



1960

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS
POLÍTICOS NA ARGENTINA E NO BRASIL PÓS-
TERCEIRA ONDA DE DEMOCRATIZAÇÃO: UMA
ANÁLISE COMPARADA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Marcus Leonardo Corrêa Rodrigues

Santa Maria, RS, Brasil

2015

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA
ARGENTINA E NO BRASIL PÓS TERCEIRA ONDA DE
DEMOCRATIZAÇÃO: UMA ANÁLISE COMPARADA**

Marcus Leonardo Corrêa Rodrigues

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Área de Concentração em Instituições e Pensamento Político, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências Sociais.**

Orientador: Gustavo André Avaline Müller

Santa Maria, RS, Brasil

2015

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Rodrigues, Marcus Leonardo Corrêa
A institucionalização dos partidos políticos na
Argentina e no Brasil pós-terceira onda de democratização:
uma análise comparada / Marcus Leonardo Corrêa
Rodrigues.-2015.
143 f.; 30cm

Orientador: Gustavo André Avaline Müller
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Ciências Sociais, RS, 2015

1. Democracia 2. Transições políticas 3. Partidos
políticos 4. Argentina 5. Brasil I. Müller, Gustavo André
Avaline II. Título.

© 2015

Todos os direitos autorais reservados a Marcus Leonardo Corrêa Rodrigues. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feita mediante a citação da fonte.

E-mail: marcuslcr@yahoo.com.br

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA
ARGENTINA E NO BRASIL PÓS-TERCEIRA ONDA DE
DEMOCRATIZAÇÃO: UMA ANÁLISE COMPARADA**

elaborado por
Marcus Leonardo Corrêa Rodrigues

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Ciências Sociais

COMISSÃO EXAMINADORA:

Gustavo André Avaline Müller, Dr.
(Presidente/Orientador)

Reginaldo Teixeira Perez, Dr. (UFSM)

Teresa Marques, Dra. (PUCRS)

Eduardo Lopes Cabral Maia, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 30 de Junho de 2015.

Dedico este trabalho à memória do meu irmão Duda Ornes.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à minha mãe por ser meu maior exemplo de vida.

À minha família, em especial à minha muito amada sobrinha Luísa.

Agradeço aos meus amigos, principalmente ao Guilherme Rivas, Eduardo Ornes (em memória) e Marcelo Brombilla, os melhores.

Agradeço, carinhosamente, à minha namorada Vânia pelo fundamental apoio durante esta etapa.

Ao meu orientador, professor Dr. Gustavo Muller por suas orientações, conselhos e indicações bibliográficas precisas para a consecução deste trabalho.

Ao professor, Dr. Reginaldo Perez, pelas suas contribuições na avaliação deste trabalho e pelo companheirismo desde os tempos da graduação.

À professora, Dra. Teresa Marques, pelo aceite e colaborações tanto na qualificação do projeto quanto na banca final.

À professora, Dra. Marcela Ferrari, por suas contribuições para este trabalho.

À Jane Santos da Silva, secretária do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, por toda sua disposição prestada durante o curso.

Aos demais professores do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFSM.

Por fim, agradeço as instituições, Universidade Federal de Santa Maria, pela formação acadêmica, e a CAPES pela bolsa de estudos.

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
Universidade Federal de Santa Maria

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA ARGENTINA E NO BRASIL PÓS-TERCEIRA ONDA DE DEMOCRATIZAÇÃO: UMA ANÁLISE COMPARADA

AUTOR: MARCUS LEONARDO CORRÊA RODRIGUES
ORIENTADOR: GUSTAVO ANDRÉ AVALINE MÜLLER
Santa Maria, 30 de junho de 2015.

A presente dissertação tem como objetivo estudar o processo de institucionalização dos partidos políticos na Argentina e no Brasil desde a redemocratização até os anos 2000. Com uma análise voltada aos aspectos históricos e institucionais, procurou-se verificar os efeitos dessas variáveis sobre a institucionalização e a dinâmica interna das maiores legendas que formam os sistemas partidários argentino e brasileiro, a saber: PJ e UCR, PFL, PMDB, PDSB e PT respectivamente. Para lidar com os propósitos analíticos em pauta, recorreu-se à metodologia da política comparada juntamente com o aporte do neo-institucionalismo histórico e do neo-institucionalismo da escolha racional. Com a análise comparada, visa-se a identificar semelhanças e/ou diferenças entre os casos. Já com o neo-institucionalismo histórico se enfatiza a importância da trajetória histórica sobre os partidos políticos e, com o neo-institucionalismo da escolha racional, ressalta-se a influência modeladora das regras institucionais sobre os resultados políticos. Por fim, as conclusões deste estudo mostram que, num sentido lato, em que pese a grave crise de representatividade, que, em boa medida, atinge todos os partidos, estes ainda apresentam uma capacidade satisfatória de estruturar os sistemas partidários dos países em tela.

Palavras-chave: Democracia. Transições políticas. Partidos políticos. Argentina. Brasil.

ABSTRACT

Masters Dissertation
Social Sciences Graduation Program
Federal University of Santa Maria

THE INSTITUTIONALIZATION OF POLITICAL PARTIES IN ARGENTINA AND BRAZIL POST THIRD WAVE OF DEMOCRATIZATION: A COMPARATIVE ANALYSIS

AUTHOR: MARCUS LEONARDO CORRÊA RODRIGUES

ADVISOR: GUSTAVO ANDRÉ AVALINE MÜLLER

Santa Maria, June 30, 2015.

This work has the objective of studying the political parties institutionalization process in Argentina and Brazil since the democratization until the 2000s. To an analysis aimed to historical and institutional aspects, it sought to evaluate the effects of these variables on the institutionalization and the internal dynamics of the greatest legends that form the Argentinian and Brazilian party systems, namely PJ and UCR, PFL, PMDB, PSDB and PT respectively. To deal with the analytical purposes at hand, resorted to the policy of the methodology compared with the contribution of the historical neo-institutionalism and neo-institutionalism of rational choice. With comparative analysis aims to identify similarities and/or differences between the cases. Already with the historical neo-institutionalism it is emphasized the importance of the historical trajectory of the political parties and with the neo-institutionalism of rational choice, emphasize the molding influence of institutional rules on political outcomes. Finally, the findings of this study show that, in a broad sense, despite the severe crisis of representation, which to a large extent, affects all parties, they still have a satisfactory ability to structure party systems of the screen countries.

Keywords: Democracy. Political transitions. Political parties. Argentina. Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do poder organizativo dos partidos brasileiros, segundo a LOPP (1971-1995).....	100
Figura 2 – Organigrama del Partido da Frente Liberal.....	105
Figura 3 – Organigrama del Partido de la Social Democracia Brasileña	111
Figura 4 – Organigrama del Partido del Movimiento Democrático Brasileño.....	119
Figura 5 – Organigrama del Partido de los Trabajadores	127

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do voto Radical	83
Gráfico 2 – Evolução do voto bipartidário nas eleições para Câmara Nacional dos Deputados (1983-2001).....	93
Gráfico 3 – Evolução do voto do PFL, PMDB, PSDB e PT nas eleições para Câmara de Deputados Nacional (1982-1998)	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Desempenho da UCR em Eleições Presidenciais 1983-1999	82
Tabela 2 – Número de cadeiras e percentual de votos obtidos pelos partidos em eleições para Câmara Nacional de Deputados Argentina (1983-2001)	84
Tabela 3 – Desempenho do PJ em Eleições Presidenciais 1983-1999	91
Tabela 4 – Composição da Câmara de Deputados Argentina 1983-2001	94
Tabela 5 – Número de cadeiras e percentual de votos obtidos pelos partidos nas eleições para Câmara Nacional de Deputados (1982-1998)	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características de la Estructura interna de la Unión Cívica Radical.....	87
Quadro 2 – Características de la Estructura Interna del Partido Justicialista.....	96

LISTA DE SIGLAS PARTIDÁRIAS

Argentina

ALIANZA:	<i>Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación</i>
FREPASO:	<i>Frente País Solidario</i>
PJ:	<i>Partido Justicialista</i>
UCeDé:	<i>Unión del Centro Democrático</i>
UCR:	<i>Unión Cívica Radical</i>

Brasil

ARENA:	Aliança Renovadora Nacional
MDB:	Movimento Democrático Brasileiro
PCdoB:	Partido Comunista do Brasil
PDS:	Partido Democrático Social
PDT:	Partido Democrático Trabalhista
PFL:	Partido da Frente Liberal
PMDB:	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRN:	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB:	Partido da Social Democracia Brasileira
PT:	Partido dos Trabalhadores
PTB:	Partido Trabalhista Brasileiro

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 AS TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO CONTEXTO DA TERCEIRA ONDA	21
1.1 Uma revisão sobre a democracia de procedimentos	21
1.2 O conceito de Partido Político	23
1.3 A institucionalização partidária.....	27
1.4 Considerações gerais a respeito das democracias Latino-Americanas	30
1.5 A reconversão democrática nos países do Cone Sul: os casos da Argentina e do Brasil.....	32
1.5.1 O papel dos partidos na vida política argentina: do colapso do autoritarismo à desconfiança democrática.....	33
1.5.2 A redemocratização brasileira: da longa transição negociada à rotinização da democracia.....	42
2 A IMPORTÂNCIA DAS REGRAS ELEITORAIS	50
2.1 Modelos de democracia.....	51
2.2 Efeitos psicológicos e mecânicos.....	52
2.3 Os efeitos das listas eleitorais sobre a organização partidária	54
2.4 Os efeitos das listas eleitorais sobre a construção da carreira política.....	61
2.4.1 O Sistema Eleitoral Argentino: 1983-2001	61
2.4.1.1 A estratégia eleitoral sob a lista fechada	64
2.4.2 O Sistema Eleitoral Brasileiro	67
2.4.2.1 A estratégia eleitoral sob a lista aberta	71
3 REGRAS ESTATUÍDAS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: GÊNESE E INSTITUCIONALIZAÇÃO PARTIDÁRIA	75
3.1 Argentina: a influência das regras eleitorais	76
3.2 A fisionomia dos partidos argentinos: origem, desempenho governamental, eleitoral e organização interna	78
3.2.1 União Cívica Radical – UCR	78
3.2.2 Partido Justicialista – PJ	88
3.3 Brasil: a influência das regras eleitorais	96
3.3.1 Os partidos na era da LOPP	98
3.3.2 A reorganização partidária pós-LOPP (1995-2000).....	100
3.4 A fisionomia dos partidos brasileiros: origem, trajetória histórica, organização interna e performance eleitoral	101
3.4.1 Partido da Frente Liberal – PFL	101
3.4.2 Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB.....	105
3.4.3 Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB	111
3.4.4 Partido dos Trabalhadores – PT	120
4 CONCLUSÕES DERIVADAS DA COMPARAÇÃO ENTRE O BRASIL E A ARGENTINA.....	128
REFERÊNCIAS	135

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1970, observa-se uma expansão no número de países com regimes democráticos, fenômeno designado por Huntington como terceira onda de democratização¹, que restaurou a democracia em diversos países que, outrora, adotaram regimes ditatoriais e autoritários.

No final da década de 1970, esse movimento prosperou nos países da América Latina onde prevaleciam ditaduras. Na região do Cone Sul, formada pela Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai, os efeitos desse processo histórico foram sentidos à medida que tais países eram predominantemente governados por regimes autoritários e passaram por um complexo processo de transição em direção ao avanço democrático na região. É à luz de uma concepção minimalista de democracia, *à la* Schumpeter², que esses regimes são engendrados, o que requer a existência de um mínimo procedimental de regras, as quais os atores políticos devem consentir em observar. Nesse contexto, a instauração de eleições livres e competitivas visa, além de estabelecer um governo eleito de forma legítima, a colocar os militares sob controle civil.

Com a “abertura do regime”, criam-se as condições favoráveis para o desenvolvimento dos partidos políticos, que voltam ao cenário político como os principais agentes pelos quais se realizam a representação política e a “canalização” do interesse público³. Nessas circunstâncias, o restabelecimento dos canais de representação, em torno da tríade partidos/sistemas partidários / regras eleitorais, constitui um passo crucial na institucionalização de uma genuína poliarquia – na terminologia de Dahl.

Dentro de tal moldura, a institucionalização dos partidos políticos tem importantes implicações tanto para a institucionalização dos sistemas partidários como para o funcionamento da democracia. Diante desse panorama, o objetivo principal desta pesquisa consiste em examinar, de forma comparada, a institucionalização dos partidos políticos no

¹ HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: A democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

² Na definição minimalista desenvolvida em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter concebe o “método democrático” como sendo: “um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961, p. 328).

³ SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UnB, 1982. Na mesma obra, Sartori também oferece uma “definição mínima” de partido qual seja: “*um partido é qualquer grupo político que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições, candidatos a cargos públicos*” (Ibid., p. 86, grifos do autor).

Brasil e na Argentina, desde a redemocratização até os anos 2000. Tendo em vista que a transição para o governo civil, nesses países, ocorreu por meados dos anos 1980 (1983/85 mais precisamente), um arco temporal em torno de quinze anos parece ser um período razoável para se ter um indicativo sobre o processo de institucionalização dos partidos. Com o retorno da democracia, há uma revalorização do papel dos partidos que passam a atuar como entes centrais que entrelaçam, de uma maneira estável e previsível, a sociedade com o regime político⁴. Portanto, a despeito da aparente heterogeneidade entre ambos os países, notadamente com relação à constituição da sociedade civil e do Estado, isso não inviabiliza, sobremaneira, uma análise comparada de suas organizações partidárias⁵. Assim, insiste-se na importância do estudo dos partidos políticos uma vez que eles afetam peremptoriamente a qualidade da representação política. Com efeito, se nos atemos especificamente ao funcionamento das instituições políticas – e é disso que também aqui se trata –, observamos que há bastante em comum entre os seus desenhos institucionais – ambos obedecem à estrutura federativa de organização do Estado, com a forma de governo presidencialista e se enquadram no modelo genérico de democracia consensual tal qual a perspectiva de Lijphart⁶.

Ademais, mesmo em aspectos históricos e políticos, os dois países em tela compartilham uma trajetória institucional mais ou menos acidentada e atravessaram um processo de transição para democracia, embora desencadeado por causas distintas. O Brasil e a Argentina conviveram com índices astronômicos de inflação, e seus governos aplicaram um receituário político e econômico com muitos pontos de contato⁷. Contudo, também é verdade que ambos os casos apresentam diferenças notáveis, tanto com relação à origem de suas organizações partidárias, quanto ao poder do Estado na estruturação dos partidos políticos – que, no caso Brasileiro, foi substancialmente superior.

E, por enquanto, outra diferença que interessa destacar é que, na Argentina, não obstante as quebras institucionais, os partidos têm sobrevivido aos interregnos autoritários e ressurgem com a restauração do regime, ao passo que, no Brasil, cada novo período

⁴ ALCÁNTARA SÁEZ Manuel & FREIDENBERG, Flavia. **Partidos políticos de América Latina: Cono Sur**, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, p. 10-30.

⁵ Brasil e Argentina já foram comparados no que diz respeito à formação do Estado, por MERQUIOR, J. G. Padrões de construção do Estado no Brasil e na Argentina. In: HALL, John (Org.). **Os Estados na História**. Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 386-421 e, quanto aos regimes autoritários, por O'DONNELL, Guillermo A. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

⁶ LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracias: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

⁷ ROJO, Raúl. E. "Introducción." In: ROJO, Raúl Enrique; GIUSTI TAVARES, José Antônio. (Org.). **Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1. ed., 1998, pp. 17-21.

democrático vem acompanhado da criação de partidos novos. Dito isso, o foco principal desta pesquisa são a organização e o funcionamento interno dos partidos. Nosso segundo maior objetivo, será examinar a influência do ambiente e das regras eleitorais sobre as organizações partidárias. Tendo em vista a natureza das questões aqui abordadas, a ênfase da análise recairá sobre os partidos a nível nacional.

Nos casos das democracias de terceira onda, cumpre conferir uma atenção especial ao impacto das elites e do Estado na formação dos partidos políticos. Sob esse aspecto, portanto, é importante examinar a organização interna dos partidos como eles nascem e se estruturam. Conforme Angelo Panebianco, os principais elementos que incidem na organização dos partidos são a sua história organizacional pregressa e as relações estabelecidas com os inconstantes contextos externos nos quais foram ambientados⁸.

Trata-se de uma noção que busca, na dimensão histórica, elementos pertinentes à organização dos partidos. Seguindo essa linha de análise, o pesquisador que elabora esta dissertação adota uma concepção do tipo histórico indutiva, dirigida à conformação entre conceitos e análise histórica. Como parte complementar da pesquisa, serão utilizados dados estatísticos eleitorais e fontes documentais (por exemplo: regras eleitorais e partidárias, estatutos, etc.). Dessa maneira, o estudo prefigura um caráter quantitativo no sentido em que busca a influência de indicadores empíricos na institucionalização dos partidos tais como regras eleitorais, fragmentação partidária e tempo de duração dos partidos, todavia, sem renunciar à análise qualitativa na construção conjetural dos casos.

Para o estudo comparativo dos partidos, como abordagem teórico-metodológica, o pesquisador vale-se da política comparada, nomeadamente, com o aporte da análise comparada e de duas correntes do neo-institucionalismo, a do neo-institucionalismo histórico e a do neo-institucionalismo da escolha racional.

Com análise comparada, visa-se à comparação sistemática entre os países, com a intenção de identificar e, eventualmente, explicar as diferenças e/ou semelhanças entre eles, referentes ao fenômeno específico que se pretende apreciar, “[...] therefore, the emphasis here is often on theory-building and theory-testing, with the countries themselves acting as cases”⁹. Assim, é preciso ter presente que, à medida que se amplia o número de comparações, se reduz a profundidade do escopo da pesquisa. Como salientam Badie e Hermet, o método

⁸ PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

⁹ MAIR, Peter. “Comparative politics: An Overview.” In: GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter. **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 310.

comparativo é, antes de tudo, uma tentativa de compreender um fenômeno social determinado, à luz do contraste entre duas ou mais experiências¹⁰. A análise comparada, para nossos fins, é adequada para a compreensão dos fatores macrosociológicos e das regras institucionais que contribuíram para a institucionalização dos partidos políticos. Complementa-se essa abordagem recorrendo a duas variantes do neo-institucionalismo: a do neo-institucionalismo histórico e a do neo-institucionalismo da escolha racional.

Seus adeptos postulam que as instituições compreendem tanto um conjunto de regras, estruturas e procedimentos formais e informais como convenções, valores e códigos sociais. A partir dessa noção, as instituições têm uma influência mais ou menos preditiva sobre o comportamento dos atores, elas fornecem os critérios, criados pelos próprios seres humanos, para regular a vida política. Dessa forma, uma instituição consistente não deve ser vulnerável aos anseios e às idiossincrasias individuais.

March e Olsen assinalam duas proposições fundamentais do institucionalismo: primeira, as instituições políticas apresentam uma relativa autonomia diante das outras esferas societárias, constituindo, elas próprias, um ator político relevante¹¹. Dentro de tal concepção, a democracia depende não apenas das condições sociais e econômicas, mas também de instituições com capacidade de mediação e atenuação de conflitos, bem como de alocação e distribuição de recursos – sejam eles materiais ou simbólicos. De maneira paralela, as instituições assumem um papel fundamental na configuração do sistema político. Onde as regras são exógenas, estáveis e previamente conhecidas, as instituições definem os contornos das escolhas individuais e coletivas.

Essas duas condições oferecem uma excelente perspectiva para o estudo dos partidos, uma vez que os arranjos institucionais tenham um impacto na organização dos partidos, conseqüentemente, afetam a representação e a governabilidade dos regimes democráticos.

Como alega Mainwaring, as regras formais exercem uma profunda influência na formação de um sistema partidário. Refletindo sobre o caso do Brasil, o autor observa que: “[...] as elites políticas forjaram deliberadamente normas institucionais que favorecem os *catch-all parties*, descentralizados, indisciplinados e individualistas”¹².

¹⁰ BADIE, Bertrand y HERMET, Guy. **Política Comparada**. México. Fondo de Cultura Económica, 1993.

¹¹ MARCH, J. G. and OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics**. Free Press. New York, 1989.

¹² MAINWARING, Scott. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 34.

Partidos políticos institucionalizados têm consequências importantes na estruturação de lealdades políticas; já partidos pouco institucionalizados são um campo fértil para o aparecimento de lideranças personalistas e populistas.

Tal como o próprio nome sugere, a dimensão histórica representa uma parte importante da abordagem teórica do neo-institucionalismo histórico, prova disso é o fato de que, ao seu ver, os processos políticos e as instituições recebem o timbre do contexto no qual estão inseridos.

Conforme argumentam Pierson e Skocpol “Historical institutionalists [...] *analyze macro contexts and hypothesize about the combined effects of institutions and process rather than examining just one institution or process at a time*”¹³. Com uma propensão voltada ao estudo dos desdobramentos de processos causais e aos resultados políticos, o foco dessa linha de análise situa-se na compreensão da trajetória dos processos políticos de longo prazo e em *critical juncture*¹⁴.

A abordagem do neo-institucionalismo histórico enfatiza a importância das condições iniciais para o desenvolvimento institucional. Disso, segue-se que as escolhas (tanto estruturais como normativas) feitas no momento inicial de formação institucional terão um efeito constrangedor sobre as sequências dos possíveis percursos das instituições.

A assunção desse pressuposto traz implícita a concepção de *path dependence*¹⁵ que acentua o efeito das condições iniciais sobre a sequência dos acontecimentos. Acolhe-se a ideia de que a trajetória política percorrida é consequência da causalidade social, e, nesse sentido, as instituições são o legado da trajetória política que as precede. A partir disso, pode-se alegar que a aspiração institucionalizante, proporcionada pelos primeiros momentos de abertura do regime, apresenta um quadro no qual as regras estão para serem estabelecidas, e, por isso, pode ser um período qualificado como um exemplo de *path dependence*.

Por fim, procurar-se-á trazer mais luz à questão de como a projeção das leis eleitorais afeta a formação dos partidos e do sistema partidário. Uma hipótese é que as leis eleitorais nesses países (baseadas em constituições que privilegiam o presidencialismo) fortalecem os

¹³ PIERSON, P. and SKOCKPOL, T. “Historical Institutionalism in Contemporary Political Science.” In: KATZNELSON, I. & MILNER, H. V. (Eds.), **Political Science: The State of the Discipline**. Norton. New York. 2002, p. 696, grifos dos autores.

¹⁴ *Critical juncture* corresponde a “[...] periods when a particular option is selected from a range of alternatives, thereby channeling future movement in a specific direction” (MAHONEY, J. and SCHENSUL, D. Historical context and path dependence. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. New York. Oxford University Press. 2006, p. 460).

¹⁵ Tenha-se presente que o conceito de *path dependence* não comporta uma definição exclusiva. Para uma apresentação dos temas envolvidos nesse conceito ver: Ibid.

poderes do executivo em relação ao legislativo, e, como consequência, enfraquecem os partidos.

A variante neo-institucionalista da escolha racional postula que as instituições criam incentivos e geram recompensas que estimulam a cooperação¹⁶. Inicialmente, as instituições são concebidas para resolver o impasse distributivo que se instala devido ao conflito de interesses. Como resposta a esse conflito, desenvolvem-se instituições com a finalidade de reduzir as incertezas geradas pela interação humana. Dessa forma, as instituições advêm do auto-interesse coletivo em reduzir os custos de transações. Para tanto, concebem-se as instituições como as “regras do jogo” mediante as quais os atores devem, em regra, pautar sua conduta.

Nesse sentido, as instituições informam as regras de comportamento que exercem um certo constrangimento sobre estratégias dos atores, e, assim, estabilizam padrões de comportamento, que serão mais previsíveis enquanto inscritos nessas normas. Para isso, supõe-se que os atores compartilham das mesmas preferências, submetendo seu comportamento à busca da maior satisfação com o menor custo. Nesse enfoque, os atores operam segundo a lógica da racionalidade instrumental, motivados por estratégias voltadas à maximização do valor utilitário da ação.

A abordagem neo-institucionalista da escolha racional é útil justamente para entender como as regras institucionais vão orientar as estratégias adotadas pelos políticos, que, no plano micro, são os componentes dos partidos, ou ainda, até que ponto regras eleitorais estimulam a obrigação dos candidatos com os partidos. A concepção do sistema eleitoral afeta a forma como os incentivos serão distribuídos aos partidos para que mobilizem suas bases. Enfim, é preciso reconhecer que a democracia deve fornecer incentivos a todos “*players*” que cumprem as disposições constitucionais – em tese.

Quanto à escolha dos partidos, serão examinadas as principais legendas que compõem o sistema partidário argentino e o brasileiro, quais sejam, respectivamente, PJ, UCR e PFL, PMDB PDSB e PT. Tais partidos são os que apresentam melhor desempenho eleitoral no

¹⁶ Para Weingast, a consolidação da democracia requer que sejam satisfeitas três condições: (1) Nenhum grupo deve capturar o governo pelo uso da força. (2) As regras constitucionais devem ser respeitadas pelos que se encontram sob posse do governo, da mesma forma, o poder não deve ser empregado para transgredir o direito de grupos rivais. (3) E a sociedade civil deve estar disposta a defender as regras constitucionais, retirando o apoio àqueles grupos que violam as leis. Sob essa ótica, a consolidação democrática está associada a incentivos, e, portanto, num sentido de *self-reinforcing*,* deve proporcionar incentivos aos atores para aderirem às regras. Weingast atenta à importância da distribuição de incentivos na pauta da consolidação democrática. Em função disso, reconhece o institucionalismo da escolha racional como enfoque explicativo adequado para tratar do assunto (WEINGAST, B. R. “Rational-Choice Institutionalism.” In: KATZNELSON, I. & MILNER, H. V. (Eds.), Op. cit., p. 678-679).

*Tradução livre: “auto-aplicação”.

período abarcado, contam com uma organização territorial de abrangência nacional e têm dominado a competição eleitoral para os cargos do executivo e legislativo a nível nacional.

Por fim, a sistematização da pesquisa obedece à seguinte estrutura: Inicialmente, no primeiro capítulo, far-se-á uma breve revisão sobre os processos de transição política nas democracias de terceira onda, e, logo a seguir, apresentar-se-ão as definições de partidos políticos e institucionalização partidária adotadas no trabalho. Por último, realizar-se-á um balanço histórico do processo de transição e dos anos ulteriores dos regimes democráticos argentino e brasileiro, através de uma análise empírico-descritiva da trajetória política de ambos os países. No segundo capítulo, será abordado o impacto da engenharia institucional na formação dos sistemas partidários, para, então, ingressar especificamente nos sistemas eleitorais dos países em questão, reservando uma atenção especial para a seleção dos candidatos nos sistemas de lista aberta e fechada, que são, respectivamente, adotados no Brasil e na Argentina. No terceiro capítulo, voltar-se-á para o estudo da legislação partidária e, principalmente, dos partidos políticos, concentrando-se em aspectos relacionados à institucionalização partidária, mais precisamente, aos padrões de competição partidária, características originárias, arcabouço institucional, rendimento eleitoral, normas e procedimentos internos, etc. Finalmente, a última parte da pesquisa será dedicada a algumas conclusões derivadas da comparação entre o Brasil e a Argentina.

1 AS TRANSIÇÕES DEMOCRÁTICAS NO CONTEXTO DA TERCEIRA ONDA

1.1 Uma revisão sobre a democracia de procedimentos

Em um esforço para captar as condições envolvidas nas transições do regime autoritário para a democracia, O'Donnell e Schmitter identificam um duplo processo composto por liberalização e democratização¹⁷. A transição compreende o lapso temporal entre a dissolução de um regime político e a instauração de outro – o que não quer dizer que seja necessariamente democrático. O transcorrer desse período caracteriza-se pela ausência de regras claramente definidas para o jogo político. Uma vez que deslanche a transição, a liberalização corresponde à extensão efetiva de garantias que visam à proteção contra atos arbitrários. Caso a emergência dessas práticas liberalizantes venha a se desenvolver sem constituir uma ameaça evidente ao regime, tendem a se expandir e tornarem-se institucionalizadas. A noção de democratização para os autores incide basicamente sobre a confecção de regras para o jogo político, semelhante à concepção procedimental.

Ainda, reconhecem a cidadania como princípio orientador da democracia, subordinada a duas exigências: o direito de igualdade perante o coletivo e o dever daqueles que tomam as decisões de serem responsáveis para com os membros da comunidade política. Em democracias mais avançadas, os princípios da cidadania são empregados junto às instituições políticas, na incorporação ao processo político de setores sociais antes excluídos e na extensão da participação dos cidadãos¹⁸.

Com a queda dos regimes autoritários, o advento da democracia proporciona incentivos aos atores políticos para se organizarem coletivamente em um cenário competitivo estabelecido dentro dos quadros institucionais. Przeworski vai argumentar que a democracia é

¹⁷ Embora possuam uma estreita relação, é importante assinalar que O'Donnell e Schmitter não consideram liberalização e democratização como sinônimos. Não obstante, argumentam que: “Sem as garantias das liberdades individuais e grupais inerentes à liberalização, a democratização corre o risco de degenerar-se em mero formalismo” (O'DONNELL, Guilherme e SCHMITTER, Philippe. **Transições do Regime Autoritário**. Primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1988, p. 26).

¹⁸ Ibid.

um sistema de resolução de conflitos no qual se institucionaliza a “incerteza”¹⁹. Isso ocorre porque os resultados dos conflitos são desconhecidos previamente, uma vez que dependem das estratégias dos atores envolvidos, que não podem ser antecipadas. Isso não implica que ela seja estritamente imprevisível, pois, se se admite que a ação dos atores vai ao encontro das regras previstas na estrutura institucional, alguns resultados se tornam prováveis.

Dessa forma, os atores podem presumir prováveis consequências, mas não têm como saber o resultado certo. Nesse contexto, a incerteza democrática incita a ação instrumental, na qual, os atores, conferindo probabilidade às consequências das suas ações, elaboram expectativas e calculam como agir.

A democracia está consolidada quando a maioria dos conflitos se resolve por intermédio das instituições democráticas, quando ninguém pode controlar os resultados *ex post* e estes não são determináveis *ex ante*, quando os resultados têm importância dentro de limites previsíveis e suscitam a adesão das forças políticas relevantes²⁰.

É precisamente dessa adesão das forças políticas ao sistema que sobrevém uma condição indispensável à manutenção de um regime democrático: a legitimidade²¹. Evidente que a nenhum governo é concedida legitimidade pelo aval de todos os cidadãos, mas nenhum governo sobrevive sem a confiança ou aquiescência de um número substancial de cidadãos, sobretudo, daqueles que estão no controle das forças armadas. Portanto, um governo democrático deve desfrutar de legitimidade mesmo por parte daqueles que constituem a oposição. “Democratic governments require that belief, with more or less intensity, at least within the ranks of the majority”²².

Por isso, retomando a concepção de Schumpeter, a democracia moderna corresponde a um método de seleção e legitimação pelo qual o indivíduo eleito adquire o poder de tomar as decisões políticas. As eleições, assim, visam a dar respaldo popular para a legitimidade do regime. Nas democracias, a alternância de governos ocorre por intermédio de procedimentos institucionais estabelecidos legitimamente, isto é, se deve aderir às regras do jogo que possibilitam eleições livres e competitivas, sem o emprego da violência.

¹⁹ PREZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

²⁰ Ibid., p. 77.

²¹ A propósito, o que segue foi baseado em Juan Linz que retoma o conceito weberiano de legitimidade como fundamento para as instituições democráticas. Nesse quadro, as crises advêm da carência de legitimidade que apresenta o regime perante os cidadãos (LINZ, Juan. **The Breakdown of democratic regimes. Crisis, breakdown and reequilibration**. Baltimore. John Hopkins University Press, 1972).

²² Ibid., p. 16.

A concepção que sucedeu o modelo schumpeteriano foi a de Robert Dahl que, seguindo essa orientação procedimental, apresenta uma concepção amplificada de democracia que envolve duas dimensões, competição e participação²³. Para os elitistas, a incorporação das massas à política deve restringir-se ao voto, sob o pretexto de que a governabilidade na democracia depende da apatia das massas. Com efeito, isso equivale a dizer que não existe “nada mais prejudicial à democracia do que excesso de democracia”.

É preciso reconhecer que a orientação procedimental de Schumpeter segue os traços da concepção elitista, da qual Max Weber foi um preceptor, ao perceber que o sufrágio universal, antes de representar uma fonte de ameaça revolucionária, revelava-se extremamente útil à estabilização institucional da luta política. Isso é reforçado pelo fato de que Weber “esperava que o partido político burocratizado, com seu líder político carismático e demagógico, formasse um baluarte confiável para conter aquilo que ele descrevia como o ‘ódio desorientado das massas’ ou ‘golpismo sindicalista’”²⁴.

1.2 O conceito de Partido Político

A existência de um amplo consenso em relação às regras do jogo e à adesão a instituições reconhecidamente legítimas são condições necessárias para o advento de um regime democrático, embora não suficientes para sua consolidação. A democracia, nas modernas sociedades industriais de grandes dimensões, requer o instituto da representação²⁵ que só pode ser exercido por meio dos partidos.

²³ Dahl prefere denominar como poliarquia, os regimes políticos mais próximos da realidade, reservando à democracia uma concepção ideal, pois acredita que nenhum governo seja plenamente democrático. Assim, sugere que, juntamente com a competição, um sistema democrático compreende a participação que consiste na inclusão da população através do acesso ao voto, bem como concede espaço à oposição disputar eleições. DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Trad. Celso Mauro Paciornik. 1. ed. – São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

²⁴ CLAUS, Offe. “A democracia partidária competitiva e o Welfare State keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização” In: **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 361-362.

²⁵ Basicamente, a representação conecta-se à democracia por meio de eleições periódicas, em que os eleitores escolhem os membros constituintes do parlamento, o voto é o que cimenta essa relação. Cabe considerar a representação como uma relação em que A pode representar B no parlamento, privilegiando o modelo de relação fiduciária. Preconizado por Edmund Burke, no modelo fiduciário (também conhecido como mandato livre), o representante goza da confiança de seus representados. Possui maior autonomia de ação e decide de acordo com as convicções que julga mais apropriadas. Burke leva em conta a opinião pública, mas não admite que os representantes renunciem o seu juízo aos interesses dos de seus eleitores. “Vosso representante deve a vós não apenas o seu trabalho, mas também o seu juízo, e se os sacrificar à vossa opinião, ele vos trai ao invés de servir” (BURKE, Edmund. “Discurso aos eleitores de Bristol”. In: **Os clássicos da política**. Org. WEAFFORT, Francisco C. São Paulo. Ática, 1991. v. 2, p. 29).

Uma referência acerca do fenômeno político-partidário é a obra de Maurice Duverger, intitulada *Les Partis Politiques*. Publicada em 1951, nessa obra, Duverger dedica uma atenção particular à análise dos aspectos constitutivos dos partidos e do seu desenvolvimento histórico.

À luz da distinção feita por Duverger, deparamo-nos com dois modelos de agrupamentos partidários: partidos de quadros e partidos de massas, sendo os primeiros típicos dos regimes parlamentares de sufrágio censitário, essencialmente restritivo, do século XIX, já, os segundos, prosperaram com a incorporação das massas à cena política, no final do século XIX, início do século XX, pela ampliação do sufrágio eleitoral²⁶.

Enquanto os partidos de quadros são organizações de origem interna ao parlamento, formadas por indivíduos com qualidades exclusivas (grupos aristocráticos e elites), a composição dos partidos de massas é expressa em termos numéricos – pela ampla mobilização dos setores populares – formada a partir de uma origem externa (extraparlamentar).

Os partidos de quadros possuem uma configuração específica e limitada, que encontra apoio essencialmente no escol da sociedade. Nesse caso, o padrão de adesão é influenciado pelo aspecto financeiro, riqueza ou prestígio dos membros, oportunizando uma maior autonomia diante do partido. Os partidos de massas abrem um grande espaço à participação. De fato, seu êxito depende de uma ampla base popular, dado que a quantidade de adeptos é o que lhes garante uma caução de competitividade eleitoral. Sob essa perspectiva, o partido é composto por integrantes de diversos segmentos sociais, e o acesso a suas fileiras consiste em critérios de filiação como o comprometimento com as diretrizes e contribuições regulares. Os partidos de massas demandam uma organização permanente, estruturada com base em um aparato burocrático centralizado e disciplinado, financiado por um sistema contínuo de arrecadação de receitas. Ademais, contam com uma forte carga ideológica.

Robert Michels, dando sequência à formulação de Weber, desenvolveu, de forma bastante contundente, a noção de que a democracia apresenta uma propensão à distinção hierárquica entre os membros do partido. A eficiência do partido na disputa pelo poder político exige um elevado nível de organização/burocratização, alcançada predominantemente pela profissionalização do trabalho, que implicará a hierarquização do partido formando um

²⁶ DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

“núcleo duro”, ou seja, uma oligarquia. Daí a sentença de Michels: “Quem fala em organização fala em [...] oligarquia”²⁷.

A falta de democracia, no interior do partido, acentua a concentração do poder em torno de um grupo restrito, formando uma minoria dirigente. Essa tendência, Michels denominou “lei de ferro das oligarquias”. Em sua empiria, essa tese foi sistematizada por Michels com base nos seus estudos sobre o Partido Social-Democrata Alemão, que, mesmo se tratando de um partido de esquerda no espectro ideológico, não escaparia dessa condição e continuaria operando sob tendências oligárquicas. Ao final, a representação política ficaria restrita a uma elite dirigente divorciada de qualquer controle por parte dos representados.

A concepção de partido político, endossada por Angelo Panebianco, na obra *Modelos de partido – Organização e poder nos partidos políticos*, afina-se com a noção de partido como organização complexa. Para ele, os partidos se diferenciam das demais organizações pela atividade específica que desempenham em um ambiente exclusivo. Nesse contexto, apenas os partidos têm a competência necessária para se lançarem à disputa eleitoral. Assim, Panebianco identifica o partido como uma organização formada simultaneamente por uma estrutura burocrática e por associações voluntárias, cuja sobrevivência depende da distribuição de incentivos – sejam eles coletivos e/ou seletivos.

Com o foco no desenvolvimento histórico, essa linha de investigação sugere que o contexto histórico no qual o partido está inserido afeta o seu desenvolvimento. Panebianco considera dois fatores envolvidos no aparecimento e na conservação dos partidos: a sua história e seu processo evolutivo. Dessa forma, edifica sua análise em torno dos conceitos de modelo originário e de institucionalização. Em relação ao modelo originário, Panebianco frisa a importância da história, da constituição e da consolidação dos partidos, que “[...] podem de fato exercer uma influência sobre as suas características organizacionais, mesmo depois de décadas”²⁸. Então, o autor constrói uma sofisticada tipologia das organizações partidárias identificando três fatores principais na formação do partido: a construção do partido por meio de *penetração* territorial ou *difusão* territorial (ou ambas), a presença ou ausência de um “patrocinador” externo e o potencial da presença de uma liderança carismática. O nosso especial interesse recai no primeiro fator cuja capacidade explicativa repousa no modo como se inicia ou se desenvolve a construção da organização partidária. Ocorre por penetração territorial quando há um “centro” da organização que direciona a formação das organizações da “periferia”. “Um desenvolvimento organizativo por penetração territorial implica, por

²⁷ MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Brasília, UnB, 1982, p. 21.

²⁸ PANEBIANCO, Op. cit., p. 92.

definição, a existência de um ‘centro’ suficientemente coeso desde os primeiros passos do partido”²⁹. Por difusão territorial, o desenvolvimento parte das organizações locais para depois integrar uma organização nacional. Na terminologia do autor, esse modelo ocorre por uma espécie de “germinação espontânea”. O partido que se desenvolve dessa forma normalmente passa uma construção mais complexa e vacilante, devido à variedade de lideranças locais que, de forma autônoma, controlam as associações e, então, podem almejar a liderança nacional. “Um desenvolvimento por penetração tende a produzir uma instituição forte. [...] Um desenvolvimento por difusão tende, por sua vez, a produzir uma instituição fraca [...]”³⁰.

Quanto à institucionalização partidária, Panebianco observa que ela ocorre sob diferentes intensidades, havendo diferença entre os partidos. Nesse sentido, a variável institucionalização adquire um caráter mensurável pela confluência de duas dimensões: o grau de autonomia que a organização alcança dentro de um determinado ambiente e o nível de sistematicidade, isto é, de interdependência entre as partes que formam a organização.

O grau de autonomia diz respeito às relações que a organização estabelece com o ambiente externo. “Uma organização tem autonomia quando desenvolve a capacidade de controlar diretamente os processos de troca com o ambiente”³¹. Partidos mais institucionalizados desfrutam de maior autonomia sobre o seu ambiente, controlam as próprias fontes de financiamento e contam com uma burocracia fortemente desenvolvida, reduzindo, assim, as incertezas provocadas pelo ambiente à organização. Nesse caso, partidos autônomos apresentam contornos bem definidos, impondo, com clara exatidão, uma separação do ambiente.

Por outro lado, os partidos com baixa autonomia, perante o ambiente, exercem pouco controle sobre recursos necessários para seu funcionamento, tornando-se *dependentes* do ambiente e de organizações externas.

Institucionalização significa sempre, ao menos em certa medida, ‘autonomização’ do ambiente no sentido indicado. A diferença entre os partidos é, portanto, de grau ‘para mais e para menos’. Uma organização com pouca autonomia é uma organização que exerce pouco controle sobre o próprio ambiente; que mais se adapta a ele do que o faz-se adaptar-se a si própria. Uma organização com muita

²⁹ Ibid., p. 95-96.

³⁰ Ibid., p. 118.

³¹ Ibid., p. 104.

autonomia, ao contrário, é a que exerce um forte controle sobre o próprio ambiente; que tem a capacidade de fazê-lo ceder às próprias exigências³².

Nesse ponto, o partido de massas, na acepção de Duverger, é lembrado por Panebianco como tendo elevada autonomia em relação ao ambiente, e, portanto, registra o “máximo de institucionalização possível”. A segunda dimensão, aventada por Panebianco, o nível de sistematicidade, trata da coerência interna entre os subsistemas da organização. Em partidos com elevado grau de sistematicidade, os subgrupos apresentam uma autonomia limitada frente ao partido, sendo subordinados a um controle centralizado. Significa que existe “uma forte interdependência entre as subunidades, assegurada por um controle centralizado dos recursos organizativos e dos processos de troca com o ambiente”³³. Nas organizações com baixa sistematicidade, os subsistemas desfrutam de ampla autonomia agindo em múltiplos frentes, independentes de um centro de poder.

No mais, Panebianco mobiliza cinco indicadores pelos quais se pode definir o grau de institucionalização dos partidos: 1) o incremento de uma burocracia partidária centralizada; 2) o grau de homogeneidade entre as unidades da organização; 3) as modalidades de financiamento; 4) as relações estabelecidas com as outras organizações; 5) por último, a correspondência entre os estatutos formais e o comportamento dos agentes.

Seguindo o modelo de Panebianco, acredita-se que os conceitos do modelo originário e de institucionalização oferecem um conspícuo instrumental analítico para enfrentarmos questões relacionadas com a institucionalização dos partidos nesta dissertação.

1.3 A institucionalização partidária

A modernização, em grande escala, conduz à complexidade e heterogeneidade das sociedades, de modo que a manutenção da ordem política passa, cada vez mais, a depender de instituições políticas. Para isso, é necessário tanto adesão às organizações e procedimentos como processos de institucionalização dos mesmos. Grosso modo, esse é o tema desenvolvido por Samuel Huntington, na obra *Political order in changing societies*, na qual traz lições importantes do ponto de vista da institucionalização dos partidos. Na definição de Huntington: “As instituições são padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes.

³² Ibid., p. 104.

³³ Ibid., p. 106.

As organizações e os procedimentos variam quanto ao seu grau de institucionalização³⁴. Ele ainda assevera que “A institucionalização é o processo através do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade”³⁵. A partir dessas considerações preliminares, Huntington explica que é possível medir o nível de institucionalização de um partido político através de quatro critérios: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão³⁶.

A adaptabilidade refere-se à capacidade que a organização tem de se ajustar com o entorno que opera ao longo do tempo. Partidos que respondem às mudanças do ambiente com maior eficácia são mais adaptáveis, e, portanto, alcançam maiores níveis de institucionalização. Ao contrário, partidos rígidos apresentam maiores dificuldades em enfrentar as mudanças, o que favorece para uma baixa institucionalização. De acordo com Huntington, pode-se verificar a adaptabilidade, considerando os desafios impostos pelo ambiente³⁷ e pela idade, a qual pode ser medida de forma cronológica, geracional ou em termos funcionais – nesse caso, ocorre especialmente quando o partido muda suas funções, por exemplo, quando passa da oposição para o governo.

A complexidade envolve a multiplicação de objetivos e de subunidades funcionais e hierárquicas da organização. Quanto mais complexa a organização, mais mecanismos estarão à disposição para se adaptarem às inovações sociais. O critério da autonomia diz respeito à independência que o partido possui em relação a outros grupos sociais. A autonomia da instituição significa que ela se desenvolve fora do controle de grupos particulares. Do contrário, a organização que serve como instrumento de um determinado grupo social carece de autonomia e institucionalização. Por fim, quanto mais coeso e integrado for o partido, mais institucionalizado ele é. A elevada coesão entre as diferentes unidades do partido promove uma disciplina rigorosa e assegura obediência a um centro de poder.

Huntington observa que a extensão da participação política, causada pela modernização, acarreta problemas de integração nacional. Sociedades em que a profusão da participação política ultrapassa a institucionalização política apresentam instituições incipientes para absorver a participação popular, e, nesse sentido, são presumivelmente instáveis.

³⁴ HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975, p. 24.

³⁵ Ibid., p. 24.

³⁶ Cabe salientar que esses critérios não se limitam apenas à avaliação das organizações, servem também para medir a institucionalização do sistema político e dos procedimentos adotados.

³⁷ “O êxito na adaptação a um desafio do meio abre caminho para adaptações bem sucedidas aos desafios ambientais subsequentes” (Ibid., p. 25).

Huntington sustenta que a estabilidade política depende do equilíbrio entre a participação e a institucionalização. Como manifestação desse fenômeno, atribui aos partidos políticos um papel chave para a estabilidade política nas sociedades com o processo de modernização em marcha: “Os meios institucionais principais de organizar a expansão da participação política são os partidos políticos e o sistema partidário”³⁸. Em vista disso,

A estabilidade de um sistema político em modernização depende da força de seus partidos políticos. Por sua vez, um partido é forte na medida em que tem apoio de massa institucionalizado. A sua força reflete a extensão desse apoio e o nível de institucionalização. Os países em modernização que atingem altos níveis de estabilidade política real e suposta possuem pelo menos um partido político forte³⁹.

O incremento de um sistema partidário, com altos níveis de institucionalização, composto por partidos fortes, é um marco importante para a consolidação do regime. Partidos fortes pressupõem laços sociais, coerência com o programa do partido, fidelidade partidária e elevado tempo de existência. “Os partidos fortes requerem altos níveis de institucionalização política e altos níveis de apoio de massa”⁴⁰. Isso não parece ser o caso das democracias da América Latina, cuja história é marcada por partidos com tendências oligárquicas que apresentam frágeis vínculos com a sociedade.

O trabalho de Mainwaring e Scully apresenta um enfoque mais voltado para a institucionalização dos sistemas partidários da América Latina, mas eles reconhecem que os partidos políticos continuam sendo os principais instrumentos de mediação entre a sociedade e o Estado. Segundo os autores, nas democracias de massas, os partidos fornecem uma dimensão simbólica que orienta os cidadãos, apresentam legendas que auxiliam a identificar “quem é quem”, simplificam os custos das informações enfrentadas pelos eleitores, “In short, modern democracies involve competition not among isolated individual, but among parties”⁴¹. Portanto, para alcançar o mandato parlamentar, os atores devem vencer as eleições que são organizadas em torno dos partidos.

É importante recordar que o objeto analisado por Mainwaring e Scully são os sistemas partidários, definidos como “[...] set of patterned interactions in the competition among parties. This notion suggests that some rules and regularities in how parties compete are widely observed – if not uniformly accepted – even if these rules and regularities are

³⁸ Ibid., p. 405.

³⁹ Ibid., p 415.

⁴⁰ Ibid., p. 409.

⁴¹ MAINWARING, Scott and SCULLY, Timothy R. “Introduction: Party System in Latin America”. In: MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. Stanford. Stanford Press, 1995, p. 3.

contested and undergo change”⁴². Com o argumento de que a institucionalização é uma dimensão importante para o seu entendimento, concebem a institucionalização como vinculada à ideia de estabilidade, semelhante à concepção de Huntington.

Estipulam, então, quatro critérios para medir o grau de institucionalização de um sistema partidário, a saber: primeiro, a estabilidade de regras e procedimentos associados à competição entre os partidos, assim, os padrões de competição partidária devem manter alguma regularidade; segundo, os partidos, pelo menos os maiores, devem possuir um enraizamento social, caso contrário, são incapazes de estruturar as preferências políticas; terceiro, no sistema democrático institucionalizado, o processo eleitoral e os partidos políticos são conduzidos pelos atores de forma legítima – é o que ocorre quando as elites baseiam seu comportamento conforme as regras eleitorais; finalmente, partidos fortes mantêm autonomia em relação aos líderes e outras organizações e são de primordial importância num sistema partidário institucionalizado⁴³.

Muito embora, em uma última análise, concordemos com a advertência de Tarouco, segundo a qual, somente o primeiro requisito está associado ao conjunto dos partidos, enquanto todos os demais (enraizamento social, legitimidade e autonomia frente às organizações), correspondem a atributos individuais dos partidos⁴⁴. Assim, a ênfase desta pesquisa será outorgada aos partidos individualmente, apenas, incidentalmente tratar-se-á do sistema partidário.

1.4 Considerações gerais a respeito das democracias Latino-Americanas

No estudo produzido por Marcello Baquero sobre os partidos políticos na América Latina, observa-se a existência de uma estreita relação entre as instituições políticas e os pressupostos da teoria elitista que, em síntese, se trata do governo de uma minoria dominante em detrimento da maioria – a massa⁴⁵. Segundo o autor, decorrentes quebras institucionais, relações sociais verticalizadas, clientelistas e um estado centralizador têm caracterizado a história política latino-americana. Soma-se a esse contexto, uma completa desconsideração

⁴² Ibid., p. 4.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ TAROUCO, G. Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 4. Brasília, julho-dezembro de 2010, pp. 169-186.

⁴⁵ BAQUERO, C. M. J. **A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora Universidade/UFRGS, 2000.

das elites políticas em relação à sociedade civil, conduzindo à institucionalização da lei de ferro da oligarquia de Robert Michels. Assim, ao invés de tentar uma aproximação com a sociedade, os partidos privilegiam a manutenção de modelos tradicionais e elitistas, servindo mais como via de promoção pessoal do que canais de organização das demandas sociais.

A dinâmica da política latino-americana, guardadas as peculiaridades de cada país que se examina, apresenta um padrão que pode ser considerado comum a todas elas, isto é, as massas ainda se mostram desorganizadas e as elites no poder, mesmo as mais progressistas, parecem não estar dispostas a aceitar inteiramente a soberania popular, a não ser na retórica⁴⁶.

Ao fazer uma espécie de inventário das teorias democráticas, Alain Rouquié explora as diferenças entre os “ambientes” em conformação com os procedimentos democráticos. Acompanhando o entendimento de Rouquié, é possível se pensar nas democracias que foram ambientadas a partir de uma atmosfera autoritária da seguinte forma:

As sociedades hierárquicas, baseadas na discriminação coletiva e na opressão individual, parecem, pois, pouco aptas aos regimes competitivos pluralistas. As relações de autoridade social e de dependência pessoal, fortemente assimétricas, não favorecem a igualdade formal do princípio da maioria⁴⁷.

A esse respeito, suas considerações refletem uma tendência comum associada à história política brasileira, em que prevalecem relações tradicionais e pessoalizadas em detrimento de um comportamento institucionalizado e impessoal. Aliás, isso parece ser o caso de ambos os países enfocados, que se configuram como democracias recentes, marcadas por um baixo grau de maturação institucional.

O chamado processo de redemocratização na América Latina tem mostrado, nos últimos anos, a vigência de velhos problemas e dilemas que, no passado, criaram uma situação de crise institucional. Entre os mais importantes podem ser apontados: problemas de governabilidade, a prevalência de vícios tradicionais da política (clientelismo, personalismo, paternalismo), a expansão da pobreza, o aumento do desemprego, a fragilidade da representação política e de suas instituições. Somam-se a isso a existência de leis eleitorais anacrônicas e, fundamentalmente, a ausência, de uma orientação verdadeiramente democrática, por parte significativa da população, o que tem gerado uma cultura política, no mínimo, bastante desconfiada e instável nas suas atitudes⁴⁸.

⁴⁶ Ibid., p. 105.

⁴⁷ ROUQUIÉ, Alain. “O mistério democrático: das condições da democracia às democracias sem condições.” In: ROUQUIÉ, A.; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. (Org.). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 29.

⁴⁸ BAQUERO, C. M. J. “A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina.” In: Marcello Baquero; Henrique Castro de Oliveira de Castro; Rodrigo Stumpf González. (Org.). **A Construção da Democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política**. Porto Alegre/Canoas: Ed. da Universidade - UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998, p. 15-16.

Mesmo com a expansão dos regimes democráticos, há uma preocupação com o “déficit democrático”, ocasionado pelo distanciamento dos cidadãos das instituições representativas, restringindo a participação e, por consequência, a representatividade. No contexto poliárquico, os partidos políticos desempenham uma função operacional preponderante junto às instituições democráticas, ainda que, hoje em dia, sofram uma enorme desconfiança aos olhos do público, é por intermédio deles que candidatos competem pelo acesso aos cargos eletivos. Há uma tendência na literatura contemporânea em qualificar os partidos como sendo *catch-all* (pega-tudo), ou seja, os partidos adotam uma ampla plataforma com o objetivo de capitalizar o maior número de votos, recorrendo, para isso, aos eleitores situados nos diversos substratos do espectro ideológico.

Manin já alertava que o “abismo entre representantes e representados parece estar aumentando”⁴⁹. Para Mainwaring e Torcal, partidos pouco institucionalizados estabelecem vínculos fracos com os eleitores, configurando terreno fértil para promoção de políticos populistas e personalistas⁵⁰. Nesse contexto, a considerável autonomia de que desfrutam os políticos para decidir parece ir muito além do mandato fiduciário preconizado por Edmund Burke.

Os partidos tiveram um papel importante na redemocratização da Argentina e do Brasil e ainda são fundamentais para a democracia, uma vez que possuem – ou deveriam possuir – o monopólio da representação. Contudo, o descompasso entre os interesses da sociedade civil do de seus governantes torna flagrante o descrédito dessas instituições junto à população. De fato, não se pode negar que a carência de representatividade demonstra um grande problema a ser enfrentado pelos partidos políticos.

1.5 A reconversão democrática nos países do Cone Sul: os casos da Argentina e do Brasil

Na sequência, abordar-se-ão os casos exemplares através de uma contextualização histórica acerca de como foi se configurando o plano político-institucional a partir do processo de redemocratização que se anunciava nesses países. Encaminha-se, neste ponto,

⁴⁹ MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. 1995. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm>. Acesso em: abril de 2013.

⁵⁰ MAINWARING, Scott e TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. In: **Opin. Publica** [online], v. 11, n. 2, 2005, pp. 249-286. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26416.pdf>. Acesso em: abril de 2013.

uma análise voltada para variáveis institucionais e estruturais que deram esteio a esse processo, focando, principalmente, nas legendas mais importantes que formam o quadro partidário argentino e brasileiro.

1.5.1 O papel dos partidos na vida política argentina: do colapso do autoritarismo à desconfiança democrática

A trajetória da política Argentina é marcada por ciclos de continuidade e ruptura, levados a efeito por golpes de Estado que se sucederam durante grande parte do século XX – entre 1930 e 1976 foram seis golpes bem sucedidos. Historicamente, o sistema político constituiu-se em conformação com dois partidos: a União Cívica Radical (UCR), fundado em 1891, sendo o primeiro partido de massa a conquistar a presidência com Hipólito Yrigoyen em 1916, e o Partido Justicialista peronista (PJ), fundado em meados dos anos 1940 pelo general Juan Domingo Perón.

Na realidade, os partidos apresentavam muito mais um caráter de movimento do que propriamente de partidos, em virtude de suas tendências hegemônicas (não raro, recorrendo ao uso da violência) e pela prevalência de um líder plebiscitário – primeiramente, organizado em torno de Yrigoyen, líder da UCR, e, subseqüentemente, vinculado ao peronismo⁵¹.

Uma constatação dramática acerca do sistema partidário argentino é que ele se constituiu de forma muito mais débil do que o corporativismo dos grupos de interesses⁵². De fato, tanto os proprietários de terra (a elite dos pampas) como os trabalhadores urbanos eram atores sociais significativamente mais coesos e capazes de organizar e canalizar os interesses sociais do que os partidos políticos⁵³. A carência de representação, ocasionada pela debilidade do sistema partidário, faz com que os diferentes atores políticos e sociais adotem práticas

⁵¹ McGUIRE, James W. “Political Parties and Democracy in Argentina.” In: MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. Op. cit.

⁵² ROJO, Raúl. E. “El Sistema Político Argentino” In: Raúl Enrique ROJO; José Antônio GIUSTI TAVARES. (Org.). **Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1. ed., 1998, pp. 23-152.

⁵³ McGUIRE, Op. cit.

extra-institucionais na disputa pelo poder, tornando o país vulnerável a quebras institucionais, cedendo espaço a um sistema altamente instável de natureza pretoriana⁵⁴.

Ademais, contribuíram para a debilidade do sistema as constantes intervenções militares que provocaram lapsos de competição eleitoral, assim como a existência de um sistema de governo presidencialista que potencializava um estilo de gestão presidencial “personalista caudilhista” em detrimento da atividade parlamentar⁵⁵.

O atual regime democrático formou-se a partir da década de 1980 e, desde então, goza de relativa estabilidade. A emergência do atual regime teve início após a empreitada militar desastrosa nas Malvinas que precipitou o fim de sete anos de ditadura na Argentina (1976-1983), levando à restauração de um governo civil. Eleições foram convocadas para outubro de 1983, dando a vitória ao candidato Raúl Alfonsín da UCR, sobre Ítalo Luder, candidato do Partido Justicialista (PJ). Tal fato decretou a primeira derrota do peronismo em eleições “livres” em quase 40 anos, acabando com a supremacia do peronismo *justicialista*, revertendo, então, uma situação de partido predominante, para uma configuração partidário-institucional basicamente bipartidária⁵⁶.

Além de conquistar o executivo, a UCR também alcançou a maioria absoluta na Câmara dos Deputados e o governo de sete províncias incluindo a de Buenos Aires. O PJ obteve a maioria apenas no senado⁵⁷. A derrota do PJ nas eleições de 1983 e 1985 representa um período profícuo na aspiração institucionalizante do partido, no qual novos setores foram incluídos às fileiras do partido, com a intenção de reduzir a dependência de um líder plebiscitário e aumentar sua autonomia diante dos sindicatos⁵⁸.

Foi durante esse período que os correligionários de ambos os partidos (peronista e UCR) passaram a ter maior interesse em angariar votos ao invés de anuir com as pretensões hegemônicas de refazer a ordem política, “Peronism and Radicalism came to recognize each other as enduring and legitimate participants in politics, and each refrained from promoting military intervention, threatening insurrection, or unduly exploiting incumbency against its adversary”⁵⁹. A valorização das instituições democráticas e o seu reconhecimento mútuo entre

⁵⁴ McGUIRE, Op. cit.; LEVITSKY, Steven. “Argentina: Democratic Survival amidst Economic Failure.” In: HAGOPIAN, Frances and MAINWARING, Scott. (Eds.). **The Third Wave of Democratization in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 63-89.; MAINWARING AND SULLY, Op. cit.

⁵⁵ ALCÁNTARA, Manuel. **Sistemas Políticos de América Latina**. v. I I. Madri, Tecnos, 2003.

⁵⁶ ROJO, Op. cit.

⁵⁷ ALCÁNTARA, Op. cit.

⁵⁸ McGUIRE, Op. cit.

⁵⁹ Ibid., p. 222.

peronistas e radicais proporcionaram um ambiente político democrático, legitimado por eleições livres e competitivas. “This reconciliation was an important step toward the evolution of a party system: a relationship among parties in which no party plays the military card or seeks to eliminate its adversaries from political game”⁶⁰.

Aliás, entre os fatores que levaram à vitória de Raúl Alfonsín, James McGuire identifica que a UCR tinha a preocupação de passar uma imagem de partido comprometido com a democracia, a tolerância e com os direitos humanos, enquanto o partido peronista ainda se apresentava como um partido de corte nacionalista e intransigente, identificado com a tradição movimentista totalizadora.

Outrossim, o presidente Raúl Alfonsín comprometeu-se com a responsabilização dos militares envolvidos em atos de violação dos direitos humanos durante a “Guerra Suja”. Uma das primeiras medidas tomadas por Alfonsín foi levar a julgamento os integrantes das três juntas militares que governaram o país entre 1976 e 1983, sendo alguns severamente condenados⁶¹.

A vitória nas eleições legislativas de 1985 parecia confirmar a boa fase da UCR, transmitindo a imagem de um peronismo cindido⁶². O respaldo popular obtido pelos resultados eleitorais motivaram em Alfonsín vocações de liderança plebiscitária, que vão ganhando contornos cada vez mais acentuados. Nesse contexto, ressurgem emblemas de apelo movimentista, no qual alguns dirigentes procuram retratar o alfonsinismo como o “terceiro movimentismo histórico”, sucessor do yrigoyenismo e do peronismo⁶³.

Contudo, essa aparente vantagem seria seriamente ameaçada pelos acontecimentos posteriores. Em junho de 1985, a administração Alfonsín lança o Plano Austral com o objetivo de conter a recessão e a aceleração inflacionária. Tratava-se de um Plano heterodoxo, baseado em uma reforma monetária e fiscal. No momento da implementação, os resultados mostraram-se positivos, porém, em meados de 1986, a situação econômica começa a se deteriorar e, em 1987, envereda para um processo inflacionário e recessivo⁶⁴.

⁶⁰ Ibid., p. 222.

⁶¹ Em dezembro de 1983 é criada a *Comisión Nacional sobre La Desaparición de Personas* (Conadep), com o objetivo de investigar a repressão cometida pelo Estado durante a ditadura (SAIN, Marcelo F. “Argentina: Democracia e Forças Armadas – entre a subordinação militar e os ‘defeitos’ civis.” In: CASTRO, Celso e D’ARAÚJO, Maria Celina. **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000, pp. 21-55).

⁶² ALCÁNTARA, Op. cit.

⁶³ Ibid.; ROJO, Op. cit.; McGUIRE, Op. cit.

⁶⁴ ALCÁNTARA, Op. cit.; LEVITSKY, Op. cit.

As relações com os militares também se apresentavam extremamente conflituosas, e, ainda em 1987, tem início uma série de rebeliões militares que impingiram sérios obstáculos à implementação das políticas propostas no começo do mandato de Alfonsín. Em abril, sob o comando do tenente-coronel Aldo Rico, os cara-pintadas amotinaram-se na Escola de Infantaria no Campo de Mayo, tendo, dentre as reivindicações, a reversão das penas impostas aos militares condenados. Tal episódio ficou conhecido como Rebelião da Semana Santa e foi reprimido com sucesso pelo presidente Alfonsín, ancorado por amplo apoio popular. No entanto, as pressões dos militares surtiram efeito e tiveram, como resultado, suas reivindicações atendidas, mesmo que parcialmente, pelo governo Alfonsín, mediante a promulgação das Leis do “Ponto Final”⁶⁵ e da “Obediência Devida”⁶⁶.

As eleições de setembro de 1987 marcam o início do *débâcle* eleitoral do Partido Radical, que, além de perder a maioria absoluta na Câmara de Deputados, ainda perdeu cinco dos sete governos provinciais conquistados em 1983. Já o Partido Peronista, conquistou o governo de 17 províncias, elegendo Antonio Cafiero governador de Buenos Aires⁶⁷.

Posteriormente, eclodem as rebeliões militares de Monte Caseros, em janeiro de 1988, e a de Vila Martelli, em dezembro de 1988, e, em janeiro de 1989, o ataque do pequeno grupo guerrilheiro de esquerda *Movimiento Todos por La Patria (MTP)* (formado por cerca de 40 integrantes), ao Regimento de La Tablada, que terminou com o saldo de dezenas de mortos e feridos⁶⁸.

A drástica situação econômica, assolada pela elevada inflação, atingiu seu auge em 1989 com a crise hiper-inflacionária, que resultou em uma onda de saques por todo o país. As crises políticas causadas por esses incidentes provocaram a renúncia prematura de Alfonsín do cargo de Presidente seis meses antes do término de seu mandato⁶⁹.

Aproveitando-se de um período de aguda crise econômica, nas eleições de Maio de 1989, o peronismo (PJ) reverte a derrota sofrida em 1983 levando à presidência do país Carlos

⁶⁵ Em dezembro de 1986, Alfonsín promulga a Lei de Ponto Final, que fixava um prazo de 60 dias para a abertura de processos acusatórios contra oficiais militares (LEVITSKY, Op. cit., p. 74).

⁶⁶ A Lei de Obediência Devida previa a imputação de penas somente àqueles de patente acima de coronel, isentando os militares de menor escalão de julgamento, sob o pretexto de estarem subordinados às ordens superiores. A esse respeito, Fraga (citado em SAIN, Op. cit., p. 32) observa que: “[...] até dezembro de 1988, dos aproximadamente 450 militares, policiais e civis que no momento da promulgação de Lei de Obediência Devida estavam sendo processados judicialmente, só ficaram enquadrados nessa condição 15 generais e dois almirantes, todos na reserva”.

⁶⁷ ALCÁNTARA, Op. cit.

⁶⁸ A invasão ocorreu sob a alegação de evitar um golpe militar arquitetado pelos cara-pintadas, o que nunca se confirmou.

⁶⁹ LEVITSKY, Op. cit.

Saúl Menem. Para chegar à presidência, Menem, primeiramente, teve que enfrentar uma disputa interna no partido contra Antonio Cafiero, então presidente do partido e governador pela província de Buenos Aires. Era a primeira vez que o partido realizava primárias para nomeação de um candidato à presidência. Nessa época, Menem era governador pela província de La Rioja e já demonstrava pretensões de ser presidente da república Argentina. Com o estilo típico de um caudilho, apelava para uma retórica tipicamente peronista, obtendo apoio por uma ala renovadora do partido, associada aos grandes sindicatos, conhecida como o “grupo dos 15”. Diante da incapacidade de Cafiero diferenciar suas propostas políticas das do governo anterior, Menem é lançado candidato peronista às eleições presidenciais de 1989, nas quais vence o candidato da UCR, Eduardo Angeloz, com uma margem de 47 contra 37% dos votos⁷⁰. Ao mesmo tempo, a vitória de Menem significava, pela primeira vez na história Argentina, a transferência da presidência da república de um partido ao outro.

Conquistando a presidência, Menem seguiu um rumo diametralmente oposto aos valores tradicionalmente associados ao peronismo. Durante a primeira parte do governo, implementou reformas econômicas de corte neoliberal. Essas medidas foram possíveis graças à aprovação das Leis de Reforma do Estado (nº 23.696 de 17 de agosto de 1989) e de Emergência Econômica (nº 23.697 de 1º de setembro de 1989), que deram a Menem um marco legal para realizar um processo de privatizações e reforma do Estado sem precedentes entre os países democráticos da América Latina⁷¹.

Na esteira desses acontecimentos, Menem tece uma aliança com a maior empresa privada do país, a Bunge e Born (o “Plano BB”), que se torna responsável pela gestão econômica, e da onde vieram os seus respectivos ministros da Economia Miguel Roig, que faleceu pouco tempo após assumir o cargo, e foi sucedido por Néstor Rapanelli. Essa aliança com um inimigo histórico do peronismo gera um certo mal-estar entre alguns setores do PJ abrandado diante da expectativa de conter a hiperinflação. Como corolário dessas políticas, avança o processo de desmantelamento do Estado, refletindo uma virada geral na estrutura estatizante tradicionalmente associada à política do PJ.

Essa tendência é reforçada no plano político. Contrariando a orientação do partido, Menem segue uma nova forma de articular alianças políticas, firmando um pacto com Alvaro e María Julia Alsogaray, líderes da *Unión del Centro Democrático* (UCeDé), entregando

⁷⁰ McGUIRE, Op. cit.; “Angeloz obtuvo el 33 por ciento de los votos a través de las boletas de la UCR, y 5 por ciento a través de la Confederación Federalista Independiente, una coalición de partidos provinciales.” ZELAZNIK, Javier. “Unión Cívica Radical: entre el Tercer Movimiento Histórico y la lucha por la subsistencia”. In: **Revista SAAP**. v. 7, n. 2, noviembre 2013, p. 426.

⁷¹ ALCÁNTARA, Op. cit.

postos chave do governo. Sob o governo de Menem, o PJ passa por mudanças, nomeando, para os cargos do governo, indivíduos sem ligações com o partido, e restringindo, cada vez mais, o espaço da ala peronista que perdeu força logo no seu primeiro mandato. Tais ações tiveram consequências nefastas para a institucionalização do PJ. Menem transformou sua popularidade em poder discricionário, convertendo-se em um líder plebiscitário e resgatando os símbolos mais ominosos do movimentismo: a vocação hegemônica e a defesa do vale tudo ao poder⁷².

A concentração de poderes por parte de Menem possibilitou concretizar – não sem a oposição da UCR – seu projeto para aumentar o número de juízes da Suprema Corte, de cinco para nove, gerando um precedente contraproducente em relação à independência do Judiciário. Isso conferiu ao presidente uma influência preponderante sobre outros ramos do governo, uma vez que a Corte, dificilmente, votava contra as aspirações de Menem⁷³.

Quanto à situação militar, herdada do governo radical, era uma questão cujo desenlace permanecia pendente de solução. Desde a campanha presidencial, Menem já anunciava a necessidade de alcançar a “pacificação nacional”, e, ao assumir a presidência, tratou de colocar isso em prática. Para tanto, em outubro de 1989, por meio de uma série de decretos, Menem implementa uma política de anistia que beneficiou tanto os militares acusados por violações dos direitos humanos durante a ditadura – entre os quais estavam o Tenente Coronel Rico e o Coronel Seineldín – quanto ex-guerrilheiros e militantes políticos⁷⁴.

Mas, em 3 de dezembro de 1990, eclode a última e mais violenta rebelião cara-pintada⁷⁵. Com o intuito de acabar com as pretensões do setor cara-pintada de fazer parte da direção da arma, Menem ordena que a rebelião seja reprimida, rejeitando qualquer tipo de negociação. Suas ordens foram prontamente cumpridas pelas tropas leais ao governo, nomeadamente os militares institucionalistas, que, de quebra, visualizavam uma excepcional oportunidade de excluir os cara-pintadas de vez das fileiras do Exército⁷⁶. As batalhas se estenderam durante todo o dia e, ao final, as tropas governamentais obtiveram sucesso na contenção dos focos de rebelião, retomando todas as instalações que haviam sido ocupadas.

⁷² McGUIRE, Op. cit.

⁷³ ALCÁNTARA, Op. cit.; LEVITSKY, Op. cit.; McGUIRE, Op. cit.

⁷⁴ SAIN, Op. cit.

⁷⁵ Durante o levante, dentre as instalações militares ocupadas pelos cara-pintadas, estavam o edifício Libertador, sede do Estado-Maior Geral do Exército (Emge), localizado em frente à Casa Rosada; o Regimento De Infantaria de Palermo, em Buenos Aires; a fábrica de tanques Tamse, situada em Boulogne e algumas unidades e veículos blindados da província de Entre Rios. O saldo final dos embates entre rebeldes e as tropas leais acabou com a morte de cinco civis e 12 militares (Ibid.).

⁷⁶ Ibid.

Poucos dias depois, em 29 de dezembro de 1990, Menem concede indulto aos generais Videla e Viola; aos almirantes Massera e Lembruschini; e aos ex-chefes de polícia de Buenos Aires, Camps, Ricchieri e Suárez Manson, bem como ao chefe montonero Mario Firmenich⁷⁷. Na sequência, os envolvidos no último levante cara-pintada foram julgados e sentenciados a duras penas de reclusão, como no caso da prisão, por tempo indeterminado, decretada ao coronel Seineldín.

Diferente de Alfonsín, cuja gestão vacilante cedeu diante da pressão dos militares, que impingiram uma ação decisiva para as crises que fraturaram o seu governo, Menem foi resoluto na repressão aos cara-pintadas, submentendo os líderes e autores da última rebelião a penas severas. Dessa forma, pôs fim ao contencioso mal-estar castrense, conseguindo, finalmente, subordinar as Forças Armadas ao controle civil. Porém, se, por um lado, Menem acabou com a tensão advinda dos quartéis, por outro, “no terminó de confrontar el legado de la impunidad de las violaciones de derechos humanos”⁷⁸.

A condução da política econômica seguia num rumo instável e errático, então, em meados de 1991, Menem nomeia, como ministro da economia, Domingo Cavallo, autor do plano de conversibilidade, que fixava a paridade cambial entre o peso e o dólar. Os primeiros anos da Lei de conversibilidade foram marcados por um período de crescimento econômico e êxito no combate à inflação, que garantiu o apoio político da sociedade para Menem acelerar suas reformas pró-mercado. Nesse mesmo ano, a Argentina, juntamente com Brasil, Paraguai e Uruguai, assina o Tratado de Assunção, formando o Mercado Comum do Sul (Mercosul), visando à integração regional e à criação de um bloco econômico de livre comércio entre os países membros do Prata.

O êxito alcançado com a estabilidade econômica converteu-se em apoio político ao PJ, nas eleições de 1991, para a renovação parcial da Câmara e para governadores provinciais e foi reiterado nas eleições legislativas de 1993. Respalado por um amplo consenso popular, Menem, em seu afã de emplacar um segundo mandato, começa a costurar negociações em prol de uma reforma constitucional que lhe permitisse disputar a reeleição. Sem a maioria necessária para levar adiante a reforma, Menem flerta com a possibilidade de convocar um plebiscito para a realização de uma convenção constituinte. Após inicialmente reagir com tom de opositor, em uma mudança inesperada de posição, o líder radical Alfonsín, mesmo sob forte oposição interna de alguns setores do partido, sela um acordo com Menem em novembro de 1993. Ficou acordado no Pacto de Olivos (assim batizado em virtude da residência

⁷⁷ ALCÁNTARA, Op. cit.

⁷⁸ Ibid., p. 85.

presidencial de Olivos, local onde ocorreram as negociações) os termos da reforma constitucional, que incluía uma cláusula permitindo a reeleição à presidência por um período de quatro anos⁷⁹.

Sob tal contexto, assistiu-se à emergência da Frente Grande, formada em 1991, por dissidentes de centro-esquerda do PJ, liderados por Carlos “Chaco” Álvarez, nucleados no “Grupo dos 8”⁸⁰. Obteve seus primeiros resultados eleitorais nesse mesmo ano, recebendo 1,5% dos votos nas eleições legislativas, aumentando esse percentual para 2,5% em 1993⁸¹. Mas foi nas eleições para Convenção Constituinte de 1994 que a Frente Grande despontou como terceira força nacional, obtendo 13,2% dos votos e surgindo como força opositora ao “pacto bipartidista”⁸².

A Frente Grande foi ganhando notoriedade no cenário político, apresentando-se como uma alternativa à UCR, que saíra com a imagem bastante prejudicada pelo pacto de Olivos. Ao mesmo tempo, foi aumentando a identificação do partido com a figura de Álvarez, que se tornou o principal estrategista do partido⁸³. A célere ascensão política da Frente Grande proporcionada pela

[...] proyección política obtenida posterior a las elecciones de constituyentes y a su rol propositivo y no meramente testimonial durante la Asamblea Constituyente, llevó a la cúpula del Frente a privilegiar la alternativa presidencial para Alvarez, con lo que las energías fueron volcadas enteramente no ya a la estructuración política y organizativa innovativa de la nueva fuerza sino a la implantación de la candidatura para las elecciones presidenciales de 1995⁸⁴.

Concorreu à eleição presidencial sob a sigla FREPASO⁸⁵, apresentando José Octávio Bordón – ex-peronista e ex-governador da província de Mendoza – como candidato à presidência e Carlos “Chaco” Álvarez como candidato a vice. Terminou a eleição presidencial

⁷⁹ CASTIGLIONI, F. y ABAL MEDINA, J., “Transformaciones recientes del sistema partidario argentino” In: Manz, T. y Zuazo, M. (comps.). **Partidos políticos y representación en América latina**. Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1998, p. 55-71.

⁸⁰ Ibid.; ALCÁNTARA, Op. cit.

⁸¹ TORRE, J. C. “Los huérfanos de la política. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”. **Desarrollo Económico**. n. 168, v. 42, enero-marzo, 2003.

⁸² ALCÁNTARA, Op. cit.

⁸³ Conforme Castiglioni e Abal Medina argumentam, jamais teria sido possível esse processo de personalização partidária em torno de Álvarez sem a influência dos meios de comunicação. “Sin recursos y con escasa estructura de activistas, pero con exitosa performance mediática, esta nueva fuerza política se constituyó velozmente.” (CASTIGLIONI, F. y ABAL MEDINA, J. Op. Cit., p. 63, grifo dos autores).

⁸⁴ Ibid., p. 63.

⁸⁵ A Frente País Solidário (FREPASO) foi uma coligação formada em 1994, integrada pela Frente Grande, o Partido Demócrata Cristão, a Unidade Socialista, e o Política Aberta para a Integridade Social (PAIS), partido de Bordón.

em segundo lugar, com 29,7% dos sufrágios, atrás do reeleito Menem (PJ) com 49,8%, e relegando à UCR uma inédita terceira posição com 17%.

Os padrões de competição interpartidária estavam se alterando, o FREPASO passava a ser visto como principal partido de oposição, por outro lado, a sequência de vitórias eleitorais do PJ começa a ser revertida nas eleições legislativas de 1997. Durante o segundo mandato, já eram visíveis os sinais de desgaste dos anos de governo Menem, tanto que, em 1996, Domingo Cavallo, principal artífice do plano de conversibilidade, deixa o ministério da economia e, posteriormente, funda o Ação para a República (APR), partido de centro-direita, que tentava cooptar os eleitores que ficaram órfãos da UCeDe⁸⁶. Apesar da estabilidade da moeda, os altos custos para manter o plano de conversibilidade se mostram cada vez mais evidentes, o aumento das importações causado pela paridade com o dólar teve um efeito devastador sobre a indústria argentina, acompanhado pelo crescente aumento da pobreza e do desemprego.

Para concorrer às eleições legislativas de meio de mandato em 1997, o FREPASO e a UCR se unem formando a Aliança para o Trabalho, Justiça e Educação. Como coalizão de oposição, alcançou resultados positivos logo na sua estreia eleitoral, obtendo 45,6 % dos votos, frente a 36,2 % do PJ. Nas eleições presidenciais de 1999, para enfrentar a fórmula justicialista integrada por Duhalde e Ortega, a Aliança apresenta, como candidato, Fernando De la Rúa, acompanhado de Álvarez para vice-presidência. O tom da campanha da Aliança foi fortemente crítico, com um discurso centrado na denúncia contra a corrupção e as consequências nefastas da gestão menemista, como os altos índices de desemprego e de desigualdade social, mas sem questionar o seu modelo econômico⁸⁷.

A Aliança saiu vitoriosa com 48% dos votos, superando os 38% recebidos pelo PJ, enquanto Cavallo obteve 10%. Porém, o êxito eleitoral não se repetiu no governo da Aliança, que não conseguiu lidar com a pesada herança menemista, falhando na tentativa de pôr em prática as propostas de campanha tais como melhorar os indicadores sociais e econômicos. Para piorar esse panorama, divergências dentro do governo provocaram a renúncia do vice-presidente Álvarez e o isolamento político de De la Rúa. Isso se manifestou de forma negativa sobre o desempenho eleitoral nas eleições legislativas de outubro de 2001, que não foi senão o prólogo da decomposição política que se intensificaria nas últimas semanas de dezembro com a renúncia do presidente De la Rúa e a passagem de outros quatro presidentes pela Casa Rosada, provocando uma das piores crises da história Argentina.

⁸⁶ TORRE, Op. cit.

⁸⁷ Ibid.

1.5.2 A redemocratização brasileira: da longa transição negociada à rotinização da democracia

No caso brasileiro, a transição do regime autoritário para a democracia ocorreu de forma bem diferente. Enquanto fatores endógenos foram determinantes para o colapso do regime na Argentina, no Brasil, a liberalização deve-se muito à incapacidade dos militares de resolver as crises econômicas.

O forte crescimento econômico, entre o final dos anos 1960 até meados da década de 1970, que ficou conhecido como o “milagre econômico brasileiro”, deu suporte aos governos autoritários de Castelo Branco (1964-1966), Arthur da Costa e Silva (1967-1969) e Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Em 1974, assume a presidência o General Ernesto Geisel, e, com uma situação econômica já menos favorável, começa a acenar ares de mudança⁸⁸. Inicia o processo de liberalização (distensão) política, definido nas palavras do próprio presidente Geisel como um processo “seguro, lento e gradual”⁸⁹.

Alcántara Sáez menciona, como um dos motivos da longa transição democrática no Brasil, a constante busca, por parte das Forças Armadas, de legitimação do regime, supostamente concedida graças a uma engenharia política que combinava padrões autoritários com modelos democráticos de representação⁹⁰. O Brasil foi o único caso, entre os países do Cone Sul, em que os mecanismos institucionais – partidos, eleições e o Congresso – continuaram funcionando, ainda que de forma limitada por alguns momentos, durante o regime autoritário⁹¹.

O sistema bipartidário, instituído pelo regime militar em 1965, era formado pela ARENA, representante do regime e partido hegemônico, e pelo MDB, partido de oposição, embora não anti-sistema.

A revogação dos atos institucionais – especialmente do AI-5 que restringia as garantias individuais e políticas, atribuindo poderes absolutos aos militares – pela reforma constitucional de 1978 apresenta um avanço no processo de transição, impedindo o governo de recorrer a atos arbitrários. Quando o sucessor de Geisel, João Figueiredo assume a

⁸⁸ ALCÁNTARA, Op. cit.

⁸⁹ TAVARES, “O Sistema Político Brasileiro.” In: Raúl Enrique ROJO; José Antônio GIUSTI TAVARES. (Org.). Op. cit., p. 227.

⁹⁰ ALCÁNTARA, Op. cit.

⁹¹ MAINWARING, Scott. “Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy.” In MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. Op. cit., pp. 354-398.

presidência em 1979, se depara com uma margem de manobra política bem mais reduzida, já que não dispõe de atos institucionais para governar.

Até então, o sistema partidário adquiria uma rigidez que comprometia o desempenho do partido do regime com a perda eleitoral. Dada a necessidade de flexibilização do sistema político, o presidente Figueiredo acelera o processo de reforma partidária, que foi estrategicamente conduzido pelo gen. Golbery do Couto e Silva, que garantiu uma sobrevida ao regime militar. Dessa maneira, os militares extinguem o bipartidarismo, instalando o pluripartidarismo. Com essa mudança, os militares tinham como expectativa fragmentar a oposição, que vinha ganhando espaço devido à crescente insatisfação popular com o regime⁹².

Gradualmente, os militares foram “abrindo o regime”. Com a Lei da Anistia em 1979, regressam ao Brasil importantes lideranças políticas, e a reforma política do mesmo ano permite a criação de novos partidos, substituindo o bipartidarismo pela volta do pluripartidarismo. Sob os auspícios da reforma partidária de 1979 (Lei nº 6.767, de 20/12/1979), o começo dos anos 1980 trouxe à cena política brasileira novos partidos como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), ambos de oposição. O Partido Trabalhista Brasileiro⁹³ (PTB), originalmente formado por Vargas na década de 1940, foi o principal partido de cunho populista até 1964 e reformulou antigos, como o MDB, partido de oposição durante o regime militar que foi obrigado a acrescentar o P na sigla, convertendo-se em Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), e o Partido Democrático Social (PDS) tributário da ARENA e partido de sustentação do governo. Por fim, da articulação entre uma ala moderada do MDB com dissidentes do ARENA surgiu o Partido Popular (PP), tendo como principal liderança Tancredo Neves⁹⁴.

No entanto, quando o projeto de liberalização parecia estar próximo, vem à tona a resistência de grupos no interior do núcleo militar, que, desde o governo Geisel, se opunham à abertura do regime. No início do governo Figueiredo, há sublevação de grupos organizados dentro do próprio regime militar que, descontentes com a abertura política em curso, promoveram atentados terroristas como o evidenciado no caso do Riocentro em 1981. Nessa ocasião, dois oficiais do Exército pretendiam explodir uma bomba durante um show de opositoristas ao regime, contudo, a operação foi frustrada, e a bomba explodiu antes do

⁹² TAVARES, Op. cit.

⁹³ Leonel Brizola inicialmente tentou reestruturar o PTB evocando a si a herança populista de Vargas, contudo, perdeu a sigla na disputa judicial para a ex-deputada Ivete Vargas, sobrinha de Getúlio Vargas, e, então, fundou o PDT.

⁹⁴ ALCÁNTARA, Op. cit.; MAINWARING, Op. cit.

previsto, matando um dos oficiais e ferindo o outro. O envolvimento da linha dura⁹⁵ do regime parecia evidente, porém o Exército inocentou os militares de culpa.

No transcorrer desse processo, o projeto de liberalização controlada demonstrava sinais claros de esgotamento, que se tornaram ainda mais evidentes nas eleições de 1982. Em novembro de 1981, o regime, mais uma vez, estabeleceu novas regras para o processo eleitoral e edita o chamado “Pacote de Novembro” que proibia os partidos de fazerem alianças e determinava que os mesmos apresentassem candidatos próprios para cada instância eleitoral. Tal situação contribuiu para a adesão do Partido Popular (PP), fundado por Tancredo Neves, ao PMDB, presidido por Ulysses Guimarães e passando a ter Neves como vice-presidente do partido. As eleições de Novembro de 1982 vieram acompanhadas de modificações importantes, permitindo a votação direta para governador, fato que não ocorria desde 1965⁹⁶.

A oposição elegeu dez⁹⁷ dos 22 governos estaduais, triunfando sobre o regime em estados importantes como São Paulo (PMDB), Rio de Janeiro (PDT) e Minas Gerais (PMDB), conquistando, também, maioria na Câmara dos Deputados. “Aunque la oposición pasaba a controlar la Cámara de Diputados, el gobierno federal continuaba controlando tanto el Senado como el colegio electoral que debía elegir al Presidente en 1985, gracias a las reglas del juego electoral [...]”⁹⁸. No Senado, o partido do governo (PDS) contava com 46 dos 66 assentos, em parte, devido à existência dos senadores “biônicos”, que eram eleitos indiretamente – nomeados pelo governo⁹⁹.

Nos anos de 1983-1984, proliferavam as manifestações a favor de eleições diretas à Presidência da República, movimento batizado como “Diretas Já”, foi substantivado pela Emenda Constitucional Dante de Oliveira, que foi rejeitada na Câmara em abril de 1984. No entanto, a profusão do movimento se manteve.

⁹⁵ Essa concepção foi formulada por O’Donnell e Schmitter, que distinguem dois grupos presentes no interior do regime: Os *duros*, tradicionalmente associados ao grupo linha dura do regime, preconizam a perpetuação do regime autoritário – não obstante, pelo uso da repressão - ante a qualquer forma de governo democrático. Os *brandos*, conscientes dos futuros riscos que acometem o regime, anteveem a necessidade de alguma forma de abertura política. Essa distinção revela-se útil para entender as posições estratégicas adotadas pelos militares no momento da transição (O’DONNELL, Guilherme e SCHMITTER, Philippe. Op. cit.).

⁹⁶ ALCÁNTARA, Op. cit.; MARTINS, Luciano. “The ‘Liberalization’ of Authoritarian Rule in Brazil.” In Guillermo O’Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead, eds. **Transitions from Authoritarian Rule: Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 72-94.

⁹⁷ Sendo nove com o PMDB e um com o PDT.

⁹⁸ ALCÁNTARA, Op. cit., p.105.

⁹⁹ MAINWARING, 2001.

No ano de 1984, como uma dissidência do PDS, surge a *Frente Liberal* que, em 1985, funda o PFL¹⁰⁰, vindo a integrar, juntamente com o PMDB, a coalizão Aliança Democrática, declarando apoio político à candidatura de Tancredo Neves, indicando, como vice-presidente, o senador José Sarney, ex-presidente do PDS¹⁰¹.

Em 1985, Tancredo Neves é eleito presidente do Brasil de forma indireta pelo Colégio Eleitoral, mas, por uma infeliz ironia do destino, faleceu antes de tomar posse, e, em seu lugar, assumiu José Sarney. A princípio, a assunção de Sarney à presidência encerra um ciclo de duas décadas de governo autoritário, com uma lacuna de 21 anos até que um presidente civil retornasse ao cargo – o último havia sido João Goulart, deposto em 1964. No entanto, a aliança firmada entre Tancredo Neves e José Sarney apresenta uma faceta paradoxal em relação às expectativas geradas pelo novo presidente. É interessante ter em vista que Tancredo Neves foi se destacando como um interlocutor confiável no cenário da transição, adequado para a sucessão de João Figueiredo. Sarney, oriundo das fileiras do ARENA, de certa forma era “simpático” aos militares, e, em 15 de março de 1985, assume a Presidência da República como vice-presidente, até ser empossado definitivamente após a morte de Tancredo em 21 de abril desse mesmo ano. Nesse sentido, as promissoras expectativas acerca do novo presidente foram frustradas em função da investidura de Sarney, ex-ARENA e PDS, que, em certa medida, representava o “velho regime”.

De acordo com Mainwaring, o legado deixado pelo regime autoritário teve duas graves consequências para o enfraquecimento dos partidos: primeiro, a extinção dos partidos pelos militares, entre os anos de 1965 e 1979, e a criação de novos, produziu um efeito deletério sobre os partidos. Sua disrupção abrupta impede a criação de identidades partidárias, um fator essencial para a institucionalização do sistema partidário; em segundo lugar, embora os militares permitissem o funcionamento dos partidos e do Congresso, reduziram drasticamente os poderes legislativos em detrimento da extensão do poder executivo, e, restringiram a seara eleitoral para os cargos do legislativo. Isso deslocou significativamente a função legislativa do Congresso, incentivando a proliferação do clientelismo e de políticos com habilidades legislativas limitadas¹⁰².

¹⁰⁰ “O lançamento oficial do PFL, como partido político, ocorreu em janeiro de 1985, após a votação do Colégio Eleitoral que conferiu vitória à oposição. A leitura do manifesto do partido havia se dado em novembro de 1984, no plenário da Câmara Federal.” FERREIRA, Denise Paiva. **PFL x PMDB: marchas e contramarchas (1982-2000)**. Goiânia: Ed. Alternativa, 2002, p. 48.

¹⁰¹ MAINWARING, Op. cit.; Id., 1995.

¹⁰² Ibid.

Não resta dúvida de que esse período teve consequências nefastas para a institucionalização dos partidos. No entanto, em meio a esse quadro político, constata-se um promissor alento ao desenvolvimento partidário, que, entre 1974 e 1985, testemunhou uma profusão dos partidos na vida política brasileira¹⁰³.

Na Nova República, sob o governo de Sarney, é promulgada a Emenda Constitucional nº 25, em 15 de Maio de 1985, que previa a reforma do sistema eleitoral e partidário, bem como concedia o direito de voto para os analfabetos. Dessa forma, a nova emenda estabelecia eleições diretas para a presidência e para os municípios antes tidos como de segurança nacional e extinguiu a eleição indireta para um terço do Senado instituída pela lei eleitoral de 1981. A referida emenda ainda fez alterações significativas no sistema partidário, abolindo a fidelidade partidária, permitiu coalizões e acabou com a cláusula que considerava certos partidos ilegais¹⁰⁴. Além de fomentar a criação de vários novos partidos em todo o território nacional, essas medidas, que foram extremamente permissivas, ajudaram a dar os traços fundamentais do multipartidarismo brasileiro, marcado pela alta fragmentação e volatilidade.

No governo Sarney, dois temas foram predominantes na agenda: o primeiro, de ordem econômica, era o combate à inflação; o segundo, inscrito no plano político, era levar a cabo o processo de democratização.

Com relação ao primeiro, destaca-se o esforço do governo para conter a inflação, que, em meados da década de 1980, atingia a casa dos três dígitos. Os planejadores econômicos introduziram o plano Cruzado, em março de 1986, contrariando as recomendações do FMI, adotaram medidas econômicas heterodoxas, derivadas da “Teoria da Inflação Inercial”. Como conjunto de medidas básicas, o plano Cruzado implementou o congelamento dos preços, a reforma monetária, a substituição da antiga moeda (cruzeiro) por uma nova, o aumento dos salários e a indexação dos contratos. No curto prazo, produziu crescimento econômico e o arrefecimento da inflação.

Valendo-se do êxito do plano Cruzado, Sarney aumentou sua popularidade canalizando-a em apoio político ao PMDB e ao PFL nas eleições de 1986 para governador e para o Congresso. O PMDB foi o grande vitorioso, conquistando 22 dos 23 governos estaduais, e conquistando a maioria absoluta em ambas as Casas do Congresso¹⁰⁵.

Pouco depois das eleições, o Plano Cruzado começou a fazer água, provocando um agravamento da inflação a partir de 1987. O custo de vida subiu 365% em 1987,

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.; Id., 2001.

¹⁰⁵ Ibid.

933% em 1988 e 1722% em 1989, enquanto a renda per capita estagnava. Com o fracasso do Plano Cruzado, o governo Sarney começou a perder coesão. Legitimidade, credibilidade e governabilidade foram sendo corroídas à medida que os problemas sociais se avolumavam. A aliança PMDB/PFL, que levava Sarney à Presidência da República, desintegrou-se¹⁰⁶.

Em meio a cisões dentro do PMDB e amplas discórdias com o PFL, foi promulgada a Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, que introduziu mudanças na legislação eleitoral, estabelecendo a realização de eleições diretas para os cargos do Executivo e Legislativo¹⁰⁷. As eleições presidenciais de 1989 transcorreram em meio a um cenário de profunda deterioração econômica, próxima de um processo hiperinflacionário, acompanhada da corrosão da credibilidade e da legitimidade política. Ademais, eleições majoritárias, em dois turnos, para presidente incentivaram a proliferação de candidatos¹⁰⁸.

O primeiro presidente eleito de forma democrática foi Fernando Collor de Mello pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN) nas eleições de 1989. Beneficiado pelo sistema de dois turnos, Collor pôde converter a seu favor os votos do centro e da direita que se opunham a Lula¹⁰⁹. Para Mainwaring, a eleição de Collor é um caso ilustrativo da baixa institucionalização do sistema partidário brasileiro, tendo em vista que ele foi eleito por um partido de pouca expressão, com uma campanha populista e demagógica contra os partidos e os políticos. Sua eleição aconteceu muito mais devido ao seu apelo personalista do que pelo conteúdo programático ou ideológico do partido¹¹⁰.

As eleições gerais de 1990 confirmaram o escasso apoio político que mantinha o PRN, partido de Collor. A falta de apoio parlamentar e o desempenho desastroso na gestão econômica custaram-lhe a governabilidade, e sua administração, assolada por recorrentes denúncias de corrupção, descarrilou para um processo de impeachment, catapultando o vice-presidente Itamar Franco à Presidência em 1992.

Basicamente, dois acontecimentos tiveram particular importância durante o governo Itamar: na política, em abril de 1993, o governo, cumprindo um dispositivo previsto na Constituição de 1988, celebrou um plebiscito no qual foi rejeitada a possível volta de um regime monárquico e a adoção do parlamentarismo como sistema de governo, em prol da manutenção do presidencialismo republicano; na economia, finalmente, o governo logrou o controle da inflação com a implantação do Plano Real. À frente do plano econômico, estava o

¹⁰⁶ Ibid., p. 142.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Id., 1995.

¹⁰⁹ ALCÁNTARA, Op. cit.

¹¹⁰ MAINWARING, 2001.

ex-Ministro das Relações Exteriores de Itamar, e, então nomeado Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso que, cercado-se de um grupo de notáveis economistas, tornou-se o homem forte do governo. “El Plan Real, que logró conciliar el apoyo en el Congreso de una heterogénea coalición integrada por el PSDB, el PMDB y el PFL [...] fue el instrumento que, al generar confianza en los agentes económicos, estabilizó los precios privilegiando los mecanismos del mercado”¹¹¹.

O sucesso rentabilizado pelo Plano Real transformou FHC num candidato óbvio à sucessão presidencial e foi definitivo para as suas vitórias, no primeiro turno, nas eleições presidenciais de 1994 e 1998. Em 3 de outubro de 1994, concorrendo pela coligação de centro-direita, composta pelo PSDB, PFL e o PTB, FHC foi eleito presidente da República com 54,3% dos votos. Um fato novo introduzido nestas eleições foi sua realização simultânea para os cargos de presidente da República, governadores, dois terços do Senado e deputados federais e estaduais. Além disso, o resultado dessas eleições produziu uma experiência inédita na nova democracia brasileira

A diferencia de sus predecesores, Cardoso contó con el éxito de los candidatos de su partido en las elecciones para gobernadores en seis estados del país [...] lo cual le daba una notable fuerza política. Igualmente, contó con una mayoría importante en el Congreso en el que el presidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Magalhães, del Partido da Frente Liberal (PFL), fue un aliado muy importante. Esta mayoría se transformó en una sólida coalición de gobierno que, si bien le obligó a constantes negociaciones políticas en las que se saltaron los triunfos con las derrotas, le permitió abrir la senda de reformas constitucionales significativas tendentes a garantizar mayor apertura de la economía rompiendo los monopolios estatales y promoviendo la reforma fiscal y a facilitar la reelección¹¹².

Tal fato propiciou a FHC, durante o seu primeiro governo, manter um bom nível de governabilidade que lhe permitiu dar continuidade à política econômica e implementar “[...] um programa de privatizações de empresas estatais e de abertura da economia ao mercado internacional”¹¹³. Em 1997, o tema da reforma constitucional para a reeleição assumiu centralidade na pauta política do governo, que conseguiu a aprovação no Congresso de uma emenda constitucional que desimpedia a reeleição para os cargos do executivo.

Nas eleições de outubro de 1998, FHC novamente triunfou sobre o candidato do PT, Lula, no primeiro turno. Passadas as eleições, ao longo desse segundo mandato, cabe destacar o aprofundamento da crise econômica complicada pelo acirramento do embate fiscal travado

¹¹¹ ALCÁNTARA, Op. cit., p. 107.

¹¹² Ibid., p. 108-109.

¹¹³ ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Rev. bras. Ci. Soc.* v. 17, n. 49, 2002, p. 86.

entre os governos estaduais e o federal. O governo reagiu à crise com a promulgação de um rigoroso plano de ajuste fiscal – Lei da Responsabilidade Fiscal – e contou com um dos mais altos empréstimos concedidos pelo Fundo Monetário Internacional, entretanto, não foi o suficiente para conter a desvalorização da moeda¹¹⁴. Ainda que tenha terminado seu segundo mandato com baixos índices de popularidade, FHC, indubitavelmente, cumpriu um papel importante para a consolidação da democracia.

¹¹⁴ ALCÁNTARA, Op. cit.; GUZMÁN MENDOZA, C.E. & SENA de OLIVEIRA. E. “Brasil.” In: Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (coord.), **Partidos políticos de América Latina: Cono Sur**, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, p. 116-242.

2 A IMPORTÂNCIA DAS REGRAS ELEITORAIS

O estudo dos partidos como instituições sugere que eles são atores legítimos da prática representativa e que, dificilmente, podem ser dissociados de outros aspectos do sistema político tais como os sistemas partidários e sistemas eleitorais. Sendo o voto uma condição primordial para a institucionalização da democracia, são os sistemas eleitorais que estabelecem a forma como os votos serão convertidos em assentos no parlamento¹¹⁵.

A conformação entre os poderes políticos e as regras formais estabelece os parâmetros de interação dos partidos entre si e com a sociedade, e, nesse sentido, a efetivação da representação democrática passa pela criação de regras eleitorais que regulam a competição entre os partidos. Ou, como explica Tavares: “Os sistemas eleitorais são construções institucionais política e estrategicamente concebidas, e tecnicamente realizadas, para viabilizar e sancionar a representação política”¹¹⁶. Assim, as leis eleitorais estabelecem os critérios “institucionais e formais” para a seleção dos representantes legislativos¹¹⁷.

Conforme a abordagem neoinstitucionalista da escolha-racional, assume-se que as regras eleitorais exercem uma influência substantiva sobre o comportamento dos atores – sejam esses partidos e/ou eleitores. Isso se deve ao fato de que, em qualquer sistema político, as regras eleitorais apresentam uma correlação direta com a distribuição de incentivos e a aplicação de punições aos atores políticos¹¹⁸. Nesse sentido, as regras estruturam o comportamento dos políticos. Essa perspectiva consagra a lei como uma engenharia institucional, que, por sua vez, acabaria estimulando a lógica da racionalidade instrumental e da ação estratégica, com vistas a promover, ou evitar, prováveis consequências¹¹⁹.

¹¹⁵ SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional – Como mudam as constituições**. Brasília. Ed. UnB, 1996.

¹¹⁶ TAVARES, José Antônio Giusti. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas**. Teoria, Instituições, Estratégia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p. 33.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ NORRIS, Pippa. **Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior**. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

¹¹⁹ TAVARES, Op. cit.

2.1 Modelos de democracia

O politólogo italiano, Giovanni Sartori, na obra *Engenharia Constitucional*, assinalou, com grande propriedade, os efeitos dos sistemas eleitorais sobre o sistema partidário. Sartori tece sua análise partindo da distinção entre sistemas majoritários e sistemas proporcionais. No primeiro caso, os sistemas majoritários possuem a característica de canalizar e condensar as preferências dos eleitores, fortalecendo candidaturas individuais bem como atuando como um estímulo para os grandes partidos. No segundo caso, os sistemas proporcionais, em casos extremos, podem ser um elemento favorável à fragmentação partidária¹²⁰.

Os sistemas majoritários são do tipo “o vencedor leva tudo”, ou seja, apenas um candidato é eleito – por maioria relativa ou absoluta – no distrito. Equivalem a distritos uninominais com magnitude eleitoral igual a um, nos quais cada partido ou coligação pode lançar um único candidato às eleições. Nos sistemas proporcionais, a distribuição das cadeiras do parlamento ocorre conforme a proporção do número de votos recebidos pelo partido¹²¹. Dentro desse quadro, o grau de proporcionalidade em que são distribuídos os assentos é determinado em função de dois fatores:

[...] a *fórmula eleitoral* – que converte, para cada partido, votos em assentos legislativos – e a *magnitude eleitoral*, isto é, o número de representantes que cabe a cada distrito eleger, definido este último como a unidade territorial no interior da qual a distribuição dos votos entre os partidos é convertida em distribuição, entre os partidos, de cadeiras parlamentares, desprezando em princípio a distribuição dos votos entre os partidos em qualquer outro distrito do mesmo sistema eleitoral nacional¹²².

A propósito, Tavares identifica “quatro elementos essenciais e comuns a todo sistema eleitoral: a *circunscrição eleitoral*, a *estrutura do boletim de voto*, o *procedimento de votação* e a *fórmula eleitoral*”¹²³. Já, de acordo com Lijphart, são sete parâmetros que caracterizam os sistemas eleitorais, a saber: “fórmula eleitoral, magnitude dos distritos eleitorais, barreira eleitoral, número total dos membros de uma assembleia eleita, influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, grau de desproporcionalidade e vínculos eleitorais

¹²⁰ SARTORI, Op. cit.

¹²¹ LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracias: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

¹²² TAVARES, Op. cit., p. 123, grifos do autor.

¹²³ Ibid., p. 36, grifos do autor.

interpartidários”¹²⁴. Então, diante de tal moldura institucional, vamos mais longe e vejamos a indagação levantada por Sartori sobre quem é eleito, se a votação se dá em pessoas ou listas. A questão é saber se as qualificações pessoais são um fator decisivo na eleição do candidato ou se a votação é fundamentalmente em listas, privilegiando o controle do partido sobre o indivíduo eleito.

De acordo com Sartori, “a votação em pessoas caracteriza os sistemas de distritos eleitorais com um só representante eleito pela maioria (incluídos aí, portanto, os sistemas de dois turnos)”¹²⁵. Obviamente que os candidatos ainda são membros dos partidos, contudo, em distritos uninominais, o voto está associado mais à pessoa dos candidatos do que à legenda do partido.

Os sistemas proporcionais, a rigor, devem apresentar distritos plurinominais, com elevada magnitude eleitoral ou, no mínimo, registrar uma magnitude média. Distritos com baixa magnitude – com no máximo cinco representantes – tendem a convergir para sistemas bipartidários¹²⁶.

2.2 Efeitos psicológicos e mecânicos

O que está na base desse raciocínio é o que se convencionou chamar de Leis de Duverger, cujo mérito foi apresentar uma linha de interpretação sem precedentes sobre os efeitos produzidos pelos sistemas eleitorais nos sistemas partidários¹²⁷. O funcionamento dessas leis seria possível graças à ação de efeitos mecânico e psicológico. O primeiro se manifesta após o voto, o segundo, de antemão ao voto.

O efeito mecânico concerne no processo de transformação de votos em cadeiras legislativas, que são calculadas de acordo com a fórmula eleitoral. Incide essencialmente na arena interpartidária, indicando como as cadeiras serão distribuídas para os partidos/coligações. Partidos que não alcançarem o quociente eleitoral estão excluídos da

¹²⁴ LIJPHART, Op. cit., p. 170.

¹²⁵ SARTORI, Op. cit., p. 29.

¹²⁶ TAVARES, Op. cit.

¹²⁷ Segundo as Leis de Duverger: “1) *O escrutínio majoritário de um só turno tende ao dualismo dos partidos*”; “2) *o escrutínio majoritário de dois turnos ou a representação proporcional tendem ao multipartidarismo.*” DUVERGER, Op. cit. Essas passagens encontram-se, respectivamente, nas páginas 253 e 274, grifos do autor.

distribuição de cadeiras e, em função disso, as “sobras” serão realocadas aos maiores partidos fazendo com que “recebam percentualmente mais cadeiras do que votos recebidos”¹²⁸. Sistemas proporcionais tendem a apresentar menores graus de desproporcionalidade, enquanto, nos sistemas majoritários, tendem a ser elevados¹²⁹.

O efeito mecânico pode ser observado simplesmente comparando-se o percentual de votos com o de cadeiras de cada partido. Tal efeito – dos maiores partidos serem beneficiados com mais cadeiras e os menores serem penalizados – opera mecanicamente e está livre de qualquer cálculo estratégico. Portanto, ele ocorre em uma eleição, e, para usar uma linguagem direta, depois de as urnas estarem fechadas¹³⁰.

Os efeitos psicológicos atingem distintos atores políticos influenciando tanto na esfera interpartidária como na intrapartidária. Nesse processo, os atores, mediante a antecipação das expectativas criadas em relação aos efeitos mecânicos, podem alterar seu comportamento. “O incentivo ao voto estratégico ou tático, que está na base do mecanismo causal notabilizado por Duverger, é um dos principais efeitos psicológicos sobre os eleitores”¹³¹.

Nos eleitores, pelo menos naqueles preocupados com os resultados eleitorais, tais efeitos os levariam a optar por partidos com chances de alcançar representação. Nessa perspectiva, os partidos servem como “atalhos”, reduzindo o volume de informação, para facilitar a escolha do eleitor. Com isso, poder-se-ia esperar que alguns eleitores evitassem votar em partidos que apresentam condições ínfimas de obter representação¹³². É de se notar que, embora o voto estratégico esteja mais associado aos sistemas de maioria simples, se deve ter em conta que ele também ocorre em sistemas majoritários e proporcionais de dois turnos¹³³.

Os efeitos psicológicos também se estendem aos candidatos, lideranças partidárias – influenciando na formulação das estratégias de campanha eleitoral – e aos partidos – como, por exemplo, em que medida o fracionamento interno do partido incentivaria ou não a criação de novos partidos por parte das facções. De todo modo, os efeitos psicológicos afetam o comportamento dos atores políticos, e, por conseguinte, o desempenho partidário. Já que

¹²⁸ NICOLAU, Jairo M. e SCHMITT, Rogério A. **Sistema Eleitoral e Sistema Partidário**. Lua Nova, Rio de Janeiro, v. 36, 1995, p. 131.

¹²⁹ KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

¹³⁰ NICOLAU, Jairo M. e SCHMITT, Rogério A. Op. cit., p. 131-32.

¹³¹ KLEIN, Op. cit., p. 39.

¹³² SHUGART, Matthew S. “Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead.” In: Michael Gallagher and Paul Mitchell (Eds.) **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 25-55.

¹³³ KLEIN, Op. cit.

estamos tratando dos sistemas proporcionais de listas, a influência operada pelos efeitos psicológicos merece ser considerada.

2.3 Os efeitos das listas eleitorais sobre a organização partidária

Juntamente com a magnitude do distrito eleitoral, concorre para a exequibilidade dos sistemas eleitorais de representação proporcional, o formato das listas eleitorais. Os sistemas eleitorais proporcionais de listas partidárias são amplamente utilizados nos países da América Latina, especialmente para definirem a composição das câmaras baixas.

Desse modo, torna-se importante refletir sobre o “*boletim de voto ou cédula eleitoral* [que] constitui o quadro formal no qual se estrutura a decisão do eleitor”¹³⁴. É por meio dele que se estipulam os constrangimentos à escolha dos eleitores, ou seja, determinam-se os limites dessa escolha, bem como se estabelecem os parâmetros das “relações internas de poder entre os candidatos e o partido quanto à determinação dos resultados eleitorais finais”¹³⁵. Com base na distinção proposta por Douglas W. Rae, Tavares considera dois tipos de voto: *categórico e ordinal*¹³⁶.

O voto categórico restringe a escolha do eleitor a um único partido ou candidato, ou, no máximo, permite a escolha de candidatos do mesmo partido. Esses limites excluem a possibilidade do eleitor votar em diferentes partidos ou em candidatos que não sejam do mesmo partido.

Figuram entre os tipos de votos categóricos: (i) *sufrágio uninominal*, no qual vence a eleição o candidato que alcançar o maior número de votos; (ii) sistemas de *listas fechadas, hierarquizadas e bloqueadas*, em que os partidos apresentam uma lista pré-ordenada de candidatos, cuja ordem tem que ser obedecida pelos eleitores; (iii) sistemas de *listas flexíveis*, isto é, *fechadas e hierarquizadas, mas não bloqueadas*, que permitem ao eleitor ordenar, conforme a sua preferência, os candidatos que constam na lista, ou mesmo alterar o ordenamento proposto pelo partido, porém sem introduzir candidatos novos ou de outras listas.

¹³⁴ TAVARES, Op. cit., p. 39, grifos do autor.

¹³⁵ Ibid., p. 39.

¹³⁶ Ibid.

O voto ordinal oferece ao eleitor a possibilidade de votar em ordem de preferência, alternativa, ou cumulativamente, enquanto lhe permite escolher entre diferentes partidos e candidatos de diferentes partidos ou listas¹³⁷. Para Tavares, portanto,

A forma clássica de voto ordinal é a *lista aberta*, que permite ao eleitor votar não apenas num único partido mas no candidato ou candidatos de sua preferência, eliminar candidatos e introduzir novos, votar em candidatos de listas partidárias diferentes (*panachage*) ou mesmo atribuir mais de um voto ao mesmo candidato (*voto cumulativo*), nos limites da lei eleitoral específica¹³⁸.

Dessa modalidade, derivam os *sistemas de eleição proporcional sem listas partidárias*, nos quais, conforme constata Tavares, o partido é completamente desprovido da possibilidade de hierarquizar candidatos, desvirtuando para relação direta entre candidato e eleitores.

Os votos categórico e ordinal podem ser combinados tanto com sistemas majoritários quanto proporcionais, afinal, são definidos principalmente pelo formato do Boletim eleitoral.

É oportuno, todavia, lembrar que, para Tavares, nos sistemas proporcionais, é possível projetar “os tipos de boletim de voto” numa espécie de “*continuum*” de modo que, num extremo, estariam os sistemas em que o partido detém o controle total e exclusivo sobre o ordenamento dos candidatos, limitando a margem à escolha do eleitor. É o que ocorre especialmente com as listas fechadas, hierarquizadas e bloqueadas. No outro extremo, estariam os sistemas cujo eleitor escolhe o candidato de acordo com sua preferência, em que predomina a personalização do voto. Desse segundo caso, provêm regimes eleitorais bastante distintos no que diz respeito aos seus efeitos e implicações. Seguindo a orientação de Tavares, destacam-se três casos: o *voto único transferível*, o *voto pessoal em candidato único* e o *voto uninominal*, que, apenas de forma excepcional, como foi adotado pelo sistema brasileiro para a eleição da Câmara dos Deputados, admite o voto na legenda partidária.

No primeiro, o *voto único transferível*, em voga na Irlanda, permite ao eleitor votar em um candidato, e, simultaneamente, indicar outros candidatos elaborando uma lista paralela, cujo excedente de votos deverá ser redistribuído, seguindo a ordem formada pela preferência do eleitor, àqueles candidatos que tenham ultrapassado o cociente eleitoral e eliminando os que não o alcançaram. Nos dois últimos casos, o voto é

[...] contabilizado para a legenda, se transfere aleatoriamente a outros candidatos da mesma legenda e, admitida a coligação interpartidária em eleições proporcionais, a candidatos de outras legendas, equivale ao voto numa legenda virtual que

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid., p. 40, grifos do autor.

constitui, entretanto, com sua ordenação, o resultado aleatório das escolhas de todos os eleitores do partido ou da coligação¹³⁹.

Donde Tavares imediatamente conclui que: “Assim, ao fim e ao cabo, nem o eleitor nem o partido têm qualquer controle sobre o destino do voto e sobre a ordem de precedência dos candidatos nessa lista virtual, porque constituem efeitos compósitos e aleatórios”¹⁴⁰.

Além do voto único transferível (VUT), Lijphart, em seu estudo sobre 36 modelos de democracia (incluindo RP e majoritária), distingue outras duas práticas de voto encontradas na regra da RP, qual sejam: a fórmula dos “distritos mistos com fórmula proporcional” (DMP) – empregada na Alemanha, Nova Zelândia e Venezuela – e o sistema de listas¹⁴¹.

Sob a fórmula dos “distritos mistos com fórmula proporcional”, “cada eleitor tem dois votos, um para o candidato distrital e um para a lista do partido”¹⁴², então, tal sistema é proveniente da combinação simultânea entre dois métodos eleitorais, porém, inclui-se entre os sistemas de RP, pois qualquer desproporcionalidade resultante da eleição distrital tende a ser compensada pela eleição proporcional. Já acerca dos sistemas de listas, a pesquisa de Lijphart constatou seu funcionamento em 18 das 36 democracias, na maioria, durante o período de 1945 a 1996. Apesar de pequenas variações, todas as fórmulas dessas listas cumprem certos requisitos como o de incumbir aos partidos a tarefa de apresentar listas de candidatos para eleições em distritos plurinominais; facultar ao eleitor o direito de votar em uma ou outra lista partidária e distribuir os assentos na proporção de votos obtidos pelos partidos.

Segundo Lijphart, as listas de RP ainda envolvem outras diferenças e, dependendo da sua confecção, podem ser “abertas, parcialmente abertas ou fechadas.” Nos sistemas de lista aberta, cujo exemplo mais significativo é a Finlândia, os eleitores votam em candidatos individuais de sua preferência, que são eleitos conforme o montante particular de votos recebidos. Os sistemas de listas parcialmente abertas, implementados na Bélgica e Holanda, possibilitam ao eleitor votar nos candidatos individuais de sua escolha, embora os candidatos eleitos tendam a seguir a ordem apresentada nas listas partidárias. Os sistemas de listas fechadas, utilizados na Costa Rica, Espanha e Israel, impedem o eleitor de manifestar sua preferência por algum candidato específico, admitindo somente votar na lista como um todo. Os candidatos são eleitos na ordem das listas predeterminadas pelos partidos.

¹³⁹ TAVARES, 1998, p. 330.

¹⁴⁰ Ibid., p. 330.

¹⁴¹ LIJPHART, Op. cit.

¹⁴² Ibid., p. 174.

Os critérios associados aos processos de elaboração de listas proporcionais, descritos por Lijphart, em boa medida, estão em consonância com a questão – já referida anteriormente – aventada por Sartori sobre como o candidato é eleito. Para nossos fins, de momento, concentramo-nos principalmente no formato das listas proporcionais.

A perspectiva teórica adotada neste trabalho coaduna com o enfoque neoinstitucionalista, dessa forma, reconhece-se que as regras institucionais criam incentivos que moldam e delineiam o comportamento dos atores políticos. Dessa concepção, sobrevém uma premissa recorrente na literatura: que os políticos têm como principal motivação o desejo de vencer eleições¹⁴³. Para tanto, impõe-se aos políticos a observância das legislações eleitoral e partidária.

Com o enfoque explicativo voltado para a “dimensão intrapartidária”, mais especificamente como as cadeiras são distribuídas no interior do partido, as propostas apresentadas por Klein, basicamente, desenham estratégias alternativas para vencer eleições: os candidatos ao legislativo recorrem à “reputação pessoal” ou à “reputação partidária”. Como corolário dessa afirmação, desdobram-se duas concepções: “partidos fortes” ou “candidatos fortes”¹⁴⁴. A prevalência de uma ou outra irá depender de duas variáveis relacionadas a duas perguntas: “1) como os cidadãos votam? e 2) como os partidos indicam seus candidatos?”¹⁴⁵. Essas duas dimensões influenciam decisivamente no modo como os vínculos entre os partidos e os políticos serão forjados. Certos sistemas eleitorais incentivam o candidato a cultivar comportamentos que beneficiam sua carreira pessoal ao invés do partido, outros priorizam o partido como um todo. O dilema que se apresenta aponta para “a tension between the collective electoral interests of a given political party and the individual electoral interests of the politicians who run for office under that party label”¹⁴⁶.

Assim, as táticas empregadas pelos políticos sofrem, em boa medida, forte influência do sistema eleitoral, de modo que, nos sistemas de RP, o impacto do formato das listas partidárias na definição dos candidatos eleitos estabelece se estas conferem prioridade ao partido ou ao eleitor na ordenação dos candidatos no momento da eleição. Procurando responder “como os cidadãos votam?” nos sistemas proporcionais de listas, Klein reformula o

¹⁴³ CAREY, John and SHUGART, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, 1995, pp. 417-439.

¹⁴⁴ KLEIN, Op. cit., p. 30.

¹⁴⁵ Ibid., p. 30. Klein, seguindo os critérios de Carey e Shugart (1995), chama atenção à existência de outras duas influentes variáveis no sistema eleitoral: a magnitude distrital “e se os votos são ou não transferíveis ou agregáveis” (Ibid.).

¹⁴⁶ CAREY e SHUGART, Op. cit., p. 418.

problema e se interroga sobre “como as cadeiras conquistadas pelos partidos serão alocadas entre seus candidatos?”¹⁴⁷. Nesse ponto, a configuração das listas oferece elementos pertinentes à compreensão uma vez que é por meio delas que se avalia o grau de controle que as lideranças do partido exercem sobre o acesso à legenda partidária, bem como sobre a posição dos candidatos nas listas¹⁴⁸.

Nos países que utilizam a representação proporcional de lista, entre os principais formatos de listas eleitorais apontados por Klein, estão: a *lista fechada*; a *lista aberta*; a *lista flexível* e a *lista livre*¹⁴⁹.

Na eleição em *lista fechada*, a direção do partido detém o controle sobre nomeação e a determinação da ordem dos candidatos nas listas, que não podem ser alteradas pelos eleitores. Nessa modalidade, o eleitor vota, prioritariamente, no partido, incentivando os candidatos a seguirem a diretriz do partido e a cooperarem com outros candidatos do mesmo partido, estimulando, assim, as lealdades partidárias. “Isso fortalece a disciplina e a coesão partidárias”¹⁵⁰. É adotada em países como África do Sul, Argentina, Espanha, Israel, Portugal e Uruguai.

A eleição com *lista aberta* oferece ao eleitor a opção de votar no candidato de sua predileção, uma vez que não existe um ordenamento antecipado de candidatos. Assim, as primeiras vagas de cada lista vão sendo distribuídas entre os candidatos mais votados, até preencher todas as cadeiras conquistadas pelo partido ou coligação. Esse sistema, na forma como é utilizado no Brasil e no Peru, autoriza ao eleitor votar em candidatos ou na legenda partidária. Também adotam o sistema de lista aberta a Finlândia e a Polônia, contudo, nesses casos, o eleitor só vota em candidatos.

Eleições com *lista flexível* oferecem ao eleitor a oportunidade de escolher um candidato de sua preferência ou de redefinir a ordem proposta pelo partido, porém, permite votar somente em uma lista partidária. Sob tais condições, quanto maior o número de votos que um candidato particular recebe, maior a sua chance de galgar melhores posições na lista e de se eleger. De qualquer modo, como atesta Klein, na prática, a tendência é que prevaleça a ordenação determinada pelo partido devido ao método de transferência de votos ou em função

¹⁴⁷ KLEIN, Op. cit., p. 30.

¹⁴⁸ CAREY e SHUGART, Op. cit.

¹⁴⁹ As formulações subsequentes foram embasadas em: KLEIN, Op. cit.; CAREY e SHUGART, Op. cit.; MAINWARING, 2001; TAVARES, 1994.

¹⁵⁰ MAINWARING, 2001, p. 301.

dos votos emitidos apenas à legenda. Tal sistema é vigente em países como Áustria, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Grécia, Noruega e Suécia.

E, por fim, a eleição em *lista livre*, bastante similar à lista aberta, já que não há uma hierarquização de nomes previamente estabelecida pelo partido, proporcionando ampla liberdade de escolha ao eleitor. “O eleitor tem direito de dar tantos votos quantas são as cadeiras do distrito e pode distribuir esses votos entre candidatos de diferentes partidos. É o *panchage* (que vem do verbo francês *panacher*: misturar, variar), adotado pela Suíça e pelo Equador”¹⁵¹.

Levando em conta a qualificação dos votos entre categórico e ordinal, os votos na lista fechada e na lista flexível são congruentes com o voto categórico, visto que o partido detém o controle sobre a configuração da cédula eleitoral. Os votos em lista aberta e livre figuram entre os modelos de voto ordinal, pois concedem ao eleitor amplo direito de escolher candidatos individuais. Segundo Klein, a prerrogativa de votar em candidatos individuais, também usualmente conhecida como voto preferencial, oferece ao eleitor a oportunidade de influenciar na “distribuição intrapartidária de cadeiras”¹⁵².

Uma noção amplamente disseminada pela literatura política expressa que a lista fechada tende a favorecer a centralização do partido enquanto as listas abertas tendem a estimular campanhas individualistas. Em face disso, o nível de disputa intrapartidária irá depender dos tipos de incentivos gerados pelas legislações eleitoral e partidária. Posto isso, a relevância exercida pelos partidos políticos na definição das candidaturas pode ir de uma influência fraca e limitada a uma forte centralização e coesão quanto à disposição dos nomes. Tal proposição gira em torno da resposta à segunda questão levantada por Klein, “Como o partido indica seus candidatos?”

Em linhas gerais, Klein argumenta que o lançamento de candidaturas à disputa eleitoral pode ser uma tarefa “fácil ou difícil”, conforme as legislações eleitoral e partidária, que propiciam ao partido desde a prevalência da mais completa centralização até a uma grande descentralização. Dentro desse quadro, confinam-se variações entre os sistemas que vão de um extremo ao outro. Sendo assim, a força ou fraqueza do partido está associada a sua influência exercida no processo de elaboração da cédula eleitoral.

Sistemas com forte coesão e centralização proporcionam amplo controle partidário sobre a indicação das candidaturas, fazendo disso uma prerrogativa exclusiva de uma elite dirigente, privilegiando a oligarquia do partido. Isso ocorre nos sistemas de lista fechada. Em

¹⁵¹ KLEIN, Op. cit., p. 32.

¹⁵² Ibid. p. 32.

geral, como é o partido que define a ordem dos nomes no interior da lista, os candidatos perseguem os mesmos objetivos que são conquistar votos para o partido. Isso induz os candidatos a cooperarem com a linha do partido, incentivando o comprometimento com a legenda. Portanto, na concepção de Carey e Shugart, a lista fechada privilegia candidaturas baseadas na reputação partidária ao invés da reputação pessoal¹⁵³.

Por outro lado, nos sistemas em que vigora o voto preferencial – seja através da utilização da lista aberta, livre ou flexível – o controle partidário sobre a indicação dos candidatos tende a ser menos centralizado, uma vez que o eleitor interfere, de modo mais ou menos incisivo, na escolha dos candidatos eleitos. Dessa noção, sobrevém um argumento consagrado pela literatura, no qual a lista aberta favorece as candidaturas individuais em prejuízo ao partido. De acordo com essa visão, os partidos mantêm vínculos tênues com os candidatos, que constroem sua carreira política centrada mais na reputação pessoal do que na reputação partidária. Nesse contexto, a possibilidade do candidato triunfar eleitoralmente caminha *pari passu* com a sua capacidade de desenvolver vínculos pessoais com os eleitores.

Sabidamente, são atribuídas constantes críticas a esse modelo, as quais afirmam que a lista aberta acirra a competição intrapartidária, estimula o voto personalista, fragiliza a diretriz do partido minando sua coesão interna e contribuindo para o seu enfraquecimento¹⁵⁴. O resultado disso é que, para se eleger, os políticos precisam angariar votos individuais, então recorrem a campanhas personalistas, conduzidas com um alto grau de autonomia em relação aos partidos. Tais práticas individualistas ajudam a configurar vínculos extremamente frouxos entre os políticos e os partidos. De acordo com Carey e Shugart, as dinâmicas partidárias, estruturadas por carreiras políticas baseadas na reputação individual, são

[...] frequently associated by U.S. political scientists with legislative particularism – securing pork-barrel funding for projects that benefit specific districts, and providing errand-boy services to solve individual constituents' problems with government bureaucracy¹⁵⁵.

Como expressões do comportamento individualista dos políticos estão associadas uma série de consequências perniciosas para o sistema político, incluindo a corrupção e o patrimonialismo. Na próxima seção, observar-se-á o impacto das listas sobre os sistemas eleitorais da Argentina e do Brasil, com o objetivo de examinar se, de fato, há concordância com relação aos argumentos expostos.

¹⁵³ CAREY e SHUGART, Op. cit.

¹⁵⁴ KLEIN, Op. cit.

¹⁵⁵ CAREY e SHUGART, Op. cit., p. 419.

2.4 Os efeitos das listas eleitorais sobre a construção da carreira política

É preciso relativizar a importância do formato das listas sobre a organização dos partidos, pois, além do próprio sistema eleitoral, outros aspectos do sistema político também afetam a sua organização. Não é nossa pretensão explorar todas as variáveis envolvidas na organização partidária, mas, antes, avaliar a relevância das listas na construção dos vínculos intrapartidários.

Se, por um lado, há uma profusão de estudos sobre os efeitos dos sistemas eleitorais sobre os sistemas partidários, por outro, ainda há pouco conhecimento sobre como o sistema eleitoral afeta a dimensão intrapartidária, quer dizer, como afeta a organização interna do partido e a relação dos legisladores e candidatos ao legislativo com os eleitores¹⁵⁶. Nosso objetivo, a seguir, será apresentar um panorama a respeito dos sistemas eleitorais da Argentina e do Brasil, com o propósito de ilustrar o impacto e as principais consequências dos diferentes tipos de listas sobre os partidos, eleitores e a criação dos vínculos entre candidatos/deputados e eleitores.

2.4.1 O Sistema Eleitoral Argentino: 1983-2001

A Argentina é uma república federativa presidencialista, conforme explicito no primeiro artigo da sua Constituição (Art. 1): “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal [...]”¹⁵⁷. A estrutura federativa de governo está dividida em vinte e três províncias (que são equivalentes aos estados brasileiros) mais a Cidade Autônoma de Buenos Aires, que possui status de distrito federal e é a capital do país¹⁵⁸. Isso assegura a Buenos Aires “un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno es elegido directamente por los ciudadanos (Art. 129)”¹⁵⁹.

¹⁵⁶ SHUGART, Op. cit.

¹⁵⁷ Art. 1 da *Constitución de la Nación Argentina*, 1994.

¹⁵⁸ ROJO, Op. cit.

¹⁵⁹ ALCÁNTARA, Op. cit., p. 64.

Com efeito, a autonomia não é uma exclusividade de Buenos Aires, pois a Constituição dota as demais províncias de autonomia.

Se establece la capacidad de cada una de las provincias para dictarse una Constitución que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria (Art. 5); en general, las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal (Art. 121) y, al tener plena capacidad para darse sus propias instituciones locales y regirse por ellas, eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios provinciales sin intervención teórica del gobierno federal (Art. 122)¹⁶⁰.

A propósito disso, os governos provinciais são entidades dotadas de autonomia política, sendo extremamente importantes para o processo político, investidos de extensos poderes consagrados pela Constituição, dispõem de amplas prerrogativas para a condução administrativa. Em face disso, o nível provincial de governo tem um peso relevante na indicação dos candidatos para efeito de composição das listas.

Um marco no sistema político argentino foi a promulgação da Lei Sáenz Peña, em 1912, a qual previa a introdução do sufrágio universal obrigatório para os homens argentinos, maiores de 18 anos. A substituição do sufrágio restrito pelo universal levou, em 1916, à presidência Hipólito Yrigoyen, cujo triunfo eleitoral representou a possibilidade inédita da UCR governar a nação. A implementação plena do sufrágio universal foi alcançada em 1947 com a legislação peronista que estabelecia a extensão do sufrágio às mulheres¹⁶¹.

Com o enfoque explicativo voltado para os efeitos dos sistemas eleitorais sobre os resultados políticos, Sartori identifica que método Sáenz Peña concede uma vantagem à maioria no tocante à alocação da proporcionalidade. De acordo com o autor, o sistema Sáenz Peña, adotado pela Argentina até 1962, alocava, em cada distrito eleitoral, 2/3 dos votos para a lista do partido mais votado, e o terço restante era destinado para a segunda lista. O resultado é que esse sistema produzia uma maioria esmagadora, aproximando-se de um sistema bipartidário. Tais resultados constituem o que Sartori denomina “efeitos indesejados”, pois produzem distorções que favorecem os partidos maiores¹⁶².

A estrutura institucional do legislativo constitui-se de um Congresso bicameral (Câmara dos Deputados e Senado) que se baseia nos princípios da representação populacional

¹⁶⁰ Ibid., p. 63-64.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² SARTORI, Op. cit.

(demográfica) e territorial. É de competência exclusiva dos partidos apresentar candidatos a cargos eletivos¹⁶³.

A Câmara dos Deputados compõe-se de 257 membros¹⁶⁴ que são eleitos por distritos plurinominais – correspondentes às províncias e à Capital federal, Buenos Aires – cuja magnitude depende da proporção da população de cada distrito eleitoral (de acordo com o censo de 1980) – sendo assegurados, no mínimo, 5 deputados a cada distrito. A Câmara é renovada pela metade (127 e 130 assentos) a cada dois anos, renovando-se metade – ou quase – da bancada de cada distrito. O mandato de deputado compreende um período de quatro anos, com a possibilidade de reeleição indefinida¹⁶⁵. As listas de candidatos a deputados são fechadas e bloqueadas, utilizando o método D’Hondt de distribuição de cadeiras com uma cláusula de barreira fixada em 3%¹⁶⁶.

Conforme se argumentou anteriormente, nas listas fechadas, os partidos são os responsáveis pela indicação prévia dos candidatos que concorrem ao pleito. Desse modo, torna-se importante refletir se o processo de composição das listas argentinas guarda semelhanças com o modelo que foi apresentado. Sobre o efeito provocado pelos incentivos eleitorais na construção das carreiras políticas, Jones et. al. observam que:

In federal countries with a closed-list PR electoral system, the process by which the provincial (district) party lists are formed largely affects which candidates run on each party list, what order they occupy, and, consequently, their chances of winning a seat in Congress. Hence, depending on the role that electoral rules give local party leaders in the creation of the district-party list, local party leaders may or not be key in the determination of legislators’ futures¹⁶⁷.

A esse respeito, suas considerações sobre o sistema eleitoral argentino identificam a província como o berço das aspirações políticas dos partidos na Argentina. Dispondo de amplos recursos, as lideranças partidárias locais têm primazia sobre a distribuição de incentivos. É o que ocorre especialmente com o processo de nomeação de candidatos, em que os chefes partidários, no âmbito provincial, controlam o processo de confecção das listas. Segundo os critérios estipulados por Carey e Shugart, é correto considerar que o sistema

¹⁶³ Ver Art. 38 da *Constitución de la Nación Argentina*, 1994.

¹⁶⁴ Até 1991, a Câmara dos Deputados contava com 254 legisladores, adicionou mais 3 após a conversão da Terra do Fogo em província.

¹⁶⁵ ALCÁNTARA, Op. cit.; ROJO, Op. cit.

¹⁶⁶ DE LUCA et al. Back Rooms or Ballot Box? Candidate Nomination in Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 4, May 2002, pp. 413-436.

¹⁶⁷ JONES et al. “Amateur Legislators, Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems.” **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 3, July, 2002, p. 657-658.

eleitoral argentino restringe a autonomia dos políticos, inibindo suas pretensões de investirem na sua reputação pessoal diante da reputação partidária¹⁶⁸.

Com efeito, isso também implica assumir que “From the Argentine legislator’s point of view, in order to pursue their desired career paths, they must maintain a good relationship with their local party bosses”¹⁶⁹. Em outras palavras, o sucesso na carreira política depende dos incentivos controlados pelas elites partidárias.

Essa constatação se torna evidente à medida que os chefes provinciais estimulam a circulação dos políticos na Câmara, impedindo que desenvolvam longas carreiras no Congresso. E, em face a esse tipo de prática parlamentar, Jones et. al. acusam a maioria dos legisladores argentinos de serem “legisladores amadores”, embora sejam “políticos profissionais”¹⁷⁰.

2.4.1.1 A estratégia eleitoral sob a lista fechada

Como já fora mencionado, as províncias na Argentina têm autonomia administrativa e política. Naturalmente que nesse contexto os governadores são considerados atores políticos de notável relevância. Outrossim, poder-se-ia esperar que as organizações partidárias, a nível local, desempenhem importante função na seleção de candidatos. Como consequência dessa dinâmica, Jones argumenta que: “Argentine legislators are closest to the *party loyalist* type. This loyalty however is to the provincial-level party, not to the national party”¹⁷¹. Assim, há lealdade aos líderes locais uma vez que, a nível provincial, eles controlam as máquinas eleitorais mediante as quais são possíveis a construção de redes de apoio. Além do mais, são os encarregados pela formatação das listas e a coordenação das campanhas.

Em se tratando da nomeação de candidatos, De Luca et.al. apontam três procedimentos empregados pelas direções partidárias entre 1983 e 2001: indicação restrita às

¹⁶⁸ CAREY e SHUGART, Op. cit.

¹⁶⁹ JONES et. al., Op. cit., p. 658.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ JONES, Mark P. “The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina.” In: Peter M. Siavelis and Scott Morgenstern, (eds.), **Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America**. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2008, p. 42, (grifos do autor).

elites (os arranjos de bastidores), eleições em assembleias e eleições primárias¹⁷². No primeiro caso, existem diferentes possibilidades para as elites facultarem o acesso dos candidatos a listas, podendo ocorrer pela imposição de uma lista por um caudilho a nível provincial – tal como, por ex., um poderoso governador – ou, as listas podem ser concebidas por meio de negociações entre as elites partidárias das províncias. Na segunda categoria, as listas surgem como produto das assembleias formais realizadas pelos partidos em âmbito provincial, que também são responsáveis por decidir entre as listas concorrentes de candidatos quais disputarão, de fato, as eleições. Na última versão, duas ou mais listas são submetidas pelos partidos políticos a eleições primárias diretas. As primárias são de responsabilidade dos partidos, não do governo, e acontecem num domingo entre dois meses e um ano antes da eleição geral. A implementação da competição entre as listas intrapartidárias acarreta o dispêndio de uma grande quantidade de recursos¹⁷³.

Segundo De Luca, Jones e Tula, os critérios mais empregados pelas direções partidárias no processo de seleção dos candidatos são as primárias com voto direto e a nomeação por indicação das elites partidárias. A partir da avaliação de 610 processos de indicação de candidatos para as eleições bianuais à Câmara dos Deputados Argentina entre 1983 e 2001, os autores observam que a escolha por um ou outro procedimento dependerá tanto da influência de aspectos institucionais quanto partidários. Assim, a hipótese arguida pelos autores estima a incidência de sete principais fatores que podem explicar a decisão de um partido em adotar primárias para escolha dos candidatos às eleições da Câmara, ou se a escolha ficaria circunscrita às elites.

1. “Provincial opposition party”, os autores supõem que os partidos, a nível distrital, nas províncias em que controlam o governo, tendem a escolher os candidatos dentro de um arranjo elitista em vez de utilizar primárias.
2. “Incumbent governor/reelection”, se o governador do Estado busca a reeleição nas próximas eleições, a probabilidade do partido realizar primárias na seleção das candidaturas à Câmara é menor do que de um governador que não disputa a reeleição ou dos demais partidos que não controlam o governo.

¹⁷² Nos termos originais: “elite arrangement (back room), assembly election and direct primary (ballot box)” (DE LUCA et al., Op. cit.). Veja-se o título do referido artigo.

¹⁷³ Os recursos envolvidos vão desde a mobilização dos eleitores para que compareçam a votação – que de fato é pequena e depende dos esforços de três grupos: o apoio de sua própria máquina (*aparato*), composta pelos chefes locais (*punteros*) e por último, do apoio de grupos organizados com grande capacidade de arregimentação de pessoas (ex: sindicatos, torcidas de futebol - *barra bravas*) – até a execução de tarefas como campanhas publicitárias, proporcionar transporte, implantar monitores em cada recinto eleitoral para prevenir fraudes (Ibid., p. 420-421).

3. “National governing party” em havendo concomitância entre o partido a nível provincial e o partido do presidente em exercício, aumenta a capacidade de indicação dos candidatos pelo presidente no nível provincial, sendo maior a probabilidade de se alinhar com um arranjo elitista, do que os partidos de oposição.
4. “Contagion” caso a implementação de primárias por um partido da província revele-se como potencial vantagem para mobilizar maior apoio entre o eleitorado, passando a ser vista como uma ameaça, justificar-se-ia, nesse caso, seguir o exemplo do partido rival, e, sob o mesmo pretexto, realizar primárias – neutralizando a potencial vantagem da oposição.
5. “1983 election year” durante os anos de ditadura, os militares proscreveram os partidos políticos, acarretando num resfriamento da atividade política. Com o fim do interregno democrático, em 1982, os partidos voltam a se organizar para as eleições de 1983. Em curto espaço de tempo – menos de um ano – é preciso otimizar recursos para a campanha e eleições, por isso, para os autores, seria plausível supor que, o tempo exíguo, encorajou o emprego de arranjos elitistas no lugar de primárias.
6. “UCR in Alianza” a Aliança formada entre UCR e Frepaso apresentou uma única lista de candidatos para a Câmara em 14 províncias, nas eleições de 1997, em 23, províncias nas eleições de 1999, e, em 16, no pleito de 2001. Tal coligação representou uma experiência inédita no país, entre 1983–2001, período em que se assistiu a uma aliança entre dois partidos de expressão nacional e com peso político relativamente semelhante. Dada a necessidade de negociação entre a UCR e Frepaso sobre a posição dos candidatos nas listas, os autores partem do suposto de que os partidos tendem a evitar primárias a fim de reduzir as incertezas na escolha dos candidatos ao legislativo.
7. “PJ, UCR, minor national party, provincial party, MPN-MPF (Movimiento Popular Nequino-Movimiento Popular Fueguino)” essas cinco variáveis são ponderadas com o objetivo de examinar os efeitos previstos pelos partidos. Para a explicação dos efeitos dessas variáveis partidárias, os autores formulam as seguintes hipóteses: 1) devido a diferenças estruturais de organização e liderança, os autores esperam que o partido, a nível provincial, tenha um efeito inverso no que respeita a probabilidade de realizar primárias; 2) os autores esperam que a

UCR tenha maior propensão de realizar primárias do que o PJ, que possui uma estrutura política tradicionalmente “vertical” e pouco institucionalizada¹⁷⁴.

Como resultados das suas análises, foram extraídas quatro lições conducentes à decisão dos partidos quanto a escolher seus candidatos através de primárias em vez de adotar arranjos elitistas:

First, parties in the opposition are more likely to hold primaries than parties in government. Second, among parties in government, instances in which the executive cannot stand for immediate reelection are likely to lead to a greater use of primaries than those in which the incumbent can run for reelection. Third, the establishment of stable alliances between two relatively equal partners is likely to reduce the probability that legislative candidates will be chosen via primaries. Fourth, the smaller the size of a party’s membership and extent of its institutional presence and the larger the degree to which it is dominated by a single person or small clique, the lower the probability that it will hold primaries to choose its candidates for public office¹⁷⁵.

A partir da análise dos autores, conclui-se que os líderes partidários, sobretudo aqueles que se encontram no comando de cargos executivos importantes, detêm grande influência, senão o controle, sobre a confecção das listas partidárias.

2.4.2 O Sistema Eleitoral Brasileiro

A Constituição Federal de 1988 estabelece a realização de eleições diretas para os postulantes aos cargos do Executivo e Legislativo, mediante o voto universal, direto, secreto e obrigatório para os maiores de dezoito anos e facultativo para os analfabetos, maiores de setenta anos e maiores de dezesseis e menores de dezoito¹⁷⁶. Tal como está previsto pelo primeiro artigo do texto constitucional, a organização política do Estado brasileiro assenta-se sobre a forma de uma república federativa, formada pela união dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Tradicionalmente, o sistema federativo busca assegurar a coexistência harmoniosa de soberania à União (governo federal) e às unidades federadas, dotando-as de relativa autonomia política. Na prática, o federalismo brasileiro funciona de maneira imperfeita, passando, “a partir de 1930, a fortalecer cada vez más la unión en detrimento de

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ibid., p. 432-433.

¹⁷⁶ Ver BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 35. ed. – São Paulo: Saraiva, 2005, Art. 14.

las autonomías estatales. Tales tendencias llegaron al extremo de acomodarse a los regímenes autoritários de transición en la sociedad industrial”¹⁷⁷. A estrutura federativa do Estado brasileiro é composta por 27 unidades federativas, divididas em 26 Estados e um Distrito Federal.

Ao Congresso Nacional incumbe o poder legislativo, com uma estrutura bicameral formada pela Câmara e pelo Senado. Os Estados correspondem às circunscções eleitorais para a eleição dos membros de ambas as Casas Legislativas. O Senado rege-se pela lógica da representação dos Estados e do Distrito Federal, constituindo-se de um total de 81 senadores, eleitos pelo sistema majoritário na fração de três senadores por cada unidade da federação. Seu mandato tem duração de oito anos, com a possibilidade de reeleição irrestrita, mas a composição do Senado se renova em 1/3 e 2/3, alternadamente, a cada quatro anos. Para tanto, os Estados e o Distrito Federal equivalem a colégios eleitorais com escrutínios uninominais e binominais, alternadamente¹⁷⁸. As eleições para senadores são realizadas simultaneamente com a do presidente da República, governadores estaduais e deputados federais e estaduais.

A Câmara dos Deputados tem como princípio a representação da população, constituindo-se de 513 deputados eleitos proporcionalmente com relação à população de cada Estado, observando o limite mínimo de oito e máximo de setenta. Os deputados são eleitos pelo sistema de representação proporcional com lista aberta (voto preferencial) em distritos plurinominais. A alocação das cadeiras na Câmara dos Deputados é calculada pela fórmula D’Hondt que regula a conversão dos votos em mandatos, com uma cláusula de barreira estipulada conforme o quociente eleitoral de cada unidade estadual. De modo geral, a fórmula D’Hondt favorece a sobre-representação dos partidos maiores em prejuízo ao dos menores que ficam sub-representados¹⁷⁹.

Para nossos fins, uma questão a saber é até que ponto os partidos condicionam a escolha dos eleitores? No voto preferencial, que vigora em sistemas proporcionais de listas, é atribuída aos eleitores a prerrogativa de expressar sua preferência por candidatos particulares¹⁸⁰. Nesses casos, a literatura identifica que os eleitores estão mais propensos a apoiar candidaturas individuais em detrimento aos partidos, valorizando vínculos

¹⁷⁷ CAMARGO, Aspásia. “La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática.” In: CARMAGNANI Marcello (Org.). **Federalismos Latinoamericanos: México/ Brasil/Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 301.

¹⁷⁸ TAVARES, 1998.

¹⁷⁹ NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996; NICOLAU, Jairo M. e SCHMITT, Rogério A. **Sistema Eleitoral e Sistema Partidário**. Lua Nova, Rio de Janeiro, v. 36, 1995, pp. 129-147.

¹⁸⁰ KLEIN, Op. cit.

personalistas. Em síntese, sabe-se que, no sistema de lista aberta brasileiro, prevalecem: a) campanhas eleitorais centradas nos candidatos; b) a escolha dos eleitores na definição dos candidatos eleitos frente ao reduzido controle partidário sobre os eleitos¹⁸¹.

Uma característica inusitada do sistema eleitoral brasileiro para a eleição dos deputados federais é a combinação de representação proporcional com lista aberta. Scott Mainwaring acusa essa combinação como sendo um dos principais (não o único) fatores responsáveis pela autonomia dos políticos em relação aos partidos¹⁸².

A representação proporcional de lista aberta foi, pela primeira vez, consagrada com a promulgação do Código Eleitoral de 1932, e, desde 1945, segue sendo utilizada, com poucas modificações, na escolha dos deputados federais. Isso torna o Brasil o país que, há mais tempo, emprega o modelo de votação preferencial, no qual é outorgada aos eleitores a opção de votar nos candidatos de sua preferência¹⁸³. Segundo Nicolau e Schmitt:

O mecanismo de funcionamento da lista aberta no Brasil é muito simples: o eleitor tem duas escolhas, ou vota em um partido (voto de legenda), ou em um candidato (voto nominal). A votação total de um partido – que será usada para a alocação de cadeiras – é o resultado da soma dos votos dados à legenda mais os votos nominais. Diferentemente da maioria das democracias que empregam a representação proporcional de lista, não há no sistema de voto preferencial brasileiro nenhum tipo de ordenamento dos nomes da lista antes das eleições, nem qualquer forma de favorecimentos para candidatos específicos da lista¹⁸⁴.

Assim,

As cadeiras obtidas pelos partidos (ou coligações entre partidos) são ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista. É importante sublinhar que as coligações entre os partidos funcionam como uma única lista; ou seja, os mais votados da coligação, independentemente do partido ao qual pertençam, elegem-se. Diferentemente de outros países [...], no Brasil os eleitores têm a opção de votar em um nome ou em um partido (legenda). O voto de legenda é contado apenas para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas não tem nenhum efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos¹⁸⁵.

¹⁸¹ NICOLAU e SCHMITT, Op. cit.

¹⁸² MAINWARING, Scott. **Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais - O Brasil numa Perspectiva Comparada**. Novos Estudos, CEBRAP, n. 29, mar. 1991, pp. 34-58.

¹⁸³ GIUDICE, Noelle Del. O sistema proporcional no Brasil: origens, características e efeitos. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 2, n. 7, 2010, p. 21-28. Disponível em: <<http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/00-EmDebate-JULHO.pdf>> Acesso em: junho de 2014; NICOLAU, Jairo M. “Voto Personalizado e Reforma Eleitoral no Brasil.” In: Gláucio Soares e Lúcio R. Rennó. (Orgs.). **Reforma Política: Lições da História Recente**. FGV Editora, 2006a, pp. 23-33.

¹⁸⁴ NICOLAU e SCHMITT, Op. cit., p. 143.

¹⁸⁵ NICOLAU, Jairo M. “O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil”. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2006b, p. 692.

É frequentemente atribuída à lista aberta a responsabilidade por efeitos deletérios sobre os partidos brasileiros. Talvez o mais ilustre interlocutor dessa concepção seja Scott Mainwaring, para quem os resultados funestos, produzidos por esse sistema, estimulam as manifestações dos interesses individuais e exacerbam a competição intrapartidária. A esse respeito, Mainwaring argumenta que “Nenhuma democracia do mundo ocidental dá aos políticos tanta autonomia em relação a seus partidos quanto o Brasil”¹⁸⁶. De acordo com o autor, não há apenas uma, mas um amplo conjunto de medidas empregadas pela legislação que influi para a manutenção desse resultado, daí:

As consequências dessa legislação eleitoral foram deletérias. Ao lado de outros fatores — a importância massiva da burocracia estatal, desigualdades sociais extremas, o desenvolvimento precoce (se comparado aos níveis de renda *per capita*) de uma sofisticada mídia moderna, um sistema presidencialista, e intervenções frequentes do poder executivo contra os partidos —, a legislação eleitoral impediu a construção partidária. Essa legislação institucionaliza um sistema que estimula a ausência de compromisso, solidariedade, disciplina e coesão partidária¹⁸⁷.

Para Mainwaring, essa autonomia se inicia na projeção de campanhas eleitorais excessivamente individualistas. Como consequência do individualismo nas campanhas eleitorais “prevalece uma acirrada competição entre as pessoas que concorrem a cargos proporcionais (por exemplo, entre candidatos a deputado federal)”¹⁸⁸. Diante de tais circunstâncias, Mainwaring sustenta que, “Entre os partidos sempre-cabe-mais-um, a competição intrapartidária é frequentemente — e talvez até usualmente — mais acirrada do que a competição interpartidária”¹⁸⁹.

Um segundo efeito da lista aberta para o qual Mainwaring chama atenção são os altos custos das campanhas e os elevados índices de corrupção. A partir disso, observa que, “entre os políticos brasileiros, há um amplo consenso acerca do dramático aumento nas despesas e na corrupção nos últimos anos, especialmente em 1986”¹⁹⁰. E um terceiro aspecto da legislação eleitoral, ressaltado por Mainwaring, é que ela “estimula a autonomia dos representantes eleitos em relação a seus partidos”¹⁹¹. Pesa, para isso, o fato de que “eles não devem seus mandatos ao partido, mas sim à sua própria iniciativa. Os partidos aceitam

¹⁸⁶ MAINWARING, 1991, p. 42.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 43.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 43.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 43.

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 44.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 44.

violações flagrantes dos programas partidários e dos compromissos organizacionais quando um político consegue uma grande soma de votos”¹⁹².

Sendo assim, a baixa identificação partidária, aliada a uma legislação eleitoral excessivamente permissiva, contribuiria para que os políticos brasileiros se comportassem de modo individualista e antipartidário¹⁹³.

Mas nem todos os estudiosos foram condescendentes com o ponto de vista de Mainwaring. Como se sabe, há uma carência de estudos sobre as estratégias empregadas pelos partidos na composição das listas, sobretudo, como são selecionados os candidatos concorrentes às eleições proporcionais¹⁹⁴. A propósito, conforme observou Nicolau, a pesquisa feita por Mainwaring carece de evidências empíricas¹⁹⁵. Em seu rastro, Figueiredo e Limongi questionam o suposto diagnóstico apresentado por Mainwaring, de que a lista aberta estimula a disputa intrapartidária, relegando para um plano secundário o nível de ação partidária. Explicam que os candidatos continuam beneficiados com a votação nos companheiros de chapa, pois, sendo os votos transferíveis, aumentam suas chances de eleição com os votos dados ao partido ou coligação¹⁹⁶. Outro exemplo são os candidatos que obtiveram votação expressiva, porém não se elegeram porque seu partido não atingiu o quociente eleitoral. Portanto, no “sistema de ‘lista aberta’, a competição intrapartidária não suplanta a interpartidária”¹⁹⁷.

2.4.2.1 A estratégia eleitoral sob a lista aberta

Nicolau argumenta que um conjunto de fatores influenciarão na quantidade e no perfil das candidaturas apresentadas pelos partidos em cada circunscrição tais como o tamanho da circunscrição, a possibilidade de estabelecer coalizões e o número de candidatos competidores¹⁹⁸. Considera, então, a hipótese de que “tanto a dimensão territorial como a

¹⁹² Ibid., p. 44.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.” **Dados** [online]., Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, pp. 303-344; NICOLAU, Op. cit.

¹⁹⁵ NICOLAU, Op. cit.

¹⁹⁶ FIGUEIREDO e LIMONGI, Op. cit.

¹⁹⁷ Ibid., p. 309.

¹⁹⁸ NICOLAU, Op. cit.

diversidade social dos candidatos são fatores fundamentais para os organizadores da lista”¹⁹⁹. De acordo com esses parâmetros, os responsáveis por preparar as listas levariam em conta a dimensão geográfica, recrutando candidatos em distintas áreas do Estado, procurando não sobrepor nomes dentro de uma mesma região geográfica, no que, ainda, buscariam pessoas ilustres, com prestígio junto a setores do eleitorado, como exemplo, líderes sindicais, líderes religiosos, ativistas de movimentos sociais ou pessoas que tenham se notabilizado em algum ramo específico de atuação. Entretanto, Nicolau ressalva que, apenas com estudos mais detalhados sobre o perfil dos candidatos, poderá se confirmar a importância desses critérios²⁰⁰. Ademais, dois aspectos merecem especial menção: “O primeiro é que nenhum partido utiliza prévias internas com os filiados para a escolha dos nomes que comporão a lista, o segundo é que as convenções oficiais têm caráter meramente homologatório, já que os candidatos são escolhidos antes que elas aconteçam”²⁰¹.

Também vale observar o argumento de que, sendo a quantidade de cadeiras destinadas ao partido o resultado da votação de todos seus candidatos, os partidos tenderiam a lançar o maior número de candidatos ao legislativo. Esse pressuposto não encontra sustentação empírica. Embora a cada partido seja permitido apresentar uma lista de candidatos com até uma vez e meia o número de cadeiras em disputa por circunscrição eleitoral, e duas vezes para as coligações, segundo dados do TSE, coligidos por Nicolau, nenhum partido preencheu todas as vagas disponíveis nas eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados²⁰². Aliás, lançar poucos candidatos é uma estratégia posta em voga pelos partidos menores, de modo que, isso lhes possibilita concentrar recursos de campanha somente a esses nomes. A noção imbuída na competição intrapartidária de que supostamente prevaleceriam disputas entre candidatos relativamente semelhantes foi um dos alvos da crítica de Klein. Ao seu ver, o puxador de votos recebe uma “atenção especial” da coordenação do partido e geralmente é percebido com bons olhos pelos outros candidatos do partido, pois, na medida em que consegue trazer mais votos para a legenda, ele aumenta as chances de eleição dos seus correligionários. “O puxador só será uma ameaça interna se obtiver votos em cima dos redutos eleitorais específicos desses candidatos”²⁰³.

¹⁹⁹ Ibid., p. 695.

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Ibid., p. 695.

²⁰² Ibid.

²⁰³ KLEIN, Op. cit., p. 65.

Nesse cenário, adverte que “o pior dos mundos seria perder votos para concorrentes de outros partidos, o que significa uma ‘perda total’”²⁰⁴. Reconhece que a perda de votos para colegas de partido pode interferir na relação dos candidatos eleitos, o que, para os não eleitos, seria uma “perda total”, no entanto, a título de exemplo, pressupõe o caso de um partido que tenha lançado 30 candidatos e obtido 5 cadeiras no parlamento. Possivelmente, nesse caso, a perda de votos para outros partidos pode ter sido fatal para a não eleição do sexto ou sétimo colocados. Em face a tudo isso, afirma, então, que os “candidatos têm status e perfis diferentes. Uns são mais fortes que outros. Uns tentam a reeleição, são puxadores de voto, outros estão apenas iniciando”²⁰⁵.

Por fim, a lista aberta, analisada pela perspectiva do Klein, Figueiredo e Limongi, fornece uma versão mais “otimista” do que a descrita por Mainwaring, destarte, atribuem ao partido uma função essencial no processo de elaboração das listas partidárias. “A importância da composição da lista, uma prerrogativa da convenção partidária, não deve ser desconsiderada”²⁰⁶.

Por outro lado, um ponto parece ser unanimidade: o alto custo financeiro das campanhas. Tal como alega Klein, contribuiria para esse fenômeno a incerteza gerada pelo sistema de lista aberta. “Como os candidatos são os principais responsáveis pela arrecadação de recursos para a candidatura e precisam se diferenciar de centenas de outros, eles seriam levados a despender mais dinheiro na tentativa de diminuir a incerteza de sua eleição”²⁰⁷.

Nicolau chama atenção para a autonomia dos candidatos na estruturação das campanhas perante os partidos. Cabe a cada candidato organizar sua campanha, sendo o responsável pela definição da sua agenda de eventos, criação de comitês, arrecadação de recursos e gastos com propaganda e confecção de material (adesivos, “santinhos”, cartazes). “Os candidatos podem arrecadar, gastar e prestar contas diretamente à Justiça Eleitoral, sem necessidade de o partido avalizar os gastos”²⁰⁸.

Dessa forma, a estratégia adotada por cada candidato vai depender principalmente do seu perfil político e da quantidade de recursos disponíveis. No entanto, parece comum a todos os candidatos buscar o contato pessoal com os eleitores, seja por meio da realização de comícios, atividades públicas ou reuniões com grupos de interesse. Nicolau ainda alega que,

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ FIGUEIREDO e LIMONGI, Op. cit., p. 310.

²⁰⁷ KLEIN, Op. cit., p. 67.

²⁰⁸ NICOLAU, Op. cit., p. 696.

em razão do grande número de candidaturas às eleições legislativas, tendo cada candidato uma estratégia particular de campanha, fica difícil avaliar a existência de práticas clientelistas na captação de votos²⁰⁹. Via de regra, nos sistemas proporcionais, os candidatos tendem a realizar suas campanhas visando a setores específicos do eleitorado, uma vez que necessitam obter apenas uma fração de votos para se eleger.

Em se tratando das estratégias utilizadas pelos candidatos no sistema proporcional de lista aberta brasileiro, Barry Ames elaborou a mais famosa taxonomia da geografia eleitoral. Reconhece que, embora os candidatos possam buscar votos em todos os municípios do Estado, a maioria tende a concentrar sua campanha em uma área geograficamente delimitada do estado. Para tanto, Ames identifica quatro padrões espaciais de distribuição dos votos dos candidatos à Câmara dos Deputados, a saber: 1) concentrado-dominante: é o clássico “reduto” eleitoral, onde o candidato recebe alta porcentagem dos votos concentrada em um conjunto de municípios contíguos; 2) concentrado-compartilhado: nesse caso, a proporção de votos dados a um candidato está, em boa medida, concentrada em uma determinada área cujo eleitorado é compartilhado com outros concorrentes. Isso ocorre em regiões metropolitanas (com distritos eleitorais de alta magnitude) onde uma fatia do enorme eleitorado pode ser suficiente para a eleição de vários candidatos; 3) disperso-compartilhado: em tal estratégia, o candidato busca amearhar votos oriundos de pequenos segmentos do eleitorado disperso entre vários municípios, sem dominar qualquer região. Nessa abordagem, o candidato conta com o apoio de grupos coesos, como, por exemplo, os nipo-brasileiros ou os evangélicos; 4) disperso-dominante: é o caso de candidatos que conseguem, ao mesmo tempo, angariar votações massivas em diversos municípios. Segundo Ames, essa estratégia é típica de candidatos que estabelecem acordos com líderes locais ou que exerceram cargos na administração pública²¹⁰.

A partir da taxonomia desenvolvida por Ames veem-se distintas estratégias utilizadas pelos candidatos ao legislativo, e, por conta disso, os custos das campanhas podem variar incrivelmente de acordo com cada candidato.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ AMES, Barry. “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2. May, 1995, pp. 406-433.

3 REGRAS ESTATUÍDAS E ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: GÊNESE E INSTITUCIONALIZAÇÃO PARTIDÁRIA

Conforme sustenta uma parte da bibliografia política, os partidos, enquanto organizações, atuam em duas principais arenas: a eleitoral e a legislativa. Na arena eleitoral, realiza-se a competição interpartidária, cujo foco dos partidos se volta para a organização das campanhas, à criação de uma imagem pública na mente do eleitorado e para a distribuição de recursos, como, por exemplo, o fundo partidário e o tempo de TV. Na arena parlamentar, desenvolvem-se os jogos de poder, em que os partidos visam à formação de coalizões para a governabilidade.

Neste capítulo, tem-se por finalidade examinar o desenvolvimento organizacional dos partidos em suas diversas “frentes” de atuação, isto é, focando no partido, em nível nacional, como organização interna e participação nas arenas eleitoral e governamental. Para tanto, recorre-se a uma reconstrução histórica das trajetórias dos partidos, destacando suas seguintes características organizacionais: origens, estrutura interna, desempenho eleitoral e atuação governamental. Sabidamente, o objetivo primordial dos partidos que operam na arena eleitoral é vencer eleições. Dessa forma, uma de suas principais funções é selecionar os candidatos postulantes aos pleitos. Conforme se viu no capítulo 2, diferentes modelos de listas produzem diferentes tipos de vínculos entre candidatos e partidos.

O balanço geral da literatura indica que as variações nas modalidades de listas podem ser classificadas ao longo de um *continuum*, indo desde a ausência de ordenamento prévio das candidaturas por parte do partido até o controle exclusivo do partido sobre o acesso às listas partidárias. No primeiro caso, encontram-se as democracias com o voto preferencial, em que acontece a interferência do eleitor na definição dos candidatos eleitos, no segundo, os sistemas de lista fechada, nos quais os partidos apresentam listas pré-ordenadas de candidatos.

Em dadas circunstâncias, uma ideia amplamente difundida pela literatura sobre a seleção de candidatos associa a lista fechada a partidos fortes, pelo fato de centralizar as indicações dos candidatos na direção partidária, o que reforçaria os vínculos de coesão e disciplina partidária. Já a lista aberta estaria associada a partidos fracos, pois a ausência de controle na nomeação dos candidatos reforçaria o caráter descentralizado das decisões partidárias, estimulando o cultivo de laços pessoais e contribuindo para a adoção de políticas de cunho particularistas.

Aqui é importante recordar a concepção de Duverger, na qual se pode considerar um partido forte quando há participação dos seus membros nos processos decisórios, com a participação da base partidária. Para Panebianco, partidos com institucionalização forte apresentam autonomia em relação ao ambiente e coerência interna. A seguir, verificar-se-á até que ponto esses modelos estão em conformidade com os casos exemplares em destaque. Para tanto, serão examinadas as disposições normativas, incidentes sobre os partidos políticos, tendo-se, em conta, duas dimensões: a primeira, que se pode chamar de “exógena”, emana das regras estatais, a outra, no caso, “endógena”, estaria associada ao estatuto interno do partido. Dito isso, passamos a apreciação de cada caso.

3.1 Argentina: a influência das regras eleitorais

Os partidos políticos são os grandes responsáveis por apresentar os candidatos à disputa eleitoral. Isso está documentado tanto no Art. 38 da *Constitución de la Nación Argentina* que outorga aos partidos, “la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos” quanto no Art. 2º da *Ley Orgánica de los Partidos Políticos* (LOPP, Ley nº 23.298/85)²¹¹ que “les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.” Essas leis indicam que os partidos são instituições fundamentais para o exercício da democracia representativa.

A estrutura organizacional prevista na LOPP consagrava dois tipos diferentes de partidos: os “partidos de distrito” e os “partidos nacionais”. Os “partidos de distrito” são regulamentados pelo Art. 7º da LOPP, cujas diretrizes estabelecem que, para que uma agremiação adquira, de forma provisória, personalidade jurídica e política deve solicitar perante ao juiz eleitoral competente, cumprindo os seguintes requisitos: a) ata de fundação e constituição, acompanhada de documentos que comprovem a adesão de um número não inferior a quatro por mil (4 ‰) do total de eleitores registrados em determinado distrito eleitoral, até o máximo de um milhão (1.000.000); b) nome assumido pelo partido na

²¹¹ Apenas para esclarecer, a primeira *Ley Orgánica de los Partidos Políticos* (nº16.652/1965) foi sancionada durante o governo democrático do presidente Arturo Illa, e serviu de base para a elaboração das legislações posteriores. Nesta pesquisa, a referência para a análise será o documento nº 23.298/85 vigente durante o período aqui abarcado. Para se ter uma noção sobre as reformas introduzidas recentemente, ver: MAZZA, Domingo José. “La representación democrática en la República argentina: los partidos políticos.” In: **Revista de Derecho Estasiológico. Ideología y Militancia**. n. 2, México, 2013, p. 59-71.

assembleia de fundação e constituição; c) declaração de princípios e programa ou bases de ação política; d) Carta Orgânica ratificada pela assembleia de fundação e constituição; e) ata de designação das autoridades do partido; f) domicílio partidário e ata de designação dos representantes.

Para a aquisição da personalidade jurídico-política definitiva, os partidos em formação devem contar com um número mínimo de filiados coincidente ao de aderentes exigido pela lei, e, dentro de um prazo de 180 dias, celebrar eleições internas para decidir as autoridades definitivas do partido. Por sua vez, para preservar a personalidade jurídica e política, os partidos devem manter permanentemente o número mínimo de filiados sob pena de caducidade (Art. 7º LOPP).

Os “partidos nacionais” nada mais são do que “partidos de distrito” com presença institucional reconhecida em, no mínimo, 5 distritos, vigorando sob a mesma legenda, declaração de princípios, programa ou bases de ação política e Carta Orgânica nacional. Aos “partidos nacionais”, são válidos os mesmos preceitos reservados aos “partidos de distrito”, com o incremento das disposições normativas aludidas no Art. 8. Desse modo, para tornarem-se partidos políticos nacionais devem obter o registro de pessoa jurídica-política junto aos juízes federais nos respectivos distritos nos quais pretendem atuar.

Em uma análise mais aprofundada sobre o tema, De Luca et. al. demonstram a existência de quatro tipos de partidos no cenário político nacional argentino pós-redemocratização, conforme sua origem e força eleitoral. 1) Os partidos tradicionais são os dois partidos que dominam o cenário político eleitoral desde o pós-Segunda Guerra, o Partido Justicialista (PJ) e a União Cívica Radical (UCR). Ambos estão presentes em todos os distritos da federação e juntos concentram a maior proporção de assentos na Câmara. 2) As terceiras forças são partidos que, em algum momento, conquistaram um sucesso eleitoral no plano nacional até serem desbancados por outro partido da mesma natureza. Entre o período de 1983 e 2001, encontram-se nessa situação os seguintes partidos: Partido Intransigente (PI) (1983-1991), Unión del Centro Democrático (UCeDé) (1983-1995), Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN) (1991-1995), Frente Grande/Frente por un País Solidario (FG/FREPASO) (1993-2001), Acción por la República (AR) (1997-2001), e Alternativa por una República de Iguales (ARI) (2001). 3) Os partidos provinciais são os partidos cuja força eleitoral se restringe as suas próprias províncias, sem incursionar pelo plano nacional. São ou o partido do governo ou o principal partido de oposição e, geralmente, contam com a presença de uma liderança personalista ou uma oligarquia dominante. Em função disso, apresentam uma estrutura organizativa mais débil em comparação a dos partidos

nacionais. 4) Os partidos minoritários correspondem a um grande número de partidos irrelevantes para a disputa eleitoral que são desprovidos de força política²¹².

3.2 A fisionomia dos partidos argentinos: origem, desempenho governamental, eleitoral e organização interna

3.2.1 União Cívica Radical – UCR

A UCR é um partido centenário, sendo o mais longevo em atividade na Argentina. Fundado em 1891, foi originariamente denominado de Unión Cívica (UC) e surgiu para fazer oposição ao Partido Autonomista Nacional (PAN), representante das oligarquias provinciais, que controlava a política argentina desde 1880 em um sistema maquiado por eleições fraudulentas. Por não assentir com o governo do PAN, sobretudo ao estilo “*unicato*” da presidência de Miguel Juárez Celman (1886-1890), ainda sob o rótulo de UC, em 1890 apela a um recurso extremo: a revolução²¹³. Em julho de 1890, irrompe a sublevação cívico-militar conhecida como Revolução do Parque. Mesmo com a derrota dos insurretos da UC, o incidente provocou a renúncia de Juárez Celman, que foi substituído pelo seu vice Carlos Pellegrini²¹⁴. “La renuncia de Juárez Celman convirtió la derrota militar de la UC en un triunfo político”²¹⁵.

A UC saiu fortalecida, no entanto, logo após o episódio, começaram as disputas internas. Por um lado, os setores mitristas saíram satisfeitos com os resultados da revolução, tendo conseguido angariar alguns postos junto à administração de Pelegrini. Por outro, o presidente da UC, Leandro Alem, demonstrou profunda insatisfação com os resultados da revolução uma vez que não só a UC não havia chegado ao governo como o PAN ainda

²¹² DE LUCA, et al., Op. cit.

²¹³ ALONSO, Paula. “La Unión Cívica Radical: Fundación, oposición y triunfo (1890-1916).” In: **Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites**. Tomo V. Buenos Aires, Sudamericana, 2000; PERSELLO, A. V. **Historia del radicalismo**. Buenos Aires, Edhasa, 2007.

²¹⁴ ABAL MEDINA, J. M. **Manual de ciencia política**. 1a ed. Buenos Aires: Eudeba, 2010; PERSELLO, Op. cit.

²¹⁵ ALONSO, Op. cit, p. 218.

continuava²¹⁶. O dissenso no interior do partido era nutrido pelas suas principais lideranças, aliás, nesse período, a UC contava com vários líderes: Bartolomé Mitre, Leandro Alem, Aristóbulo del Valle, Bernardo Irigoyen, todos acreditavam possuir credenciais suficientes para exercer a direção partidária²¹⁷.

Em janeiro de 1891, é realizada a primeira e última Convenção Nacional da UC para escolha dos candidatos às eleições presidenciais de 1892, na qual, sob forte controvérsia interna, é aprovada a chapa Bartolomé Mitre e Bernardo Irigoyen. Porém, concomitante à indicação do partido, Mitre, que se encontrava na Europa, paralelamente considerava outras opções. Então, assim que retornou, em março, anuncia uma aliança com Roca para o PAN e a UC se apresentarem juntos nas eleições presidenciais de 1892. O fato resultou no rompimento de Alem com Mitre e na divisão da UC em dois grupos: de um lado, os que rejeitavam o acordo, que passaram a ser conhecidos como radicais; do outro, os favoráveis ao acordo, que, encabeçados por Mitre, formaram a União Cívica Nacional. Os radicais, liderados por Alem e Bernardo de Irigoyen, e, a partir de então, agrupados sob a sigla UCR, se organizaram em convenção partidária na qual foi aprovada a candidatura da chapa Irigoyen-Garro para a eleição presidencial. Por fim, mesmo abstendo-se de participar das eleições de 1892, a UCR se converte no primeiro partido moderno da Argentina, ao implantar um modelo de estrutura partidária similar ao norteamericano, organizado em comitês e convenções, e alcança representação política em todo o país²¹⁸.

En el año 1903 la crisis interna de la UCR se resolvió con un profundo proceso de reorganización interno que consagró la victoria absoluta de los partidarios de Yrigoyen. Esta reorganización tuvo consecuencias importantes para la historia política posterior del país. Así, culminó con el alejamiento de prácticamente todos los líderes que habían sido parte de la Unión Cívica y con la consagración de un modelo organizativo previamente desarrollado en la provincia de Buenos Aires, que se centraba en una sólida y extendida red de locales territoriales (los comités) estructurados jerárquica y piramidalmente. Este nuevo tipo de organización partidaria comenzó a incorporar masivamente a amplios sectores de la naciente clase media urbana y rural. La UCR del nuevo siglo tenía muy poco en común con el partido de notables que había surgido de la Revolución del Parque, acercándose claramente a las características del modelo de *partido burocrático de masas*. Con esta poderosa estructura, que crecía día a día, Yrigoyen reiteró los intentos revolucionarios para obtener la reforma electoral pendiente desde el comienzo mismo de la organización nacional²¹⁹.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ ABAL MEDINA, Op. cit, p. 254-55, grifos do autor.

Durante a presidência de Roque Sáenz Peña (1910-1914), se introduz uma inovação crucial no sistema político com a sanção da Lei 8.871, mais conhecida como Lei Sáenz Peña, que estabeleceu o sufrágio universal, secreto e obrigatório para todos os homens. Com o novo ordenamento eleitoral, a UCR resolve se apresentar em eleições, abandonando as estratégias abstencionistas e revolucionárias²²⁰. A poderosa maquinaria construída pela UCR trouxe dividendos eleitorais para o partido que venceu as eleições presidenciais de 1916, as primeiras realizadas com “procedimentos genuinamente democráticos”²²¹. A vitória do radicalismo levou à presidência Hipólito Yrigoyen, que obteve 45% dos votos. Com a ascensão ao poder, Yrigoyen passou a se apresentar como a única opção legítima para a nação, expressando um forte estilo personalista, colocando em prática a prédica movimentista²²².

As eleições de 1916 inauguram um ciclo democrático que vai até 1930, quando foi interrompido por um golpe de Estado, e, a partir de então, a Argentina começa a transitar por um caminho instável, marcado por frequentes intervenções militares que comprometeram profundamente a institucionalização de uma democracia eleitoral competitiva.

O período democrático, iniciado em 1983, veio acompanhado de modificações importantes nos partidos argentinos. A distância ideológica entre os partidos se reduziu drasticamente enquanto o sistema perdeu sua condição de polarizado passando a predominar um sistema moderado, com competição centrípeta, ausência de partidos anti-sistema, pequena distância ideológica entre os partidos, etc.²²³. Os duríssimos anos de ditadura militar, em que a experiência do terrorismo de Estado foi levada até as últimas consequências, estavam bastante presentes na memória coletiva. Nesse contexto, os atores se voltaram para o reconhecimento do valor da tolerância e da diversidade, ausentes durante os períodos democráticos anteriores. “Temas como la democracia, el pluralismo, o los mismos derechos civiles dejaron de entenderse como meros medios para transformarse en verdaderos fines en sí mismos”²²⁴.

Sem dúvida, a UCR foi o partido que melhor conseguiu capitalizar o clima da abertura política, convertendo-se, assim, em uma alternativa viável de governo para retomada da democracia. Os resultados favoráveis obtidos nas eleições de 1983 confirmam isso.

La campaña electoral mostró a un radicalismo reconstituido y con vocación mayoritaria. La metamorfosis implicó mirar hacia afuera y proponerse como alternativa al peronismo si definirse sólo como fuerza antiperonista. Emergía como

²²⁰ Ibid.

²²¹ Ibid., p. 256.

²²² Ibid.

²²³ Ibid.

²²⁴ Ibid, p. 273.

un partido de masas, abierto y capaz de contener no sólo el enorme incremento de la participación sino el conflicto interno y canalizarlo en la consolidación de un nuevo liderazgo. Los punteros y los caudillos no desaparecieron pero debieron *aggiornarse* para subsistir. Y como nunca antes sumó intelectuales y técnicos que, aunque no necesariamente se insertaron en la estructura partidaria, trabajaron para constituirlo en una fuerza política diferente y enraizada en la sociedad. En una coyuntura distinta y en una dimensión mucho menor, ése había sido el intento de Frondizi cuando ocupó la conducción nacional en 1954²²⁵.

Em outubro de 1983, Raúl Alfonsín foi eleito presidente da Argentina com 52% dos votos, superando o candidato peronista, Ítalo Lúder, que obteve apenas 40%. Com o triunfo de Alfonsín, é a primeira vez que o radicalismo derrota um candidato presidencial peronista em eleições democráticas. Destarte, desbancou o PJ da condição de partido dominante que teve desde sua origem²²⁶. Também foram eleitos, pelo partido radical, 129 deputados para a Câmara, de um total de 254, dezoito senadores e seis governadores de Províncias²²⁷. Com um novo triunfo nas eleições legislativas de 1985, reaparecem aspirações de índole hegemônica, de um radicalismo alfonsinista como um grande movimento nacional, o Terceiro Movimento Histórico, ao estilo dos que foram encabeçados por Yrigoyen e Perón²²⁸. Ao longo do seu mandato como Presidente, Alfonsín enfrentou “fuerte oposición liderada por el PJ, tanto desde el Congreso como desde las Províncias, además de los sindicatos de fidelidad peronista”²²⁹. Entre os temas mais polêmicos presentes na agenda de governo, sem dúvida, estava o relacionado ao julgamento das Juntas militares que governaram o país entre 1976 e 1983.

Setores militares, descontentes com a condenação dos responsáveis pelos crimes cometidos durante a “Guerra Suja”, impulsionaram levantamentos militares, que se sucederam entre 1987 e 1990. Alfonsín interveio com a promulgação das Leis do “Punto Final” e da “Obediência Devida”: “Las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, fuertemente cuestionadas desde sectores del movimiento de derechos humanos, vinieron a limitar el accionar de la Justicia.”²³⁰. No entanto, tal questão permaneceria em aberto até o governo Menem, quando este sancionou indulto aos condenados. As eleições presidenciais de 1989 ocorreram em meio a um cenário generalizado de crise econômica e política, sendo o governo radical identificado pelos setores da sociedade como o principal responsável pela

²²⁵ PERSELLO, Op. cit., 287.

²²⁶ ESCUDERO, Laura. “Argentina”, In: Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (coord.), Op. cit.

²²⁷ PERSELLO, Op. cit.

²²⁸ ESCUDERO, Op. cit.

²²⁹ Ibid., p. 46.

²³⁰ Ibid., p. 47.

incapacidade de lidar com a crise. Nesse quadro, o candidato do PJ, Carlos Saúl Menem, supera o candidato radical, Eduardo Angeloz, e assume a Presidência da Argentina após a renúncia antecipada de Alfonsín, em um momento de profunda crise de governabilidade²³¹. Anos mais tarde, Alfonsín retornou à cena política ao firmar, com o então presidente Menem, o Pacto de Olivos, que pavimentou o caminho para a Reforma Constitucional de 1994, possibilitando, assim, a reeleição presidencial. A rejeição ao Pacto foi sentida já nas eleições seguintes, provocando uma transferência maciça de votos da UCR para a, até então, “terceira força” FREPASO, que acabou relegando ao radicalismo uma inédita terceira posição nas eleições presidenciais de 1995. Anos mais tarde, a UCR concorreu à presidência em coalizão com o próprio FREPASO, formando a chapa *Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación* pela qual, em 1999, foi eleito presidente Fernando de La Rúa (UCR), tendo como vice Carlos “Chaco” Álvarez (FREPASO). Uma vez no governo, a Alianza esteve imersa em uma série de denúncias de corrupção e conflitos internos, que culminaram com a renúncia do vice-presidente Álvarez e o isolamento político de De la Rúa, deposto da presidência em 2001, dando início a uma grave crise de instabilidade política.

Voltando nosso foco à dimensão eleitoral, a UCR, desde sua origem, conta com uma organização partidária de alcance nacional, tendo apresentado candidatos em eleições para cargos eletivos dos executivos, legislativos e convenções constituintes desde 1916. Tomando como referência as eleições fundadoras de 1983 até as eleições de 2001, o que se observa é uma perda progressiva dos votos da UCR ao longo do tempo. Essa é a conclusão que se depreende da tabela 1.

Tabela 1 – Desempenho da UCR em Eleições Presidenciais 1983-1999

Ano	Total de votos recebidos	% de votos recebidos
1983	7.724.559	51,75
1989	5.433.369	32,45
1995	2.956.087	16,99
1999	9.167.261	48,37

Fonte: Elaboração própria com base em dados secundários de Andy Tow.

Após a contundente vitória nas eleições presidenciais de 1983, a UCR não só jamais conseguiu repetir o mesmo sucesso obtido nas eleições fundadoras, como, ainda, nas eleições de 1995, perdeu a condição de principal partido opositor ao justicialismo para o FREPASO, ficando, pela primeira vez em sua história, no terceiro lugar em uma eleição presidencial. O

²³¹ Ibid.; ALCÁNTARA, Op. cit.

baixo rendimento da UCR nessas eleições pode ser explicado como um efeito da desaprovação ao Pacto de Olivos que se traduziu numa grande transferência de votos para o FREPASO, que lhe arrebatou o segundo lugar com 29%. Nas eleições presidenciais seguintes de 1999, a UCR novamente voltou a eleger um presidente, muito embora, acompanhada do FREPASO na coligação Alianza. Tal tendência de declínio eleitoral é ainda mais evidente em relação ao seu desempenho eleitoral na Câmara dos Deputados.

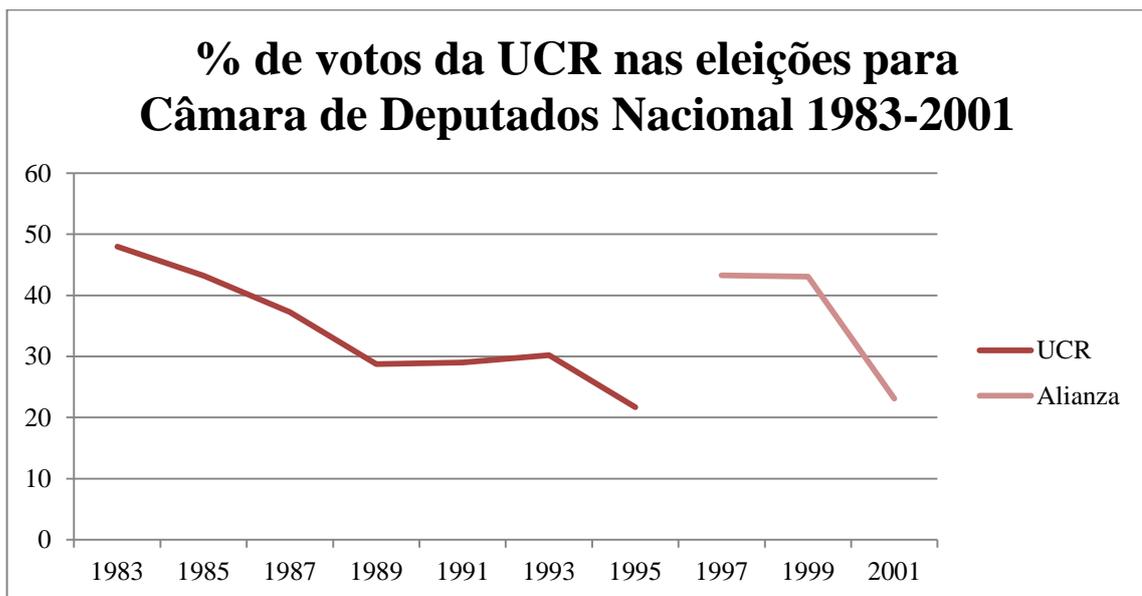


Gráfico 1 – Evolução do voto Radical

Fonte: Elaboração própria com base em dados secundários de Andy Tow.

Entre 1983 e 2001, foram realizadas dez eleições para renovação da Câmara de Deputados Nacional, nas quais a UCR venceu em quatro oportunidades, sendo que, em duas delas (1983 e 1985), competindo de forma isolada e, noutras duas (1997 e 1999), em coligação com o FREPASO na chapa Alianza. As eleições legislativas de 1987 marcaram um momento de inflexão na trajetória eleitoral do partido que passou de 43,2% de votos obtidos em 1985 para 37,2%, dando início ao seu frustrante desempenho eleitoral. As eleições posteriores ratificaram a tendência de queda iniciada nas eleições de 1987. Essa situação se repetiu até as eleições legislativas de 1997, quando então a UCR se apresentou coligada com o FREPASO, conseguindo, assim, alcançar um de seus principais objetivos: quebrar com a hegemonia menemista²³². Com um novo triunfo nas eleições de 1999, a Alianza se converte no partido majoritário dentro da Câmara de Deputados. Mesmo tendo se mostrado uma

²³² ESCUDERO, Op. cit.

coalizão eficiente na competição partidária, a Alianza não conseguiu evitar um estrepitoso fracasso enquanto esteve no governo.

Tabela 2 – Número de cadeiras e percentual de votos obtidos pelos partidos em eleições para Câmara Nacional de Deputados Argentina (1983-2001)

PARTIDOS	1983		1985		1987		1989		1991	
PJ	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	111	38,47	47	34,32	60	41,46	66	44,68	61	40,22
UCR	129 – 47,97		63 – 43,20		52 – 37,24		42 – 28,75		43 – 29,03	
TOTAL	254		127		127		127		130	

PARTIDOS	1993		1995		1997		1999		2001	
PJ	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
	64	42,46	68	43,03	50	36,36	51	32,33	66	37,4
UCR/Alianza*	41 – 30,23		28 – 21,70		58 – 43,29		63 – 43,70		35 – 23,1	
TOTAL	127		130		127		130		127	

* Nas eleições de 1997 a 2001, a UCR se apresentou com o FREPASO na coligação *Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación*.

Fonte: Elaboração própria com base em dados secundários de Andy Tow; complementados por Base de Dados Políticos de las Américas para 2001. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Arg/cong01.html>.

Passamos agora a abordar as características internas do partido. Há que se observar que a estrutura partidária da UCR, desde sua origem, se organiza em consonância com o formato federativo. Na Argentina, é notória a ação dos “punteros” partidários, que são os responsáveis por arregimentar as bases de apoio eleitoral para os políticos locais nos bairros dos distritos.

El radicalismo desde su orígenes contó con una red de caudillos de barrio llamado ‘punteros’ que, a cambio de sufragios que lograban, cumplían con una serie de servicios que requerían los individuos o la localidad. Por otra parte este tipo de mecanismo político era tradicional en todas las agrupaciones políticas en la Argentina ya antes de mediados del siglo pasado²³³.

Formalmente, a estrutura da UCR é regulamentada pela Carta Orgânica Nacional, sancionada em 1892²³⁴. Segundo o artigo 4º desse documento, a UCR “será governada en el orden nacional por la Convención Nacional y el Comité Nacional. En el orden provincial, en

²³³ JACKISCH, 1990, p. 62 apud ESCUDERO, Op. cit., p. 50.

²³⁴ “Con las modificaciones realizadas por las Convenciones Nacionales de los años: 1931-1935-1943-1948-1952-1957-1966-1972 - 1983-1984-1987-1988-1990-1992” (Ibid, p. 51).

la Capital Federal y en los territorios nacionales lo será por los organismos señalados en sus estatutos locales”²³⁵.

A Convenção Nacional corresponde à instância de máxima autoridade partidária, sendo “formada por delegados elegidos por la Capital Federal, las provincias y los territorios nacionales, necesitando para constituirse y funcionar, estar en quórum con mayoría absoluta del total de sus componentes”²³⁶. De acordo com a Carta Orgânica do partido, as províncias e a Capital Federal deverão enviar delegados à Convenção Nacional em um número igual ao de representantes eleitos para o Congresso Nacional, ao passo que cada território ou governo provincial deverá enviar três delegados²³⁷. São atribuições da Convenção Nacional:

- a) Sancionar el programa del partido para cada período presidencial y las reformas que en su oportunidad sean necesarias,
- b) Dictar la Carta Nacional y sancionar las modificaciones conducentes.
- c) Sancionar las normas reglamentarias de las elecciones de autoridades nacionales del partido.
- d) Considerar los informes anuales de la representación parlamentaria nacional y de cada uno de sus componentes y pronunciarse en última instancia sobre las observaciones formuladas por los órganos locales respecto de la actuación de los representantes al Congreso.
- e) Dictar las normas reglamentarias del ejercicio de los derechos de iniciativa, revocatoria y referéndum de los afiliados en aquellas cuestiones que por su naturaleza corresponden a las autoridades nacionales del partido.
- f) Reglamentar la formación del Tesoro del partido en el orden nacional.
- g) Designar una Comisión de Cuentas, que dictará su reglamento y estará integrada por tres miembros titulares y tres suplentes, quiénes durarán dos años en sus funciones, la que tendrá a su cargo la fiscalización de la formación y utilización del Tesoro del partido en el orden nacional.
- h) Establecer las infracciones y sanciones para castigar los actos de inconducta partidaria y disponer amnistías generales, debiendo las sanciones aplicarse por los organismos de distrito, los cuales crearan los Tribunales correspondientes. Hasta tanto la Convención dicte las normas se aplicarán las vigentes en cada distrito²³⁸.

²³⁵ Carta Orgánica Nacional.

²³⁶ (Art. 5, Carta Orgánica)

²³⁷ “La Capital Federal y las provincias enviarán a la Convención Nacional un número de delegados igual a la representación al Congreso Nacional. Los territorios o gobernaciones que se encuentren en las condiciones previstas por la respectiva ley vigente para ser declaradas provincias, enviarán cada uno de ellos, un número de delegados igual a la representación del Congreso Nacional que les correspondería tener en tal caso. Los demás territorios o gobernaciones, enviarán cada uno de ellos tres delegados. Los delegados serán elegidos por voto directo secreto y obligatorio de los afiliados, debiéndose acordarse representación a las minorías que alcancen el veinticinco por ciento de los votos válidos emitidos.”(Art. 6, Carta Orgánica).

²³⁸ (Art. 8, Carta Orgánica).

Enquanto a Convenção Nacional estiver em recesso, a direção nacional do partido incumbirá a um Comitê Nacional, composto por quatro delegados, eleitos “por los afiliados de cada provincia, Capital Federal o Territorios o Gobernaciones que se encuentren en condiciones de ser provincias, determinadas por la respectiva ley vigente, y tres delegados por cada uno de los territorios y gobernaciones”²³⁹. Cabe ao Comitê Nacional promulgar seu regulamento interno, bem como eleger uma Mesa Directiva “formada por un Presidente, tres Vicepresidentes, nueve secretarios, un Tesorero y un Pro-Tesorero, la que será órgano ejecutivo y podrá funcionar con siete de sus miembros”²⁴⁰. É facultada à Mesa Directora “abocarse al conocimiento de los asuntos cuya decisión juzgue que no debe diferirse, para la mejor marcha del partido, pudiendo el Cuerpo considerar sus resoluciones en sesión plenaria”²⁴¹. E ainda, nesse mesmo artigo fica estabelecido que: “Cuando un afiliado de la U.C.R. ejerza la Presidencia Constitucional de la Nación como consecuencia del triunfo de su candidatura partidaria como Presidente, será a partir de entonces y durante el desempeño de su mandato, Presidente Nato del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, el Presidente del Comité Nacional elegido por el Plenario continuará desempeñando su cargo con todas las facultades, salvo el tiempo en que el Presidente Nato decida ejercerlo personalmente”²⁴².

Acerca dos procedimentos utilizados pela UCR para seleção de seus candidatos a cargos eletivos, segundo expressam alguns de seus dirigentes, irá depender do cargo em disputa²⁴³. Embora o texto da Carta Orgânica formalize a realização de primárias, com a participação dos filiados, para escolha dos candidatos²⁴⁴, não raro, são “evitáveis” mediante os acordos de cúpula entre os dirigentes das correntes internas do partido²⁴⁵.

²³⁹ (Art. 19, Carta Orgánica).

²⁴⁰ (Art. 21, Carta Orgánica).

²⁴¹ Ibid.

²⁴² (Art. 21, Carta Orgánica).

²⁴³ ESCUDERO, Op. cit.

²⁴⁴ Conforme reza o Art. 13º: “Los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la Nación se elegirán por cargo y en una sola lista o fórmula, a simple pluralidad de sufragio por voto directo, secreto y obligatorio de los afiliados de la República considerada a esos efectos como único distrito. En caso de empate, decidirá la Convención Nacional en única sesión. Una Junta Electoral integrada por cinco miembros y otros tantos suplentes designados por la Convención Nacional tendrá a su cargo la organización y control del comicio con la colaboración de las Juntas Electorales locales. Podrá dictar su reglamento, resolverá las cuestiones que se susciten, controlará el escrutinio y proclamará a los electos. Sus miembros durarán en sus funciones hasta la aprobación de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República y en su designación se asegurará la representación de la minoría de la Comisión correspondiendo tres representantes a la mayoría y dos representantes a la minoría más votada, siempre que alcanzare por lo menos el diez por ciento de los votos emitidos” (2003, Artículo 13).

²⁴⁵ ESCUDERO, Op. cit.

Tomando por base entrevistas desarrolladas pela PPAL²⁴⁶ com os membros da UCR, Escudero mostra que a maioria afirmou que a indicação dos candidatos “quase nunca” incorre em debates em torno de programas políticos (78,8%) e que as assembleias locais ou delegados “quase nunca” têm uma importância determinante na nomeação dos candidatos (48,5%). Por outro lado, os membros informaram que eram os líderes nacionais os que, “muito frequentemente”, nomeavam os candidatos (42,4%) junto dos líderes regionais (48,5%).

Tipo de relaciones entre los órganos internos	Vertical
Órganos según ámbito territorial	Nacional, provincial, departamental, municipal.
Órganos según función	Deliberativo: Convención Nacional, es la instancia de mayor decisión dentro de la estructura organizativa interna. Ejecutivo: Comité Nacional. Administrativo: Presidente Nacional (representante político del partido).
Periodicidad de las reuniones de los órganos (y duración del mandato)	Convención Nacional: se reúne cada año de manera ordinaria y extraordinariamente cuando lo determine su Mesa Directiva, el Comité Nacional y lo solicite la cuarta parte de sus componentes. Los miembros duran en el cargo cuatro años y pueden ser reelegidos. Comité Nacional: los miembros duran dos años en su cargos y pueden ser reelegidos.
Tipo de estructura	Directa
Estabilidad de la estructura	Según los miembros consultados en términos generales: continua. Según los miembros consultados en términos específicos: Realización de reuniones oficiales para discutir temas relacionados con partido: una o más veces al mes. Encuentros entre representantes del partido a nivel local y nacional: al menos una vez por mes. Consultas entre los activistas locales y los directivos regionales: una o más veces al mes. Comunicaciones desde la organización central: casi nunca.
Provincias con mejor resultado electoral históricamente	Córdoba.

Quadro 1 – Características de la Estructura interna de la Unión Cívica Radical

Fonte: Extraído de Escudero (2003, p. 53).

²⁴⁶ Proyecto de partidos políticos en Americas Latina (PPAL). Argentina. Salamanca: Universidad de Salamanca, 1997-2000, apud ESCUDERO, Op. cit., p. 55-56.

3.2.2 Partido Justicialista – PJ

A sequência de acontecimentos que deu origem ao partido peronista e, posteriormente, partido Justicialista, foi um verdadeiro divisor de águas na história política da Argentina. Tais acontecimentos remontam ao episódio conhecido como Revolução de 1943, que, em 4 de junho, depôs o presidente Ramón Castillo por meio de um golpe militar. Primeiramente, assumiu a presidência o general Arturo Rawson que logo foi substituído pelo general Pedro Ramírez e esse, pelo general Edelmiro Farrell²⁴⁷. Dentre os diversos grupos das Forças Armadas que participaram do golpe, estava uma agrupação militar formada por coronéis e tenentes-coronéis autodenominada Grupo de Oficiais Unidos (GOU), que, pouco tempo após o golpe, estaria no poder. A partir daí, o então coronel Juan Domingo Perón, oriundo das fileiras do GOU, começava sua ascensão na política.

Perón foi acumulando cargos na administração estatal sendo inicialmente designado para Secretaria do Trabalho. Enquanto esteve à frente da Secretaria do Trabalho, Perón - ao contrário de boa parte de seus companheiros, bem mais propensos a uma política de repressão – desenvolveu amplas reformas de cunho social progressista, o que lhe proporcionou crescente prestígio político. Na sequência, em 1944, foi nomeado ministro de guerra e vice-presidente do governo provisório²⁴⁸.

Paralelamente, é preciso reconhecer que, a essa altura, os rumos que havia tomado a Revolução de 1943 estavam definitivamente desprestigiados tanto no plano político interno quanto externo. Diante da iminente derrota do nazismo na Segunda Guerra Mundial, a posição neutralista do regime militar em relação ao conflito bélico se mostrava cada vez mais insustentável. Sob pressão dos Estados Unidos, a Argentina rompe relações com os países do Eixo e declara guerra à Alemanha e Itália. No plano interno, foram convocadas eleições presidenciais para 1946²⁴⁹.

Nesse íterim, Perón havia alcançado um sólido apoio político junto à classe trabalhadora. “Al cabo de dos años, durante los cuales había distribuido beneficios y favores pero sobre todo formulado un mensaje que exaltaba los valores del trabajo y la justicia social,

²⁴⁷ ALCÁNTARA, Op. cit.

²⁴⁸ Ibid.; TORRE, Juan Carlos. “Introducción a los años peronistas.” In: Juan C. Torre (Dir.), **Los años peronistas (1943-1955)**, Sudamericana Buenos Aires, 2002, pp. 11-77.

²⁴⁹ Ibid.

Perón era ya por mérito propio una figura popular²⁵⁰. Contudo, a fulminante ascensão política de Perón havia despertado receio das Forças Armadas e setores conservadores que exigem sua remoção dos cargos²⁵¹. Assim, em 9 de outubro de 1945, Perón foi abrigado a renunciar aos cargos que ocupava no governo e, dias depois, enviado como prisioneiro à ilha de Martín Garcia²⁵².

Las noticias de su renuncia y su posterior encarcelamiento hicieron cundir inquietud y descontento em las fábricas y los barrios obreros. Contra este telón de fondo, el 16 de octubre los dirigentes sindicales se reunieron en la CGT y declararon la huelga general, luego de un largo debate y bajo el acicate del estado de agitación de los trabajadores. En la mañana del día siguiente, columnas de manifestantes comenzaron a afluir desde los suburbios a la Plaza de Mayo con la consigna de la libertad a Perón²⁵³.

Finalmente, diante da intensa pressão popular que reivindicava a liberdade e o regresso de Perón, o governo cede e negocia. Perón é levado à Casa do Governo onde se encontra com o presidente Edelmiro Farrell e, na sequência, se dirige à multidão. “Con la aparición en la noche del 17, aclamado por la muchedumbre, nació el movimiento peronista a la vida política nacional”²⁵⁴. Naturalmente que, nesse momento, Perón já havia se transformado em um líder de grande prestígio popular. E, a partir de então, se instala na política nacional argentina uma polarização partidária, marcada pela antinomia peronismo-antiperonismo.

Com eleições à vista, o movimento organizado em torno de Perón e de sua segunda esposa, Eva Duarte (Evita), constituiria o Partido Laborista, que contava ainda com o apoio de uma dissidência da UCR, a UCR Junta Renovadora. Os partidos de oposição formaram a União Democrática integrada pelos partidos UCR, Socialista, Democrata Progressista, Conservador e Comunista. Nas eleições realizadas em 24 de fevereiro de 1946, a coalizão peronista triunfou com 55% dos votos, consagrando Perón como presidente democraticamente eleito da Argentina²⁵⁵.

Durante os anos seguintes, o sistema político na Argentina se constituiu em torno da clivagem peronismo-antiperonismo, anos nos quais o peronismo obteve exitosos resultados

²⁵⁰ Ibid., p. 31.

²⁵¹ Ibid.; ALCÁNTARA, Op. cit.

²⁵² TORRE, Op. cit.

²⁵³ Ibid., p. 31.

²⁵⁴ Ibid., p. 33.

²⁵⁵ ABAL MEDINA, Op. cit.; ALCÁNTARA, Op. cit.; TORRE, Op. cit.

eleitorais, mas também sofreu com proscricção²⁵⁶, perseguição de seus militantes e a perda de seu carismático líder fundador Perón. Com o retorno da democracia em 1983, o PJ perdeu a supremacia que tinha até então conquistado nas eleições que havia disputado e juntamente a condição de partido hegemônico, que teve desde sua origem. “Como producto de su derrota electoral, se inició en el peronismo un proceso de disputa interna y transformación política, conocido como ‘la Renovación Peronista’, que en medio de fuertes debates produjo una serie de cambios que condujeron a su *institucionalización* como partido político”²⁵⁷.

As transformações que promoveram os renovadores visavam a substituir as agrupações sindicais pelo ramo majoritariamente político no comando do partido, deixando para trás a via movimentista. Até o fracasso nas eleições de 1983, o ramo sindicalista era predominante no interior do PJ. Identificados pelos “renovadores” como “ortodoxos”, foram diretamente responsabilizados pela derrota de 1983, principalmente por focalizar a estratégia de campanha no seu eleitorado peronista tradicional – classes trabalhadoras e baixas – cedendo o eleitorado da classe média à União Cívica Radical. Uma nova derrota para a UCR, dois anos depois nas eleições legislativas, serviu como estímulo ao PJ para a ampliação do seu alcance eleitoral²⁵⁸.

Por lo tanto, aunque en el momento de iniciarse la transición democrática en 1983 los sindicatos tenían mucha fuerza en el PJ, su relación con este no había sido institucionalizada. Carecían de una estructura formal de representación en el partido o de normas y procedimientos estables que les aseguraran cargos en la conducción. La participación sindical dependía más bien de una serie de normas informales vagas y cuestionadas, que la hacían vulnerable a los cambios que sobrevinieran en la distribución del poder y las preferencias internas del partido. Entre 1983 y 1987 se produjeron cambios de esa índole²⁵⁹.

Encabeçados por Antonio Cafiero, os opositores da cúpula sindical, organizados em torno da corrente reformista Renovação Peronista, contavam com políticos urbanos progressistas, líderes provinciais e do “Grupo dos 25”, de origem sindical²⁶⁰. Com a Renovação no comando do partido em 1988, foram realizadas, pela primeira vez na história do peronismo, eleições internas para escolha do candidato à presidência da República. A seleção das candidaturas às eleições presidências concentrou-se essencialmente entre duas

²⁵⁶ “El peronismo estuvo proscrito durante 18 años (1955-1973). Desde su aparición en la escena política argentina ha sido la fuerza política mayoritaria en el país” (ESCUADERO, Op. cit., p. 67).

²⁵⁷ ABAL MEDINA, Op. cit., p. 273, grifo do autor.

²⁵⁸ LEVITSKY, Steven. & WOLFSON, Leandro. “Del sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999.” In: **Desarrollo Económico**, v. 44, n. 173 (Apr. - Jun., 2004), pp. 3-32.

²⁵⁹ Ibid., p. 13.

²⁶⁰ Ibid.,

fórmulas de candidatos que integravam o movimento Renovação Peronista. Finda refrega, com 53% dos votos, triunfou a fórmula encabeçada pelo governador de La Rioja, Menem, acompanhado de Eduardo Duhalde, sobre a fórmula composta pelo governador de Buenos Aires, Antonio Cafiero, e o político cordobês, José Manuel De la Sota²⁶¹. As eleições presidenciais de 1989 consagraram o candidato justicialista, Carlos Menem, como presidente da Argentina, com 47% dos votos, frente ao candidato do radicalismo, Eduardo Angeloz, que obteve 32% dos votos.

O governo radical padecia em meio a uma profunda crise de ingovernabilidade, que antecipou a sucessão presidencial de Alfonsín por Menem. Este, por sua vez, recebeu um governo debilitado por uma grave crise econômica e política. Menem apresentava o perfil típico de um caudilho e chegou à presidência recorrendo a uma plataforma de campanha pautada nos postulados históricos do peronismo. Uma vez no governo, Menem deixou de lado a plataforma pela qual havia sido eleito, para implementar um profundo processo de reformas estruturais. As Leis de Reforma do Estado e de Emergência Econômica lhe deram um marco jurídico para pôr em prática um amplo programa de reformas pró-mercado. Na sequência, Menem logrou ampliar o número de membros da Suprema Corte, de cinco para nove, aumentando, ainda mais, o seu poder discricionário.

A formação de um consenso em torno de Menem deveu-se, principalmente, pela estabilidade econômica alcançada em 1991 com o plano de conversibilidade, gestado pelo então ministro da Economia Domingo Cavallo. Agindo com uma margem de autonomia significativa ante o partido, Menem acorda com o líder radical, Raúl Alfonsín, um pacto para viabilizar sua continuidade no poder, mediante uma reforma constitucional que o possibilita concorrer à reeleição para um segundo mandato consecutivo. A reeleição de Menem, nas eleições presidenciais de maio de 1995, respaldado com quase 50% dos votos, confirmou o consenso popular que desfrutava seu modelo econômico.

Tabela 3 – Desempenho do PJ em Eleições Presidenciais 1983-1999

Ano	Total de votos recebidos	% de votos recebidos
1983	5.995.402	40,16
1989	7.953.301	47,49
1995	8.687.319	49,94
1999	7.253.909	38,27

Fonte: Elaboração própria com base em dados secundários de Andy Tow.

²⁶¹ ABAL MEDINA, Op. cit.

No entanto, imediatamente após as eleições presidenciais de 1995, começam a ser sentidos os elevados custos sociais das políticas neoliberais. Tais reformas acarretaram o aumento drástico do desemprego, da pobreza assim como na deterioração dos serviços públicos – de saúde e educação. Junto a isso, reiteradas práticas de abuso de poder por parte do governo, acusado de corrupção e conivência com redes mafiosas, só aumentavam o seu desprestígio frente à população. Os efeitos do mal-estar social ecoaram na percepção coletiva sobre o desempenho do Governo Nacional. Essas questões, que ocupariam o centro das preocupações do eleitorado nas próximas eleições presidenciais, manifestaram-se de formas distintas no interior do PJ. Enquanto o governo Nacional era apontado como o principal responsável pela progressiva degradação da economia, o governador da província de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, tendo como horizonte sua candidatura pelo PJ às eleições presidenciais de 1999, buscava distanciar-se do menemismo que, nesse momento, já entrava em decadência.

El objetivo desde 1995 en el caso del Gobernador de la Provincia de Buenos Aires fue marcar distancias con el menemismo, proponiéndose ocupar el espacio de la oposición política y de esta forma dar resolución a dos problemas inmediatos: por un lado, consagrarse como candidato a Presidente por el PJ en 1999, para lo cual su máximo escollo era el propio Carlos Menem, que no quería ceder el sitial, ni del país ni del partido [...]. Y por otro, convertirse en una alternativa creíble (apelando al ‘abanico populista’) al menemismo²⁶².

De qualquer forma, mesmo alcançando um relativo êxito quanto a sua diferenciação dentro do PJ, o duhaldismo não conseguiu se desvencilhar de temas que eram fortemente criticados no governo nacional²⁶³ a ponto de mostrar-se como uma alternativa ao menemismo²⁶⁴. Ademais, não logrou espaço dentre a oposição no cenário nacional, que já havia sido capitaneada pela Alianza, que despontava como uma opção eleitoral viável. Nesse caso, como escreveu Escudero, o peronismo não conseguiu pôr em prática “una de sus estrategias históricas: actuar como gobierno y oposición al mismo tiempo”²⁶⁵. Por fim, a fórmula do PJ, composta por Eduardo Duhalde e Ramón “Palito” Ortega, recebeu 38% dos votos nas eleições presidenciais de 1999, sendo derrotada pela *Alianza*, chapa da coalizão de oposição formada pela UCR e o FREPASO, em 1997, que obteve 48% dos votos.

²⁶² ESCUDERO, Op. cit., p. 71.

²⁶³ NOVARO, Marcos. **El gobierno y la competencia entre los partidos argentinos en los '90: una perspectiva comparada**, 1998, pp. 29. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Novaro.pdf>.

²⁶⁴ ESCUDERO, Op. cit.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 71.

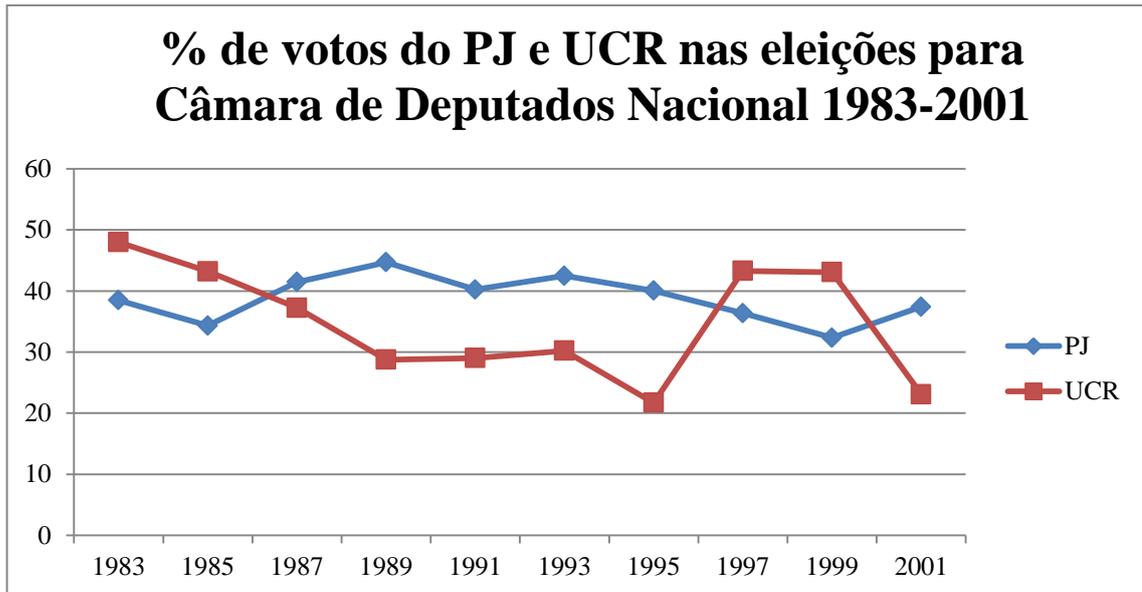


Gráfico 2 – Evolução do voto bipartidário nas eleições para Câmara Nacional dos Deputados (1983-2001)

Fonte: Elaboração própria com base em dados secundários de Andy Tow.

Com respeito à evolução eleitoral do PJ nas eleições para Câmara Nacional dos deputados, após as derrotas de 1983 e 1985, o partido sofre uma significativa transformação interna e, a partir de 1987, passa a recuperar sua viabilidade eleitoral. Dois anos mais tarde, o PJ confirma sua ascensão eleitoral obtendo contundentes 44,7% dos votos. Nas eleições seguintes, o PJ volta a triunfar sobre a UCR. Conforme mostra o gráfico 2, entre 1987 e 1995, o PJ emplacou cinco vitórias consecutivas sobre a UCR, que só conseguiu reverter tal quadro de adversidade eleitoral em 1997, ao se unir com o FREPASSO na coligação Alianza. Além do mais, vale recordar que, em 1997, já eram sentidos os efeitos do declínio dos indicadores sociais e econômicos provocados pelo esgotamento do modelo econômico, o que, a rigor, contribuiu para a derrota eleitoral do justicialismo. Ao mesmo tempo, chama atenção o fato do PJ sempre ter mantido um caudal constante do eleitorado, superior aos 30%, colocando-se, em grande parte do tempo, como a primeira força a nível nacional.

Tabela 4 – Composição da Câmara de Deputados Argentina 1983-2001

PARTIDO	1983-1985	1985-1987	1987-1989	1989-1991	1991-1993	1993-1995	1995-1997	1997-1999	1999-2001
Partido Justicialista	111	101	103	122	117	126	133	119	101
UCR/ Alianza*	129	129	113	90	84	84	68	106	124
Total	254	254	254	254	257	257	257	257	257

* Entre 1997-2001 junto com o FREPASO na coligação *Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación*.

Fonte: Alcántara (2003, p. 73-74).

Quanto à estrutura interna do PJ, é organizada em conformação aos três níveis federativos (Nacional, Provincial e municipal). De acordo com a sua *Carta Orgánica Nacional*, os órgãos formais do partido são o Congresso Nacional do Partido, o Conselho Nacional e as Unidades Básicas. O Congresso Partidário é o órgão com máxima autoridade de deliberação e tem, como prerrogativas, definir uma plataforma eleitoral, reformar a Carta Orgânica, intervir nos demais órgãos partidários, entre outras²⁶⁶. O Conselho Nacional é o único órgão permanente a nível nacional, sendo encarregado pelas funções executivas do partido²⁶⁷. As unidades básicas correspondem às estruturas organizativas de base do partido. Conforme o disposto no Artigo 12 do estatuto, “Las Unidades Básicas constituyen el organismo primario del Partido centro natural de adoctrinamiento y difusión de sus principios y bases de acción política, actividades culturales y asistencia social”²⁶⁸. O artigo 13, do mesmo documento, estabelece que “Los organismos directivos del Partido fijarán el número mínimo de afiliados que sea preciso para constituir una Unidad Básica, y tendrán la jurisdicción territorial que ellos establezcan”²⁶⁹. E o artigo 14 deste estatuto determina que “Serán autoridad de cada Unidad Básica el Consejo de la Unidad Básica, que actuará de acuerdo a las instrucciones y directivas de las autoridades superiores del Partido”²⁷⁰.

É necessário, todavia, lembrar que o funcionamento interno do partido não se traduz exclusivamente pelo seu estatuto. Alguns autores têm frisado que as Unidades Básicas operam

²⁶⁶ (Art. 19; 21 Carta Orgánica PJ Nacional).

²⁶⁷ (Art. 24 Carta Orgánica PJ Nacional).

²⁶⁸ (Art. 12 Carta Orgánica PJ Nacional).

²⁶⁹ (Art. 13 Carta Orgánica PJ Nacional).

²⁷⁰ (Art. 14 Carta Orgánica PJ Nacional).

às margens de uma burocracia central. No PJ, junto às regras formais, é cediça a coexistência de regras informais²⁷¹. Nesse sentido, Escudero esclarece que a Unidade Básica

[...] es más que una simple sede donde se llevan a cabo actividades de partido, constituye un centro donde pueden acudir aquellos militantes y no militantes a obtener beneficios provenientes de las actividades de asistencialismo social que se brindan en ellas. En los barrios más populares las Unidades Básicas cumplen un papel social y políticamente importante, se tejen allí los favores y compromisos con los dirigentes políticos²⁷².

No que se refere ao processo de seleção de candidatos a cargos representativos, deve ocorrer mediante eleições primárias abertas. Isso é o que especifica sua Carta Orgânica no Capítulo VI *De la elección de candidatos a Presidente y Vicepresidentes de la Nación*, artigo 26: “Los candidatos partidarios a Presidente y Vicepresidente de la Nación, serán elegidos por el voto directo de los afiliados y tomando a toda la República como distrito único. Por igual podrán participar en dicha elección los ciudadanos no afiliados a otros partidos políticos que se encuentren en condiciones de emitir sufragio”²⁷³. Embora previsto no seu estatuto, as eleições primárias para seleção de candidatos são apenas eventualmente realizadas. “Esta ha sido una práctica que se incorporó en el proceso de institucionalización partidista donde jugó un papel destacado la *Renovación Peronista*”²⁷⁴. Esse fato é amplamente reconhecido pelos membros do partido em entrevistas desenvolvidas pela PPAL, reproduzidas por Escudero: 76,2% responderam que os candidatos são selecionados “às vezes” pelos líderes nacionais, e 81% apontaram que são por outros líderes regionais e que quase nunca são as Assembléias que nomeiam os candidatos²⁷⁵.

²⁷¹ Sobre a dimensão informal do PJ e o papel de outras as organizações dentro do partido ver: FREIDENBERG, Flavia & LEVITSKY, Steven. "Organización informal de los partidos en América Latina" *Desarrollo Económico*. v. 46, n. 184, 2007, pp. 539-568. LEIRAS, Marcelo. “Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en Argentina.” *Revista SAAP*. v. 1, n. 3, 2004; LEVITSKY, S. An organized disorganization: informal organization and the persistence of local party structures in Argentine peronism”, *Journal of Latin American Studies*, 33, 2001, pp. 29-65.

²⁷² ESCUDERO, Op. cit., p. 77.

²⁷³ (Art. 26 Carta Orgânica PJ Nacional).

²⁷⁴ ESCUDERO, Op. cit., p. 80.

²⁷⁵ Ibid.

Tipo de relaciones entre los órganos internos	Vertical.
Órganos según ámbito territorial	Nacional, provincial, municipal.
Órganos según función	Deliberativo: Congreso Nacional, es la instancia de mayor decisión dentro de la estructura organizativa interna. Ejecutivo: Consejo Nacional. Presidente (representante político del partido).
Tipo de estructura	Directa
Estabilidad de la estructura	Según los miembros consultados en términos generales: continua. Según los miembros consultados en términos específicos: Encuentros entre representantes del partido a nivel local y nacional: al menos una vez al mes. Consultas entre los activistas locales y los directivos regionales: al menos una vez al mes. Comunicaciones desde la organización central: casi nunca.

Quadro 2 – Características de la Estructura Interna del Partido Justicialista

Fonte: Extraído de Escudero (2003, p. 78).

3.3 Brasil: a influência das regras eleitorais

Em consonância com o que fora mencionado, está estreitamente vinculada a noção de que a centralização partidária corresponde ao peso do partido em controlar as candidaturas aos mandatos eletivos. Sob essa ótica, partidos fortes são aqueles em que prepondera o controle dos dirigentes sobre as estratégias dos seus membros nas arenas eleitoral e legislativa.

Boa parte da literatura sobre o sistema político brasileiro considera os partidos políticos – salvo poucas exceções como o PT e algum outro de esquerda – decorrentes dele como fracos. No entendimento de autores como Mainwaring²⁷⁶ e Samuels²⁷⁷, a fraqueza dos partidos seria uma consequência da vigência de um sistema de representação proporcional com lista aberta, que geraria incentivos para os políticos se comportarem de forma individualista. Assim, as estruturas partidárias se organizariam debilmente, em parte, devido a um sistema eleitoral que desestimula a cooperação e reduz a capacidade dos partidos de disciplinar seus membros. Por conseguinte, predominariam (à exceção do PT) os partidos do tipo *catch all*.

²⁷⁶ MAINWARING, 2001.

²⁷⁷ SAMUELS, D. “Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil”. In: SIAVELIS, P. & MORGENSTERN, S. (Eds.). **Pathways to Power: political recruitment and candidate selection in Latin America**. University Park: Pennsylvania State University, 2008, pp. 76-91.

No entanto, a partir dos anos 1990, tal concepção foi sendo contestada por trabalhos mais avançados do ponto de vista empírico. Como contra argumento àquela interpretação, sustentavam que, no interior do Congresso, as bancadas partidárias são coesas e disciplinadas²⁷⁸. Em outro trabalho, Figueiredo e Limongi constataam que “89,4% do plenário vota de acordo com a orientação de seu líder”²⁷⁹. Dessa forma, advertem que os trabalhos legislativos são estruturados em torno dos partidos e não dos parlamentares individualmente. Nas suas próprias palavras:

[...] tomados individualmente, parlamentares têm escassa capacidade de influenciar o curso dos trabalhos legislativos. A ação dos líderes direciona os trabalhos legislativos para o plenário, que se constitui, desta forma, no principal *locus* decisório. Do ponto de vista organizacional, as comissões e as forças centrífugas e descentralizantes contidas nesse princípio organizacional são neutralizadas pela ação dos partidos e seus líderes²⁸⁰.

Em linhas gerais, a premissa central desses trabalhos se baseia na ideia de que os políticos – que dentre outros objetivos almejam a reeleição – buscam angariar recursos para seus redutos eleitorais. Sendo assim, suas chances de recepção de recursos tendem a ser maximizadas quando agem de forma coordenada. Contudo, o protagonismo dos partidos se restringiria à arena parlamentar.

De fato, na arena eleitoral, os políticos possuem ampla autonomia na condução de suas campanhas, no entanto, as organizações partidárias não são totalmente isentas de recursos. Não obstante, a lei eleitoral assegura às lideranças partidárias importantes mecanismos de controle, tais como o acesso ao Fundo Partidário e ao tempo de TV – Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE).

Além disso, é importante lembrar que a lei eleitoral faculta aos partidos o monopólio da indicação de candidatos²⁸¹. Com efeito, a legislação eleitoral prevê que a escolha dos candidatos seja feita de acordo com o estatuto interno de cada partido, sendo que:

A única exigência é que façam uma convenção no âmbito estadual para formalizar a escolha dos candidatos; as convenções devem acontecer entre os dias 10 e 30 de junho do ano eleitoral, e a lista de candidatos deve ser registrada até o dia 5 de julho

²⁷⁸ Ver: PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. **Dados**, v. 46, n. 4, 2003, pp. 735-771; FIGUEIREDO, Argelina C. & LIMONGI, Fernando. “Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária.” **Dados**[online], Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, pp. 303-344.

²⁷⁹ LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.” **Lua Nova** [online]. n. 44, 1998, p. 83.

²⁸⁰ *Ibid.*, p. 92.

²⁸¹ A lei nº 9.504, promulgada em setembro de 1997, regula o processo de nomeação de candidatos (ver, principalmente, artigos 7 ao 10).

na Justiça Eleitoral. Os partidos podem coligar-se para a disputa das cadeiras de cada distrito eleitoral²⁸².

Em tempo, Nicolau reconhece que as convenções tendem a ser encaradas como um procedimento meramente homologatório, dado que os candidatos são escolhidos previamente²⁸³. Trabalhos recentes apontam a existência de uma lacuna nos estudos que tratam do papel das lideranças partidárias na seleção de candidatos. Igualmente, esses mesmos trabalhos vêm a sugerir que os líderes possuem prerrogativas chave para a formação das listas.

Nesse ponto, a análise da organização interna dos partidos constitui um indicador privilegiado para verificar o seu grau de controle sobre os procedimentos de seleção de candidatos. Em função desse objetivo, são-nos particularmente relevantes os estatutos internos dos partidos. Notadamente, abordar-se-ão as normas referentes aos mecanismos de escolha dos candidatos às eleições presentes nos estatutos das quatro maiores legendas no Congresso: PMDB, PSDB, PT e PFL/DEM. Mas, antes de passar aos estatutos, entende-se, por bem, observar que, além destes, os partidos também são constrangidos pelo regramento proveniente do regime. Dessa forma, convém fazer uma breve alusão às leis vigentes durante esse período – de 1985 a 2000.

3.3.1 Os partidos na era da LOPP

Os partidos brasileiros, até 1995, foram regidos pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP)²⁸⁴ cuja rigidez os tornava muito semelhantes entre si no tocante à sua forma de organização, a não ser o PT que possuía um regulamento próprio, diferente daquele previsto pela LOPP²⁸⁵. A estrutura partidária, referendada pela LOPP, correspondia aos três níveis organizativos da federação brasileira. Todas as instâncias dispunham de semelhantes atribuições, consecutivas aos seus respectivos âmbitos de atividade. As convenções eram reconhecidas como as principais instâncias de deliberação, sendo a convenção nacional a

²⁸² NICOLAU, 2006b, p. 694.

²⁸³ Ibid., p. 695.

²⁸⁴ Lei nº 5.682 de 21 de julho de 1971.

²⁸⁵ Esta seção e a próxima estão, substancialmente, baseadas em: RIBEIRO, Pedro Floriano. “Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos”. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** [online], n. 10, 2013, pp. 225-265.

instância suprema, com competência exclusiva para promover alterações no programa partidário, bem como eleger o diretório que escolhia a executiva nacional.

A LOPP previa que a convenção municipal era a responsável por eleger os delegados para a convenção estadual, que, por sua vez, elegia os delegados para a convenção nacional, conformando um arranjo de caráter ascendente – ou seja, da base para o topo. Dessas, a convenção municipal era a que compreendia maiores níveis de inclusão, permitindo que todos os filiados do município votassem e fossem votados na eleição do diretório municipal (DM) e dos delegados à convenção estadual. No entanto, isso não ocorreria com relação à formação de coalizões ou à seleção dos candidatos já que a decisão ficava restrita a parlamentares e a outros membros proeminentes. É de se notar que o mesmo se sucedia nas outras instâncias deliberativas, como, por exemplo, no caso da convenção nacional, cuja dinâmica pouco inclusiva restringia a participação aos membros do diretório nacional (DN), parlamentares e aos delegados dos Estados.

O número de delegados era determinado com base na votação que os partidos lograram na última eleição para a Câmara dos Deputados – numa fração de 2500 votos para cada delegado por município. E, dispondo de baixos índices de votação na legenda partidária, no cômputo geral, o total de delegados era reduzido em cada município. O resultado disso era que “com o número de delegados sempre próximo ao de parlamentares, mandatários e dirigentes dominavam o órgão supremo do partido”²⁸⁶. Também, sob pretextos um tanto genéricos, as instâncias superiores podiam intervir nas hierarquicamente inferiores. Mais precisamente, Ribeiro sintetiza as diretrizes prescritas pela LOPP:

Nos três níveis eram realizadas convenções exclusivamente destinadas à seleção de candidatos e à deliberação sobre coligações eleitorais, cabendo à convenção estadual definir os candidatos aos cargos de deputado estadual, governador, deputado federal e senador. O diretório ou a executiva estadual poderia anular qualquer decisão de Convenção Municipal, relativa a coligações e a candidaturas a prefeito e vereador, que contrariasse diretrizes dos órgãos superiores²⁸⁷.

Nesse quadro, a LOPP organizava a estrutura decisória de forma pouco inclusiva, uma vez que as convenções eram assoladas por parlamentares que dominavam as decisões nos três níveis federativos: o nacional, estadual e o municipal. Mas, na realidade, o processo de escolha dos candidatos aos cargos eletivos ficava concentrado na esfera estadual, favorecendo a instalação de uma estrutura descentralizada em prejuízo dos órgãos locais e nacional. Mesmo com a reforma de 1979, que revogou o bipartidarismo proporcionando a criação de

²⁸⁶ RIBEIRO, Op. cit., p. 233.

²⁸⁷ Ibid.

novos partidos e a implementação do multipartidarismo²⁸⁸, a LOPP continuou regulamentando a estrutura decisória dos partidos até 1995, quando a promulgação da Lei nº 9.096 a derogou.

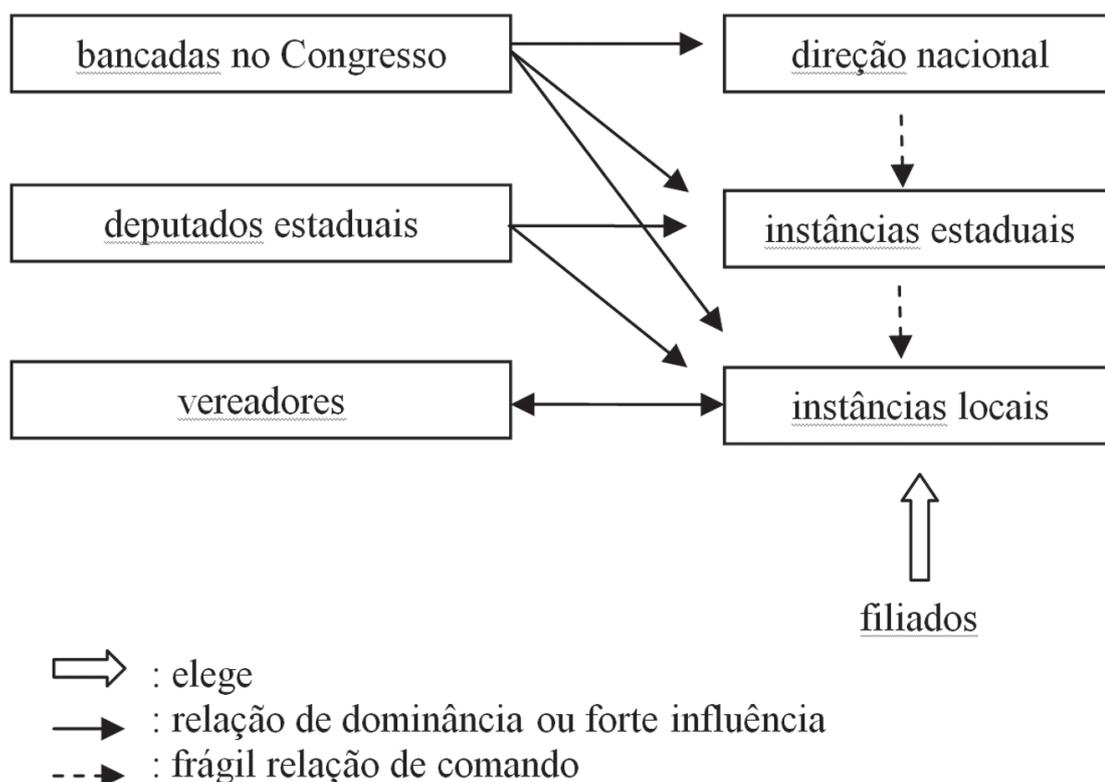


Figura 1 – Mapa do poder organizativo dos partidos brasileiros, segundo a LOPP (1971-1995)

Fonte: Extraído de Ribeiro (2013, p. 235).

3.3.2 A reorganização partidária pós-LOPP (1995-2000)

A redação dada pela nova Lei dos Partidos Políticos proporcionou autonomia organizativa aos partidos²⁸⁹, que passaram a ter as regras referentes a sua estrutura e funcionamento interno previstos nos seus estatutos. Deveriam apenas informar ao TSE os casos de alterações programática, estatutária e formação de órgãos dirigentes²⁹⁰. Da mesma forma, a regulamentação das questões atinentes ao disciplinamento partidário, à seleção de

²⁸⁸ Lei n. 6767, de 20 de dezembro de 1979.

²⁸⁹ Como reza a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, artigo 3º: “É assegurada ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento”.

²⁹⁰ RIBEIRO, Op. cit.; Lei nº 9.096, Arts. 10, 14 e 15.

candidatos e à formação de coligações deveria estar registrada nos estatutos. Quanto a decisões de cunho eleitoral, foram mantidas as possibilidades de intervenção das instâncias superiores nas inferiores. Essa nova legislação conferiu aos estatutos uma relevância determinante na dinâmica interna dos partidos.

No entanto, num primeiro momento, não existiram alterações significativas, e os partidos continuaram se pautando pela antiga LOPP de 1971. Assim, no que concerne à organização interna, os partidos se mantiveram organizados conforme os três níveis da estrutura federativa, em diretórios municipal, estadual e nacional, tendo como órgãos mais importantes os de deliberação, nas convenções, e de direção, nos diretórios e comissões executivas.

As convenções mantiveram praticamente todas as atribuições que lhes eram garantidas pela LOPP, inclusive as de cunho eleitoral – escolha de candidatos e deliberação sobre coligações. Os diretórios continuaram responsáveis pela eleição de suas executivas, e os líderes das bancadas legislativas do nível respectivo mantiveram sua condição de membros natos dos dois órgãos, em todas as agremiações²⁹¹.

Após um breve período de adaptação, as lideranças partidárias passaram a usufruir da autonomia concedida pela legislação para reformar seus estatutos com vistas à obtenção de seus interesses e objetivos. São exemplos desse processo as reformas realizadas em 1999, pelo PFL e pelo PSDB. Já o PMDB foi o partido que menos apresentou alteração na sua estrutura interna, enquanto o PT, por sua vez, veio a alterar profundamente seu estatuto em 2001.

3.4 A fisionomia dos partidos brasileiros: origem, trajetória histórica, organização interna e performance eleitoral

3.4.1 Partido da Frente Liberal – PFL

O Partido da Frente Liberal (PFL) é um partido de origem parlamentar, e sua criação ocorreu a partir da cisão com o PDS, em grande parte, devido a divergências com relação à candidatura de Paulo Maluf à eleição no colégio eleitoral. Desde sua formação, o partido contava com importantes recursos políticos herdados do PDS, como quadros políticos

²⁹¹ Ibid., p. 239.

tradicionais e um expressivo capital eleitoral, fatores que, segundo Tarouco, “tiveram grande relevância na definição de seu papel e da sua trajetória”²⁹². É um partido com viés ideológico liberal-conservador, posicionado à direita do espectro político.

À medida que a transição tomava forma, os dissidentes pedessistas se posicionavam em oposição ao PDS numa tentativa de separarem-se da imagem de “sócios do regime”, enquanto continuavam se mantendo vinculados ao governo. Dessa forma, verifica-se que “o novo partido que estavam formando poderia assim se valer das condições criadas para o novo governo sem desperdiçar os recursos políticos trazidos do governo militar”²⁹³. Desde a sua origem, o PFL teve uma trajetória de participação nos governos acompanhada de um desempenho eleitoral bem-sucedido, o que o garantiu como o segundo maior partido na Câmara durante três legislaturas seguidas até 1998 quando se tornou o primeiro maior partido na Câmara²⁹⁴.

Sua força eleitoral era predominantemente proveniente da região Nordeste, demonstrando, portanto, um notório caráter regional, ratificado pelo seu estatuto que determinava que o número de delegados deveria ser proporcional ao das bancadas na Câmara Federal²⁹⁵. Contudo, conforme enfatiza Ferreira, “o PFL se organizou primeiramente no plano nacional, isto é, para uma competição pelo poder central e não regional ou local, em que pese seu acentuado caráter regional”²⁹⁶. A sua trajetória eleitoral confirma tal tendência, dado que seu desempenho eleitoral, no Congresso Nacional, é amplamente superior ao dos executivos estaduais e municipais, além de ter tido presença constante no governo federal durante esse período. Aliás, seus rendimentos eleitorais são principalmente provenientes da sua participação nos governos do que de ações junto às bases²⁹⁷. Com efeito, a proporção de cadeiras no Congresso contribuiu para “torná-lo mais que um interlocutor inevitável, uma base de apoio para todos os governos desde a sua fundação”²⁹⁸.

²⁹² TAROUCO, Gabriela. “Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal”. In: PINTO, Céli Regina J. & SANTOS, André Marenco dos (Orgs.). **Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 140.

²⁹³ Ibid., p. 142.

²⁹⁴ Ibid.

²⁹⁵ Segundo o Artigo 37 do seu estatuto: “O número de Delegados de cada Estado e do Distrito Federal corresponderá ao dobro de sua representação no Congresso Nacional. Parágrafo único - É assegurado aos Estados e ao Distrito Federal onde o Partido tiver Diretório organizado o direito a, no mínimo, dois Delegados.”

²⁹⁶ FERREIRA, Op. cit., p. 49.

²⁹⁷ TAROUCO, Op. cit.; Id., **O Partido da Frente Liberal: Trajetória e papel no sistema político**. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 1999.

²⁹⁸ Id., 2002, p. 133.

Outro fato que merece destaque é o de que a formação do partido contou com a atuação de três líderes, Jorge Bornhausen (SC), Marco Maciel (PE) e Guilherme Palmeira (AL), que, juntos, dispunham, de mais de 20% dos convencionais, reunindo, assim, as condições ideais para a coesão da comissão executiva nacional²⁹⁹. Todavia, conforme argumenta Ferreira, tanto nas entrevistas quanto em conversas informais com dirigentes, parlamentares e funcionários do PFL, fica claro que os líderes do partido são Antonio Carlos Magalhães, Marco Maciel e Jorge Bornhausen³⁰⁰.

As reformas estatutárias realizadas pelas elites do partido alteraram a sua dinâmica organizacional, transferindo prerrogativas dos diretórios para as executivas, que passaram a regulamentar as diretrizes políticas do partido em todo o território nacional³⁰¹. Ao longo do período aqui analisado, o PFL passou por duas reformas estatutárias (1993 e 1999) que aumentaram a concentração de poder de decisão nas executivas, em detrimento da representatividade de base:

A organização interna do PFL está definida no seu estatuto, cujo texto original foi aprovado pela primeira Convenção Nacional do partido, em 20/04/1986. Em setembro de 1993 a quinta Convenção Nacional aprovou alterações que já vinham sendo discutidas desde 1991. Tais alterações, entretanto, foram bem além da inclusão das novas exigências legais, contemplando inclusive uma nova definição da distribuição interna de poderes, adequando o texto às práticas do partido. Depois, em 1999, o estatuto foi novamente modificado: além de atender às mudanças na legislação (lei 9.096/95) essa segunda reforma significou o aperfeiçoamento dos processos do ponto de vista organizacional. As primeiras alterações feitas no texto do estatuto do PFL (1993) conferem aos órgãos executivos, principalmente à Comissão Executiva Nacional, poderes sobre quase todos os outros órgãos e instâncias decisórias. A representação das bases nas instâncias decisórias do partido ficou ainda menos importante³⁰².

Na reforma de 1999, as Comissões Executivas foram constituídas como órgãos de Direção, diferentemente do que previa o texto de 1993, no qual eram classificadas como de Ação Executiva. Doravante, passam a ser órgãos de Deliberação, assim como as Convenções³⁰³. Em relação à possibilidade de intervenção nas instâncias hierarquicamente inferiores, a redação original do estatuto estabelecia condições que iam além das próprias

²⁹⁹ GUARNIERI, Fernando. A força dos “partidos fracos” - um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral. Tese de Doutorado. DCP-FFLCH-USP. São Paulo, 2009.

³⁰⁰ FERREIRA, Op. cit.

³⁰¹ RIBEIRO, Op. cit.

³⁰² TAROUCO, Op. cit., p. 148.

³⁰³ Ibid.

exigências contidas na LOPP, impondo restrições aos órgãos interventores superiores do que as prescritas em lei³⁰⁴.

Já na segunda edição do estatuto, o tema das intervenções ganhou um capítulo específico, no qual foram ampliadas as justificativas para intervenção, visando a “assegurar o desempenho político-eleitoral do partido”, garantir a qualquer filiado o direito de solicitar intervenção e incumbindo às executivas, não aos diretórios, a prerrogativa de deliberar sobre as intervenções³⁰⁵. Conforme observa Tarouco, as versões posteriores do estatuto refletem uma virada em relação à primeira:

Aparecem, portanto, duas formas de tratar a questão das intervenções: num primeiro momento, o estatuto incluía menos justificativas e colocava mais obstáculos do que era determinado pela lei orgânica; num segundo momento, o partido ampliou os motivos justificáveis para intervenções e facilitou o uso deste recurso³⁰⁶.

As decisões relativas à seleção dos candidatos e à formação de coligações às eleições são tomadas a nível subnacional (exceto no caso de eleição presidencial), em convenções partidárias concomitantes às respectivas esferas de competência. Sob esse aspecto, o PFL caracteriza-se pela descentralização dos processos decisórios, conferindo autonomia às subestruturas regionais e locais, principalmente às seções estaduais³⁰⁷.

³⁰⁴ Ibid.; Id., 1999.

³⁰⁵ Ibid.; Id., 2002.

³⁰⁶ Ibid., p. 151.

³⁰⁷ RIBEIRO, Op. cit.; FERREIRA, Op. cit.

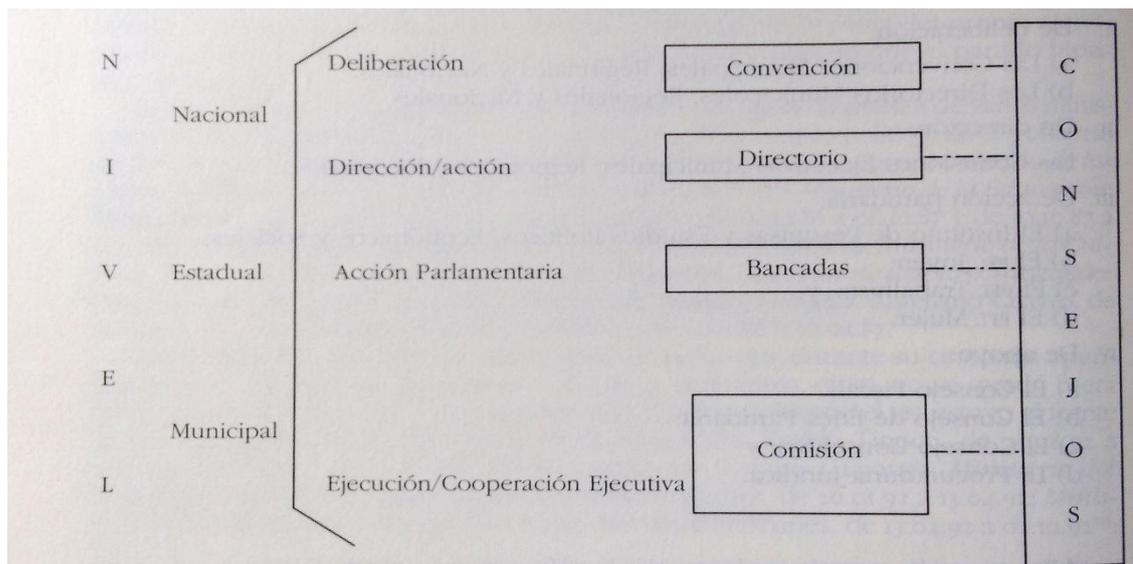


Figura 2 – Organograma del Partido da Frente Liberal

Flecha punteada Envía delegados
 Flecha a punteada ----- Apoyo
 Flecha continua —————> Autoridad

Fonte: Extraído de Guzmán Mendoza e Sena de Oliveira (2003, p. 208).

Tabela 5 – Número de cadeiras e percentual de votos obtidos pelos partidos nas eleições para Câmara Nacional de Deputados (1982-1998)

PARTIDOS	1982		1986		1990		1994		1998	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PFL			118	24,2	83	16,5	89	17,3	90	17,3
PMDB	200	41,8	260	53,4	108	21,5	107	20,9	73	15,2
PSDB					38	7,6	62	12,1	83	17,5
PT	8	1,7	16	3,3	35	7,0	49	9,6	53	13,2
TOTAL	479		487		503		513		513	

Fonte: Nicolau (1998, p. 85); complementado por TSE para 1998, disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1998/informacoes-quadro-partido-cargo>.

3.4.2 Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB

O Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assim como o PFL, também nasceu da dissidência de outro partido, no seu caso, principalmente por um grupo de parlamentares que se autodeclarava a ala mais progressista do PMDB, localizados à esquerda deste partido. Sua fundação oficial data de 25 de junho de 1988, em meio aos trabalhos da

Assembleia Nacional Constituinte. O PSDB tem origem no parlamento, contando, desde seu surgimento, com a adesão de políticos com expressão no cenário nacional³⁰⁸. Em um artigo elucidativo, Celso Roma explica que “o modelo de organização partidária tem peso fundamental no processo de tomada de decisão das lideranças e que, no caso do PSDB, muito de sua evolução pode ser entendido a partir da análise de sua origem e de sua estrutura organizacional”³⁰⁹. Dessa forma, questiona os estudos que procuravam explicar a origem do PSDB valorizando, sobremaneira, o aspecto ideológico. Por outro viés analítico, Roma argumenta que “o PSDB foi criado por parlamentares em busca de espaço de poder, portanto, a partir de uma ação estratégica pragmática”³¹⁰. A seu ver, três elementos tiveram grande influência para a criação do partido: o reduzido espaço político destinado pelo governo Sarney aos políticos fundadores do partido (PSDB); “a exclusão destes políticos do processo sucessório à presidência da República”; e a abertura de um mercado eleitoral de centro, proveniente de eleitores descontentes com o governo federal³¹¹. Em relação ao primeiro elemento, Roma chama atenção para o espaço demasiadamente reduzido e a escassa participação política dos fundadores do PSDB na gestão do governo Sarney:

Alijados dos espaços de poder do Executivo e dos recursos de governo, estes políticos de longa experiência em cargos representativos, tanto no poder Executivo como no Legislativo, viram-se com oportunidades reduzidas de concorrer, dentro do partido, ao governo federal, especialmente com a postura favorável de Sarney ao presidencialismo e à prorrogação do seu mandato para cinco anos. A permanência desse grupo fundador do PSDB no PMDB, significava pouca oportunidade de acesso às pastas ministeriais ou aos demais cargos governamentais. Em grande parte, só é possível entender o comportamento estratégico da liderança do PSDB na arena legislativa – com uma postura inicial de críticas dirigidas ao PMDB e ao PFL em seu manifesto de fundação, em 1988 –, devido ao reduzido acesso aos postos de governo naquele contexto³¹².

Quanto aos outros dois elementos apontados por Roma, refletem uma estratégia eleitoral à disputa presidencial de 1989:

[...] uma vez constatado que a única forma viável de acesso ao governo federal seria por meio de outro partido que não o PMDB, a estratégia adotada para a fundação do PSDB levou em consideração a abertura de um nicho de mercado eleitoral,

³⁰⁸ Entre os fundadores mais ilustres, estavam, na época, os então senadores Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas (SP) e José Richa (PR) e o ex-governador de São Paulo, Franco Montoro. Ao todo, a fundação do partido contou com 48 parlamentares, sendo 40 deputados e oito senadores. ROMA, 2002.

³⁰⁹ Ibid., p. 72.

³¹⁰ Ibid., p. 72.

³¹¹ Ibid., p. 73.

³¹² Ibid., p. 73.

aproveitando a massa de eleitores que se identificavam com o centro, mas que, àquela altura, rejeitavam o governo Sarney³¹³.

Mesmo estando excluído do processo sucessório à presidência da República dentro do PMDB, Mario Covas, que veio a ter participação na fundação do PSDB, despontava entre os candidatos favoritos do eleitorado nas pesquisas de intenção de voto para presidente³¹⁴. Diante de tal contexto, “a disputa pelo cargo de presidente da República levou a um rearranjo do quadro partidário brasileiro, resultando numa disputa pelo espaço de centro entre dois partidos: PMDB e PSDB”³¹⁵.

Seguindo o entendimento do referido autor, as circunstâncias de origem do PSDB tiveram grande influência sobre o desenvolvimento da sua organização. Conclui, daí, que a sua criação interna ao sistema parlamentar, por políticos que já tinham experiência em eleições e no Parlamento, completamente adaptados ao jogo eleitoral, ensejou uma estrutura organizacional fraca, descentralizada, com baixa participação dos seus filiados e poucas instâncias de veto, dando autonomia para as lideranças e aos diretórios nas suas respectivas esferas de atuação. Dessa forma, centraliza a coordenação de estratégias nacionais nos níveis mais altos do partido³¹⁶.

Como demonstra Roma, a estrutura organizacional do PSDB “facilitou a adoção de uma estratégia de alianças eleitorais e governamentais que o conduziram rapidamente à conquista de vários cargos eletivos, inclusive o governo federal”³¹⁷. Assim, esclarece que isso se deve fundamentalmente a dois motivos:

O primeiro é que a estrutura organizacional do partido, por um lado, possui poucas instâncias de veto, concentrando poder de decisão nas lideranças, e, por outro, confere autonomia aos diretórios na tomada de decisão sobre questões locais. Com isto, as decisões nacionais podem ser coordenadas no centro, enquanto as instâncias locais mantêm sua autonomia. O segundo é que a ambigüidade das expectativas de sua militância e as ações concretas do partido reside na diferença de visão ideológica a respeito das funções do Estado entre militância e liderança. [...] a aliança com o PFL, neste caso, foi favorecida por uma estrutura organizacional fraca, em que não havia instâncias institucionais concretas para a militância exercer poder de veto, e, acima de tudo, por afinidades ideológicas entre as lideranças de ambos os partidos em torno de teses vinculadas ao ideário liberal³¹⁸.

³¹³ Ibid., p. 73-74.

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ Ibid., p. 74.

³¹⁶ Ibid.; Id. 2006.

³¹⁷ Id., 2002, p.74.

³¹⁸ Ibid., p. 74.

Do ponto de vista estrutural, a dinâmica organizacional do PSDB possibilitaria aos dirigentes locais o controle dos diretórios estaduais, contribuindo para a descentralização do poder e o enfraquecimento do partido. Ademais, a falta de participação dos filiados propicia aos líderes o controle da tomada de decisões no interior do partido³¹⁹. O PSDB iniciou sua trajetória eleitoral participando das eleições municipais de 1988, ainda sem registro definitivo, elegeu oito prefeitos e 214 vereadores. Na eleição presidencial de 1989, primeira pós-ditadura militar com o voto direto, o PSDB lançou a candidatura de Mario Covas ao cargo, que, igualmente aos demais candidatos, concorreu sem participar de coligação. Ficou em quarto lugar, obtendo 11,5% dos votos. Nesse pleito, o partido também elegeu seus primeiros representantes para o Congresso Nacional³²⁰. A candidatura à presidência representava uma estratégia para o fortalecimento do partido no cenário nacional. Nas eleições posteriores, em 1994, o PSDB elegeu Fernando Henrique Cardoso para a Presidência da República. O partido beneficiou-se da aliança com o PFL e o PTB, ambos localizados à direita do espectro político o que possibilitou ao PSDB prosperar sobre o eleitorado de direita. Nas eleições de 1998, o PSDB manteve a mesma estratégia de alianças, formalizando uma coligação com partidos de centro-direita, PFL e PTB, passando a incluir o PPB e com apoio formal do PMDB³²¹. Reelegeu Fernando Henrique Cardoso novamente no primeiro turno das eleições.

Para Roma, as estratégias de aliança estabelecidas pelo PSDB, a partir de 1994, visavam à eficiência tanto do desempenho eleitoral quanto à governabilidade³²². Seguindo a pista do autor, a análise das estratégias do PSDB revela dois parâmetros de coligações. Nas primeiras eleições que disputou, o partido competiu de forma isolada, ou seja, não esteve coligado a outros partidos³²³. De 1994 em diante, o PSDB encabeça uma coligação com partidos de centro-direita, o que impulsionou o crescimento eleitoral do partido. Suas estratégias de coligação e de consequente êxito eleitoral estariam associadas a uma mudança de posicionamento no espectro político. Durante sua fase de formação e nos primeiros anos

³¹⁹ A baixa participação das bases incide em óbices ao exercício da democracia intrapartidária: “Quanto à participação democrática dos filiados, também foi possível constatar sua inexistência, uma vez que as reuniões e as demais atividades do PSDB se realizam apenas em períodos próximos às eleições. O primeiro congresso em âmbito nacional, com representação de todos os diretórios estaduais, ocorreu somente em 1998. Além disso, a participação de militantes foi inexpressiva em todos esses eventos. Conseqüentemente, a tomada de decisão no interior do partido coube somente às suas lideranças, detentoras de cargos governamentais” (Ibid., p. 80).

³²⁰ ROMA, Celso. “Política de Alianças e Desempenho Eleitoral: as estratégias de competição do PSDB, 1988-1998.” In: **XXIV Reunião da ANPOCS**, Petrópolis - RJ, 2000.

³²¹ Ibid.

³²² Id., 2002.

³²³ Id., 2000.

de sua existência, o PSDB se assume como um partido de centro-esquerda. Embora ostente na sigla “social-democracia”, o partido, desde sua origem, apresenta um projeto de governo claramente alinhado ao modelo liberal. A partir de 1994, seguiu uma nova forma de articular alianças políticas, movendo-se para a direita do espectro ideológico, coligando-se com partidos localizados mais à direita do sistema partidário. O estudo conduzido por Roma indica que a implementação de determinadas estratégias políticas foi viabilizada pelo desenho institucional do partido que garante autonomia às lideranças, principalmente devido à ausência de efetivas instâncias de veto para ação da militância e do modelo de tomada de decisão³²⁴.

Nesse ponto, porém, existe um grande descompasso entre a prática do partido e o que está previsto no seu estatuto. Roma explorou a diferença entre as normas estatutárias e como realmente acontece o funcionamento partidário e constatou que, de acordo com o estatuto:

1. A divisão de poderes entre os escalões do partido deveria ser hierárquica e centralizada, de modo que o curso da ação partidária seria sempre informado às instâncias inferiores pelas instâncias superiores.
2. Deveria haver participação democrática de seus afiliados nos vários níveis, com aplicação institucional de poder de veto.
3. Deveria haver alguma forma direta de punição dos parlamentares indisciplinados, ou seja, aos que votaram em desacordo com a orientação das lideranças do partido.
4. Seus núcleos de base com atuação municipal deveriam viabilizar os vínculos partidários com a sociedade e os movimentos sociais organizados, e seus membros deveriam ter algum tipo de militância em sindicatos e representações patronais³²⁵.

Devemos ter presente, portanto, que o efetivo funcionamento do PSDB é bem diferente daquele determinado pelo seu estatuto, sendo que, “no plano empírico, não é possível observar nenhum dos quatro pontos anteriormente citados”³²⁶. Em contrapartida, trata-se de um partido cujas lideranças se orientavam por princípios liberais, que obteve a adesão de parlamentares com experiências partidárias anteriores, na sua maioria, originariamente pertencentes a partidos de direita.

³²⁴ “Com relação a esta última, há dois tipos de ação estratégica adotada no interior do partido: uma, de movimento centrífugo, pela qual é dada autonomia de decisão às lideranças locais no caso de estratégias de políticas também locais; outra, de movimento centrípeto, pela qual a coordenação de estratégias nacionais é centralizada nas lideranças mais elevadas do partido.” (Id., 2002, p. 79).

³²⁵ Ibid., p. 79.

³²⁶ Ibid., p. 79.

Através da análise do perfil dos quadros que compõem o PSDB, Roma verifica que não houve predominância de carreiras políticas vinculadas a grupos trabalhistas, ressaltando, novamente, que esse tipo de adesão é possível graças à estrutura organizacional fraca do partido. Assim, Roma conclui acertadamente que:

[...] o diretório nacional concede autonomia aos diretórios estaduais e, estes, aos diretórios municipais. Não há controle do partido sobre o número de filiados nem sobre os diretórios municipais; e também não há controle da militância sobre as decisões tomadas pelas lideranças. Há apenas duas instâncias de poder de veto, as quais atuam num sistema hierárquico: a instância nacional, que pode vetar decisões estaduais ou municipais; e a instância estadual, que pode vetar as decisões municipais³²⁷.

Tais condições asseguram autonomia decisória tanto às lideranças partidárias quanto aos diretórios. Essas características – centrais na organização do partido – foram previstas no novo estatuto do PSDB de 1999³²⁸, vindo a reforçar a descentralização da estrutura interna de poder e o aumento da autonomia dos líderes na tomada de decisões. Foram atribuídas às instâncias subnacionais (diretórios estaduais e municipais), maior autonomia para decidir sobre os rumos do partido a nível local, concedendo-lhes liberdade de definir critérios próprios para a eleição de sua respectiva comissão executiva, bem como acerca de estratégias de coligação eleitoral e de integrar coalizões de governo ou oposição³²⁹. Com exceção da eleição presidencial, as decisões sobre a seleção dos candidatos a cargos eletivos são tomadas pelas instâncias subnacionais do partido, principalmente concentradas no nível estadual, consagrando uma estrutura interna descentralizada³³⁰.

³²⁷ Ibid., p. 81-82.

³²⁸ O partido havia realizado alterações no seu estatuto original em março de 1996, para se adequar às exigências da nova legislação partidária (Lei 9.096/1995), contudo, sem efetuar transformações na sua estrutura organizacional.

³²⁹ ROMA, Celso. “Organizaciones de partido en Brasil: el PT y el PSDB bajo perspectiva comparada”. In: **América Latina Hoy**, v. 44, Salamanca - España, 2006, p. 153-184.

³³⁰ RIBEIRO, Op. cit.; Estatuto do PSDB (1999, arts. 61; 81).

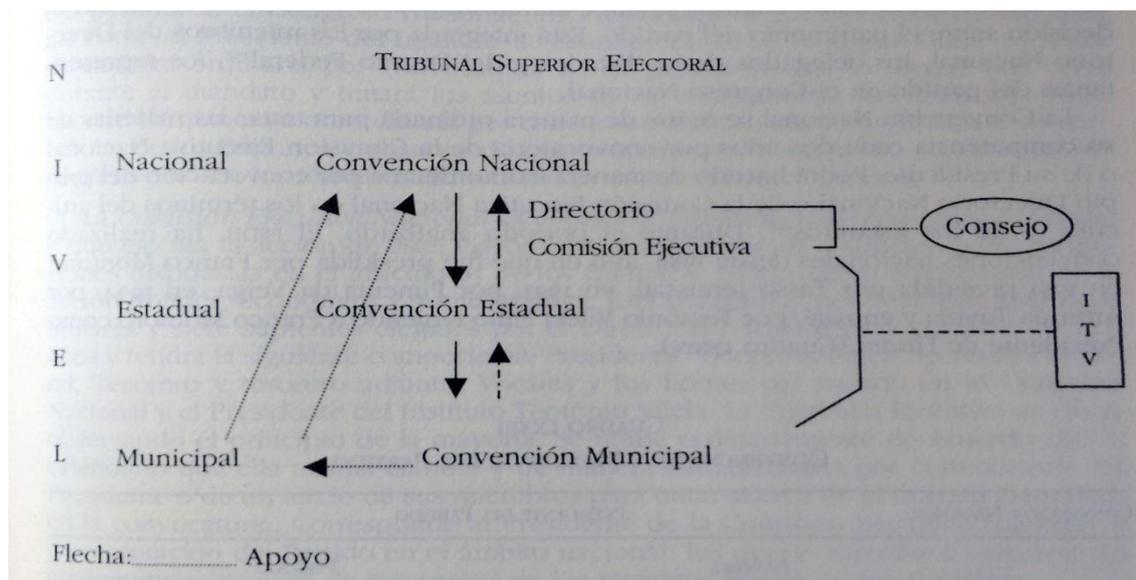


Figura 3 – Organograma del Partido de la Social Democracia Brasileña

Fonte: Extraído de Guzmán Mendoza e Sena de Oliveira (2003, p. 231).

3.4.3 Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB

O Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) surgiu oficialmente em 1979, tendo como presidente o Deputado Ulysses Guimarães. Foi o partido sucessor do Movimento Democrático Brasileiro (MDB). O MDB, por sua vez, teve sua fundação reconhecida junto ao Tribunal Superior Eleitoral em 24 de março de 1966, obtendo seu registro definitivo em 3 de abril de 1967. O MDB nasceu em decorrência da extinção do sistema pluripartidário promovida pelo regime autoritário, através do Ato Institucional nº 2 (AI-2, de 27/10/1965), desempenhando o papel de partido opositor ao regime autoritário. Para adequar-se às exigências da legislação partidária de 1979, precisou acrescentar o termo partido à frente da legenda, passando a denominar-se PMDB³³¹.

Nesse contexto, merece destaque o fato de que, a despeito da baixa longevidade dos partidos brasileiros, o PMDB representa uma exceção, sendo o partido mais longo dentre os que configuram o sistema partidário brasileiro. Outro ponto a ser focado é que o MDB, enquanto único canal oposicionista para a participação política, agregou diferentes correntes de opinião, de modo que o PMDB acabou herdando “[...] tanto integrantes de organizações e partidos na clandestinidade (como o MR-8, o PCB e o PC do B) quanto dissidentes da ex-

³³¹ FERREIRA, Op. cit.

Arena. Enfim, [reuniu] um amplo espectro de opiniões e posições políticas e ideológicas, com um elemento aglutinador: o restabelecimento da democracia”³³².

Assim, o partido abrigou diversas tendências políticas, que tinham, como elo comum, a luta pela democratização do país. Em boa medida, isso estimulou a proliferação de distintos grupos atuando no interior do partido, que constituirão um fator de desagregação, contribuindo para a heterogeneidade e a descentralização do partido. Pode-se dizer, portanto, que “esse aspecto influenciou profundamente a história do PMDB, que, ao agregar opositoristas dos mais diversos matizes ideológicos, foi sendo marcada por inúmeras divergências internas, que o acompanharam ao longo dos anos”³³³. Após a reforma partidária de 1979, mesmo com a entrada de outros partidos na disputa eleitoral, o PMDB permaneceu como o maior partido de oposição, tanto em termos organizacionais como de representação dentro do Congresso Nacional³³⁴. Conforme demonstra Maria do Socorro Souza Braga, dentre os cinco partidos que disputaram as eleições para a Câmara dos Deputados em 1982 (PMDB, PDS, PTB, PDT e PT), somente o PMDB e o PDS concorreram nas 25 unidades da federação³³⁵. Circunstância similar se apresentava no Congresso Nacional, onde o PMDB, em fevereiro de 1980 – ou seja, dois meses após a reforma de 1979 -, contava com 29,8% das cadeiras do Senado Federal e com 21,4% das cadeiras da Câmara Federal, ficando atrás apenas do PDS (partido do governo) em ambas as Casas Legislativas³³⁶.

Para regulamentar as eleições de 15 de novembro de 1982, a primeira com o sufrágio direto para governador estadual, após quase 20 anos, o governo militar edita, em 1981, o “Pacote de Novembro”. Tal reforma impôs uma série de medidas visando a aumentar as chances do governo nas eleições estaduais. Dentre as medidas previstas no “pacote”, estavam a proibição de coligações partidárias, a adoção do voto vinculado (no qual o eleitor deveria votar somente em candidatos de um mesmo partido, sob pena de ter seu voto anulado) e a exigência da apresentação de uma chapa única pelos partidos em todos os municípios para a disputa do pleito³³⁷.

O advento do pacote eleitoral de 1981 inviabilizou a candidatura do PP que se incorporou ao PMDB. Conforme explica Denise Ferreira, esse episódio permite dimensionar

³³² Ibid., p. 137.

³³³ Ibid., p. 135.

³³⁴ Ibid.

³³⁵ BRAGA, Maria do Socorro S. **O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)**. São Paulo, Frapesp, 2006.

³³⁶ FERREIRA, Op. cit.

³³⁷ MAINWARING, 2001.

melhor a heterogeneidade do partido, que congregava diversas posições políticas sob a legenda. A fusão com o PP ocorreu não sem polêmica dentro do PMDB, visto ser o PP bastante identificado com o regime, tendo em seus quadros “vários membros egressos da antiga Arena.” Apesar de enfrentar certa resistência por parte de alguns peemedebistas, a fusão com o PP foi realizada em março de 1982³³⁸.

Contudo, mesmo a alteração das regras eleitorais não foi suficiente para impedir o fracasso, ao menos parcialmente, do governo. Nesse pleito, o PMDB elegeu um total de nove governadores, em estados importantes da federação como São Paulo e Minas Gerais. Afora o PMDB, o outro partido de oposição que elegeu um governador foi o PDT com a vitória de Brizola no Rio de Janeiro. Todos os outros governadores foram eleitos pelo PDS. Nas eleições para Câmara, os quatro partidos de oposição, juntos, elegeram uma estreita maioria, obtendo 244 de 479 cadeiras em disputa, das quais somente o PMDB conquistou 200³³⁹. A ascensão eleitoral do PMDB significou um novo estado de coisas, já que, em diversos Estados, o partido passa de oposição a governo. Continua identificado com o processo de redemocratização, no entanto, diante das novas circunstâncias, vê-se obrigado a negociar com o governo federal. Ademais, os governadores eleitos reforçaram sua posição de prestígio dentro do partido, adquirindo maior importância frente à direção nacional, que, até então, era a única instância que ditava as diretrizes do partido³⁴⁰.

Vale lembrar aqui que a eleição de governadores representou um ponto de inflexão dentro do partido e inaugurou um novo período. As clivagens internas, que antes tinham como ponto principal as estratégias a serem seguidas diante do autoritarismo, apresentam um novo ingrediente: a atuação dos governadores do partido. A precária coesão do partido estava, portanto, diante de novos desafios³⁴¹.

Com a eleição direta de governadores, vários líderes regionais passaram a ter grande relevância dentro do partido, logrando maior poder de barganha e debilitando ainda mais a coesão do partido. Como resultado, o partido se caracterizou pela ausência “de lideranças nacionais capazes de arregimentar o partido nacionalmente e, em contrapartida, uma inflação de lideranças regionais”³⁴².

Cabe lembrar, que nas eleições de 1982, também estavam em jogo os rumos do Colégio Eleitoral que elegeria o sucessor do General Figueiredo em janeiro de 1985. Após as

³³⁸ FERREIRA, Op. cit.

³³⁹ MAINWARING, Op. cit.

³⁴⁰ FERREIRA, Op. cit.

³⁴¹ Ibid., p. 139.

³⁴² Ibid., p. 158.

eleições de 1982, o PDS ainda contava com a maioria no Senado (graças aos senadores “biônicos”) e com o maior número de governos estaduais, além disso, era o maior partido na Câmara. Ao que tudo indicava, parecia certa a vitória do governo federal nas eleições, via sufrágio indireto, do Colégio Eleitoral. No entanto, entre os anos de 1982 e 1985, o crescimento da inflação, da dívida externa e a intensa mobilização popular na campanha das Diretas Já foram minando o que restava da legitimidade do governo militar³⁴³. Nesse contexto, um conjunto de políticos dissidentes do PDS formaram a Frente Liberal (futuro PFL), que veio a integrar, juntamente com o PMDB, a Aliança Democrática, em apoio à chapa Tancredo-Sarney contra o candidato do PDS, Paulo Maluf, na eleição do Colégio Eleitoral. Em janeiro de 1985, Tancredo Neves foi eleito presidente pelo voto indireto do Colégio Eleitoral com 480 votos, contra 180. Mas, com a morte de Tancredo Neves às vésperas da posse, em seu lugar “assumiu José Sarney, agora no PMDB. De quebra o PMDB possuía ainda as presidências da Câmara e do Senado. Mesmo dividido, o partido havia chegado ao poder”³⁴⁴.

Nas eleições de 1986, o PMDB teve seu grande apogeu eleitoral, com efeito, muito às custas do Plano Cruzado, cujo sucesso inicial possibilitou ao partido capitalizar em dividendos eleitorais. Nesse pleito, o partido elegeu 22 dos 23 governadores e ainda conquistou a maioria absoluta no Congresso, elegendo 261 das 487 cadeiras da Câmara dos Deputados e 38 das 49 vagas em disputa no Senado³⁴⁵. No ano de 1987, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte para a elaboração de uma nova Constituição Federal, sendo presidida por Ulysses Guimarães. Durante os trabalhos da Constituinte, o debate em torno de temas como sistema de governo (presidencialismo versus parlamentarismo), a duração do mandato do presidente Sarney e a reforma agrária, evidenciou as divergências internas no PMDB. À medida que avançava o processo Constituinte, as divisões intrapartidária se acirravam e culminaram com a cisão do partido e a formação do PSDB em 1988. Os desertores do PMDB acusavam o partido de ter se transformado em uma máquina clientelista.

Ao admitir o ingresso em massa de políticos da antiga ARENA e do PDS, o PMDB viabilizou sua retumbante vitória nas eleições de 1986; mas se tornou extremamente heterogêneo do ponto de vista ideológico, pois, incluía expressivas facções que abrangiam desde a extrema esquerda até a extrema direita. [...] [Suas lideranças] optaram por aceitar o ingresso de inúmeros políticos egressos da ex-ARENA e do PDS; optaram pela formação de coalizões eleitorais muito heterogêneas nas eleições de 1986; apoiaram Sarney, quando poderiam ter criticado o governo; aceitaram a

³⁴³ MAINWARING, Op. cit.

³⁴⁴ Site do PMDB, Disponível em: <http://pmdb.org.br/institucional/historia/>. Acesso em fevereiro de 2015.

³⁴⁵ MAINWARING, Op. cit.

manipulação do Plano Cruzado e demonstraram um apetite voraz por verbas e cargos políticos³⁴⁶.

Depois de quase vinte meses de debates, a Assembleia promulgou a nova Carta Constitucional em 5 de outubro de 1988. O próximo passo na transição política seria o retorno das eleições diretas para presidente da República. Nas eleições presidenciais de 1989, o candidato do PMDB foi o presidente do partido, deputado Ulysses Guimarães. Líder histórico do PMDB foi um dos principais articuladores do partido durante a transição, tendo desempenhado uma função ativa na Assembleia Constituinte. Contudo, a candidatura contava com o apoio do governo Sarney, cujo desastre do Plano Cruzado lhe rendia grande desprestígio junto à opinião pública. De certo modo, isso influenciou na viabilidade da campanha de Ulysses. Nos anos anteriores até o pleito, o Brasil passava por uma das piores crises inflacionárias de sua história. Ulysses Guimarães recebeu apenas 4,7% dos votos, ficando em sétimo lugar.

Após as eleições presidenciais de 1989 estava cumprida a agenda da transição política. A partir de então, deixava de existir o principal incentivo coletivo dos peemedebistas, a luta pela redemocratização. [...] Ao final desse processo, sua situação era ambígua diante do governo federal, porém tinha uma grande força eleitoral: era detentor da maior bancada na Câmara Federal e vários governadores eram integrantes do partido³⁴⁷.

Depois do fracasso nas eleições presidenciais, já nas eleições gerais de 1990, o PMDB recuperou-se conquistando 108 das 503 cadeiras da Câmara, mas, ainda assim, perdeu cadeiras em relação ao pleito de 1986. Durante o governo Collor, o PMDB se manteve na oposição, não compondo o gabinete ministerial. Contudo, embora não participasse da coalizão de sustentação ao governo, apoiou-o em várias votações nominais, dando sua parcela de contribuição ao Plano Collor. Com a instalação do processo de impeachment, o presidente Fernando Collor renuncia e, em dezembro de 1992, passa a Presidência da República ao vice Itamar Franco (que não era filiado a partido político). Nesse cenário de crise instaurada, o PMDB, em outubro de 1992, reuniu sua Comissão Executiva Nacional para deliberar acerca do posicionamento do partido. O PMDB teve participação ativa no processo de impeachment do Collor, e, durante o governo Itamar, fez parte da coalizão de governo estando presente na formação do gabinete ministerial³⁴⁸.

³⁴⁶ Ibid., p. 143.

³⁴⁷ FERREIRA, Op. cit., p. 147.

³⁴⁸ Ibid.

Para a escolha do candidato à sucessão de Itamar, “as disputas intra-elites peemedebistas foram bastante acirradas”³⁴⁹. O ex-governador de São Paulo, Orestes Quércia, avocava para si a indicação de candidato do partido à eleição presidencial de 1994. Essa declaração foi recebida com relutância por parte de alguns colegas do partido, que já estariam articulando uma aliança com o PFL para a adesão do partido na coligação eleitoral com o PSDB-PFL-PTB. “Além das críticas a Quércia, alguns peemedebistas alegaram que disputas regionais tornariam inviável a integração do partido em tal aliança”³⁵⁰. Em torno desse panorama, a decisão do partido foi de lançar candidatura própria à Presidência da República e, como uma maneira de equacionar as disputas internas, resolveu realizar eleições prévias para a indicação do candidato ao pleito. Em Convenção Nacional, disputaram a indicação do partido Orestes Quércia e Roberto Requião, sendo Quércia o escolhido, por uma sensível maioria dos votos, como candidato peemedebista para concorrer à sucessão presidencial³⁵¹. Novamente o candidato peemedebista sofre uma derrota acachapante nas eleições presidenciais, Quércia obteve meros 4,4% dos votos, terminando na quinta posição. No pleito seguinte, em 1998, o partido enfrentava graves desavenças internas e nem sequer apresentou candidato à presidência. Em relação às eleições para a Câmara Federal, a partir dos anos 1990, tem se evidenciado uma redução no número de cadeiras conquistadas pelo partido, passando da maior bancada desde 1986 para a terceira em 1998.

Em última análise, não resta dúvida de que a concomitância de uma multiplicidade de interesses regionais que compõem o PMDB acarreta na manutenção de uma dinâmica interna descentralizada. Isso parece ter se acentuado, ao final da transição política, uma vez que:

Não havia mais o elemento catalisador – representado pela defesa da democratização do país – que viabilizou a convivência das diferentes correntes dentro do partido. A morte de Ulysses Guimarães, que equacionou as desavenças durante quase 19 anos, em que presidiu o partido, também contribuiu, em grande medida, para o agravamento desse estado de coisas³⁵².

Outrossim, cumpre observar que a heterogeneidade do partido foi institucionalizada em seu estatuto, na medida em que concede autonomia aos diretórios e às convenções estaduais para “adaptar” as diretrizes partidárias conforme as especificidades regionais³⁵³. Em uma direção semelhante, Ferreira esclarece:

³⁴⁹ Ibid., p. 150.

³⁵⁰ Ibid., p. 150.

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Ibid., p. 157-158.

³⁵³ RIBEIRO, Op. cit.

O fato é que o estatuto confere, segundo os próprios peemedebistas, um caráter federalista à composição do Diretório Nacional, adotando o critério da proporcionalidade das bancadas federais (deputados e senadores) e sua composição. Pode-se perceber que a heterogeneidade da organização é tão presente que se encontra incorporada, inclusive, ao seu estatuto. Como foi ressaltado, foram tais clivagens internas, consubstanciadas em fatores ideológicos ou regionais, que desencadearam as mudanças nas regras internas do partido³⁵⁴.

Em face disso, convém tecer algumas considerações em relação às regras estatutárias do PMDB, até mesmo para trazer mais luz sobre a organização e o funcionamento interno do partido. A estrutura do partido está organizada sob os níveis nacional, estadual, municipal e zonal. De acordo com o estatuto do PMDB, a estrutura organizacional do partido é composta pelos seguintes órgãos: as Convenções, os Diretórios, o Conselho Nacional, as Comissões Executivas, as Comissões de Ética e Disciplina, os Conselhos Fiscais, a Fundação Pedroso Horta e as Bancadas Parlamentares. Destes, a Convenção Nacional é o órgão máximo de decisão partidária, à qual compete: fixar as diretrizes para a atuação partidária; escolher ou proclamar, quando houver eleição prévia, os candidatos do Partido à Presidência e Vice-Presidência da República; decidir sobre coligação com outros partidos; analisar e aprovar a plataforma de governo à Presidência da República; aprovar o Estatuto e o Programa Partidário; decidir sobre as propostas de reformas do Programa, do Estatuto e do Código de Ética do Partido; eleger membros titulares e suplentes do Diretório Nacional, bem como os da Comissão Nacional de Ética e Disciplina; decidir sobre a dissolução e a fusão do Partido e, nesses casos, sobre a destinação do patrimônio; decidir soberanamente sobre os assuntos políticos e partidários. (Art. 64) Fazem parte da Convenção Nacional, os membros do Diretório Nacional, os Delegados dos Estados e do Distrito Federal, os representantes do Partido no Congresso Nacional e os membros do Conselho Nacional que não integrem o Diretório Nacional (Art. 65).

O segundo principal órgão decisório do PMDB é o Diretório Nacional, composto pelos membros natos que são os Presidentes dos Diretórios Estaduais, os Líderes das Bancadas do Partido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, e os ex-Presidentes da Comissão Executiva Nacional; e por membros eleitos pela Convenção Nacional, sendo 119 titulares e 40 suplentes (Art. 67). O Diretório Nacional tem como competência: convocar, pela Comissão Executiva Nacional, a Convenção Nacional e fixar normas para o seu funcionamento; participar da Convenção Nacional; aprovar o hino, as cores, os símbolos e o escudo partidário que serão usados em Território Nacional; elaborar o seu Regimento Interno;

³⁵⁴ FERREIRA, Op. cit.

eleger os membros titulares e suplentes da Comissão Executiva Nacional; decidir, em última instância, os recursos interpostos às decisões do Conselho Nacional (Art. 69).

Como se pode perceber, “os líderes das bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, integram todas as instâncias partidárias com poder de deliberação, decisão e direção dentro do partido”³⁵⁵. De acordo com Ferreira, esse é um forte indicativo de que as bancadas parlamentares dispõem de grande autonomia e poder dentro do partido, uma vez que definem os rumos da organização “tanto ou mais do que a direção nacional”³⁵⁶. Sendo assim, a autora afirma que “a vida partidária tem grande parte de suas decisões tomadas pelos parlamentares não pela direção nacional”³⁵⁷.

Dentre os partidos brasileiros aqui analisados, o PMDB foi o que menos sofreu alteração na sua estrutura organizacional³⁵⁸. A redação do primeiro estatuto peemedebista foi sancionada em Convenção Nacional em dezembro de 1980, e, desde então, o partido passou por duas reformas estatutárias (em 1993 e 1996), que não introduziram grandes modificações à estrutura partidária. Segundo Ferreira, as alterações promovidas em 1993 destinavam-se a contemplar as diferenças regionais e ideológicas presentes no partido, por meio da “ampliação da composição do Diretório Nacional”³⁵⁹. Para tanto, adotou critérios regionais na composição do diretório nacional e do Conselho Nacional, acabando por institucionalizar a descentralização de tipo federalista³⁶⁰. Em 1996, o PMDB aprovou um novo estatuto para adequá-lo às exigências da nova Lei dos Partidos (Lei nº 9.096/95), contudo, o texto não apresentou mudanças substanciais.

³⁵⁵ FERREIRA, Op. cit., p. 192.

³⁵⁶ Ibid., p. 192.

³⁵⁷ Ibid., p.192.

³⁵⁸ RIBEIRO, Op. cit.

³⁵⁹ FERREIRA, Op. cit., p. 193.

³⁶⁰ RIBEIRO, Op. cit.

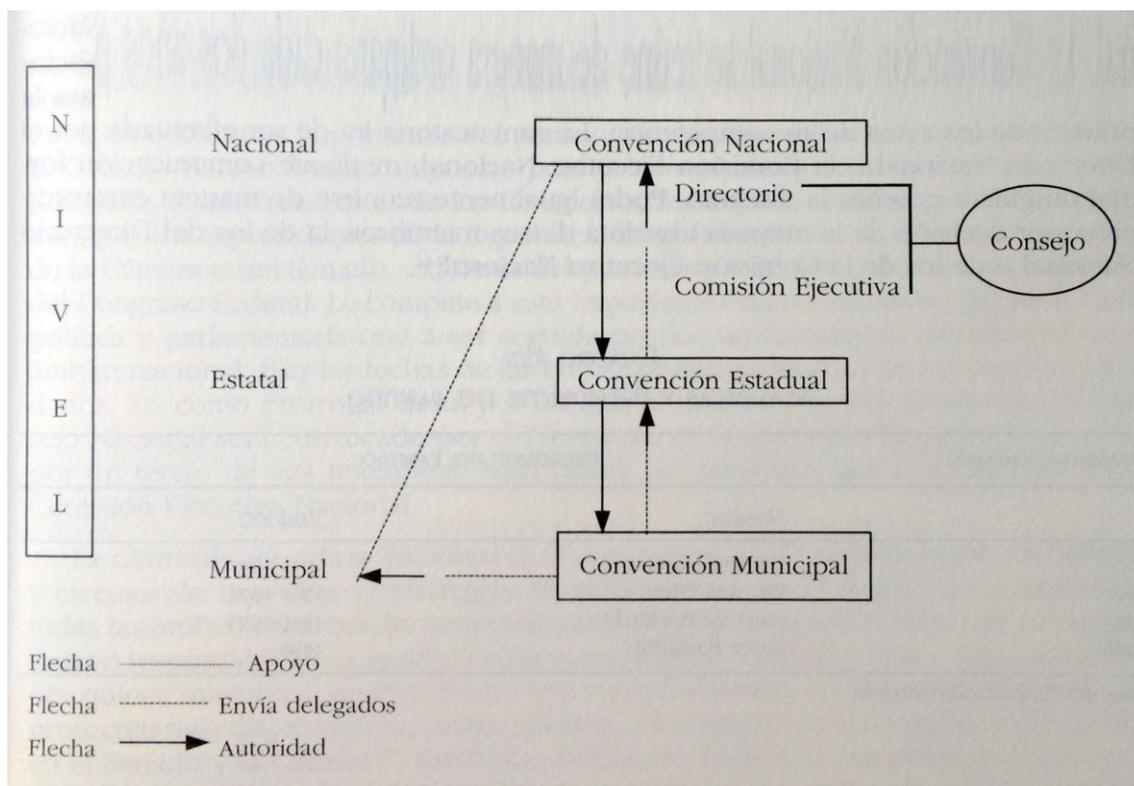


Figura 4 – Organograma del Partido del Movimiento Democrático Brasileño

Fonte: Extraído de Guzmán Mendoza e Sena de Oliveira (2003, p. 163).

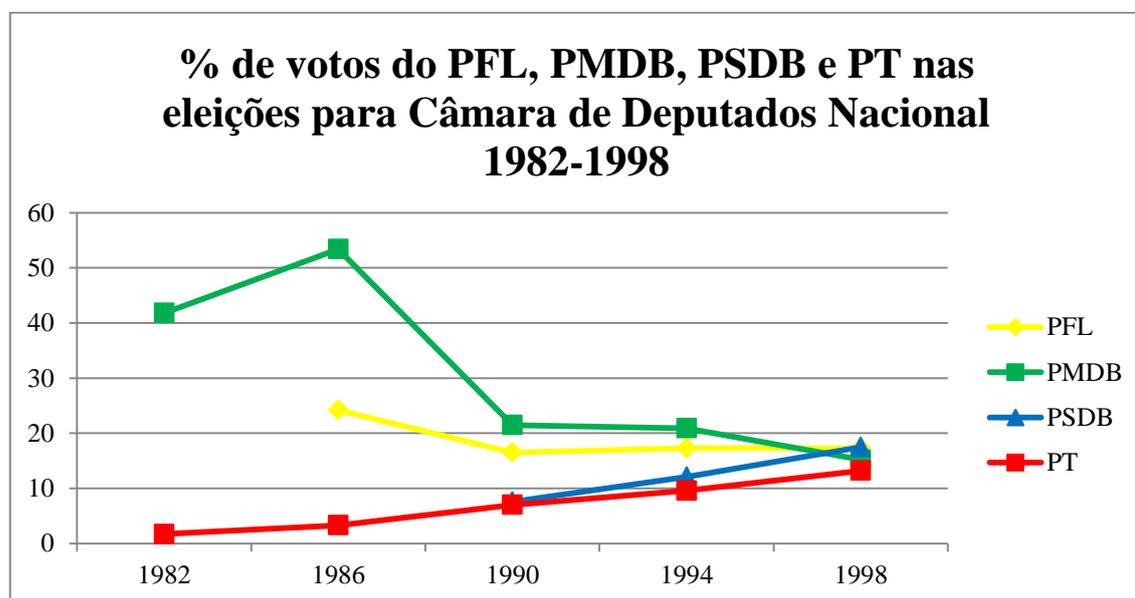


Gráfico 3 – Evolução do voto do PFL, PMDB, PSDB e PT nas eleições para Câmara de Deputados Nacional (1982-1998)

Fonte: Nicolau (1998, p.85); complementado por TSE para 1998, disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1998/informacoes-quadro-partido-cargo>.

3.4.4 Partido dos Trabalhadores – PT

O Partido dos Trabalhadores (PT) surgiu no final dos anos 70, durante o processo de abertura política, em meio à ascensão das greves do ABC paulista, levadas a cabo pelo movimento sindical. No bojo dessas mobilizações grevistas, o então presidente do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo do Campo, Luís Inácio da Silva (Lula), foi se destacando como uma liderança reconhecida em nível nacional³⁶¹. Com a reorganização do sistema partidário a partir da nova Lei dos Partidos em 1979, os movimentos sociais, que se articularam em torno do chamado “novo sindicalismo”, buscavam “sua inserção na arena político-institucional”³⁶² como canal de representação das demandas da classe trabalhadora.

Nesse aspecto, o PT despontou como um partido inovador no cenário político-institucional brasileiro, ao agregar diversos segmentos oriundos da sociedade civil tais como os sindicalistas, setores da Igreja Católica, intelectuais, militantes ligados a organizações de esquerda (mormente de orientação trotskistas) além de políticos egressos do extinto MDB. O caráter inovador do PT não se restringe a sua origem externa ao sistema parlamentar, mas também pode ser visto no seu modelo de organização interna que apresentava inovações em relação ao previsto pela LOPP. Nesse sentido, o diferencial do partido foi a introdução de mecanismos para o exercício da democracia interna, garantindo participação às bases por meio das pré-convenções e dos *núcleos de base*³⁶³.

Os núcleos de base não estavam previstos na LOPP, tampouco constavam nos estatutos dos outros partidos³⁶⁴. “Esse mecanismo diferenciou o PT tanto frente à legislação partidária vigente, quanto com relação aos demais partidos do sistema”³⁶⁵. Ao referir-se aos núcleos de base, Rachel Meneguello explica que eles tinham como objetivo “viabilizar uma maior articulação entre o partido e suas bases partidárias”³⁶⁶. Sendo assim, “são concebidos como o *locus* de organização democrática partidária de base e de educação política, e sua

³⁶¹ KECK, Margaret E. **A lógica da diferença**. O Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática, 1991.

³⁶² MENEGUELLO, Rachel. **PT: A formação de um partido, 1979-1982**. São Paulo: Paz e Terra, 1989, p. 52.

³⁶³ KECK, Op. cit.

³⁶⁴ MENEGUELLO, Op. cit.

³⁶⁵ MENEGUELLO, R. e AMARAL, O. E. Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil. **BSP Occasional Papers**, Oxford, n. 2, 2008, p. 9.

³⁶⁶ MENEGUELLO, 1989, p. 91.

composição é dada por filiados de um mesmo domicílio eleitoral”³⁶⁷. Enfim, em linhas gerais, tal como Meneguello pontua, “o perfil dos núcleos de base procura traduzir a essência da atividade partidária petista: uma atividade permanente, com reuniões regulares, fundada na militância de seus membros, e que dá preferência às ligações com os movimentos sociais frente às atividades especificamente eleitorais”³⁶⁸.

A primeira experiência eleitoral confrontada pelo PT nas eleições de 1982 representaria uma etapa decisiva na constituição legal do partido. Os primeiros obstáculos encontrados para a legalização do partido referiram-se às exigências impostas pela legislação eleitoral. De acordo com a LOPP, para que um novo partido adquirisse o reconhecimento legal provisório seus fundadores, em um número mínimo de 101 (componentes), deveriam eleger uma Comissão Diretora Nacional Provisória formada de sete a onze membros; à Comissão Diretora Nacional Provisória caberia publicar, na imprensa oficial, o manifesto, acompanhado do estatuto e programa e encarregar-se das demais providências junto ao Tribunal Superior Eleitoral (Art. 5º)³⁶⁹. Caberia à Comissão Diretora Nacional Provisória indicar as comissões estaduais com igual número de membros, que, por sua vez, nomeariam as comissões municipais e as comissões para as zonas eleitorais nas suas respectivas capitais (Art. 6).

Cumprida essa primeira etapa, o partido teria doze meses para se organizar, devendo realizar, dentro desse prazo, convenções em pelo menos um quinto dos municípios de nove Estados e também eleger, em convenção, um diretório nacional (Art. 12). Assim que devidamente registrado no Tribunal Superior Eleitoral, um partido só poderia passar a funcionar imediatamente caso tivesse, entre seus fundadores signatários, ao menos 10% dos representantes do Congresso Nacional (Art. 14, I); ou tenham recebido, no mínimo, 5% dos votos válidos na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos nove estados, com 3% dos votos em cada (Art. 14, II)³⁷⁰.

As obrigações colocadas pela LOPP influenciaram fortemente na evolução inicial do PT. Basta lembrarmos que a legislação partidária determinava um número de membros que o partido teria que arremeter em cada localidade, para obter reconhecimento e poder apresentar candidatos nas eleições. Em função disso, conforme explica Keck, “o intuito dos organizadores do partido de garantir que seus membros fizessem uma escolha politicamente

³⁶⁷ Ibid., p. 92; Estatutos do PT, arts. 35-37.

³⁶⁸ Ibid., p. 92.

³⁶⁹ KECK, Op. cit.

³⁷⁰ Ibid.

consciente ao se filiarem à agremiação nem sempre foi viável durante o período de legalização³⁷¹. Quanto às regras de financiamento partidário, eram proibidas – dentre outras organizações – as doações advindas de entidades de classe e sindicais, ao mesmo tempo em que era vedado pela legislação trabalhista o envolvimento formal dos sindicatos com partidos políticos, nessas circunstâncias, o PT não poderia “[...] contar com o tipo de base financeira típico de muitos partidos políticos de base operária [...]”³⁷². Além disso, “um problema que causava certa preocupação, nos primeiros meses de existência do partido, era saber se o PT seria ou não julgado um ‘partido de classe’ e, assim, proibido em virtude do Art. 5 da Lei de Reforma Partidária”³⁷³. De qualquer modo, construir um novo partido, de baixo para cima, sem contar com uma base parlamentar de pelo menos 10% do Congresso conforme o exigido em lei, requereria um esforço tremendo para sua adequação ao ambiente institucional³⁷⁴. Em fevereiro de 1980, numa assembleia com cerca de mil pessoas no Colégio Sion, em São Paulo, o PT aprovou seu manifesto de fundação, contando com a assinatura de, no mínimo, quinhentos dos presentes como membros fundadores.

No final de setembro de 1980, já se haviam formado comissões no número mínimo necessário de municípios em doze estados (Espírito Santo, Acre, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Goiás, Amazonas, Ceará, Minas Gerais) e esperava-se que a Paraíba e São Paulo a eles viessem juntar-se em pouco tempo. Em 22 de outubro, o PT requereu seu registro provisório ao Superior Tribunal Eleitoral, apresentando documentação sobre a organização de comissões regionais em dezoito estados e, em treze deles, comissões municipais em 647 municípios. O partido também apresentou os nomes de seis deputados federais como seus delegados junto à Justiça Eleitoral. Por decisão unânime, o Tribunal reconheceu em 1º de dezembro a conclusão da primeira etapa do processo de requisição de registro provisório do partido³⁷⁵.

O próximo passo consistia na formação de diretórios municipais em pelo menos “um quinto dos municípios de nove estados”³⁷⁶, implicando a necessidade de se conseguir um número mínimo de filiados. De per si, a legislação não especificava o número de membros obrigatório para realização de um congresso, de fato, em seu estatuto, o PT determinava a presença obrigatória, de no mínimo 10% também, como forma de desincentivar a criação de unidades locais existentes apenas no papel³⁷⁷. Para efeitos enumerativos, Keck mostra que,

³⁷¹ Ibid., p. 109.

³⁷² Ibid., p. 109.

³⁷³ Ibid., p. 110.

³⁷⁴ Ibid.

³⁷⁵ Ibid., p. 111.

³⁷⁶ Ibid., p. 112.

³⁷⁷ Ibid.

“em junho de 1981 o PT declarava já possuir cerca de duzentos mil afiliados e pôde realizar encontros municipais em dezoito estados, conseguindo preencher os requisitos legais em dez deles”³⁷⁸. Em setembro, o partido realizou encontros em dezesseis Estados e já contava com em torno de 212.000 membros, possuindo documentação regularizada em treze Estados, com solicitações pendentes na Justiça Eleitoral em outros três. A certeza da legalização do partido veio em 11 de fevereiro de 1982, quando o PT oficialmente teve seu registro provisório deferido³⁷⁹.

Todavia, o clima de positiva expectativa criado diante do comparecimento em massa nos comícios contrastou com a frustração pelos resultados obtidos nas urnas. O partido não conseguiu seu objetivo colimado, o de alcançar 5% dos votos do eleitorado nacional e os 3% em nove Estados, tal como exigido na lei. No saldo geral, o PT elegeu oito deputados federais, além de dois prefeitos e alguns deputados estaduais e vereadores³⁸⁰. Analisando o porquê do baixo desempenho do PT, Keck aponta como fatores que contribuíram para esse resultado as posições contraditórias que o partido tomou no decorrer da campanha: “o partido oscilou entre um discurso centrado na problemática de classe, representando a si mesmo como o partido dos trabalhadores e o PMDB como um partido que incluía os patrões, e um discurso mais amplo sobre participação e cidadania”³⁸¹. Mais precisamente, isso ocorreu porque o tônus da campanha petista acentuava o caráter de um partido de classe, enquanto, naquele contexto de transição política, demandava uma proposta mais afinada com a promoção da cidadania. Outro fator explicativo para o fraco desempenho eleitoral petista diz respeito à importância da organização municipal para o sucesso eleitoral. Como demonstra Keck:

No momento das eleições, o PT tinha organizações partidárias em funcionamento em cerca de 149 dos 573 municípios do estado de São Paulo. A importância da existência de um diretório em um município era dupla: um partido só podia apresentar candidatos às eleições municipais onde já tivesse um diretório; e, evidentemente, a presença de uma organização local era importante para montar uma campanha. A exigência legal de que o voto para todos os cargos devia ser para candidatos de um mesmo partido significava que, onde o PT não contava com um diretório municipal, perderia os votos para prefeito ou vereadores. Assim, os partidos que não estavam organizados, ficavam numa clara posição de desvantagem³⁸².

³⁷⁸ Ibid., p. 112.

³⁷⁹ Ibid.

³⁸⁰ Ibid.

³⁸¹ Ibid., p. 146-147.

³⁸² Ibid., p. 177-178.

Nesse contexto, os partidos que herdaram estruturas partidárias preexistentes, (PMDB e PDS), levavam uma indubitável vantagem. De fato, na disputa eleitoral de 1982, prevaleceu uma configuração bipartidária na maioria dos Estados. A reviravolta eleitoral do PT começou e ser encaminhada nas eleições de 1985 para prefeito nas capitais municipais, quando o partido melhorou seu desempenho, conquistando a capital do Ceará (Fortaleza) e obtendo votação significativa em outras capitais, incluindo São Paulo. As eleições de 1986 para o Congresso e governos estaduais foram marcadas pela esmagadora vitória do PMDB, embalado pelo sucesso momentâneo do Plano Cruzado. Nessas eleições, o número de deputados do PT saltou de cinco³⁸³ para dezesseis, elegendo, pela primeira vez, deputados no Rio Grande do Sul e no Espírito Santo³⁸⁴. Lula foi o candidato mais votado para a Câmara dos Deputados, eleito com 651.763 votos superando, inclusive, o presidente do PMDB, Ulysses Guimarães, que obteve 590.873 votos³⁸⁵. “A decisão de tantos líderes petistas de candidatar-se ao Congresso em 1986 resultou também de uma compreensão da importância dessa legislatura, que deveria funcionar também como Assembleia Constituinte; os debates sobre questões sociais vitais ocorreriam ali”³⁸⁶. Durante as votações da Constituinte em 1987-1988, o partido atuou de maneira bastante homogênea, demonstrando o alto grau de coesão e disciplina da bancada petista, em contraposição ao que acontecia com a maioria dos outros partidos.

Já para as eleições presidenciais de 1989, o PT se coligou com o PC do B (Partido Comunista Brasil) e com o PSB (Partido Socialista Brasileiro), formando a chamada Frente Brasil Popular, em apoio à candidatura de Luís Inácio Lula da Silva. No primeiro turno, Lula ficou em segundo lugar, com 16% dos votos, derrotando o candidato do PDT, Leonel Brizola, por uma pequena margem de votos e qualificando-se para enfrentar, no segundo turno, Collor de Mello, que saíra vitorioso com 30% dos votos válidos. “Lula beneficiou-se do sentimento anti-Sarney de boa parte da população, e o PT obteve seu melhor desempenho eleitoral até então”³⁸⁷. Em um segundo turno acirradíssimo, Collor venceu Lula, obtendo 53% dos votos válidos contra 47% do candidato petista. Passadas as eleições presidências, o PT se consolidava como o principal partido de oposição e capaz de lançar candidaturas presidenciais

³⁸³ Dos oito deputados eleitos em 1982 três (Aírton Soares, Bete Mendes e José Eudes) abandonaram o partido em 1985 por não concordarem com a orientação oficial do partido de não votar nas eleições indiretas para presidente da República (Ibid., p. 183).

³⁸⁴ Ibid.

³⁸⁵ Ibid.

³⁸⁶ Ibid., p. 256.

³⁸⁷ MAINWARING, Op. cit., p. 144.

com chances de sucesso eleitoral. Nas eleições para o legislativo e os governos estaduais em outubro de 1990, o PT mais do que dobrou sua bancada na Câmara Federal em relação a 1986, elegendo 35 deputados e também teve seu primeiro senador eleito³⁸⁸. Na campanha presidencial de 1994, as pesquisas de intenção de voto indicavam o candidato do PT, Lula, como favorito à presidência. No entanto, o sucesso econômico do plano “Real” rendeu dividendos eleitorais ao então ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, o responsável pela implementação da política econômica. Como candidato do PSDB, FHC foi subindo nas pesquisas eleitorais, conseguindo se eleger presidente no primeiro turno, vencendo com 54,3% dos votos contra 27% de Lula³⁸⁹.

Para Lincoln Secco, a campanha de Lula em 1994 foi ciclótica, e sua derrota esteve associada à avaliação equivocada que os petistas fizeram do plano Real. Sem um plano econômico alternativo, mais uma vez o PT demonstrou uma dificuldade diante do debate econômico. Conforme argumenta o referido autor, “essa debilidade do PT em 1994 corroborava a ideia de seus adversários de que ele era muito bom para os municípios ou na oposição, pois funcionaria como corretivo ético e daria maior sensibilidade social aos programas do governo. Mas ele não serviria para governar”³⁹⁰. Além da disputa presidencial, nesse pleito ocorreram eleições simultâneas para os governos estaduais e aos legislativos federal e estadual. A bancada petista na Câmara continuou em crescimento, tendo o PT eleito 49 deputados federais. Nessas eleições, o PT também elegeu dois governadores (no Espírito Santo e no Distrito Federal) e quatro senadores. No pleito subsequente, em 1998, elegeu 53 deputados federais, três governadores e mais três senadores, passando a ocupar sete cadeiras no Senado. Mais uma vez, a decepção do PT ficou por conta das eleições presidenciais com a derrota de Lula, no primeiro turno, para FHC, que pôde disputar a reeleição após a aprovação da emenda constitucional que permitia a reeleição para os cargos executivos. Lula precisaria esperar até 2002 quando, finalmente, seria eleito presidente da República.

Voltando nossa atenção à organização interna do PT, não restam dúvidas quanto ao caráter inovador de sua organização, notadamente por apresentar, na sua origem, uma forte articulação com as bases sociais, com uma estrutura interna democrática, que incluía as bases no processo decisório, ao mesmo tempo em que tinha um modelo de funcionamento interno nacionalmente centralizado e uma atividade partidária intensa, não se resumindo apenas aos

³⁸⁸ Ibid.

³⁸⁹ Ibid.

³⁹⁰ SECCO, L. **História do PT 1978-2010**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2011, p. 170.

períodos eleitorais³⁹¹. No entanto, nem mesmo “seu peculiar desenho institucional” foi “suficiente para evitar a germinação de processos de concentração de poder”³⁹². Prova disso, foi a criação da tendência *Articulação* em 1983, que acabou se tornando majoritária dentro do partido durante sua primeira década. Entre seus membros integrantes, estavam a ala sindicalista (inclusive Lula), militantes católicos e intelectuais³⁹³. A partir de 1995, conforme Ribeiro explica, as lideranças do Campo Majoritário “alteraram a estrutura inclusiva construída nos anos 1980”³⁹⁴. Como estratégias adotadas nesse sentido, o autor destaca “a centralização dos recursos do fundo partidário [...] e a abertura do partido às doações de grandes empresas, aumentando a autonomia financeira da cúpula petista”³⁹⁵.

Com o passar do tempo, o PT foi alterando sua estrutura institucional, aproximando, cada vez mais, seu arcabouço organizacional dos demais partidos nacionais, em direção à “maior autonomia às seções subnacionais, relaxamento dos critérios de filiação, preponderância dos parlamentares, dependência do Estado, concentração decisória e autonomização da cúpula nacional do partido etc.”³⁹⁶. Um dos mais caros destaques da organização – os núcleos de base – deixaram de existir ainda nos anos 1980. Por outro lado, o PT continua sendo uma anomalia entre os partidos brasileiros, ainda que, com menor intensidade, se comparado com seu período inicial³⁹⁷.

³⁹¹ MENEGUELLO, Op. cit.; KECK, Op. cit.; RIBEIRO, Op. cit.

³⁹² RIBEIRO, Op. cit., p. 243-44.

³⁹³ KECK, Op. cit.

³⁹⁴ RIBEIRO, Op. cit., p. 244.

³⁹⁵ Ibid., p. 244.

³⁹⁶ Ibid., p. 227.

³⁹⁷ Ibid.

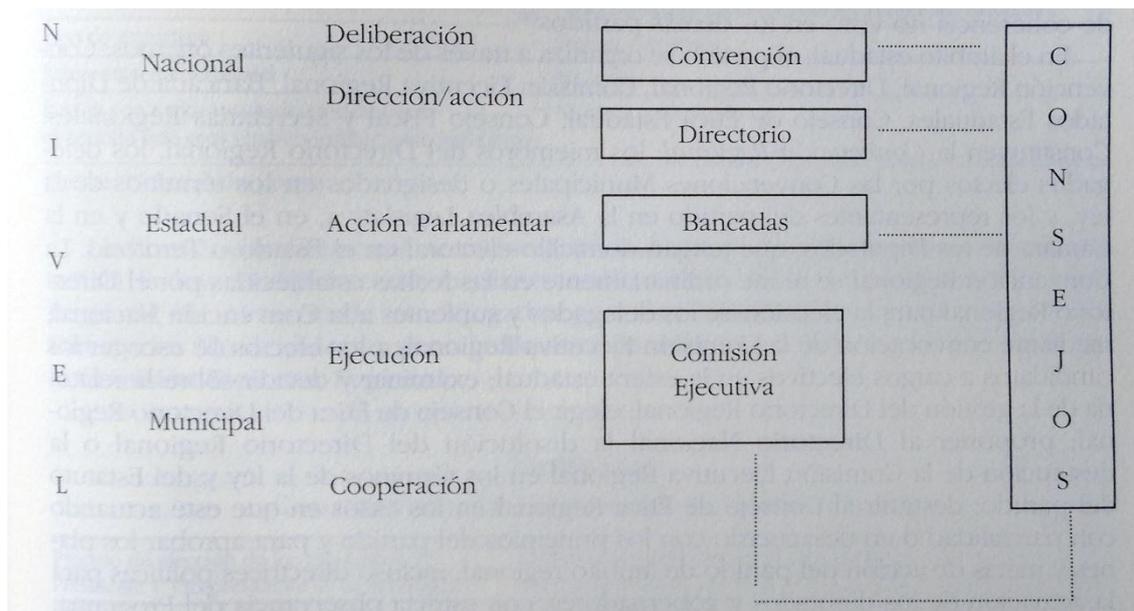


Figura 5 – Organigrama del Partido de los Trabajadores

Fonte: Extraído de Guzmán Mendoza e Sena de Oliveira (2003, p. 187).

4 CONCLUSÕES DERIVADAS DA COMPARAÇÃO ENTRE O BRASIL E A ARGENTINA

A presente dissertação se ocupou, fundamentalmente, do estudo dos partidos políticos na Argentina e no Brasil pós-redemocratização, com base em variáveis usualmente associadas à institucionalização partidária tais como fatores contextuais, regras eleitorais, arranjos organizacionais, regras e procedimentos formais dos partidos. Como ponto de partida, revisitando o referencial comparativo sobre as transições de terceira onda, vimos que, no Brasil, a transição para a democracia processou-se de forma lenta e gradual, desenvolvendo uma transição pactuada, enquanto na Argentina foi encetada pela queda brusca do regime autoritário, transcorrendo como um caso exemplar de transição por colapso. Vislumbrando as semelhanças conjunturais entre os dois países durante o período democrático contemporâneo, cabe destacar que ambos implementaram profundas reformas pró-mercado e alcançaram um relativo êxito na estabilização de suas moedas.

Com efeito, é imprescindível às democracias representativas contemporâneas que os governados escolham quem serão os seus governantes, através de “eleições livres, periódicas e competitivas”. Nesse processo, os candidatos concorrem sob um rótulo partidário, por conseguinte, os eleitores escolhem entre aqueles candidatos que lhes são apresentados pelos partidos políticos. Não restam dúvidas quanto à vital importância dos partidos políticos para a democracia, embora sobrem em relação ao seu funcionamento interno. Esse ponto é ainda mais evidente quando se trata da falta de transparência relativa aos processos de seleção dos candidatos à competição eleitoral.

Sob o enfoque da perspectiva neo-institucionalista, uma das tarefas deste estudo foi, justamente, examinar como se dá esse processo, a partir do impacto das regras eleitorais nas organizações partidárias e entrando no clássico debate sobre os efeitos decorrentes das listas eleitorais. Para tanto, constituiu um passo crucial, nesta pesquisa, trazer mais luz à organização e à dinâmica interna dos partidos e, assim, ingressamos no segundo - e principal - tema explorado neste trabalho, qual seja, o da institucionalização partidária.

Pois bem, iniciando pela seleção dos candidatos, foi possível perceber que os efeitos atribuídos às listas eleitorais não se concretizam, nos casos do Brasil e da Argentina, exatamente tal como concebido pela literatura especializada. Retomando a concepção de Carey e Shugart, apresentada no capítulo 2, vimos que os incentivos gerados pelas listas

aberta e fechada levam os candidatos a pautarem suas carreiras políticas, respectivamente, recorrendo à reputação pessoal ou reputação partidária³⁹⁸.

Na Argentina, onde vigora a modalidade de lista fechada, constatou-se que, embora haja realizações de eleições primárias para nomeação de candidatos, preponderam os acordos entre as elites partidárias na confecção das listas. Habitualmente, os líderes provinciais dos partidos são os principais responsáveis pela preparação das listas dos candidatos à Câmara dos Deputados.

Tais lideranças controlam recursos estratégicos para a sustentação das carreiras políticas, o que lhes assegura uma grande influência sobre os políticos. Prova disso é o fato dos líderes provinciais imprimirem uma rotatividade dos políticos nos cargos, acarretando uma baixa continuidade nas carreiras políticas. Em linhas gerais, os políticos que aspiram ao sucesso na carreira dependem diretamente dos recursos de que dispõem os líderes distritais, e, por consequência, as lealdades partidárias são sedimentadas a nível provincial. Assim, em divergência à literatura que esperaria que a lealdade partidária fosse orientada nacionalmente, no caso argentino, a lealdade é em escala subnacional, fortalecendo os grupos locais em detrimento das instâncias nacionais do partido.

Por sua vez, no caso do Brasil, as consequências deduzidas do modelo de lista aberta gerariam incentivos à reputação pessoal, conforme a qualificação prevista por Carey e Shugart. Na percepção crítica de alguns pesquisadores brasilianistas, nomeadamente Scott Mainwaring – autor amplamente citado neste trabalho –, as regras eleitorais – com destaque para a lista aberta – contribuiriam para a debilidade institucional dos partidos brasileiros, já que estimulariam a promoção de campanhas altamente personalizadas, vínculos cada vez mais tênues entre os políticos e partidos, acirrada competição intrapartidária reforçando autonomia dos políticos para que, amiúde, ignorem os partidos.

Mas vimos que essa não é uma interpretação inequívoca. Há um consenso entre outros cientistas políticos sobre a dificuldade de mensurar a personalização do voto³⁹⁹. Em contrapartida, aliás, rebatem o diagnóstico caótico retratado por Mainwaring. Como alega Klein: “O primeiro critério para alocação das cadeiras [...] é o total de votos dado à agremiação”⁴⁰⁰. Ao referirem-se à competição intrapartidária, Figueiredo e Limongi argumentam que, como os votos são transferíveis, outros candidatos são beneficiados com os

³⁹⁸ CAREY e SHUGART, Op. cit.

³⁹⁹ NICOLAU, 2006 b; KLEIN, Op. cit.

⁴⁰⁰ KLEIN, Op. cit., p. 62.

votos na legenda uma vez que aumentam suas chances de eleição⁴⁰¹. Sendo assim, produziram-se estímulos estruturais à cooperação partidária.

De mais a mais, apesar da tese emblemática de que lista aberta reforça a autonomia dos candidatos em relação ao partido, as prerrogativas partidárias, na formação da lista de candidatos, não devem ser subestimadas. De qualquer modo, é bom frisar que o formato das listas eleitorais, por si só, tem uma capacidade preditiva limitada sobre a seleção das candidaturas. Concorrentemente, incluem-se, aí, também outros aspectos, como tamanho dos distritos eleitorais, a estrutura federalizada de Governo e a dinâmica e estrutura internas dos próprios partidos além de regras e procedimentos formais e informais.

Frente a isso, tomando-se como unidades de análise os partidos políticos brasileiros e argentinos, desenvolveu-se uma reconstrução da trajetória histórico-genealógica dessas instituições, catalogando alguns dos principais elementos que influenciaram na institucionalização - ou não - dos partidos, dentro dos marcos conceituais propostos por Duverger, Panebianco, Mainwaring e Scully. No tocante às características originárias, os partidos argentinos se constituíram em oposição a conjunturas marcadas por governos conservadores que se perpetuavam no poder mediante eleições fraudulentas e acarretaram em sucessivas incorporações de novos segmentos sociais, até então excluídos das esferas de poder, (setores médios e a classe trabalhadora) a vida política argentina. Enquanto no Brasil, novos partidos foram criados durante o processo de transição democrática, mais especificamente, rebentos da Reforma Partidária de 1979 que extinguiu o bipartidarismo restabelecendo o pluripartidarismo e, como de praxe, o Estado teve um papel central na conformação do novo sistema partidário.

Assim, diferentemente do que aconteceu na Argentina em que os partidos – pelo menos os maiores, PJ e UCR – preexistentes à experiência autoritária sobrevivem e, com regresso da democracia, retomam a centralidade do jogo eleitoral, no caso brasileiro, doravante o advento da Nova República, seguiu-se a criação de novos partidos. Sob esse aspecto, a descrição que nos é fornecida por Duverger é esclarecedora quanto à origem e ao processo evolutivo dos partidos. Na distinção proposta pelo autor, os partidos diferem quanto à sua origem parlamentar ou extraparlamentar. Retomando: o autor identifica os partidos de origem parlamentar como *partidos de quadros*, que são organizações criadas por grupos de parlamentares; já, os partidos de origem extraparlamentar são identificados como *partidos de massas*, que têm, na sua origem, a participação de grupos sociais organizados. Tal distinção

⁴⁰¹ FIGUEIREDO e LIMONGI, Op. cit.

parte do suposto de que os partidos de quadros possuem uma estrutura organizacional rígida e hierárquica enquanto os partidos de massas seriam mais democráticos.

Então, em certa medida, os partidos argentinos – UCR e PJ – preservam algumas características próprias dos partidos de massas duvergeriano: dominam a competição eleitoral nacional, têm penetração eleitoral em todas as províncias, mantêm uma estrutura permanente em escala nacional e logram um alto nível de disciplina legislativa. A UCR é um partido centenário e surgiu como partido antissistema, representante dos setores médios excluídos da política – leia-se, em um sistema com sufrágio restrito. É reconhecidamente considerado o primeiro partido de massas da Argentina por implementar um conjunto de inovações institucionais que proporcionaram sua institucionalização, embora, nos últimos anos, o partido venha paulatinamente perdendo votos.

O Partido Justicialista pode ser considerado um partido de massas, afinal, conserva uma organização a nível nacional, uma poderosa infraestrutura de base e forte ligação orgânica com as classes baixas e trabalhadoras. Em que pese seus atributos característicos de um *partido de massas*, Levitsky conceptualiza o PJ como um “*partido de massas informal*”, porquanto, “It is informal in that Peronist sub-units organise themselves, lack a standard organisational structure, and are generally not integrated into (or subject to the discipline of) the party's central bureaucracy”⁴⁰².

No caso dos partidos brasileiros aqui analisados, à exceção do PT, os demais podem, facilmente, ser enquadrados no modelo de partido de quadros, já que foram criados por grupos de parlamentares. Basta lembrarmos que o PMDB é herdeiro do espólio político eleitoral do MDB, enquanto o PFL e o PSDB nasceram de cisões intrapartidárias, majoritariamente, de parlamentares oriundos do PDS e PMDB respectivamente. O PT foi o único *partido de massas* surgido no Brasil. Dada sua origem extraparlamentar, contou com a participação de setores da sociedade civil em sua formação, desenvolvendo uma intensa articulação intrapartidária ligada às bases do partido – por meio dos núcleos de base.

Com base no *modelo genético* proposto por Panebianco, podemos afirmar que os processos de formação dos partidos argentinos ocorrem por meio de penetração territorial, já que se organizaram a partir de um centro dirigente (Buenos Aires) e, ainda, contaram com a presença de um líder carismático, Hipólito Yrigoyen e Juan Domingo Perón.

No Brasil, o PFL surgiu a partir de um centro (desde a região nordeste) do qual se expandiu nacionalmente via penetração territorial. Originou-se de uma cisão intrapartidária,

⁴⁰² LEVITSKY, 2001, p. 35.

contando, desde seu surgimento, com um núcleo de políticos experientes, dissidentes de outros partidos (predominantemente do PDS) o que contribuiu para a concentração de poder na cúpula partidária. Por outro lado, na fundação do PSDB, o centro não controlou o ingresso das subunidades partidárias à organização nacional, desenvolvendo-se por difusão territorial. O PMDB é notadamente um partido conformado por clivagens regionais, acomodando, desde seu surgimento, um mosaico de lideranças regionais, o que nos permite qualificar sua origem como sendo por difusão territorial, enquanto, no PT, diversos grupos participaram do processo de gestação do partido, o que pode explicar sua origem por difusão territorial.

Em concordância com as características aventadas por Panebianco, podemos acrescentar que o PT ainda contou com a presença de instituições externas (setores da Igreja Católica e Sindicatos) na sua constituição. Entretanto, já nos anos seguintes a sua criação, desenvolveu uma “coalizão dominante” (Articulação) que controlou o partido durante anos, estabelecendo contornos do tipo de penetração territorial.

Outro dado acerca dos partidos brasileiros é que eles não contaram, em sua origem, com lideranças carismáticas. Mesmo tendo seus quadros (à exceção do PT) integrados por políticos experientes, estavam longe do calibre dos líderes carismáticos dos partidos argentinos. Embora o PMDB contasse com um líder histórico (Ulysses Guimarães) e o PT com um líder sindical (Lula), não representavam autênticas lideranças carismáticas tal como apontado por Panebianco.

Por fim, seguindo os critérios definidos por Mainwaring e Scully, os partidos argentinos revelaram-se mais institucionalizados do que os brasileiros. Reconhece-se, contudo, que o caráter multidimensional do conceito impõe sérias dificuldades à sua operacionalização. O primeiro critério, referente aos padrões de competição partidária, usualmente tem sido mensurado pelo índice de volatilidade eleitoral. Os padrões de competição partidária do sistema argentino que nasce e vem se desenvolvendo desde a redemocratização estruturou-se num bipartidarismo com eventual emergência de terceiras forças. No caso do Brasil, ao menos cinco partidos emergiram após a reforma de 1979 e, com o retorno da democracia, instaurou-se um pluripartidarismo fragmentado, marcado pela alta volatilidade eleitoral. Tomando o número efetivo de partidos como um indicativo da fragmentação do sistema partidário, no caso da Argentina, durante o período aqui analisado, o número efetivo de partidos girava em torno de 2,9, enquanto, no Brasil, esse índice era de 7,9⁴⁰³ no período entre 1986 e 2002.

⁴⁰³ Dados secundários extraídos de: ALCÁNTARA. Op. cit., p. 68; 128, respectivamente.

Sobre os demais critérios, (enraizamento social, legitimidade e autonomia frente às organizações), ressalvadas as dificuldades quanto à operacionalização empírica dessas dimensões, quando aplicadas aos casos em tela, revelaram que um mesmo partido pode ser, simultaneamente, institucionalizado, em um aspecto, e, debilmente institucionalizado em outro. Vejamos:

No caso dos partidos argentinos, a UCR parece ser o partido que melhor se enquadra nessas categorias, formado em 1891, sob a insígnia da democracia liberal, para fazer oposição ao regime oligárquico, constituindo-se como canalizador das demandas e aspirações da nascente classe média e setores campestres. Com a extensão do voto concedido pela sanção da Lei Saénz Peña de 1912, o partido ab-rogou as estratégias de oposição e abstenção para transformar-se numa poderosa maquinaria política eleitoral⁴⁰⁴.

Já o PJ seria um partido relativamente institucionalizado, de origem corporativa e autoritária, constituiu-se como um partido de base sindical, com forte enraizamento na classe trabalhadora e nos estratos do proletariado argentino. A ausência de uma burocracia central institucionalizou a descentralização das decisões nas esferas sub-nacionais do partido, que funcionam com grande autonomia e, não raro, estão subordinadas ao domínio dos líderes provinciais. O partido ainda conta com uma vasta infraestrutura organizacional de base, as *unidades básicas*, que operam independente do controle de uma burocracia central, propiciando a dispersão de uma estrutura altamente informal. Ademais, a própria vocação hegemônica, do tipo *movimentista*, impôs formidáveis obstáculos à institucionalização do partido que só veio a ocorrer em meados da década de 1980, levada a efeito pela corrente conhecida como *renovação peronista*.

Quanto aos partidos brasileiros, foi possível distingui-los em duas categorias: Na primeira, estão aqueles partidos que foram forjados de “cima para baixo” ou por cisões partidárias, no caso, aqui representados pelo PFL, PMDB e PSDB. No caso do PSDB, as circunstâncias de sua origem (como um partido de quadros), combinadas a um cálculo estratégico eleitoral, propiciaram a instituição de uma estrutura organizacional descentralizada que concede grande autonomia às lideranças partidárias tanto em nível nacional quanto estadual. Ademais, a ausência de instâncias de veto contribuiu para a concentração das decisões nas lideranças do partido⁴⁰⁵. O PFL conserva diversos pontos em comum com o PSDB, vide sua criação intraparlamentar, prescinde da participação das bases no processo decisório, além de compartilhar de um projeto político-ideológico de cariz liberal, que

⁴⁰⁴ DE LUCA, et al., Op. cit.

⁴⁰⁵ ROMA, 2002; 2006.

favoreceu a consumação de coligações entre ambos. O PMDB, por sua vez, possui uma estrutura partidária altamente descentralizada, conformado por uma diversidade de elites regionais, fazendo com que se “assemelhe mais a uma confederação de partidos estaduais”⁴⁰⁶. Assim, em uma perspectiva comparada, todos os partidos contam com estruturas organizacionais débeis, contudo, enquanto o PFL e o PSDB realizaram reformas estatutárias, concentrando poderes na cúpula do partido, o PMDB mantém-se como o partido mais descentralizado sob todos os aspectos. Com a exceção do PT, Mainwaring enxerga o sistema partidário brasileiro dominado por partidos do tipo *catch all*, dentre os quais se incluem o PFL, PMDB e o PSDB. Na segunda categoria, o PT, com raízes genuínas na sociedade civil, foi o único partido criado de “baixo para cima” conseguindo – pelo menos nos primeiros anos do partido - garantir a participação das bases nas decisões do partido combinando um desenho institucional democrático com uma burocracia partidária nacionalmente centralizada.

Concluindo, é importante frisar que, dada a abrangência do tema pesquisado, ainda seria necessária a inclusão de um vasto rol de variáveis – sobretudo de natureza informal – que afetam diretamente a institucionalização partidária. Neste trabalho, modestamente, propomo-nos contribuir para o entendimento das organizações partidárias com o escopo da pesquisa centrado, principalmente, na estrutura e dinâmica interna formal dos partidos.

Os partidos podem ser mais ou menos democráticos quanto à participação das bases nas decisões partidárias favorecendo ou não a produção de *accountability*. Sob esse aspecto, se evidencia um “encastelamento” das elites partidárias, seja no âmbito nacional ou estadual, que vem despertando uma permanente desconfiança sobre a eficiência do desempenho dos partidos como intermediadores entre a sociedade e o Estado. Mesmo com toda desconfiança sobre os partidos, há de se ponderar que, no Brasil e na Argentina, eles apresentam uma satisfatória capacidade de estruturar os sistemas partidários, embora o sistema partidário brasileiro possua contornos trágicos como um tango argentino enquanto os partidos argentinos se “movem” como num samba brasileiro.

⁴⁰⁶ FERREIRA, 2005.

REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA SÁEZ Manuel & FREIDENBERG, Flavia. **Partidos políticos de América Latina: Cono Sur**, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, p. 10-30.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. **Sistemas Políticos de América Latina**. v. I. Madri, Tecnos, 2003.

ALONSO, Paula. “La Unión Cívica Radical: Fundación, oposición y triunfo (1890-1916).” In: **Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites**. Tomo V. Buenos Aires, Sudamericana, 2000, pp. 209-259.

AMES, Barry. “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2. May, 1995, pp. 406-433.

ANDY TOWN. **Atlas Electoral de Andy Town**. Buenos Aires. Disponível em: <http://andytow.com/atlas/totalpais/>. Acesso em: janeiro de 2015.

ARGENTINA. Constituição (1994). **Constitución de la Nación Argentina**, 1994. Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/> Acesso em: junho de 2014.

BADIE, Bertrand y HERMET, Guy. **Política Comparada**. México. Fondo de Cultura Económica, 1993.

BAQUERO, C. M. J. A desconfiança como fator de instabilidade política na América Latina. In: Marcello Baquero; Henrique Castro de Oliveira de Castro; Rodrigo Stumpf González. (Org.). **A Construção da Democracia na América Latina**: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Porto Alegre/Canoas: Ed. da Universidade - UFRGS/Centro Educacional La Salle de Ensino Superior, 1998, pp. 13-29.

BAQUERO, C. M. J. **A Vulnerabilidade dos Partidos Políticos e a Crise da Democracia na América Latina**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

BRAGA, Maria do Socorro S. **O processo partidário-eleitoral brasileiro: padrões de competição política (1982-2002)**. São Paulo, Fapesp, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 35. ed. – São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral. Código eleitoral anotado e legislação complementar**. – 10. ed. – Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2012. Disponível em: http://www.tse.jus.br/hotSites/CatalogoPublicacoes/pdf/codigo_eleitoral_2012/TSE-Codigo-Eleitoral-2012-Web.pdf. Acesso em setembro de 2013.

BURKE, Edmund. Discurso aos eleitores de Bristol. In: **Os clássicos da política**. Org. WEFFORT, Francisco C. São Paulo. Ática, 1991. v. 2, pp. 27-30.

CAMARGO, Aspásia. La Federación Sometida. Nacionalismo Desarrollista e Inestabilidad Democrática. In: CARMAGNANI Marcello (Org.). **Federalismos Latinoamericanos: México/Brasil/Argentina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 300-357.

CAREY, John and SHUGART, Matthew. Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. **Electoral Studies**, v. 14, n. 4, 1995, pp. 417-439.

CASTIGLIONI, F. y ABAL MEDINA, J. Transformaciones recientes del sistema partidario argentino. In: MANZ, T. y ZUAZO, M. (Comps.). **Partidos políticos y representación en América latina**. Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1998, p. 55-71.

CLAUS, Offe. A democracia partidária competitiva e o Welfare State keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, pp. 356-386.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. Trad. Celso Mauro Paciornik. 1. ed. 1. reimpr. – São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2005.

DE LUCA, Miguel; JONES, Mark P.; TULA, Maria Inés. Back Rooms or Ballot Box? Candidate Nomination in Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 4, may 2002, pp. 413-436.

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

ESCUADERO, Laura. “Argentina”, In: ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (Coord.), **Partidos políticos de América Latina. Cono Sur**, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, p. 80.

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

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados[online]**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002, pp. 303-344.

FREIDENBERG, Flavia & LEVITSKY, Steven. "Organización informal de los partidos en América Latina". **Desarrollo Económico**. v. 46, n. 184, 2007, pp. 539-568.

GIUDICE, Noelle Del. O sistema proporcional no Brasil: origens, características e efeitos. **Em Debate**, Belo Horizonte, v. 2, n. 7, 2010, p. 21-28. Disponível em: <http://www.opiniaopublica.ufmg.br/emdebate/00-EmDebate-JULHO.pdf> Acesso em: junho de 2014.

GUARNIERI, Fernando. A força dos “partidos fracos” - um estudo sobre a organização dos partidos brasileiros e seu impacto na coordenação eleitoral. **Tese de Doutorado**. DCP-FFLCH-USP. São Paulo, 2009.

GUZMÁN MENDOZA, C. E. & SENA de OLIVEIRA, E. Brasil. In: ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (Coord.), **Partidos políticos de América Latina: Cono Sur**, México, Fondo de Cultura Económica- Instituto Federal Electoral, 2003, p. 116-242.

HUNTINGTON, Samuel, P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

_____. **A terceira onda: A democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

JONES, Mark P. The Recruitment and Selection of Legislative Candidates in Argentina. In: Peter M. Siavelis and Scott Morgenstern, (Eds.), **Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America**. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2008, pp. 41-75.

JONES, Mark P.; SAIEGH Sebastian; SPILLER, Pablo T. and TOMMASI, Mariano. Amateur Legislators, Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in Federal Systems. **American Journal of Political Science**, v. 46, n. 3, July, 2002, pp. 656-669.

KLEIN, Cristian. **O desafio da reforma política: conseqüências dos sistemas eleitorais de listas aberta e fechada**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2007.

LEIRAS, Marcelo. “Organización partidaria y democracia: tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en Argentina.” **Revista SAAP**. v. 1, n. 3, 2004.

LEVITSKY, Steven. & WOLFSON, Leandro. Del sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999. In: **Desarrollo Económico**, v. 44, n. 173 (apr./jun., 2004), pp. 3-32.

LEVITSKY, Steven. Una Des-Organización Organizada: organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el peronismo argentino”, **Revista de Ciencias Sociales**, 12, Universidad Nacional de Quilmes, octubre, 2001: 7-62. (O bien An organized disorganization: informal organization and the persistence of local party structures in Argentine peronism”, *Journal of Latin American Studies*, 33, 2001, 29-65).

_____. Argentina: Democratic Survival amidst Economic Failure. In: HAGOPIAN, Frances and MAINWARING, Scott. (Eds.). **The Third Wave of Democratization in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, pp. 63-89.

Ley Orgánica de los Partidos Políticos (LOPP), n° 23.298/85. Disponível em: http://www.electoral.justiciasnluis.gov.ar/pdf/LEY_DE_PARTIDOS_POLITICOS_NACIONAL.pdf. Acesso em: janeiro de 2015.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracias**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. “Bases institucionais do presidencialismo de coalizão.” **Lua Nova** [online]. n. 44, 1998.

LINZ, Juan J. **The Breakdown of democratic regimes**. *Crisis, breakdown and reequilibration*. Baltimore. John Hopkins University Press, 1972.

MAHONEY, J. and SCHENSUL, D. Historical context and path dependence. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). **The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis**. New York. Oxford University Press. 2006. pp. 454-471.

MAINWARING, Scott. and SCULLY, Timothy R. “Introduction: Party System in Latin America”. In: MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. **Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America**. Stanford. Stanford Press, 1995, pp. 1-34.

MAINWARING, Scott. Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. In: MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. *Building Democratic Institutions* – Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995, pp. 354-398.

MAINWARING, Scott. e TORCAL, Mariano. Teoria e institucionalização dos sistemas partidários após a terceira onda de democratização. In: **Opin. Pública [online]**, v. 11, n. 2, 2005, pp. 249-286. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26416.pdf>. Acesso em: abril de 2013.

MAINWARING, Scott. Políticos, Partidos e Sistemas Eleitorais - O Brasil numa Perspectiva Comparada. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 29, mar. 1991, pp. 34-58.

_____. **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MAIR, Peter. Comparative politics: An Overview. In: GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter. **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1996, pp. 309-335.

MANIN, Bernard. **As Metamorfoses do Governo Representativo**. 1995. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_01.htm. Acesso em: abril de 2013.

MARCH, J. G. and OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics**. Free Press. New York, 1989.

MARTINS, Luciano. The 'Liberalization' of Authoritarian Rule in Brazil. In: Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead, eds. **Transitions from Authoritarian Rule: Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 72-94.

MAZZA, Domingo José. La representación democrática en la República argentina: los partidos políticos. In: **Revista de Derecho Estasiológico**. Ideología y Militancia. n. 2, México, 2013, p. 59-71. Disponível em: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derestas/cont/2/ens/ens4.pdf>.

McGUIRE, James W. Political Parties and Democracy in Argentina. In: MAINWARING, Scott & SCULLY, Timothy R. **Building Democratic Institutions** – Party Systems in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 1995, pp. 200-246.

MENEGUELLO, Rachel. e AMARAL, O. E. **Ainda novidade:** uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil. BSP Occasional Papers, Oxford, n. 2, pp. 1-25, 2008.

MENEGUELLO, Rachel. **PT: a formação de um partido, 1979-1982.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MERQUIOR, J. G. Padrões de construção do Estado no Brasil e na Argentina. In: HALL, John (Org.). **Os Estados na História.** Rio de Janeiro: Imago, 1992, p. 386-421.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos.** Brasília, UnB, 1982.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Dados eleitorais do Brasil: 1982-1996.** Rio de Janeiro, Revan, 1998.

NICOLAU, Jairo Marconi. e SCHMITT, Rogério A. **Sistema Eleitoral e Sistema Partidário.** Lua Nova, Rio de Janeiro, v. 36, 1995, pp. 129-147.

NICOLAU, Jairo Marconi. **Multipartidarismo e Democracia:** um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

_____. O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, 2006b, pp. 689-720.

_____. Voto Personalizado e Reforma Eleitoral no Brasil. In: Gláucio Soares e Lúcio R. Rennó. (Orgs.). **Reforma Política: Lições da História Recente.** FGV Editora, 2006a, pp. 23-33.

NORRIS, Pippa. **Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior,** Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

NOVARO, Marcos. **El gobierno y la competencia entre los partidos argentinos en los '90: una perspectiva comparada,** 1998, pp. 29. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Novaro.pdf>.

O'DONNELL, Guilherme e SCHMITTER, Philippe. **Transições do Regime Autoritário.** Primeiras conclusões. São Paulo: Vértice, Revista dos Tribunais, 1988.

O'DONNELL, Guillermo A. **Análise do autoritarismo burocrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. “Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil”. **Dados**, v. 46, n. 4, 2003, pp. 735- 771.

PERSELLO, A. V. **Historia del radicalismo**. Buenos Aires, Edhasa, 2007, pp. 259-344.

PIERSON, P. and SKOCKPOL, T. Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON, I. & MILNER, H. V. (Eds.), **Political Science: The State of the Discipline**. Norton. New York. 2002. pp. 693-721.

PREZEWORSKI, Adam. **Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

RIBEIRO, Pedro Floriano. Organização e poder nos partidos brasileiros: uma análise dos estatutos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10. Brasília, janeiro-abril de 2013, pp. 225-265.

ROJO, Raúl. E. El Sistema Político Argentino. In: Raúl Enrique ROJO; José Antônio GIUSTI TAVARES. (Org.). **Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998, pp. 23-152.

ROMA, Celso. “Organizaciones de partido en Brasil: el PT y el PSDB bajo perspectiva comparada”. In: **América Latina Hoy**, v. 44, Salamanca - España, 2006, p. 153-184.

_____. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. [online], v. 17, n. 49, 2002, pp. 71-92.

_____. Política de Alianças e Desempenho Eleitoral: as estratégias de competição do PSDB, 1988-1998. In: **XXIV Reunião da ANPOCS**, Petrópolis - RJ, 2000.

ROUQUIÉ, Alain. O mistério democrático: das condições da democracia às democracias sem condições. In: ROUQUIÉ, A.; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. (Org.). **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

SAIN, Marcelo F. Argentina: Democracia e Forças Armadas – entre a subordinação militar e os ‘defeitos’ civis. In: CASTRO, Celso e D’ARAÚJO, Maria Celina. **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2000, pp. 21-55.

SAMUELS, D. Political Ambition, Candidate Recruitment, and Legislative Politics in Brazil. In: SIAVELIS, P. & MORGENSTERN, S. (Eds.). **Pathways to Power: political recruitment and candidate selection in Latin America**. University Park: Pennsylvania State University, 2008, pp. 76-91.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional – Como mudam as constituições**. Brasília. Ed. UnB, 1996.

_____. **Partidos e sistemas partidários**. Brasília: UnB, 1982.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Trad. Japy Freire. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SHUGART, Matthew S. Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead. In: Michael Gallagher and Paul Mitchell (Eds.) **The Politics of Electoral Systems**. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 25-55.

Site do PMDB, Disponível em: <http://pmdb.org.br/institucional/historia/>. Acesso em fevereiro de 2015.

TAROUCO, Gabriela. Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal, In: PINTO, Céli Regina J. & SANTOS, André Marengo dos (Orgs.). **Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002.

_____. Institucionalização partidária no Brasil (1982-2006). In: **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 4. Brasília, julho-dezembro de 2010, pp. 169-186.

_____. **O Partido da Frente Liberal: Trajetória e papel no sistema político**. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 1999.

TAVARES, José Antônio Giusti. O Sistema Político Brasileiro. In: ROJO, Raúl Enrique; GIUSTI TAVARES, José Antônio. (Org.). **Instituições Políticas Comparadas dos Países do Mercosul**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998, pp. 153-348.

_____. **Sistemas Eleitorais nas Democracias Contemporâneas.** Teoria, Instituições, Estratégia. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

TORRE, Juan Carlos. Introducción a los años peronistas. In: TORRE, Juan C. (Dir.), **Los años peronistas (1943-1955)**, Sudamericana Buenos Aires, 2002, pp. 11-77.

_____. Los huérfanos de la política. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. **Desarrollo Económico.** n. 168, v. 42, enero-marzo, 2003.

TOW, A. **Atlas electoral de Andy Town:** elecciones em Argentina desde 1983. Disponível em: <<http://www.towsa.com/andy/totalpais/se.html>>. Acesso em: 01 set. 2010.

TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-1998/informacoes-quadro-partido-cargo>.

WEINGAST, B. R. Rational-Choice Institutionalism. In: KATZNELSON I. & MILNER, H. V. (Eds.), **Political Science: The State of the Discipline.** Norton. New York. 2002, pp. 660- 692.

ZELAZNIK, Javier. Unión Cívica Radical: entre el Tercer Movimiento Histórico y la lucha por la subsistencia. In: **Revista SAAP.** v. 7, n. 2, noviembre, 2013, pp. 423-431.

Documentos partidarios:

Argentina

Partido Justicialista, *Carta Orgánica Nacional*, 1998.
União Cívica Radical, *Carta Orgánica Nacional*, 2000.

Brasil

Partido da Frente Liberal, Estatuto, 1999.
Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Estatuto, 1996.
Partido da Social Democracia Brasileira, Estatuto, 1999.
Partido dos Trabalhadores, Estatuto, 1995.