na eleição para o Senado [em 2010], comecei a campanha em junho, com todo mundo já nas ruas. Se tiver prévia, estou fora[76].

O senador explicou que sua pré-candidatura, para ser bem-sucedida, tinha a mesma necessidade que as de Costa e Gabrielli, ou seja, dependia da existência de unidade:

> Acirrar esse processo prejudica em todos os sentidos. Se eu não for o candidato, terei a obrigação de participar da campanha. Faço parte desse projeto de governo. Não estou light, como têm me perguntado, mas estamos em um processo que me permite contribuir de todas as formas.

José Sérgio Gabrielli, apesar de contar com Lula, o padrinho mais cobiçado do PT, também não se entusiasmava pela ideia de disputa interna e esperava que o ex-presidente

[76] "'Se tiver prévia, estou fora', rechaça Pinheiro sobre escolha de candidato petista" (Site Bahia Notícias, 19/11/2013).

convencesse Jaques Wagner a apoiá-lo, em vez de Rui Costa – o que acabou não acontecendo. "O Lula tem claramente uma simpatia [pela candidatura], mas não vai se meter na eleição interna na Bahia, e a [presidente] Dilma também não vai. O Lula tem interesse, mas não vai entrar numa disputa aberta com Wagner, vai tentar convencê-lo", afirmou Sérgio Gabrielli[77].

Para o ex-presidente da Petrobras, a situação exigia um processo delicado de convencimento, no qual não cabia o confronto em prévias ou o atropelo de um padrinho político – seja Lula, Wagner ou a presidente Dilma Rousseff. Gabrielli relativizava o poder de Lula para emplacar o seu nome na Bahia, como havia feito, por exemplo, no ano anterior, com a indicação de Fernando Haddad para concorrer à prefeitura de São Paulo.

Em primeiro lugar, porque a definição não dependeria apenas do ex-presidente que, mesmo em São Paulo, diz, "escolheu [Haddad], mas não escolheu também". "Se não tivesse o apoio interno do partido não teria escolhido. O problema é esse, é ter que convencer", afirma.

Em segundo lugar, porque a Bahia é o quarto maior colégio eleitoral do país e tendo sido Jaques Wagner eleito e reeleito isso lhe dava prerrogativas no processo sucessório. O peso do governador para desempatar o jogo a favor de seu preferido, Rui Costa, era maior. Gabrielli reconhecia que Wagner tinha um grande poder de barganha, uma vez que seu papel na reeleição de Dilma seria estratégico.

Não melindrar Wagner – maior líder político no maior Estado governado pelo PT e localizado no Nordeste, onde a expectativa era de que Eduardo Campos tivesse uma boa votação na eleição presidencial – seria fundamental. A ideia é que uma larga vantagem na Bahia neutralizasse o desempenho de Campos em Pernambuco. Logo, desprestigiar o governador não seria um bom negócio.

Essa é mais uma amostra de como a escolha de um candidato majoritário precisa atender a uma série de cálculos que estão fora de seu controle individual. É necessário antever o impacto da candidatura nos diversos atores (partidos, segmentos da sociedade), níveis e braços de governo em disputa (presidencial, estadual, municipal; e Executivo e Legislativo) e nos prováveis desdobramentos e situações de eleições seguintes (por exemplo, quem deixará

[77] Entrevista concedida pessoalmente ao autor. "Lula vai tentar convencer Wagner" ("Valor Econômico", 7/11/2013).

de ser vice para ocupar o lugar do titular ou quem será vedado de concorrer em virtude da Lei de Inelegibilidade)[78].

Recorrer aos percentuais das pesquisas de opinião é uma forma utilizada pelos partidos para desempatar a disputa entre postulantes internos ou mesmo entre pré-candidatos de legendas que pretendem formar uma coligação. Mas esta é apenas uma das variáveis em jogo e está subordinada ao conjunto maior de avaliações políticas. Um nome que apareça numericamente à frente numa pesquisa pré-eleitoral não necessariamente tem mais potencial que adversários de partido ou de aliança que desejam concorrer ao mesmo cargo. Pode ser que a preferência maior também seja acompanhada de uma grande taxa de rejeição. Pode ser que, independentemente de quem seja o escolhido, a situação de hegemonia ou os recursos políticos de um determinado partido sejam tamanhos que o indicado será eleito (ou será bastante competitivo), mesmo que seu nome seja desconhecido e figure mal nas pesquisas eleitorais.

Nas eleições presidenciais, a lógica não é diferente. Em 2013, o ex-governador de São Paulo, o tucano José Serra, a despeito de sua insistência e do sonho de ser presidente da República, teve que retirar a pré-candidatura – ou, a rigor, a consideração dessa possibilidade – depois que o senador Aécio Neves já havia conquistado o apoio interno no PSDB. A consolidação de Aécio se deu, a despeito de Serra aparecer à sua frente e ser o único nome que, naquele momento, de acordo com os institutos, barraria a reeleição de Dilma no primeiro turno.

Questionado se Serra não acalentava a esperança de repetir Lula, que concorreu quatro vezes até vencer, o tucano e ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso, patrono da pré-candidatura de Aécio, tratou de distinguir os casos. "Sim, mas o partido [o PT] queria que o Lula fosse. Não é a mesma situação. E o PT não tinha alternativa. São situações diferentes. A candidatura não depende de você. Depende de os outros quererem", disse FHC[79].

---

[78] Num caso interessante, a única vaga a senador à disposição para a composição das chapas majoritárias em Minas Gerais, em 2014, que num primeiro momento estava fora de negociação para possíveis aliados tucanos, dado o favoritismo do governador Antonio Anastasia, ganhou valor quando o PSDB anunciou a intenção de lançá-lo à Prefeitura de Belo Horizonte, em 2016. Com isso, a vaga de primeiro suplente passou a ser cobiçada. Estava reservada para o PSD, mas poderia ser utilizada para tirar o PMDB da órbita do PT na eleição para governador. ("Os planos para Anastasia", coluna Panorama Político, "O Globo", 19/2/2014).

[79] Entrevista concedida ao autor por telefone. "'Acho difícil fazer prévias, a imensa maioria do PSDB quer Aécio', diz FHC" ("Valor Econômico", 26/8/2013).

O ex-presidente do PSDB considerava não haver clima para a realização de prévias: "Eu acho difícil. Mas, claro, se o Serra insistir em ser candidato ele tem o direito. Agora, o que estou dizendo é que o partido também tem a obrigação de dizer: 'Vamos resolver isso logo, não pode esperar'. Para não cair nos erros do passado".

O tucano identificou ainda uma grande diferença no processo de escolha de Aécio em relação às candidaturas presidenciais anteriores da legenda:

> Ah, sem dúvida. Nos outros anos, houve muito mais indecisão. O partido estava mais dividido. Agora não está dividido. O que tem é uma aspiração legítima do Serra, mas não é que o partido se dividiu entre um e outro. Neste momento, nos diretórios, que eu saiba, não existe nenhuma cisão dentro do PSDB. O PSDB está ao redor da candidatura do Aécio[80].

A unidade partidária e a antecedência de se organizar a campanha, tal como apontadas pelo senador petista Walter Pinheiro, aparecem aqui, mais uma vez, como justificativa para a ausência de prévias. Conquistar o partido – isto é, seus líderes – é o procedimento padrão para se tornar um candidato majoritário na arena eleitoral brasileira[81].

Nas eleições proporcionais, a atuação dos partidos na seleção de candidatos também ocorre, embora seja menos visível em relação às majoritárias, que despertam mais atenção da mídia e dos eleitores. É um trabalho, em regra, mais restrito aos bastidores. Mas os dirigentes detêm o controle sobre quem entra ou não na lista e iniciam a formação das chapas até um ano antes da eleição, quando se esgota o prazo de filiação partidária para quem quer concorrer a um cargo eletivo. Os dirigentes garimpam nomes entre ex-prefeitos, ex-deputados, líderes comunitários ou de entidades representativas da sociedade, de modo a construir uma relação

[80] Um reflexo dessa unidade foi a resolução aprovada pela executiva nacional do PSDB, em 11 de fevereiro de 2014, que estipulou uma série de normas e submeteu as escolhas dos candidatos majoritários e a política de alianças nos Estados à cúpula nacional. O objetivo da resolução era permitir à candidatura presidencial ter controle sobre quais palanques regionais Aécio Neves formaria. A regra aproximou os tucanos dos procedimentos centralizados do PT. No início do ano, a cúpula petista, por sua vez, há havia reforçado a exigência feita anteriormente e lançou nova resolução em que destaca que as decisões estaduais sobre candidaturas deveriam ser enviadas à direção nacional "ANTES" da homologação das chapas na Justiça eleitoral. Com isso, a cúpula pretendia se prevenir e evitar realizar intervenções depois do fato consumado no TRE.

[81] Aécio começou a amealhar adesões no interior do partido para 2014 tão logo Serra foi derrotado em outubro de 2010. Em maio de 2011, já eleito senador, o mineiro anunciou apoio o à candidatura de 15 deputados federais fora do eixo São Paulo-Minas nas eleições para prefeito do ano seguinte. Ao lado do então presidente do PSDB, Sérgio Guerra, ele prometia nacionalizar a legenda e defendia que pelo menos um deputado fora destes dois Estados tivesse assento garantido na Executiva nacional. "Guerra e Aécio cortejam deputados candidatos" ("Valor Econômico", 24/5/2011).

de candidatos que agregue votos para o total do partido. É uma tarefa feita basicamente pelas instâncias estaduais e municipais e não pela direção nacional, que, como argumentamos anteriormente, atribui essa função aos órgãos inferiores e reduz custos de informação (CARNEIRO, 2009)[82]. A base de um dos principais diagnósticos negativos sobre a suposta fraqueza dos partidos brasileiros (MAINWARING, 2001; SAMUELS, 2004) está no fato de que a definição dos candidatos legislativos seria aberta (ou seja, sem controle dos líderes) e descentralizada (fora da direção nacional). Para Mainwaring, por exemplo,

> com exceção dos Estados Unidos, todas as democracias industriais avançadas possuem um processo de seleção mais centralizado do que o Brasil. Em todos os outros países, as organizações partidárias nacionais desempenham um papel importante na escolha dos candidatos para o Congresso Nacional (2001, p. 308).

De fato, a direção nacional descentraliza a seleção, mas os dirigentes estaduais e municipais a centralizam e a executam em variados graus de maneira fechada, com a intervenção de grupos restritos de líderes e políticos com mandato.

À exceção das siglas pequenas, que costumam apostar todas as suas fichas em poucos concorrentes, o objetivo das demais agremiações é trabalhar pela construção de uma chapa diversificada. Gilberto Kassab explica que a montagem de uma boa chapa proporcional deve atender a duas dimensões principais: geográfica e setorial.

> Todos os partidos se esforçam para ter a chapa mais expressiva possível. A equação é fácil. Ela é regional e setorial. Você tem que pegar candidatos de diversos setores: trabalhador, indústria, autônomo, profissional liberal, estudante, jovem, mulher, adolescente, idoso. E as regiões: capital zona leste, capital zona sul, capital zona oeste, interior, Baixada Santista...,

afirma o presidente nacional do PSD ao citar o Estado de São Paulo como exemplo[83].

Kassab conta que há um "universo de 30 segmentos" que têm potencial eleitoral já conhecidos. Quantos o partido vai preencher depende do interesse e da concorrência de outras legendas:

---

[82] A exceção seria a direção nacional do PCdoB, partido que por utilizar uma tradicional estratégia de lançar poucos candidatos e em razão de seu "centralismo democrático", analisa e ratifica os nomes apontados pelos diretórios estaduais (CARNEIRO, 2009).

[83] Entrevista concedida pessoalmente pelo dirigente em 6/9/2013.

> Depende do que você encontrar. Você busca. Procura lá a associação dos comerciários e diz: "Vocês não querem lançar alguém para lançar a proposta de vocês?". Vai na área médica: "Vocês não querem lançar algum candidato a deputado?" Vai na Ordem dos Advogados... "Todos os partidos fazem isso. É o natural, é o correto. Nem todos conseguem. Porque senão todos seriam grandes. Mas todos usam essa cartilha. Aliás, não tem outro jeito de fazer. Você quer fazer uma chapa representativa.

O ex-prefeito afirma que entre os setores mais importantes, em São Paulo, está a área de educação. "As entidades dos professores do setor público, no campo privado as escolas geralmente têm suas representações. Tem as entidades de classe. A OAB gosta de ter alguém para apoiar. Os comerciários e a federação da indústria também", acrescenta.

O dirigente afirma que quem está no meio político sabe quando um partido fez um bom trabalho de seleção, planejado. Não tanto por formar uma chapa completa, lançando o máximo de candidaturas permitidas pela legislação, mas por atender a essas duas dimensões. "Chapa completa não. Você não pode também ficar lançando candidato. É difícil chapa completa, ninguém tem. Ou tem só pró-forma, mas tudo pangaré. É essa análise: regional, setorial. Aí sim, [o partido] caprichou".

O depoimento confirma análises como a de Nicolau (2006), segundo a qual os organizadores da lista levariam em conta "critérios geográficos, atraindo nomes de diversas regiões do Estado e evitando superposições de candidatos da mesma área, e tenderiam a privilegiar nomes com prestígio junto a setores específicos do eleitorado".[84]

O cuidado com as eleições proporcionais é bem maior do que o suposto por parte da literatura e por uma razão que nos parece simples. A necessidade de se ter uma boa fatia do fundo partidário e no horário eleitoral faz com que o incremento da bancada de deputados federais seja um dos objetivos partidários mais valorizados e estratégicos, o que requer um mínimo de coordenação, ainda que o trabalho fique, primordialmente, sob a responsabilidade das direções regionais e não da nacional. E as direções estaduais têm incentivos óbvios de maximizar seu resultado no legislativo. Até porque o tamanho da bancada na Câmara dos Deputados serve como medida-padrão para distribuir poder entre os partidos e no interior deles. É comum que, no estatuto das agremiações, o peso das bancadas estaduais conte para a indicação dos delegados à convenção nacional, que elege os membros do diretório – que por sua vez elege a comissão executiva – e para a distribuição de recursos do fundo partidário. O

[84] O autor verificou ainda que nenhum partido, em nenhum Estado, conseguiu preencher o limite disponível para as candidaturas proporcionais nas eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados.

incremento dos demais cargos legislativos (deputado estadual e vereador) também é importante porque deles depende a força dos partidos e dos líderes regionais em relação a outras legendas e aos Executivos locais, sem contar o fato de que são eles que dão sustentação política e servem de cabos eleitorais para os deputados federais.

O processo centralizado de seleção de candidatos proporcionais foi demonstrado por Carneiro (2009), ao analisar como uma amostra de seis legendas no Estado do Rio de Janeiro – quatro grandes (PT, PSDB, PMDB e DEM) e duas pequenas (PCdoB e PSC) – elaboram suas listas para deputados.

Por meio de entrevistas com dirigentes das siglas, a tese verifica que, longe se ser uma mera lista de inscrição, as chapas ao Legislativo refletem uma "lista restrita e montada com base em estratégias ('cabeça, corpo e rabo') e em cálculos matemáticos".

O trabalho mostra que, apesar do peso eleitoral ser um fator importante na decisão de inserir um nome na chapa, a tendência é a de que os dirigentes formatem a lista de modo hierárquico. Isso tem o efeito de preservar a posição de candidatos cuja vitória é preferencial aos olhos do partido e ao mesmo tempo aumentar o número de vagas conquistadas. O deputado estadual Paulo Melo, 1º vice-presidente estadual do PMDB, explica a lógica:

> É necessário também uma 'rabiola' muito densa. (...) É importante candidatos com 100 mil votos, mas é fundamental ter candidatos de 10 mil votos. Sem esses candidatos de 5 mil, 10 mil votos, em vez de conquistar 16 cadeiras, conquistaria 11. (...) O importante numa legenda política é a 'pipa' (os grandes) e a 'rabiola' (se você não tiver, não sobe)", pois sem ela não se elege o número de parlamentares que o partido inicialmente colocou como meta. (CARNEIRO, 2009, p. 116)

O deputado estadual e 1º secretário do PSC fluminense, Ayrton Carlos Tucalo, reforça o tanto de preocupação que o partido tem para manter e ampliar a meta de votação:

> O que a gente tem que fazer bem antes das eleições? Sair perguntando: 'Fulano, você é candidato?', 'Beltrano, você é candidato'? 'Sou', 'Não sou'. Então se não é, são menos 25 mil votos, por exemplo. Aí a gente tem que ver se vem para o partido outra pessoa na casa dos 25 mil votos. Se vou perder um de 20 mil votos, tenho que arrumar alguém com 20 mil votos. As 'peças' precisam ser repostas. O critério de elaboração da nominata é a matemática pura, saber quantos votos aquela pessoa pode conseguir[85]. (CARNEIRO, 2009, p. 126)

[85] No caso do PSC do Rio, afirma a tese, uma das condições aos aspirantes à vaga de candidato a deputado federal é que frequentassem as reuniões mensais do partido, pois um dos requisitos para a confirmação do nome era a assiduidade.

O critério matemático e o potencial de votação são responsáveis por uma hierarquia natural, como relata em depoimento no trabalho o ex-prefeito do Rio de Janeiro, Cesar Maia, então vice-presidente de assuntos municipais e membro do conselho político nacional do DEM. Maia sintetiza essa montagem ao dizer que a seleção é realizada a partir de três cortes fundamentais:

> Em um primeiro corte, ter mandato; em um segundo ter tido votos anteriores significativos; em um terceiro, ter potencial de crescimento político. Enfim, basicamente seleção de voto e expectativa de progressão. A escolha, na verdade, se dá no terceiro corte. A Executiva decide. As listas são montadas progressivamente, mas sempre por consenso. Os nomes vão sendo propostos pela ação parlamentar e partidária tempos antes da eleição. Toda rede de dirigentes de cima e intermediários interage por internet diariamente". (CARNEIRO, 2009, p. 110)

A troca de informações e indicações leva à questão de quem participa da seleção ou tem poder de veto sobre as escolhas. Laura Carneiro, vice-presidente de assuntos do diretório municipal do DEM, é assertiva: "O 'QI' ('quem indica') conta muito. Vai ser fulano, fulano e pronto". Outro dirigente do DEM, o secretário executivo estadual Leandro Weber, confirma:

> O pedido de um prefeito, de um governador, de um senador tem peso diferente, é olhado de modo especial. O diretório acaba atendendo ao pedido. Essas lideranças colocam ou tiram nomes, mesmo não tendo controle real nos diretórios. Elas pedem a inserção de um nome ou, o que é mais grave, a retirada: 'O governador pediu e tal'. É uma situação complicada. (CARNEIRO, 2009, p. 109)

Da mesma legenda, o então deputado federal e vice-presidente estadual Índio da Costa, hoje no PSD, lembrou o poder de veto de quem já está na agremiação, sobretudo os incumbentes: "Se alguém quer entrar para o partido e vai atrapalhar a eleição de quem já tem mandato, dificilmente vai conseguir a vaga".

Em outra resposta, Índio da Costa mostra o processo centralizado liderado pelos mandatários:

> No DEM, decide quem tem mandato, quem tem voto e, no caso do Rio, é o prefeito Cesar Maia quem autoriza, junto com os deputados, quem entrará na chapa do partido. Mas em geral basta ter voto que interessa a qualquer partido que você seja candidato pela legenda. Quem tem voto ou imagina ter, se apresenta e é aprovado ou não pela direção do partido, o atributo procurado é o voto, quem tem mais voto fica, mas não há nenhuma reunião aberta para tratar do assunto. Quem participa do processo e decide que nomes vão compor a lista é o diretório do partido, mas na prática são os vereadores, os deputados e, no caso do Rio, o prefeito. Ou seja, participa das decisões quem tem mandato ou está nos cargos-chave do partido, geralmente lá estão por indicação de quem tem mandato. (...) No meu partido, decide-se no 'dedaço'. (...) Não há diferença, do ponto de vista eleitoral, da indicação de um nome frente aos que se autoapresentaram, mas do ponto de vista de espaços na TV, rádio pode fazer diferença, apesar de todos negarem isso. (CARNEIRO, 2009, p. 109)

Tantos depoimentos deixam claro que há um processo de seleção dos candidatos para as chapas proporcionais comandado pelos principais dirigentes e quadros partidários. A legenda importa mesmo quando, inversamente, são os pré-candidatos que estão numa posição de escolher para onde ir. É o que conta um líder de expressão do PSDB, não identificado. Ele afirma que os pretendentes "buscam os partidos nos quais julgam ter mais chances de se eleger: legenda conhecida e de fácil identificação pelos eleitores e que detenha "a máquina política". A atratividade de siglas que estão na oposição é menor, já que os pré-candidatos que buscam ou são assediados para concorrer em um partido indagam como a legenda irá contribuir para a sua campanha.

O trabalho de Carneiro afirma ainda que, em regra, "não se verificam cortes formais, isto é, em razão da falta de lugares nas listas, mas ocorrem cortes informais, norteados pelos interesses dos partidos ou por critérios subjetivos, como, por exemplo, disputas políticas locais".

Essas informações sobre o processo de recrutamento pelos partidos estão em sintonia com os achados de Freitas (2012), cujo resultado é inverter a lógica do entendimento convencional sobre as migrações partidárias. As intensas trocas de legenda no Brasil quase sempre foram apontadas como um fenômeno a refletir o comportamento individualista dos políticos. Freitas, no entanto, destaca como as migrações são incentivadas pelas estratégias de seleção dos partidos. No plano nacional, uma das prioridades das agremiações é preencher os "espaços vazios" e filiar deputados em Estados onde a sigla tem oportunidades de crescimento.

Era exatamente este o objetivo, em 2013, dos novatos Pros e Solidariedade (SDD): filiar um deputado em cada unidade da Federação, meta que obviamente esbarrou na concorrência mútua ou com as legendas já estabelecidas[86]. O presidente do PP, Ciro Nogueira, no início da temporada de filiações que terminou em outubro de 2013, apresentava sua meta de filiar deputados nos sete Estados onde a legenda não elegera candidatos em 2010[87].

[86] Entrevista concedida ao autor pelo então presidente nacional do SDD, Marcílio Duarte. O líder de fato do partido, o deputado federal Paulinho da Força, que viria a assumir a presidência da sigla após o deferimento do registro no TSE, chegou a ser fortemente criticado pelo meio político quando se revelou sua estratégia agressiva de cooptação. Paulinho teria oferecido o tempo de TV do Solidariedade nas eleições de 2014 para os governadores que conseguissem levar para a legenda novata pelo menos um deputado federal de seu Estado.

[87] Entrevista concedida ao autor.

O processo de recrutamento e fortalecimento partidário, por outro lado, não se restringe aos cobiçados deputados federais ou a quem vai disputar a eleição. Abrange também a filiação da rede de apoio que dá sustentação aos candidatos: seja para a campanha, seja para o reforço da posição interna para se ter o comando da máquina partidária.

Levantamento interessante feito por equipe do jornal "O Estado de S. Paulo" mostra que as filiações partidárias no Brasil ocorrem em ciclos cujos picos se dão de quatro em quatro anos, a um ano antes das eleições municipais e predominantemente (41%) em cidades pequenas, que costumam registrar menos de 20 mil votos válidos nas urnas[88]. Das 13,8 milhões de pessoas que se filiaram a algum partido desde 1995, 70% o fizeram no ano anterior às disputas pelos cargos de nível local.

A matéria aponta ainda que 11% dos eleitores do país são filiados a partidos, um percentual alto em comparação às democracias europeias. Em entrevista à reportagem, o cientista político Bruno Speck se dizia surpreso já que, segundo ele, na Europa, o percentual varia entre 5% a 15% do eleitorado, mas "pouquíssimos países chegam a 15%". Speck distinguiu o que seriam diferentes dinâmicas de filiação. "Na Europa, as filiações são uma forma de mobilizar a população para as eleições. No Brasil, atendem à lógica intrapartidária: são uma maneira de conquistar apoio dentro do partido para o lançamento de candidaturas", afirmou.

Seja como for, fica evidente a relevância das organizações partidárias como atores centrais para o sucesso político dos candidatos na arena eleitoral brasileira.

4.3.2 Seleção interpartidária

A costura de alianças é a segunda etapa, em termos lógicos, mas pode ocorrer cronologicamente em paralelo à seleção interna de cada partido. Como já descrito antes, o processo envolve muita negociação e barganha num tabuleiro de dimensão nacional, onde os cargos majoritários servem de moeda de troca. Mas a coordenação eleitoral pode ocorrer mesmo quando aparentemente não há acordo. É o caso, por exemplo, em que possíveis

[88] "Eleição municipal e pequenas cidades induzem filiações partidárias no Brasil" (5/1/2014).

aliados pouco se esforçam para firmar uma coligação e decidem lançar mais de um candidato para evitar que o favorito ganhe já no primeiro turno. A estratégia é prática comum e foi reconhecida pelo presidente estadual do PT em São Paulo, Emídio de Souza, quando analisou a conveniência da candidatura do PSD de Kassab ao governo paulista, em 2014. A aproximação entre Kassab e o PT local vinha ocorrendo desde a eleição municipal de 2012. Uma semana depois desta entrevista, o ex-prefeito foi à posse de Emídio no diretório estadual. A declaração do petista, no entanto, em nenhum momento sugeriu ou requisitou o apoio do PSD à candidatura de Alexandre Padilha ao Palácio dos Bandeirantes. Pelo contrário[89].

> Kassab tem o direito de ser candidato. É uma liderança política consolidada, governou São Paulo, criou um partido com boa densidade, tem aliados. Então, acho que a candidatura dele mais colabora, para um processo eleitoral mais amplo. Aponta e define mais a possibilidade de segundo turno no Estado,

afirmava o dirigente do PT. Questionado mais diretamente se não seria melhor que Kassab desistisse para apoiar Padilha já no primeiro turno, Emídio não tergiversou. "O apoio dele é sempre bem-vindo. Mas talvez seja melhor a gente marchar junto no segundo turno".

Até na formação das chapas proporcionais, que têm menos destaque no noticiário, a barganha não está fora do jogo. Em meio às negociações para dar apoio à reeleição do governador Geraldo Alckmin (PSDB), em 2014, o presidente estadual do PSB, o deputado federal Márcio França, defendia a aliança questionada pelos integrantes da Rede Sustentabilidade, recém-filiados a seu partido. França mostrava o quanto estavam avançadas as conversas com os tucanos, o que já incluía a composição conjunta da lista dos candidatos ao Legislativo:

> Alckmin, segundo França, tem enorme influência na chapa montada pelo PSB para disputar a Câmara Federal e a Assembleia Legislativa nas eleições: dos 250 postulantes que o partido lançará neste ano, 70 foram indicados pelo governador tucano. Sendo assim, não teria como o PSB desfazer o acordo com o PSDB, que vem sendo articulado desde antes da entrada de Marina no PSB, segundo o presidente estadual do partido[90].

---

[89] Entrevista concedida pessoalmente, em 2/12/2013, em São Paulo, antes de reunião dos presidentes estaduais do PT recém-eleitos no PED.

[90] "PSB de SP descarta candidatura própria e diz que fechará com Alckmin" (Valor On Line, 9/1/2014).

O relato indica como a articulação e a integração entre os partidos são estreitas e levam a uma grande interdependência na seleção de candidaturas. A definição passa por vários filtros, várias rodadas de negociação, muitas delas de maneira informal, sem uma divulgação que explicite, a todo o momento, os termos da aliança.

O PT, pela maior robustez de sua estrutura partidária, centraliza as informações sobre a política de alianças (entre outras) em sua secretaria de Organização. É a legenda que faz os levantamentos mais extensos sobre as coligações, nas eleições estaduais e municipais. Seu mapeamento nacional inclui todos os pré-candidatos do partido interessados no cargo; se há, embora raro, tendência de prévia; com que partidos a sigla pode se aliar; quais são os principais adversários; qual o tamanho do eleitorado em disputa; e o resumo, com os grandes números do tabuleiro. De posse desse material, a legenda tem condições, por exemplo, de argumentar com os aliados que o PT já está cedendo a cabeça de chapa em "x" lugares, ou que tal agremiação está sendo privilegiada em relação a outras, quando considerado o balanço geral de alianças. Nas eleições municipais de 2012, foi o que o partido fez diante das pressões de apoio do PSB presidido por Eduardo Campos que já antecipavam o rompimento nacional entre as duas siglas, no ano seguinte.

Reportagem à época[91] revelava o mapeamento do quadro de alianças nos 118 municípios acima de 150 mil eleitores, a seis meses da eleição (mais tarde, o PT nacional ampliaria o escopo da pesquisa para as cidades acima de 100 mil votantes, o que representa cerca de metade do eleitorado do país):

> Depois de várias conversas informais e de bastidores, o PT fará hoje com o PSB a primeira reunião partidária oficial com um aliado do governo federal para discutir trocas de apoio para a disputa municipal de outubro. Os petistas chegam ao encontro munidos de um amplo mapeamento do cenário eleitoral. A legenda, desde o ano passado, acompanha de perto qual a política de aliança em andamento no grupo de 118 municípios acima de 150 mil eleitores — considerados, mais do que uma prioridade, "uma necessidade". É o grupo de cidades mais relevantes, que reúne 55,5 milhões de eleitores, cerca de 41% do total do país. São polos de formação de opinião, por contarem com universidades e retransmissoras de TV, e onde despontam os líderes políticos com projeção nacional.
>
> O levantamento mostra que, até o momento, o PT definiu sua situação em 88 destas grandes cidades. Em 75 delas, a sigla tem candidato próprio e em 13 apoiará outras legendas. No grupo restante de 30 municípios, embora o nome não esteja definido já está certo que os petistas terão candidatura própria em pelo menos 11 cidades; enquanto nas outras 19 o partido debate se sai como cabeça de chapa ou dá apoio a concorrente de outra sigla.

[91] "PT disputa em mais de 70% das grandes cidades", publicada pelo autor no "Valor Econômico" (2/4/2012).

> PMDB e PDT são os aliados aos quais os petistas estão fazendo mais concessões nos grandes centros. Com os pemedebistas, há alianças em quatro municípios, o que pode chegar a dez. Com os pedetistas, são três, podendo totalizar nove, a depender das negociações. A quantidade de acordos está ligada ao peso destes partidos no G-118. Enquanto o PT é o líder no número de grandes prefeituras, 33 (28%), o PMDB, com 20 (17%), e o PDT, com 16 (13,5%), vêm em seguida.
> Em seu resumo, o levantamento mostra surpresa pelo desempenho do PDT. "Chama a atenção o crescimento do PDT, que ultrapassou o PSDB, governando atualmente 16 cidades". Outra constatação é o definhamento do DEM, em virtude da debandada ocorrida com a criação do PSD, pelo prefeito de São Paulo, Gilberto Kassab, no ano passado. "Principalmente devido à migração de seus quadros para o PSD, o DEM desidratou-se e governa atualmente apenas a cidade de Mossoró (RN)", aponta o relatório.
> O PT é apenas o terceiro colocado no ranking geral dos 5.565 municípios. Elegeu 560 prefeitos (10%), atrás dos 790 (14%) do PSDB e menos da metade dos 1.199 (21,5%) do PMDB. Mas rivaliza com os pemedebistas no total de votos recebidos, por se concentrar em poucos municípios, mas com grandes colégios eleitorais. Em 2004, foi o líder do ranking, ao receber 16,3 milhões de votos a prefeito (17,2%). Em 2008, porém, com 16,5 milhões (16,6%), ficou em segundo e foi desbancado pelo PMDB, que cresceu quase 30% e conseguiu 18,4 milhões de votos (18,5%). Foi uma diferença de quase 2 milhões de votos. Ou seja, o bom desempenho nas maiores cidades é fundamental para garantir a volta ao topo.
> Para o secretário nacional de organização do PT, Paulo Frateschi, o resultado nas eleições municipais terá um efeito direto na correlação de forças entre os partidos que se acotovelam por espaço na ampla base da presidente Dilma Rousseff. Ele poderá aumentar ou diminuir o poder de reivindicação e mudar, por exemplo, acordos já feitos, como o que dá preferência ao PMDB na eleição do comando da Câmara e do Senado. "Por outro lado, a palavra de ordem é cuidado", diz Frateschi, questionado se o PT planeja avançar sobre prefeituras de siglas aliadas.

4.4 **Comissões executivas**

No Brasil, tanto a seleção interna dos candidatos quanto a externa (por meio das coligações) dependem dos poderes usufruídos pelos lideres partidários. A principal distinção está entre aqueles que comandam comissões executivas provisórias, cujo status jurídico lhes dá menor liberdade em relação à(s) instância(s) superior(es), e os que compõem comissões executivas de diretórios.

As comissões provisórias podem ser destituídas a qualquer momento e seus integrantes trocados por outros filiados, sem necessidade de eleição. Os líderes de diretórios têm mandato fixo e usufruem de maior soberania. Caso uma instância superior queira realizar uma intervenção para derrubar seus dirigentes, o procedimento é juridicamente mais complexo, com mais garantias de direito à defesa.

Entre os partidos brasileiros, à exceção dos três grandes (PT, PMDB e PSDB), a maioria das comissões executivas é provisória, o que confere aos dirigentes estaduais e nacionais um grande poder sobre as decisões locais das legendas, como as estratégias de

candidaturas e alianças. Nas siglas mais centralizadas, boa parte ou mesmo até a totalidade das comissões estaduais são provisórias, o que representa casos de extrema concentração de poder na cúpula nacional.

É o caso do PV, presidido pelo deputado federal José Luiz Penna, que conseguiu derrotar internamente no partido a então correligionária Marina Silva, mesmo depois que a ex-senadora obteve quase 20 milhões de votos na eleição presidencial de 2010. Sem espaço, a ex-senadora sentiu-se obrigada a sair da legenda, controlada desde 1999 por Penna, bem menos conhecido, porém chefe absoluto da agremiação.

O caso Marina mostrou como é forte o poder das burocracias partidárias na política brasileira e expôs um sistema no qual legendas são dominadas por um único dirigente ou uma oligarquia.

Além de Penna, no PV; era o caso do ex-deputado federal Roberto Jefferson, do PTB, até perder força após o escândalo do mensalão, em 2005; e, no PR, do deputado Valdemar Costa Neto, preso por participação no mesmo esquema, e do senador Alfredo Nascimento. Geralmente mais associado a partidos fisiológicos e de direita, o controle da sigla por grandes caciques, no entanto, independe de ideologia e abrange partidos mais à esquerda, como o PDT, do ministro do Trabalho e Emprego, Carlos Lupi, que assumiu a legenda após a morte de Leonel Brizola, em 2004, e o PSB, do ex-governador de Pernambuco, Eduardo Campos, que herdou a liderança do avô, Miguel Arraes.

As comissões provisórias são previstas pela legislação como forma de organização num momento embrionário do partido, mas se perenizam e possibilitam que dirigentes se mantenham por anos no comando das siglas. Permite que líderes nacionais e estaduais indiquem para os cargos de direção inferiores os correligionários que demonstram maior afinidade – o que, muitas vezes, também quer dizer lealdade e submissão.

O modelo cria uma relação de dependência que foi assim resumida pelo ex-presidente estadual do PV em São Paulo, Maurício Brusadin: "Um cacicão (nacional) protege um cacique (estadual), que protege um caciquezinho (municipal). É um sistema perfeito, a la 'Matrix' [o filme]. Não tem como divergir ou se revoltar. Porque quem fala contra é expurgado", afirmou o economista, que estava havia 18 anos no PV e saiu da legenda junto com Marina Silva[92]. Para Brusadin, o movimento de "transição democrática" dentro do PV,

[92] Entrevista concedida por telefone e publicada na matéria "Manobra eterniza caciques políticos" ("Valor Econômico", 25/8/2011).

liderado pela ex-senadora, conseguia "encher as reuniões de filiados, mas os dirigentes não iam", temerosos de perder seus cargos, como acabou ocorrendo com ele. Os números mostram que não foi por menos que Marina Silva e seu grupo foram derrotados na queda-de-braço com José Luiz Penna.

Em levantamento feito para reportagem do "Valor Econômico", em 2011, no qual atualizava dados de sua tese defendida em 2009[93], o cientista político Fernando Guarnieri analisou o percentual de comissões provisórias de todos os 27 partidos então existentes em relação à sua presença nos municípios. Ao lado do PR, o PV era a legenda mais centralizada, com a maior taxa de comissões provisórias, 98%, perdendo apenas para o PRB, sob a influência da Igreja Universal do Reino de Deus, cujo índice era de 99%. Os dois maiores partidos, PT e PMDB, com apenas 20% e 28% de comissões provisórias, respectivamente, estavam constituídos largamente por diretórios municipais, o que indica uma maior descentralização de poder interno.

A situação nos municípios é quase um espelhamento de como os partidos estão organizados no nível estadual. O PT tinha diretórios estaduais em todas as 27 unidades da Federação. O PV e o PR, em nenhuma. Todas eram comissões provisórias. "As comissões permitem que o dirigente da instância superior tenha amplos poderes, decida tudo, quem é o candidato a prefeito, quem pode aparecer no horário eleitoral... Os filiados não têm direito a voto. É muito injusto", apontava Brusadin. O economista, na reportagem, fazia o mea culpa por ter aceitado o "jogo de ascensão complexo", no qual era subserviente e "não podia discordar do rei", mas contra o qual havia se voltado em seus últimos quatro anos de partido. Um jogo cujas regras não escritas incluíam agrados, como whisky no fim do ano, e obediência ao dirigente imediato do partido, em uma "cultura do medo insuportável".

A principal crítica de Brusadin é contra os acordos escusos, caracterizados como uma "venda do partido". O mais comum e decepcionante, conta, é quando a agremiação tem um nome que anima os filiados, com potencial de crescimento em determinada eleição municipal, mas o líder local ou acima dele impede o lançamento da candidatura própria e vende o apoio da sigla, em dinheiro ou cargos, para facilitar, em regra, a reeleição do prefeito. Haveria cobrança até para se garantir a candidatura na generosa chapa proporcional de vereadores, que permite a inscrição de dezenas de nomes.

---

[93] "A força dos partidos fracos – Um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na arena eleitoral", apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP.

Esse ambiente seria um dos principais motivos para desestimular a militância partidária e impedir o crescimento das siglas médias e pequenas, lamentava o ex-dirigente do PV. “O pensamento é o seguinte: se lá não temos muita chance, vamos arrendar o partido. Ainda vou escrever o livro ‘Pequenos partidos, grandes negócios’”, dizia Brusadin[94].

Já Guarnieri (2009) faz uma reavaliação das criticadas comissões provisórias, que, em sua opinião, exercem um papel funcional no sistema político-partidário brasileiro. No trabalho, ele utiliza a taxa de comissões provisórias municipais como indicador para medir a democracia interna dos partidos. Os resultados o levam a dividir as legendas em três categorias: poliárquicas (ou organizadas), oligárquicas (ou de organização mista) e monocráticas (ou não organizadas).

O PT e o PMDB, com menos de um terço de comissões provisórias, pertencem à primeira categoria, dos mais democráticos. O PSDB (45%), o PCdoB (55%) e o DEM (59%), com taxas entre um terço e dois terços, são classificados no bloco intermediário. E as demais 22 siglas, com mais de dois terços de comissões provisórias, caem na categoria dos monocráticos.

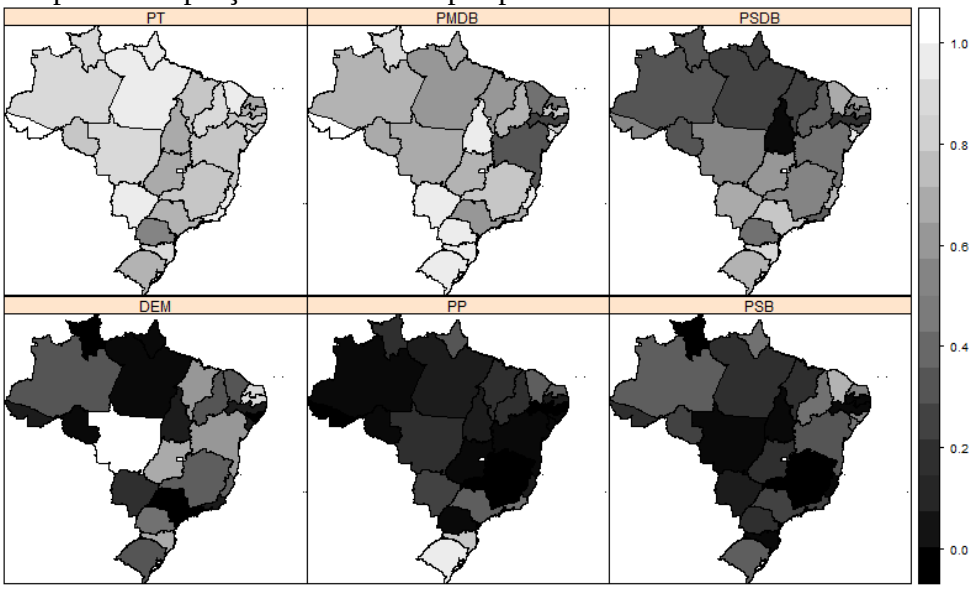
Guarnieri afirma que, mais do que uma coincidência ou um modelo maquiavélico, a proliferação das comissões provisórias atenderia a uma necessidade dos partidos médios e pequenos em busca de sobrevivência.

Como a tendência pela primazia das eleições majoritárias seria de concentração de força em dois ou três partidos, e esse espaço já está ocupado por PT, PMDB e PSDB, restaria aos demais adotar outro caminho. E as comissões provisórias serviriam a esse propósito. Em sua visão, elas são utilizadas estrategicamente para permitir aos líderes uma maior coordenação durante as eleições, lhes dando mais liberdade de fazer alianças e acordos:

[94] Procurado pela reportagem, Penna justificou que o PV ainda estaria em “processo de construção”, embora a legenda tenha sido fundada em 1986. O dirigente se defendeu das acusações de arbitrariedade ao dizer que no partido “não tem canetada, mas um processo de reavaliação”. Já o senador Francisco Dornelles, então presidente do PP, sigla também com alta taxa de comissões provisórias, reconhecia que essa forma de organização representa falta de liberdade para os filiados, mas alegava que as destituições de diretórios ocorreriam, em sua maioria, devido a pedidos da própria base, por causa de disputas internas, e também pelo baixo desempenho eleitoral. Dornelles apontava que quatro diretórios – os de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Amapá e Goiás – foram dissolvidos por causa do resultado nas últimas eleições. O parlamentar informava ainda que havia um bônus do fundo partidário para as comissões que se transformasse em diretórios e a expectativa era que o número subisse de 1.315 para 1.600 diretórios até o fim daquele ano.

"Por um lado, as comissões são obstáculos a um ambiente de maior democracia interna, mas, por outro, elas estruturam a arena eleitoral e dão estabilidade aos resultados"[95]. Guarnieri destaca que a força advinda dessa forma de (não) organização contraria o senso comum de que as eleições brasileiras seriam baseadas em um "bando de candidatos aleatórios" e que o poder dos políticos viria do controle sobre os votos de uma parcela do eleitorado. Antes de cultivar os votos, é importante garantir acesso a recursos dos partidos, como o tempo de propaganda de TV e, ainda mais primordial, o direito de se candidatar pela legenda – decisões que passam pela coordenação das burocracias partidárias.

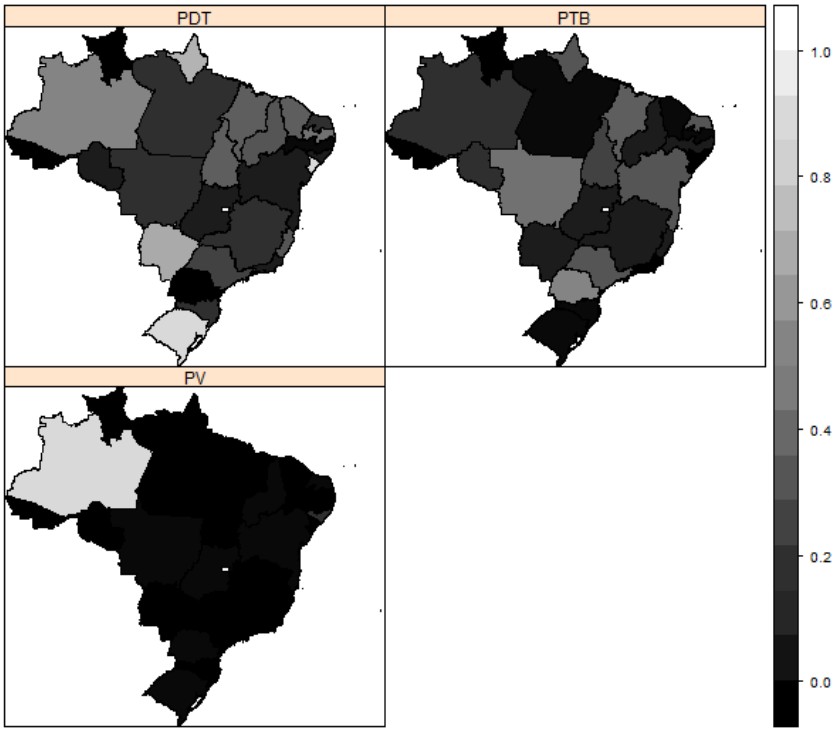
Mapa 1 – Proporção de diretórios por partido e estado



Fonte: elaboração de Fernando Guarnieri, publicada em "Valor Econômico" (25/8/2011).

[95] Entrevista concedida por telefone e publicada na matéria "Manobra eterniza caciques políticos" ("Valor Econômico", 25/8/2011).

Mapa 2 – Proporção de diretórios por partido e estado



Fonte: elaboração de Fernando Guarnieri, publicada em "Valor Econômico" (25/8/2011).

Mesmo os partidos com baixa taxa de comissões provisórias podem exercer o direito de veto sobre as instâncias inferiores e influenciar bastante a coordenação eleitoral, por meio de outros mecanismos. É o caso das resoluções aprovadas por PT e PSDB para as eleições de 2010 e 2014 e que submeteram as decisões estaduais à cúpula nacional. Ou a norma editada pelo PT na eleição municipal de 2012, que tinha como objetivo dotar a direção nacional de poderes para interferir nas alianças locais e atender aos pedidos das legendas da base aliada federal, especialmente o PSB de Eduardo Campos. Naquele ano, em reunião do diretório nacional, em Porto Alegre, o senador Humberto Costa a denominava de "resolução Fernando Haddad", pois teria como principal objetivo ceder cabeças de chapa ao PSB em troca do apoio da sigla à candidatura do então ministro da Educação Fernando Haddad, na capital paulista, estrategicamente a mais importante para os petistas[96].

O assessor especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia, reconhecia que a resolução era movida pelos interesses de São Paulo e poderia dar margem a tratamentos desiguais, como a retirada de pré-candidatos do PT em Duque de Caxias (RJ) e Mossoró

[96] Entrevista concedida pessoalmente ao autor e publicada na matéria "Resolução Haddad desagrada petistas" ("Valor Econômico", 21/5/2012).

(RN), o que de fato aconteceu, para atender o PSB, mas não em Porto Alegre, onde o concorrente petista não decolava nas pesquisas e terminou em terceiro lugar:

> Claro que são dois pesos e duas medidas. Antigamente, íamos sozinhos contra tudo e todos. Aprendemos [a importância da coligação]. Há alguma dúvida de que a eleição em São Paulo é fundamental? Tanto para nós quanto para o PSDB, que lançou o [ex-governador] José Serra[97].

Garcia argumentava que a eleição municipal também é nacional, na medida em que "afeta o relacionamento entre os partidos da coalizão" no governo Lula e da presidente Dilma Rousseff.

A transferência de soberania das decisões municipais para a cúpula dotou a Executiva nacional do PT de poderes geralmente associados aos grandes caciques políticos. O então líder do partido na Câmara dos Deputados, Jilmar Tatto (SP), concordou com a comparação: "[A executiva nacional] sempre foi [esse cacique]. É a instância máxima da direção. É o modelo clássico", disse, acrescentando que o PMDB é uma federação de chefes políticos e não um partido[98].

No PSDB, mesmo sendo um dos prováveis alvos da resolução para as alianças estaduais de 2014, o ex-prefeito de Teresina, Silvio Mendes, reconhecia que este era o papel da cúpula nacional. . "Se houver [a decisão], seremos cumpridores da resolução. Executiva nacional é para isso. Senão, seria anarquia. Mas estaremos fora do espaço que poderíamos ter", disse. Principal liderança tucana no Piauí, onde ficou em segundo lugar na eleição para governador em 2010, Mendes havia participado de um acordo em que o PSDB ocuparia a vice na chapa majoritária formada pelo PMDB (o deputado federal Marcelo Castro) ao governo estadual e o PSB ao Senado (o então governador Wilson Martins). Com o arranjo, no entanto, Aécio Neves ficaria sem palanque na propaganda de rádio e TV, pois vice não tem programa eleitoral, e Castro e Martins, por sua vez, não poderiam pedir votos para um candidato com o qual seus partidos não estariam coligados na corrida presidencial.

A cadeia vertical de subordinação, reconhecida por Silvio Mendes, é um traço que faz o poder dos dirigentes partidários na arena eleitoral se assemelhar ao dos líderes de bancada na arena governamental, como o Congresso Nacional. Gilberto Kassab concorda com a

---

[97] Idem.

[98] Idem.

comparação e aponta as convenções como o locus desse processo de delegação para que os dirigentes tenham força de conduzir as negociações na esfera eleitoral:

> Na hora em que você escolhe um presidente [de diretório] em convenção, está delegando a ele a comissão. É como o líder. Na hora em que a bancada [no Congresso] se reúne e escolhe o líder, está delegando a ele a condução do processo. É natural. A convenção escolhe o presidente, sabe que o presidente é uma figura de condução.[99]

Em 2012, nos meses que antecederam as eleições municipais, Kassab teve o primeiro embate com correligionários que questionaram a sua condução do partido. A principal voz a se levantar foi a da senadora Kátia Abreu, que terminou por trocar o PSD pelo PMDB e disse não aceitar decisões feitas "goela abaixo". Quem também reclamou muito foi um antigo companheiro do dirigente, o ex-ministro da Previdência entre 2000 e 2001 e ex-deputado federal por cinco mandatos e então segundo vice-presidente nacional do PSD, Roberto Brant. A questão central, em ambas as queixas, era o apoio do partido na disputa pela Prefeitura de Belo Horizonte, que, obviamente, tinha implicações no quadro estadual.

Com sua aproximação em relação ao governo federal, Kassab queria que a legenda se aliasse ao candidato do PT, Patrus Ananias, mas parte dos deputados federais e estaduais do PSD já havia anunciado apoio à reeleição do prefeito Márcio Lacerda (PSB), apoiado pelos tucanos (à frente o ex-governador Aécio Neves e seu sucessor, Antonio Anastasia). Para anular a coligação, Kassab entrou em campo e fez com que o diretório estadual fizesse uma intervenção na seção do partido em Belo Horizonte. Na maioria dos municípios pelo país onde estava organizado, cerca de 90% dos 4.700, o PSD tinha comissões provisórias. Mas a quase totalidade de suas cúpulas estaduais (23 em 27) eram de diretórios, que tinham mais autonomia e eram presididos por pessoas de confiança de Kassab. É o que Roberto Brant caracterizou como um "regime de baronato" ao criticar a intervenção na capital mineira. No Estado, o presidente do PSD era o presidente da Câmara Brasileira da Construção Civil (CBIC), Paulo Safady Simão, que nunca teve trajetória como político profissional, mas era uma pessoa bastante ligada a Kassab. Brant apontava:

> Se soubesse que seria assim, muita gente não teria entrado no PSD. Eu estava no DEM e saí porque faltava democracia interna, o partido era dominado por três ou

[99] Entrevista concedida pessoalmente pelo dirigente em 6/9/2013.

> quatro. Mas lá ainda tinha reunião da executiva nacional, toda quinta-feira, às 9h. O PSD nunca se reuniu em mais de um ano![100]

Para efeitos de comparação, o PSDB reúne sua executiva nacional a cada dois meses, de acordo com o então presidente da legenda e deputado federal Sérgio Guerra (PE); a cúpula do PMDB encontra-se mensalmente; e a do PT, que tem 20 dirigentes, chega a se reunir até semanalmente, em períodos eleitorais, com uma descentralização que procura agendar cerca da metade dos encontros em São Paulo e o restante em outras capitais. A frequência do diretório nacional, que tem 84 integrantes, é trimestral[101].

Brant acrescenta mais detalhes a sua reclamação: "O [ex-senador Jorge] Bornhausen e a [senadora] Kátia [Abreu] me chamaram para o partido e era para a gente se livrar dessa mão de ferro. Mas o PSD repetiu em escala ampliada o problema destas instituições onde os eleitos são escravos das direções partidárias, que não fazem convenções, negociam tempo de TV e usam o dinheiro do fundo partidário para adoçar a boca de alguns, dando viagem ao exterior, ajudando na campanha ou contratando pesquisas", disse[102].

O ex-ministro critica o modelo de delegação de poder aos líderes no Brasil:

> Ele [Kassab] falava que era apenas uma etapa… O partido é uma jaula. Os políticos brasileiros são como animais em cativeiro, confinados num jardim zoológico ou num parque temático. (...) A gente só sabe das coisas pelos jornais ou pelo acesso a jornalistas de São Paulo que estão próximos das decisões[103].

Mais uma vez, no entanto, como no caso de Brusadin no PV, quem se queixa das prerrogativas dos dirigentes também aponta sua parcela de culpa, por ter participado da delegação de poder a eles: "Paulo Simão não disputa voto, não tem mandato. Quando ele foi apontado como o presidente do partido no Estado, nós deputados fizemos gentilmente uma concessão, que agora me questiono se foi correta", dizia o então deputado federal licenciado e

---

[100] Entrevista concedida por telefone e publicada na matéria "Vice-presidente acusa autoritarismo e desfilia-se do PSD" ("Valor On Line", 10/7/2012).

[101] Levantamento do autor feito com dirigentes destes partidos.

[102] Idem.

[103] Idem.

secretário estadual de Gestão Metropolitana Alexandre Silveira[104], que encabeçava o movimento contrário à aliança com o PT.

Kassab, por seu turno, nega que tenha poderes absolutos no PSD e para isso recorre à predominância de diretórios no plano estadual, os quais foram eleitos em convenções. Sobre a ausência de maior autonomia nos municípios, a justificativa é a de que a sigla é nova:

> Tem dois anos que criamos o partido. Então, não tem coronel. Se nenhum Estado tem comissão provisória... O PMDB também [é assim, com diretórios]. Agora, o resto... Você vai falar que o PR não tem o Valdemar como coronel? O PTB não tem o Roberto Jefferson?[105].

Para o dirigente, a proliferação de comissões provisórias é mesmo o melhor indicador para se verificar se uma legenda é cartorial, se tem um "dono", ou se pode, de fato, ser classificada como um partido. Questionado sobre o que conta na hora de se decidir organizar uma sigla, se majoritariamente por meio de comissões provisórias ou diretórios, Kassab responde:

> Quem quer fazer partido, né? Quando as pessoas querem fazer um partido, discutem o desenvolvimento do país, a economia, as políticas de crescimento... Eu quero fazer partido. Então, você precisa dar tranquilidade de que os Estados vão ter uma certa autonomia. Até porque você tem a fidelidade partidária para a direção nacional poder cobrar as decisões nacionais, as alianças, as diretrizes...[106].

O ex-prefeito de São Paulo diz que, em sua avaliação, há apenas seis partidos:

> Eu diria que tem muito poucos partidos que tem essa preocupação de fortalecer uma relação com a sociedade, discutir, apresentar propostas. Eu sou suspeito, mas vejo só quatro partidos hoje com essa preocupação, os grandes (PT, PMDB, PSDB e PSD), e dois médios ou em crescimento: o PSB e o PCdoB, que tem uma linha. Você pode discordar ou não, mas tem uma linha. O PSOL é um partido que quer dar porrada em tudo[107].

---

[104] Entrevista concedida por telefone e publicada na coluna "Com quantas cabeças se faz um partido" ("Valor Econômico", 12/7/2012).

[105] Entrevista concedida pessoalmente pelo dirigente em 6/9/2013.

[106] Idem.

[107] Idem.

Para as demais legendas, Kassab gosta de utilizar o termo "cartorial". Em sua opinião, o problema "não é no partido; é na legislação" brasileira, que permite a criação e sobrevivência de muitos partidos:

> Na hora em que você cria uma série de alternativas partidárias, você empobrece todos os partidos. Acaba montando pequenos cartórios. Salvo os quatro, cinco, seis grandes partidos no país, que não são cartórios. O PT não é um cartório de ninguém. O PSDB não é. O PSD não é. O PMDB não é. Vai parando por aí. O PP sempre foi um cartório do malufismo – e, depois, nos últimos tempos, do [senador Francisco] Dornelles – com a máquina do governo Figueiredo na mão era um cartório dele. E agora tem três líderes do Nordeste, com ministério na mão, que controlam a sigla.[108].

O dirigente define sua noção de cartório:

> São as decisões concentradas na mão de um só, dois, três. Os famosos coronéis. Vou te perguntar: no PT é uma única pessoa que manda? Não. O Lula não é dono. Ele é um grande líder do partido. Foi contestado várias vezes, mas não é dono. Ele não tem o comando do partido, da convenção, dos delegados... O PSDB não tem dono. Serra, Fernando Henrique, Aécio, Geraldo. O PSD não tem dono, haja vista as divergências saudáveis que existiram em vários momentos, a Kátia [Abreu] conosco, o pessoal de Minas. Mostra que é um partido plural[109].

Sobre a noção difundida de que na arena eleitoral no Brasil candidatos se elegem individualmente, por meio do cultivo do voto pessoal, e independentemente do partido, Kassab afirma: "Não é assim não. Nos partidos, não. Nos outros, que não são partidos, sim. Você pega o PSDB. O partido ajuda, define, prioriza, prestigia. PT: a mesma coisa. Agora, num desses que são cartório, sim. Eles usam para si próprio"[110].

A expressão "para si próprio", no entanto, é ambígua e leva à ideia de que um candidato pode se eleger, e se manter na política, sem o mínimo controle ou influência na burocracia partidária. Inversamente, nada escapa aos dirigentes, que costumam utilizar o individualismo a favor de seus, aí sim, objetivos próprios, mas só possíveis enquanto controladores do monopólio da representação atribuído aos partidos. Muitas vezes, o que aparenta ser, na superfície, uma mera demonstração de personalismo na arena eleitoral, tem por trás, na verdade, uma estratégia partidária.

---

[108] Idem.

[109] Idem.

[110] Idem.

O caso do apresentador de TV Clodovil Hernandes e o PTC é exemplar. Figura sem qualquer ligação prévia com partidos políticos, Clodovil foi eleito deputado federal em 2006, em São Paulo, com uma votação maciça, pelo minúsculo Partido Trabalhista Cristão – sigla herdeira dos ex-Partido da Juventude e Partido da Reconstrução Nacional, por onde Collor chegou à Presidência em 1989. Clodovil, estilista nacionalmente conhecido por seus programas de entrevista, recebeu quase meio milhão de votos – 493.951 – o que ajudou o PTC a eleger mais um deputado para a legenda, o coronel Paes de Lira, que teve menos de sete mil votos.

Mesmo após confirmada a vitória, com a terceira maior votação do país em termos absolutos, Clodovil mostrava-se decepcionado: "Poderia ter sido muito mais, se tivessem me deixado fazer a campanha do jeito que eu queria. Se o presidente [estadual] do partido [Ciro Moura] não tivesse insistido em ficar com o horário eleitoral quase todo para ele, eu poderia ter tido 2 milhões de votos"[111].

Ciro obteve 5.860 votos. Um ano mais tarde, Clodovil e o PTC entraram numa briga judicial que chegou ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) depois que o deputado decidiu se transferir para o PR e a sigla reivindicou o mandato. O TSE absolveu Clodovil da acusação de infidelidade partidária por entender que havia justa causa, pois ele teria sofrido grave discriminação pessoal no PTC.

O relator do caso, ministro Arnaldo Versiani, ressaltou em seu voto que as testemunhas foram coerentes e apontaram que Clodovil não teve suporte político-partidário desde a campanha eleitoral. Seu nome e foto foram vinculados a 100 mil "santinhos" do então candidato ao governo de São Paulo Orestes Quércia (PMDB) sem o seu consentimento, mas com a autorização de Ciro Moura. Além disso, as testemunhas disseram que dirigentes da sigla pressionaram o deputado, em janeiro de 2007, a nomear para seu gabinete integrantes do partido.

Versiani também destacou que os depoimentos confirmaram que Clodovil Hernandes não recebeu qualquer apoio do PTC, como nota de esclarecimento ou mensagem de desagravo, no episódio em que se envolveu com a deputada Cida Diogo (PT-RJ), que teria contribuído, de acordo com a defesa, para que o parlamentar tivesse um acidente vascular

[111] Entrevista publicada na matéria "Votos de Clodovil elegem coronel para a Câmara Federal" ("O Estado de S. Paulo", 3/10/2006).

cerebral[112]. Já no hospital, segundo as mesmas testemunhas, o deputado teria recebido de Ciro Moura pedido para que se afastasse do cargo por três meses por motivo de saúde para dar espaço aos suplentes do partido[113].

4.5 **Intervenções**

As direções partidárias no Brasil têm diversos mecanismos de poder que podem ser utilizados para atingir seus objetivos. A tarefa de construir um partido e fazer funcioná-lo de modo minimamente coeso e estável depende da redução dos custos de transação e a seleção de dirigentes é um caminho para alcançá-lo. O mecanismo preventivo, no entanto, não dispensa a existência de outros controles.

De acordo com a classificação de Van Houten (2009), os dois mecanismos "ex ante" mais importantes – ou seja, os contratos que regem a relação e o processo de seleção dos líderes regionais – podem ser identificados, na vida partidária brasileira, pelo status concedido à comissão executiva estadual ou municipal (se é um diretório ou uma comissão provisória) e pela previsão ou não de prévias.

A predominância das comissões provisórias (sobretudo nas pequenas e médias legendas) e a escassez de prévias (em partidos de todos os tamanhos), como já vimos acima, são uma evidência de que estes mecanismos de controle "ex ante" são utilizados largamente em favor das direções partidárias. A subordinação aos líderes, seja por aceitação ou imposição das "regras do jogo", é uma norma. De posse dessas prerrogativas os dirigentes são os responsáveis pela coordenação eleitoral com os demais partidos.

---

[112] Em maio de 2007, os parlamentares tiveram uma discussão no plenário da Câmara em virtude do questionamento de Cida Diogo sobre uma declaração de Clodovil na TV que a deputada considerou ofensiva às mulheres. O deputado afirmara que "as mulheres ficaram muito ordinárias, ficaram vulgares, cheias de silicone" e que hoje em dia "trabalham deitadas e descansam em pé". No plenário, ao ser cobrado pela petista, Clodovil teria dito que Cida "era tão feia que não poderia ser nem p...". A conversa não foi gravada, mas em entrevistas aos jornalistas o parlamentar reproduziu o diálogo: "Digamos que uma moça bonita se ofendesse porque ela pode se prostituir. Não é o seu caso. A senhora é uma mulher feia. Eu tenho culpa de ela nascer feia?", afirmou. "Deputada acusa Clodovil de agressão verbal" (Portal G1, 9/5/2007).

[113] "TSE mantém mandato do deputado Clodovil Hernandes (PR-SP)" (Site do TSE, 12/3/2009).

No entanto, quando nem a afinidade ou a hierarquia são suficientes para resolver os conflitos de interesse, entram em cena os mecanismos "ex post", cuja manifestação mais clara é a intervenção nas comissões provisórias. Exemplos de intervenções clássicas são as realizadas pelo PT nos diretórios do Rio de Janeiro, em 1998, para derrubar candidatura própria ao governo estadual em favor do PDT, que em troca foi vice na chapa à Presidência da República, e no Maranhão, em 2010, para derrubar apoio a candidatura a governador do PCdoB e favorecer outra, do PMDB, um aliado regional e nacional de maior peso.

Intervenções em diretórios municipais são ainda mais comuns, como a de 2012, no Recife, onde o partido rachou entre duas candidaturas, e no Rio Grande do Sul, em 2008, quando, não a direção nacional, mas a estadual, realizou mais de 50 intervenções (cerca de 10% dos 496 municípios do Estado) onde "as alianças não estavam de acordo com a orientação do comando partidário"[114]. A do PSD em Belo Horizonte, também em 2012, está na mesma linha, ainda que a decisão da instância local tenha prevalecido sobre a nacional, uma vez que a Justiça eleitoral entende que dentro do período convencional, de 10 a 30 de junho, quando são realizadas as convenções partidárias para homologar as candidaturas, não cabe intervenção.

Interferências menos drásticas, no entanto, podem ser utilizadas pelos dirigentes partidários com resultado tão ou mais eficiente do que as polêmicas intervenções. As resoluções que submetem decisões locais à direção nacional, como mencionamos anteriormente no PT e PSDB, são a face mais visível e institucional desse processo de exercício de poder dos líderes partidários.

Por outro lado, uma série de outros artifícios, mais ou menos informais, fazem parte das possibilidades de atuação dos dirigentes sobre as instâncias inferiores. São o que poderíamos chamar, na falta de melhor expressão, de intervenções brancas.

A busca e filiação de políticos de outros partidos é uma das práticas mais utilizadas pela cúpula nacional para resolver conflitos locais ou impor novas orientações.

Em Goiás, por exemplo, a solução para o conflito entre dois deputados federais do PP que se acotovelavam – Roberto Balestra e Sandes Júnior – pelo controle do partido foi a

[114] Entrevista concedida pessoalmente, em Porto Alegre, pelo deputado estadual e então presidente do diretório do PT gaúcho Raul Pont, publicada na matéria "Resolução Haddad desagrada petistas" ("Valor Econômico", 21/5/2012).

filiação, em junho de 2013, do vice-governador José Eliton, que saiu do DEM para presidir o PP no Estado.

O PSB no Mato Grosso, também em 2013, resolveu filiar o ex-senador tucano Antero Paes de Barros, o que motivou a saída do deputado federal e presidente estadual do partido no Estado Valtenir Pereira. O processo de filiação se deu à revelia do dirigente regional, que se sentiu desrespeitado e foi para o novato Pros. Pereira conta que a "intervenção branca" foi comandada pelo presidente do PSB, Eduardo Campos, que buscava um aliado mais sintonizado com seu projeto de concorrer à Presidência da República no Mato Grosso, enquanto ele, como deputado, pretendia se manter na base de apoio do PT. O parlamentar tinha um indicado na Sudeco (Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste). Pereira afirma que foi surpreendido quando soube, pelas colunas dos jornais, que Antero Paes de Barros faria um churrasco de confraternização na região a propósito de sua mudança para o PSB. A filiação ocorreu mesmo sendo Pereira o dirigente máximo do partido no Estado, pois, de acordo com o estatuto do PSB – assim como os de outros partidos brasileiros – é possível que a entrada na legenda de um político de "expressão nacional" seja feita diretamente e apenas com o aval da direção nacional. Campos não precisou intervir no diretório e forçou a saída do correlegionário indesejado, ainda que a um alto custo, já que Valtenir Pereira levou boa parte da base do partido para o recém-criado Pros.

Em outra mudança realizada pelo presidenciável, em Minas Gerais, a troca de guarda se deu de modo supostamente consensual. O ex-ministro do governo Lula, Walfrido Mares Guia, saiu da direção estadual para a entrada do deputado federal Júlio Delgado. Embora tenha dito que não foi destituído, afirmou que não teria saído do PTB para se filiar em 2009 ao PSB, se soubesse que Campos seria candidato à Presidência contra o PT. "Se eu soubesse que Eduardo seria candidato, nem teria entrado no PSB. Na política, você tem de ter lado", disse Mares Guia[115].

Meses depois, militantes do PSB ocuparam a sede do partido, em Belo Horizonte, para protestar, conforme relato na imprensa local:

> Cerca de 30 militantes do PSB ocuparam na tarde desta sexta-feira a sede estadual do partido, no Bairro Santo Antônio, região Centro-Sul de Belo Horizonte. A expectativa é que este número aumente ainda hoje e durante o fim de semana, já que são esperadas caravanas vindas do interior do Estado. Os filiados do partido

[115] "Se soubesse da candidatura de Eduardo não iria para o PSB" ("O Estado de São Paulo", 28/7/2013).

> reclamam da ingerência do comando nacional da legenda na escolha dos nomes para a direção estadual. Segundo um dos líderes do movimento, Rosivaldo Freire – conhecido como Alemão –, a insatisfação é relacionada à falta de identidade da cúpula mineira com a base. "A direção nacional sempre mudou o comando estadual e nunca conversou com a base. A militância não concorda com isso e decidimos ocupar a sede do partido", reclamou. (...) Conforme o líder do movimento, estão sendo esperadas caravanas vindas do Triângulo Mineiro e de Conselheiro Lafaiete, além de outros locais. "O número de pessoas deve passar de 50. Trouxemos cestas básicas e colchões. Estamos equipados para ficar quantos dias forem necessários até sermos ouvidos.

Já Delgado se mostrou surpreso sobre o movimento de insatisfação na legenda. Segundo ele, a postura de contestação de Rosivaldo sobre algumas medidas já eram conhecidas, mas eram consideradas pontuais. "A gente respeita as manifestações do partido, o Alemão [Rosivaldo] é uma figura antiga na legenda e temos boa relação com ele. Só que para quem quer construir um novo processo no PSB esse não é um bom momento para esse tipo de atitude", afirmou o presidente estadual"[116].

No PMDB, foi a "filiação pelo alto" da senadora Kátia Abreu, egressa do PSD depois de abrir dissidência em relação a Kassab, que motivou queixas da direção da legenda no Tocantins. A negociação com a parlamentar ocorreu diretamente com a cúpula nacional pemedebista. Um dos atingidos foi o ex-governador Marcelo Miranda, cuja insatisfação foi retratada da seguinte forma:

> O ex-governador Marcelo Miranda (PMDB), um dos líderes do partido no Tocantins, foi apunhalado pelas costas pela Executiva nacional do partido. O partido, que já está desacreditado no Estado, agora está fadado a esfacelar de vez, já que poderá ocorrer uma debandada geral com a decisão do PMDB nacional de entregar o partido à senadora Kátia Abreu (PSD)[117].

Na reportagem, Miranda conta que não esperava pela decisão da cúpula, uma vez que em reunião ocorrida pouco tempo antes em Brasília, com o presidente em exercício do PMDB, senador Valdir Raupp, nada lhe foi comunicado e os rumores eram tratados como especulação da mídia. No entanto, no início de setembro, o ex-governador e demais líderes da facção peemedebista denominada "Autênticos" receberam "uma facada" da Executiva nacional e foram surpreendidos quando foi confirmado que o presidente do Senado, Renan

---

[116] "Insatisfeitos, militantes ocupam sede estadual do PSB mineiro" (Site do jornal "Estado de Minas", 22/11/2013).

[117] "Executiva nacional do PMDB apunhala Marcelo Miranda e outros líderes do partido no Tocantins" ("Cenário do Tocantins", 13/9/2013).

Calheiros, e o vice-presidente da República Michel Temer haviam feito o convite à senadora para comandar o partido no estado.

Depois de participar de nova reunião em Brasília, já com a presença de Kátia Abreu, Miranda afirmou que a visita de Kátia foi feita "de forma amistosa, educada, sem imposição", mas avisou que "se a situação do PMDB no Tocantins não for resolvida, e não é a presença de Kátia quem irá resolver o problema, haverá 'muitas baixas' nos quadros do partido"[118].

Intervenções "brancas" são mais propensas a acontecer quando a sigla está localmente dividida entre facções, quando a força eleitoral do partido no Estado é menor do que o peso nacional da legenda ou ainda quando há interesse especial de líderes nacionais, de dentro ou de fora da agremiação, nas situações em que uma mudança de rumo regional pode facilitar negociações no tabuleiro mais amplo de coligações.

É o caso da entrada em cena do ex-presidente Lula para que o PMDB retirasse seu projeto de candidatura própria no Distrito Federal, encabeçado pelo vice-governador Tadeu Filippelli, que pretendia concorrer contra a reeleição do petista Agnelo Queiroz:

> O ex-presidente Lula entrou no jogo de acordo com a fonte do Palácio do Planalto. Águia da política brasileira, o ex-presidente parece ter visão por detrás do morro. Nesse sentido, ele chamou Michel Temer para conversa em São Paulo, na sede do Instituto Lula, quando duas questões fundamentais foram tratadas sobre a Região Centro-Oeste, rumo ao pleito de 2014: a candidatura de Júnior Friboi, como cabeça de chapa em Goiás, tendo o PT como vice; enquanto que ficaria praticamente definida a candidatura de Iris para o Senado, além do apoio especial à reeleição de dona Iris Araújo para a Câmara Federal. No segundo caso, a preocupação foi com a reedição da aliança PT/PMDB em Brasília. Vale lembrar que, nesta altura do campeonato, Filippelli já estava praticamente acertado com [o grupo liderado pelo ex-governador Joaquim] Roriz. Teve que desfazer tudo[119].

[118] Idem. O ex-governador permaneceu no partido e acabou compondo com Kátia Abreu, para enfrentar seu rival interno, o deputado federal Júnior Coimbra, também pré-candidato ao governo estadual. Em acordo com a direção nacional, Coimbra aceitou ficar com 38 e ceder 33 das 71 vagas para os "autênticos" e Kátia Abreu, na nova composição do diretório estadual, eleito em outubro. A senadora, no entanto, teria esbravejado para Raupp, em Brasília, que só aceitava um diretório dividido em 50% para cada grupo ("Descontente com acordo, Kátia Abreu pede que PMDB nacional não homologue eleição do Tocantins", "Cenário do Tocantins", 16/10/2013). Em questão, estava a disputa para saber quem teria o controle para se candidatar ao governo e ao Senado. De um lado, Miranda e Kátia Abreu, e de outro, Coimbra e seu aliado, o ex-governador Carlos Gaguim. Este, em declaração que refutava novas intervenções da cúpula nacional no Estado, afirmava: "Não tenho divergências com o Marcelo e nem com a Kátia, mas quem vai definir os candidatos serão os convencionais e o partido no Tocantins e não o diretório de Brasília. Não vou aceitar imposição. Se a senadora Kátia estiver melhor que eu [nas pesquisas], e melhor aceitação, não vou ter o que fazer, terei que aceitar". ("PMDB dividido entre Marcelo Miranda e Júnior Coimbra", "Cenário do Tocantins", 1º/2/2014).

[119] "PMDB e PT consolidam aliança para 2014 no DF" ("Diário da Manhã", 26/11/2013).

Entre os tucanos, a intervenção branca atingiu o deputado estadual Daniel Coelho, de Pernambuco. Representante do único partido de oposição nos últimos anos do segundo mandato do então governador Eduardo Campos (PSB), Coelho teve que recuar no tom de suas críticas depois que o presidente nacional do PSDB e pré-candidato ao Planalto, o senador Aécio Neves, selou um acordo com o também presidenciável do PSB. Pelo combinado, Aécio abdicaria de ter uma candidatura tucana a governador em Pernambuco, para não atrapalhar os planos de Campos de eleger o seu sucessor, e, em contrapartida, o pessebista deixaria de montar um palanque próprio em Minas Gerais e/ou em outros Estados, numa troca de favores com o PSDB. Ocorre que Daniel Coelho vinha se tornando a principal voz da oposição em Pernambuco. Em 2012, surpreendera nas eleições para a Prefeitura do Recife, quando chegou em segundo lugar, com quase 28% dos votos, dez pontos percentuais à frente do PT, que estava havia 12 anos no comando da capital. O vencedor, com 51%, foi Geraldo Julio, apadrinhado de Campos. A candidatura de Coelho ao governo seria o palanque mais natural para Aécio no Estado, mas, para preservar seu território mineiro e facilitar alianças com o PSB em outras unidades da Federação, o PSDB dobrou o parlamentar. O deputado negociou uma saída honrosa com a cúpula, mas foi obrigado a ceder aos planos nacionais do partido:

> Reunido com Aécio na semana passada, em Brasília, e na última segunda-feira, em São Paulo, Daniel Coelho, que disputará vaga na Câmara, teve que aceitar a decisão do partido, mas conseguiu o "direito" de não pedir votos e nem ter sua figura atrelada ao candidato do PSB[120].

Ainda entre os tucanos, um caso ocorrido em Santa Catarina mostra como o choque entre as seções nacional e local do partido podem levar a situações inusitadas. Em 2012, na cidade de Palhoça, com 150 mil habitantes, localizada na região metropolitana de Florianópolis, a cúpula nacional do PSDB decidiu fazer uma intervenção na comissão provisória municipal e determinou o lançamento do candidato Ivon de Souza e a formação de uma coligação a mais ampla possível. No entanto, o grupo que controlava o partido, liderado por Carlos Alberto Fernandes Junior, entrou na Justiça eleitoral para impugnar o registro de candidatura e o tumultuado processo que teve duas convenções, em 17 e 30 de junho. A primeira foi considerada nula em decisão da Justiça que devolveu a presidência da direção municipal a Fernandes. A segunda terminou em confusão entre militantes, sem a

[120] "PSDB acerta aliança com Campos e isola líder da oposição em PE" ("Valor On Line", 10/12/2013).

homologação de candidaturas. Isso não impediu, contudo, que Souza concorresse e se elegesse em outubro até que uma decisão do TRE, já em maio de 2013, depois de o TSE devolver o caso, impediu, em definitivo, sua posse. Ou seja, o partido derrubou o prefeito eleito da própria legenda. No lugar de Souza, tomou posse o segundo colocado, Camilo Martins (PSD), a quem seus rivais internos hipotecavam apoio.

Depois da impugnação, o tucano afirmou que "é um caso raro um partido dispensar um candidato vencedor no voto popular". Sem citar Fernandes, disse que "o presidente agora está apoiando o PSD e já garantiu uma vaga de secretário, caso Camilo Martins fique mesmo com a minha vaga" [121].

Souza já tinha tentado se eleger prefeito antes e em 2011 filiou-se ao PSDB para disputar novamente. Aparecia bem nas pesquisas. Mas encontrou resistência de Fernandes, que era a favor de uma coligação com o PSD.

A situação esdrúxula foi reconhecida pelo próprio presidente do TRE catarinense, Eládio Torret Rocha: "Em meus 34 anos de magistratura completados hoje, eu não lembro de uma situação semelhante".

Devido ao grau de animosidade, o caso de Palhoça não é propriamente o que se poderia chamar de uma intervenção branca, como os anteriores, mas é uma demonstração de que ter o controle da máquina partidária é essencial mesmo para quem conquistou a maioria nas urnas ou já ocupa a máquina de governo.

Boicotes ou determinações da burocracia partidária podem atingir mesmo chefes do Executivo, como comprovam a relação conflituosa entre o PT e o ex-governador do Espírito Santo, Vítor Buaiz, que saiu do partido e foi para o PV, em 1997, antes de completar o mandato (OLIVEIRA, 2008), e a pressão do PMDB fluminense para que Sérgio Cabral utilizasse o tempo de propaganda partidária no rádio e TV para pedir desculpas à população por erros de sua gestão, com o objetivo de estancar a onda de protestos que levaram sua administração a registrar a pior avaliação entre os 11 governadores alvos de pesquisa do Ibope em agosto de 2013. O mea culpa foi proposto pelo presidente estadual do partido, Jorge Picciani: "Defendo que o governador entre nas dez últimas inserções e diga que esse é o

[121] "PSDB vai à Justiça e derruba prefeito eleito do próprio partido em Santa Catarina" (UOL, 28/5/2013) e "Caso Ivon de Souza vai afetar toda coligação do PSDB que disputou eleições em Palhoça" ("Diário Catarinense", 9/5/2013).

governo dele. Ele é tão qualificado que pode apontar onde houve algum excesso e pedir desculpas. Não vejo o menor problema em pedir desculpas, faço isso todos os dias"[122].

Cabral reagia:

> O presidente Picciani está no papel dele de fazer propostas, discutir ações. Eu estou governando o Estado. Ele é um amigo fraterno, estamos discutindo. Minha tese é de que é hora de mostrar o antes e o depois do Rio, mostrar que o partido lançou um candidato em 2006 e as realizações que fizemos a partir de 2007. Eu sou secundário[123].

Em 2012, em São Paulo, depois de lançar a pré-candidatura de Gabriel Chalita à prefeitura da capital, a direção do PMDB forçou a saída do secretário municipal de Participação e Parceria, Uebe Rezeck, que insistia em permanecer no governo Kassab. O objetivo era dar mais credibilidade ao discurso de oposição de Chalita.

Em carta endereçada a Kassab, Rezeck dizia que "militando há 44 anos no MDB-PMDB" deixava o cargo "com grande aperto no coração a fim de cumprir determinação partidária que, tendo apresentado candidato à sua sucessão, achou por bem e por ética o meu desligamento da administração municipal"[124].

A exigência da entrega de cargos é, em regra, uma estratégia utilizada pelos partidos quando avaliam que o melhor é pagar o preço de ficar na oposição e depositar a esperança em uma candidatura, ou aliança, para ocupar um espaço mais privilegiado a partir de uma vitória nas urnas. Deixar o candidato e os militantes à vontade para criticarem o governo de plantão é uma necessidade da lógica eleitoral. A insubordinação às determinações é passível de punição por infidelidade partidária, o que torna as ameaças mais críveis e eficazes. Contrariar a decisão da agremiação ou do grupo político pode ser um mau negócio, mesmo para quem está supostamente seguro e confortável em um cargo eletivo.

---

[122] "PMDB pressiona Cabral a pedir desculpas na TV" ("O Estado de S. Paulo", 6/8/2013).

[123] Idem.

[124] "Após ultimato do PMDB, secretário de Kassab deixa cargo" (Folha.com., 15/5/2012).

4.6 **Lista fechada informal**

No Brasil, vários mecanismos permitem que a direção partidária tenha controle da organização e pratique coerção ou os chamados "incentivos seletivos", que criam um modelo híbrido entre a lista fechada, tipicamente preordenada pela cúpula, e a maior liberdade usufruída, por exemplo, no sistema de primárias americano ou quando há a opção de candidaturas avulsas, independentes dos partidos. Alguns destes mecanismos já foram mencionados acima, como a elaboração da lista aberta pelos dirigentes. Isso cria uma espécie de lista fechada informal.

Uma forma de interferir na composição dessa lista é quando um dirigente partidário convida um determinado político para se filiar ao partido e muda a provável ordem dos que serão eleitos pela legenda. Pelo seu retrospecto eleitoral, o recém-filiado traz uma expectativa de votos que o põe acima ou abaixo do desempenho esperado para seus colegas de novo partido. A entrada do novato altera a correlação interna entre os concorrentes da agremiação. É por isso que uma troca partidária, por vezes, é acompanhada de outra mudança de legenda, numa espécie de efeito dominó. Se um partido elegeu, digamos, cinco deputados na última eleição, o que ocupa a quinta vaga pode se sentir ameaçado com a chegada à sigla de alguém cujo retrospecto é melhor que o dele. Há uma tensão entre o objetivo partidário de maximizar seu desempenho e conquistar mais vagas e o objetivo individual do candidato de se eleger.

Para o candidato, seu destino eleitoral quase sempre estará atrelado, ou pode ser ameaçado, pelas decisões da direção partidária. A situação se complica ainda mais quando consideramos que a coligação com outros partidos é prática comum – o que aumenta o grau de incerteza em relação a variáveis-chaves. Para reduzir essa incerteza, é importante ter o controle ou uma mínima influência sobre as decisões estratégicas do partido.

Nem todos os candidatos, porém, têm cacife (eleitoral, econômico ou advindo de afinidade ou parentesco com um determinado líder) para participar desse núcleo decisório. Uns são "mais iguais que os outros". A exposição a seguidas eleições permite que um candidato consolide sua marca em um segmento do eleitorado e torne-se um puxador de votos. Esse desempenho, por sua vez, o credencia a ter peso nas decisões do partido, o que cria um vínculo pelo qual não é mais possível, ou muito difícil, separar o que, da sua votação, é fruto do esforço unicamente pessoal ou efeito dos recursos partidários.

A própria composição da lista partidária pelos dirigentes, como vimos, leva em conta essa diferença entre desempenhos, sendo comum a procura por uma chapa "harmônica", no

sentido de ter uma hierarquia, com uma relação de candidatos fortes, médios e fracos. Os dirigentes evitam formar uma chapa apenas com fortes concorrentes, o que aumentaria a chance de os últimos deles não se elegerem. A lista ideal é a que tem o "rabo da fila", ou seja, uma série de candidatos que agregarão votos ao cômputo geral do partido, mas não ameaçam os principais concorrentes. Pelo contrário, ajudarão na vitória dos primeiros colocados. Os "azarões" da lista sabem disso, mas entram na disputa com outras expectativas. Encaram as eleições como um jogo ou investimento de longo prazo numa escada política cujos primeiros degraus não significam necessariamente a conquista imediata de um cargo, mas o crescimento de sua votação e a conquista de um reduto eleitoral que lhes deem poder de barganha para obtenção de cargos no partido ou no governo. Líderes comunitários que atuam como cabos eleitorais de um prefeito, por exemplo, são potenciais candidatos a vereador de primeira viagem numa eleição seguinte e constituem a base dessa cadeia hierárquica. A forma de se confeccionar internamente a lista partidária reproduz, em certa medida, a imagem da escada política cujos degraus e cargos eletivos mais altos são ocupados pelos que têm mais condições. Numa chapa proporcional, os mandatários e puxadores de voto são a cabeça da lista e, na maioria das situações, recebem tratamento diferenciado da agremiação. Três formas de privilegiá-los estão no financiamento de campanha, no acesso a uma maior fatia do tempo de propaganda eleitoral e partidária e na "reserva de mercado" de redutos onde os demais concorrentes de partido são impedidos de fazer campanha de rua.

4.6.1 Horário eleitoral

Uma das formas mais tradicionais de o partido dar tratamento especial a candidatos da chapa proporcional é por meio da distribuição desigual de tempo no horário eleitoral gratuito no rádio e TV. A estratégia pode ser utilizada para compensar perfis de votação diferentes. Quem tem um reduto marcadamente territorial, por exemplo, um ex-prefeito, depende menos da divulgação de sua imagem por todo o Estado do que os chamados candidatos de opinião, ligados a bandeiras mais difusas pelo território (movimento feminino, negro, dos portadores de necessidades especiais, ou que representam categorias profissionais, denominações religiosas etc) e que podem otimizar sua votação com a propaganda extensiva pelos meios de comunicação.

As características dos concorrentes podem ser utilizadas para maximizar a votação total do partido em relação a um recurso escasso que é o tempo de propaganda eleitoral. O presidente nacional do PSD, Gilberto Kassab, considera racional a repartição diferenciada entre os candidatos:

> Você tem que ser justo e as pessoas vão entender. De repente, você tem numa chapa de federal um deputado que, se eu prestigio um pouquinho mais, ele, em vez de 100 mil votos, pode ter 500 mil, ótimo. As pessoas entendem quando você é justo. Isso é subjetivo. Mas o líder é aquele que acerta. Se errar muito, tem que pegar o boné e ir para casa e passa o bastão para outro. O candidato que sabe ter 5 mil votos e diz 'O Kassab está colocando aquele cara que tem 100 mil mas pode chegar a 300 mil' vai concluir: 'Então está bom'[125].

O líder da bancada do PMDB na Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, também afirma ser natural a distribuição desigual de tempo no programa eleitoral:

> Sim, na TV você privilegia quem é puxador de voto e beneficia a todos. Eu, pelo menos, prefiro muito mais (*sic*) alguém que seja puxador de votos falando na televisão do que eu. Eu sou muito bem votado, mas não sou um puxador. O puxador leva voto para a legenda inteira. Não é só porque você aparece na TV é que ganha voto. Você tem que aparecer bem, bem produzido, tem que falar alguma coisa consistente. Não é uma coisa simples, que você aparece e pronto. Não é assim. Na televisão você concentra [no puxador] e aí esse cara vai puxar dois deputados com ele, por exemplo[126].

Na eleição de 2010 para deputado federal, em São Paulo, por exemplo, o PR apostou suas fichas na exposição do candidato e palhaço Tiririca, que obteve 1.353.820 votos e ficou perto do recorde para o cargo, de 2002, quando Enéas Carneiro (Prona) registrou 1.573.642 votos. Tiririca tinha jingle, recebeu um número de fácil memorização (2222) e nos programas eleitorais chegava a ocupar o dobro do tempo dos colegas de partido. O tratamento especial, do ponto de vista do retorno eleitoral para o conjunto da legenda e, principalmente, da coligação (pois o PR estava aliado numa chapa com PT, PCdoB, PRB e PTdoB), valeu a pena. Como o quociente eleitoral para deputado federal em São Paulo era de 304.533 votos, o desempenho de Tiririca foi suficiente para eleger mais três candidatos, de siglas aliadas: do PT (Vanderlei Siraque), do PCdoB (Protógenes) e do PRB (Otoniel Lima).

---

[125] Entrevista concedida pessoalmente pelo dirigente em 6/9/2013.

[126] Entrevista concedida por telefone em 23/12/2013.

A estratégia do PR foi investir num personagem humorístico que para muitos significava um voto de protesto e capitalizou o descontentamento e alienação de parte do eleitorado. Foi mais até do que a mera filiação e utilização de um candidato de perfil personalista em favor de objetivos partidários, como destacado anteriormente[127].

A distribuição desigual de tempo no horário eleitoral, no entanto, além de ser capaz de ponderar perfis diferentes de votação dos candidatos da chapa ou de explorar a popularidade de um indivíduo, em benefício de toda a legenda (ou coligação), serve também para privilegiar os detentores de mandato, os nomes mais afinados com o partido ou aqueles que estão na direção partidária.

Na mesma eleição para deputado de 2010, em São Paulo, dirigentes do PP, PDT, PPS e PCdoB receberam um quinhão maior nos programas eleitorais em relação aos colegas de agremiação[128]. No PP, Paulo Maluf (1111), presidente estadual da legenda, teve 55 segundos, divididos em três inserções, que ocuparam metade do tempo do partido, de um minuto e 48 segundos. No primeiro programa, nenhum dos outros seis candidatos da sigla exibidos apareceu por mais de nove segundos. Ou seja, Maluf ocupou um espaço seis vezes maior que os demais correligionários.

No PDT, o então presidente estadual e deputado federal Paulinho da Força (1212) abriu o programa, com direito a apresentação de rápida biografia, tal como se costuma dedicar a candidatos majoritários. Seus 30 segundos ocuparam quase 40% do tempo de propaganda da sigla. Entre os oito pedetistas da chapa que pediram voto, o que recebeu mais espaço se apresentou em oito segundos, quase quatro vezes menos que o dirigente.

No PPS, quem predominou foi o presidente nacional do partido, o deputado federal Roberto Freire (2323). Seus 15 segundos de fala, apesar de parecerem pouco, foram um latifúndio perto dos dois segundos de outros quatro colegas de chapa que só tiveram tempo de dizer o próprio nome e o número.

No PCdoB, o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Aldo Rebelo, que buscava o sexto mandato consecutivo, aparecia com 20 segundos, o dobro do tempo do delegado Protógenes, estreante em eleições.

---

[127] É o caso mencionado de Clodovil Hernandes, eleito pelo PTC, em 2006, mas de muitos outros "não profissionais" como atores, cantores e ex-jogadores de futebol.

[128] Análise do programa eleitoral de estreia, exibido em 17 de agosto.

Neste caso, a distribuição desigual no tempo de propaganda eleitoral reflete a hierarquia interna e o favorecimento aos integrantes mais antigos ou que fazem parte da cúpula partidária.

Também pode refletir uma punição, para quem já ocupou melhor posição, mas resolveu sair da legenda. É o que afirma o presidente estadual do PSC de São Paulo, Gilberto Nascimento. Vereador por 13 anos, deputado estadual por oito e federal por quatro, Nascimento conta que depois de uma longa trajetória no PMDB, resolveu mudar para o PSB, que lhe deu legenda para concorrer à Câmara, em 2002. No meio do primeiro mandato como deputado, voltou para o PMDB e disputou, sem sucesso, a reeleição em 2006. A explicação para o fracasso, segundo Nascimento, está na "lista fechada informal" do horário eleitoral, que lhe deixou em desvantagem: "Eu só apareci uma vez, numa quinta-feira, na hora do almoço, por sete segundos. Foi o preço que paguei por ter saído do partido e ido para o PSB"[129].

A divisão do tempo da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na TV é importante na medida em que é um dos recursos políticos mais preciosos no sistema brasileiro. As negociações de aliança, geralmente, têm como foco o aumento da exposição dos candidatos majoritários, que também são mencionados nos programas dos concorrentes proporcionais. O tempo de TV tornou-se uma obsessão dos partidos políticos brasileiros, embora seu valor de face em relação a outras fontes de financiamento – como o fundo partidário e as doações de campanha – possa estar subdimensionado, o que torna ainda mais relevante o ordenamento informal dos candidatos, feito pelas legendas no horário eleitoral.

Para o cientista político Bruno Speck, especialista no tema financiamento de campanha, o valor do horário eleitoral gratuito, de acordo com a medida convencional, está subestimado. O pesquisador questiona o critério tradicional e argumenta que considerar simplesmente a compensação fiscal paga pelo Estado às rádios e TVs "está errado" uma vez que o montante destinado pela União não se baseia no preço de tabela que as emissoras cobram para veicular anúncios do mercado publicitário. Pela propaganda político-partidária, a União paga bem menos do que vale a propaganda comercial[130].

---

[129] Entrevista concedida por telefone em 3/4/2013.

[130] Idem.

Na eleição de 2010, por exemplo, a parte desembolsada pelo Orçamento da União para a compensação fiscal às emissoras de rádio e televisão que exibem o horário eleitoral foi de R$ 850 milhões. Ao refazer os cálculos de acordo com o valor de tabela dos anúncios comerciais, Speck afirma que, mesmo considerando que o horário eleitoral tem uma audiência menor e que levasse a um desconto de 50% no preço da propaganda política, o valor de mercado do HGPE chegaria a pelo menos R$ 2 bilhões ou R$ 3 bilhões. Isso seria comparável a tudo que se arrecada de fontes privadas. No mesmo ano, os gastos de campanha, cuja escala em geral equivale ao montante arrecadado de doações privadas, chegaram a R$ 3,2 bilhões. Se levarmos em conta ainda o fundo partidário – por volta dos R$ 200 milhões, em 2010 – Speck afirma não se tratar de algo irracional a obsessão dos políticos pelos recursos do fundo e, principalmente, pelo tempo de TV. "O financiamento público é mais importante para os partidos do que se supõe. Ele vale mais do que se imagina", afirma[131]. Como a distribuição do HGPE se baseia no desempenho dos partidos na última eleição à Câmara dos Deputados, poderíamos afirmar que pelo menos quantitativamente, sem avaliar o impacto qualitativo dos gastos para a obtenção de voto, metade do financiamento no Brasil está circunscrito a uma variável de fonte previsível[132] e além do mais controlada pelos partidos e não pelo candidato individual que, como se diz, controlaria os gastos com sua candidatura.

Neste sentido, o financiamento de campanha no país, embora seja considerado um vetor de imprevisibilidade, pois o poder econômico poderia mudar o rumo da disputa a favor de quem tem mais acesso a recursos privados, teria um elemento mais público do que privado e também um efeito estabilizador.

[131] Entrevista concedida por Skype ao autor em 11/10/2013.

[132] Mesmo a distribuição da outra metade, a das doações privadas, não é de todo instável, uma vez que há uma grande concentração de recursos oriundos de grandes empresas, frequentadoras assíduas das listas de financiadores de campanha, em geral construtoras e instituições financeiras. A doação para mais de um candidato ou partido concorrente – que faz parte da política de bom relacionamento das empresas com aqueles que têm menos chances de vitória, mas já foram ou são possíveis governantes no futuro – é outro fator que pode neutralizar o peso do setor privado face o financiamento público.

4.6.2 Financiamento político

Os recursos do fundo partidário e as doações privadas de campanha são as duas maiores fontes de financiamento em dinheiro das agremiações políticas no Brasil e sua utilização também está sob influência dos dirigentes[133]. A alocação dos recursos provenientes do fundo de financiamento público é a que tem o maior peso da burocracia partidária. A distribuição interna é feita de variadas formas entre as seções nacional, estaduais e municipais, a depender do partido (BRAGA; BOURDOUK; 2009) e da discricionariedade atribuída às cúpulas pelos estatutos. O fundo partidário pode ser utilizado para pagamento das diversas despesas da organização, como aluguel de imóvel, contratação de pessoal, e também para as despesas de campanha, o que dá margem para favorecimento deste ou daquele candidato. Seu montante, porém, em regra, representa pouco diante dos custos das campanhas eleitorais. Por outro lado, o crescente aumento dos recursos do fundo partidário tem se transformado num fator de fortalecimento das burocracias partidárias, uma vez que os valores permitem profissionalizar determinadas funções da estrutura da organização.

O fundo partidário existe desde o regime militar, mas apenas depois da aprovação da Lei dos Partidos Políticos (9.096/95) é que recebeu um incremento substancial, que foi responsável por um salto de quase 20 vezes entre os anos de 1995 e 1996. De acordo com a lei, o chamado Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos não pode ser inferior à multiplicação do número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária por R$ 0,35 em valores de agosto de 1995.

Por esse critério, o patamar mínimo do fundo giraria, em dezembro de 2013, em torno de R$ 158,5 milhões, total que corresponde aos cerca de 141,5 milhões de eleitores registrados no país multiplicados por R$ 1,12 (valor atualizado dos R$ 0,35 em agosto de 1995). Ou seja, os R$ 364,3 milhões reservados no Orçamento de 2014 ultrapassaram em mais de R$ 200 milhões o que o legislador estabelecia como o mínimo de recursos que o Estado deveria transferir para a manutenção dos partidos políticos.

[133] Receitas próprias podem incluir ainda taxas dos filiados, eventos, comercialização de produtos, rifas e contribuições obrigatórias dos quadros eleitos e que ocupam cargos em comissão.

Um segundo incremento substancial do fundo partidário ocorreu em 2011, quando um adicional extraordinário de R$ 100 milhões, que vem sendo mantido desde então, foi incluído no Orçamento. À época, a justificativa oficial de parlamentares para a inclusão do montante foi a necessidade de se pagar dívidas de campanha contraídas na eleição de 2010. Em reservado, no entanto, um dos idealizadores da proposta afirma que o objetivo era que o fundo partidário ganhasse um volume de recursos suficiente para que as demais siglas não ficassem tão atrás da superioridade arrecadatória e organizacional do PT. Desde que chegaram ao poder federal, em 2003, os petistas passaram a receber vultosas doações de empresas entre os períodos eleitorais, argumenta o interlocutor, que explica assim o que motivou do aumento:

> Os R$ 100 milhões a mais para o fundo não foram para pagar dívida de campanha. Foram para sustentar partido. O PT tem uma 'baba' e os outros morrem de fome. Os outros, fora do período eleitoral, viviam à míngua. Durante a campanha, os recursos são consideráveis. Mas fora, não. O PT é exceção. Tem pelo menos de dois terços a três quartos [de seu financiamento] do setor privado. Isso permite ter estrutura de quadros enorme. Me diz qual alto deputado [petista] que já não foi um quadro remunerado [do partido]?[134].

[134] Entrevista concedida por telefone, em dezembro de 2013, sob o pedido de anonimato. Para referência ao entrevistado, utilizaremos o pseudônimo Pedro.

Tabela 9 – Aumento do fundo partidário

Ano	R$ (em milhões)*
1994	2,7
1995	7,0
1996	131,8
1997	113,6
1998	120,2
1999	122,5
2000	157,7
2001	190,2
2002	168,8
2003	207,8
2004	196,6
2005	183,6
2006	214,6
2007	217,5
2008	254,0
2009	231,2
2010	232,7
2011	342,9
2012	366,9
2013	364,6
2014	364,3

Fonte: TSE. * Em valores atualizados a dezembro de 2013. Inclui a dotação orçamentária e os recursos oriundos de multas.

A escassez de recursos é justificada pelo advogado Marcílio Duarte, especialista em criação de partidos – foram seis ao todo, sendo o último o Solidariedade, a pedido do deputado Paulinho da Força – como um motivo para a extinção ou fusão de legendas pequenas a outras maiores. Numa das siglas que construiu, o PST, Duarte ocupou a presidência nacional, mas afirma que precisou extinguir o partido pela falta de dinheiro. Em 2003, a legenda incorporou-se, ao lado do PGT, ao então PL (hoje PR):

> Por que eu desisti em 2003 de ser presidente do partido? Por que eu recebia R$ 23 mil por ano de cota de fundo [partidário]. O que [é] que acontece? R$ 23 mil por ano dá para você fazer o quê? Ir de lombo de burro daqui para Brasília. E comprar uns dois ou três jericos no meio do caminho. [Quando] voltei à presidência do partido, de 1995 até 2003, não tinha condições de pegar nem um ônibus para Brasília. O PTN hoje tem 40 paus (R$ 40 mil) por mês. Dá pra administrar bem um partido[135].

[135] Entrevista concedida por telefone ao autor em 15/8/2013.

Reservar posições de retaguarda para determinados quadros partidários – por exemplo os que não se elegeram ou que cumpriram uma missão como a de concorrer a um cargo a contragosto, para dar palanque ao candidato à Presidência – é uma das formas de se criar uma espécie de lista fechada informal.

O caminho mais fácil, no entanto, é destinar doações de campanha para candidatos específicos, que têm maior – ou também menor – potencial eleitoral; que possam dar sustentação no Legislativo a um candidato do partido que deve se eleger a chefe do Executivo; que travem uma relação de afinidade com a cúpula partidária; e, claro, que pertençam à própria elite da agremiação.

O líder do PMDB na Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (RJ), confirma e defende o tratamento diferenciado:

> Você não pode comparar o padrão [de repasses financeiros do partido] a quem está na cúpula com quem não é. A cúpula realmente é uma coisa que não é normal. Você não pode correr o risco, por exemplo, de numa eleição, eu e o Henrique [Alves, presidente da Câmara], que somos os dois maiores expoentes [do PMDB] na Casa, não sermos eleitos. Não podemos nos expor tanto. Então, o partido acaba assumindo o ônus de ter que ajudar mais[136].

Levantamento publicado pelo "Valor Econômico" em janeiro de 2014 indicou a existência de uma lista fechada informal nas doações de campanha realizadas pelos quatro principais partidos – PT, PMDB, PSDB e PSB – a seus candidatos a deputado federal e estadual em 2010.

Entre os mais beneficiados na lista do PSB destacam-se vários candidatos do Espírito Santo, onde o partido buscava – e conseguiu – eleger Renato Casagrande como governador. "Tinha que ajudar o Casagrande, propiciar uma base [política] para ele", afirma Alexandre Cardoso, ex-presidente estadual da legenda no Rio de Janeiro, que renunciou ao quinto mandato de deputado federal ao se eleger prefeito de Duque de Caxias (RJ), em 2012[137].

Alexandre Cardoso, que recebeu R$ 50 mil da conta nacional do PSB, lembra que sua campanha não esteve entre as mais beneficiadas porque ocorreu no Rio – Estado onde, afirma, os custos de se chegar ao eleitor são mais baixos – e porque já era tida como vitoriosa. A

---

[136] Entrevista concedida por telefone e publicada na matéria "Divisão de doações revela lista fechada informal" (Valor Econômico", 9/1/2014).

[137] Idem.

direção, neste caso, argumenta, tende a priorizar e reforçar candidatos em situações mais difíceis, de acordo com levantamento de pesquisas eleitorais.

O deputado federal Carlos Zarattini (PT-SP) segue a mesma linha, mas pondera que a relação custo/benefício pode levar o partido a ajudar um candidato que já tenha uma estrutura e uma articulação melhor de campanha: "Vamos supor um camarada que possa ter 200 mil votos. É interessante para o partido que ele desenvolva esse potencial. O custo/benefício do voto dele é mais barato do que um cara que tem pouco. O pequeno não resolve em três meses. Campanha é tiro curto"[138].

Zarattini foi o candidato a deputado federal que recebeu o quarto maior repasse do PT nacional: R$ 1,2 milhão. Nem todo o dinheiro, no entanto, foi arrecadado pelo partido. Parte desse total – cujo valor exato o parlamentar afirma que precisaria pesquisar – veio de doações que ele próprio conseguiu com empresários.

É a chamada doação oculta, pela qual os doadores preferem depositar na conta do partido, para evitar uma vinculação direta com o político. Zarattini conta que o PT cobra um "pedágio" de 5% dos candidatos que utilizam a conta do partido para receber dinheiro de empresas. O PMDB não cobra a taxa, afirma Eduardo Cunha. Já no PSDB, o percentual oscilaria entre 5% e 10%, diz o deputado federal e ex-tucano Walter Feldman (PSB-SP), eleito pela legenda em 2010. "Nunca questionei isso porque acho que tem funções partidárias também importantes", diz[139].

Cunha afirma que os critérios de distribuição da direção nacional para os candidatos são muitos e incluem, além da influência na cúpula, fatores como o tamanho do eleitorado, se o tipo de campanha que o filiado costuma fazer é mais ou menos barato e a capacidade de arrecadação. Ao ser questionado porque a deputada Rose de Freitas (PMDB-ES) foi a segunda mais beneficiada em 2010, o parlamentar responde: "Tem candidato que tem mais dificuldade de captar sozinho. Então pede mais ajuda. Outros conseguem se virar sozinhos"[140]. Rose, que já ocupou a primeira vice-presidência na Câmara, arrecadou R$ 935,9 mil, dos quais R$ 650 mil vieram da direção nacional; R$ 100 mil, do comitê financeiro

---

[138] Idem.

[139] Idem.

[140] Idem.

estadual para presidente da República; e R$ 59.680 foram doados por ela mesma, o que perfaz 86% do total.

Walter Feldman compara as doações de partidos para determinados candidatos à distribuição desigual do tempo da propaganda no rádio e TV:

> É evidente. Tem os candidatos prioritários. Isso também aparece na propaganda eleitoral. Tem alguns que têm mais tempo de TV, são puxadores. No financiamento é igual. E isso é feito em reuniões fechadas, nunca em Executiva. É o Estado-maior. O partido sabe aqueles que têm melhores condições ou quem está precisando de um reforço adicional porque tem menos chance, tem uma história que pode representar melhor o partido e a defesa dos interesses políticos, das bandeiras[141].

Na lista do PSB, a terceira mais beneficiada foi a mãe de Eduardo Campos, Ana Arraes, que renunciou ao mandato após ser eleita pela Câmara, em 2011, ministra do Tribunal de Contas da União. O primeiro foi Júlio Delgado, a quem Campos confiou, em 2013, a presidência do diretório de Minas Gerais, até então comandado pelo ex-ministro Walfrido Mares Guia, próximo dos petistas e simpático à reeleição de Dilma Rousseff.

A despeito de todas essas avaliações partidárias, o esforço individual dos candidatos ainda consiste no pressuposto do financiamento privado de campanha, embora novas leituras possam ser feitas, como defende Speck. Mais do que a receita, um caminho promissor para se observar o papel dos partidos neste campo da arena eleitoral, sugere o pesquisador, seriam as análises das despesas – por exemplo, os gastos com programas partidários, alimentação e serviços de locomoção[142].

4.6.3 Campanha de rua

Uma terceira forma pela qual o partido pode privilegiar determinados candidatos é pela divisão do território em áreas de influência, onde concorrentes internos não são autorizados a fazer campanha de rua. Cria-se uma reserva de mercado, em regra, para favorecer os que já detêm mandato. O loteamento de regiões entre os eleitos, com a

[141] Idem.

[142] Entrevista concedida por Skype ao autor em 11/10/2013.

distribuição das direções municipais entre eles, aumenta a chance de reeleição e também é uma forma de lista fechada informal.

O deputado federal Ricardo Izar (PSD-SP) conta que, em São Paulo, o presidente do partido Gilberto Kassab dividiu o Estado em nove regiões e deixou cada uma sob o comando de um deputado federal da legenda:

> Isso é bom porque te dá uma independência de você montar o grupo político que você acha mais forte no município que você cuida. Isso eu nunca tive no PV. No PV, por exemplo, não havia essa divisão de território. Era muito disputado. Você queria montar um grupo e tinha que disputar nas executivas. Era complicado. Aqui não, um não entra no espaço do outro. E cada um faz o partido crescer na sua região. É bom de trabalhar. Você participa das [direções] municipais, elege os vereadores, os prefeitos, isso te dá base para você vir [para a eleição]. Acredito que todos os deputados do PSD virão mais fortes. Porque terão a votação que já tinham mais a votação regional do partido. Todos crescem, cada um em seu território. Hoje tem nove regionais[143].

Embora no PV não houvesse essa divisão, Izar destaca que a ex-legenda o impedia de fazer campanha em sua própria cidade, pois ali já era reduto de outro deputado federal. Isso é uma demonstração de que os partidos controlam o cultivo do voto pessoal de seus candidatos e permitem ou não sua livre circulação, a depender da estratégia adotada. O parlamentar ressalta que fez uma boa troca ao se filiar no PSD:

> Para mim é uma vantagem, porque tenho uma região que eu cuido, que é a de Bauru, que é uma região boa de trabalhar. Minha família é de lá, tudo fica mais fácil. Mas na eleição passada eu não tive a região de Bauru. Porque quando eu me candidatei pelo PV, o PV não deixou eu fazer campanha naquela região, porque tinha um deputado dali. Eu não busquei voto naquela região. Fazia campanha em outras freguesias, menos na minha. Então, [agora] vou ganhar votos a mais. Deu para manter a outra freguesia e acrescentar a nossa. Para mim é muita vantagem[144].

Restrições impostas pelos partidos é motivo de descontentamento e respondem por grande parte das constantes reclamações de quem deseja mudar ou já trocou de legenda. No discurso dos dissidentes, a expressão mais utilizada é "falta de espaço político", cuja origem, muitas vezes, está na posição desconfortável ou desvantajosa no interior da agremiação. Enquanto em sistemas tradicionais de lista fechada, o método de ordenamento é simples, pelo mero ranqueamento dos nomes dos candidatos, as direções partidárias e os incumbentes no

[143] Entrevista concedida por telefone em 3/9/2013.

[144] Idem.

Brasil recorrem a outros mecanismos, mais sutis, para ter algum controle sobre quem será eleito, o que reduz o efeito da esperada liberalidade do modelo de lista aberta.

Ricardo Izar responde assim, quando questionado sobre o que conta na hora de mudar de partido:

> O que conta principalmente é a ideologia partidária – pouco, não é muito não, não vejo muita diferença na ideologia dos partidos hoje. As pessoas votam mais em pessoas do que em partidos. Conta isso e conta o espaço que você vai ter dentro do partido. Não espaço para cargos, essas coisas. Mas espaço para você cuidar de uma região, formar diretórios, formar vereadores, prefeitos. Isso é que é importante. O partido só cresce se ele tiver uma base. Se você consegue trabalhar uma região, fazer dois, três vereadores em cada cidade, um prefeito, um vice-prefeito, o partido vai ficando grande. E é gostoso você participar desse crescimento do partido. Um partido onde o presidente é dono e ele determina o que vai ser e o que não vai ser, é ruim você ficar. Eu venho de um assim. Tinha uma bandeira linda... Mas tinha um dono o partido. Era muito difícil trabalhar. Tanto que o partido perdeu todos os deputados. Éramos cinco federais por São Paulo, ficou só o presidente [nacional , José Luiz Penna]. Hoje só tem o Penna, que é o presidente. Ninguém podia fazer nada, era tudo comandado. [A vantagem para ele é que] monta uma chapinha e o PV tem muito voto de legenda. Se eleger um, é ele. Ele não vai deixar ninguém ter mais voto do que ele[145].

Para Kassab, a influência de deputados sobre algumas regiões não significa que ali não "crescerá grama num raio de tantos quilômetros", ou seja, de que o parlamentar não permitirá o crescimento de outras lideranças:

> São comparações descabidas. O deputado tem uma liderança numa região, mas os diretórios municipais têm sua vida própria. A vinculação deles com os (diretórios) municipais depende de quem é o deputado. O deputado tem a vinculação no processo eleitoral, com vistas à disputa para a Câmara dos Deputados. E só. É natural que nenhum deputado vá numa região onde já há um deputado. Vai perder tempo? Vai entrar na hora em que observar que o outro está desgastado, que as pessoas estão reclamando. 'Agora eu vou entrar'. E, geralmente, tem um mesmo [desgastado][146].

Entre as nove regiões do PSD, a que era comandada pelo deputado federal Guilherme Mussi ficou em aberto depois que o parlamentar se transferiu para o PP, presidido por Paulo Maluf, cujo poder em São Paulo vinha sendo desafiado e podado pela direção nacional. Ricardo Izar explica que a transferência do colega se deu na expectativa de crescer não só eleitoralmente, mas partidariamente:

---

[145] Idem.

[146] Entrevista concedida pessoalmente pelo dirigente em 6/9/2013.

> O Mussi foi porque apareceu uma oportunidade para ele de ser [o segundo] vice-presidente estadual de um partido que não está tão forte como já foi. Para ele há uma oportunidade de crescer partidariamente. Para ele é bom. É um deputado novo, atuante, tem grande chance de crescer não só politicamente em voto, mas crescer politicamente dentro do partido. Porque ali, quem mais tem de deputado federal? Não são muitos. Alguns deputados são temáticos lá dentro e não participam muito do processo político do partido. Tem o [primeiro vice-presidente] Missionário José Olimpio, que é ligado a Igreja e não sei se participa da formação de diretórios etc... Para quem faz o trabalho de diretório, pegar um partido onde você tem que dividir menos, você cria mais força interna dentro do partido[147].

No PT, o deputado federal Carlos Zarattini afirma que a divisão de territórios não acontece, bem como entre os maiores partidos.

> Isso tem acontecido muito nos partidos que estão se organizando e estão num processo de ou tentando o crescimento. Você tem uns três, quatro ou cinco caciques que dividem o Estado. Porque aí é até uma estratégia de crescimento. O cara fala: 'Vai cuidar daquela região de Campinas, o outro cuida da região de Santos, outro de Ribeirão Preto, e se vira por lá'. E o cara vai tratar de organizar o partido. Não só a campanha dele, como também organiza o partido. Ainda que seja uma coisa precária, porque toda hora a direção estadual vai lá, intervem, muda os caras, dá o partido para outro grupo político, é uma confusão danada. Mas nos outros partidos mais estruturados não vejo isso não[148].

O parlamentar diz ter conhecimento de que o PSC em São Paulo é dividido entre "duas ou três lideranças" e que o PMDB, embora seja forte nacionalmente, é fraco no Estado e "mais ou menos criou áreas divididas entre seus caciques locais".

> No caso do PT isso não ocorre. O PT é mais urbano, das grandes e médias cidades, então não tem essa. Mas você vai no PSDB, não vejo isso acontecer. No próprio DEM não soube que existisse uma coisa assim. No caso do PT, do PSDB e do DEM nunca vi essa divisão, de botar um muro e dizer aqui é meu.

Numa legenda média de São Paulo, cujo presidente regional preferiu manter anonimato, a tentativa de três dos quatro deputados estaduais eleitos em 2010 de dividirem o Estado entre eles foi barrada e levou à expulsão dos parlamentares. A proposta era que cada um ficasse com cerca de 150 municípios e o partido não aceitou. Como foi a própria direção que expulsou, a sigla preferiu não entrar na Justiça eleitoral para reivindicar os mandatos.

Nas contas do dirigente, no entanto, a saída dos deputados será mais prejudicial a eles do que à sua agremiação. Os parlamentares, argumenta, "agora terão mais aperto para se

---

[147] Entrevista concedida por telefone em 3/9/2013.

[148] Entrevista concedida por telefone em 23/12/2013.

eleger". Isso porque se transferiram para uma legenda que elegeu três deputados estaduais, numa chapa que conquistou cerca de 630 mil votos. Para que os três recém-chegados e os outros três se reelejam, o partido terá que fazer por volta de 1,5 milhão de votos, mais que o dobro de 2010. O dirigente usa a metáfora de uma sala com seis cadeiras, que podem estar ocupadas ou não. Enquanto a migração "lotou" a sigla para onde foram os expulsos, a situação em seu partido estaria "mais folgada", pois a legenda recebeu 1 milhão de votos em 2010 e tinha a expectativa de obter 1,5 milhão em 2014. Com esse desempenho, afirma, seria possível eleger seis deputados estaduais, "mas apenas uma cadeira está ocupada". Questionado se esse raciocínio não desconsidera que os deputados expulsos levaram votos pessoais para a nova agremiação – e, portanto, o cálculo para seu partido deveria descontar essa perda – o dirigente ressalta que a expansão pelo Estado compensaria a saída dos deputados: "A previsão, porém, se baseia no trabalho partidário já que o partido estava organizado em menos de 200 municípios e agora está em quase 500. O inchaço é doentio. O crescimento é sadio"[149].

No PP, em 2013, o controle do partido por Paulo Maluf foi desafiado pela deputada federal Aline Corrêa, que recebeu apoio de parlamentares da sigla de outros Estados e resultou num acordo entre a direção nacional e o cacique para reduzir sua discricionariedade. Com reduto eleitoral na região de Campinas, Aline Corrêa teve vários diretórios municipais que controlava derrubados por Maluf, inclusive o de sua cidade. A reclamação é que o deputado e ex-prefeito não permitia o crescimento de concorrentes internos. Foi o caso do ex-deputado e apresentador de TV Celso Russomanno, que saiu para o PRB.

A contestação a Maluf cresceu na medida em que sua concentração de poder foi acompanhada da perda de força eleitoral do PP em São Paulo. O partido nas últimas eleições definhava. De 1,5 milhão de votos recebidos para prefeito em 2000 a legenda decaiu para 417.202 votos em 2012, quando conquistou apenas 28 dos 645 municípios paulistas (4,3%). O eleitorado governado declinou de 629.176 para 481.721, a maioria de cidades com aspecto de vilarejo. Mais da metade desse total correspondia a uma única vitória, numa cidade de porte médio, São Vicente, com 242.943 eleitores.

Em Franca, outra cidade média, com 218.867 eleitores, a candidata do PP, a então vereadora Graciela Ambrósio, perdeu no segundo turno para o tucano Alexandre Ferreira, ex-

[149] Entrevista concedida por telefone em abril de 2013. Para referência ao entrevistado, utilizaremos o pseudônimo Paulo.

secretário de Saúde. Ferreira refletia o esvaziamento do PP. Ele era o nome natural do partido, mas, por divergência com Maluf, saiu da legenda e ganhou da ex-correligionária concorrendo pelo PSDB.

Em várias seções municipais paulistas, organizadas até em diretórios, que supostamente têm mais autonomia em relação ao comando estadual, Maluf interveio e trocou dirigentes que não estavam alinhados com ele. Foi o caso de Guarulhos, Campinas, Osasco, São José dos Campos, Bauru, Franca, Marília, Caçapava, Lorena e Mogi Mirim. Em sete destas dez cidades, havia uma comissão interventora, em junho de 2013, de acordo com o Tribunal Superior Eleitoral. Alguns dos dirigentes indicados eram de municípios vizinhos e não tinham relação com os filiados locais[150].

4.7 **Alianças internas**

A chamada "dobradinha" entre candidatos ou correligionários é um exemplo de como uma estratégia aparentemente feita informalmente, por laços pessoais e à margem das organizações, funciona sob a lógica partidária. O caso do vereador de São Paulo José Police Neto é ilustrativo. Eleito com folga em 2008 pelo PSDB, por onde conquistou 54.683 votos, ele concorreu pelo recém-fundado PSD, em 2012, quando obteve 28.278, ou seja, cerca de 52% do desempenho anterior. A queda ocorreu mesmo depois de uma legislatura em que Neto exerceu a presidência da Câmara Municipal da capital paulista. Uma das explicações para a fraca votação, apontou o político, foi a perda de dois antigos colaboradores tucanos, deputados estaduais que deixaram de apoiá-lo por ter saído do PSDB e se filiado ao PSD. O estrago teria sido ainda maior porque o candidato a quem os dois parlamentares passaram a apoiar tomaram votos em redutos de Neto.

A formação de dobradinhas é uma das razões para a estabilidade das carreiras políticas, dos partidos e, logo, dos resultados eleitorais. Estas alianças internas, do mesmo modo que as externas e formais (coligações), criam redes, grupos políticos, que se apoiam mutuamente e explicam, em boa medida, porque as agremiações costumam ter um peso

[150] "PP se mobiliza para tirar poder de Maluf em SP" ("Valor Econômico", 14/6/2012).

equivalente nos diferentes cargos eletivos. Um partido com muitos vereadores e prefeitos quase que certamente também terá uma boa bancada de deputados estaduais e federais. Inversamente, uma legenda que tenha poucos eleitos na base também terá nos cargos mais elevados. A construção interna dessa rede passa pelas dobradinhas.

O deputado Carlos Zarattini lembra que a dobradinha é mais importante para os parlamentares que têm menos trabalho local. O petista cita o caso de Michel Temer, vice-presidente da República:

> Quando ele era deputado, nunca cuidou das bases dele. Mas chegava na época da campanha, até por ter um nome e ter uma estrutura de arrecadação maior, ele montava uma campanha com base em dobradinhas. Ele quase não precisava ir nos lugares. O estadual corria atrás de voto para ele. E ele dava um jeito de bancar a campanha do estadual[151].

Para Zarattini, quando um político decide mudar de partido ele pode perder votação tanto por razões ideológicas, porque há eleitores que escolhem primeiro o partido e depois os candidatos, afirma, quanto pela perda de seu grupo político original.

> Na hora em que ele vai para o outro [partido], ele perde uma parte dessa turma dele. Os outros falam: 'Eu não vou, vou ficar, por exemplo, no PSDB. Às vezes, se o movimento não tiver uma clareza política, o cara (candidato) perde. Eu, por exemplo, tenho campanha e relações políticas em mais ou menos 50 cidades. Se, de repente, eles falam: 'Pô , o Zarattini foi para o Solidariedade. O que eu tenho a ver com isso aí?' Os caras vão largando, uma parte vem, outra não[152].

As defecções, como num efeito cascata, começam no grupo político até chegar aos eleitores, já que raramente o voto independe da base de apoiadores:

> No município, você tem um grupo político, de vereadores, que faz a sua campanha lá. Se você se desprende daquele grupo, quem é que vai fazer a sua campanha lá, quem vai pedir voto para você? Se você perdeu aqueles caras, você perdeu a relação na cidade. É dificil manter uma relação numa cidade em que você não mora, que você não frequenta o tempo todo. Se você perder o seu grupo político, você dificilmente se recompõe[153].

---

[151] Entrevista concedida por telefone em 23/12/2013.

[152] Idem.

[153] Idem.

Zarattini afirma que a necessidade de manutenção dessas redes, forjadas em ambiente partidário, é que faz com que os resultados eleitorais no Brasil tenham ficado cada vez mais previsíveis e estáveis. Em primeiro lugar, argumenta, na medida "em que se consolida esse período democrático que estamos vivendo", o eleitorado vai tendo o costume de votar em determinada legenda:

> É um pouco pelo partido. Você pega PT, PMDB, PSDB. São os partidos que tem uma certa estrutura e você sabe que vai ter um número "x" de prováveis eleitos, que não muda muito ao longo do tempo. Já tem alguns eleitorados cativos. Uma parte gosta de votar num partido ou numa ideia, no DEM, no PSDB, num polo mais conservador por exemplo. Depois disso é que o eleitor escolhe o candidato. Primeiro ele vai por aquilo que ele pensa, do ponto de vista político, ideológico. Acho inclusive que uma boa parte do eleitorado menos intelectualizado e mais pobre também tem essa opinião. Se você olhar o perfil de votação dos bairros, você vê que é sempre uma determinada proporção, e isso vai além do PT[154].

Dentro desse espectro, continua o deputado, o eleitor escolhe o candidato que tem uma estruturação de campanha melhor. Não necessariamente recursos financeiros, mas uma articulação política melhor, por exemplo um grupo de vereadores de determinada cidade, ou uma relação com prefeitos, que lhe proporciona atingir um eleitorado. Quanto maior a rede, melhor, já que o político ganha estabilidade, mesmo na iminência de perder uma "dobradinha". Zarattini cita seu próprio exemplo:

> Eu tive uma votação grande em Hortolândia, que é perto de Campinas. A deputada estadual do PT vai sair para federal e minha votação vai diminuir, pois ela é da cidade, tem muito mais força do que eu. Aí vou tentar recuperar essa votação em outra cidade onde eventualmente eu não tenha feito campanha na ultima eleição. Mas isso se movimenta pouco. Então, se você for ver as cidades onde o candidato é mais votado é porque ele tem uma articulação com os vereadores, com algum segmento da sociedade local. Essa estrutura de campanha se mantém e isso explica porque você tem uma manutenção de candidatos [eleitos] ao longo do tempo[155].

---

[154] Idem.

[155] Idem.

4.8 **Partido popular de esquerda moderado**

A presença de uma agremiação popular de esquerda e de massa, no Brasil, tem favorecido a estabilidade e o funcionamento do sistema sob a lógica partidária. Duverger (1951) denominou a influência desse tipo de legenda sobre o restante das organizações como "contágio pela esquerda". Boa parte da estruturação e do padrão de competição que há no sistema brasileiro deve-se a uma demarcação ideológica – ou mais precisamente partidária – estimulada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A legenda cresceu em contraposição, primeiramente, a todas as siglas de direita, e, uma vez que o teto eleitoral na casa dos 30% impedia sua vitória à Presidência da República, o PT permitiu-se fazer alianças com partidos de direita. As exceções foram as legendas mais identificadas com o governo contra o qual os petistas se ergueram como antagonistas e conseguiram suceder: o PSDB, o DEM (ex-PFL) e o PPS. Ao isolar essas siglas, o PT criou um campo de gravitação e de clara identificação da "direita brasileira", embora nesta categoria haja muitas outras siglas com as quais os petistas frequentemente fazem alianças para vencer eleições e governar. A estratégia, no entanto, resguarda um mínimo de apelo ao eleitorado de esquerda e fornece condições de preservar a retórica contra adversários claros, ao salientar a luta de classes. Ainda hoje, um dos mecanismos mais presentes nas campanhas eleitorais do PT é a divisão da sociedade entre pobres e ricos. Enquanto partidos tradicionais de direita costumam rebaixar as diferenças de classe e a se apresentar como representantes do interesse de toda a nação, organizações de esquerda tendem a destacar as divisões, as clivagens da sociedade, o que favorece uma atuação que valorize os partidos – geralmente de modo centralizado. Enquanto legendas de esquerda carregam em sua formação a ideia do conflito de classes associada a uma preferência por organizações partidárias verticalizadas, siglas de direita privilegiam o inverso: uma visão una da sociedade e a adoção de estruturas e estratégias descentralizadas, por exemplo, em prol da autonomia dos governos locais. A própria desigualdade regional e de renda no Brasil, porém, reforça a concentração de recursos políticos e econômicos e favorece a dinâmica do discurso de um partido de esquerda e de massa popular. O fortalecimento da União como a agência capaz de reduzir desigualdades e de coordenar os demais entes federativos ajuda a alimentar políticas consideradas intervencionistas, compartilhadas até por partidos de cunho liberal. Não há uma organização que de fato se reconheça como de direita, ou liberal no sentido clássico, no máximo "conservadora" – como o PP, cujo presidente nacional, o senador Ciro Nogueira (PI), afirma que com isso quer dizer conservar o que é

bom, inclusive políticas públicas tipicamente de esquerda. O fenômeno da "direita envergonhada" é parte desse cenário, no qual políticos reconhecidamente favoráveis a governos de direita preferem se declarar como defensores de um liberalismo social, sob o argumento de que seria impossível ser de direita num país tão desigual como o Brasil[156]. Neste ambiente, o contágio pela esquerda de Duverger é estruturalmente favorecido.

No mesmo diapasão, a existência de governos moderados de esquerda é destacada pelo cientista político Peter Gourevitch como situação favorável à estabilidade[157]. Sua lógica é a de que partidos de esquerda radicais, ou ainda que moderados, mas fora do poder, tendem a criar um clima que afugenta os investimentos, o que aumentaria a instabilidade. O poder econômico, neste sentido, preferiria governos de esquerda comprometidos com as regras do jogo capitalista a governos de direita acossados por uma oposição esquerdista e barulhenta. A chegada do PT ao poder, em 2003, sem grande ruptura com o modelo econômico da administração anterior do PSDB, parece confirmar a previsão do autor.

O quadro partidário brasileiro extremamente fragmentado, no entanto, gera outras pressões importantes que levam à necessidade de alianças para quem quer chegar ao poder. É plausível imaginar que no país também haja, da mesma forma, um "contágio pela direita", em virtude da repetição da trajetória de partidos inicialmente puristas e que não resistem ao pragmatismo eleitoral. É o caso do PSOL, que para ganhar sua primeira prefeitura de capital, em 2012, em Macapá, no Amapá, recorreu ao apoio de siglas como PTB, DEM e PMDB, ainda que de maneira informal.

A fragmentação partidária, neste sentido, tem um efeito moderador, de reduzir a polarização, às custas de uma diluição ideológica. Essa diluição, no entanto, é o que facilita a coordenação eleitoral e governamental. O fato de o grande partido de esquerda e de massa ter

---

[156] Em entrevista à revista "Veja" (11/1/2006), o então senador Jorge Bornhausen (PFL-SC) justificou assim à pergunta sobre por que ninguém se assume de direita no Brasil: "A direita não cabe dentro do figurino brasileiro. Temos de considerar nossas condições sociais. Não podemos querer uma economia de mercado pura, sem um Estado regulador. Temos de fazer com que o Estado seja um instrumento a serviço do cidadão, especialmente o menos favorecido. Sem isso, os pobres não terão oportunidades justas nem seus direitos básicos preservados. Não é a questão de Estado máximo e Estado mínimo, mas do Estado necessário". Quando questionado se teria medo de ser classificado de direita, Bornhausen emendou: "Não se trata de medo, é que não há como existir direita em um país que não é desenvolvido". O senador lembrou que o então PFL (hoje DEM) não pertencia à Internacional Liberal porque essa associação mundial reúne partidos puramente liberais, e sua agremiação seria de centro e, por isso, vinculada à Internacional Democrata de Centro, "que defende um liberalismo social".

[157] Entrevista concedida pessoalmente e publicada na matéria "Governo de esquerda atrai mais o capital" ("Valor Econômico", 18/2/2011).

aderido a essa prática aliancista é um elemento estabilizador, especialmente quando acompanhado de comportamento equivalente no governo.

A origem da moderação do PT pode ser atribuída ao próprio ambiente fragmentado e às preferências políticas das elites partidárias. Sua capacidade de coordenação eleitoral, que aumentou no momento em que a agremiação rebaixou as tendências internas mais radicais, está ligada a um contexto onde há poucas clivagens sociais relevantes.

Como afirma Cox (1999), a probabilidade de má coordenação é maior na medida em que se aumenta o número de grupos étnicos, religiosos ou linguísticos num determinado distrito. Isso implica dizer que quanto menor a distância ideológica – e isso também se aplica à tensão entre os níveis nacional e subnacional dos partidos – maior a probabilidade de se obter uma boa coordenação eleitoral.

A influência da trajetória do PT sobre os demais partidos, por vezes velada, em outros casos é aberta, como declarado pelo presidente nacional de fato do PSC, o pastor Everaldo Dias Pereira, pré-candidato à Presidência da República em 2014.

Pereira chegou à legenda, em 2003, convidado pelo ainda presidente Vitor Nósseis (que não exerce, contudo, funções executivas na sigla) para fortalecer o PSC, então sob a ameaça da entrada em vigor da cláusula de barreira (que acabou derrubada pelo STF).

Desde então, a legenda foi a que mais cresceu na Câmara. Em apenas três eleições, aumentou o número de deputados federais de um, em 2002, para nove, em 2006, e emplacou uma bancada de 17 parlamentares em 2010. É maior que a do PCdoB, que ocupa o Ministério do Esporte.

No PSC, o pastor se revelou um articulador político hábil e promoveu o crescimento vertiginoso do partido. "Sou atuário de formação. Sempre trabalho com metas"[158], diz Everaldo Pereira.

O dirigente, que pertence à Assembleia de Deus, maior igreja evangélica do país, destaca o planejamento e a organização, como princípios deixados por Jesus Cristo, dentro da

[158] Entrevista concedida por telefone e publicada na matéria "PSC faz aposta pragmática em religião para 2014" ("Valor Econômico", 9/4/2013). Pereira afirma que a Executiva nacional do PSC se reúne sempre às segundas-feiras no Rio de Janeiro e às terças-feiras, às 14h30, com a bancada no Congresso, em Brasília.

linha da teologia da prosperidade[159]. Mas refere-se à história do PT como inspiração para o crescimento do PSC, que em sua opinião passa pela candidatura própria[160]:

> Eu aprendi um negócio, quando eu tinha uns 16 anos de idade. Havia um comandante da Aeronáutica, um amigo do Galeão, que tinha um quadro na sala dele em que se lia: 'Ser inteligente é fazer o que outro inteligente já fez'. Então, se deu certo com o PT, nós vamos fazer também. As coisas boas a gente tem que copiar dos outros. Não tem que inventar a roda[161].

Apesar de defender bandeiras consideradas conservadoras, ligadas à religião, como a criminalização do aborto, Pereira sempre esteve próximo de políticos de esquerda. Foi observador e ator privilegiado do momento em que o PT começou a vencer a disputa com o PDT pelo eleitorado dito progressista.

No início dos anos 80, Pereira era um entusiasta do ex-governador do Rio Leonel Brizola e se aproximou dos petistas com a ida de Lula ao segundo turno da eleição presidencial de 1989. "Apoiamos o 'sapo barbudo', como o Brizola o chamava. Viajei o país para ajudar", conta o pastor, que divulgava em seu blog fotos de participação em campanhas da época para mostrar sua relação histórica com o campo da esquerda[162]. Em 1999 filiou-se ao PT, onde pertenceu ao núcleo cristão, e ficou até 2001, quando o partido rompeu com o então governador Anthony Garotinho e Pereira preferiu acompanhar o governador, também evangélico, de quem foi subsecretário estadual de Gabinete Civil[163].

---

[159] Doutrina cristã que defende a busca pela riqueza material como uma vontade de Deus.

[160] Dois fatores incentivaram o partido a ter pré-candidatura em 2014: o desempenho surpreendente da ex-ministra e evangélica Marina Silva, que alcançou quase 20% dos votos pelo PV, em 2010, e a repercussão popular, a favor e contra, à atuação do deputado federal e pastor Marco Feliciano (PSC-SP) na Comissão de Direitos Humanos da Câmara, em 2013.

[161] Entrevista concedida por telefone em 2/4/2013.

[162] Entrevista concedida por telefone e publicada na matéria "PSC faz aposta pragmática em religião para 2014" ("Valor Econômico", 9/4/2013).

[163] Pereira coordenou o principal e polêmico programa social de Garotinho, o Cheque Cidadão, alvo de denúncias de irregularidades e de privilegiar clientelas evangélicas. Sua filiação ao PSC, em 2003, além do contexto da cláusula de barreira, ocorreu em meio à necessidade de Garotinho de acomodar seu grupo político, especialmente os evangélicos, depois de perder espaço no PMDB para Sérgio Cabral. Pereira, no entanto, tomou o controle da sigla, o que levou ao rompimento com o ex-governador.

4.9 **Concentração legislativa e fiscal na União**

O federalismo brasileiro tem três níveis de governos com autonomia política e administrativa, mas há uma concentração de poderes na União. O Congresso Nacional é responsável pela legislação que afeta alguns dos principais assuntos do cotidiano da população e o Executivo comanda um poderoso orçamento do qual dependem outros entes da Federação, por meio de parcerias, convênios ou transferências diretas. A concentração legislativa e fiscal na União estabelece uma disputa por poder parlamentar e recursos federais que põe o jogo pela Presidência da República e pelo Congresso em primeiro lugar na escala de preferência dos partidos. O peso acentuado da dinâmica política em Brasília se espraia pelas unidades da Federação, a despeito das diferenças regionais. A aparente aleatoriedade dos subsistemas partidários tem como pano de fundo comum a separação entre os principais antagonistas nacionais, especialmente nos maiores Estados e municípios, estratégicos para a conquista do governo federal.

Essa primazia da União cria um quadro partidário mais estável do que uma situação na qual os entes federativos, além de autonomia política e administrativa, também desfrutassem de maior independência financeira e maiores prerrogativas legislativas. A dependência em relação à União se deve menos à concentração de impostos arrecadados por Brasília do que na incapacidade de tributação da maior parte dos entes federados. Dado o alto grau de concentração de riqueza no Sul e no Sudeste, a situação fiscal das unidades da Federação fora destas regiões seria ainda mais desfavorável se elas dependessem do recolhimento de impostos de sua própria população. A escolha racional dos entes federativos mais fragilizados é permitir à União que funcione como uma agência central de redistribuição de recursos e de redução de desigualdades regionais. A concentração fiscal na União é acompanhada de maior peso em matéria legislativa. Essa lógica é um dos fatores que levam à concentração de poder equivalente na direção nacional dos partidos (Chhibber e Kollman 2004), cujos líderes têm como dilema e tarefa a necessidade de coordenar suas distintas seções subnacionais.

4.10 **Modelo de delegação aos líderes partidários**

Como destacado no início deste capítulo, o Brasil tem uma arquitetura institucional bastante distinta do modelo americano, cuja construção, ou reconstrução, ocorreu sob a desconfiança em relação ao papel dos partidos. A profissionalização da burocracia estatal e a retirada de poderes dos líderes partidários no Congresso, no âmbito governamental, e a introdução das primárias, na arena eleitoral, foram marcos fundamentais no sentido de reduzir o peso das agremiações políticas. Situação semelhante não ocorre no Brasil, onde há um hibridismo de instituições. Se o sistema de governo se inspirou formalmente no presidencialismo americano, outras características espelham a influência do modelo praticado por democracias da Europa continental, como o sistema eleitoral proporcional e a valorização do *party government*. Não à toa, o sistema parlamentarista, bastante associado ao governo partidário, era uma das preferências institucionais mais fortes entre os constituintes e acabou por influenciar a Carta de 1988. A provisão da medida provisória, por exemplo, foi buscada no parlamentarismo italiano e mostra como a relação entre Executivo e Legislativo brasileiros está a meio caminho entre a fusão e a separação de poderes que distinguem o parlamentarismo e o presidencialismo puro. O governo partidário pressupõe a importância de uma burocracia ou, no caso de organizações mais enxutas, de um grupo estreito de líderes partidários. Menos ideológicos que a base de militantes, eles são responsáveis pela formação de acordos pragmáticos que facilitam a agregação interna e externa, em torno de alianças eleitorais e de governo, especialmente nos ambientes onde há fragmentação partidária. São responsáveis pela coordenação e pelo padrão do jogo político, cuja maior ou menor facilidade de estabilização tem a ver com o ambiente institucional. O peso do sistema eleitoral, embora de fato seja muitas vezes superestimado em relação a outros fatores, contribui para a formatação do sistema partidário, o que, por sua vez, tem efeitos não só quantitativos – cuja expressão maior é no número de legendas – mas também qualitativos. É plausível imaginar que a destituição de poderes e prerrogativas dos líderes partidários nos Estados Unidos na virada do século 19 para o 20 foi possível por conta da maior facilidade de coordenação que é gerada naturalmente pelo sistema majoritário. Seus efeitos psicológicos sobre a elite política e os eleitores, e que levam à concentração de recursos e votos nos principais candidatos e partidos, é intrinsicamente um fator favorável à coordenação. Com a disputa simplificada nas urnas e na formação de governo, pelo estímulo ao bipartidarismo, foi possível, na etapa anterior, na seleção de candidaturas, impor às agremiações um sistema mais aberto, por meio das

primárias, que preveem a participação de filiados e de candidatos que se erguem por esforços independentes de uma burocracia partidária. Já no Brasil e em países de sistema multipartidário que permitem o voto preferencial ocorre situação inversa. Há uma maior liberdade de escolha pelos eleitores no processo eleitoral e uma oligarquização na etapa anterior, no processo pré-eleitoral, onde predominam os acordos de bastidores e o trabalho dos líderes partidários. Isso ocorre tanto na formatação para a disputa dos cargos proporcionais quanto nos majoritários, já que mesmo os candidatos a postos do Executivo precisam lidar com o ambiente de fragmentação.

A fragmentação é um estímulo à delegação de poder aos líderes, que precisam de instrumentos para exercer a contento a coordenação inter e intrapartidária. O trabalho no interior dos partidos tem um fator adicional de complexidade no Brasil dado o federalismo triplo do país. A organização das legendas espelha os três níveis de governo dos entes da Federação e são formadas por direções municipais, estaduais e nacional. A "integração vertical" do partido é mais um desafio e um ponto de tensão a ser resolvido.

Conceder poder aos líderes é uma estratégia racional mesmo para partidos cuja origem é marcada por princípios de democracia interna, assembleísmo, como é o caso do PT. Os petistas sempre puseram o projeto presidencial em primeiro lugar, mas em 2012, a legenda estabeleceu também na eleição municipal, como vimos anteriormente, que todas as decisões sobre candidaturas, nas principais cidades do país, poderiam ou não ser referendadas pela direção nacional. Há muitas variáveis envolvidas e desagradar aliados nacionais em seus redutos eleitorais regionais, por exemplo, é considerada uma decisão por demais importante para ser tomada pelas instâncias locais dos partidos.

Nas eleições de 2014, pela primeira vez, o PSDB também adotava oficialmente esta centralização decisória ao retirar a autonomia dos diretórios para fechar as alianças regionais. As coligações estaduais passaram a ser submetidas ao aval da direção nacional e aos interesses da candidatura do senador Aécio Neves ao Planalto.[164]

[164] A Coluna Panorama Político, jornal "O Globo" (9/1/2014), destacou a lógica por trás da centralização na nota 'Comitê de recepção': "Ao retirar a autonomia dos estados para fazer alianças, o comando do PSDB quer evitar que seus caciques regionais se juntem a adversários no plano nacional. A cúpula tucana não quer submeter Aécio Neves aos apetites de suas bancadas estaduais. Essas poderiam promover acordos para reeleger seus deputados, mesmo deixando Aécio sem palanque. No pleito de 1989, o candidato do PMDB, Orestes Quércia, chegou a aeroportos no Nordeste sem ninguém para recebê-lo. Em 1994, para evitar que isso ocorresse com o ex-presidente Fernando Henrique, o então presidente do PFL, Jorge Bornhausen, lançou-se candidato ao governo de Santa Catarina".

Trata-se de um processo inverso ao americano, no qual o Partido Democrata, em 1968, seguiu o modelo iniciado pelo Partido Republicano, em 1964, mas em direção à menor centralização da escolha do candidato à Presidência. Em 1976, o sistema de primárias para as eleições à Casa Branca já estava consolidado (RAE, 2006).

A fragmentação no Brasil, neste sentido, diferentemente de sistemas com poucas legendas, onde é possível que as agremiações tomem decisões unilaterais, cria uma forte interdependência entre os partidos, mediada por seus líderes e pela prática das coalizões.

É sintomático que, em sua análise sobre o que é o governo partidário, Blondel (1994) tenha identificado nos sistemas multipartidários os Executivos que mais dependem dos partidos para governar.

O autor afirma que o efeito do sistema partidário é indireto – porque ele dá as bases com que os governos serão formados – mas o impacto é forte[165]. Os governos com maior independência em relação às agremiações políticas, destaca Blondel, são aqueles controlados por um único partido. Isso acontece tipicamente em sistemas bipartidários, como no Reino Unido; ou quando há multipartidarismo mas uma legenda é dominante (por exemplo a Suécia), ou ainda quando há uma coalizão em torno de um partido dominante. Nestes casos, os integrantes do Executivo emergem da elite do partido que chega ao poder, mas a tendência é que, com o passar do tempo, cresça a influência do governo sobre o partido. Nos governos minoritários, formados por um único partido ou uma coalizão, essa influência seria moderada, configurando uma situação intermediária. No outro extremo, estaria a maioria dos governos de coalizão, mais propensos à influência dos partidos. Uma característica marcante é a delegação pelo chefe do Executivo ou o compartilhamento de sua escolha de ministros com a cúpula de dirigentes dos partidos da base aliada. Como seu partido não é majoritário, o chefe de governo não tem total liberdade de preencher o primeiro escalão ou os postos mais importantes. A decisão é tomada fora do governo, por líderes partidários, e os "nomes dos ministros são, às vezes, simplesmente enviados" ao primeiro-ministro.

A situação é análoga ao presidencialismo de coalizão brasileiro, onde a divisão de poder entre os aliados muitas vezes é criticada por limitar o raio de ação dos chefes do Executivo, sejam presidentes, governadores ou prefeitos. O "loteamento" de cargos do

[165] O autor destaca ao todo cinco variáveis, entre elas está "ideologia e a estrutura dos partidos". Partidos à esquerda tenderiam a intervir mais nos governos que eles apoiam do que as legendas à direita. Tal "interferência" é vista pela esquerda como uma manifestação da "participação democrática".

governo reflete a força dos dirigentes partidários. Esse poder sobre a administração pode ser analisado, argumenta Blondel, a partir de três planos: na composição do governo, na elaboração de políticas públicas e na extensão da patronagem. Enquanto nos governos controlados por um único partido, a patronagem tende a ser menor – devido à maior coesão partidária –, onde há coalizão ela seria "frequentemente generalizada, em boa parte porque cada partido precisa assegurar que isso mantenha a lealdade de seus apoiadores".

Ou seja, a conformação do quadro partidário pode influenciar tanto ou mais a relação partido-governo do que a configuração do sistema de governo, se presidencialista ou parlamentarista. Mais importante, essa dinâmica está ligada a um arcabouço institucional que compatibilize, tanto quanto possível, características das arenas eleitorais e governamentais de modo que a relação entre as duas esferas seja harmônica. Nesse sentido, por exemplo, elevados graus de patronagem atribuídos ao Brasil seriam condizentes com a maior participação dos partidos na vida política do país. Para ficarmos nas três variáveis mobilizadas por Blondel, poderíamos sugerir que, no Brasil, enquanto todos os partidos de uma determinada base aliada têm influência sobre a composição de governo, a legenda que comanda a coalizão tem a predominância sobre as políticas públicas a serem implementadas e as demais siglas encontram na patronagem sua melhor estratégia para realimentar o ciclo de sobrevivência política que envolve políticas, cargos e votos.

CONCLUSÃO

O objetivo desta tese foi o de mostrar como os partidos políticos são os donos da arena eleitoral brasileira, em contraste com análises da literatura nacional e internacional de que o sistema partidário do país seria essencialmente "subdesenvolvido" (MAINWARING, 1991).

A hipótese de que as eleições no Brasil se dariam sob o reinado do voluntarismo individual, isto é, pela predominância do personalismo dos candidatos em campanha, é rejeitada diante das evidências do controle que as agremiações e seus dirigentes exercem sobre a estrutura de oportunidades do sistema político. Os destinos dos competidores estão atrelados às estratégias partidárias.

Os resultados eleitorais, nas últimas duas décadas, são estáveis e previsíveis, como nas eleições presidenciais, nas quais estabeleceu-se um padrão de competição liderado pelas duas siglas que polarizam a disputa, o PT e o PSDB. A taxa de volatilidade – sobretudo para as eleições proporcionais nas quais há uma miríade de candidatos legislativos – chama a atenção especialmente quando se tem em conta que o Brasil é o campeão mundial de fragmentação partidária. A estabilidade eleitoral é uma marca do sistema brasileiro, apesar do contexto institucional caracterizado pela presença de um rol de forças centrífugas, como o federalismo, o modelo de votação proporcional em lista aberta e os distritos de média e alta magnitude.

Isso é possível porque os partidos realizam um intenso trabalho de coordenação e dispõem de uma série de fatores e mecanismos favoráveis à sua predominância na arena eleitoral. Entre eles estão o monopólio da representação, a concentração de poderes nos dirigentes partidários, a prática das coligações e recursos políticos importantes como o horário eleitoral de propaganda no rádio e na TV e o fundo partidário.

Desse modo, não procede a imagem do que seria a existência de dois mundos apartados: o de legendas fortes na arena governamental, onde os legisladores atuam disciplinadamente, de acordo com a orientação dos líderes das bancadas, e uma arena eleitoral de agremiações fracas, sem poderes de dar o tom da competição política. Ambas arenas estão conectadas. Seus atores são os mesmos e as estratégias são semelhantes nas duas esferas. A lógica presente na arena governamental – ou seja, o modelo de delegação de poder aos líderes – também é responsável pelo maior nível de partidarismo na arena eleitoral. Por partidarismo, nos referimos tanto ao lado da demanda, ou seja, a simpatia e fidelização dos eleitores, mas especialmente ao da oferta, que julgamos negligenciados pela literatura. Por oferta, entendemos o resultado da função exercida pelos líderes das agremiações e a complexa tarefa

de coordenação eleitoral exigida num ambiente de alta fragmentação partidária como o brasileiro.

É a esta fragmentação, e a tendências centrífugas do sistema, que os políticos são instados a responder com a adoção de práticas centralizadoras, como os mecanismos de controle "ex ante" (comissões provisórias; resoluções sobre alianças etc.) e "ex post" (intervenções brancas ou não; distribuição desigual do fundo partidário e do tempo de TV, numa espécie de lista fechada informal).

Para reduzir as incertezas, é preciso que os dirigentes tenham domínio não só de suas próprias legendas como também criem laços e se agrupem, preferencialmente a médio ou longo prazo, em torno de alianças semipermanentes com outras legendas. Isso requer estratégias e coordenação, o que está longe da imagem de um sistema personalista de resultados quase aleatórios e imprevisíveis.

Em virtude do modelo de votação nominal, a "fulanização" das ideias, ou seja, a associação de bandeiras e agendas a determinados candidatos, é uma necessidade para se cultivar e cativar segmentos do eleitorado. Isso não significa, porém, que os políticos não estejam vinculados a um campo ideológico ou que seus movimentos não sejam restritos às estratégias e decisões dos líderes de seu partido, bem como às de outras legendas, dadas as demandas de coligação para se chegar à vitória. É nesse sentido que podemos falar de um personalismo partidarizado (ou igualmente de um partidarismo personalizado) na arena eleitoral brasileira.

Por fim, devemos destacar que assuntos abordados nesta tese são instigantes para novas agendas de pesquisa, a despeito dos desafios de investigação sistemática. O acesso aos principais dirigentes partidários e a coleta de dados num universo de práticas mais ou menos informais – como viagens, reuniões partidárias e encontros mais restritos - nem sempre são possíveis ou tornam os levantamentos custosos. De todo modo, a identificação das mais variadas estratégias dos partidos pelos Estados, nas eleições majoritárias e proporcionais, ou a relação entre a ocupação de cargos de governo e o maior potencial eleitoral das legendas e dos candidatos, é um campo frutífero para futuros trabalhos.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.

AMORIM NETO, Octavio; COX, Gary W. Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 1, 1997, p. 149-174.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, v. 46, n. 4, 2003, p. 661-698.

AROUCK, Osmar. *Partidos políticos do Brasil*: nomenclatura e registros. Brasília, 2008.

BARDI, Luciano; MAIR, Peter. Os parâmetros dos sistemas partidários. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 4, julho-dezembro 2010, p. 227-253.

BLONDEL, Jean. Party systems and patterns of government in western democracies, *Canadian Journal of Political Science*, v. 1, n. 2, junho 1968, p. 180-203.

_____. *Party government: myth or reality?* Série Reihe Politikwissenschaft, do Institut für Höhere Studien de Viena, dezembro de 1994.

BOHN, Simone. *Alignment, dealignment, volatility & authoritarian legacy in South America. Argentina, Brazil, Chile and Uruguay*. Trabalho apresentado na conferência da Midwest Political Science Association (MPSA), em Chicago, abril de 2006.

_____.; PAIVA, Denise. Política estadual e regional e volatilidade eleitoral no Brasil. Trabalho apresentado no relatório final de pesquisa do projeto Bases Socioeconômicas da Volatilidade Eleitoral no Brasil, 2006, processo nº 401912/2004-3, edital nº 032/2004, CNPq.

_____. A volatilidade eleitoral nos estados: sistema partidário e democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 17 (33), 2009.

BOSCHLER, Daniel. Measuring party nationalisation: a new Gini-based indicator that corrects for the number of units. *Electoral Studies*, v. 29, n. 1, 2009, p.155-168.

BRAGA, Maria S. *O processo partidário-eleitoral brasileiro*. Padrões de competição política (1982-2002). São Paulo: Associação editorial Humanitas/ Fapesp, 2006.

_____. Eleições e democracia no Brasil: a caminho de partidos e sistema partidário institucionalizados. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, 2010, p. 43-72.

_____.; BOURDOUKAN, Adla. Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. *Perspectivas*, v. 35, jan/jun 2009, p. 117-148.

BUDGE, Ian. Identifying dimensions and locating parties: methodological and conceptual problems *in* R.S. Katz e W. Crotty (eds.), *Handbook of party politics*. London: Sage, 2006, cap. 36, p. 422-433.

BURKE, Edmund. Thoughts on the cause of the present discontents (1770), in P. Langford (ed.), *The writings and speeches of Edmund Burke*. Oxford: Clarendon Press, 1981, p. 317.

BURNS, Nancy; GAMM, Gerald. Creatures of the State: state politics and local government, 1871-1921. *Urban Affairs Review*, 33, p. 59-96.

CAIN, Bruce; FEREJOHN, John; FIORINA, Morris. *The personal vote – Constituency service and electoral Independence*. Cambridge, Harvard University Press, 1987.

CAREY, John; HIX, Simon. The electoral sweet spot: low-magnitude proportional electoral systems. American Journal *of Political Science*, v. 55, n. 2, abril, 2011, p. 383-397.

CAREY, John; SHUGART, Matthew S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, 1995, p. 417-439.

CARNEIRO, Andrea Rodrigues. *Processo de seleção de candidatos ao cargo de deputado federal no Estado do Rio de Janeiro - Organizando as "peças" do "quebra-cabeça".* Tese de doutorado, Iuperj, 2009.

CARNEIRO, Leandro Piquet; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Definindo* a a*rena política local*: s*istemas* p*artidários municipais* na f*ederação brasileira*. Dados, v. 51, n. 2, 2008, p. 403-32.

CARREIRÃO, Yan; KINZO, Maria D. G. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral (1989/2002). *Dados*, v. 47, n. 1, 2004, p. 131-68.

CARREIRÃO, Yan. *O sistema partidário brasileiro: um balanço de tendências recentes*. Trabalho apresentado no 36º encontro anual da Anpocs, outubro de 2012.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Tese de doutorado, Iuperj, 2003.

CERVI, Emerson Urizzi. Comportamento eleitoral volátil e reeleição: as vitórias de Jaime Lerner no Paraná. *Revista Sociologia e Política*, n. 19, 2002, p.123-134.

CHAMBERS, William N. Party Development and the american mainstream, in Chambers a W.D.Burnham (eds.), *The american party systems*. New York: Oxford University Press, 1967, p. 5.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidarismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación *in* J. Lanzaro (org.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2001, p. 319-359.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism. *British Journal o f Political Science*, v. 34, 2004, p. 565-587.

CHEIBUB, José Antonio. Presidentialism, *p*arliamentarism, and democracy. New York: Cambridge University Press, 2007.

CHHIBBER, Pradeep; KOLLMAN, Ken. *The formation of national party systems*: federalism and party competition in Canada, Great Britain, India, and the United States. Princeton: Princeton University Press, 2004.

COPPEDGE, Michael. The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. *Party Politics*, n; 4, 1998, p. 547-568.

CORTEZ, Rafael. *O sistema partidário eleitoral à luz da coordenação eleitoral: a relação entre o pleito presidencial e estadual no Brasil (1989-2010).* Trabalho apresentado no 36º encontro anual da Anpocs, outubro de 2012.

COX, Gary W. *The efficient secret* – The cabinet and the development of political parties in victorian England. New York, Cambridge University Press, 1987.

_____. *Making votes count – strategic coordination in the world's electoral systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

_____. Electoral rules and electoral coordination. *Annual Review of Political Science, vol.* 2, junho de 1999, p. 145-161.

DAHL, Robert (ed.). Political opposition in western democracies. New Haven: *Yale University Press***,** 1966.

DALTON, Russell J.; WATTENBERG, Martin P. *Parties without partisans:* political change in advanced industrial democracies. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DEHEZA, Grace Ivana. Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur. Tese de Doutorado, European University Institute, Florença, 1997.

DESCHOUWER, Kris. Political parties as multi-level organizations *in* R.S. Katz e W. Crotty (eds.), *Handbook of party politics*. London: Sage, 2006, cap. 24, p. 291-300.

DOWNS, Anthony. *An economic theory of democracy*. New York: Harper, 1957.

DUVERGER, Maurice. *Les parties politiques*. Paris: A. Colin, 1951.

ELIAS, Norbert. *Os alemães* - A luta pelo poder e a evolução do "habitus" nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

EPSTEIN, Daniel. Clientelism versus ideology – Problems of party development in Brazil. *Party Politics*, v.15, n. 3, 2009, p. 335-355.

EPSTEIN, Leon D. *Political parties in western democracies*. New Brunswick: Transaction Books, 1980 [1967], p. 9.

FIGUEIREDO, Marcus. Volatilidade eleitoral em eleições parlamentares (1950-1978). *Opinião Pública,* v. 3, n. 3, 1996, p. 97-127.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FILIPPOV, Mikhail G.; ORDESHOOK, Peter; SHVETSOVA, Olga. Party fragmentation and presidential elections in post-communist democracies. *Constitutional Political Economy*, vol. 10, n. 1, 1999, p.3-26.

_____. *Designing federalism: a theory of self-sustainable federal institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

FIORINA, Morris. *Retrospective voting in American national elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.

FREITAS, Andréa. Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. *Dados*, v. 55, n. 4, 2012, p. 951-986.

FREUDENREICH, Johannes. *Presidentialism and multipartism: the strange combination*. Trabalho apresentado na conferência internacional Os Efeitos da Magnitude de Distrito, no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, em 30 de maio de 2012.

GOLDER, Matt. Presidential coattails and legislative fragmentation. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 1, 2006, p. 34-48.

GUARNIERI, Fernando Henrique. *A força dos partidos fracos – um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na arena eleitoral*. Tese de doutorado, USP, 2009.

HAGOPIAN, Frances; GERVASONI, Carlos; MORAES, Juan Andres. From patronage to program: the emergence of party-oriented legislators in Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 3, 2009, p. 360–391.

HICKEN, Allen; STOLL, Heather. Electoral rules and the size of the prize: how political institutions shape presidential party systems. *The Journal of Politics*, v. 70, n. 4, 2008, p. 1109-1127.

HOPKIN, Jonathan; VAN HOUTEN, Pieter. Decentralization and state-wide parties: introduction. *Party Politics*, v. 15, n. 2, 2009, p. 131–135.

HUNTINGTON, Samuel P. *The third wave:* democratization in the late twentieth century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

ISLAM, Muhammed. Fiscal illusion, intergovernmental grants and local spending. *Regional Studies*, 32, p: 63-71.

JONES, Mark P. Federalism and the number of parties in argentine congressional elections. *The Journal of Politics*, v. 59, 1997, p. 538-549.

_____. Mark; MAINWARING, Scott. The nationalization of parties and party systems: an e*mpirical measure and an application to the Americas. Party Politics*, v. 9, n. 2, fevereiro de 2003, p. 139-166.

KATZ, Richard; Crotty, William. Introduction, *in* R.S. Katz e W. Crotty (eds.), *Handbook of party politics*. London: Sage, 2006, p. 1-4.

KEY, V.O. *Politics, parties, and pressure groups*. New York: Crowell, 1964 (5ª ed.).

KING, Anthony. Conclusions and implications, in A. King (ed.) *Leaders' personalities and the outcomes of democratic elections*. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 210-222.

KINZO, Maria D. G. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 57, 2005, p. 65-81.

KLEIN, Cristian. *O desafio da reforma política* – consequências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

LAAKSO, Marku; TAAGEPERA, Rein. Effective number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, n. 12, 1979, p. 3-27.

LAGO, Ignacio; MONTERO, José Ramón. *Coordination between electoral arenas in multilevel countries. European Journal of Political Research*, v. 48, 2009, p. 176-203.

_____. *The nationalisation of party systems revisited: a new measure based on parties' entry decisions, electoral results, and district magnitude*. Trabalho apresentado no encontro anual da Associação Canadense de Ciência Política, na Concordia University, em Montreal, junho de 2010.

LAPALOMBARA**,** Joseph. Reflections on political parties and political development**,** four decades later**.** *Party Politics*, n. 13, vol. 12, março 2007, pp.141-154.

LAVAREDA, Antonio. *A democracia nas urnas - O processo partidário-eleitoral brasileiro*. Rio de Janeiro: Iuperj/Rio Fundo, 1991.

LEDUC, Lawrence; Niemi, Richard G.; NORRIS, Pippa. Introduction: Comparing democratic elections, *in* L. LeDuc, R.G. Niemi e P. Norris (eds), *Comparing democracies 2* - New challenges in the study of elections and voting. London: Sage, 2002.

LIMA, Marcelo Coutinho de. Volatilidade eleitoral em São Paulo (1985-92). *Novos Estudos Cebrap*, n. 46, 1996.

LIMA, Venicio de. Brazilian Television in the 1989 Election, *in* T. Skidmore (ed.) *Television, politics and the transition to democracy in Latin America.* Baltimore: John Hopkins University Press, 1993, p. 97–117.

LIMONGI, Fernando. Institucionalização política *in* Miceli, S. (org.), *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo/Brasília: Ed. Sumaré/ANPOCS, 1999.

LINZ, Juan. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1, *1990,* p. 51-69.

_____.; VALENZUELA, Arturo (eds.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

LIPSET, Seymour Martin e ROKKAN, Stein**.** *Party systems and voter alignments***:** *cross-national perspectives*. New York: Free Press, 1967.

LUNA, Juan Pablo e Altman, David. *Uprooted but stable***:** *Chilean parties and the concept of party system institutionalization*. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n.2, 2011, p. 1-28.

LYNE, Mona. Parties as Programmatic Agents. *Party Politics*, v. 11, n. 2, 2005, p. 193-216.

MAINWARING, Scott. Políticos, partidos e sistemas eleitorais – O Brasil numa perspectiva comparada. *Novos Estudos Cebrap*, n. 29, 1991.

_____. Presidencialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, 1993, pp. 198-228.

_____. Electoral volatility in Brasil. *Party Politics*, v. 04, n. 4, 1998, p.53-45.

_____. *Rethinking party systems in the third wave of democratization*: the case of Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1999.

_____.; SCULLY, Timothy R (eds.). *Building democratic institutions:* party systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, Scott; TORCAL, Mariano. Party system institucionalization and party system theory after the third wave of democratization *in* R.S. Katz e W. Crotty (eds.), *Handbook of party politics*. London: Sage, 2006, cap. 18, p. 204-227.

MAINWARING, Scott; ZOCO, Edurne. 2006. Political sequences and the stabilization of interparty competition: electoral volatility in old and new democracies. *Party Politics*, v. 13, n. 2, março 2006, p. 155-178.

MAIR, Peter. Party systems and structures of competition, in LEDUC, L.; NIEMI, R.G.; Norris, P. (eds.), *Comparing democracies:* elections and voting in global perspective. Thousand Oaks: Sage Publications, 1996, p. 83-106.

MANIN, Bernard. *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARSH, Michael. Candidates or Parties*?:* Objects of electoral choice in Ireland. *Party Politics*, 13, julho, 2007, p. 500-527.

MELO, Carlos Ranulfo F.; CÂMARA, Rafael. Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados*, v. 55, n. 1, 2012, p. 71-117.

MICHELS, Robert. *Sociologia dos partidos políticos*. Brasília: Universidade de Brasília, 1982 [1911].

NICOLAU, Jairo. *Democracia e multipartidarismo*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

_____. *A volatilidade eleitoral nas eleições para a Câmara dos Deputados brasileira (1982-1994).* Trabalho apresentado no 22º Encontro Anual da Anpocs, 1998.

_____. *O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil*. Trabalho nº 70, Centre for Brazilian Studies, 2006.

OLIVEIRA, Ueber Jose de. *Desempenho político-eleitoral do Partido dos Trabalhadores, no Espírito Santo, nas eleições de 1982 a 2002*. Dissertação de mestrado, UFES, 2008.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral. *Dados*, v. 46, n. 4, 2003, p. 735-771.

PERES, Paulo. *Sistema partidário e dinâmica democrática no Brasil*. Tese de doutorado. Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1995.

_____. Sistema partidário e instabilidade eleitoral no Brasil *in* C.R. Pinto e A.M. Santos (org.), *Partidos no Cone Sul:* novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2002.

POPKIN, Samuel. *The reasoning voter*. Chicago: University of Chicago, 1991.

POTTER, David; GOLDBLATT, David; KILOH, Margaret; LEWIS, Paul (eds.). *Democratization*. Cambridge: Polity Press, 1997.

RAE, Nicol. Exceptionalism in the United States *in* R.S. Katz e W. Crotty (eds.), *Handbook of party politics*. London: Sage, 2006, cap. 17, p. 196-203.

RANDALL, Vicky; SVÅSAND, Lars. Party institutionalization in new democracies. *Party Politics*, v. 8, n. 1, 2002, p. 5–29.

REBELLO, Maurício. *A fragmentação partidária no Brasil: visões e tendências*. Trabalho apresentado no 36º Encontro Anual da Anpocs, 2012.

REICHLEY, James. *The life of the parties:* a history of american political parties. New York: Free Press, 1992.

RENNÓ, Lúcio; PERES, Paulo; RICCI, Paolo. *A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste com explicações econômicas, políticas e sociais*. Trabalho apresentado no VI encontro da ABCP, 2008.

RIBEIRO, Pedro Floriano. *Dos sindicatos ao governo: a organização nacional do PT de 1980 a 2005*. Tese de doutorado, UFScar, 2008.

ROSE, Richard; MACKIE, Thomas T. Do parties persist or fail? The big trade-off facing organizations" *in* K. Lawson e P. Merkl (eds.), *When parties fail*. Princeton: Princeton University Press, 1988.

SAMUELS, David. The gubernatorial coattail effects: federalism and congressional elections in Brazil. *The Journal of Politics*, v. 62, 2000, p. 240-253.

_____. Concurrent elections, discordant results: presidentialism, federalism, and governance in Brazil". *Comparative Politics*, v. 33, n. 1, 2002, p.1-20.

_____. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil.* New York: Cambridge University Press, 2003.

SARTORI, Giovanni. *Parties and party systems*: a framework for analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

_____. *Engenharia constitucional* – Como mudam as constituições. Brasília: Editora UnB, 1996.

SCHICKLER, Eric. *Disjointed pluralism*: institutional innovation and the development of the US Congress. Princeton: Princeton University Press, 2001.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar**,** 1982 [1942].

SHUGART, Matthew S.; CAREY, John. *Presidents and assemblies* – Constitucional design and electoral dynamics. Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SIMONI JR., Sérgio. *Flutuação eleitoral e sistema partidário: o caso de São Paulo*. São Paulo: Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, 2012.

SINGER, André. A segunda alma do Partido dos Trabalhadores, *Novos Estudos Cebrap*, nº 88, dez. 2010.

TAAGEPERA, Rein. Effective magnitude and effective threshold. *Electoral Studies*, v. 17, n. 4, dezembro, 1998, p. 393-404.

TAROUCO, Gabriela. Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 4, jul./dez, 2010, p. 169-186.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos*. São Paulo: EDUSP, 1998.

VAN HOUTEN, Pieter. Multi-level relations in political parties – a delegation approach. *Party Politics*, v. 15, n. 2, 2009, p. 137–156.

VENTURI, Gustavo. PT 30 anos: Crescimento e mudanças na preferência partidária. Impacto nas eleições de 2010. *Perseu*, n. 5, junho de 2010, p. 196-214.

WHITE, John Kenneth. What is a political party? *in* R.S. Katz e W. Crotty (eds.), *Handbook of party politics*. London: Sage, 2006, cap. 1, p. 5-15.

WOLINETZ, Steven. Party systems and party system types *in* R.S. Katz e W. Crotty (eds.), *Handbook of party politics*. London: Sage, 2006, cap. 6, p. 51-62.

ZUCCO, Cesar. *Stability without roots: party system institutionalization in Brazil*. Versão de trabalho de 4 fevereiro de 2010.

APÊNDICE – ENTREVISTAS

ALEXANDRE CARDOSO. Divisão de doações revela lista fechada informal. *Valor Econômico*, São Paulo, 9/1/2014. Por telefone.

ALEXANDRE SILVEIRA. Com quantas cabeças se faz um partido. *Valor Econômico*, São Paulo, 12/7/2012. Por telefone.

ANTÔNIO JOÃO HUGO RODRIGUES. PSD estará contra o PT na maioria das capitais. *Valor Econômico*, São Paulo, 31/5/2011. Por telefone.

ANTONIO LAVAREDA. Horário eleitoral gratuito é mais determinante na disputa municipal. *Valor Econômico*, São Paulo, 17/8/2012. Por telefone.

BRUNO SPECK. Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, 11/10/2013. Por Skype.

CARLOS ZARATTINI. Divisão de doações revela lista fechada informal. *Valor Econômico*, São Paulo, 9/1/2014. Por telefone.

_____. Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, 23/12/2013. Por telefone.

CIRO NOGUEIRA. Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, 5/6/2013. Por telefone.

EDUARDO CUNHA. Divisão de doações revela lista fechada informal. *Valor Econômico*, São Paulo, 9/1/2014. Por telefone.

_____. Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, 23/12/2013. Por telefone.

EMÍDIO DE SOUZA. Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, 2/12/2013. Pessoalmente.

EVERALDO DIAS PEREIRA. PSC faz aposta pragmática em religião para 2014. *Valor Econômico*, São Paulo, 9/4/2013. Por telefone.

_____. Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, 2/4/2013. Por telefone.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Acho difícil fazer prévias, a imensa maioria do PSDB quer Aécio, diz FHC. *Valor Econômico*, São Paulo, 26/8/2013. Por telefone.

FERNANDO GUARNIERI. Manobra eterniza caciques políticos. *Valor Econômico*, São Paulo, 25/8/2011. Por telefone.

FRANCISCO DORNELLES. Dirigentes criam obstáculos à abertura de diretórios. *Valor Econômico*, São Paulo, 25/8/2011. Por telefone.

GILBERTO KASSAB. Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, 6/9/2013. Pessoalmente.

GILBERTO NASCIMENTO. Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, 3/4/2013. Por telefone.

HUMBERTO COSTA. Resolução Haddad desagrada petistas. *Valor Econômico*, São Paulo, 21/5/2012. Pessoalmente, concedida em Porto Alegre, durante encontro do diretório nacional do PT.

JAQUES WAGNER. Palanques estaduais são o nó das ambições do PSB, diz Wagner. *Valor Econômico*, São Paulo, 28/3/2013. Pessoalmente.

JILMAR TATTO. Resolução Haddad desagrada petistas. *Valor Econômico*, São Paulo, 21/5/2012. Pessoalmente, concedida em Porto Alegre, durante encontro do diretório nacional do PT.

JOSÉ LUIZ PENNA. Dirigentes criam obstáculos à abertura de diretórios. *Valor Econômico*, São Paulo, 25/8/2011. Por telefone.

JOSÉ SÉRGIO GABRIELLI. Lula vai tentar convencer Wagner. *Valor Econômico*, São Paulo,7/11/2013. Pessoalmente.

MARCÍLIO DUARTE LIMA. Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, 15/8/2013. Por telefone.

MARCO AURÉLIO GARCIA. Resolução Haddad desagrada petistas. *Valor Econômico*, São Paulo, 21/5/2012. Pessoalmente, concedida em Porto Alegre, durante encontro do diretório nacional do PT.

MAURÍCIO BRUSADIN. Manobra eterniza caciques políticos. *Valor Econômico*, São Paulo, 25/8/2011. Pessoalmente.

PAULO FRATESCHI. PT disputa em mais de 70% das grandes cidades. *Valor Econômico*, São Paulo, 2/4/2012. Pessoalmente.

PAULO (pseudônimo). Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, em abril de 2013, sob o pedido de anonimato. Por telefone.

PEDRO (pseudônimo). Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, em dezembro de 2013, sob o pedido de anonimato. Por telefone.

PETER GOUREVITCH. Governo de esquerda atrai mais o capital. *Valor Econômico*, São Paulo, 18/2/2011. Pessoalmente.

RAUL PONT. Resolução Haddad desagrada petistas. *Valor Econômico*, São Paulo, 21/5/2012. Pessoalmente, concedida em Porto Alegre, durante encontro do diretório nacional do PT.

RICARDO IZAR. Entrevista concedida a Cristian Klein. São Paulo, 3/9/2013. Por telefone.

ROBERTO BRANT. Vice-presidente acusa autoritarismo e desfilia-se do PSD. *Valor Online*, São Paulo, 10/7/2012. Por telefone.

WALTER FELDMAN. Divisão de doações revela lista fechada informal. *Valor Econômico*, São Paulo, 9/1/2014. Por telefone.