

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/34952201>

# Partidos, seleção de candidatos e comportamento político.

Article · January 2004

Source: OAI

---

CITATIONS

4

---

READS

851

2 authors, including:



**Fernando Henrique Guarnieri**

Rio de Janeiro State University

35 PUBLICATIONS 220 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Social Sciences Morphology [View project](#)



Plano de Pós - Doutorado [View project](#)

|

**FERNANDO GUARNIERI**

**PARTIDOS, SELEÇÃO DE CANDIDATOS E  
COMPORTAMENTO POLÍTICO**

**São Paulo  
2004**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

## **PARTIDOS, SELEÇÃO DE CANDIDATOS E COMPORTAMENTO POLÍTICO**

**Fernando Guarnieri**

Dissertação de mestrado apresentada aos  
membros da Banca Examinadora de Defesa como  
exigência parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Ciência Política.

**Orientador: Prof. Dr. Fernando Limongi**

**São Paulo  
2004**

**BANCA EXAMINADORA DE DEFESA:**

---

**Prof. Dr. Fernando Limongi (orientador)**

---

**Profa. Dra. Maria D'Alva Gil Kinzo**

---

**Profa. Dra. Maria do Socorro S. Braga**

A minha mulher, Ana Celia, pelo amor, carinho, incentivo e pelo exemplo.

A meus pais que me ensinaram a aprender.

A meu filho Mario Eduardo que me ensina a reaprender.

A João Antonio que, mesmo antes de vir ao mundo, já inspira tanto amor.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Professor Fernando Limongi, por ter me acolhido no programa de pós-graduação do Departamento de Ciência Política e por sua orientação, segura e inspiradora, ao longo do mestrado.

Agradeço aos professores Maria D'Alva Gil Kinzo, Leandro Piquet Carneiro, Eduardo Marques, Gildo Marçal Brandão, Eduardo Kugelmas, Fernando Limongi, Marta Arretche e Maria Hermínia Tavares de Almeida pelo aprendizado em sala de aula.

Agradeço às professoras Maria D'Alva Gil Kinzo e Maria do Socorro S. Braga por suas valiosas críticas e sugestões apresentadas ao projeto de pesquisa.

Agradeço ao Professor Hubert Alqueres pela confiança, pela paciência e pelo apoio que me deu durante todo o processo.

Agradeço ao Gianin e à Priscila, funcionários do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo, que me auxiliaram na obtenção dos dados que serviram como matéria prima deste trabalho.

Agradeço à Rai, anjo da guarda dos pós-graduandos do Departamento de Ciência Política.

Agradeço minha mãe e minha mulher pela diligente revisão do texto e pelas valiosas sugestões.

## **RESUMO**

Esta dissertação examina o processo de seleção de candidatos no Brasil por meio da análise dos estatutos dos quatro maiores partidos paulistas no período de 1982 a 2002, assim como de certos aspectos da lista de candidatos que estes partidos ofereceram no mesmo período. Os dispositivos encontrados nos estatutos nos levam à constatação de que as lideranças partidárias têm controle sobre o processo de seleção dos candidatos. O número de candidatos que compõe a lista dos partidos, assim como a presença de poucos candidatos realmente competitivos, indica que as listas são controladas com o intuito de se diminuir a competição inter e intrapartidária. Esse controle seria feito por uma coalizão de lideranças, que se constituiu na origem do partido. Esse estudo pretende contribuir para uma melhor compreensão do comportamento político no Brasil.

## **ABSTRACT**

This master's degree thesis analyzes the candidate selection process in Brazil through the examination of the internal rules of the biggest parties in São Paulo state between 1982 and 2002. It also analyzes some aspects of the parties' candidate lists offered during that same period. There is evidence that the internal rules of the party allow its leaders to take control over the candidate's selection process. The number of candidates in the lists, as well as the presence of few competitive candidates, demonstrates that the control of the lists occurs in order to diminish the competition between and inside the parties. This control is accomplished by leaders who form coalitions during the formation of the parties. This study tries to contribute to a better understanding of the political behavior in Brazil.



## SUMÁRIO

<b>Resumo</b>	<b>5</b>
<b>Abstract</b>	<b>6</b>
<b>Índice</b>	<b>8</b>
<b>Índice das Tabelas</b>	<b>9</b>
<b>Lista de Siglas Partidárias</b>	<b>10</b>
<b>Introdução</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>24</b>
<b>Capítulo 2</b>	<b>35</b>
<b>Capítulo 3</b>	<b>69</b>
<b>Considerações Finais</b>	<b>102</b>
<b>Referências Bibliográficas</b>	<b>106</b>

## ÍNDICE

<b>Introdução -----</b>	<b>11</b>
<b>Organização Partidária-----</b>	<b>12</b>
<b>Capítulo 1: Regras e Comportamento Político: as raízes do subdesenvolvimento partidário brasileiro-----</b>	<b>24</b>
<b>Capítulo 2: O Processo de Seleção de Candidatos-----</b>	<b>35</b>
<b>Capítulo 3: Conseqüências do controle da lista de candidatos pelas lideranças partidárias-----</b>	<b>69</b>
<b>3.1 Concentração partidária-----</b>	<b>69</b>
<b>3.2 Concentração na lista e estratégias políticas-----</b>	<b>91</b>
<b>Considerações Finais-----</b>	<b>102</b>
<b>Referências Bibliográficas-----</b>	<b>106</b>

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

**Quadro 1** – Decisões sobre impugnação de filiações feitas pelo Diretório Regional do PMDB-SP 1988 pg. 48

**Tabela 3.1** - Número de Candidatos a deputado federal lançados por quatro partidos nas eleições de 1982 a 2002 (SP) pg. 71

**Tabela 3.2** - Número de Candidatos a deputado estadual lançados por quatro partidos nas eleições de 1982 a 2002 (SP) pg. 71

**Tabela 3.3** - Número de Candidatos viáveis a deputado federal lançados por quatro partidos nas eleições de 1982, a 2002 (SP). pg. 75

**Tabela 3.4** - Número de Candidatos viáveis a deputado estadual lançados por quatro partidos nas eleições de 1982 a 2002 (SP) pg.76

**Tabela 3.5** - Índice de Concentração Partidária – 2002 pg. 78

**Tabela 3.6** - Índice de Gini Dep. Federal 1982 a 2002 (SP) pg. 79

**Tabela 3.7** - Índice de Gini Dep. Estadual 1982 a 2002 (SP) pg. 79

**Tabela 3.8** - N.º de Candidatos por tipo (1990 a 2002) pg. 83

**Tabela 3.9** - N.º de Candidatos por tipo e por partido (1994 a 2002) pg. 84

**Tabela 3.10** - Relação de candidatos que obtiveram votação igual ou superior ao quociente eleitoral, partido pelo qual foi eleito na ocasião e posições de destaque no partido e no executivo que ocupou. Pg. 86

**Tabela 3.11** – Presença na direção partidária por tipo de candidato (2004) pg. 89

**Tabela 3.12** - Porcentagem de sucesso na carreira dos candidatos eleitos na primeira eleição em que o partido participou pg. 92

**Tabela 3.13** – Proporção de candidatos bem sucedidos por tipo e por partido pg.93

**Tabela 3.14** - Situação de candidatos bem sucedidos no momento de fundação do partido pg. 94

**Tabela 3.15** - Destino dos candidatos mal sucedidos pg. 95

**Tabela 3.16** - Evolução dos valores do Fundo Partidário (R\$) pg. 97

**Tabela 3.17** - Proporção de candidatos viáveis derrotados que continuaram na “carreira política” após a derrota pg. 98

**LISTA DE SIGLAS PARTIDÁRIAS**

PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PDS – Partido Democrata Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PHS – Partido Humanista da Solidariedade  
PL – Partido Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMN – Partido da Mobilização Nacional  
PP – Partido Popular (antigo Partido Popular Brasileiro)  
PPS – Partido Popular Socialista  
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSC – Partido Social Cristão  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSDC – Partido Social Democrata Cristão  
PSL – Partido do Solidarismo Libertador  
PST – Partido Social Trabalhista  
PSTB – Partido Social Trabalhista Brasileiro  
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PTN – Partido Trabalhista Nacional  
PV – Partido Verde

## **Introdução**

O presente trabalho tem o intuito de examinar um aspecto importante do processo político pouco tratado na produção da Ciência Política brasileira: os mecanismos de seleção de candidatos no interior dos partidos e suas conseqüências.

A seleção de candidatos é uma das principais funções dos partidos políticos e, no entanto, o processo pelo qual os candidatos são selecionados no Brasil é pouco conhecido. Essa lacuna se deve à pouca atenção dada à organização dos partidos brasileiros, conseqüência da crença generalizada de que “excetuando-se os partidos de esquerda, os demais não passariam de legendas despidas de qualquer estrutura organizatória” (RODRIGUES, 2002).

Pretendemos, por meio da análise das regras internas dos partidos, defender o argumento de que o processo de seleção de candidatos no Brasil pode ser, e é, controlado pelas lideranças partidárias. Esse controle é feito com o intuito de manter a estabilidade organizativa, isto é, de conservar as linhas de autoridade no interior do partido que, conforme Panebianco (1988), é o principal objetivo daquelas lideranças.

Esse argumento vai no sentido oposto àquele apresentado pela diminuta literatura existente sobre o tema. Essa literatura diz que no Brasil as lideranças não possuem controle sobre a formação da lista de candidatos (AMES, 2001; MAINWARING, 1991 e 1999) e essa falta de controle explicaria, em parte, o comportamento individualista de nossos políticos, comportamento esse que seria a manifestação da baixa institucionalização de nossos partidos e de nosso sistema partidário.

Antes de entrar na análise do processo de seleção de candidatos nos partidos brasileiros, é necessário retomar um pouco da literatura sobre organização partidária com o intuito de fornecer o enquadramento teórico que sustentará este trabalho. O restante desta introdução tratará de explicitar os conceitos mais gerais com os quais iremos trabalhar assim como fornecerá um breve relato sobre os últimos avanços na pesquisa sobre partidos no Brasil.

### *Organização Partidária*

Conforme Peter Mair (1994), apesar do estudo dos partidos e dos sistemas partidários ter se tornado um dos mais ativos temas dentro do campo da política comparada, o estudo empiricamente orientado dos partidos, enquanto organizações, ainda era uma das grandes lacunas neste campo.

Para Mair, um dos sintomas da pouca atenção à organização partidária é a persistência de termos de referência estabelecidos há mais de meio século pela obra seminal de Maurice Duverger (1971). Conforme Seiler “as contribuições dos cientistas políticos posteriores consistiram ora em melhorar o paradigma de Duverger, ora em plagiá-lo totalmente” (SEILER, 2000), tendo ocorrido poucos avanços desde os anos 60.

Exageros à parte, o fato é que o modelo de partido de massas, consolidado por Duverger, mas já vislumbrado por Max Weber, tem sido, ainda hoje, utilizado como parâmetro nas análises de diversos sistemas partidários. Como nos diz Peter Mair:

In this view, party organizations are defined primarily with reference to their relationships with civil society; party organizational strength is

measured primarily with reference to the size of the membership and the capacity of the party to close off (often predefined) sectors of the electorate; and party structures are understood and assessed primarily in terms of modes of internal representation and accountability. It follows therefore that the attenuation of any of these elements (...) involves also the attenuation, and decline, of party per se (MAIR, 1994, p. 2).

Os partidos de massa surgem com a ampliação do sufrágio e com a incorporação de novos atores à arena política. Duverger (1971) estabelece uma distinção entre os partidos de massa emergentes e os partidos de quadros que dominavam a arena política até então. Os partidos de quadros se originaram nos parlamentos, em meio às “oligarquias censitárias”, quando a participação política se restringia a essas oligarquias. Os partidos de massa têm origem externa, nascem do movimento operário, dos movimentos camponeses ou impulsionados pela igreja.

A principal função<sup>1</sup> do partido de massa é se tornar um “canal” de expressão política para as camadas recém incorporadas à sociedade, integrando, socializando e mobilizando essas camadas dentro do jogo democrático, legitimando os partidos no seu papel de formular políticas públicas e selecionar seus executores.

A base social dos partidos de massa é a fonte da legitimidade dos sistemas políticos. Os partidos refletiriam a vontade da sociedade e promoveriam a ligação entre os cidadãos e o Estado. Neste sentido, os partidos de massa foram essenciais para a estabilização do sistema partidário. Por meio do “encapsulamento” de seções do eleitorado e pelo estabelecimento de identidades políticas duráveis, os partidos de massa promoveram a estruturação do comportamento político e a consolidação do sistema partidário (MAIR, 1990).

Desta forma, estabeleceu-se uma relação direta entre estabilidade e partidos de massa e, mais ainda, surgiu a crença de que o partido de massa seria o estágio mais avançado do “desenvolvimento político” ou da “consolidação dos sistemas partidários” (SARTORI, 1982). Para Sartori, sistemas partidários consolidados deveriam contar com partidos de massa nacionalmente organizados. Essa consolidação seria a contraparte da atomização partidária baseada em lealdades pessoais.

Sempre que prevaleçam as lealdades pessoais, as identidades políticas e a vinculação dos cidadãos com as arenas públicas de tomada de decisão se enfraquecem (KINZO, 2004). A própria legitimidade dos partidos é posta em questão e o funcionamento da democracia estaria ameaçado.

Nos anos 70, com o aumento da volatilidade eleitoral na Europa, a literatura começou a se dedicar às mudanças nos sistemas partidários. Parecia claro, para vários autores, que eles estariam vivendo um momento de profundas transformações que levaria ao surgimento de uma nova era da política onde as clivagens não seriam tão estanques, as divisões sociais não seriam mais tão relevantes para a política e os partidos estariam em decadência (MAIR, 1990).

Essas transformações foram prenunciadas ainda nos anos 60 por Otto Kirchheimer. Assim como Duverger, que apontou a superação do modelo do partido de quadros pelo modelo do partido de massa, Kirchheimer propôs a superação do partido de massa pelo que veio a denominar como partido “pega tudo” (“catch-all parties”). A prevalência dos

---

<sup>1</sup> O emprego do termo “função” tem, neste texto, o mesmo sentido dado por Panebianco (1988), isto é, “função” como “atividade relevante para o sistema político” e portanto devendo ser empregada apenas quando o foco é o sistema partidário e não quando o foco é o partido considerado em sua dimensão organizativa.



partidos “catch-all” seria um indicador de que o sistema político estava se tornando vulnerável.

Os partidos “catch-all” são caracterizados por: redução da ênfase na ideologia; fortalecimento das lideranças partidárias; redução do papel da militância; ausência de uma classe específica de onde sairiam seus votos; e por um processo de aproximação a vários grupos de interesse.

Na visão de Kirchheimer, os partidos “catch-all” adotariam um comportamento mais independente e mais distante com relação a segmentos do eleitorado que antes se expressavam politicamente por meio dos partidos de massa. Esse distanciamento estaria expresso na prevalência das lideranças sobre as bases e a independência se traduziria na procura do apoio do eleitor em geral e não mais no “encapsulamento” de parte do eleitorado.

A análise de Kirchheimer embute a idéia de que o advento do partido “catch-all” implicava sérios riscos para a democracia. Para Panebianco, que agrega à análise de Kirchheimer o aspecto da crescente profissionalização dos partidos, chegando ao modelo do partido eleitoral-profissional, a nova organização partidária que surge nos anos 70 levaria ao enfraquecimento da função integrativa/expressiva dos partidos que, por sua vez, levaria à difusão de comportamentos políticos não convencionais, facilitaria a explosão de reivindicações corporativas e desencadearia a multiplicação das estruturas de representação de interesses. Os partidos passariam a competir com outras organizações sem o elemento que pesava a seu favor no balanço de forças: a capacidade de organizar e representar interesses coletivos.

Portanto, a literatura que toma força nos anos 70 adota um tom pessimista, temeroso pelo futuro dos partidos. Para Panebianco, existiriam apenas três possibilidades de evolução dos partidos: sua dissolução enquanto organização, levando a uma situação em que os partidos perderiam totalmente sua identidade organizativa, transformando-se em bandeiras de conveniência sob as quais atuariam políticos independentes; um retorno da “chama ideológica”, que renasceria no interior do próprio sistema partidário e, por fim, o aparecimento de formas partidárias novas (PANEBIANCO, 1988).

Para Peter Mair, o problema dessa visão é tomar o declínio do partido de massa como o declínio dos partidos em geral. Mair propõe que o foco da análise não recaia apenas nas conexões entre o partido e a sociedade mas, também, nas relações entre partido e Estado. Sob este prisma e dividindo os partidos em três elementos (partido na base, direção partidária e partido no poder) Mair constrói a hipótese de que seria apenas o partido na base que estaria em declínio, sendo que a direção partidária e o partido no poder teriam se fortalecido a partir do aumento da quantidade de recursos a seu dispor.

O enfraquecimento do elo entre o partido e a sociedade teria como contrapartida o fortalecimento do elo entre o partido e o Estado. As lideranças partidárias tirariam seu poder e sua legitimidade do Estado. Este forneceria os recursos necessários à manutenção das lideranças, dentre eles: o acesso aos meios de comunicação, a contratação de pessoal (alocado nos gabinetes de deputados e de membros do executivo) e o financiamento público de campanha, os fundos partidários.

A conclusão de Mair é a de que os partidos não estariam declinando, mas sim mudando. Estaria havendo um predomínio do “partido no poder” sobre os demais

estratos, maior profissionalização da “direção partidária” e estaria se atribuindo maior relevância ao papel dos militantes pela ampliação da democracia partidária.

Deste modo, estaria nascendo um novo tipo de partido: o “partido de cartel”. Esse tipo de partido é uma forma de adaptação às mudanças na sociedade, que se torna cada vez mais capital-intensiva e menos trabalho-intensiva, onde os custos de se fazer política são crescentes e os potenciais membros partidários são cada vez mais escassos e menos inclinados a arcarem com altos custos.

A crescente profissionalização que acompanhou o surgimento dos partidos “catch-all” fez com que surgisse uma “comunidade profissional”, que facilitou o entendimento e o trânsito entre as lideranças dos diversos partidos. Esse “entendimento”, somado a um desejo comum por maior autonomia e por uma fonte constante e confiável de financiamento, fez com que essas lideranças formassem um cartel. Esse cartel, por sua vez, tem impacto na organização partidária: os líderes, no seu desejo de maior autonomia, devem procurar “neutralizar” os membros mais “ideológicos do partido” que podem fazer objeções a estratégias eleitorais mais abrangentes. Para isso, os líderes passam a democratizar o partido, permitindo a participação de um maior número de pessoas nos processos decisórios e fazendo cada vez menos exigências para essa participação<sup>2</sup> (KATZ, 2001).

A descrição que faremos do processo de seleção de candidatos mostra algo muito parecido com o que ocorre no tipo de partido definido por Katz e Mair. Apresentaremos ainda dados que demonstram que há uma grande concentração e estabilidade das lideranças políticas, assim como crescente dependência destas lideranças com relação

ao Estado. Mas antes é importante observarmos como o pensamento sobre os partidos e a organização partidária tem evoluído no Brasil.

Conforme Olavo Brasil de Lima Jr.

O estudo dos sistemas eleitorais e partidários vem assumindo importância crescente a partir do final dos anos 80 em virtude de dois macroprocessos sociais: o movimento de integração, inicialmente dos países centrais, e a democratização que atingiu a Europa mediterrânea, a América Latina, a antiga URSS e países asiáticos e africanos. Sua importância teórica e política decorre do fato de ser o sistema eleitoral responsável em primeira instância pelo funcionamento adequado e, sobretudo, legítimo do sistema político (1999, p. 25).

Portanto, a literatura brasileira sobre o sistema partidário e os partidos, que surge a partir dos anos 80, terá como preocupação o processo de “consolidação da democracia” e, como foco, o impacto do sistema eleitoral no sistema partidário, tendo como referência autores como Duverger, Sartori e Lijphart.

Embora o estudo dos sistemas eleitorais e partidários tenha ganho um forte impulso, o mesmo não se pode dizer do estudo dos partidos enquanto organizações. No entanto, “estudos sobre partidos específicos também ganham alento através do foco no partido, em sua contextualização histórica e na reflexão sobre o seu papel político, estrutura e organização” (LIMA JR., 1999, p. 32).

Esses estudos, em geral, adotaram uma orientação institucionalista, isto é, a “idéia de que determinadas configurações institucionais podem ser mais e outras menos favoráveis à estabilidade e à eficácia do sistema democrático” (LAMOUNIER, 1991). Isto não deixava de ser um avanço com relação a um *economicismo* que vigorava até

---

<sup>2</sup> Essa democratização, no entanto, é ilusória, pois as lideranças ainda têm a prerrogativa de apresentar as listas que serão votadas ou nomear os candidatos à direção, etc... (Cf. MAIR, 1994).

então. Os mecanismos institucionais, que eram vistos como secundários, como meros *formalismos*, passam a ocupar o centro das atenções.

A influência de Sartori e de Huntington é muito forte e alguns autores adotam o mesmo tom pessimista em relação aos partidos que vimos vigorar na Europa. Mas se na Europa esse pessimismo se devia a um declínio dos “partidos de massa”, no Brasil ele se deve às poucas chances de consolidação desse tipo de partido.

Lamounier, em seu trabalho com Rachel Meneguello (1986), salientou que “a complexidade da sociedade brasileira, a razoável modernidade do aparelho de Estado, para não falar do dinamismo da economia, tudo isso forma um contraste intolerável com o evidente subdesenvolvimento das instituições de intermediação política” (1986, p. 09).

A preocupação, derivada da obra de Huntington, é a de que a modernização incorpora novos atores à arena política e, com eles, novas demandas e expectativas. Esses atores, demandas e expectativas devem ser canalizados por mecanismos institucionais adequados para que a pressão que exercem sobre o sistema não seja disruptiva. Neste sentido, os partidos têm papel fundamental pois, como vimos, eles mobilizam e integram o eleitorado estabilizando o sistema.

Assim, se não se desenvolvessem partidos nos moldes dos partidos de massa europeus, a estabilidade e a consolidação democrática estariam em perigo. Para se desenvolver partidos deste tipo, e aqui se faz sentir a influência de Sartori, seria necessário recorrer à “engenharia institucional”, reformando a legislação eleitoral que é, em primeira instância, a causa do “subdesenvolvimento partidário”.

Com o correr do tempo e com a democracia passando incólume por testes duros, como o processo de *impeachment* contra um presidente e o afastamento de políticos corruptos do Congresso, começaram a surgir trabalhos que discordavam do diagnóstico de subdesenvolvimento das instituições e com o prognóstico de instabilidade e crise institucional. Um trabalho que, de maneira pioneira, jogou nova luz ao debate foi o de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi. Estes autores não só reintroduziram o tema do Poder Legislativo, abandonado durante o período do regime eleitoral (Lima Jr., 1999), como demonstraram que os níveis de disciplina no Congresso não eram baixos e que os partidos desempenhavam importante função nesta arena (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995 e 1999).

Esses autores constataram, na contramão do paradigma até então dominante, que:

parlamentares não podem agir como franco-atiradores. Para ameaçarem o governo é preciso que saibam como seus pares agirão. Visto de maneira positiva (...) os parlamentares têm muito a ganhar quando são capazes de coordenar sua ação, isto é, quando resolvem o problema de ação coletiva que enfrentam. Reunir-se em torno de partidos é a solução para esse problema (1999, p. 34).

Outros trabalhos vêm reforçar uma perspectiva mais positiva quanto aos partidos brasileiros. Leôncio Martins Rodrigues (2002) fez um balanço destas contribuições e sugeriu que, além de serem mais disciplinados do que se imaginava, os partidos se distinguiriam ideologicamente (RODRIGUES, 2002); as migrações estariam diminuindo de frequência e não seriam tão deletérias (MELO, 1999 e 2000; NICOLAU, 1996 e SCHMITT, 1999); e a volatilidade eleitoral deveria ser relativizada (PERES, 1999).

Não cabe aqui examinar a validade destas hipóteses. O debate ainda está vivo e inconcluso e pode ser visto em trabalhos publicados recentemente em periódicos

conceituados da área, como os de Octavio Amorin Neto e Fabiano Santos (2001), Carlos Pereira e Lucio Rennó (2001), Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2002), Figueiredo e Limongi (2002), Jairo Nicolau (2000) e André Marengo dos Santos (2001).

O balanço mais recente deste debate foi feito por Maria D'Alva Gil Kinzo que, após analisar dados sobre fragmentação e migração partidárias assim como sobre volatilidade eleitoral, concluiu:

O cenário político aqui delineado – marcado por intensa fragmentação, fragilidade partidária, baixa inteligibilidade da disputa eleitoral e elevada volatilidade eleitoral – são evidências de que, ao longo desses dezoito anos de democracia, os avanços em direção à consolidação do sistema partidário foram bastante modestos” e, mais à frente, “em vista deste quadro podemos questionar até que ponto o fortalecimento do sistema partidário é realmente um fator fundamental na consolidação da democracia brasileira (2004, p. 35).

Como afirmado anteriormente, embora os estudos do sistema partidário tenham avançado bastante, os estudos dos partidos enquanto organizações não têm avançado muito. Estudos estes que utilizamos como base empírica para a avaliação dos partidos políticos. Segundo Lima Jr. (1999), na sua já citada revisão da bibliografia recente da ciência política brasileira, faltariam estudos sobre recrutamento, organização ideologia e filiação, entre outros temas<sup>3</sup>. O presente estudo tem exatamente o intuito de dar uma contribuição, embora pequena, para preencher esta lacuna.

Neste trabalho, pretendemos examinar mais de perto a afirmação de que no Brasil os partidos não têm controle sobre a formação da lista e, portanto, não têm influência na arena eleitoral. Para refutar tal afirmação, partimos de duas hipóteses. Uma primeira hipótese é a de que as lideranças têm mais controle sobre o comportamento dos

---

<sup>3</sup> Entre os trabalhos sobre partidos que merecem destaque estão o de Kinzo (1988) sobre o PMDB; os de Keck (1991) e Meneguello (1989) sobre o PT; e os de Roma (1999) e Marques e Fleischer (1999) sobre o PSDB.

políticos do que o registrado pela literatura corrente. A outra hipótese é de que esse controle é feito no sentido de restringir o número de candidatos viáveis na lista. Essas duas hipóteses combinadas levam à conclusão de que o processo eleitoral é mais centralizado e concentrado do que se afirma, e de que os partidos têm um papel fundamental neste processo.

No próximo capítulo iremos examinar a tese de que no Brasil o sistema eleitoral cria incentivos para um comportamento individualista por parte dos políticos. Neste capítulo, iremos dialogar basicamente com Scott Mainwaring, autor, do único tratamento, ainda que de modo preliminar, da questão do processo de seleção de candidatos no Brasil.

No segundo capítulo pretendemos apresentar alguns dados que descrevem como se dá o processo de formação da lista e a influência das lideranças partidárias neste processo. Esse capítulo se atém às regras formais dos partidos por meio da análise dos estatutos, resoluções e decisões tomadas no seu interior. Embora se possa argüir que o exame das regras formais seja insuficiente para a compreensão de todo o processo de formação das listas, ele é o primeiro passo necessário e revela aspectos pouco notados. Por outro lado, a opção pelas regras formais está de acordo com uma perspectiva institucionalista. Pesquisas mais aprofundadas, felizmente, começam a ser feitas, como a de Maria do Socorro S. Braga (2004, informação pessoal)<sup>4</sup>, e deverão revelar mais desse processo do que os dados preliminares aqui expostos.

O terceiro capítulo descreve algumas características da lista que resultam do controle do processo por parte das lideranças. As listas seriam concentradas, apresentando poucos “candidatos viáveis”. Essa concentração resultaria da ação das lideranças

---

<sup>4</sup> Informação obtida durante o exame de qualificação em novembro de 2004



partidárias, no sentido de diminuir a incerteza eleitoral e de alcançar uma estabilidade organizativa, isto é, a conservação das linhas de autoridade no interior do partido. Aos dados sobre a concentração nas listas acrescentarei dados sobre a carreira de deputados e lideranças partidárias que podem comprovar essa estabilidade.

## Capítulo 1

### **Regras e Comportamento Político: as raízes do subdesenvolvimento partidário brasileiro**

A crítica em tom negativo do sistema partidário brasileiro e seus partidos apresenta, também, uma vertente que une as premissas das análises de Huntington e Sartori com as premissas das análises da chamada *rational choice*. Essa vertente é representada pelos trabalhos de autores norte-americanos como Mainwaring (1991, 1994 e 1999), Scully (1994) e Ames (1995 e 2001).

A perspectiva da “escolha racional” (*rational choice*) defende que todo o fenômeno social deve ser explicado em termos de ações de indivíduos que procuram maximizar seus ganhos diante de um conjunto de restrições. Nesta perspectiva, os atores e suas preferências são explicitamente identificados, assim como as instituições (entendidas como as regras do jogo) e outras restrições que determinam as ações dos indivíduos (AMES, 2001).

Pela ótica da “escolha racional”, o comportamento dos políticos é determinado pelas regras eleitorais e partidárias. Os políticos perseguem algum objetivo político e essas regras determinam como eles agirão para alcançar este objetivo. David Mayhew, em seu estudo sobre o Congresso americano, parte da premissa de que os congressistas

se interessam pela sua reeleição e nada mais (MAYHEW, 1974). Essa premissa será adotada com alguma adaptação para o estudo de outros casos, como o brasileiro.

O desejo de se reeleger obriga os políticos a darem especial atenção àqueles que possam contribuir, de algum modo, para o sucesso dessa reeleição. As regras eleitorais definem sobre quem essa atenção deve recair, o partido ou o eleitor. Surge aqui uma tensão apontada por Carey e Shugart (1995) entre os interesses eleitorais coletivos de um dado partido e os interesses do político individual que concorre por este partido. Os políticos devem avaliar em um dado momento se para eles é preferível seguir as orientações do partido ou tomar atitudes que entrem em conflito com tais orientações. Para os autores, manter uma linha partidária é um problema de ação coletiva para os políticos, não havendo como assegurar, *a priori*, a cooperação. Por outro lado, as lideranças partidárias, cujas carreiras dependem desta cooperação, têm interesse em forçá-la. A capacidade das lideranças de obter a referida cooperação depende das sanções que possam impor aos políticos, o que, por sua vez, depende das regras eleitorais e partidárias.

Carey e Shugart (1995) propõem um modelo para estimar o impacto das regras eleitorais no comportamento dos políticos. Esse modelo se baseia em quatro variáveis: o controle que as lideranças têm sobre o acesso à legenda e à posição na lista; o grau em que os votos são agrupados ou contados individualmente; o número e o tipo de voto dado (múltiplo, único, transferível ou não transferível) e a magnitude do distrito. Com essas variáveis<sup>5</sup>, Carey e Shugart constróem uma escala que classifica os diversos

---

<sup>5</sup> A magnitude do distrito, quarta variável elencada por Carey e Shugart, irá ter um impacto variável no comportamento do político, dependendo de sua combinação com o controle que o partido tem sobre a construção da lista. Mais a frente voltaremos a este assunto.

sistemas eleitorais conforme sua influência sobre o comportamento dos políticos. Quando as lideranças controlam o acesso à legenda, os votos são agrupados por partido e dados para o partido e não para o político individualmente, temos uma situação em que o comportamento cooperativo é mais vantajoso do que o comportamento individual. O contrário ocorre quando o partido não controla quem concorre, os cargos em disputa são alocados para os que conseguirem mais votos independente da votação obtida pelos partidos e quando o voto é dado ao político e não ao partido ou alguma facção.

Ao todo, Carey e Shugart identificam treze combinações plausíveis das três variáveis. Portanto, teríamos uma escala que vai de 1 a 13, desde os sistemas que mais criam incentivos para o comportamento cooperativo até aqueles que mais criam incentivos para um comportamento individualista.

Em sistemas de representação proporcional e lista fechada, por exemplo, os políticos não teriam incentivos para desenvolver suporte eleitoral próprio. Isso porque nestes sistemas os votos são dados para a lista, para o partido, e não para o político individualmente. Neste caso, a chance de um político se eleger depende da votação que seu partido conseguir e da posição em que ele se encontra na lista. A votação do partido depende da capacidade de todos os membros do partido em conseguir votos. A posição na lista depende das lideranças partidárias. Nos dois casos há incentivo para a cooperação e não para um comportamento individualista.

Já nos sistemas majoritários de voto distrital os eleitores escolhem um candidato por partido. O candidato com mais votos é eleito. Neste caso, as qualidades individuais do candidato acabam pesando mais do que o apelo do partido. Quando se combina este

tipo de sistema com um processo de seleção de candidatos baseado em primárias, onde a participação é aberta e maciça, os candidatos devem apelar para áreas geográficas específicas. Esses sistemas geram incentivos para que a relação entre representante e representado seja mais pessoal que em outros sistemas (CAIN *et al*, 1987). Aqui há incentivos para um comportamento mais individualista e os partidos importam pouco.

Carey e Shugart, baseando-se no trabalho de Mainwaring (1991), classificam o Brasil no nível nove da escala. No Brasil, características do sistema eleitoral, como representação proporcional de lista aberta e candidatura nata, gerariam incentivos para o comportamento individualista.

A oposição entre comportamento individualista e comportamento partidário irá pautar os trabalhos sobre o sistema partidário brasileiro. O foco se dá na maneira como os políticos ganham seus mandatos. Sistemas eleitorais como o brasileiro gerariam incentivos para o comportamento individualista dos políticos que dependem pouco dos partidos para ganhar seu mandato e, portanto, não devem lealdade a estes partidos.

Dentre os autores que utilizaram esta perspectiva no estudo dos partidos brasileiros iremos destacar o trabalho de Scott Mainwaring, não só por ter sido um dos mais influentes mas, principalmente, por ter sido o único autor que dedicou uma parte, ainda que pequena, de seu trabalho ao processo de seleção no interior dos partidos. Pretendemos destacar dois momentos de sua obra, 1991 e 1999, buscando mostrar como ele constrói seu argumento de que as lideranças não possuem controle sobre a formação da lista e, portanto, não têm controle sobre as ações dos políticos.

Em seu trabalho de 1991, onde procura entender a influência do sistema eleitoral sobre a consolidação dos partidos, Mainwaring afirma que o sistema eleitoral brasileiro é único em muitos aspectos e “nenhuma outra democracia dá aos políticos tanta autonomia *vis-à-vis* seus partidos” (MAINWARING, 1991, p. 35). O principal fator do sistema eleitoral a favorecer esta autonomia é o emprego da lista aberta (ver também AMES, 1995, 2001). Neste sistema, os votos preferenciais dos eleitores determinam completamente a ordem dos candidatos na lista. A organização partidária teria menos influência sobre as chances de um político se eleger do que a vontade popular, o que criaria incentivos para o político desenvolver o “voto pessoal”: são seus votos individuais que irão determinar sua eleição ou não.

Mainwaring indica outras características do sistema eleitoral, além da lista aberta, que criariam incentivos para o comportamento individualista dos políticos. A primeira característica é a *candidatura nata* que ainda vigorava na época em que ele escreveu seu artigo<sup>6</sup>. A candidatura nata garantia a detentores de cargos eletivos no legislativo o direito de figurar na lista do partido mesmo se, durante seu mandato, tivesse adotado comportamento contrário às diretrizes partidárias, o que faria prova da fraqueza das lideranças partidárias<sup>7</sup>.

A segunda característica elencada por Mainwaring seria a autorização legal para que os partidos apresentassem um grande número de candidatos. Para deputado estadual ou federal os partidos podem apresentar candidatos na proporção de 1,5 vezes o número de cadeiras em disputa. Para vereador o partido pode apresentar até 3 vezes o número

---

<sup>6</sup> A candidatura nata eficácia suspensa pela Res. TSE 21.079/2002.

<sup>7</sup> Figueiredo e Limongi (2002) argumentam que se há candidatura nata, há algum controle sobre a construção da lista: “não fosse pelo temor de ser excluído da (lista), por que detentores de mandato precisariam dessa proteção legal?” perguntam os autores.

de cadeiras. “No Estado de São Paulo isso significa que um partido pode apresentar (e é estimulado a fazê-lo) até 105 candidatos a deputado federal e 126 a deputado estadual” (MAINWARING, 2002, p. 39)<sup>8</sup>. O efeito deste dispositivo seria o de despolitizar o eleitorado, principalmente porque um número grande de candidatos reduziria o controle partidário sobre os eleitos e aumentaria a importância dos esforços individuais de campanha<sup>9</sup>.

Uma terceira característica que criaria incentivos para um comportamento individualista seria a inexistência de mecanismos formais que limitassem a migração partidária. As constantes migrações contribuiriam para que o eleitor tivesse uma visão negativa dos partidos. À ausência de mecanismos que impedem a migração soma-se a falta de mecanismos formais que possam garantir a disciplina partidária. Para Mainwaring não existiriam mecanismos que vinculassem os políticos a compromissos programáticos e organizacionais.

Os últimos fatores levantados por Mainwaring em 1991 para explicar o individualismo dos políticos brasileiros seriam a facilidade de criação e de manutenção de novos partidos. A criação de novos partidos seria facilitada pela inexistência de cláusulas de barreira e sua manutenção seria facilitada pelo fato de que um partido com apenas um

---

<sup>8</sup> Hoje seriam 105 candidatos a deputado federal e 141 a deputado estadual.

<sup>9</sup> A tese do controle sobre os eleitos deve ser melhor formulada, já que um grande número de candidatos não significa um grande número de eleitos. Já a tese do aumento dos esforços individuais de campanha será examinado com mais detalhe mais à frente, tendo em vista a relação apontada entre aumento da magnitude do distrito e comportamento do político. A questão é saber até que ponto, no caso brasileiro, onde defenderemos que há controle sobre a formação da lista, um aumento de magnitude do distrito favorece um comportamento não cooperativo, como defendem Carey e Shugart (1995).

representante no Congresso teria acesso aos mesmos recursos que os partidos maiores<sup>10</sup>.

Essas características teriam impedido a construção partidária e institucionalizado um sistema que estimula a ausência de compromisso, solidariedade, disciplina e coesão partidária (MAINWARING, 1991, p. 43). A autonomia política seria a regra, o que se reflete no modo altamente individualista de se conduzir as campanhas e pela “acirrada competição intrapartidária”.

Já em 1999, a atenção de Mainwaring converge para um aspecto pouco abordado no trabalho de 1991: o processo de seleção de candidatos e sua relação com a fraqueza dos partidos. O grau de controle das lideranças sobre a seleção de candidatos dar-se-ia num contínuo que vai da situação em que um pequeno grupo de lideranças controla todas as indicações sem a participação do público mais amplo, até o caso em que a escolha é feita quase que exclusivamente por este público. O primeiro tipo caracterizaria os partidos fortes e ocorre na maior parte das democracias ocidentais. O segundo tipo tem como paradigma os Estados Unidos e caracterizaria os partidos fracos.

No primeiro caso, os partidos teriam mais facilidade para impor disciplina, já que os políticos têm que estabelecer boas relações com as lideranças para conseguir uma nomeação. No segundo caso, os políticos precisam buscar o apoio do público em geral,

---

<sup>10</sup> A Lei 9096/95 dispõe em seu artigo 7º § 1º: “só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove o apoio de eleitores correspondente a, pelo menos, meio por cento dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de um décimo por cento do eleitorado que haja votado em cada um deles.” Isso quer dizer que para que um partido tenha hoje um representante na câmara que venha a receber os privilégios concedidos aos partidos maiores, ele deve ter no mínimo cerca de 435 mil votos nacionalmente distribuídos por pelo menos 9 estados e atingir o quociente eleitoral do estado



utilizando recursos próprios para isso, o que faz com que tenham menor incentivo para seguir a orientação das lideranças (MAINWARING, 1999, p. 251).

O Brasil estaria em uma situação intermediária pois, ao mesmo tempo em que para serem nomeados os políticos devam procurar o apoio das lideranças, também é fundamental que tenham bases políticas próprias. O processo de seleção de candidatos começa com as convenções locais (zonais ou municipais). Neste nível, haveria grande participação popular e pouco controle por parte das lideranças partidárias locais. Todos os membros do partido poderiam votar nestas convenções e, ao mesmo tempo, seria muito fácil se tornar membro do partido. Portanto, formalmente, o processo de escolha de candidatos, no nível local, é mais aberto à participação popular do que na maior parte das democracias, ainda que menos aberto do que nos Estados Unidos, onde a escolha é feita por meio de prévias.

No nível estadual, onde são escolhidos os candidatos a deputado estadual, deputado federal, senador e governador, o processo estaria, formalmente, na mão de centenas ou até mesmo milhares de delegados e convencionais. Na prática, porém, o processo é bem mais restrito. Geralmente, a convenção escolhe uma chapa única elaborada a partir de um acordo celebrado por um pequeno grupo de lideranças, que visa equilibrar as diversas forças no interior do partido (Mainwaring, 1999, p. 253). As decisões, na imensa maioria das vezes, antecedem a convenção e esta serve apenas para referendar o acordo entre os líderes.

Para Mainwaring, a idéia de que essa situação seja favorável aos líderes não passa de um engano. Se as convenções de fato não escolhem os candidatos, elas determinam o

---

em que esse representante se candidatou. Por mais que para alguns estados menos populosos essa tarefa não seja tão

balanço de poder no interior do partido. O controle do partido seria conquistado nas convenções locais por meio de apoio de um grande número de convencionais. Para que um político avance na carreira ele deve ter um bom desempenho nas convenções: deve eleger delegados, os quais, por sua vez, elegerão os líderes no nível regional e no nível nacional. Para isso, os políticos devem construir uma base eleitoral com a qual possam contar na eleição de seus delegados no nível local. Portanto, para Mainwaring, o processo de seleção de candidatos como feito no Brasil geraria incentivos para o voto pessoal.

É interessante notar que em 1991 Mainwaring inverte o argumento para mostrar como os *catch-all parties* são indisciplinados em relação ao PT. O PT teria mais controle sobre os deputados, pois uma maneira de puni-los seria através do processo de seleção de candidatos quando as bases partidárias, muito ativas no processo, puniriam os deputados que não teriam seguido a linha do partido. Já nos *catch-all*, nas palavras de Mainwaring, “conventions and other official party organs are generally bypassed, and small groups of party leaders control the selection process” (Mainwaring, 1991, p. 380). Neste texto, o maior controle por parte da militância é visto como sinal de força partidária enquanto a dominância de um pequeno grupo de lideranças é entendida como sinal de fraqueza<sup>11</sup>.

Além do processo de seleção de candidatos, Mainwaring também chama a atenção para outras características que incentivariam o individualismo dos políticos. A primeira é a tolerância ideológica na seleção de candidatos. Conforme o autor, esta tolerância se

---

restritiva, ela sempre exige alguma coordenação.

<sup>11</sup> Isto mostra como a necessidade de se explicar a excepcionalidade de casos como o do PT gera dificuldades na identificação de mecanismos que deem conta da existência de diversidade de casos sob uma mesma legislação eleitoral

deve ao fato de que os votos do partido são contados em conjunto para aferição do quociente partidário e, portanto, candidatos “bons de voto” são sempre bem-vindos. Além disso, um processo de seleção não restritivo facilitaria a formação de alianças para cargos majoritários. A segunda característica é o fato do processo de seleção no Brasil ser descentralizado, o que aumenta a autonomia dos políticos no nível regional com relação às lideranças nacionais. Para ganhar e manter seu poder, o político deve se concentrar no âmbito local e regional. Só com o apoio dessas esferas é que um político pode se tornar uma liderança nacional.

No texto de 1999, ao encerrar a seção sobre os incentivos das regras institucionais, Mainwaring retoma a conclusão do trabalho de 1991, chamando a atenção para o fato de que os mecanismos legislativos apontados seriam uma criação deliberada da “classe política”. Os políticos teriam projetado um arcabouço legal no qual os partidos não teriam grande controle sobre eles. Mecanismos que procuram garantir a coesão e a disciplina partidária sempre foram motivo de contestação por parte dos políticos, sob o argumento de que eles e não os partidos seriam agentes da representação.

Mainwaring dá três razões para que os políticos tenham deliberadamente escolhido uma legislação que os fortalece *vis-à-vis* os partidos. A primeira é fruto da importância das clivagens regionais na política brasileira. Obrigados a pertencer a partidos nacionais, os políticos, na prática, “regionalizam” os partidos ao enfraquecer o poder das lideranças nacionais. A segunda razão estaria no desejo de se manter padrões de representação típicos de um “sistema político inexoravelmente elitista”. A terceira razão deriva da dependência dos políticos com relação ao Estado. Os políticos procurariam

maior autonomia para diminuir as restrições no relacionamento com o Estado na busca de recursos para atender sua clientela.

Portanto, para Mainwaring, a explicação das mazelas políticas brasileiras teria raízes no processo de seleção de candidatos. Além de envolver a candidatura nata, esse processo geraria incentivos para o voto pessoal, pois exigiria uma grande participação popular. A idéia por trás deste argumento é a de que quanto maior a participação na convenção local, menor o controle por parte das lideranças. Esse argumento, por sua vez, depende da verificação da hipótese de que a filiação partidária seria de fácil obtenção.

Apesar dos esforços de Mainwaring, o processo de seleção de candidatos no Brasil ainda é pouco estudado. Para que possamos entender de fato a influência das regras eleitorais no comportamento político, devemos nos aprofundar na compreensão desse fenômeno.

No próximo capítulo, pretendo seguir o enfoque teórico sugerido por Rahat e Hazan (2001) para compreender melhor este processo e caracterizá-lo mais precisamente. Para tanto, examinarei os estatutos, resoluções e atas de reuniões de diretório de quatro partidos (PT, PSDB, PMDB e PP). Esses dados mostrarão que o processo de seleção de candidatos é mais controlado pelas lideranças do que se pressupõe. Também será possível identificar alguns dos mecanismos que permitem esse controle, tais como a impugnação de filiações, a forma de convocação das convenções, a possibilidade de intervenção dos diretórios regionais nos diretórios municipais, a criação de comissões provisórias e o método de formação da lista (por indicação e não por votação).

## Capítulo 2

### O Processo de Seleção de Candidatos

A seleção de candidatos é uma das funções básicas dos partidos e o modo como isso é feito tem profundas repercussões no sistema político. Vimos que a análise das repercussões deste processo ocupa uma posição central no argumento de Mainwaring para dar conta da baixa institucionalização dos partidos brasileiros.

No entanto, o processo de seleção de candidatos pelos partidos políticos tem sido pouco estudado. Na maioria dos casos, esse processo se reveste de certo mistério, “chega mesmo a assumir um caráter oculto, não gostando os partidos que os odores da cozinha eleitoral se espalhem para fora” conforme Duverger (1970, p. 388).

Para Duverger, a maneira mais simples de definir a democracia é como um “regime em que os governantes são escolhidos pelos governados, por intermédio de eleições honestas e livres” (1970, p. 387). Essa relação entre governante e governado deixa de ser direta com o advento dos partidos. Antes de ser escolhido pelos eleitores, os representantes são escolhidos pelos partidos. O eleito recebe um duplo mandato: do partido e do eleitor.

O peso do partido no processo de seleção de candidatos varia com o sistema eleitoral e a organização partidária (DUVERGER, 1970; KATZ, 2001; MAINWARING, 1991; RAHAT e HAZAN, 2001). Sistemas que adotam lista fechada estão em um extremo da

escala, enquanto aqueles que adotam primárias abertas estão no outro extremo. Partidos são mais centralizados quando as lideranças nacionais têm mais peso no processo de seleção e controlam o acesso à lista. Partidos onde as decisões são tomadas no nível local e onde as lideranças não controlam as indicações dependem do esforço individual dos candidatos (CAREY e SHUGART, 1995; DUVERGER, 1971).

A combinação de representação proporcional e lista aberta maximiza a influência dos eleitores na seleção de quais candidatos são eleitos. Esse tipo de sistema é louvado por aqueles que desejam diminuir o poder das “oligarquias” partidárias (Ostrogorski in Mainwaring, 1991). A lista aberta sem controle da indicação seria encontrada apenas no Brasil e na Finlândia (CAREY e SHUGART, 1995). Na Finlândia, os candidatos coletam assinaturas dos eleitores e apresentam ao partido sua lista de candidatos com os quais gostariam de se aliar.

No Brasil, a falta de controle das lideranças partidárias se deveria, na explicação corrente, principalmente ao dispositivo da candidatura nata<sup>12</sup>. Sem esse dispositivo, a questão do controle fica em aberto. Se conseguirmos demonstrar que há controle por parte das lideranças, o que pretendemos fazer abaixo, então o Brasil irá se unir ao Chile e à Polônia, subindo quatro graus na escala de força partidária de Carey e Shugart.

Na maior parte dos países que adotam a representação proporcional, os líderes partidários têm grandes poderes formais sobre a composição e o ordenamento da lista de candidatos. No Brasil, na fase pré-eleitoral, os candidatos são escolhidos em convenções partidárias e o ordenamento é feito pelos eleitores nas eleições. Cada

---

<sup>12</sup> Ver nota 6, Cap. 1

eleitor vota em um único candidato ou na legenda partidária e as cadeiras são distribuídas conforme a votação do partido. Num primeiro momento, divide-se o número de votos válidos pelo número de cadeiras em jogo, chegando-se ao quociente eleitoral. Em seguida, divide-se o número de votos de cada partido pelo quociente eleitoral, obtendo-se o quociente partidário. Caso haja sobra, ela será distribuída para os partidos que tiverem as maiores médias, obtidas esta pela divisão de sua votação pelo número de cadeiras já conquistadas.

Poucos são os trabalhos que fornecem instrumental teórico para melhor compreensão do processo de seleção de candidatos. Neste capítulo pretendo seguir o enfoque proposto por Rahat e Hazan (2001). Esse enfoque analítico é construído em torno de quatro questões:

- 1) Quem pode ser selecionado? Existem restrições para a inscrição de candidatos nos partidos? Se existem, quão restritivas são essas limitações? Quanto elas afetam a quantidade e a natureza dos possíveis candidatos?
- 2) Quem seleciona os candidatos? Existem restrições para a participação no processo de seleção nos partidos? Se existem, qual o impacto destas restrições na quantidade e natureza dos selecionadores?
- 3) Em qual nível os candidatos são selecionados: nacional, regional ou local? Existem posições destinadas a representantes de grupos ou setores sociais?
- 4) Como é feita a escolha dos candidatos? Ela é feita por meio de votação ou apenas por indicação?

Essas quatro questões correspondem a quatro dimensões do processo de seleção de candidatos: a dos candidatos, dos selecionadores, do grau de centralização do processo de composição da lista e do método de votação. Passarei então a descrever melhor cada uma dessas dimensões, procurando enquadrar o caso brasileiro.

A primeira dimensão diz respeito à questão da pré-candidatura: quem pode se candidatar ao processo de seleção de candidatos de um determinado partido para uma eleição específica?

As restrições aplicadas aos potenciais candidatos podem ser classificadas em um contínuo de acordo com o grau de exclusividade. No pólo de extrema inclusão, qualquer eleitor pode se colocar como candidato no processo de seleção. No outro extremo, de maior exclusividade, o pré-candidato, além das especificações da lei eleitoral, como a filiação ao partido, deve atender a outros pré requisitos definidos pelo próprio partido.

Rahat e Hazan dão como exemplo desse caso extremo o Partido Socialista da Bélgica, onde o pré-candidato, além de membro do partido por no mínimo 5 anos tem que: a) ter comprado uma quantia mínima de produtos da cooperativa do partido; b) ter sido um assinante regular do jornal do partido; c) ter enviado seus filhos para escolas do Estado e não para escolas religiosas e d) ter a mulher e os filhos inscritos nas associações de mulheres e da juventude do partido (Rahat e Hazan, 2001, p. 301).

No caso do Brasil, a legislação eleitoral (Lei 9504/97) dispõe, no capítulo sobre as convenções para escolha de candidatos, que “Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei”. A única restrição imposta



pela Lei, e que portanto deve ser seguida por todos os partidos, é que o pré-candidato deve ser membro do partido e deve estar filiado há pelo menos um ano: “Art. 9º Para concorrer às eleições, o candidato deverá possuir domicílio eleitoral na respectiva circunscrição pelo prazo de, pelo menos, um ano antes do pleito e estar com a filiação deferida pelo partido no mesmo prazo”.

A Lei 9504/97 também estipulava em seu artigo 8º parágrafo primeiro que “Aos detentores de mandato de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, ou de Vereador, e aos que tenham exercido esses cargos em qualquer período da legislatura que estiver em curso, é assegurado o registro de candidatura para o mesmo cargo pelo partido a que estejam filiados”. Esse dispositivo serviu como base para que Carey e Shugart (1995) diferenciasssem o Brasil do Chile no quesito controle da lista partidária. A existência dessa “candidatura nata” seria prova de que as lideranças não possuem controle sobre a formação da lista. Mas a Resolução TSE n. 21.079/2002 revogou o art. 8º, e a “candidatura nata” não faz mais parte das regras eleitorais<sup>13</sup>.

Já que são os partidos que formulam as regras de seleção de candidatos por meio de seus estatutos, será necessário recorrer a eles para verificarmos se existem mais restrições do que aquelas estipuladas pela lei. No Brasil, cabe ressaltar que, apesar da escolha dos candidatos a Prefeito e a Vereador ocorrer no nível municipal, dos candidatos a Deputado Estadual, Federal, Senador e Governador no nível estadual e a escolha do candidato a Presidente no nível federal, as exigências são as mesmas em todos os níveis (com exceção do PT, como veremos abaixo).

No PSDB o estatuto dispõe que:

Art. 14 São direitos dos filiados:

(...)

III - votar e ser votado para os órgãos do Partido;

(...)

§3º. Nenhum cidadão poderá ser escolhido como candidato do Partido a qualquer cargo eletivo se não estiver filiado, pelo menos, um ano antes da data fixada para a realização das eleições, majoritárias ou proporcionais.

O PSDB, portanto, segue a legislação e exige apenas que os candidatos do partido sejam escolhidos entre seus membros e que estejam filiados há, pelo menos, um ano.

O estatuto do PMDB não é diferente:

Art. 8º. São direitos dos filiados:

(...)

§2º. Somente poderá ser candidato a cargo eletivo o filiado que, na data da eleição, contar com no mínimo um ano de filiação partidária.

No PP:

Art. 74. Aos filiados ao Partido são assegurados os seguintes direitos partidários:

I - disputar, observadas as exigências da Constituição, da lei e deste Estatuto, cargo público eletivo e função partidária.

---

<sup>13</sup> É interessante a observação de Figueiredo e Limongi de que a própria existência da “candidatura nata” mostra que os deputados não tem certeza quanto a sua presença na lista (Figueiredo e Limongi, 2002, p. ).

Já no PT, as restrições são bem maiores:

Art. 128: São pré-requisitos para ser candidato do Partido:

- a) estar filiado ao Partido, pelo menos, um ano antes do pleito;
- b) estar em dia com a tesouraria do Partido;
- c) assinar e registrar em Cartório o "Compromisso Partidário do Candidato Petista"<sup>14</sup>, de acordo com modelo aprovado pela instância nacional do Partido, até a realização da Convenção Oficial do Partido.

§ 1º: A assinatura do "Compromisso Partidário do Candidato Petista" indicará que o candidato está previamente de acordo com as normas e resoluções do Partido, tanto em relação à campanha quanto ao exercício do mandato.

§ 2º: Quando houver comprovado descumprimento de qualquer uma das cláusulas do "Compromisso Partidário do Candidato Petista", assegurado o pleno direito de defesa à parte acusada, o candidato será passível de punição, que poderá ir da simples advertência até o desligamento do Partido com renúncia obrigatória ao mandato.

Art. 129: A Comissão Executiva da instância de direção correspondente somente examinará pedido de indicação à pré-candidatura se vier acompanhado de assinaturas ou votos favoráveis de no mínimo:

I - Em nível Municipal:

A - ao cargo de vereador:

A. a. - 3 membros do Diretório Municipal; ou

A. b. - um núcleo devidamente registrado junto à respectiva direção municipal; ou

A. c. - um diretório zonal devidamente registrado na respectiva direção municipal; ou

A. d. - 2,5% do total de filiados que participaram do último encontro realizado no município.

B - ao cargo de prefeito:

B. a. - 1/3 dos membros do Diretório Municipal; ou

B. b. - 10% do total de filiados que participaram do último encontro realizado no município; ou

B. c. - 30 % dos Núcleos do Município; ou

B. d. - 5% dos filiados do Município.

II – Em nível Estadual:

<sup>14</sup> O “Compromisso Partidário do Candidato Petista” é um documento elaborado pelo Diretório Nacional do Partido que estabelece normas para o comportamento do candidato na campanha e depois de eleito.

A - ao cargo de deputado estadual:

- A. a. - 1/3 dos membros do Diretório Estadual; ou
- A. b. - 5% das Comissões Executivas Municipais; ou
- A. c. - 1% dos filiados no Estado; ou
- A. d. - Encontro Setorial Estadual.

B - ao cargo de deputado federal:

- B. a. - 1/3 dos membros do Diretório Estadual; ou
- B. b. - 5% das Comissões Executivas Municipais; ou
- B. c. - 1% dos filiados no Estado; ou
- B. d. - Encontro Setorial Estadual ou Nacional.

C - ao cargo de senador:

- C. a. - 2/5 dos membros do Diretório Estadual; ou
- C. b. - 10% das Comissões Executivas Municipais; ou
- C. c. - 3% dos filiados no Estado.

D - ao cargo de governador de Estado:

- D. a. - 2/5 dos membros do Diretório Estadual; ou
- D. b. - 15% das Comissões Executivas Municipais; ou
- D. c. - 5% dos filiados no Estado.

III – Em nível Nacional:

A. - ao cargo de presidente da República:

- A. a. 2/5 dos membros do Diretório Nacional; ou
- B. b. 30% das Comissões Executivas Estaduais; ou
- C. c. 10% das Comissões Executivas Municipais em pelo menos dez estados; ou
- D. d. 10% dos filiados distribuídos por pelo menos quinze estados.

§ 1º: Para suplentes e vice, aplicam-se as mesmas regras previstas neste artigo.

§ 2º: As pré-candidaturas proporcionais deverão ser registradas até noventa dias quando se tratar de eleições estaduais, e até sessenta dias quando se tratar de eleições municipais, da data de realização dos respectivos Encontros.

§ 3º: O filiado poderá subscrever pedido ou indicar mais de um pleiteante para qualquer pré-candidatura”.

Como se vê, no caso do PT o processo de seleção de candidato é mais exclusivo, exigindo não só a filiação por um ano, como também contribuição financeira, compromisso programático e aprovação pela direção partidária ou apoio de parcela dos membros.

O “Compromisso Partidário do Candidato Petista” é uma mostra da força deste partido. Trata-se de um documento elaborado pelo Diretório Nacional que estabelece normas para o comportamento do candidato na campanha e depois de eleito. Entre outras coisas, ele estipula que todo candidato deve contribuir financeiramente com o partido, veicular, obrigatoriamente, a marca do partido em seu material de campanha, restrições ao financiamento de campanha, o caráter partidário do mandato, o dever de submeter ao partido os nomes que irão compor o primeiro e segundo escalão do governo, no caso do executivo, e de formar uma “bancada coletiva” no caso do legislativo.

Embora o caso do PT se mostre, mais uma vez, excepcional, nos outros partidos as restrições também existem, embora aparentemente pequenas. Isto permite classificar o Brasil em um ponto intermediário do intervalo inclusivo/exclusivo, tendendo mais para este último devido às restrições encontradas no PT. Mas as restrições a pré-candidaturas só serão brandas se não houver restrições para a filiação no partido.

Assim, uma outra questão que deve ser colocada é em relação à facilidade ou não de se tornar membro do partido. Quem pode se tornar membro do partido? Quão fácil é o processo de filiação? Quem controla esse processo?

A Lei dos Partidos Políticos remete o deferimento das filiações de cidadãos “no pleno gozo de seus direitos políticos” às regras do partido. Portanto, mais uma vez, devemos recorrer aos estatutos. Os estatutos dos quatro partidos analisados são muito parecidos

no que se refere ao processo de filiação. Segue abaixo uma descrição dos passos deste processo:

- 1 – Eleitor preenche ficha de filiação; (no PT é necessário se comprometer com a contribuição financeira)
- 2 – Ficha é abonada por membro do diretório; (no PT não é necessário abonar a ficha)
- 3 – As fichas abonadas são recebidas pelo presidente ou secretário da comissão executiva (no PSDB esse recebimento é obrigatório, no PMDB o presidente e o secretário podem se recusar a recebê-las, remetendo a decisão a instâncias superiores, os estatutos do PP e do PT não dizem nada a respeito);
- 4 – Deve ser dada publicidade aos pedidos de filiação para que membros do partido possam se manifestar pela impugnação do pedido (No PSDB, PMDB e PP esse prazo é de 3 dias. No PT é de 7 dias);
- 5 – Em havendo pedido de impugnação, ele será julgado pela comissão executiva, cabendo recurso a instâncias superiores;
- 6 – Não havendo impugnação ou se a comissão não se manifestar no prazo estabelecido a filiação estará deferida.

Apenas o PSDB e o PMDB estipulam os casos em que se pode impugnar um pedido de filiação. São eles:

- Improbidade administrativa;
- Conduta indecorosa;
- Notória hostilidade a legenda;
- Incompatibilidade com os princípios programáticos;
- Filiações em bloco.

O PP e o PT não especificam os casos de indeferimento.

Todos os partidos, com exceção do PMDB, restringem, em maior ou menor forma, a filiação de “notáveis”. A definição do que são esses “notáveis” e as restrições impostas a sua filiação variam com os partidos. No PP

Art. 3º:

§ 3º Tratando-se de ex-governador de Estado, do Distrito Federal e de ex-presidente da República, a filiação partidária ao PP só será válida se feita perante a Comissão Executiva Nacional. (Res. 32/98 de 19/12/98).

No PSDB:

Artigo 7º:

§ 8º. Quando se tratar de filiação de pessoas de notória expressão pública, incluídas entre elas as que tenham exercido ou estejam exercendo cargos eletivos, função pública ou de relevo político, os órgãos executivos Zonais, Municipais ou Estaduais ficam obrigados a comunicar à Comissão Executiva Nacional a existência da proposta de filiação, cinco dias antes da sua apreciação pelo respectivo órgão, cabendo recurso, em qualquer hipótese, ao órgão nacional.

No PT:

Art. 5º:

§ 1º: A filiação de líderes de reconhecida expressão, detentores de cargos eletivos ou dirigentes de outros partidos deverá ser confirmada pela Comissão Executiva Estadual e, no caso de mandatários federais, pela Comissão Executiva Nacional.

§ 2º: Excepcionalmente, nos casos previstos no parágrafo anterior, é facultada a filiação perante o Diretório Estadual ou Nacional, que deverá ser aprovada pela maioria absoluta de seus respectivos membros.

Portanto, o processo de filiação não é tão direto e tranquilo como faz crer Mainwaring (1999). Este processo tem vários pontos passíveis de veto. As filiações dependem do acesso às fichas, do abono destas fichas e da não impugnação do pedido. Se um cidadão qualquer, “no pleno gozo de seus direitos políticos”, quiser se filiar a um partido ele deve se dirigir ao diretório zonal e conseguir uma ficha de filiação<sup>15</sup>. Nada garante o acesso a essa ficha, mas supondo que o cidadão consiga a ficha ele também deve conseguir o abono de algum membro do partido (com exceção do PT). Isso implica que ele deve conhecer este membro, pois nenhum tem a obrigação de abonar fichas de filiação. Após encontrar um membro disposto a abonar sua ficha, o cidadão ainda deve esperar que seu pedido não sofra impugnação, que pode ser pedida por qualquer filiado do partido. Se este cidadão ainda ocupar cargos no executivo ou legislativo, ele deve se

---

<sup>15</sup> Muitos partidos oferecem a possibilidade de filiar pela Internet. No entanto, a Internet só resolve o acesso à ficha, mas não seu abono e nem a questão da impugnação. Ao se filiar pela Internet no PSDB, por exemplo, o cidadão recebe a seguinte mensagem:

“Obrigado por solicitar sua pré-filiação! O processo será agora submetido ao seu diretório municipal para serem tomadas as ações cabíveis. Assim que possível entraremos em contato” (site do partido – [www.psdb.org.br](http://www.psdb.org.br) - em outubro de 2004).



submeter a decisão das instâncias superiores, que têm grande liberdade para deferir ou não sua filiação.

Outro ponto que merece destaque é a existência de restrições a filiações em bloco e à entrada de “notáveis” no partido. Essas restrições devem ser vistas como mecanismos para evitar a “tomada” do partido por outros grupos políticos e como uma forma de garantir o poder das lideranças.

É importante ressaltar que impugnações não são apenas meros dispositivos estatutários; elas são freqüentes, principalmente em momentos onde há disputas internas no partido. Um exemplo é o do PMDB paulista em 1988, época em que as disputas internas eram intensas e em que surge o PSDB. Nesse ano ocorreriam as eleições para os diretórios municipais e para o diretório regional. As eleições para os diretórios municipais estavam marcadas para o dia 23 de março.

As atas das reuniões da Executiva Regional mostram que, no período que vai do estabelecimento da data das convenções, perto de dezembro de 1987, até o dia 25 de março de 1988, a Executiva se ocupou quase que exclusivamente de recursos sobre decisões de impugnação<sup>16</sup>, como pode ser verificado na tabela abaixo

---

<sup>16</sup> É importante ressaltar que, embora essas decisões tenham sido tomadas à luz da Lei 5.682/71, que dispunha sobre o processo de filiação, elas podem ainda servir como exemplo pelo fato de que os estatutos atuais da maior parte dos partidos reproduz com poucas modificações o disposto nesta lei.

Quadro 1 – Decisões do Diretório Regional do PMDB-SP sobre recursos contra ou a favor de impugnações, 1988.

01/12/1987	Indeferimento de impugnação em Macaubau
21/01/1988	Indeferimento de impugnações em Rubinéia
23/02/1988	Deferimento das impugnações em Itaí, Rubinéia, Sapopemba e Osasco
29/02/1988	Deferimento de impugnação de 834 filiações em Itapecerica da Serra
07/03/1988	Indeferimento de impugnação em Suzano e deferimento em Mogi das Cruzes
17/03/1988	Indeferimento em Jandira e Ferraz de Vasconcelos, deferimento em Botucatu e pedidos de maiores esclarecimentos para Suzano e para o distrito do Ibirapuera
22/03/1988	Indeferimento em Itaquera, Itaí, Lins, Suzano (1.726 filiações) e deferimento no Ibirapuera

Esta tabela mostra que, em um período de quatro meses, a Executiva Estadual se reuniu oito vezes, numa média de duas reuniões por mês, sendo que no mês que antecedeu as convenções municipais a frequência de reuniões chegou a uma por semana. Nessas reuniões, o presidente da Comissão Executiva distribuía os processos, envolvendo recursos contra indeferimentos de filiações, para os demais membros da Executiva, a quem cabia decidir sobre o mérito dos pedidos. Foram dez deferimentos contra oito indeferimentos de filiações, sendo nove decisões confirmando a decisão dos diretórios municipais e nove decisões contrárias às decisões dos mesmos.

Esse quadro dá, apenas, uma pequena amostra do total de pedidos de indeferimento ou deferimento de filiações. Os processos analisados pelo diretório regional dizem respeito apenas a recursos interpostos por prejudicados contra decisões dos diretórios

municipais ou zonais. Esses recursos são deferidos toda vez que um membro da Executiva não vê base legal para impugnação, isto é, toda a vez que a impugnação não segue o procedimento correto ou se dá fora de prazo. Se o procedimento se dá de forma correta, a decisão do diretório regional tende a confirmar a decisão do diretório municipal. Uma pessoa que tenha sua filiação indeferida com base legal não irá interpor recursos já que isto seria inútil. O Diretório Regional cuida de instruir as Executivas Municipais dos cuidados que devem ter quanto às filiações, como mostra o seguinte trecho da ata de 21/03/1988:

A comissão Executiva decidiu que, por intermédio do presidente, emitirá circular alertando aos presidentes dos Diretórios Municipais quanto ao rigor que deva ser observado em relação ao cumprimento das normas que regem o processo de filiações, especialmente no que respeita ao encaminhamento das fichas aos respectivos cartórios eleitorais...

Desta forma, podemos supor que apenas em poucos casos ocorrem falhas processuais e, assim, poucos casos de impugnação serão julgados pelo Diretório Regional. É possível supor, também, que o número de impugnações de filiações no nível municipal seja bem maior.

Podemos concluir que o processo de seleção de candidatos no Brasil é ainda mais exclusivo se levarmos em conta as restrições existentes para a filiação<sup>17</sup>. O pré-candidato deve, antes de mais nada, se tornar um membro do partido para depois submeter a ele sua candidatura. Esse pré-candidato deve ter alguma relação com membros do partido para que possa se filiar. Em geral, é algum membro do partido que convida uma pessoa para se filiar. Ou então pessoas que convivem com esses

---

<sup>17</sup> Se o processo de filiação é mais fácil no PT, onde ocorrem até campanhas de filiação (ainda que controladas), isso não facilita as coisas para o postulante a candidato, pois o PT é também o partido que mais restringe a possibilidade do membro se candidatar a cargos eletivos

membros pedem para serem filiadas. Parece raro, ainda que sem possibilidade de verificação, que cidadãos sem nenhuma conexão com membros do partido venham a se filiar.

Se o pré-candidato for um “notável”, ele enfrentará maiores restrições, e a “filiação em bloco” é geralmente proibida, evitando-se assim estratégias de “tomada” de partidos. Portanto, o caso brasileiro está longe da situação em que todo eleitor pode ser um candidato ou em que seja fácil a um político utilizar vínculos pessoais para forçar sua posição na lista do partido. Cabe ao diretório decidir se abre as portas do partido ou as mantém fechadas. Assim poderíamos esperar que lideranças usem este poder para manter seu controle sobre o partido.

A segunda dimensão a pedir análise, de acordo com Rahat e Hazan (2001), diz respeito aos selecionadores, isto é, às pessoas que escolhem os candidatos. A quantidade de pessoas que selecionam os candidatos pode variar de uma a muitas, podendo envolver todo o eleitorado de um país. Pode-se classificar os selecionadores em um contínuo, conforme o grau de exclusividade. No extremo de maior inclusão, os selecionadores se confundem com o próprio eleitorado. No outro extremo, mais exclusivo, há apenas um selecionador.

Entre os pólos inclusivo e exclusivo da dimensão dos selecionadores podem haver outras categorias ou zonas. Em um pólo, todo o eleitorado vota; na segunda zona (a dos “membros do partido”), para se votar é necessário estar filiado ao partido; na terceira zona (das “instâncias partidárias”), além de pertencer ao partido, deve-se também pertencer à própria instância (por meio de eleição ou indicação); por fim, no pólo mais exclusivo um líder, eleito ou não, escolhe os candidatos.

Cada uma dessas zonas apresenta nuances de maior inclusividade ou exclusividade. Um exemplo é o dos Estados Unidos. Neste país, a prática das primárias poderia colocá-lo no pólo mais inclusivo, desde que envolva todo o eleitorado, como nos casos da “nonpartisan primary” ou da “blanket primary”, nas quais todos os eleitores podem votar nos pré-candidatos de ambos os partidos. Já as “closed primaries”, que exigem que os selecionadores registrem seu apoio aos partidos, localizam o país mais para o centro da escala, perto da segunda zona, a dos “membros do partido”<sup>18</sup>.

O grau de exclusividade nesta zona pode variar conforme os requisitos para se tornar membro, os requisitos para que os membros participem do processo de seleção e conforme o nível de acessibilidade dos selecionadores ao processo de seleção. O exemplo dado por Rahat e Hazan para o que seriam esses requisitos é o da obrigatoriedade de que os membros estejam “em dia” com suas obrigações partidárias, que estejam filiados por um tempo mínimo ou então que tenham participado de determinadas atividades partidárias.

O nível de acesso dos selecionadores ao processo de seleção também pode variar desde casos em que se pode votar pelo correio ou telefone, ou em que vários locais de votação estão espalhados por todo o distrito ou região, até métodos menos inclusivos, quando é realizada uma convenção à qual todos os selecionadores têm que se dirigir.

A zona das “instâncias partidárias” divide-se nas sub-zonas “instâncias partidárias eleitas” e “instâncias partidárias não eleitas”. Na zona das “instâncias eleitas” o grau de exclusividade varia conforme o tamanho da instância (convenções são mais inclusivas

---

<sup>18</sup> Conforme Rahat e Hazan, não é só os Estados Unidos que podem se enquadrar neste extremo de inclusão. Outros países também apelam para uma fatia ampla do eleitorado para escolher seus candidatos. Um exemplo é o do partido

do que comitês centrais que, por sua vez, são mais inclusivos que os *bureaus*) e conforme o modo como os membros das instâncias são selecionados (diretamente pelos membros ou então por outros delegados). Na zona das “instâncias não eleitas”, o grau de exclusividade varia conforme o método pelo qual as instâncias escolhem os selecionadores. Pode-se ter o caso em que estes são escolhidos pela instância em bloco ou então casos em que são escolhidos por um pequeno número de membros. Um exemplo deste último caso é o dos partidos ultra-ortodoxos de Israel. Em um partido, o *Degel HaTorah*, um rabino é escolhido para decidir a composição da lista partidária. Em outro partido, *Agudat Yisrael*, a lista é formada pelo “conselho dos sábios” – um grupo de rabinos que são os líderes espirituais do partido.

No caso brasileiro, a legislação eleitoral (Lei 9504/97) faculta aos partidos decidirem sobre a forma de escolha de seus candidatos. Mais uma vez, precisamos nos remeter aos estatutos partidários para verificar quem são os selecionadores. Em realidade, como veremos abaixo muitos casos são estabelecidos por resoluções provisórias em lugar dos estatutos. Os estatutos dos quatro partidos analisados não diferem muito sobre a escolha dos candidatos do partido. A grande diferença, como veremos adiante, está na possibilidade de prévia para a escolha de candidatos a cargos majoritários nos casos do PT e PSDB e da inexistência de prévias no PMDB e PP. Quanto à escolha dos candidatos a cargos proporcionais, todos seguem os mesmos princípios.

Em todos os níveis, municipal, estadual e federal, são as convenções que escolhem os candidatos (no PT é o “Encontro”). Os processo de escolha dos membros das convenções no nível local é diferente do processo nos níveis estadual e nacional. No

---

Catalão Espanhol que abre o processo de seleção para todos os “simpatizantes” (não membros que registram seu

primeiro nível, os membros são escolhidos por todos os filiados e nos outros casos os membros são escolhidos por delegados das instâncias inferiores.

No PP, PMDB e PSDB, entre os componentes das convenções estão os membros dos diretórios em cada nível e os Vereadores, Deputados Estaduais e Federais, Senadores, Presidentes e líderes da Câmara e do Senado, o Presidente da República, Governadores e Prefeitos. Dependendo da sua esfera de atuação, esses membros podem participar de mais de uma instância. Um Deputado Federal, por exemplo, irá participar da convenção nacional, da convenção em seu estado e da convenção em seu município. No caso do PP, pode haver voto cumulativo, isto é, um membro pode votar na convenção estadual enquanto delegado municipal, Deputado Federal e Líder da Câmara tendo direito, portanto, a três votos.

No PT, os únicos selecionadores dos candidatos são aqueles eleitos para os “Encontros”. Os membros dos respectivos diretórios, os membros dos diretórios estadual e nacional, filiados no município e os detentores de cargos eletivos em cada nível também podem participar dos Encontros, mas não terão direito a voto.

Assim, um membro do partido que não tenha um cargo eletivo, interessado em participar do processo de escolha dos candidatos deve começar pelo nível municipal. Antes de mais nada, ele deve ter de seis meses (PP, PMDB e PSDB) a um ano de filiação (PT). Cumprindo esse requisito, ele deve estar ciente da convocação da convenção municipal. A forma da convocação das convenções é regulada pelos estatutos. Elas podem se dar de modo mais ou menos restritivo. No PMDB, por exemplo, o estatuto diz o seguinte:

Art. 26. O ato de convocação das Convenções e Diretórios deverá atender aos seguintes requisitos:

I - publicação de edital na imprensa oficial da circunscrição eleitoral respectiva, quando existente, e afixação, com antecedência mínima de 8 (oito) dias, na sede do Partido, se houver e nos cartórios eleitorais ou na Câmara de Vereadores.

II - notificação pessoal, sempre que possível, no prazo de 8 (oito) dias, àqueles que tenham direito a voto;

III - designação do lugar, dia e hora do início e término da reunião, indicação da matéria incluída na pauta e objeto de deliberação.

Como se observa, neste caso o filiado será notificado pessoalmente da realização de convenção “sempre que possível”, o que é muito vago e depende da boa vontade do secretário-geral do diretório municipal ou zonal (o responsável pela convocação). Na prática, é o filiado que deve procurar nos jornais oficiais, na sede do partido ou nos cartórios e câmaras o edital convocando as eleições. A quantidade daqueles que o farão depende do interesse em participar do processo. O Primeiro parágrafo deste mesmo artigo comprova que a convocação poderia ser feita de maneira mais efetiva:

§1º. Para as reuniões dos diretórios, a Comissão Executiva afixará edital na sede partidária e remeterá a convocação a todos os seus membros, titulares e suplentes para o endereço constante dos registros do Partido, através de qualquer meio que permita a comprovação da remessa e da entrega.

No caso do PT, em um processo conhecido como PED – Processo das Eleições Diretas

- a convocação deve ser bem mais ampla:



Art. 36: As urnas deverão ser instaladas em locais conhecidos, previamente designados e de fácil acesso, em quantidade suficiente para garantir a proximidade do domicílio do filiado e o exercício do voto.

§ 1º: Não será permitida a existência de urnas volantes.

§ 2º: Os locais de votação devem ser indicados e amplamente divulgados pela comissão eleitoral a que se refere o artigo anterior, até 30 dias antes do pleito.

§ 3º: O filiado deverá votar no local designado por seu respectivo Diretório Zonal ou Municipal.

Art. 37: Antes da realização das eleições diretas, obrigatoriamente, deverão ser realizadas plenárias ou debates para a discussão da pauta, com ampla divulgação a todos os filiados, observadas as seguintes normas:

- a) Na eleição da direção nacional será obrigatória a realização de debates entre os concorrentes em todas as Capitais do país;
- b) na eleição das direções estaduais será obrigatória a realização de debates em todas as cidades-pólo;
- c) na eleição das direções municipais será obrigatória a realização de debates em todos os zonais, quando se tratar de Diretórios com zonais, e nos principais bairros, quando se tratar de Diretórios sem zonais.

Nesse caso, além de ser dada ampla divulgação aos locais de votação (embora não se defina “ampla divulgação”) também existe a preocupação que o processo de escolha se dê perto da residência do filiado (o que não ocorre nos outros partidos) e que esse processo seja acompanhado de debates e plenárias.

No PP e no PSDB, o processo é muito similar ao do PMDB, com pequenas diferenças com relação ao prazo em que a convocação deve ser feita. A questão da convocação não é sem importância, pois uma vez que não seja atingido o quorum mínimo para a convenção (geralmente em torno de 20% do número de membros efetivos do diretório, num mínimo de 20 filiados) pode ocorrer a dissolução do diretório e a instalação de uma comissão provisória nomeada pelo Diretório Regional. Essa comissão tem, no PP,

PMDB e PT, poderes para eleger os candidatos a vereador e prefeito, sempre com a anuência do diretório regional.

A freqüência da formação de comissões provisórias é uma forma de se mostrar o controle que a direção partidária pode ter sobre o processo de seleção não só de candidatos, como também de membros do diretório local e de delegados que participarão de outras instâncias partidárias. A análise do caso do PSDB demonstra que a ocorrência de instalação de comissões provisórias não é infreqüente. De 234 diretórios municipais escolhidos em um universo de cerca de 500 diretórios existentes em 1995, 74 (31,6%) foram eleitos por comissões provisórias ou eram comissões provisórias<sup>19</sup>.

Supondo que o membro do partido interessado em escolher os representantes do partido tenha conhecimento da convocação da convenção e queira participar dela, ele deverá formar uma chapa com outros membros interessados. O número de membros necessários para a constituição de uma chapa gira em torno de 5% dos convencionais (com o limite inferior de cerca de 20 convencionais nos municípios pequenos). Este requisito não é tão restritivo. No entanto, o estatuto do PMDB permite que as lideranças estabeleçam condições restritivas ao estipular que o registro da chapa deve ser feito até 8 dias antes da Convenção. Acontece que, como vimos acima, a convocação também pode se dar até oito dias antes da convenção. Isto significa que pode ocorrer o

---

<sup>19</sup> Esses dados foram colhidos diretamente das “fichas de diretórios dos partidos - PSDB”, arquivadas no Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Essas fichas têm o registro de todas as convenções dos diretórios municipais. Como cada diretório tem 2 anos de mandato, considere como provisórias as comissões que duraram menos do que este período ou as comissões que as sucederam. A curta duração de uma comissão se explica ora pelo fato de ela ser uma comissão provisória e ter um prazo de menos de dois anos para convocar uma eleição ora por ela ter sido uma comissão efetiva e ter sido dissolvida, criando-se uma nova comissão provisória. Infelizmente, não tivemos acesso aos dados referentes a outros partidos. Informações colhidas junto aos funcionários do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo dão conta de que é muito freqüente o registro de comissões provisórias nas vésperas das eleições.

caso em que não haja tempo de se registrar uma chapa diferente da chapa das lideranças (caso do PMDB).

No PSDB, o prazo para a convocação é de 30 dias antes da Convenção e o prazo para registro das chapas de 20 dias, o que dá um mínimo de 10 dias para que se formem as chapas.

No PP, os convencionais têm até 48 horas antes da Convenção para registrar suas chapas. No PT, a inscrição das chapas em nível municipal deve se dar 60 dias antes das convenções municipais (90 dias antes das convenções estaduais e 120 dias antes da convenção nacional) para que se tenha tempo para a discussão das “teses”.

Se um membro do partido consegue formar uma chapa para disputar a Convenção, ele será eleito se sua chapa obtiver pelo menos 20% dos votos (PSDB e PMDB) e ele conseguir figurar em uma posição na chapa que venha a ser contemplada pela divisão proporcional das vagas. No PP, a chapa deve receber pelo menos 80% dos votos. Neste caso, o membro do partido fará parte do processo de escolha dos candidatos a vereador, prefeito e vice-prefeito e poderá ser delegado à convenção estadual<sup>20</sup>.

O mesmo processo de formação de chapas acontece em nível estadual e nacional. De uma forma geral, membros do diretório em um nível não podem ser membros do diretório em outro nível, a não ser no nacional. No entanto, um delegado à convenção estadual pode ser delegado à convenção nacional podendo, desta forma, escolher os candidatos a Deputado Estadual, Deputado Federal, Senador, Vice-Governador, Governador, Vice-Presidente e Presidente.

---

<sup>20</sup> Esse raciocínio também se aplica às convenções zonais, que ocorrem em municípios com mais de 500 mil habitantes. Nestes casos, apenas se acresce um nível hierárquico para baixo, e o que vale para o diretório municipal vale também para o zonal.

Considerando todas essas questões práticas, fica claro que a participação na escolha dos candidatos é privilégio dos “profissionais” do partido e, mais uma vez, as lideranças têm grande poder no processo. Apenas no nível municipal a eleição é feita por todos os membros. Nos níveis estadual e nacional, os selecionadores são escolhidos por outros delegados, o que torna o processo mais exclusivo. Portanto podemos classificar o Brasil na zona “instâncias eleitas” da dimensão dos selecionadores.

Combinando as dimensões de candidatos com a dimensão dos selecionadores podemos considerar o processo de seleção de candidatos no Brasil como tendendo ao pólo da exclusividade. Portanto, as afirmações de Mainwaring de que o processo de seleção de candidatos no Brasil envolveria grande participação popular e pouco controle por parte das lideranças partidárias merece ser revisto. Uma análise dos estatutos e dos resultados de convenções mostra que a participação no nível local não é tão intensa e que as lideranças possuem diversos mecanismos para restringir essa participação, desde a impugnação de filiações, uma convocação para as convenções limitada a poucos membros, até a intervenção em diretórios e a nomeação de comissões provisórias. Além disso, as lideranças têm assento cativo nas instâncias selecionadoras.

A terceira dimensão identificada por Rahat e Hazan é a da descentralização. O método de seleção de candidatos pode ser descentralizado em dois sentidos. A descentralização pode ser territorial, quando os selecionadores locais nomeiam os candidatos, ou então pode ser corporativa, quando é garantida a representação funcional de grupos como sindicalistas, mulheres, jovens, etc.

Essa dimensão se dá em um contínuo centralização/descentralização. No pólo da centralização, os candidatos são escolhidos exclusivamente pelos selecionadores no nível nacional, sem mecanismos que permitam a representação territorial ou funcional. No pólo oposto, os candidatos são selecionados somente no nível local ou por setores e grupos dentro do partido. Em muitos casos europeus, os selecionadores no nível local têm um papel crucial no processo de seleção. O caso norueguês é um exemplo de descentralização, pois não só as outras instâncias partidárias não têm poder de veto sobre as decisões da instância local, como também esta instância tem representação nos outros níveis (RAHAT e HAZAN, 2001, p. 305).

O processo brasileiro, até por se parecer com o caso norueguês, como descrito por Rahat e Hazan, se aproxima mais do pólo da descentralização. O nível local tem autonomia nas suas decisões e possui representantes nas convenções/encontros estaduais e nacionais. Também é garantida a participação de certos grupos na lista de candidatos. A Lei nº 9100/95, que tratou das eleições municipais de 1996, estabeleceu o percentual mínimo de 20% de candidatas mulheres nas listas dos partidos políticos e coligações. O PT estabeleceu que 30% (trinta por cento), no mínimo, dos integrantes das direções partidárias deverão ser mulheres. E o PP garante, no artigo 116 de seu estatuto, que “na formação das chapas partidárias para as eleições proporcionais, fica assegurado a cada Movimento (juventude, mulher e trabalhador) o direito de indicar candidatos em número correspondente a no mínimo 20% (vinte por cento) de lugares a que o Partido tenha direito”. No PMDB e PSDB também há grupos de mulheres, jovens e trabalhadores com direito a vagas nas diversas instâncias.

No entanto, todos os partidos contemplam a possibilidade de intervenção de uma instância superior na instância inferior. Essa intervenção pode ocorrer toda vez que uma instância incorra em alguma infração estipulada no estatuto. Mas também pode ocorrer por motivos não tão específicos. O caso do PP é um exemplo. O artigo 70 do estatuto estabelece que:

A Comissão Executiva Nacional ou a Comissão Executiva Estadual, no âmbito de sua respectiva competência, poderá aplicar, liminarmente e em caráter extraordinário, as penas previstas neste Estatuto, sempre que ficar caracterizada situação em que se imponha a urgente tomada de decisão, para preservar os superiores interesses do Partido perante a Lei ou a opinião pública, observado-se o rito do art. 72 e, aplicando-se desde logo o que dispõe § 2º do art. 124 deste estatuto.

O que são os “superiores interesses do Partido” não é muito claro, dando, obviamente, margem para interpretações diversas conforme o desejo das lideranças. O poder de intervenção do nível nacional fica claro no que diz respeito às alianças e coligações. O estatuto do PT estabelece que:

Art. 147: Se a Convenção partidária se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelas instâncias superiores do Partido, a Comissão Executiva da instância superior correspondente poderá anular tais decisões e os atos delas decorrentes.

O estatuto do PP dispõe:

Art. 110. As coligações deverão respeitar os princípios e diretrizes partidárias, cabendo à Comissão Executiva Nacional baixar resolução, com força estatutária, contendo instruções complementares para o fiel cumprimento do disposto no Art.109, para preservar a unidade nacional da agremiação.

No PMDB e no PSDB, os órgãos do partido somente intervirão nos órgãos hierarquicamente inferiores para:

I - manter a integridade partidária;

II - assegurar o exercício dos direitos das minorias;

III - reorganizar as finanças e regularizar as transferências de recursos para outros órgãos partidários, previstas no Estatuto ou em resoluções;

IV - assegurar a disciplina e a democracia interna;

V - garantir o desempenho político-eleitoral do Partido;

VI - impedir acordo ou coligação com outros partidos em desacordo com as decisões superiores;

VII - preservar as normas estatutárias, a Ética partidária, os princípios programáticos, ou a linha político-partidária fixada pelos órgãos superiores e a linha política fixada pelos órgãos competentes;

VIII - regularizar o controle das filiações partidárias.

Outro exemplo da capacidade de interferência de instâncias superiores no nível local é a seguinte resolução do Diretório Estadual de São Paulo sobre as eleições de 2004:

Resolução DESP – 01/2004

O Diretório Estadual do PSDB de São Paulo, no uso das suas atribuições estatutárias resolve:

Art. 1º. O Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, deverá ter, obrigatoriamente, candidato próprio a Prefeito e a Vereador em todos os Municípios do Estado, onde esteja organizado provisória ou definitivamente;

Lembramos que quando há intervenção constitui-se uma comissão provisória nomeada pela instância interventora. Também convém lembrar que nos municípios ou estados em que não há diretório, o diretório do nível superior (estadual no primeiro caso e nacional no segundo) pode criar comissões provisórias nomeando seus membros entre os filiados no local. Se considerarmos que na origem do partido não existem diretórios, toda comissão é provisória até sua constituição formal. Portanto, quando da criação do partido, os líderes nacionais têm um grande domínio sobre a organização partidária, pois cabe a eles nomearem todos seus membros.

Desta forma, devemos relativizar a tese da descentralização. O nível local é autônomo desde que siga os princípios emanados pelas instâncias superiores. Os membros do nível local usufruem certa estabilidade, pois, as “tomadas de diretório” são raras devido ao controle das filiações,. É plausível que estes membros sejam os mesmos desde a origem do diretório, tendo sido nomeados pela comissão regional. Assim é, também plausível a hipótese de que os membros dos diretórios locais sejam ligados e sigam as orientações dos líderes do diretório regional. Esse ponto será retomado mais adiante.

A quarta dimensão do enfoque analítico proposto por Rahat e Hazan é a do método de votação ou de indicação. Segundo estes autores, quando o processo de seleção utiliza o voto para decidir quem será o candidato e qual sua posição na lista, pode-se falar em procedimento de votação. Um procedimento de votação também pode ser utilizado quando apenas dois membros decidem quem será candidato, mas neste caso não se pode falar em sistema de votação. Um sistema de votação deve obedecer a duas condições: primeiro, cada candidato deve ser escolhido apenas pelo voto e não, por



exemplo, em um acordo sobre uma lista. Segundo, os resultados devem ser legitimados por meio de divulgação oficial. Quando a candidatura não é definida deste modo, estamos diante de um sistema de nomeação. Num sistema de nomeação puro os candidatos não precisam passar por um processo de aprovação. Num sistema de votação puro todo candidato é eleito pelo voto e nenhuma instância pode modificar a lista assim formada (RAHAT e HAZAN, 2001, p. 306).

Quando a lista é nomeada, sua composição pode ser controlada para atender ao balanço interno de poder no partido ou para garantir certa imagem junto ao eleitorado. No outro extremo, os órgãos do partido não têm controle da composição da lista, que é determinada apenas pela soma de votos individuais.

Nos estatutos dos partidos não fica muito claro como as convenções ou os encontros escolhem os candidatos. Nestes casos, a Lei deixa ao critério da direção nacional do partido baixar resoluções a respeito. A Comissão Executiva Nacional do PSDB, por exemplo, estipulou, entre outras, as seguintes regras para as convenções municipais do partido para a escolha dos candidatos às eleições municipais de 2004:

Instrução Normativa nº01, de 05 de abril de 2004

(...)

2) As Convenções Municipais serão constituídas pelos: i) membros do Diretório Municipal; ii) Vereadores, Deputados Estaduais e Federais e Senadores com domicílio eleitoral no município; iii) membros do Diretório Estadual com domicílio eleitoral no município; iv) Delegados do Município à Convenção Estadual.

(...)

4) A Convenção Municipal será presidida pelo Presidente do Diretório Municipal ou da Comissão Provisória e será instalada com a presença de qualquer número de convencionais, mas as deliberações serão tomadas com a presença da maioria absoluta de seus membros, sendo

as deliberações sobre escolha de candidatos e formação de coligações tomadas por voto direto e secreto, proibidos o voto por procuração e o voto cumulativo.

(...)

8) O ato de convocação da Convenção Municipal deverá ser ter seu edital publicado na imprensa local, quando existente, afixado na sede do Partido ou local que faça às vezes, com a antecedência mínima de 03 (três) dias, designando o lugar, dia e hora da mesma, bem como indicação da pauta.

9) A inscrição de candidatos às eleições majoritárias e de chapas às eleições proporcionais poderá ser feita pela Comissão Executiva Municipal ou Comissão Provisória ou por grupo de 10% (dez por cento) dos convencionais, até 48 (quarenta e oito) horas do início da Convenção, não havendo necessidade de chapa completa.

(...)

12) Considerar-se-ão escolhidos os candidatos a Prefeito e Vice-Prefeito e a Vereador que obtiverem a maioria de votos dos presentes, em votação direta e secreta.

13) Se houver mais de um candidato ao mesmo cargo ou mais de uma chapa para a eleição proporcional, o Presidente da Convenção mandará numerar as indicações e as chapas, observada a ordem decrescente do número de seus subscritores; a seguir, mandará proceder à leitura dos nomes inscritos, observada a ordem numérica que tiver recebido as indicações ou chapas.

14) Cada convencional deverá votar somente em um candidato a Prefeito e Vice-Prefeito, se houver.

15) Cada convencional votará em mais de um nome de integrantes da chapa para os cargos proporcionais, sendo o seu voto computado para o candidato indicado e para a chapa, para os fins de cálculo da proporcionalidade.

16) Havendo mais de uma chapa inscrita para os cargos proporcionais, será considerada eleita, em toda a sua composição, a chapa que alcançar mais de 80% (oitenta por cento) dos votos válidos apurados, não contando-se como válidos os votos em branco.

17) Se houver uma só chapa, será considerada eleita em toda a sua composição, desde que alcance 20% (vinte por cento), pelo menos, da votação válida apurada.

(...)

28) Os casos omissos ou duvidosos serão resolvidos pela Comissão Executiva Nacional.

Essas regras demonstram o poder da comissão nacional. A resolução diminui o número de selecionadores, diminui o prazo para a convocação da convenção, permite que a comissão executiva municipal ou a comissão provisória inscreva candidatos, e remete os casos duvidosos à esfera nacional e não regional como é estabelecido no estatuto nos casos das convenções ordinárias. Tais regras são estipuladas pela direção partidária a cada eleição podendo ser modificadas para atender às necessidades das lideranças em cada momento. Isso demonstra que o processo de seleção é ainda mais exclusivo.

Esse exemplo também dá uma idéia de como é o procedimento de votação. Os convencionais votam em cada pré-candidato de determinada chapa. Quando houver mais de uma chapa, será declarada vitoriosa a chapa que obtiver 80% dos votos. Se houver apenas uma chapa, ela precisará apenas de 20% dos votos para vencer. Se outras chapas concorrerem e nenhuma atingir 80% dos votos, os lugares serão preenchidos proporcionalmente. Aqui o sistema se aproxima mais do sistema de votação como definido por Rahat e Hazan. Já no caso da escolha dos candidatos no nível estadual do PSDB-SP em 2002, os convencionais não votavam em candidatos individuais, mas ratificavam, ou não, uma lista de candidatos. Cada convencional votava sim ou não para as seguintes questões:

1. Você concorda com a indicação de Geraldo Alckmin como candidato a governador?
2. Você concorda com a coligação com o PFL na eleição majoritária e proporcional?
3. Você concorda com a indicação de Cláudio Lembo como candidato a vice-governador?

4. Você concorda com a indicação de José Aníbal Peres Pontes ao Senado Federal?
5. Você concorda com as nominatas de candidatos do PSDB à Câmara dos Deputados e à Assembléia Legislativa, com seus respectivos números, apresentada pela Comissão Executiva Estadual?

Neste caso estamos mais próximos de um sistema de nomeação. No caso do PT, a resolução que disciplina o processo de escolha dos candidatos a vereador para as eleições de 2004 também torna o processo mais exclusivo e centralizado. Essa escolha só se dá por votação direta dos membros em municípios com até 300 filiados. Municípios com mais filiados devem eleger delegados que votarão nas chapas. Diz a resolução de 28/08/2003:

Art. 50: Quando o número de pré-candidatos a vereador for menor ou igual ao número de vagas, a lista será submetida para aprovação do Encontro, que poderá delegar à direção municipal a indicação de outros nomes para complementação das vagas.

Art. 51: Quando o número de pré-candidatos a vereador for maior que o número de vagas, não havendo consenso, deverá ser garantida a proporcionalidade através de votação em chapas, para composição da lista de candidatos.

Como as regras são estipuladas pelas resoluções dos partidos, podendo variar no tempo, não podemos chegar a conclusões definitivas quanto ao sistema empregado na escolha dos candidatos. Os dois últimos exemplos citados, no entanto, indicam que estamos mais próximos de um sistema de nomeações do que de um sistema de votação.

A conclusão a que chegamos ao analisar os procedimentos de seleção de candidatos empregados por quatro partidos brasileiros, utilizando a abordagem sugerida por Rahat

e Hazan (2001), é a de que esse processo é mais exclusivo do que inclusivo, mais centralizado do que descentralizado e mais próximo de um sistema de nomeação do que de um sistema de votação. Isso indica que esse processo é menos democrático e mais controlado pelas lideranças partidárias.

É interessante notar que, embora essas características sejam comuns aos quatro partidos analisados, elas variam em cada partido. Assim, enquanto o PP adota regras menos exclusivas quanto aos candidatos e mais exclusivas quanto aos selecionadores e ao sistema de votação, o PT é mais exclusivo quanto aos candidatos e mais inclusivo quanto aos selecionadores e ao sistema de votação.

Conforme os argumentos de Rahat e Hazan (2001), Katz (2001) e Mainwaring (1999), um processo de seleção de candidatos mais inclusivo com relação aos selecionadores tende a favorecer um comportamento individualista dos políticos, já que esses teriam incentivos para formar vínculos pessoais com os selecionadores para sobrepujar as lideranças partidárias. Esse comportamento mais individualista levaria, entre outras coisas, a uma maior autonomia desse político frente às decisões do partido. No entanto, dados mostram que o PT, o partido mais inclusivo quanto aos selecionadores, é um dos partidos mais disciplinados e coesos do Brasil (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Como vimos, os pontos elencados por Mainwaring para defender que as lideranças partidárias não controlam tanto o processo de seleção de candidatos no Brasil seriam a grande participação nas convenções no nível municipal e a facilidade na filiação aos partidos. O exame mais detalhado das regras partidárias e do processo de seleção indica que as convenções municipais são relativamente fechadas e o processo de

filiação controlado. Isto é, não haveria uma grande participação nas convenções e nem seria tão fácil se filiar aos partidos.

Os mecanismos que garantem o controle das lideranças são a impugnação de filiações, a forma de convocação das convenções, a possibilidade de intervenção dos diretórios regionais nos diretórios municipais, a criação de comissões provisórias, e o método de formação da lista (por indicação e não por votação). É possível afirmar, com Figueiredo e Limongi que, no processo de seleção de candidatos, “a correspondência entre os alegados incentivos (a legislação eleitoral e partidária) e os dados empíricos que a comprovariam é antes sugerida do que demonstrada” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2002, p. 312).

No próximo capítulo investigaremos as conseqüências da centralização do processo de seleção de candidatos e seu efeito nas estratégias utilizadas pelos políticos. Mostraremos que esse processo leva a listas com um número pequeno de candidatos viáveis. Defenderemos ainda que essa concentração é resultado da ação das lideranças partidárias no sentido de diminuir sua incerteza eleitoral e de alcançar uma estabilidade organizativa, isto é, a preservação das linhas de autoridade no interior do partido.

## Capítulo 3

### Consequências do controle da lista de candidatos pelas lideranças partidárias

#### 3.1 Concentração partidária

As lideranças controlam as listas de candidatos com o intuito de reduzir as incertezas quanto a seu sucesso eleitoral, o que significa evitar a competição intrapartidária controlando o número de candidatos competitivos<sup>21</sup>. Este argumento implica na revisão da noção generalizada de que a legislação eleitoral gera incentivos para que os partidos lancem um número grande de candidatos competitivos para maximizar seus votos.

Uma das críticas com relação ao sistema eleitoral brasileiro é a de que a legislação eleitoral permitiria aos partidos apresentarem “um número incomumente alto de candidatos a cargos proporcionais” (MAINWARING, 1991, p. 39). No caso do Estado de São Paulo, sobre o qual concentraremos nossa análise, seria possível para um partido a apresentação de 105 candidatos a deputado federal e 141 candidatos a deputado estadual<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Samuels faz uma afirmação parecida ao dizer que “parties seek some sort of balance between maximizing the number of candidates and maximizing the probability that all their competitive candidates will win” (2004, p.11, nota 4).

<sup>22</sup> A legislação permite ao partido lançar 1,5 vezes a magnitude do distrito. Esta, por sua vez, é definida por Lei Complementar.

O efeito de um número alto de candidatos seria uma redução do controle das lideranças sobre os eleitos e um aumento da importância dos esforços individuais de campanha. Segundo Mainwaring, “na maioria dos países, os partidos apresentam um candidato por cadeira, o que lhes dá um controle pouco maior sobre os eleitos” (1991, p. 40).

Carey e Shugart também argumentam que distritos de magnitude alta, onde se adota a lista aberta, criam incentivos para que os deputados adotem estratégias personalistas. Isso se deve à necessidade desses políticos se diferenciarem de seus companheiros de partido, uma vez que competem pelos mesmos votos. Para esses autores, a razão entre o número de candidatos endossados pelo partido e a magnitude do partido determina o quanto um candidato irá procurar se distinguir dos outros, adotando uma estratégia mais ou menos individualista. O caso do Brasil, diferentemente daquilo que ocorre na Finlândia, que também adota a lista aberta, os candidatos teriam incentivos para um comportamento mais personalista, pois o número de candidatos é de 1,5 vezes a magnitude enquanto na Finlândia esse número seria igual à magnitude do distrito<sup>23</sup> (CAREY e SHUGART, 1995).

Observando o número de candidatos lançados pelos quatro maiores partidos paulistas no período entre 1982 e 2002, constataremos que o limite de 1,5 vezes o número de cadeiras em disputa foi raramente atingido. As tabelas abaixo mostram esses números para as eleições de 1982, 1990, 1998 e 2002 para deputado federal e estadual em São Paulo:

---

<sup>23</sup> Segundo Carey e Shugart (1995) No caso em que há controle do processo de seleção pelas lideranças, um aumento da magnitude do distrito tem consequências opostas. Isso se deve ao fato de que, ao crescer o número de partidários



Tabela 3.1 - Número de Candidatos a deputado federal lançados por quatro partidos nas eleições de 1982 a 2002 (SP).

	1982	1990	1998	2002
PP	73	46	50	33
PT	38	54	45	59
PMDB	77	65	49	31
PSDB	-	52	50	42

Fonte: TRE-SP

Na tabela acima, podemos observar, primeiramente, que todos os partidos ficaram bem abaixo do limite legal de 105 candidatos. Em quase todos os anos, o número de candidatos apresentados pelos partidos ficou abaixo da magnitude de 70 cadeiras. Observa-se também uma nítida redução do número de candidatos nas listas, com exceção do PT. O PP e o PMDB reduziram em mais da metade o número de candidatos, passando, no primeiro caso, de 1,22 vezes a magnitude do distrito para 0,47 e, no segundo caso, de 1,28 para 0,44. O PSDB reduziu seu número de candidatos de 52 em 1990 para 42 em 2002, passando de 0,87 vezes a magnitude do distrito para 0,60. A proporção de candidatos do PT cresce passando de 0,63 para 0,84. O partido, no entanto, ficou sempre abaixo da magnitude.

O mesmo se verifica com as eleições para deputado estadual:

Tabela 3.2 - Número de Candidatos a deputado estadual lançados por quatro partidos nas eleições de 1982 a 2002 (SP)

	1982	1990	1998	2002
PP	124	69	107	67
PT	68	112	97	127
PMDB	125	116	82	70
PSDB	-	120	98	88

Fonte: TRE-SP

---

em uma lista fechada, diminui a importância de cada candidato individualmente. A reputação partidária domina a

Os dados sobre as eleições para deputado estadual demonstram que também aqui o limite legal não é atingido. A tabela 3.2 mostra que, com exceção do PT, pode-se ver uma tendência de queda no número de candidatos lançados pelos partidos. Essa tendência é mais acentuada no PMDB e no PSDB. O primeiro passou de 125 candidatos em 1982 para 70 em 2002, ou seja, de 1,48 vezes a magnitude para 0,74. O PSDB passou de 120 para 88, isto é, de uma razão de 1,43 para uma de 0,93. Em 2002, o PP apresentou 0,71 candidatos por vaga. Apenas o PT chegou perto do limite em 2002, oferecendo 1,35 vezes o número de cadeiras em jogo.

Pode-se argumentar que o reduzido número de candidatos oferecidos pelos partidos se deve às coligações. Em casos de coligações, os partidos podem oferecer até o dobro do número de vagas. Um partido que quiser se coligar com dois outros irá reduzir em muito a participação destes se insistir em lançar seus candidatos na mesma proporção em que lançaria se não estivesse coligado. Seria natural que os partidos reduzissem o número de candidatos ao se coligar com outros, para que todos obtivessem mais “espaço”. No entanto, mesmo se considerarmos as coligações, veremos que, em 2002, na eleição para deputado federal, só a coligação PP/PL/PSDC/PTN apresentou um número maior do que a magnitude do distrito (1,41 vezes). O PT, mesmo coligado com PCB, PPS, PMN e PC do B apresentou 0,89 candidatos por vaga e o PSDB, coligado com o PTB e PSD, apresentou 0,96 candidatos por vaga. O PMDB não se coligou com nenhum partido.

Já na eleição de 2002 para deputado estadual, temos os seguintes números: 1,56 vezes o número de cadeiras para o PP/PL/PSDC/PTN; 1,45 para PT/PCB/PCdoB; e 1,32 vezes para o PSDB/PFL/PSD. Mesmo quando superiores à magnitude do distrito, essas proporções estão bem abaixo do permitido por lei, isto é, 2,0 vezes esta magnitude.

Os dados não confirmam a afirmação de que a legislação eleitoral “estimula” um partido a oferecer 1,5 vezes o número de cadeiras em disputa (Mainwaring, 1991, p. 39). Ao contrário, mostram que os partidos procuram oferecer candidatos abaixo do número de cadeiras. Mesmo em coligações, os partidos não costumam chegar no limite legal.

Esses dados confirmam o levantamento feito por Samuels (2004) sobre as eleições em 2002 por todo o Brasil. Samuels mostra que os partidos poderiam ter lançado 10.460 candidatos para a Câmara Federal e, no entanto, lançaram apenas 4.296, isto é, 40% do permitido. No total, 223 partidos ou coalizões lançaram candidatos nos 27 estados da federação, mas apenas 3 atingiram o limite permitido por Lei (SAMUELS, 2004, pp. 10-11).

Apesar de constatar esse número reduzido de candidatos com relação ao total permitido, Samuels (2004, p.11) conclui:

Because of the nature of Brazil's open-list system, which provides seats to lists based on the total number of votes each list receives, parties and coalitions prefer to have more rather than fewer competitive candidates, unless competitive candidates on one list find themselves competing over the same geographic space (...) Thus, prior to the election parties always desire to aggregate more votes rather than less, and thus always favor having more candidates than fewer. Given this, yet given that parties are *not* actually running the maximum number of candidates, we can conclude that the candidate nomination process is wide open and that candidates self select.

A análise acima do processo de seleção mostra que ele não é tão aberto quanto prega Samuels e a análise das listas mostra que os partidos estariam lançando um número menor de candidatos competitivos. O próprio autor, quando afirma que os partidos evitam candidatos que venham a competir no mesmo “espaço geográfico”, reconhece que há um controle da lista por parte das lideranças com o intuito de reduzir a competição interna. Isso se evidencia mais fortemente se examinarmos o número de candidatos competitivos ou viáveis<sup>24</sup> lançados pelos partidos em cada uma das eleições examinadas acima.

Faz-se ainda necessário definir quais são os candidatos viáveis. Para tanto, iremos seguir a intuição de Rahat e Hazan (2001), segundo a qual os partidos recorrem ao desempenho da eleição anterior para definir quais as posições seguras na lista. Para os autores, a quantidade de votos necessária para se eleger por determinado partido em uma determinada eleição seria próxima à quantidade de votos obtidos pelo último candidato eleito na eleição anterior. Todos os candidatos que tiverem potencial eleitoral para atingir este patamar seriam considerados viáveis.

Como não se pode saber antecipadamente a quantidade de votos que determinado candidato necessita para se eleger, deve-se permitir certa margem na definição de viabilidade. Vamos considerar que um candidato é viável quando ele recebe pelo menos 70% dos votos do último candidato eleito pelo mesmo partido na eleição

---

<sup>24</sup> A noção de candidatos viáveis deriva da noção de partidos viáveis ou efetivos. Esta noção está ligada ao fato de que, em dada eleição, nem todos os partidos ou candidatos são competitivos e, portanto, não devem ser considerados com o mesmo peso. Para uma discussão mais aprofundada sobre candidatos viáveis e métodos para estimar seu número ver “counting candidates: an alternative to the effective  $n$  (with na application to the  $m + 1$  rule in japan)” richard g. niemi and john fuh-sheng hsieh *Party Politics*, Vol. 8, Nº 01 pp. 75-99.

anterior. A tabela abaixo mostra o número de candidatos viáveis para deputado federal nos anos de 1982, 1990, 1998 e 2002.

Tabela 3.3 - Número de Candidatos viáveis a deputado federal lançados por quatro partidos nas eleições de 1982 a 2002 (SP).

	1982	1990	1998	2002
PP	26	5	18	3
PT	13	15	25	24
PMDB	58	17	11	7
PSDB		6	36	25

Fonte: TRE-SP

Como podemos observar, esse número é bem menor do que o número total de candidatos apresentados na tabela 3.1. No entanto, ao contrário do que ocorre no caso do número total de candidatos, não existe uma tendência generalizada de queda. Enquanto há uma enorme redução do número absoluto de candidatos viáveis no PP e no PMDB, esse número aumenta no PSDB e no PT. Em 1982, a relação entre candidatos viáveis e o total de candidatos era de 35% no PP, 34% no PT, 75% no PMDB e 11% no PSDB (em 1990). Em 2002, essa relação foi de 9% no PP, 22% no PMDB, 40% no PT e 60% no PSDB. Enquanto o PP e o PMDB diminuem a proporção de candidatos viáveis, o PT mantém sua proporção estável. Apenas o PSDB tem um aumento significativo na proporção de candidatos viáveis. Em todo caso, esse número é sempre muito inferior à magnitude do distrito (70). Vejamos os dados com relação aos candidatos a Deputado Estadual.

Tabela 3.4 - Número de Candidatos viáveis a deputado estadual lançados por quatro partidos nas eleições de 1982 a 2002 (SP)

	1982	1990	1998	2002
PP	44	16	28	9
PT	23	13	52	47
PMDB	97	17	18	6
PSDB		9	49	38

Fonte: TRE-SP

Observamos que o número de candidatos viáveis a deputado estadual nas eleições consideradas oscila do mesmo modo que o número de candidatos viáveis a deputado federal. Em 1982, a relação entre candidatos viáveis e o total de candidatos era de 35% no PP, 33% no PT, 77% no PMDB e 7,5% no PSDB (1990). Em 2002, essa relação foi de 13% no PP, 37% no PT, 8,5% no PMDB e 43% no PSDB.

Um partido que, como afirma Samuels, procura maximizar seu voto aumentando o número de candidatos competitivos deveria, no mínimo, procurar lançar um número de candidatos viáveis igual à magnitude do distrito. Isso não acontece nas disputas pela Câmara dos Deputados e pela Assembléia Legislativa em São Paulo.

A questão que fica sem resposta é o que procuram os partidos, já que maximizar os votos não parece ser seu único objetivo. Argumentamos que, além de maximizar seus votos, os partidos, por meio de suas lideranças, procuram minimizar a incerteza eleitoral e manter a estabilidade organizativa, isto é, a manutenção da linha de autoridade dentro do partido (Panebianco, 1988),

Maximizar os votos do partido aumentando a presença de candidatos competitivos é essencial para se atingir o quociente eleitoral, mas os candidatos individualmente terão maiores chances de atingir o quociente partidário se a competição interna for reduzida. As lideranças parecem buscar o equilíbrio procurando candidatos competitivos eleitoralmente e, ao mesmo tempo, fazendo com que a competição interna se dê de forma tolerável, mantendo inalterado o balanço de poder interno.

A competição interna é tanto maior quanto maior o número de candidatos viáveis. Como é o eleitor que “ordena” a lista, se houver muitos políticos com o mesmo potencial de votos (próximo ao patamar de viabilidade), a incerteza sobre qual deles irá ocupar uma posição na margem da lista aumenta. Se houver poucos políticos com o mesmo potencial de votos, as chances de se conquistar uma cadeira aumentam. Desta forma, um político sentir-se-á mais seguro quanto às suas chances de se eleger quando:

- a) possuir uma quantidade de votos igual ou maior do que o patamar de viabilidade do partido;
- b) o número de outros candidatos que possuem essa quantidade de votos for igual ou menor do que o número de cadeiras esperado; e
- c) a diferença entre a sua votação e a do candidato com votação imediatamente inferior a sua for significativa.

Consideramos que é possível estabelecer uma relação entre segurança eleitoral e concentração da lista. Nossa hipótese é a de que quanto mais concentrada uma lista, mais segura é a posição dos que ocupam seu topo. No caso de concentração total,

temos um candidato com uma quantidade de votos muito superior a de seus companheiros de lista. Neste caso, sua vitória estará garantida se seus votos forem iguais ou superiores ao quociente eleitoral. No caso oposto, temos uma lista onde todos os candidatos possuem aproximadamente a mesma quantia de votos. Neste caso, um candidato só obterá uma vitória se a soma dos votos de todos os candidatos for igual ou superior ao quociente eleitoral e a sua quantidade de votos for igual ou maior que o quociente partidário.

O grau de “concentração partidária” pode ser medida por meio do índice de Gini<sup>25</sup>.

Abaixo mostramos o índice de Gini no ano de 2002 para alguns partidos:

Tabela 3.5 Índice de Concentração Partidária - 2002

Partido	Índice de Gini Deputado Federal	Índice de Gini Deputado Estadual
PSDB	0,49	0,58
PFL	0,51	0,61
PPS	0,58	0,72
PT	0,60	0,53
PDT	0,66	0,74
PP	0,71	0,67
PMDB	0,78	0,71
Todos	0,82	0,78

Fonte: TRE-SP

Merece atenção o fato da distribuição de votos nas eleições de 2002 ter sido muito concentrada tanto para deputado federal quanto para deputado estadual. Esta concentração mostra que a disputa eleitoral não é tão ampla quanto sugere o número

<sup>25</sup> O índice de GINI foi calculado conforme Mainwaring (2001). Quanto mais próximo a 1, maior a concentração.



de candidatos lançados pelos partidos<sup>26</sup>, pois ela se dá apenas entre os poucos candidatos viáveis, como será visto mais à frente.

Estes dados mostram ainda que os partidos se diferenciam muito quanto à concentração da lista. O índice de Gini para deputado federal varia de 0,49 no PSDB até 0,78 no PMDB. O índice para deputado estadual varia de 0,53 no PT até 0,74 no PDT. Portanto, podemos afirmar que houve mais competição dentro do PSDB do que no PMDB para deputado federal e mais competição no PT do que no PDT para deputado estadual.

As tabelas abaixo mostram o índice de Gini das listas de candidatos a deputado estadual e deputado federal de quatro partidos em São Paulo nos anos de 1982, 1990, 1998 e 2002.

Tabela 3.6 - Índice de Gini Dep. Federal 1982 a 2002 (SP)

Partido	1982	1990	1998	2002
PP	0,66	0,65	0,64	0,71
PT	0,56	0,69	0,59	0,60
PMDB	0,46	0,55	0,74	0,78
PSDB	-	0,67	0,41	0,49

Fonte: TRE-SP

Tabela 3.7 - Índice de Gini Dep. Estadual 1982 a 2002 (SP)

	1982	1990	1998	2002
PP	0,57	0,55	0,62	0,67
PT	0,46	0,50	0,44	0,53
PMDB	0,02	0,53	0,67	0,71
PSDB	-	0,57	0,44	0,58

Fonte: TRE-SP

<sup>26</sup> Em 2002, foram lançados 724 candidatos a deputado federal e 1.443 candidatos a deputado estadual.

Essas tabelas demonstram que a concentração partidária varia pouco no período considerado. A maior variação no sentido de uma maior concentração se deu no PMDB que, na disputa por uma vaga na Assembléia, passou de um índice de 0,02 para um de 0,71 e, na disputa por uma vaga na Câmara, passou de 0,46 para 0,78. A maior variação no sentido de uma desconcentração se deu no PSDB que, na disputa por uma vaga na Câmara, passou de 0,67 para 0,49. No caso do PP, há uma pequena variação no sentido de uma maior concentração na disputa pela Câmara e uma maior variação na disputa pela Assembléia. O PT apresenta um perfil mais concentrador entre os candidatos a deputado federal do que entre os candidatos a deputado estadual, sendo que nos dois casos os índices sofrem pouca variação com o tempo.

É importante ressaltar que nenhum dos partidos pode ser considerado de alta competição interna, o que seria indicado por um índice Gini próximo a zero, com exceção do PMDB em 1982. O caso do PMDB em 1982 pode ser explicado pelo caráter “frentista” deste partido (KINZO, 1988 e MELHEM, 1998). No PMDB de 1982 conviviam políticos que depois iriam fundar o PSDB, o PCB, o PCdoB e o PSB. É de se imaginar que a igualdade de peso destes políticos fazia com que a lista de candidatos fosse relativamente homogênea, gerando grande competição interna. O PP, à época PDS, de onde surgiram o PFL, PL, e PDC não tinha um caráter de “frente” e, por isso, não apresentava um nível tão alto de competição, pois o peso dos grupos que abandonaram o partido era bem menor e também porque havia um grupo dominante com maiores condições de controlar a lista.

Estes dados sobre concentração partidária, conjugados com o baixo número de candidatos que os partidos oferecem, mostram que os partidos estão controlando suas

listas e que esse controle é feito com o intuito de reduzir a influência do eleitor nos destinos dos candidatos do partido. Isto é, para reduzir sua “incerteza externa” os partidos oferecem menos candidatos do que o permitido, reduzindo, ao mesmo tempo, a “incerteza interna” por meio da limitação à competição intrapartidária.

Como vimos, a literatura corrente (Mainwaring, 1999; Samuels, 2004), prevê que, em sistemas de representação proporcional e lista aberta, os partidos, sobretudo os partidos *catch all*, irão procurar maximizar o número de votos por meio da oferta de um grande número de candidatos competitivos. Se isto não ocorre é porque há uma ação deliberada das lideranças.

Se o comportamento das lideranças fosse mero reflexo dos incentivos gerados pelo sistema eleitoral, não conseguiríamos explicar o porque das lideranças não trazerem para dentro do partido “super candidatos” ou candidatos “bons de votos” de partidos coligados ou de pequenos partidos que não chegaram a atingir o quociente eleitoral.

O PSDB, por exemplo, poderia tentar atrair os três candidatos “bons de voto” do PFL, partido com o qual se coligou. O PP poderia ter mais dois “bons de voto” advindos do PL. Esses partidos também poderiam atrair ou manter candidatos de partidos menores, como o quase “super candidato” Gilberto Nascimento, do PSB, que obteve mais de 240 mil votos. O fato de que isso não ocorre indica, mais uma vez, que, de fato as lideranças partidárias controlam o processo de seleção de candidatos.

Os maiores beneficiários de um processo de seleção controlado são os candidatos. Resta saber quem controla o processo de seleção. Procuramos saber se o processo de seleção é controlado pelos próprios candidatos ou por lideranças distintas destes. E, se os candidatos controlam a lista, quais dentre eles têm maior controle e por quê.

Nossa hipótese é a de que não há uma linha clara que separe lideranças partidárias e candidatos e que o número de votos de um candidato não é o fator mais determinante para o controle da direção partidária e, portanto, para o controle da lista. Para testar estas hipóteses é necessário, primeiro, distinguir os candidatos conforme o número de votos que obtiveram nas eleições.

Até o momento, fizemos a distinção apenas entre candidatos viáveis, que definimos como aqueles que obtiveram pelo menos 70% dos votos do último colocado do partido na eleição anterior, e candidatos “inviáveis”, isto é, aqueles que não conseguem atingir a quantidade mínima de votos para se tornarem viáveis. Mas, dentre os candidatos viáveis, existem aqueles que têm votação superior ao quociente eleitoral e os que possuem uma grande fração deste quociente. Chamaremos o primeiro tipo de “super candidatos” e o segundo de candidatos “bons de voto”<sup>27</sup>.

Para Ames, os “super candidatos” teriam grande poder e independência em relação às lideranças:

If, in a given state, the average number of voters per congressional seats is 50.000, and if a candidate has 200.000 voters that will follow the candidate to any party, then the candidate has enormous power. Whichever party attracts the candidate can be assured of another four seats – that is, the candidate plus three others elected by the 150.000 ‘extra’ votes. Party leaders, of course, will be very tolerant of ideological deviations between such heavy-weights and the party’s official program. (2001, p. 65)

Seria de se esperar, portanto, que “super candidatos” adotassem uma postura mais individualista ou mais independente com relação ao partido. Isso decorreria do fato que

---

<sup>27</sup> Para tornar operacional o conceito de tipo de candidato consideramos “super candidatos” todos aqueles que obtiveram 90% ou mais do quociente eleitoral em dado ano; “bons de votos” os que obtiveram de 50 a 90% do quociente eleitoral; viáveis os que obtiveram votação acima da do último colocado do partido na eleição anterior; e “inviáveis” todos aqueles que obtiveram menos votos do que o último colocado do partido na eleição anterior.

o político deseja, acima de qualquer outra coisa, se reeleger. Se para isso ele precisar adotar posturas que vão contra a orientação do partido ele o fará, principalmente se o seu número de votos for suficiente para elegê-lo por qualquer outro partido. Por outro lado, também poderíamos esperar que este tipo de candidato tivesse um maior poder no interior do partido, assumindo posições de liderança.

Seguindo essa mesma lógica, podemos esperar que um candidato “viável” dependa mais do partido, visto que não possui número de votos suficiente para se eleger e, por isso, se submeta à disciplina partidária. Os candidatos “bons de voto” também dependeriam da votação total do partido, ainda que em menor grau.

A tabela abaixo mostra a distribuição dos tipos de candidatos nas eleições de 1990, 1994, 1998 e 2002:

Tabela 3.8 - N.º de Candidatos por tipo (1990 a 2002)

Ano	"Super Candidatos"	"Bons de Voto"	Viáveis <sup>28</sup>	Não Viáveis	Total
1990	3	3	91	531	628
1994	5	19	106	395	525
1998	3	22	86	550	661
2002	7	34	70	613	724

Fonte: TRE-SP

Observamos nesta tabela que a maior parte dos candidatos a Deputado Federal não chega a atingir o patamar de viabilidade (quantidade de votos necessária para eleger o

<sup>28</sup> Neste caso, considero viáveis todos os candidatos que obtiveram mais votos que o último candidato eleito na eleição anterior, independente do partido.

último candidato na eleição anterior). Eles fazem parte do que chamamos de candidatos “inviáveis”. Estes candidatos podem, em grande número, agregar votos ao partido, mas em menor grau que os candidatos “viáveis”. Estes, por sua vez, representam algo em torno de 15% de todos os candidatos. Os candidatos “bons de votos” e os “super candidatos”, isto é, aqueles que obtiveram mais votos que o quociente eleitoral, são a minoria. Portanto, os políticos que podem se dar ao luxo de adotar um comportamento autônomo em relação ao partido são a exceção e não a regra.

Se examinarmos a quantidade de cada tipo de candidato por partido, nas mesmas eleições, veremos que os “super candidatos” se distribuem, na sua maior parte, pelos quatro maiores partidos<sup>29</sup>. De uma forma geral, estes “super candidatos” se unem com poucos candidatos “bons de voto” e um maior número de candidatos viáveis, o que aumenta a chance eleitoral destes últimos. A tabela seguinte mostra a quantidade de candidatos por tipo no PT, PSDB, PMDB e PP, nas eleições para Deputado Federal em 1994, 1998 e 2002.

Tabela 3.9 - Nº de Candidatos por tipo e por partido (1994 a 2002)

Ano	PT			PSDB			PMDB			PP		
	S	B	V	S	B	V	S	B	V	S	B	V
1990	0	1	14	1	1	4	0	0	17	1	1	3
1994	1	3	12	2	0	23	1	6	14	0	6	6
1998	2	3	20	0	3	33	1	1	9	0	9	9
2002	3	10	11	1	9	15	1	4	2	1	1	1

S = "Super Candidatos" B = "Bons de Voto" V = Válidos

Fonte: TRE-SP

<sup>29</sup> Em 1990, temos outro “super candidato” do PL (João Mellão); em 1994 temos Robson Tuma, também do PL () e em 2002 um do PRONA (Enéas Carneiro). Lembramos ainda que estamos analisando apenas o caso de São Paulo.

O surpreendente na tabela acima é a presença de “super candidatos” em partidos de esquerda que, como vimos, são os menos concentrados. O PT e o PSDB possuem juntos 3/5 dos “super candidatos” em 1994, 2/3 em 1998 e 4/7 em 2002. Já o PP e o PMDB possuem a maior parte dos candidatos “bons de voto” em 1994 e 1998 (12/19 e 10/22 respectivamente), perdendo espaço para o PT e o PSDB em 2002. Essa concentração de “super candidatos” na esquerda é atípica, pois candidatos com número de votos acima do quociente eleitoral não precisariam se submeter à disciplina partidária. No entanto, é justamente no partido com uma das maiores taxas de disciplina no congresso, o PT, que encontramos o maior número de “super candidatos” nos últimos anos.

A tabela abaixo traz o nome dos “super candidatos” à eleição para Deputado Federal nos anos de 1990, 1994, 1998 e 2002 nos quatro partidos considerados, assim como informações sobre posições ocupadas no partido e no executivo.

Tabela 3.10 - Relação de candidatos que obtiveram votação igual ou superior ao quociente eleitoral, partido pelo qual foi eleito o candidato na ocasião e posições de destaque que ocupou no partido e no executivo.

<b>Nome</b>	<b>Ano em que obteve votação igual ou maior que o quociente eleitoral</b>	<b>Partido pelo qual foi eleito</b>	<b>Cargos que ocupou no partido ou no executivo</b>
José Serra	1990	PSDB	Secretário de Estado, Ministro, Presidente Estadual do Partido, Presidente Nacional do Partido.
Arnaldo Faria de Sá	1990	PP	Secretário de Estado, Membro do Diretório Nacional do Partido.
Celso Russomano	1994/2002	PP	Membro do Diretório Nacional do Partido
André Franco Montoro	1994	PSDB	Governador, Presidente Nacional do Partido.
José Genoíno	1994/1998	PT	
Aloizio Mercadante	1998	PT	Membro do Diretório Nacional do Partido
Furlan	1998	PP	
Michel Temer	1998/2002	PMDB	Secretário de Estado, Presidente Nacional do Partido.
José Dirceu	2002	PT	Ministro, Presidente Estadual do Partido, Presidente Nacional do Partido.
José Eduardo Martins Cardozo	2002	PT	Secretario Municipal, Presidente da Câmara Municipal
Vicentinho	2002	PT	
Aloysio Nunes Ferreira	2002	PSDB	Líder do Governo, Ministro, Vice-Presidente Nacional do Partido.

Fonte: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro



A maior parte dos “super candidatos” ocupou posição de destaque no partido ou no executivo. As exceções são Furlan (PP) e Vicentinho (PT). É interessante notar que três dos “super candidatos” migraram de partido. Celso Russomano obteve uma quantidade de votos superior ao quociente eleitoral na sua estréia na Câmara, em 1994, pelo PSDB e depois, em 2002, pelo PP. Furlan foi eleito novamente em 2002, agora pelo PFL, mas migrou novamente, desta vez para o PPS. Aloysio Nunes já era um deputado “bom e voto” no PMDB antes de migrar para o PSDB.

Aloizio Mercadante e José Genoíno são próximos à “tendência” majoritária dentro do PT. No entanto, Mercadante costuma manter uma posição mais independente e Genoíno pertencia à “Democracia Radical”, que costumava se aliar à “Articulação” nas disputas partidárias. Aloysio Nunes, até por ter ingressado apenas recentemente no PSDB, também não faz parte do grupo hegemônico do partido<sup>30</sup>. Celso Russomano protagonizou, em 2004, uma disputa interna no PP em torno da candidatura de seu Presidente, Paulo Maluf e saiu derrotado<sup>31</sup>. Michel Temer, presidente nacional do PMDB, também tem uma convivência conflituosa com a liderança paulista do PMDB.

O número de “super candidatos” migrantes, o número de candidatos que não pertencem à corrente majoritária do partido e o número de candidatos que se envolve em disputas intrapartidárias indicam que a liberdade destes candidatos é relativa. Se a

---

<sup>30</sup> O PSDB, em 2004, passava por um momento de redefinição de seu balanço interno de poder. Com a morte de Mario Covas em 2001 e com a ascensão de Geraldo Alckmin ao Governo do Estado houve um rearranjo dos grupos internos e, até o momento da realização desta pesquisa, o partido não apresenta um grupo hegemônico. Portanto, não se pode descartar a possibilidade de um político como Aloysio Nunes Ferreira vir a fazer parte do grupo hegemônico dentro do partido e ocupar posições centrais.

<sup>31</sup> Conforme reportagem de Fernando Rodrigues para a Folha On-Line, em 10 de maio de 2004: “Um dos autores do pedido de suspensão de Maluf, segundo Corrêa, é o deputado federal Celso Russomano (PP-SP), junto com o líder

legislação eleitoral realmente prevê incentivos para um comportamento autônomo dos políticos, não podemos considerar racional a permanência destes “super candidatos” em partidos disciplinados, como o PT, que restringem a sua ação.

Por outro lado, é interessante notar que a maior parte dos “super candidatos” são líderes políticos “históricos”. Alguns dos partidos que estamos considerando foram fundados por “super candidatos”. Este é o caso do PSDB (Montoro e Serra) e do PT (José Dirceu, Genoíno e Mercadante). Se verificarmos os candidatos que disputaram a primeira eleição após o regime militar, em 1982, verificamos que entre os “super candidatos” estavam Paulo Maluf (PP), Mario Covas (PSDB), Orestes Quéricia (PMDB) e Lula (PT). Isso nos leva à hipótese, à qual voltaremos mais adiante, de que a quantidade de votos é essencial no momento da fundação do partido, quando se formam as “coalizões dominantes” que irão controlar o processo de formação da lista. Depois deste momento, outros candidatos deverão se submeter a essa coalizão ou então disputar espaço com ela, independente do número de votos que possuam.

Antes de verificarmos esta hipótese, é importante examinarmos mais de perto a relação entre quantidade de votos e posição na direção do partido. A tabela abaixo mostra a proporção de candidatos com presença na direção partidária sobre o total de candidatos de cada tipo. Consideramos apenas os candidatos às eleições para a Câmara em 2002 dos quatro partidos que estamos acompanhando e que tinham assento nas executivas regional e nacional em 2004.

---

do partido na Câmara, Pedro Henry (PP-MT). Russomano tem interesse direto no assunto: é pré-candidato da sigla a prefeito de São Paulo”.

Tabela 3.11 – Presença na direção partidária por tipo de candidato (2004)

Partido	“Super Candidatos”	“Bons de Voto”	Viáveis
PT	0/3	1/10	2/11
PSDB	1/1	5/9	2/15
PMDB	1/1	3/4	1/2
PP	1/1	1/1	1/1

Fonte: TRE-SP

Como podemos ver, a presença de candidatos com muitos votos na direção do partido é freqüente, com exceção do PT. No entanto, esses dados sugerem que ter muitos votos ajuda, mas não é determinante para se ocupar posições de poder dentro do partido. A presença na direção do partido não parece depender tanto do tipo de candidato. No PSDB, os candidatos com mais votos têm maior presença nas executivas estadual e nacional. No PP e PMDB, todos os tipos parecem estar igualmente representados nas instâncias superiores do partido. Tal fato se explicaria pelo pequeno número de candidatos viáveis nestes partidos. Já o PT não costuma dar espaço para membros do legislativo nas executivas do partido.

O poder parece vir de outro lugar que não apenas as bases eleitorais. Nossa hipótese, já adiantada acima, é que, como sugere Panebianco (1988), esse poder vem do controle de “zonas de incerteza” por parte de uma coalizão dominante e que se constitui no momento de origem do partido. Ao se formar um partido, os políticos que detêm controle de recursos vitais para a organização (as “zonas de incerteza”) formam a “coalizão dominante”. Essa coalizão vai passar a agir no sentido de manter a

estabilidade do partido, mantendo as linhas de autoridade no seu interior, isto é, mantendo seu poder<sup>32</sup>.

Na próxima seção, procuraremos examinar a carreira de políticos que participaram do momento de origem do partido, buscando elementos que indiquem que tipos de estratégias foram mais bem sucedidas. Sugerimos que controlar o acesso à lista significa controlar uma das “zonas de incerteza” mais vitais para a organização e que este controle é acompanhado pelo controle de outros recursos, principalmente o financiamento de campanha, pelo acesso a cargos públicos e por posições de destaque no legislativo e acesso aos meios de comunicação. A estabilidade na carreira dos fundadores e o controle por estes das “zonas de incerteza” sugerem que a melhor estratégia para um político é “jogar em time” e não buscar independência com relação ao partido.

---

<sup>32</sup> Resumidamente, o argumento de Panebianco é de que os partidos se originam como organizações que no início se orientam por “causas” mas, com o passar do tempo, passam a buscar sua “estabilidade organizativa”, isto é, a manutenção da linha de autoridade no seu interior. O sucesso nesta busca dependeria da distribuição de incentivos coletivos e seletivos para os membros da organização. Essa distribuição seria feita por uma “coalizão dominante”, constituída por aqueles que detêm o controle sobre as “zonas de incerteza”, isto é, recursos vitais para o partido. Essas “zonas de incerteza” seriam a competência (saber especializado), as relações com o entorno, comunicação interna, controle das regras internas, fontes de financiamento e o recrutamento. A fisionomia desta coalizão

### *3.2 - Concentração na lista e estratégias políticas*

Vimos na seção anterior que pelo controle do processo de seleção de candidatos, os políticos conseguem coordenar sua ação no sentido de reduzir a incerteza eleitoral com a redução do número de candidatos nas listas e a redução do número de candidatos viáveis. Vimos também que estes candidatos se diferenciam quanto ao número de votos que possuem e constatamos que a quantidade de votos não é determinante para se ocupar posições dentro do partido, isto é, as lideranças do partido não seriam, necessariamente, os políticos com o maior número de votos. Estas constatações nos levaram à hipótese de que alguns políticos dominam o partido na sua origem e subsumem o comportamento de outros políticos independente do número de votos que estes outros políticos detenham. Isso nos leva a crer que a carreira dos políticos dependeria menos dos votos pessoais que eles detêm do que de suas relações no interior do partido.

Para verificar esta hipótese, devemos examinar como se desenvolveu a carreira dos políticos desde o momento da fundação de seus partidos. Optamos por nos concentrar na carreira dos candidatos que foram eleitos nas primeiras eleições que seu partido participou para deputado federal, senador e governador, a partir de 1980. Consideramos que estes políticos - mais que os candidatos a deputado estadual, prefeito e vereador - detinham maior controle das “zonas de incerteza” partidária, formando sua coalizão dominante nos termos empregados por Panebianco (1988). O foco continua sendo o PT, PSDB, PMDB e o PP no Estado de São Paulo e a tabela

---

dominante varia com o “modelo original” do partido, isto é, a maneira como o partido foi formado, e com o grau de

abaixo indica a porcentagem destes políticos que obtiveram sucesso, definido como continuidade na carreira e no partido<sup>33</sup>.

Tabela 3.12 - Porcentagem de sucesso na carreira dos candidatos eleitos na primeira eleição em que o partido participou

Partido	% sucesso
PT	50
PSDB <sup>1</sup>	73
PMDB <sup>2</sup>	43
PP	40

<sup>1</sup> 1990

<sup>2</sup> 1990

Fonte: TRE-SP

O PSDB, por ser o mais novo dos quatro partidos considerados, é o que apresenta a maior proporção de “fundadores” bem sucedidos. Dos 11 candidatos analisados (a governador, senador e deputado federal), oito ainda detêm algum cargo no legislativo ou no executivo. Já no PP, apenas oito dos 20 candidatos ainda permaneciam com alguma posição no executivo, legislativo ou nos órgãos de direção partidária<sup>34</sup>. Já o PT e o PMDB ficam num patamar próximo aos 50%<sup>35</sup>.

---

institucionalização do partido, entendida como a forma em que a organização se consolidou.

<sup>33</sup> Essa definição de sucesso embute a premissa de que os candidatos não buscam apenas a reeleição, mas, também, manter sua posição na organização partidária e fortalecer o partido, o que permitiria avanços nas suas carreiras.

<sup>34</sup> Neste caso, se considerarmos os políticos que migraram para o PFL, teremos uma proporção de sucesso de 60%.

A tabela abaixo mostra a proporção de candidatos bem sucedidos na carreira por tipo de candidato:

Tabela 3.13 – Proporção de candidatos bem sucedidos por tipo e por partido

Partido	“Super Candidatos”	“Bons de Voto”	Viáveis
PT	0/0	0/1	2/5
PSDB	1/1	1/1	5/7
PMDB	0/0	0/1	6/11
PP	1/2	2/2	5/13
Total	2/3	3/5	18/36

Fonte: TRE-SP

Esta tabela indica que a proporção de “super candidatos” e de candidatos “bons de voto”, ou seja, de candidatos bem sucedidos é maior do que a de candidatos viáveis. No entanto, não existe uma diferença significativa entre os dois primeiros. Isto quer dizer que a chance de ser bem sucedido na política não difere se o candidato tem mais votos que o quociente eleitoral ou se tem apenas metade deste quociente. Fica claro, no entanto, que abaixo deste patamar as chances de permanência na carreira são mais baixas. Isto está de acordo com a idéia de que o controle da lista evita a competição entre “super candidatos” e candidatos “bons de voto” e de que os candidatos viáveis estão mais sujeitos às incertezas do processo eleitoral.

Na próxima tabela mostramos quem são os políticos mais bem sucedidos em termos de permanência na carreira e também a posição que ocupavam na origem do partido:

<sup>35</sup> No caso do PT, a expulsão de dois dos deputados federais eleitos para sua primeira legislatura fez com que a proporção caísse. Se estes dois candidatos permanecessem, a proporção de bem sucedidos saltaria para 75%.

Tabela 3.14 - Situação de candidatos bem sucedidos no momento de fundação do partido

Candidato	Situação
<b>PR</b> Reynaldo De Barros	Prefeito
Adhemar De Barros Filho	"Super Candidato"
Paulo Salim Maluf	Governador
Cunha Bueno	"Bom de Voto"
Renato Cordeiro	Deputado Estadual "viável"
Salvador Julianelli	Deputado Federal "viável"
Adail Vettorazzo	Prefeito São José do Rio Preto
Herbert Levy	Deputado Federal "viável". Dono do Jornal "Gazeta Mercantil"
<b>PT</b> Luiz Inacio Lula Da Silva	Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema
Eduardo Matarazzo Suplicy	Deputado Estadual "viável"
Irma Passoni	Deputado Estadual "viável"
Jose Genoino	Professor com "base eleitoral" nos estudantes universitários.
<b>PMD B</b> Orestes Quercia	Governador
Jorge Tadeu Mudalen	Deputado Estadual "viável"
Wagner Rossi	Secretário Educação
Tidei Lima	Secretário da Agricultura e Deputado Federal "viável"
Ulysses Guimarães	"Super candidato"
Walter Bernardes Nory	Deputado Estadual "viável"
Marcelo Barbieri	Líder Estudantil
Jurandir Paixão	"Bom de Voto"
<b>PSDB</b> Covas	Senador. Ex-Prefeito 1983-1985
Montoro	Ex-Governador 1983-1987
<b>B</b> JOSÉ SERRA	"Bom de Voto". Secretario Planejamento 1983-1986
MAGALHÃES TEIXEIRA	Ex-Prefeito Campinas 1983-1987
GERALDO ALCKMIN	"Bom de Voto".
MENDES THAME	Deputado Estadual Viável (PFL)
ANDRÉ BENASSI	Ex-Prefeito Jundiaí 1983-1987
KOYU IHA	Deputado Estadual Viável. Ex-Prefeito de São Vicente (1976-1982)

Fonte: Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro

Essa tabela nos mostra que todos os partidos foram fundados por políticos que ocupavam ou tinham ocupado cargos importantes no executivo. Isso demonstra que todos os partidos tinham à sua disposição, no momento de origem, acesso a recursos valiosos. O PT é a única exceção, mas o acesso a recursos era em parte satisfeito pela sua vinculação a sindicatos.



Outra constatação que tiramos desta tabela é que todos os candidatos bem sucedidos em um partido mantinham um bom relacionamento entre si, sendo membros de um mesmo governo ou membros de uma mesma “tendência” dentro do partido. A vantagem de se relacionar bem com a “coalizão dominante” fica mais evidente se considerarmos o destino dos candidatos “mal sucedidos”, que apresentamos na tabela abaixo:

Tabela 3.15 - Destino dos candidatos mal sucedidos

Destino	Quantidade
Migrou	11
Saiu <sup>1</sup>	8
Derrotados <sup>2</sup>	2
Expulsos	2
Total	23

<sup>1</sup> Abandonou a política

<sup>2</sup> Foi derrotado e não ocupou nenhum cargo

A maior parte dos candidatos fundadores dos partidos que não conseguiu manter seu poder dentro da legenda migrou. Esses candidatos possuíam ambições que não correspondiam às expectativas da “coalizão dominante”. No PSDB, por exemplo, a disputa pela candidatura a prefeito em 1992, fez com que o deputado Getúlio Hanashiro, que saiu derrotado, migrasse para outro partido. As disputas com o grupo de Quércia, que domina o PMDB desde 1988, fizeram com que vários candidatos também mudassem de partido. O mesmo se deu no PDS, que sofreu uma grande baixa em seus quadros com o surgimento do PFL, mas que mantém o mesmo grupo no poder desde a fundação do partido.

Se considerarmos que os atuais presidentes nacionais de três dos partidos analisados (PT, PSDB, PP) <sup>36</sup> são fundadores do partido, podemos concluir que o principal fator para se controlar os processos partidários, incluindo o processo de seleção de candidatos, é ser membro da “coalizão dominante” no momento de origem do partido.

Os dados estudados demonstram que as lideranças partidárias, constituídas pelos políticos que detinham acesso a certos recursos no momento da fundação do partido (ou eram ligados a estes) foram bem sucedidas na sua busca de “estabilidade organizativa”. O controle do processo de seleção é essencial para este sucesso, pois atua no sentido de reduzir a competição interna e, deste modo, assegurar a posição das lideranças.

No entanto, como vimos acima, maximizar votos aumentando a presença de candidatos competitivos é essencial para se atingir o quociente eleitoral. Isso significa que os partidos devem procurar candidatos competitivos eleitoralmente e, ao mesmo tempo, fazer com que a competição interna se dê de forma tolerável, mantendo intocável o domínio por parte da “coalizão dominante”. A questão é saber por que candidatos competitivos se submetem a esta coalizão.

Uma das explicações é que estes candidatos são atraídos e procuram se beneficiar da imagem do partido. Outra explicação seria a de que eles procuram se beneficiar dos recursos controlados pelo partido. Como nos diz Panebianco (1988), a distribuição de incentivos coletivos e seletivos é o que permite à “coalizão dominante” manter seu poder.

---

<sup>36</sup> O Presidente Nacional do PMDB é Michel Temer, que não faz parte dos deputados fundadores do partido. Por sua vez, Orestes Quércia é o presidente atual do partido no estado. No PP, Paulo Maluf é presidente de honra.

Como vimos, além do controle da seleção de candidatos, as lideranças também controlam outros recursos vitais para o partido, dentre os quais se encontram os relacionados às campanhas eleitorais: o financiamento e o acesso aos meios de comunicação. Cada vez mais estes recursos são controlados pelos partidos.

Para Schmitt, Carneiro e Kuschnir (1999), as lideranças controlam o acesso ao Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) e esse controle funciona como uma espécie de ordenamento informal das listas partidárias. Além do acesso aos meios de comunicação, as lideranças também controlam os recursos do fundo partidário. O fundo partidário, instituído pela Lei dos Partidos de 1995, vem crescendo em importância no financiamento de campanhas. A tabela abaixo mostra a evolução do valor desse fundo nas eleições de 1994, 1998, 2002 e em 2003.

Tabela 3.16 Evolução dos valores do Fundo Partidário (R\$)

	1994	1998	2002	2003
PT	51.210,13	6.009.277,18	12.411.907,58	22.949.148,72
PSDB	66.954,12	6.790.011,55	16.597.499,27	18.661.290,26
PFL	120.629,38	7.040.935,01	16.375.207,58	17.529.369,79
PMDB	129.073,93	10.278.754,81	14.361.448,64	17.281.802,47
PPB	91.165,88	8.295.127,30	10.740.079,30	10.389.992,20
PTB	42.054,94	2.739.015,52	5.370.615,86	6.663.893,18
PDT	49.840,03	3.530.986,07	5.379.574,48	6.632.641,91
PSB	17.119,36	377.874,43	914.167,32	6.305.010,02
PL	25.036,84	404.076,58	668.014,96	5.219.231,45
PPS	7.982,36	63.448,63	24.952,76	1.034.153,66
Total	601.066,97	45.529.507,08	82.843.467,75	112.666.533,66

Fonte: TSE

O HGPE e o Fundo Partidário são recursos que aumentam as chances de vitória dos candidatos. Mas, além de aumentar as chances de vitória, os partidos podem agir no sentido de reduzir as consequências de uma derrota eleitoral. Isto é importante, sobretudo, para os candidatos “viáveis”, que agregam votos aos partidos mas estão sujeitos às maiores pressões competitivas. As “coalizões dominantes” podem agir no sentido de criar uma “rede de segurança” que impeça que um candidato “viável” derrotado fique fora da arena política. Na tabela abaixo mostramos a proporção de candidatos “viáveis” não eleitos que se beneficiaram desta “rede de segurança”:

Tabela 3.17 - Proporção de candidatos viáveis derrotados que continuaram na arena política

	Dep. Federal	Dep. Estadual
PT	3/3	2/2
PSDB	6/6	22/24
PMDB	3/3	1/2
PP	12/14	19/20
Total	24/26	44/48

Fonte: TRE-SP

Esta tabela mostra que mais de 90% dos candidatos viáveis em 2002, tanto a deputado estadual quanto a deputado federal, não sofreram descontinuidade de carreira quando perderam a eleição. Isso se explica, em parte, porque estes candidatos já possuíam uma carreira independente da política, como ocorre com os candidatos a deputado federal no PSDB<sup>37</sup>. De outra parte, porque os candidatos detinham cargos no executivo

<sup>37</sup> O PSDB pode ser considerado o menos “profissional” dos quatro partidos estudados. Isso se deve ao fato de os políticos deste partido serem, em boa parte, profissionais liberais (médicos, advogados), professores universitários e empresários (Rodrigues, 2002). No entanto, com uma análise mais detalhada constatamos que a maior parte destes

ou legislativo municipal, cujas eleições não coincidem com as eleições para deputado, como é o caso dos candidatos a deputado estadual do PT e PSDB, que tem sua maioria formada por vereadores ou secretários municipais. Ou ainda porque receberam cargos em comissão, o que ocorre em todos os partidos e depende de conexões com políticos influentes. Com a maior profissionalização da política é de se esperar que este último caso se torne cada vez mais comum e que a “rede de segurança” venha a ser um recurso cada vez mais valioso.

Um estudo mais detalhado dos chamados cargos de confiança no governo e da relação dos partidos com outras organizações em seu entorno permitirá uma melhor compreensão do funcionamento desta “rede de segurança” e como as lideranças partidárias a controlam.

É interessante notar que esses recursos (HGPE, Fundo Partidário e “rede de segurança”) são obtidos junto ao Estado. Isso indica que, assim como ocorreu na Europa nos anos 80 e 90, a relação dos partidos com o Estado tem se tornado cada vez mais importante para a obtenção de recursos. (MAIR, 1994).

Esses dados nos levam à conclusão de que a melhor estratégia para um político que deseja avançar na carreira é jogar em time, isto é, adotar um comportamento partidário. Esta estratégia encontra seu limite na competição intrapartidária e na competitividade do partido. Se houver muita competição por um lugar na lista e esta competição não for compensada por uma rede de segurança é de se esperar que um candidato saia do partido. Se, por outro lado, o partido não tiver chances de atingir o quociente eleitoral,

---

profissionais atua em universidades públicas e em ONGs. Assim, em certa medida, a sua posição nestas organizações depende de sua relação com políticos influentes. (Marques, 2000)

ou se esta chance parece diminuir, há a tendência de que seus membros também venham a abandonar a legenda.

Portanto, não nos parece procedente a afirmação de que os partidos seriam apenas entidades jurídicas sem nenhuma força e de que os políticos teriam incentivos para uma ação individualista e autônoma. Sem dúvida, uma sólida base eleitoral ajuda a reduzir as incertezas associadas ao processo eleitoral, mas são raros os políticos que possuem tais bases. Para a maior parte dos políticos, a ação do partido é fundamental para reduzir essa incerteza e também para minimizar os danos de uma derrota.

Essa tese vai contra o argumento do “voto pessoal” pelo qual, na medida em que os parlamentares conseguem construir e manter bases pessoais de apoio, estes estariam mais preparados para resistir ao controle dos líderes partidários. Aqueles que defendem que, no Brasil, o sistema eleitoral cria incentivos ao “voto pessoal” argumentam que a melhor estratégia para um político é buscar redutos, beneficiando estes redutos de forma clientelista. Nas palavras de Barry Ames (2001, p. 97):

Faced with an electoral system whose chief attributes include open-list proportional representation, large multimembers districts, candidate selection at the level of politically active subnational units, and the possibility of immediate reelection, most deputies pay little attention to ideological appeals. Instead, deputies seek secure bailiwicks, search for vulnerable municipalities, and strive to overcome their own electoral weakness through wheeling and dealing (...) Brazil's electoral system motivates deputies to seek pork.

Segundo Kinzo, “a concentração eleitoral ou a distritalização do voto está longe de ser o padrão dominante de competição (...) Em outras palavras, o estabelecimento de vínculos entre eleitores e representantes, possível quando estes possuem base eleitoral definida, não é algo generalizado” (2004, p. 29). Para Figueiredo e Limongi (2002), a

diversidade de padrões espaciais de voto encontrada por Ames, ao invés de sugerir uma estratégia única de política clientelista, sugere uma diversidade de estratégias onde os políticos estariam recorrendo a vínculos diversificados com o eleitor.

Além dos indícios levantados acima, outros dados ainda revelam que receber mais votos pessoais não assegura a reeleição. Figueiredo e Limongi (2002) mostram que 15% dos candidatos não eleitos nas três últimas eleições receberam mais votos quando derrotados e 39,4% dos deputados reeleitos em 1998 perderam votos entre as eleições de 1994 e 1998. De acordo com estes autores:

Tais fatos têm implicações óbvias para a suposição de que o voto pessoal forneceria a referência básica para se entender o comportamento dos parlamentares. Ao que tudo indica, os políticos brasileiros não contam com bases de apoio pessoal com as quais possam resistir às pressões do Executivo e dos líderes partidários com vistas à coordenação de suas ações (2002, p. 312).

É provável que a estratégia dominante seja a de cooperar em torno de linhas partidárias. No entanto, esta cooperação não significa que os partidos cumpram os papéis tradicionais previstos para eles (integrar e mobilizar o eleitorado). Isto é, partidos fortes, no sentido do controle do comportamento dos políticos, não implicam, necessariamente, em sistemas partidários fortes.

A coexistência de partidos fortes, altas taxas de volatilidade eleitoral e migração partidária é possível. Isto se deve ao fato de que os partidos obtêm seus recursos cada vez mais de sua relação com o Estado e menos de sua relação com a sociedade. As regras eleitorais, o horário gratuito na televisão, o fundo partidário e a “rede de segurança” são recursos “estatais” que reduzem as incertezas eleitorais e mantêm as “coalizões dominantes” no interior dos partidos.

## **Considerações Finais**

A aplicação para o Brasil do modelo do “voto pessoal” implicou na aceitação de premissas sem uma maior reflexão. Essas premissas indicavam que um sistema de representação proporcional e lista aberta geram incentivos a um comportamento autônomo dos políticos em relação aos partidos. Isso se deveria à reduzida influência das lideranças partidárias sobre a chance eleitoral dos candidatos. As lideranças não controlariam o acesso à lista e nem a posição dos candidatos nas mesmas, o que é ordenado pelo eleitor.

O presente trabalho procurou realizar uma incursão preliminar no território pouco explorado que é o processo de seleção de candidatos. Procuramos nos restringir ao exame das regras internas dos partidos e ao exame detalhado das listas de candidatos, o que permitiu que fizéssemos um reconhecimento de área e formulássemos algumas hipóteses que poderão ainda ser testadas em futuros trabalhos.

O exame das regras partidárias mostrou que as lideranças possuem mecanismos de controle do processo de seleção de candidatos. Entre esses mecanismos encontramos: o controle de filiações, a nomeação dos candidatos, o controle do acesso ao processo eleitoral interno, o controle das regras que dirigem esse processo e o poder de intervenção em diretórios.

Os dados que adiantamos confirmam nossa hipótese. Um exame mais extenso do número de votantes no processo de seleção de candidatos, do número de comissões provisórias existentes no momento em que se dá este processo e do número de



intervenções em diretórios, permitirá verificarmos o quanto, de fato, tais mecanismos são utilizados.

Passando ao exame da composição da lista vimos que, no caso de São Paulo pós 1982, as suas principais características são o número reduzido de candidatos em relação ao limite legal e o reduzido número de candidatos viáveis. Constatamos que o processo eleitoral é muito concentrado e defendemos que esta concentração é fruto da ação das lideranças partidárias no sentido de reduzir as incertezas do jogo eleitoral, gerando um efeito similar ao da lista fechada.

Esta concentração também mostra que os candidatos diferem muito quanto ao número de votos que possuem. Candidatos com votos acima do quociente eleitoral e que, por isso, poderiam adotar uma postura independente em relação a partidos, são raros. A grande maioria dos políticos depende de outros para conseguir o número de votos necessários para atingir o quociente eleitoral.

Também mostramos que não basta ter muitos votos para se ter controle sobre o partido. A idéia de que uma ampla base eleitoral favoreça um político na disputa interna de poder só é verdadeira no momento de fundação do partido. Depois deste momento, os líderes atuarão no sentido de manter as linhas de autoridade existentes e as tentativas de se contrapor a isto são, em geral, mal sucedidas.

O controle da seleção de candidatos se soma ao controle de outros recursos vitais para o partido, como o acesso aos meios de comunicação, ao financiamento de campanha e a uma “rede de proteção” que minimiza os danos gerados por uma derrota eleitoral.

Os dados levantados demonstram que os partidos têm grande importância na arena eleitoral. A evolução do montante do fundo partidário e as discussões em torno de sua ampliação mostram que a importância dos partidos será cada vez maior na determinação do sucesso eleitoral dos candidatos. Portanto, a aplicação do modelo do “voto pessoal” no caso brasileiro deve ser revista.

A constatação de que os partidos são fortes na arena eleitoral vem ao encontro da idéia de que os partidos são fortes na arena parlamentar, defendida por autores como Figueiredo e Limongi. Os partidos resolvem o problema de coordenação que os políticos enfrentam tanto no legislativo, quanto na arena eleitoral.

No entanto, o fato de os partidos serem fortes não significa que eles estejam promovendo uma integração do eleitorado ao sistema político ou estejam oferecendo opções claras e diferenciadas ao eleitor. Os partidos são fortes no sentido em que restringem as ações dos políticos e protegem uma elite política.

Verificamos no Brasil um fenômeno similar ao que ocorreu na Europa nos anos 80 e 90 e que foi descrito por Katz e Mair como a ascensão do “partido de cartel”. Para estes autores, os partidos passaram de um estágio nos quais eles eram os representantes dos interesses da sociedade civil frente ao Estado, para um estágio intermediário onde os partidos serviam como “mediadores” nas negociações entre sociedade e Estado, chegando, por fim, a um estágio onde os partidos passam a fazer parte do Estado. Neste estágio, o Estado faz a intermediação entre sociedade e partido (MAIR, 1994).

Esse tipo de partido, ainda segundo Katz e Mair, seria uma espécie de “partido de quadros” moderno e se caracterizaria por deixar do lado de fora da agenda política questões importantes e polêmicas, por manter uma classe limitada de membros que se

auto-perpetuam, e por estabelecer regras que limitem ou impeçam a competição interna (KATZ, 2001).

Os efeitos deste tipo de organização partidária sobre o sistema partidário e sobre a democracia é incerto. Autores como Katz e Mair sugerem que o aparecimento do “partido de cartel” faria com que surgissem, em um movimento de estímulo e resposta, “partidos ‘anti-sistema partidário’”, que voltariam a pregar a necessidade de uma maior democracia interna, de uma maior representatividade e enraizamento social e de um maior papel integrador, tornando-se parte do estilo de vida do cidadão .

Como bem diz Maria D’Alva Gil Kinzo, as implicações para a qualidade da democracia do fato dos partidos produzirem menos estruturação eleitoral, identificação simbólica e agregação de interesses, estão no terreno normativo. Para que possamos continuar a encarar este debate precisamos, antes de mais nada, rever algumas teses, tendo como base um conhecimento mais profundo e empírico das organizações partidárias e de seus processos internos.

## Bibliografia

AMES, Barry Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. **American Journal of Political Science**, Vol. 39, No. 2, May 1995, Pp. 406-33.

\_\_\_\_\_. **The Deadlock of Democracy in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001

Amorin Neto, Octavio e Santos, Fabiano. A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil. **Dados**, vol. 44, n.º 2, pp. 363-403, 2001

CAIN, Bruce; FEREJOHN, John; FIORINA, Morris. **The Personal Vote – Constituency Service and Electoral Independence**. Cambridge, Massachussets e Londres: Harvard University Press, 1987

CAREY, John M. e SHUGART, Matthew Sobberg. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas. **Electoral Studies**, Vol. 14, No. 4, pp. 417-439.

COX, Gary W. Electoral Rules and Electoral Coordination. **Annual Review of Political Science** 2: 145–61, 1999

COX, Gary W. **Making Votes Count – Strategic Coordination in the World's Electoral Systems**, Cambridge, Cambridge University Press, 1997

DUVERGER, Maurice. **Os Partidos Políticos**, São Paulo, Zahar, 1970

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI. Fernando Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. **Dados**, Vol. 45, No. 2, pp. 303-44, 2002

HOPKIN, Jonathan. The Emergence and Convergence of the Cartel Party: Parties, State and Economy in Southern Europe Paper prepared for panel on 'The New Political Economy of European Political Parties' at the Conference of Europeanists, Chicago, 14-16 March 2002

JONES, Mark P. e MAINWARING, Scott. The Nationalization of Parties and Party Systems an Empirical Measure and an Application to the Americas. **PARTY POLITICS** Vol 9. No.2 pp. 139–166, 2003

KATZ, Richard S. The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy. **Political Studies**, Vol. 7. No.3 pp. 277–296, 2001

KATZ, Richard S. and Peter Mair. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, **Party Politics** 1: 5–28, 1995

KINZO, Maria D'Alva Gil Partido. Eleições e Democracia no Brasil Pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Vol. 19, n. 54, fevereiro de 2004

\_\_\_\_\_. **Oposição e Autoritarismo – Gênese e Trajetória do MDB (1966-1979)**. São Paulo: Vértice, Editora dos Tribunais, 1988.

\_\_\_\_\_. , BORIN, Ivan e MARTINS Jr., José Paulo Padrões de Competição Eleitoral na Disputa para a Câmara Paulistana 1992-2000. **Novos Estudos**, N. 65, pp. 45-56, março de 2003.

LIMONGI, Fernando. Institucionalização Política *in* Miceli, Sergio (org.) **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, Vol.38, n. ° 3, 1995

MAINWARING, Scott & SCULLY, T. R. (eds). **Building Democratic Institutions – Party Systems in Latin America**. Stanford: Stanford University Press, 1995

MAINWARING, Scott. Políticos. Partidos e Sistemas Eleitorais – O Brasil numa Perspectiva Comparada. **Novos Estudos**, No. 29, março de 1991

MAINWARING, Scott. **Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization – The Case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1999

MAIR, Peter e KATZ, Richard. **How Parties Organize**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990

MARQUES, Eduardo César. **Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

MAYHEW, David R. **Congress, the Electoral Connection**. New Haven e Londres: Yale University Press, 1974.

MELHEM, Celia Soibelman. **Política de Botinas Amarelas – O MDB-PMDB paulista de 1965 a 1988**: Hucitec, São Paulo, 1998.

MICHELS, Robert. **Political Parties**. Glencoe: Free Press, 1962.

MOENIUS, Joannes e KASUYA, Yuko Measuring. Party Linkage Across Districts - Some Party System Inflation Indices and their Properties. **PARTY POLITICS**, Vol 10, No.5, pp. 543–564, 2004

NICOLAU, Jairo. Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). **Dados**, vol. 43, n.º 4, pp. 709-735, 2000.

NIEMI, Richard G. e HSIEH, John Fuh-Sheng. Counting Candidates: An Alternative To The Effective  $N$  (With an Application to the  $M + 1$  Rule in Japan). **Party Politics**, Vol 8, No.1 pp. 75–99, 2002

PANEBIANCO, Ângelo. **Modelos de Partidos**. Madri: Fundo de Cultura Economica, 1992

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. **Dados**, vol. 45, n.º 2, pp. 265-301, 2002.

PEREIRA, Carlos e RENNO, Lucio. O que É que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. **Dados**, vol. 44, n.º 2, pp. 323-362, 2001.

PERES, Paulo Sérgio. **O Espectro da Instabilidade – Sistema Partidário e Volatilidade Eleitoral no Brasil Democrático**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciencia Política da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, 1999.

RAHAT, Gideon e HAZAN, Reuven Y. Candidate Selection Methods An analytical framework. **Political Studies**, Vol. 7. No.3 pp. 297-322, 2001

RIKER, William H. Duverger's Law Revisited in GOFMAN, Bernard e LIJPHART, Arend. **Electoral Laws and Their Political Consequences**. New York: Aghaton Press

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Partidos Ideologia e Composição Social – Um Estudo das Bancadas Partidárias na Câmara dos Deputados**. São Paulo: EDUSP, 2002.

ROMA, Celso (1999) **A Social Democracia no Brasil: Organização, Participação no Governo e Desempenho Eleitoral do PSDB (1988-1998)**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciencia Política da Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, 1999.

SAMUELS, David. Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. **Dados**, vol. 40 no. 3 Rio de Janeiro 1997

SANTOS, André Marengo. Sedimentação de Lealdades Partidárias no Brasil: Tendências e Descompassos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 16, n.º 45, pp. 69-84, 2001.

SARTORI, Giovanni. The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method? In GOFMAN, Bernard e LIJPHART, Arend. **Electoral Laws and Their Political Consequences**. New York: Aghaton Press

SEILER, Daniel-Louis. **Os Partidos Políticos**. Brasília: Ed. Universidade de Brasilia : São Paulo, Imprensa Oficial, 2000

SHEFTER, Martin. Party and Patronage: Germany, England and Italy. **Politics and Society**, Vol. 7, No. 4, 1977

SHEFTER, Martin. Regional Receptivity to Reform: The Legacy of the Progressive Era. **Political Science Quarterly**, Vol. 98, No. 3, fall 1983

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e Partido Políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.