

Jairo Nicolau
Timothy J. Power
Organizadores

**Instituições
representativas no Brasil**
Balanço e reforma

Belo Horizonte
Editora UFMG

Rio de Janeiro
IUPERJ

2007

O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil

Jairo Nicolau

Na resenha que escreveu a respeito do "estado da arte" dos estudos sobre sistemas eleitorais, Matthew Shugart¹ enfatizou o quanto se avançou nos últimos anos no conhecimento do impacto do sistema eleitoral sobre o sistema partidário. Em contraste, a pesquisa sobre como os sistemas eleitorais afetam a organização dos partidos e a relação dos deputados com suas bases eleitorais ainda necessita de estudos mais sistemáticos. Segundo Shugart: "o estudo da dimensão intrapartidária tem sido inibido por caracterizações nebulosas das variáveis dependentes, pela falta de dados, e o pior, uma falta de um claro entendimento de como as regras funcionam nos vários países pesquisados".² Uma das evidências dessa fragilidade é o número limitado de estudos comparativos que analisam os efeitos do sistema eleitoral no comportamento dos eleitores.³

Atualmente, o conhecimento sobre a influência dos sistemas eleitorais no comportamento dos eleitores e da elite parlamentar é fruto, sobretudo, de generalizações feitas a partir de estudos de caso⁴ e de tipologias de corte dedutivo.⁵ Pesquisas comparativas permitiram um avanço do conhecimento em relação aos efeitos do *Single Non-Transferable Vote* – SNTV, adotado no Japão até 1993 e em outros países asiáticos,⁶ e do *Single Transferable Vote* – STV, utilizado na Irlanda e em Malta.⁷ Mas os esforços comparativos sobre os efeitos dos diferentes modelos de representação proporcional de lista têm se concentrado praticamente na elaboração de tipologias.⁸ Sabe-se muito pouco, por exemplo, sobre como a lista fechada ou os vários modelos de voto preferencial afetam o atendimento aos eleitores (*constituency service*), o comportamento legislativo e o voto dos eleitores.⁹ Mas nesse aspecto, em particular, as pesquisas comparativas dependem de investigação mais sistemática a respeito das regras e das singularidades produzidas pelos estudos de caso.

A utilização do sistema de lista aberta no Brasil chama a atenção por uma série de razões. A primeira delas é a longevidade. Nenhum país do mundo utiliza a lista aberta há tantos anos. A segunda deriva da magnitude do eleitorado brasileiro, 115 milhões em 2002, em contraste com o de outros países que utilizam o mesmo modelo: Polônia, 29,4 milhões (2001); Peru, 14,9 milhões (2001); Chile, 8,1 milhões (2001); Finlândia, 4,1 milhões (1999);¹⁰ como veremos, o número de eleitores é particularmente importante para definir certos padrões de relação entre representados e representantes. A terceira razão está associada à combinação da lista aberta com outros atributos do sistema eleitoral: grandes distritos eleitorais, possibilidade de realização de coligações eleitorais, eleições simultâneas para outros cargos (presidente e governadores de estado e senadores) e distorção acentuada na representação dos estados na Câmara dos Deputados.

Apesar da sua importância, o sistema de lista aberta brasileiro tem recebido limitada atenção dos estudiosos. Nos últimos anos, poucos estudos trataram especificamente do tema.¹¹ Em que pese o impacto dos três trabalhos na comunidade de estudiosos sobre os sistemas eleitorais, eles concentraram-se em aspectos muito específicos do funcionamento do sistema eleitoral brasileiro. Mainwaring (1991) detém-se na descrição das regras e na comparação com outras experiências de países com voto preferencial (Itália, Chile e Finlândia) e apresenta limitadas evidências empíricas. O artigo de Ames (1995) só indiretamente discute a questão do sistema eleitoral; o estudo tem duas preocupações distintas: saber se os deputados eleitos em 1986 submeteram emendas orçamentárias para as municipalidades onde foram votados e avaliar o sucesso eleitoral dos deputados que concorreram em 1990.¹² Samuels (1999) preocupa-se especificamente em mostrar como um partido, o PT,¹³ conseguiu incentivar a reputação partidária em um sistema eleitoral centrado nos candidatos.

O objetivo deste artigo é fazer uma análise sistemática do funcionamento do sistema de lista aberta no Brasil, particularmente nas eleições para a Câmara dos Deputados. Inspirado pelo modelo proposto por Gallaguer e Mitchell,¹⁴ começo descrevendo a história e o funcionamento do sistema de lista aberta em vigor no país. A seguir, avalio os possíveis efeitos deste sistema em três dimensões: partidos, eleitores e a relação dos deputados com as bases eleitorais. O texto termina discutindo um tema fundamental para a teoria democrática (ou pelo menos para uma de suas versões), que é a capacidade que o sistema representativo oferece para os eleitores punirem ou recompensarem os legisladores por intermédio do voto. Além de conectar o caso brasileiro com a moderna reflexão sobre os sistemas eleitorais, mobilizo evidências de três diferentes pesquisas feitas com deputados e eleitores, que trazem dados mais consistentes sobre diversos aspectos do sistema representativo brasileiro.¹⁵

Origem e funcionamento da lista aberta no Brasil

A primeira versão de representação proporcional adotada no Brasil em 1932 já previa o voto preferencial. A cédula podia conter um grande número de candidatos (tantos quantas fossem as cadeiras do estado na Câmara dos Deputados mais um), e o eleitor podia escolher candidatos de diferentes partidos e até mesmo nomes de candidatos não inscritos em nenhum partido – um modelo semelhante ao utilizado na Suíça atualmente. Mas o processo de apuração privilegiava o nome que encabeçava a lista de candidatos, já que o cálculo da distribuição das cadeiras entre os partidos só considerava esse voto; os outros nomes da lista só podiam disputar as cadeiras não alocadas na primeira distribuição (sobras). Este sistema foi utilizado nas eleições de 1933 e 1934, mas as críticas à complexidade da apuração (que chegou a demorar semanas em alguns estados) foi um forte estímulo para a adoção, em 1935, de uma versão mais simples, na qual o eleitor passaria a votar em um único nome. Por conta da suspensão das eleições durante o governo autoritário de Getúlio Vargas (1937-1945), a nova regra só entrou em vigor nas eleições de 1945 (Porto, 1989; Nicolau, 2002a). É interessante observar que o Brasil adotou o sistema de lista aberta antes de outros dois países – a Finlândia (1955) e o Chile (1958) –, que ficariam conhecidos por utilizar esta versão de representação proporcional (Raunio, 2005; Siaveles, 2005).

O sistema em vigor no Brasil oferece duas opções aos eleitores: votar em um nome ou em um partido. As cadeiras obtidas pelos partidos (ou coligações entre partidos) são ocupadas pelos candidatos mais votados de cada lista. É importante sublinhar que as coligações entre os partidos funcionam como uma única lista; ou seja, os mais votados da coligação, independentemente do partido ao qual pertençam, elegem-se. Diferentemente de outros países (Chile, Finlândia e Polônia) onde os eleitores têm que obrigatoriamente votar em um nome da lista para ter o seu voto contado para o partido, no Brasil os eleitores têm a opção de votar em um nome ou em um partido (legenda). O voto de legenda é contado apenas para distribuir as cadeiras entre os partidos, mas não tem nenhum efeito na distribuição das cadeiras entre os candidatos.¹⁶

Na história da lista aberta no Brasil, dois aspectos merecem destaque. O primeiro é a forma como os nomes dos candidatos foram apresentados aos eleitores. Ao contrário do que acontece em outros países que adotam o voto preferencial (Holanda, Bélgica, Dinamarca, Áustria e Finlândia, por exemplo), a cédula brasileira nunca apresentou uma lista completa de todos os candidatos. Nos três diferentes processos de votação empregados desde 1945 (a cédula impressa pelos partidos, a cédula oficial e a urna eletrônica), votar nas eleições para a Câmara dos Deputados foi sempre escrever (ou digitar, após a introdução da urna eletrônica) o nome ou o número de um candidato sem qualquer menção aos outros componentes da lista. Tal fato, associado à escolha de outros cargos pelo sistema majoritário na mesma eleição, acabou contribuindo para reforçar

nos eleitores a falsa impressão de que as eleições para a Câmara dos Deputados são feitas segundo uma regra majoritária em que todos os candidatos concorrem entre si.

Um segundo aspecto relevante refere-se ao processo de institucionalização do voto partidário (legenda). Nas eleições para a Câmara dos Deputados, realizadas entre 1945 e 1958, não havia cédula oficial. Em geral, elas eram impressas pelos partidos e distribuídas no dia das eleições pelos cabos eleitorais e também colocadas pelo presidente das mesas eleitorais no interior da cabine de votação. Neste período, votar significava comparecer aos locais de votação para colocar a cédula confeccionada pelos partidos em um envelope e, posteriormente, colocar este em uma urna. Os votos de legenda eram contabilizados apenas no processo de apuração, quando houvesse imprecisões de preenchimento, mas, ainda assim, fosse possível identificar o partido no qual o eleitor havia votado.¹⁷ A cédula oficial (impressa pela Justiça Eleitoral) começou a ser utilizada em 1962. Tal medida tornaria o processo de votação mais difícil, já que o eleitor passou a ter que escrever o nome (ou número) do candidato, e/ou a sigla do partido ou coligação pelo qual este concorria. Na realidade, ao apresentar um espaço específico para o eleitor votar em um partido, a cédula oficial introduziu de maneira mais formal o voto de legenda. Essas regras não foram alteradas nas eleições realizadas durante o Regime Militar – com exceção apenas de 1982, quando a cédula não trouxe espaço específico para o eleitor votar na legenda. Nas primeiras eleições após o Regime Militar (1986), a cédula manteve a antiga opção de votar em um nome e/ou número de um candidato, mas inovou ao apresentar uma lista de todos os partidos, ao lado da qual o eleitor poderia marcar o de sua preferência. Com isso, a opção pelo voto exclusivo em um partido ficou mais clara. Em 1994 e 1998, a lista das siglas dos partidos foi retirada da cédula e, para votar na legenda, o eleitor teve que escrever o nome (ou o número) do partido preferido. Desde 1998, o eleitor vota na urna eletrônica.¹⁸

A seleção de candidatos

Na disputa para a Câmara dos Deputados, os partidos podem apresentar uma lista de candidatos de até uma vez e meia o número de cadeiras da circunscrição eleitoral; no caso de coligação entre partidos, esse número sobe para duas vezes. Nas circunscrições eleitorais que elegem até 20 representantes, um partido pode apresentar até o dobro de candidatos; ou até duas vezes e meia quando há coligação. Desde 1998, há uma quota de candidatos por gênero que o partido deve respeitar, introduzida com o objetivo de ampliar o número de mulheres representadas no Legislativo. As listas devem reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Apesar dessa determinação, o total de mulheres inscritas pelos partidos tem sido inferior ao estabelecido: apenas 10,3% em 1998 e 11,3% em 2002. Em 1998, a exigência de quota mínima

foi cumprida apenas pelo PCB, que lançou duas mulheres entre os seus cinco candidatos. Nenhum partido cumpriu a determinação em 2002.¹⁹

Um candidato não pode concorrer em listas de outros estados nem disputar simultaneamente outros cargos na mesma eleição. Para ser candidato a qualquer cargo, um cidadão deve estar filiado há pelo menos um ano a um determinado partido. Existe ainda uma exigência de vínculo territorial (domicílio eleitoral) a um determinado município (e conseqüentemente um determinado estado) também por pelo menos um ano; por exemplo, para ser candidato a deputado federal pelo Rio de Janeiro, um cidadão deve estar filiado a um partido no estado há pelo menos um ano. Existem ainda exigências de alfabetização (os analfabetos podem votar, mas não podem ser candidatos) e de idade mínima de 21 anos para ser candidato a deputado federal. Até 1998, a legislação garantia aos deputados com mandato (ou aos que o tivessem exercido durante a legislatura em curso) o registro da candidatura para o mesmo cargo pelo partido ao qual estivessem filiados (candidatura nata); ou seja, os responsáveis por escolher os candidatos do partido não tinham poder para excluir os parlamentares da lista. Em 2002, o Supremo Tribunal Federal julgou este privilégio inconstitucional, e ele deixou de vigorar nas eleições daquele ano.²⁰

A legislação partidária estabelece que a norma para escolha dos candidatos deve ser definida pelo regimento interno de cada partido. A única exigência é que façam uma convenção no âmbito estadual para formalizar a escolha dos candidatos; as convenções devem acontecer entre os dias 10 e 30 de junho do ano eleitoral, e a lista de candidatos deve ser registrada até o dia 5 de julho na Justiça Eleitoral. Os partidos podem coligar-se para a disputa das cadeiras de cada distrito eleitoral.²¹ Entre 1986 e 1998, os diretórios estaduais dos partidos tinham autonomia para decidir sobre as coligações, sendo raros os casos de interferência das instâncias nacionais dos partidos nesta decisão. A legislação apenas vedava que os partidos celebrassem coligações diferentes para cargos majoritários e proporcionais. Por exemplo, os partidos A, B e C poderiam coligar-se para o governo do estado e concorrer com diferentes combinações para a Câmara dos Deputados (ABC, AB C, BC A, AC B, A B C); a proibição seria aliar-se ao partido D para um dos cargos em disputa. Em 2002, decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) proibiu que os partidos que se coligaram nas eleições presidenciais celebrassem coligações diferentes no âmbito estadual. Assim, a coligação ABC pode assumir várias configurações em cada um dos estados, mas não pode incluir um partido da coligação presidencial DEF; curiosamente, um partido que não apresentou candidato a presidente pôde se coligar com qualquer partido nos estados.

Ainda conhecemos pouco sobre o processo pelo qual os partidos escolhem os seus candidatos, particularmente, nas eleições para a Câmara dos Deputados.²² Não sabemos, por exemplo, se os partidos organizam comitês específicos para escolher os candidatos, ou se as principais lideranças estaduais envolvem-se

diretamente nessa tarefa. Dois aspectos, contudo, devem ser salientados. O primeiro é que nenhum partido utiliza prévias internas com os filiados para a escolha dos nomes que comporão a lista; o segundo é que as convenções oficiais têm caráter meramente homologatório, já que os candidatos são escolhidos antes que elas aconteçam.

A quantidade e o perfil de candidatos que cada partido apresenta para deputado federal em cada circunscrição eleitoral dependem de uma série de fatores, tais como o seu tamanho, a possibilidade de fazer coligações e o número de cidadãos que pretendem se candidatar. Minha hipótese é que tanto a dimensão territorial como a diversidade social dos candidatos são fatores fundamentais para os organizadores da lista. Os responsáveis pela organização dela procurariam levar em conta critérios geográficos, atraindo nomes de diversas regiões do estado, evitando superposições de candidatos da mesma área, e tendendo a privilegiar nomes com prestígio junto a setores específicos do eleitorado: líderes sindicais, de corporações profissionais e empresariais; ativistas de movimentos sociais (mulheres, negros, moradores, ambientalistas); líderes religiosos; ou personalidades que tenham se destacado em algum ramo de atividade específico (radialistas, artistas, esportistas, intelectuais). Mas somente estudos detalhados sobre o perfil dos candidatos poderão confirmar a relevância desses dois fatores.

Um aspecto interessante refere-se ao número de candidatos que os partidos apresentam em cada estado. Como o total de cadeiras que o partido receberá é o resultado agregado da votação que cada candidato conquistará individualmente, é razoável supor que o partido terá interesse de ter o maior número possível de nomes na lista. Uma exceção acontece com os menores partidos, que, quando coligados com os maiores, tendem a privilegiar outra estratégia: apresentar um número reduzido de candidatos e concentrar os recursos de campanha nesses nomes. Apesar desse incentivo geral para apresentar muitos nomes, nenhum partido conseguiu preencher sozinho todas as vagas disponíveis nas três últimas eleições para a Câmara dos Deputados (1994, 1998 e 2002).²³ O que precisa ser investigado mais detalhadamente é em que medida isto é fruto de uma escolha deliberada dos partidos ou decorre do fato de que um número relativamente reduzido de cidadãos ambiciona ser deputado federal.

As estratégias de campanha eleitoral²⁴

Um candidato a deputado federal tem grande autonomia para organizar sua campanha. É ele que, em geral, decide a agenda de eventos e como confeccionar e distribuir a propaganda eleitoral. A autonomia para gerir a campanha é reconhecida pela legislação em um aspecto fundamental: o financiamento. Os candidatos podem arrecadar, gastar e prestar contas diretamente à Justiça Eleitoral, sem necessidade de o partido avalizar os gastos.²⁵

O tipo de campanha que um candidato faz depende, em larga medida, do seu perfil político e dos recursos de que dispõe. Praticamente todos os candidatos organizam atividades que permitem um contato direto com os eleitores em lugares públicos (comícios, panfletagens, visitas a áreas de concentração popular) ou em eventos privados (visitas ou reuniões com pequenos grupos). Nesses eventos, o candidato geralmente distribui material impresso com dados de sua biografia e oferece brindes (camisetas, bonés, calendários) aos eleitores.²⁶ Na cobertura que a imprensa faz das campanhas aparecem alguns casos de candidatos que oferecem aos eleitores recursos ou algum tipo de vantagem pessoal em troca do voto.²⁷ Devido ao grande número de candidatos que se apresentam e das diferentes estratégias utilizadas por eles individualmente, é difícil mensurar o grau de permanência de práticas clientelistas nas eleições para a Câmara dos Deputados. Em 1999, foi aprovada a Lei nº 9.840, proibindo que os candidatos doem, ofereçam, prometam ou entreguem ao eleitor vantagens em troca do voto. Os infratores, além de pagarem uma multa, podem perder o registro da candidatura ou o mandato. Além do contato direto, os candidatos procuram difundir o seu nome (e número) em propagandas afixadas nas residências (placas e cartazes).²⁸

Para a maioria dos candidatos, é fundamental arregimentar eleitores para apoiar diretamente a sua campanha. Os que têm mais recursos organizam uma rede de apoios nos menores municípios, ou em bairros nas grandes cidades. Em geral, as regiões escolhidas são aquelas em que o candidato já desenvolve algum tipo de atividade política – no caso dos candidatos com mandato, são as áreas prioritárias da atuação parlamentar. Essas redes podem contar com o apoio de vereadores, prefeitos, lideranças locais sem mandato e candidatos a outros cargos na mesma eleição (sobretudo, deputados estaduais). O apoio de lideranças municipais prevê compromissos de apoio em eleições locais futuras, ou retribuições de apoios recebidos no passado. O candidato pode ainda contratar profissionais para exercer tarefas específicas, como distribuir panfletos, segurar faixas em lugares públicos, cuidar do comitê de campanha ou produzir material que será distribuído. Alguns candidatos conseguem ainda o apoio de militantes voluntários, uma prática mais comum nos partidos de esquerda.

Os candidatos têm direito a aparecer no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE), veiculado no rádio e na televisão. A lei designa três dias da semana durante 45 dias para veiculação de propaganda dos candidatos a deputado federal. A propaganda vai ao ar duas vezes ao dia, com duração de 50 minutos. Como o horário eleitoral dura cerca de seis semanas, o tempo total para a aparição dos candidatos é de cerca de 900 minutos. Este tempo é distribuído proporcionalmente à representação dos partidos na Câmara dos Deputados, o que significa que os maiores partidos terão bem mais tempo para expor os seus candidatos do que os pequenos. Como os maiores partidos tendem a apresentar mais candidatos, o tempo de aparição de cada nome também acaba sendo limitado. Para dar um exemplo: nas eleições de 2002, em São Paulo, havia 724 candidatos na

disputa – o que garantiu, em média, pouco mais de um minuto de aparição na televisão para cada um. Os partidos têm criado diferentes estratégias para lidar com o reduzido tempo do HGPE que eles têm disponível. Alguns asseguram mais tempo para determinados nomes, os puxadores de legenda; outros apresentam apenas as fotos e um breve currículo dos candidatos. Embora a maioria dos candidatos acredite na eficiência do HGPE como forma de comunicação, ainda sabemos pouco sobre até que ponto ele é determinante para o sucesso eleitoral. Um estudo pioneiro sobre a campanha dos deputados no HGPE em 1994 (Schmitt, Carneiro e Kuschmir, 1999) encontrou uma correlação razoável (r de Pearson = 0,5) entre a votação dos candidatos a deputado federal e o tempo de aparição destes durante a campanha na televisão.²⁹

Efeitos

Efeitos sobre os partidos

Carey e Shugart³⁰ escreveram o mais influente artigo a respeito dos possíveis efeitos dos sistemas eleitorais sobre a estratégia eleitoral dos candidatos. A preocupação central é saber se os sistemas eleitorais oferecem incentivos para que os candidatos ao Legislativo cultivem a reputação personalizada ou a partidária. A definição dos autores sobre a reputação personalizada é a seguinte: “se as perspectivas de sucesso eleitoral aumentam como resultado de ser pessoalmente bem conhecido e apreciado pelo eleitor, então a reputação pessoal importa. Quão mais isso importa, mais valorizada é a reputação pessoal”.³¹ A definição de reputação partidária é mais sucinta: “reputação partidária refere-se à informação que o rótulo partidário transmite para os eleitores em um dado distrito eleitoral”.³² Os autores montaram uma classificação que levou em conta três atributos: o controle partidário para selecionar os candidatos; se os candidatos são eleitos individualmente, independentemente dos colegas de partido; se o voto é único, intrapartidário, múltiplo ou partidário. A distinção entre sistemas uninominais (que elegem um representante por distrito) e plurinominais (que elegem mais de um representante por distrito) também foi considerada. A partir de escores atribuídos a cada um desses aspectos, os autores chegaram a 13 combinações. O procedimento utilizado é basicamente dedutivo, mobilizando exemplos diversos de países, localidades, e até das eleições da New York City School Boards para ilustrar cada combinação.³³ A classificação proposta mostrou-se particularmente limitada para a análise das variantes de representação proporcional com voto preferencial. Por exemplo, os sistemas de lista aberta do Chile, da Polônia, da Finlândia e do Brasil, apesar de características semelhantes, ficaram em posições muito distantes na escala. A classificação também negligenciou as diferentes regras utilizadas no sistema de lista flexível.³⁴

Independentemente das limitações da tipologia proposta por Carey e Shugart,³⁵ os estudiosos dos sistemas eleitorais geralmente concordam que a

lista aberta tende a estimular as campanhas centradas no candidato. Como os candidatos têm que obter votos individuais, é natural que reforcem seus atributos (reputação pessoal) para se distinguir dos colegas de partido, ou dos atributos que são comuns a todos os membros do partido (reputação partidária). Os estudos sobre os dois países que utilizam a lista aberta por longo período (Finlândia e Chile) mostram uma predominância de campanhas centradas nos candidatos. Na Finlândia, os candidatos individuais são os responsáveis por arrecadar fundos e distribuir material de campanha. Embora exista publicidade partidária, os candidatos investem recursos expressivos de propaganda individual na imprensa ou na mídia eletrônica, enfatizando suas qualidades pessoais.³⁶ No Chile, durante o período 1958-1973, ainda que os partidos tivessem um processo centralizado de escolha de candidatos, estes cultivavam o voto individual oferecendo benefícios particularistas para os eleitores.³⁷

Há poucas pesquisas empíricas acerca dos efeitos da lista aberta sobre os partidos no Brasil.³⁸ A melhor evidência que existe reforça a idéia de campanhas centradas no candidato. Carvalho³⁹ fez uma detalhada pesquisa de opinião com os deputados federais em 1999. Respondendo a diversas questões, eles reconheceram a grande autonomia de suas campanhas e a reduzida capacidade que os partidos teriam para intervir no processo eleitoral. Uma das questões pedia aos deputados que assinalassem em uma escala (de zero a 100) o peso de seus esforços pessoais e, em outra, o peso do partido. A média final do peso dos esforços pessoais foi 75. A média para os esforços pessoais dos principais partidos é a seguinte: PTB (94); PFL (83); PPB (80); PSDB (79); PMDB (74); PDT (70); PT (52); PCdoB (40).⁴⁰ Mas reconhecer que as campanhas são centralizadas nos candidatos não significa dizer que elas sejam somente centralizadas nos candidatos. Os partidos utilizam freqüentemente os recursos de campanha (sobretudo, o HGPE) para divulgar sua propaganda partidária; é comum, por exemplo, que os dirigentes e os candidatos a cargos majoritários solicitem aos eleitores que votem na legenda na disputa para cargos proporcionais.⁴¹ Mas, como fica claro pelos dados, à exceção dos deputados do PT e do PCdoB, essa influência é considerada marginal.

Até que ponto o efeito do sistema eleitoral tem impacto na configuração organizacional de um partido? Em que medida a maior ou menor institucionalização dos partidos está associada a determinados sistemas eleitorais? Além do sistema eleitoral, outras dimensões do sistema político afetam os partidos, por exemplo: o sistema de governo (presidencialismo, parlamentarismo, semipresidencialismo); a estrutura vertical de poder (federalismo, unitarismo); o processo decisório no interior do Legislativo; a legislação partidária; as diferentes questões que dividem a elite política; iniciativas organizacionais específicas de cada partido. Na realidade, os estudos comparativos deram contribuições muito limitadas para a compreensão de quais fatores afetam a natureza da organização partidária de cada país, e sobretudo para a avaliação do impacto específico produzido pelos sistemas eleitorais.⁴² A variedade de tipos de partidos no interior de um mesmo país mostra que os efeitos dos sistemas eleitorais devem ser matizados.⁴³ No Brasil, por exemplo, mesmo com um sistema altamente centrado no candidato,

um partido (PT) conseguiu desenvolver mecanismos de reforço da reputação partidária.⁴⁴ A simples escolha de certas regras internas – tais como o incentivo de atividades partidárias entre as eleições, a profissionalização de um grande número de dirigentes, a punição para os deputados que não votam segundo a deliberação da bancada e a obrigatoriedade de contribuição mensal – contribuiu para que o PT conseguisse criar uma estrutura organizacional diferente da dos demais partidos brasileiros.

Além do incentivo para que as campanhas sejam centradas no candidato, a lista aberta afeta os partidos por estimular a competição entre os membros de uma mesma legenda. Como a alocação intralista é feita pelo sistema majoritário, os candidatos têm como principais adversários os colegas da própria lista e não de outros partidos. Muitas vezes, esses efeitos são contrastados com os efeitos produzidos pela lista fechada, na qual a competição seria concentrada na disputa entre os partidos.⁴⁵ No Brasil, a competição entre os candidatos de uma mesma lista tende a ser agravada pelo alto grau de incerteza que caracteriza uma eleição para deputado federal, com um número de candidatos de cada lista, em geral, muito superior ao potencial eleitoral do partido, e pela reduzida informação que os candidatos têm sobre o potencial eleitoral do partido e de seus colegas de lista.⁴⁶

Ainda que em termos lógicos seja razoável esperar um incentivo maior para a disputa entre os candidatos no sistema de lista aberta do que no sistema de lista fechada, não é fácil avaliar empiricamente a competitividade entre candidatos. Um caminho possível é observar como o sistema afeta os parlamentares que pretendem a reeleição. Nesse caso, é interessante saber se um candidato não-reeleito foi derrotado por conta do seu desempenho ou do partido. Katz⁴⁷ examinou os efeitos da disputa intrapartidária em 13 países. Os dados mostraram grande variação: em alguns países o contingente de parlamentares derrotados por conta do desempenho do partido é superior (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Noruega, Suíça e Estados Unidos), enquanto em outros a derrota por outros nomes da lista é maior (Finlândia, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo e Malta). Mas, no total, o número de derrotados por outros colegas da lista é relativamente baixo, variando entre 17% na Grécia e 7,8% na Itália.

Segundo Katz,⁴⁸ os candidatos à reeleição podem perder o mandato por duas razões: ou por falha do partido, ou por falha do candidato. A derrota de um candidato é atribuída ao partido quando não há nome novo na lista final dos eleitos por aquele partido (ou seja, os parlamentares da legislatura passada reelegeram-se), ou quando o partido pelo qual ele concorreu não elegeu ninguém. A falha é do candidato quando o partido elege algum nome novo e ele fica de fora. O mesmo critério foi seguido para analisar o desempenho dos deputados que tentaram a reeleição em três eleições para a Câmara dos Deputados (1994, 1998 e 2002) no Brasil.⁴⁹ Os resultados são apresentados na Tabela 1. O número total de deputados que se elegeram em uma eleição e se recandidataram na

eleição seguinte é de 1.094. Desses, 743 (68%) reelegeram-se, 241 (22%) foram derrotados por falha do candidato e 110 (10%) foram derrotados por falha do partido.⁵⁰ Ou seja, o número de deputados federais que não se reelegeram por terem sido derrotados por outros membros da lista é mais do que o dobro dos derrotados por causa do desempenho do partido. Esse alto número de derrotados na lista (maior do que em qualquer outro país com voto preferencial) pode ser interpretado como forte indício da intensa disputa entre os candidatos de um mesmo partido.

TABELA 1
Número de candidatos e percentual de reeleitos e não-reeleitos.
Câmara dos Deputados, Brasil, eleições de 1994, 1998 e 2002

Partidos	Número de deputados que se recandidataram	% reeleitos	% derrotas intralista	% derrotas partido
PFL	221	74	19	7
PMDB	194	66	29	5
PSDB	160	69	25	6
PPB	147	71	20	8
PT	89	82	17	1
PTB	65	66	19	15
PDT	57	44	37	19
PL	38	71	8	11
PP	34	62	18	20
PSB	30	50	33	17
PCdoB	20	80	0	20
PPS	13	38	22	38
Outros	26	38	12	50
Total	1.094	68	22	10

Fonte: Dados brutos obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

Efeitos sobre os eleitores

Os estudos sobre comportamento eleitoral têm se dedicado a investigar as motivações que conduzem o eleitor a votar em um determinado candidato. Um dos temas fundamentais é a influência dos atributos do candidato (voto personalizado) na decisão do eleitor. Na definição clássica apresentada por Cain, Farejohn e Fiorina,

o voto personalizado refere-se à porção do apoio eleitoral de um candidato que se origina em suas qualidades pessoais, qualificações, atividades e desempenho. A parte do voto que não é personalizada inclui apoio a um candidato baseado na sua filiação partidária,

determinadas características do eleitor, como classe, religião e etnia, reações às condições nacionais, tais como o estado da economia, e avaliação centrada no desempenho do partido que está no governo.⁵¹

Apesar de não esgotar todas as possibilidades de escolhas dos eleitores, a distinção entre o voto partidário e o personalizado passou a ser a dominante nos estudos sobre os efeitos dos sistemas eleitorais nos eleitores.⁵² No Brasil, a possibilidade que os eleitores têm de escolher entre votar em um partido ou em um candidato sugere que a decisão do eleitor possa ser analisada, respectivamente, como expressão de voto partidário ou voto personalizado.⁵³ A Tabela 2 apresenta o percentual de voto de legenda obtido pelos principais partidos nas quatro últimas eleições para a Câmara dos Deputados. Os números revelam intensa variação quando os partidos e o ano de cada eleição são analisados. Particularmente interessante é o desempenho do PT, partido que sempre se beneficiou com altos contingentes de voto de legenda: o percentual de votos de legenda vem caindo sistematicamente; passou de 43% em 1990 para 15% em 2002.

TABELA 2
Percentual de voto de legenda obtido pelos
principais partidos Eleições para a
Câmara dos Deputados, 1986-2002

	1990	1994	1998	2002
PT	43	33	26	15
PSDB	10	11	20	9
PMDB	16	4	9	6
PFL	7	2	6	6
PDT	24	5	18	18
PPB	28	2	9	8
PTB	11	2	9	7
PSB	9	2	8	9
PPS	23	3	28	11
PCdoB	18	2	8	4
PL	10	2	10	6
Brasil	18	8	14	10

Fonte: Dados brutos obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

Muitas razões podem ser mobilizadas para tentar explicar a variação apresentada na Tabela 2. Em primeiro lugar, é interessante assinalar a mudança no formato da cédula, que apresentou graus diferenciados de dificuldade para o eleitor expressar sua preferência por um partido: em 1986 e 1990, a cédula trazia uma lista com todas as siglas dos partidos;⁵⁴ em 1994 e 1998 (para os eleitores que não votaram na urna eletrônica), a escolha pelo voto de legenda ficou mais difícil, pois a cédula não trazia mais a lista de legendas, e o eleitor passou a ter que escrever a sigla ou o número do partido; com a urna eletrônica (1998 e

2002), o eleitor passou a ter que digitar o número do partido. Em segundo lugar, a variação do voto de legenda reflete também diferentes estratégias utilizadas na campanha; por exemplo, lideranças e candidatos a cargos majoritários pedem explicitamente que os eleitores votem na legenda no HGPE. Por fim, o voto de legenda expressa também os vínculos de longo prazo que os eleitores têm com os partidos (identificação partidária), que também variam no tempo, segundo os partidos e as regiões do país.

Os dados agregados são, porém, fonte limitada para se fazer inferências seguras sobre as motivações do eleitor. Não é possível interpretar o voto em candidatos como expressão pura e simples do voto personalizado porque muitos eleitores com vínculos mais permanentes com os partidos preferem, muitas vezes, votar em um nome específico da lista. Também não é possível dizer que o voto de legenda seja expressão exclusiva de identificação partidária de longo prazo (voto partidário), pois ele muitas vezes reflete escolhas de curto prazo motivadas pela campanha eleitoral. Por isso, o caminho mais seguro para avaliar o impacto dos partidos sobre a decisão dos eleitores é a utilização dos dados das pesquisas de opinião.

A Pesquisa IUPERJ-2002 perguntou aos eleitores se o que foi mais importante na escolha de deputado federal foi o candidato ou o partido ao qual ele pertencia (a possibilidade de dizer ambos foi assinalada, mas não fazia parte da pergunta). O resultado revela que um número expressivo de eleitores (92%) respondeu que o candidato foi mais importante; apenas 4% consideraram o partido; e 4% responderam que ambos eram importantes (ver Tabela 3). Noutra pergunta solicitou-se aos eleitores que apontassem o partido no qual votaram nas eleições para deputado federal. Apenas quatro partidos (PT, PSDB, PMDB e PFL) receberam um número de menções superiores a 2%. Usando o mesmo critério, é possível dizer que o contingente de eleitores "centrados no candidato" variou entre 83% (PT) e 96% (PFL). Outro aspecto que reforça o peso reduzido da reputação partidária é o fato de que apenas dois meses depois da eleição 46% dos eleitores já não se lembraram ou não souberam dizer o nome do partido no qual votaram.⁵⁵

TABELA 3
Na escolha para deputado Federal, o que foi mais importante,
o candidato ou o partido ao qual ele pertence?

	% Candidato	% Partido	% Os dois	% Total	% Total da coluna
PFL	96	2	2	100	4
PMDB	86	8	6	100	8
PSDB	87	7	6	100	10
PT	83	7	10	100	25
Outros	91	6	3	100	7
Não sabe/não respondeu	98	1	1	100	46
Total	92	4	4	100	100

Fonte: Pesquisa IUPERJ-2002.

Nota: n = 1.394; chi-quadrado: 79.275; sig. (0,00); phi: 0,238; sig. < 0,001.

Os dados da Tabela 3 são forte evidência da reduzida importância dos partidos na decisão dos eleitores nas eleições para a Câmara dos Deputados. O resultado confirma a previsão dos estudiosos: regras institucionais que estimulam as campanhas centradas em candidatos (e não nos partidos) têm como resposta o alto peso da reputação pessoal (e baixo peso da reputação partidária) na escolha do eleitor.

Efeitos sobre a relação dos deputados com as bases eleitorais

Muitos fatores determinam o tipo de relação que os deputados desenvolvem com os eleitores durante o mandato, sobretudo se esses são mais ou menos inclinados a prestar algum tipo de atendimento particular aos eleitores: a distribuição de poder no interior do Legislativo; a natureza dos partidos; a possibilidade de transferência de recursos do orçamento para as circunscrições dos representantes; o processo de seleção de candidatos pelos partidos; as atribuições das unidades subnacionais. Mas muitos estudos têm enfatizado a importância particular dos estímulos produzidos pelos diferentes sistemas eleitorais.⁵⁶ Na síntese feita por Gallaguer,⁵⁷ uma premissa presente em boa parte dos estudos é que, nos sistemas proporcionais centrados no candidato (STV e lista aberta), o deputado tem incentivos para desenvolver atividades que o diferenciem dos seus colegas, sobretudo por meio de atendimento de demandas específicas.⁵⁸ Mas os estudos dão um passo além e acreditam que essa relação será feita com base em atendimento a interesses particularistas, em geral mobilizando projetos clientelísticos ou provendo ações em defesa dos interesses da circunscrição eleitoral.⁵⁹ Não existe uma relação necessária entre a lista aberta e o desenvolvimento de atividade parlamentar exclusivamente associada a atender demandas dos eleitores. Um deputado pode, por exemplo, investir esforços na vida legislativa (trabalho

em comissões, liderança parlamentar, apresentação de projetos) e no reforço da reputação partidária (liderança da bancada, atividade de direção partidária). Nesse caso, é fundamental que ele tenha algum canal de exposição de sua atividade para os eleitores, seja por intermédio da cobertura da mídia nacional (ou regional), ou por canais próprios que ele desenvolveu (reuniões com correligionários, distribuição de material impresso e, mais recentemente, via Internet). Somente estudos empíricos podem mostrar os reais mecanismos que os representantes desenvolvem para cultivar sua reputação junto aos eleitores em cada país.

No Brasil, os deputados federais desenvolvem diferentes padrões de prestação de contas, associados a uma série de fatores, tais como a sua base eleitoral, o tipo de ambição de carreira, a especialização parlamentar e o vínculo com determinados grupos de interesse. Um deputado com trajetória orientada para defesa de certas políticas (especialista em temas específicos ou representante de determinados grupos de interesse) ou que pertença à elite parlamentar pode conseguir espaço na mídia nacional para cobertura de sua atividade e prescindir de realizar ações particularistas para os seus redutos eleitorais. Entretanto, parlamentares que não fazem parte da elite parlamentar e/ou foram eleitos com votações hiperconcentradas tendem a privilegiar ações que beneficiem diretamente o seu reduto eleitoral (alocação de emendas do orçamento para a região, intermediação dos prefeitos com o governo federal para provisão de obras e recursos para a região). Ainda sabemos muito pouco sobre como os diferentes padrões de carreira e recursos políticos de cada deputado condicionam o padrão de prestação de contas pós-eleitoral.⁶⁰

Na pesquisa que realizou junto aos deputados federais, Carvalho⁶¹ solicitou que classificassem 17 itens, segundo a importância para o sucesso eleitoral, em uma escala de 10 pontos. Ainda que o objetivo das perguntas não fosse exclusivamente o de traçar um painel do tipo de prestação de contas que os deputados desenvolvem no mandato, as respostas apresentam alguns resultados interessantes. Para efeitos de apresentação dos dados, os resultados foram agregados em cinco grupos: 1) ação junto aos municípios-eleitores; 2) atividade na Câmara dos Deputados; 3) presença na mídia; 4) patronagem; 5) outros. Os valores medianos das respostas para o conjunto dos deputados pesquisados (para os membros dos quatro maiores partidos) são apresentados na Tabela 4.

O primeiro dado que salta aos olhos é a importância central da conexão com a vida municipal. A visita freqüente aos municípios onde o deputado foi bem votado aparece no topo como a atividade de maior importância para o conjunto de deputados e para todos os partidos. A seguir, aparece a liberação de emendas do orçamento e a intermediação do pleito dos prefeitos e lideranças locais. É interessante observar que essas duas últimas atividades não foram julgadas importantes pelos parlamentares do PT. A dúvida é se essas respostas derivaram da natureza mais orientada para políticas específicas (*policy-oriented*) do partido ou do fato de ele se encontrar na oposição à época em que a pesquisa foi realizada (1999), tendo, assim, limitado acesso aos recursos para a intermediação junto

total da luna
4
8
10
25
7
46
00

cia dos
ados. O
imulam
posta o
escolha

lis

volem
os incli-
ibuição
dade de
ntantes;
nidades
lar dos
se feita
ue, nos
putado
ologas,
estudos
atendi-
lísticos
59 Não
le ativi-
eitores.
abalho

às prefeituras. Os itens associados à atividade na Câmara dos Deputados receberam valores intermediários. Vale ressaltar o peso reduzido das atividades de liderança e prestígio na Câmara dos Deputados no sucesso eleitoral. Os dados ainda ajudam a desfazer dois mitos sobre a ação parlamentar no Brasil. Os valores insignificantes para a patronagem (nomeação de correligionários nas três esferas de poder) assinalam que esse recurso pode estar sendo utilizado marginalmente como estratégia política no Brasil. Por fim, também é surpreendente o baixo valor atribuído à conexão com o governador para o sucesso eleitoral, talvez um indicador da declinante influência deste sobre as bancadas estaduais.

TABELA 4

Em uma escala de 1 (menos importante) a 10 (muito importante), qual a importância dessas atividades, para o seu sucesso eleitoral?
(Valores medianos, totais e dos principais partidos)

	Total	PSDB	PT	PMDB	PFL
1. Ação junto aos municípios-eleitores					
Visita freqüente aos municípios em que foi votado	9,0	9,0	9,0	9,0	9,0
Obtenção de recursos para os municípios	8,0	8,0	3,0	8,5	8,0
Encaminhamento de demandas dos prefeitos ou lideranças locais	7,0	8,0	3,0	8,0	8,0
Atendimento de pedido dos eleitores	5,0	5,0	2,0	6,0	6,0
2. Atividade na Câmara dos Deputados					
Atividade legislativa, em particular a maneira como vota	7,0	6,0	8,0	7,0	7,0
Posições de destaque no Congresso	6,0	7,0	5,0	7,0	6,0
Prestígio no Congresso	6,0	5,5	5,0	6,5	6,0
Projetos de lei apresentados	6,0	5,0	7,0	6,0	5,0
3. Presença na mídia					
Presença na mídia estadual	7,0	7,0	6,5	8,0	7,0
Presença na mídia nacional	5,0	4,0	5,0	4,0	5,0
4. Patronagem					
Nomeação de correligionários para postos na burocracia estadual	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Nomeação de correligionários para postos na burocracia municipal	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Nomeação de correligionários para postos na burocracia federal	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
5. Outros					
Defesa de princípios ideológicos	7,0	7,0	9,0	6,0	5,0
Organização do partido	6,0	6,0	8,0	7,0	6,0
Apoio do governador do estado	3,0	5,0	1,0	1,5	5,0
Apoio de interesses econômicos	3,0	3,0	1,0	3,0	3,0

Fonte: Dados brutos extraídos do banco de dados da pesquisa Perfil da Câmara dos Deputados - 1999.

Mas quais seriam as razões da predominância de um tipo de prestação de contas eminentemente geográfico? Já durante a campanha eleitoral os candidatos escolhem diferentes estratégias de concentração ou dispersão de seus recursos pelo território. A decisão de onde concentrar a campanha (se em um, poucos ou muitos municípios) está, em geral, associada ao perfil político e à disponibilidade de recursos. Uma liderança com fortes vínculos com um determinado município (vereador ou ex-prefeito de uma cidade), por exemplo, provavelmente tenderá a concentrar sua campanha em uma área circunscrita do estado. Já uma liderança com trajetória política mais abrangente (secretários de estado, parlamentares com visibilidade na mídia estadual, lideranças de grupos não concentrados geograficamente) pode dispersar seus recursos de campanha por diversas áreas do estado.

Existe longa tradição de estudos que investigaram o padrão geográfico da votação dos deputados federais no Brasil.⁶² O propósito é, geralmente, distinguir parlamentares que tiveram votações concentradas daqueles com votação dispersa pelo estado, tomando o município como unidade de análise. Mas, em geral, esses estudos têm dois problemas. O primeiro é a concentração da análise apenas nos candidatos eleitos, o que restringe a possibilidade de fazer generalizações. Um mapeamento completo dos padrões de disputa deve incluir também os candidatos derrotados. O segundo é uma associação direta entre os efeitos da competição (concentração e dispersão do voto) e a intenção dos candidatos, esquecendo-se que o resultado das urnas é o efeito agregado, e muitas vezes não-antecipado, da estratégia de diversos candidatos. Se, por exemplo, muitos candidatos resolvem concentrar a campanha em uma determinada região, o resultado final pode, ao contrário, ser uma grande dispersão da votação naquela região. Para um deputado, o conhecimento das áreas onde recebeu votos (reduto eleitoral) é fundamental, pois estas áreas provavelmente serão prioritárias para a sua atividade parlamentar.⁶³ Ainda que a atividade parlamentar também possa levar em conta a dimensão prospectiva (o deputado poderia priorizar as áreas do estado sem representantes na Câmara e áreas que possam lhe garantir apoio eleitoral no futuro), os indícios são de que a dimensão retrospectiva seja a predominante: o deputado tende a priorizar a atuação em áreas onde recebeu expressiva votação.⁶⁴

Os dados da pesquisa de Carvalho⁶⁵ fornecem pistas muito interessantes para futuras investigações sobre como os deputados se relacionam com os eleitores e quais são as atividades prioritárias da atividade parlamentar no Brasil. Mas os resultados são contundentes com relação à importância da conexão com a vida política municipal. Os municípios precisam ser visitados freqüentemente; o deputado deve se empenhar em obter recursos do orçamento para determinadas áreas e encaminhar o pleito dos prefeitos e lideranças locais.

Punir e recompensar os deputados no Brasil⁶⁶

O processo pelo qual os eleitores controlam por intermédio do voto seus representantes é um tema caro à teoria democrática.⁶⁷ Na versão tradicional – chamada por Powell Jr. (2000) de *accountability model* –, as eleições seriam um momento privilegiado para punir ou recompensar os representantes: bons governantes seriam reconduzidos ao poder, enquanto os com desempenho ruim seriam afastados. Na mesma chave, outros autores sugeriram que a relação entre representantes e representados deveria ser pensada a partir do modelo mandante-mandatário (*principal-agent-model*).⁶⁸ Segundo Moreno, Crisp e Shugart,

dessa perspectiva, o processo decisório em grandes entidades, tais como estados democráticos, implica delegação de autoridade. Em relações deste tipo, o direito de tomar uma decisão é estabelecido pelo mandante para um mandatário, mas esta delegação é condicional. O que significa que ela continua apenas quando é do agrado do mandante. Que essa possa ser interrompida é a essência da *accountability*. Apenas quando o direito de tomar uma decisão é submetido à possibilidade de interrupção por parte do mandante, uma relação fundada na *accountability* tem lugar.⁶⁹

Portanto, o modelo de *accountability* seria baseado em um elemento retrospectivo, de avaliação dos que já estão no poder. O eleitor, após avaliar o desempenho de um candidato (ou partido) que esteja em um determinado cargo eletivo, pode recompensá-lo ou puni-lo na eleição seguinte. A recompensa acontece quando o eleitor avalia o representante de maneira positiva e vota por sua reeleição (ou de seu partido). A punição ocorre quando o eleitor escolhe outro candidato (ou partido) ou prefere não expressar preferência por nenhum candidato (não comparecimento ou anulação do voto).

Vale a pena explorar em que medida o sistema representativo brasileiro oferece aos eleitores mecanismos claros para controlar eleitoralmente os seus representantes. Uma primeira versão de voto retrospectivo pressupõe três passos: 1) que o eleitor se lembre em quem votou; 2) que o candidato seja eleito; 3) que o eleitor acompanhe a atividade do representante. A ausência de pesquisas sobre o contingente de eleitores que acompanham a atuação dos deputados federais no Brasil impede que se possa fazer qualquer avaliação do terceiro passo. Mas temos algumas evidências para avaliar os outros dois aspectos. O Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), realizado em 2002, fez uma série de perguntas sobre a memória do eleitor.⁷⁰ Perguntados se lembravam em quem haviam votado para deputado federal na eleição anterior (1998), 67% disseram que não se lembravam, e apenas 15% apontaram um nome de um candidato que de fato concorreu naquele ano (ver Tabela 5). Se retirarmos da listagem de candidatos lembrados aqueles que se elegeram, esse número ficaria ainda mais reduzido. Portanto, podemos dizer que o uso do voto retrospectivo nas eleições para a Câmara dos Deputados (em 2002) foi completamente marginal.

Alternativamente, é possível pensar uma modalidade de voto retrospectivo que desconsiderasse a memória do voto na eleição antecedente. Nesse caso, o eleitor poderia simplesmente decidir votar em um deputado que tenha chamado a sua atenção positivamente durante a legislatura ou simplesmente eliminar das suas escolhas os nomes que possam ter se destacado negativamente.⁷¹ Nessa opção, o eleitor não precisaria lembrar em quem votou, mas conhecer um deputado em atividade. Aqui também os resultados do Eseb podem ajudar. Perguntou-se aos eleitores se conheciam algum deputado federal do estado. Ainda que a pesquisa tenha sido realizada logo após a campanha (com alta exposição dos deputados), 59% não se lembravam ou não souberam responder; 16% apresentaram nomes incorretos e inexistentes; apenas 24% apresentaram o nome correto de algum deputado federal do estado. Mesmo com a opção (implausível) de que todos os eleitores que sabem o nome de um deputado tenham votado retrospectivamente, o contingente ainda seria reduzido.

TABELA 5
Memória do voto. Conjunto de perguntas feitas pelo Eseb, 2002

	Em quem votou para deputado federal em 2002 (%)	Em quem votou para deputado federal em 1998 (%)	Sabe o nome de um deputado federal do estado (%)
Nome correto	44	15	24
Nome incorreto ou inexistente	11	6	16
Não lembra	27	68	38
Não sabe	1	2	21
Não respondeu/outras respostas	4	4	2
Votou na legenda	2	1	N.A.
Votou nulo/em branco	9	5	N.A.
Total	100 (n = 2.162)	100 (n = 2.016)	100 (n = 2.513)

Fonte: Banco de dados do Eseb (2002).

Os dados do Eseb sugerem que um número reduzido de eleitores tem condições de fazer uma avaliação retrospectiva da atuação do mandato de um deputado. Minha sugestão é que grande parte das escolhas é resultado de estímulos gerados durante a própria campanha eleitoral. Como vimos, as estratégias de campanha derivam em larga medida dos recursos políticos e do padrão de carreira do candidato. Portanto, o voto como resposta à mobilização eleitoral contemplaria um número variado de estratégias. Os candidatos poderiam enfatizar suas virtudes pessoais, ressaltar algum tipo de identidade com o eleitor (territorial, profissional, de gênero, religiosa), apresentar uma campanha orientada

para políticas (em defesa de temas e grupos sociais específicos). As campanhas poderiam até mesmo mobilizar a reputação partidária, por exemplo, quando o partido pede que os eleitores votem especificamente na legenda. Mas o Eseb mostra o peso das estratégias de mobilização eleitoral de curto prazo na decisão do voto. Poucas semanas depois das eleições, apenas 46% (44% em um nome e 2% em uma legenda) lembravam em quem tinham votado.

O cruzamento do padrão de escolha (personalizada ou partidária) com o tipo de controle eleitoral (retrospectivo, não-retrospectivo) produz quatro tipos ideais de escolha nas eleições para a Câmara dos Deputados (ver Quadro 1). O primeiro grupo, voto personalizado e retrospectivo, tem limites objetivos para atingir grande número de eleitores (ausência de memória eleitoral e desconhecimento dos deputados com mandato). Um segundo grupo, voto partidário e retrospectivo, seria composto pelo reduzido número de eleitores que consideram o partido mais importante que o candidato e votam sempre no mesmo partido; este voto é obtido, sobretudo, pelo PT. Um terceiro grupo, voto partidário não-retrospectivo, é composto por eleitores que votam em uma legenda, atendendo o pedido de uma liderança estadual ou de candidato a um cargo majoritário. O último grupo, voto personalizado e não-retrospectivo, seria composto por eleitores que são mobilizados, sobretudo, pelos apelos da campanha, exclusive os apelos dos candidatos com mandato. Minha sugestão é que a grande maioria dos eleitores faz suas escolhas a partir de apelos eleitorais que não estão associados a um julgamento do mandato.

QUADRO 1
Voto personalizado/partidário e retrospectivo/não-retrospectivo

Voto personalizado e retrospectivo Exemplo: votos em determinados deputados federais com mandato por conta de seu desempenho na legislatura.	Voto partidário e retrospectivo Exemplo: eleitores com identidade partidária de longo prazo, sobretudo, com o PT.
Voto personalizado e não-retrospectivo Exemplo: votos a partir de identidade com o candidato (territorial, social, grupos de interesse, religião); promessas de atuação futura ou atributos pessoais do candidato.	Voto partidário e não-retrospectivo Exemplo: voto de legenda de curto prazo, dependente da mobilização ocasional de um partido.

Fonte: Elaborado por Jairo Nicolau.

Conclusão

O objetivo deste texto foi apresentar um quadro geral do funcionamento do sistema eleitoral de lista aberta nas eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. Para isso, uma série de evidências empíricas foi mobilizada (resultados eleitorais e pesquisas de opinião). Apesar de ser um estudo de caso sobre as diversas dimensões de um sistema eleitoral (lista aberta) em um dado país (Brasil), procurou-se dialogar com os estudos de corte mais comparativo. Em muitos aspectos há confluência com a prática de outras democracias que utilizam o mesmo sistema eleitoral: campanhas centradas no candidato; voto personalizado; estímulo à conexão eleitoral fora da estrutura partidária. Mas, em outros pontos, o trabalho revelou algumas especificidades da experiência brasileira: a possibilidade do voto de legenda; a alta taxa de derrotas dos candidatos por outros nomes do mesmo partido (possível evidência da competitividade); a importância da conexão com as redes municipais para a atividade parlamentar; a reduzida capacidade de controle eleitoral dos representantes.

Em diversas passagens, foi assinalada a necessidade de fazer mais pesquisas empíricas. Alguns temas, em especial, merecem tratamento mais cuidadoso: as motivações dos eleitores quando escolhem os seus deputados; o papel das redes de apoio nos municípios na campanha e durante o mandato; o processo de seleção dos candidatos pelos partidos; o perfil dos cidadãos que se candidatam; o papel dos diversos recursos de campanha (horário no rádio e na televisão, gastos, distribuição espacial) sobre o sucesso dos candidatos. Enfim, uma longa pauta para o futuro.

Notas

- ¹ SHUGART. *Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and a New Challenge Ahead*.
- ² SHUGART. *Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and a New Challenge Ahead*, p. 36.
- ³ NORRIS. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*.
- ⁴ BOGDANOR. *Representatives of People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*; GALLAGHER. *Conclusion*.
- ⁵ CAREY; SHUGART. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas*, p. 417-439.
- ⁶ GROFMAN et al. (Ed.). *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote*.
- ⁷ BOWLER; GROFMAN (Ed.). *Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*.
- ⁸ KATZ. *Democracy and Elections*; KATZ. *Why are There so Many (or so Few) Electoral Reforms?*; SHUGART. *Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and a New Challenge Ahead*.
- ⁹ KARVONEN. *Preferential Voting: Incidence and Effects*, p. 203-226.
- ¹⁰ O eleitorado do Brasil está disponível em: <<http://jaironicolau.iuperj.br>>; o dos outros países, em: <<http://www.idea.int>>.

- ¹¹ MAINWARING. *Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective*, p. 21-43; AMES. *Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation*, p. 406-433; e SAMUELS. *Incentives to Cultivate a Party Vote in a Candidate-Centric Electoral System*.
- ¹² Um problema do artigo de Barry Ames é que a apresentação dos dados impede o leitor de avaliar o peso e a significância das variáveis selecionadas por ele.
- ¹³ Ver lista de siglas dos partidos políticos com os respectivos significados ao final do artigo.
- ¹⁴ GALLAGHER; MITCHELL. Introduction.
- ¹⁵ As pesquisas são: Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb); a Pesquisa Pós-Eleitoral IUPERJ-2002; e O Perfil dos Deputados Federais Brasileiros, 1999 (pesquisa coordenada por Nelson Carvalho).
- ¹⁶ Shugart, em sua tipologia sobre sistemas preferenciais, chama o modelo adotado no Chile, na Finlândia e na Polônia de *quasi-list*; enquanto os casos do Brasil e da Itália (pré-1993) são considerados como *open-list* (SHUGART. *Comparative Electoral Systems Research: the Maturation of a Field and a New Challenge Ahead*, p. 42).
- ¹⁷ A legislação previa uma série de possibilidades de contar o voto no caso de o eleitor votar apenas em um nome (voto contado para o nome e para o partido), ou somente no partido (voto contado para o partido). Nos casos de o eleitor votar em candidatos e legendas diferenciadas, o voto era contado para a legenda. Como as cédulas eram distribuídas pelos partidos, esses erros não eram frequentes. Ver o artigo 55 do Código Eleitoral Brasileiro de 1950.
- ¹⁸ A urna eletrônica foi introduzida paulatinamente. Em 1996, foi utilizada por 32% do eleitorado, residente em 57 municípios (capitais de estado e cidades com mais de 200 mil eleitores). Em 1998, foi utilizada por 58% do eleitorado, residente em 537 municípios (todos os municípios do Rio de Janeiro, Alagoas, Roraima e Amapá; no Distrito Federal; nos municípios com mais de 40.500 eleitores dos outros estados). Nas eleições de 2000 (municipais) e 2002 (gerais), todos os eleitores votaram na urna eletrônica.
- ¹⁹ Para o quadro completo do número de candidaturas por sexo, ver Álvares (*Mulheres na competição eleitoral: seleção de candidaturas e padrão de carreira política no Brasil*, p. 236).
- ²⁰ Nenhum partido, pelo que pude averiguar, deixou de conceder lugar na lista para um dos parlamentares que tentaram a reeleição em 2002.
- ²¹ Sobre as coligações eleitorais no Brasil, ver Krause e Schmitt (2005).
- ²² O único estudo sistemático a respeito do processo de seleção de candidatos no Brasil é o de Álvares (2004). O trabalho é um estudo de caso, com ênfase na escolha das mulheres do estado do Pará.
- ²³ Dados obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).
- ²⁴ Não existem estudos sistemáticos sobre como os candidatos organizam suas campanhas no Brasil. Os comentários dessa seção são, em larga medida, derivados da minha experiência de participar em algumas campanhas eleitorais.
- ²⁵ Apesar das exigências de prestação de contas, a utilização de recursos ilegais para financiar as campanhas é prática comum no Brasil. Prática que foi reconhecida por diversos políticos (inclusive o presidente Luiz Inácio Lula da Silva) durante a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos Correios, que investigou o chamado Escândalo do Mensalão (2005-2006). O que sabemos sobre os gastos de campanha são os valores declarados oficialmente pelos candidatos. Embora a validade destes dados seja questionável, eles têm sido utilizados. Ver, por exemplo, Samuels (2002).
- ²⁶ A Lei nº 11.300, de maio de 2006, proibiu a distribuição de brindes durante as eleições.
- ²⁷ Alguns estudos sobre as eleições antes de 1945 (LEAL, 1986; GRAHAM, 1997; FAORO, 2004) enfatizaram a presença generalizada de práticas clientelistas no processo eleitoral brasileiro. Mas não existem estudos sistemáticos sobre o tema durante a República de 1946 e no atual período democrático.
- ²⁸ Até 2002, era comum o uso de *outdoors*, que passou a ser proibido pela Lei nº 11.300, de maio de 2006.
- ²⁹ Os autores não testaram uma hipótese plausível: a associação entre o tempo no horário eleitoral gratuito e a votação na eleição anterior. Os candidatos podem ter recebido mais tempo no HGPE em uma eleição, justamente por terem sido bem votados na eleição anterior. Somente análises multivariadas poderão chegar a conclusões mais precisas a respeito do real efeito da aparição no HGPE sobre o sucesso eleitoral dos candidatos.
- ³⁰ CAREY; SHUGART. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas*, p. 417-439.

- ³¹ CAREY; SHUGART. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas, p. 419 (tradução minha).
- ³² CAREY; SHUGART. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas, p. 419 (tradução minha).
- ³³ CAREY; SHUGART. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas, p. 425 (tradução minha).
- ³⁴ Em trabalho posterior, Shugart (2005) deu atenção especial aos sistemas de lista com voto preferencial.
- ³⁵ CAREY; SHUGART. Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas.
- ³⁶ RAUNIO. Finland: One Hundred Years of Quietude.
- ³⁷ SIAVELES. Chile: The Unexpected (and Expected) Consequences of Electoral Engineering.
- ³⁸ Figueiredo e Limongi criticam a idéia de que as campanhas para deputado federal sejam concentradas no candidato. Segundo eles "(...) Em um sistema de 'lista aberta', a competição intrapartidária não suplanta a interpartidária. Como os votos na lista são transferidos, qualquer voto dado a um candidato do partido aumenta as chances de os demais se elegerem" (2002, p. 309). Ver: Samuels (1999); Carvalho (2000).
- ³⁹ CARVALHO. Peça a palavra: primeiro nós, p. 89-96.
- ⁴⁰ Cálculos feitos com os dados da pesquisa Perfil dos Deputados Brasileiros (1999). Agradeço a gentileza de Nelson Carvalho de ter compartilhado o banco de dados.
- ⁴¹ SAMUELS. Incentives to Cultivate a Party Vote in a Candidate-Centric Electoral System.
- ⁴² GALLAGHER. Conclusion.
- ⁴³ GUNTHER; DIAMOND. Species of Political Parties: a New Typology, p. 167-199.
- ⁴⁴ SAMUELS. Incentives to Cultivate a Party Vote in a Candidate-Centric Electoral System; LEAL. *O PT e o dilema da representação política*.
- ⁴⁵ MAINWARING. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective, p. 21-43; NICOLAU. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*; NICOLAU. *Sistemas eleitorais*.
- ⁴⁶ Minha hipótese, que precisa ser investigada, é que a alta imprevisibilidade da disputa seja uma das causas do alto custo das campanhas eleitorais no Brasil. É interessante observar que mesmo parlamentares com muitos anos de mandato gastam muito nas eleições.
- ⁴⁷ KATZ. Intraparty Preference Voting.
- ⁴⁸ KATZ. Intraparty Preference Voting.
- ⁴⁹ Para o Brasil, Figueiredo e Limongi (1996) utilizaram um critério diferente, considerando derrotas na lista aquelas em que o número de eleitos pelo partido é superior ao número de candidatos à reeleição.
- ⁵⁰ Aqui considerei apenas os candidatos dos partidos, e não a lista de candidatos de cada coligação.
- ⁵¹ CAIN, FAREJOHN e FIORINA. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, p. 9.
- ⁵² DALTON e WATTEMBERG (Ed.). *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*; NORRIS. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*.
- ⁵³ SAMUELS. Incentives to Cultivate a Party Vote in a Candidate-Centric Electoral System.
- ⁵⁴ Um exemplo da cédula utilizada em 1990 pode ser encontrado em Nicolau (2004).
- ⁵⁵ A mesma pergunta feita em relação ao deputado estadual apresenta resultados semelhantes: 93% responderam o candidato, 2%, o partido e 4%, ambos.

- ⁵⁶ BOGDANOR. *Representatives of People?* Parliamentarians and Constituents in Western Democracies; CAIN, FAREJOHN e FIORINA. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*; COX & MCCUBBINS. *The Institutional Determinants of Economic Policy*; GALLAGUER. *Conclusion*; SHUGART. *Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and a New Challenge Ahead*.
- ⁵⁷ GALLAGUER. *Conclusion*.
- ⁵⁸ GALLAGUER. *Conclusion*, p. 562.
- ⁵⁹ COX; MCCUBBINS. *The Institutional Determinants of Economic Policy*; SHUGART. *Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and a New Challenge Ahead*.
- ⁶⁰ CARVALHO. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*.
- ⁶¹ CARVALHO. *Peço a palavra: primeiro nós*, p. 89-96.
- ⁶² CARVALHO. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*.
- ⁶³ Visão diferente é apresentada por Santos (1999), que sustenta que os deputados brasileiros não têm mecanismos para identificar os seus redutos eleitorais.
- ⁶⁴ Os estudiosos do padrão geográfico de voto no Brasil desenvolveram diferentes formas de identificar os redutos eleitorais dos deputados, todas, contudo, baseadas nos resultados das eleições (Ames, 1995; Pereira e Rennó, 2001; Carvalho, 2003).
- ⁶⁵ CARVALHO. *Peço a palavra: primeiro nós*, p. 89-96.
- ⁶⁶ Esta seção desenvolve alguns pontos inicialmente apontados em Nicolau (2002b).
- ⁶⁷ SCHUMPETER. *Capitalismo, socialismo, democracia*; DAHL. *Um prefácio à teoria democrática*; KATZ. *Democracy and Elections*; POWELL JR. *Election as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*; MORENO, CRISP e SHUGART. *Accountability Deficit in Latin America*.
- ⁶⁸ STROM. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, p. 261-289.
- ⁶⁹ MORENO, CRISP e SHUGART. *Accountability Deficit in Latin America*, p. 83.
- ⁷⁰ A pesquisa foi realizada entre os meses de dezembro de 2002 e fevereiro de 2003.
- ⁷¹ Alguns autores que estudaram a reeleição nas eleições para a Câmara dos Deputados partiram dessa premissa. Ames (1995) sustenta que a capacidade de transferir recursos (por intermédio de aprovação de emendas) para as localidades específicas traz grandes vantagens eleitorais para os candidatos. Pereira e Rennó (2001) vão mais longe ao analisarem a liberação de emendas orçamentárias. Eles sustentam que as chances de reeleição em 1998, para os deputados eleitos em 1994, estariam associadas à capacidade destes de liberarem, durante o mandato, emendas orçamentárias para as suas bases eleitorais.

Referências Bibliográficas

- ÁLVARES, Maria Luzia. *Mulheres na competição eleitoral: seleção de candidaturas e padrão de carreira política no Brasil*. Tese (Doutorado), Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004.
- AMES, Barry. *Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation*. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995.
- BOGDANOR, Vernon. *Representatives of People?* Parliamentarians and Constituents in Western Democracies. Aldershot: Gower, 1985.
- BOWLER, Shaun; GROFMAN, Bernard (Ed.). *Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2000.
- CAIN, Bruce; FAREJOHN, John A.; FIORINA, Morris. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. *Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas*. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

- CARVALHO, Nelson Rojas de. Peço a palavra: primeiro nós. *Insight-Inteligência*, v. 9, p. 89-96, 2000.
- _____. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- COX, Gary W.; MCCUBBINS, Mathew D. The Institutional Determinants of Economic Policy. In: HAGGARD, S.; MCCUBBINS, M. D. (Ed.). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- DALTON, Russel J.; WATTEMBERG, Martin P. (Ed.). *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato brasileiro*. Porto Alegre: Globo, 2004.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa*, n. 5, Cebrap, 1996.
- _____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 303-344, 2002.
- GALLAGHER, Michael. Conclusion. In: GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (Ed.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. Introduction. In: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (Ed.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- GRAHAM, Richard. *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- GROFMAN, Bernard et al. (Ed.). *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.
- GUNTHER, Richard; DIAMOND, Larry. Species of Political Parties: a New Typology. *Party Politics*, v. 9, n. 2, p. 167-199, 2003.
- KARVONEN, Lauri. Preferential Voting: Incidence and Effects. *International Political Science Review*, v. 25, n. 2, p. 203-226, 2004.
- KATZ, Richard S. Intraparty Preference Voting. In: GROFMAN, B.; LIJPHART, A. (Ed.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press, 1986.
- _____. *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- _____. Why are There so Many (or so Few) Electoral Reforms? In: GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (Ed.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério. *Partidos e coligações no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp/Konrad Adenauer, 2005.
- LEAL, Paulo Roberto Figueira. *O PT e o dilema da representação política*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 2005.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1986.
- MAINWARING, Scott. Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective. *Comparative Politics*, v. 24, n. 1, p. 21-43, 1991.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew Soberg. Accountability Deficit in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. (Ed.). *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 1996.
- _____. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002a.
- _____. Como controlar o representante? Considerações sobre as Eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002b.
- _____. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas Editora, 2004.
- NORRIS, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, v. 44, n. 2, p. 323-362, 2001.

PORTO, Walter Costa. *O voto no Brasil: da Colônia à Quinta República*. Brasília: Senado Federal, 1989.

POWELL JR.; BINGHAM, G. *Election as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press, 2000.

RAUNIO, Tapio. Finland: One Hundred Years of Quietude. In: GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (Ed.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SAMUELS, David. Incentives to Cultivate a Party Vote in a Candidate-Centric Electoral System. *Comparative Political Studies*, v. 32, n. 4, 1999.

_____. Pork-Barrel Politics is Not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *Journal of Politics*, v. 64, n. 3, p. 845-863, 2002.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. *Dados*, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999.

SCHMITT, Rogério; CARNEIRO, Leandro P.; KUSCHNIR, Karina. Estratégias de campanha no horário gratuito de propaganda eleitoral em eleições proporcionais. *Dados*, v. 42, n. 2, p. 277-301, 1999.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, socialismo, democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1984.

SHUGART, Matthew Soberg. Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and a New Challenge Ahead. In: GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (Ed.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SHAVELES, Peter M. Chile: The Unexpected (and Expected) Consequences of Electoral Engineering. In: GALLAGHER, M.; MITCHELL, P. (Ed.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

STROM, Kaare. Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. *European Journal of Political Research*, v. 37, n. 3, p. 261-289, 2000.

Anexo - Lista de siglas

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPB – Partido Progressista Brasileiro

PPS – Partido Popular Socialista

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

(Este artigo foi publicado originalmente na revista *Dados*, v. 49, n. 4. Para sua redação, contei com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e do Centre for Brazilian Studies – Oxford University.)

Reforma política brasileira

O que precisa ser consertado, o que não precisa e o que fazer

Scott W. Desposato

Introdução

Não é difícil entender as razões pelas quais muitos brasileiros reclamam do seu sistema político. Existe uma insatisfação grande com a eficiência do Estado, com os resultados das políticas públicas e com os padrões de conduta na política. A principal ONG anticorrupção, *Transparency International*, consistentemente classifica o Brasil como um dos países mais corruptos das Américas, e os escândalos de 2005-2006 sugerem que nada mudou, mesmo com o governo do PT. A desigualdade social está entre as mais altas do mundo e se reflete em muitos indicadores demográficos, incluindo a riqueza, a renda e até mesmo a expectativa de vida. Nos últimos anos, o crescimento econômico tem sido errático, às vezes com taxas inferiores ao aumento populacional. O crime organizado tem desafiado diretamente o monopólio do Estado quanto à violência, engajando-se efetivamente numa guerra de baixa intensidade. Não é de se surpreender que, em pesquisas recentes, apenas a metade dos brasileiros concordam que "A democracia é a melhor forma de governo", e 70% declararam-se pouco ou nada satisfeitos com o desempenho do regime democrático brasileiro.¹

Na esfera política, há mais indícios de insatisfação, sendo um dos mais típicos as críticas ao sistema partidário. Os partidos brasileiros têm sido amplamente rotulados de "fracos" e "não institucionalizados". Os políticos constantemente mudam de camisa dentre um número espantoso de partidos. O fisiologismo permanece como uma forte moeda de troca entre os donos do poder, fazendo

com que um acadêmico escrevesse que "emendas compram deputados" (Ames, 1995). As preferências partidárias dos cidadãos se encontram muito baixas. Na verdade, logo após as eleições, muitos eleitores até não se lembram mais em quem votaram. Esses modelos de política são inconsistentes com os ideais muito valorizados da democracia: partidos ideológicos fortes e cidadãos esclarecidos, que votam com critérios programáticos para os seus candidatos preferidos.

Normalmente a culpa desses problemas é atribuída ao sistema eleitoral usado para o Poder Legislativo: a representação proporcional via lista aberta (RPLA).² Políticos, jornalistas e cientistas políticos identificam esse sistema como a causa de partidos fracos, migração partidária, corrupção e o escasso conteúdo ideológico da vida partidária. Além do mais, alguns vinculam tais problemas aos resultados das políticas públicas, alegando que os partidos fracos reduzem a governabilidade, dificultam o desenvolvimento econômico e aumentam a ineficiência do Estado.

A preocupação sobre essas questões tem levado muitos a defenderem uma reforma política ampla. Alguns atores querem uma mudança fundamental no sistema de governo, do presidencialismo ao parlamentarismo, enquanto outros buscam ajustes mais modestos. Porém, quase todos incluem propostas para reformas das regras eleitorais, como por exemplo a adoção de uma lista fechada, do sistema de voto distrital ou de um sistema eleitoral misto.

Contudo, um problema preocupante é a ambigüidade sobre o impacto desejado das reformas propostas. Existe um consenso geral de que algo está errado com o sistema político, que este não se parece em nada com um sistema idealizado do tipo europeu, e que os atuais arranjos não geraram os níveis de desenvolvimento, de renda e de serviços públicos que os brasileiros desejam. Mas, o que não está claro é exatamente o que os brasileiros deveriam almejar e como as reformas políticas ajudariam a alcançar tais objetivos.

Neste trabalho, apresento uma análise crítica da atuação do sistema político e identifico os seus pontos fortes e fracos, utilizando medidas objetivas e claras. Defendo que o debate sobre a reforma política precisa abandonar reclamações vagas sobre o que está errado e avançar na direção de indicadores mais concretos de desempenho. Enfatizo um conceito abstrato, mas fundamental: a representação. Afirmando que, quando se pensa em reforma, as questões básicas de representação e *accountability* são muito mais importantes do que o fato de os partidos serem fracos ou não. A representação pode ser eficaz tanto nos sistemas partidários "fracos" quanto nos "fortes". Privilegio a análise das regras eleitorais e avalio até que ponto essas regras proporcionam uma representação adequada.

Esta análise se desenvolve ao longo deste capítulo, passo a passo. Na próxima seção, começarei definindo a terminologia. Esclarecerei o significado da representação e também como podemos identificá-la em um determinado sistema político. Então, irei apresentar as características-chaves do sistema brasileiro,

identificar as reclamações principais e examinar como o sistema funciona. Também farei uma avaliação da *performance* desse sistema quanto à questão da representação. Finalmente, examinarei uma série de reformas para analisar as suas possíveis falhas e seus prováveis impactos.

Definindo a representação

O aspecto mais importante de um sistema político não é se os partidos são fortes ou fracos, se os empresários dominam o parlamento ou não, ou se os representantes eleitos têm limite de mandato, mas sim, a qualidade da representação. Mesmo que esta tarefa possa até parecer trivial, definir a representação é um primeiro passo essencial. O termo “representação”, mesmo sendo um ponto central para a democracia, é utilizado livremente em discurso público. Muitos conflitos e questões políticas no Brasil e em outros países refletem essas discordâncias sobre o significado da palavra. Algumas são criadas pela retórica oportuna, e outras por convicções mais fundamentais sobre a natureza da democracia.

Os teóricos têm escrito extensivamente sobre o conceito dessa palavra. As quatro definições mais citadas, usando a influente classificação de Pitkin (1967), incluem a representação substantiva, simbólica, descritiva e formalista. Farei uma breve revisão de cada uma, e depois defenderei que a representação formalista é o tipo mais apropriado.

Para Pitkin, a representação substantiva consiste em ações dos representantes eleitos para melhorar a vida dos eleitores. Existem pelo menos quatro subcategorias possíveis dessa representação, definida por duas dimensões. A primeira é o contraste entre a representação tipo *trustee* e a representação tipo *delegate*. A representação *trustee* reflete a confiança depositada nos representantes eleitos quanto às decisões de políticas públicas. O *trustee*, ou o representante eleito, está autorizado a fazer uso do seu julgamento para chegar à melhor decisão para o bem coletivo, sendo, às vezes, indiferente às preferências conjunturais dos eleitores.³ O outro extremo é o representante *delegate*, que essencialmente acompanha de perto as preferências das bases e vota estritamente de acordo com estas, sem qualquer ação independente de sua parte.

A outra dimensão da representação substantiva pode ser chamada de “esforço” versus “entrega” (*delivery*, ou realização). A de esforço significa que a representação substantiva é alcançada através de “tentativas” adequadas dos representantes, bem-sucedidas ou não. Se um parlamentar trabalha em favor das políticas apropriadas, vota contra ou em favor os projetos de lei como vê conveniente e assim por diante, a representação é alcançada independentemente dos resultados na esfera das políticas públicas. Diferentemente, a *delivery representation* significa que a representação é somente atingida quando o resultado desejado (controle de armas, mais impostos, proteção ao meio ambiente etc.) se concretiza na prática, e o desejo dos eleitores torna-se realidade.

Uma segunda forma de representação é a descritiva, ou seja, a medida em que as características sociodemográficas dos eleitos refletem aquelas dos eleitores. Essas características podem incluir raça, gênero, ocupação ou trajetória pessoal. Por exemplo, a afirmação de que “somente negros seriam capazes de representar negros” reflete um apelo à representação descritiva. Essa representação se apoiaria em praticamente qualquer característica que é compartilhada entre um representante e as suas bases, incluindo gênero, raça, idade, emprego, serviço militar, educação ou religião.

Uma terceira forma é a representação simbólica, na qual os eleitores aceitam um líder que diz defender os seus interesses e se apresenta como “porta-voz” natural. Essa forma é a mais abstrata e um pouco psicológica, se apoiando nos sentimentos subjetivos do eleitorado sobre a sua situação. Medir a qualidade da representação simbólica é difícil, pois raramente é passível de indicadores objetivos.

Uma quarta forma de representação é a formalista. Sob esta, a representação é proporcionada quando existem procedimentos apropriados e justos para eleger os políticos, e mecanismos para puni-los ou recompensá-los por seu comportamento quando ocupam um cargo público. Essas instituições fornecem incentivos para que os representantes respeitem as preferências dos eleitores, ao mesmo tempo possibilitando a remoção ou destituição de políticos que não cumprem suas promessas.

No Brasil, os atores políticos freqüentemente fazem apelos a cada tipo de representação. Esforços para eleger mais mulheres e afro-brasileiros a cargos públicos refletem o apoio para a representação descritiva. Reclamações sobre o comportamento dos representantes eleitos, ou sobre os baixos níveis de crescimento e igualdade social, são aspectos da representação substantiva (por exemplo, “como podemos considerar-nos representados quando nossas crianças estão passando fome e não temos terra?”). Demandas por uma reforma política ampla refletem os problemas existentes com a representação formalista.

Qualquer dessas definições podem ser defendidas ou criticadas. Porém, a formalista é a mais apropriada para as democracias modernas, porque permite que os eleitores, e não os filósofos políticos, decidam qual a forma precisa de representação que será utilizada. Se os eleitores preferem a representação descritiva (e existem instituições formais apropriadas), podem votar em candidatos do mesmo sexo, idade, ocupação, raça ou outra categoria importante. Se querem a representação simbólica e há uma representação formal, podem eleger candidatos que os inspiram. Se dão preferência à representação substantiva, podem votar em candidatos que realizam suas promessas.

A representação formalista é um conceito complexo com muitos aspectos, contudo, enfatizarei uma característica simples: a possibilidade de os cidadãos utilizarem seus votos de maneira que aumente a chance de que o seu tipo

preferido de representação seja escolhido. Se os eleitores querem menos impostos, deveriam poder utilizar o seu voto para apoiar um candidato que irá diminuir a tributação, assim reduzindo a possibilidade de vitória de um candidato que defende impostos mais altos. Se os eleitores desejam representantes de descendência japonesa, deveriam poder usar o seu voto para possibilitar a eleição de um deputado de origem japonesa e reduzir a probabilidade de um candidato que não tenha essa característica. Se os votantes insistem em alguém que irá representar “a região”, o seu voto deve aumentar a eventualidade de um político local ser eleito. Em última análise, todo sistema eleitoral fornece alguns mecanismos para alcançar esse tipo de representação. Então, temos de introduzir um critério adicional: para os eleitores, *identificar um candidato apropriado* não deveria tornar-se excessivamente difícil. Por “dificuldade”, refiro-me principalmente aos custos informacionais de identificar o melhor candidato. Os detalhes serão desvendados no próximo item.⁴

Avaliando o sistema eleitoral brasileiro

Até que ponto o sistema eleitoral brasileiro fornece a representação formalista aos eleitores? Será que o sistema eleitoral transforma as preferências do eleitorado em políticas públicas de maneira eficaz? Nesta seção, primeiramente examinarei as características-chaves desse sistema e depois analisarei seus pontos fortes e fracos.

Enfocarei o sistema eleitoral mais amplamente utilizado (e estudado) no Brasil: a representação proporcional via lista aberta, doravante RPLA. A RPLA é utilizada nas eleições para a Câmara dos Deputados, as 26 Assembleias Legislativas, a Câmara Distrital do DF e aproximadamente as 5.500 câmaras municipais. De fato, a única instituição legislativa que não utiliza a RPLA é o Senado Federal, que elege um terço dos seus membros através de eleições distritais uninominais e os outros dois terços via eleições distritais para duas vagas.⁵

Começarei com uma breve revisão de como a RPLA funciona. Sob a RPLA, os cidadãos emitem um único voto, ou para um candidato individual ou para um partido da lista (no Brasil, a maioria vota para um indivíduo). Depois de contabilizados os votos, as cadeiras são distribuídas em duas etapas. Na primeira, as vagas são alocadas aos partidos em proporção aos votos recebidos pelo conjunto de seus candidatos. Na segunda etapa, as cadeiras são repartidas para os indivíduos mais votados dentro de cada partido.

A Tabela 1 demonstra que em um distrito hipotético existem 4 cadeiras, 3 partidos, 5 candidatos por partido e 100 eleitores. As cadeiras são distribuídas entre os partidos de acordo com o seu total de votos, e dentro dos partidos para os mais votados: Miriam (partido X), Ruy (partido Y) e César e Marta (partido Z).

Na prática, a magnitude do distrito no Brasil é muito maior do que neste exemplo. Os estados da federação são grandes distritos RPLA com muitos membros, sendo as vagas na Câmara dos Deputados alocadas aos estados de acordo com a sua população, com duas exceções importantes: nenhum estado pode ter mais do que setenta cadeiras, e todos têm a garantia de um mínimo de oito.

TABELA 1
Resultados da eleição hipotética

Ordem	Partido X		Partido Y		Partido Z	
	Candidato	Votos	Candidato	Votos	Candidato	Votos
1	Miriam	6	Ruy	30	César	18
2	João	5	Eudoro	1	Marta	8
3	Angélica	5	Jorge	1	Trindade	7
4	Darcy	5	Udson	1	Zé	4
5	Carlos	5	Patrícia	1	Walter	1
Votos de legenda	Partido X	0	Partido Y	0	Partido Z	2
Total de votos		26		34		40
Cadeiras		1		1		2

Parâmetros: 4 cadeiras, 3 partidos, 15 candidatos e 100 eleitores.

Esse conjunto de regras eleitorais tem sido amplamente criticado por várias razões. Em primeiro lugar, muitos estudos têm argumentado que a competição intrapartidária por votos enfraquece os partidos e favorece a política personalista.⁶ Por exemplo, a melhor estratégia de João é atacar Miriam, do seu próprio partido, do que um candidato do partido diferente. Em segundo lugar, muitos têm criticado o aspecto do sistema que se refere à agregação de votos, o chamado *vote-pooling*. Os candidatos são eleitos não somente em função de suas próprias campanhas, mas também em função do peso eleitoral de correligionários. Um resultado disso é que pode ser mais fácil ser eleito em um partido do que em outro. Por exemplo, Trindade, com 7 votos, não se elegeu, mas Miriam, do partido X, conquistou uma cadeira com apenas 6 votos. Na eleição de 1998, as diferenças foram muito mais nítidas do que neste exemplo. Só entre os candidatos fluminenses, Itanildes Orland teve a distinção de ser o candidato menos votado a ganhar uma cadeira, com somente 14.000 votos. Diferentemente, Paulo Sérgio Gomes ganhou cinco vezes mais votos (acima de 70.000), mas não conseguiu se eleger, devido ao *vote-pooling* fraco do seu partido. O *vote-pooling* também estimula a migração partidária para as siglas nas quais seja mais fácil se eleger. Em terceiro lugar, muitos igualmente criticaram a alta magnitude distrital (entre 8 e 70), que incentiva a existência de um alto número de partidos. Nas eleições de 2006, 21 partidos conquistaram cadeiras na Câmara dos Deputados.

Em termos de representação, as características do sistema eleitoral têm algumas implicações potencialmente preocupantes. A competição intrapartidária pode fazer com que as legendas se tornem fracas e com menos significância, dificultando assim as escolhas dos eleitores. Devido ao efeito de *vote-pooling*,

pode ser que o eleitor, ao votar em um determinado candidato, acabe por eleger um político completamente diferente. A alta fragmentação partidária aumenta ainda mais os custos informacionais para o eleitorado e complica a sua decisão de voto. Finalmente, a alta magnitude distrital implica que nem as campanhas eleitorais e nem os meios de comunicação poderão resolver estes problemas de escassez informacional.

Cada um dos fenômenos apresentados pode constituir ou um desafio sério, ou uma trivialidade, dependendo do seu contexto. Consideremos cada fenômeno utilizando vários exemplos hipotéticos para entender melhor o assunto, e, assim, ver até que ponto estes são problemáticos para a representação brasileira.

Seria o *vote-pooling* sob a RPLA inconsistente com a representação? A resposta depende em grande parte da natureza dos partidos políticos. Considere dois exemplos utilizando o que os cientistas políticos chamam de teoria espacial da política. A idéia básica é de que os políticos e as políticas públicas possam ser colocados em uma escala da esquerda para a direita, em que estar à esquerda significa querer aumentar o nível de intervenção estatal na economia e na prestação de serviços, e estar à direita significa defender a liberdade de mercado para se resolver o comportamento de firmas e consumidores.

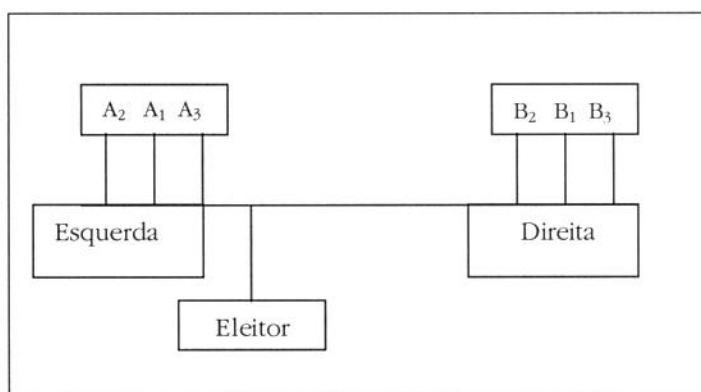


FIGURA 1 – Representação ideológica: eleitores e candidatos com partidos coesos

RPLA com partidos políticos coesos

Considere um exemplo simples no qual o eleitor está escolhendo entre seis candidatos: três no partido A e três no B. A Figura 1 traz uma representação espacial dessa situação. O eleitor está localizado à esquerda do centro e poderia escolher entre os três candidatos levemente à sua esquerda ou os três mais à sua direita. O candidato mais próximo é o A₃, o qual é um pouco mais “esquerdista” do que o eleitor deseja, porém, é a melhor escolha (a opção mais perto) dentre todos os candidatos. Portanto, o votante prefere o A₃.

Neste exemplo, os partidos têm posições ideológicas distintas. Enquanto o partido A é de esquerda, o B é de direita. Esta situação descreve um sistema político ideológico com partidos coesos.

Nesse contexto, o *vote-pooling* nunca é problemático, e a RPLA é um sistema eleitoral maravilhoso. Ele permite ao eleitor selecionar o seu candidato favorito sem qualquer preocupação com os votos transferidos ou inúteis. Por exemplo, imagine que o candidato A_3 ganhe a eleição. Se for o caso, o voto do cidadão foi bem empregado na defesa de suas políticas públicas preferidas. Contudo, o que aconteceria se o partido A conseguisse eleger apenas um único deputado, talvez o A_2 ? O votante ainda estaria bem representado. O A_2 pode não ser a "melhor" opção para o eleitor, mas a posição de A_2 quanto às políticas públicas ainda está mais próxima desse cidadão, e provavelmente o A_2 defenderá as mesmas políticas públicas. Ocasionalmente, o eleitor e o parlamentar A_2 viriam a discordar de opiniões, porém, na maior parte do tempo, suas preferências iriam coincidir.

Além do mais, note-se que neste contexto é fácil para os eleitores fazerem boas escolhas. Com partidos coesos, o eleitor não precisaria de qualquer informação sobre candidatos individuais. Ele não teria que estudar, detalhadamente, as propostas de todos os seis candidatos. Ao invés disso, já que os partidos são ideologicamente consistentes, o eleitor poderia votar para qualquer um dos candidatos do partido A, sabendo que qualquer um deles representaria uma posição esquerdista. Alternativamente, o eleitor poderia simplesmente votar no partido (emitir um voto de legenda) e deixar que os eleitores mais informados escolham entre os candidatos da sigla.⁷

Finalmente, observe que a noção de suplência também não impõe nenhum problema para tal sistema. Imagine que a primeira opção do eleitor, o A_3 , seja eleito, mas pede licença para ocupar uma secretaria estadual, e o suplente A_1 assuma a vaga. Novamente, o eleitor está menos feliz com A_1 do que com A_3 , porém, qualquer um deles poderia representá-lo adequadamente e combater as propostas do partido B.

Em outras palavras, onde os partidos têm posições fortes e consistentes, a RPLA é um dos melhores sistemas possíveis. A RPLA oferece ao eleitorado o poder de escolher políticos individuais e impede a oligarquia partidária. Além disso, o sistema facilita a representação ao reduzir os custos informacionais e ao minimizar problemas com as transferências de voto e com a suplência. Aqui, o *vote-pooling* é apropriado, pois maximiza a proporcionalidade enquanto possibilita a *accountability*. Os custos de informação são baixos e estáveis, devido ao conhecimento do eleitorado sobre os partidos duradouros e posições consistentes.

RPLA com partidos não coesos

Onde os partidos são mais incoerentes e mais internamente heterogêneos a qualidade da representação sob a RPLA *pode* diminuir. A Figura 2 demonstra a situação quando os partidos não têm posições ideológicas consistentes. Tanto dentro do partido A como do B existem esquerdistas, centristas e direitaistas. À primeira vista, o eleitor parece se sair melhor, pois a distribuição espacial dos candidatos significa que um candidato está ainda mais perto de sua posição de maior preferência (compare a distância do eleitor para o A_1 na Figura 2 com a distância do eleitor para o A_3 na Figura 1). Note que doravante assumirei que o eleitor i está muito bem informado. Porém, se o candidato A_1 não é eleito, como a cédula do eleitor i será usada? Um voto para o A_1 aumenta o total de votos do partido A, então, contribuiria para a eleição de A_2 , um candidato de extrema esquerda, ou de A_3 , um de extrema direita. Além disso, para o eleitor deste exemplo, na verdade, o segundo melhor candidato se encontra em outro partido. O segundo candidato mais próximo seria o B_1 .

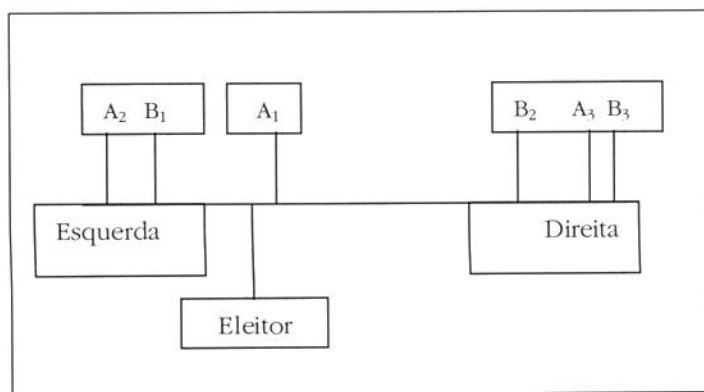


FIGURA 2 – Representação ideológica: eleitores e candidatos com partidos internamente heterogêneos

Na última análise, nas eleições sempre há vencedores e perdedores. Poderíamos atribuir isto simplesmente à "má sorte", já que os eleitores frequentemente têm de escolher entre votar sinceramente ou estrategicamente.⁸ Contudo, com tantos candidatos, eleitores indecisos e efeitos potencialmente imprevistos do *vote-pooling*, os eleitores geralmente não possuem informação suficiente para avaliar a possibilidade das transferências de votos e o impacto macropolítico do pleito. Com limitada informação e sem conhecimento de cálculos complexos, o eleitor i tem pouca capacidade de votar estrategicamente para evitar a indesejável transferência de seu voto.

Representação geográfica e *vote-pooling*

Note-se que os problemas associados com o *vote-pooling* não se limitam ao voto ideológico. O *vote-pooling* também pode ser problemático quando a política é baseada na distribuição de recursos estatais em vez da competição ideológica. A possibilidade deste apresentar problemas nos sistemas voltados ao fisiologismo (*pork-oriented systems*) depende da distribuição geográfica dos candidatos, dos votos e dos vencedores da eleição. Considere as duas seguintes distribuições de candidatos, nas quais cada quadrado é um município numerado de um a quatro, e cada letra é um candidato.

1 B ₁ A ₂	2 C ₁ C ₂
3 D ₁ D ₂	4 A ₁ B ₂

FIGURA 3 – Representação geográfica: eleitores e candidatos

Para os eleitores no município 2, o *vote-pooling* não chega a ser problemático. Não importa qual dos dois candidatos do partido C recebam os seus votos, porque, se pelo menos um é eleito, o município terá alguém na Câmara dos Deputados para empurrar os projetos paroquiais e direcionar verbas federais para o desenvolvimento local.

Por outro lado, ao eleitorado do município 1 cabe fazer uma escolha importante. Dependendo da distribuição de votos, é possível que nem B₁ ou A₂ ganhem. Neste caso, o município 1 não terá um representante diretamente *accountable* no Congresso, e poderia perder acesso aos recursos federais.

Aqui é importante ressaltar dois pontos. Primeiro, o *vote-pooling* pode ser ou problemático, ou perfeitamente consistente com uma representação de alta qualidade, dependendo das posições (ideológicas ou municipalistas) tomadas pelos candidatos. Segundo, esses problemas (ou falta de problemas) não variam com a natureza do ambiente eleitoral. O *vote-pooling* pode proporcionar ou não uma representação eficaz tanto nos sistemas ideológicos como nos paroquiais (*pork-oriented systems*), dependendo do contexto.

Migração partidária

Outra característica da política brasileira tem sido criticada como problemática para a representação: a migração partidária. Desde a volta à democracia, aproximadamente um terço dos parlamentares mudam de partido em cada legislatura. Assim, com o *vote-pooling*, essa troca pode ser inteiramente consistente ou inconsistente com a representação, dependendo do contexto. Migrações interpartidárias constituem um desafio para a representação quando: (a) os eleitores são motivados ideologicamente; e (b) os migrantes (*party-switchers*) também modificam as suas posições sobre as políticas públicas. Entretanto, quando os votos não são ideológicos ou os migrantes não mudam a sua postura quanto a questões importantes, a migração partidária não é necessariamente inconsistente com a representação eficaz.

Como funciona no Brasil?

Quais das situações descritas mais se aproxima à realidade do Brasil? Nesta seção, examinarei as instituições informais que interagem com a RPLA para determinar a qualidade da representação brasileira. Enquanto existem dados positivos, há também evidência de representação fraca, causada principalmente por baixos níveis de informação.

Qual a frequência de *vote-pooling* e de transferências de voto?

Convém lembrar que o *vote-pooling* é uma característica da RPLA, e que pode ser inconsistente com a representação dependendo de como os votos são transferidos. Para o Brasil, a primeira questão a ser analisada é a extensão do *vote-pooling*. Será que os eleitores concentram o seu apoio em um ou dois candidatos, assim minimizando a importância das transferências de voto? Ou são todos os candidatos igualmente competitivos, levando a muitas transferências intrapartidárias? Se as transferências de voto de um candidato para outro são muito raras, então o *vote-pooling* nunca é problemático; mas se esse fenômeno é muito comum, então deveremos examinar a dispersão ideológica e geográfica de tais transferências.

A Tabela 2 relata os modelos do *vote-pooling*, por partido e para o total da Casa, utilizando dados das eleições de 1994 para a Câmara dos Deputados. A tabela apresenta quatro valores para cada partido: a percentagem de votos em candidatos eleitos, votos transferidos, votos de legenda e votos em candidatos derrotados (*wasted votes*). Os votos para os candidatos eleitos são os que

foram dados para os futuros deputados titulares, até o quociente eleitoral. Os votos para candidatos que não ganharam uma cadeira e os votos em excesso do quociente eleitoral são os votos transferidos, que irão beneficiar os outros candidatos. Os votos de legenda são aplicados apenas para a sigla do partido. Finalmente, os votos em candidatos derrotados foram dados para aqueles cujos partidos (ou coalizões) não conseguiram ganhar nenhuma cadeira. Esses votos foram “desperdiçados” (*wasted*) porque, no final, não elegeram ninguém, e nem foram transferidos.⁹

TABELA 2
Destino dos votos válidos em 1994

Partido	Para candidatos eleitos	Transferidos para outros candidatos	Para a legenda	Para candidatos derrotados
PDT	42%	51%	6%	1%
PFL	71%	27%	1%	0%
PMDB	58%	38%	4%	0%
PP	60%	37%	2%	1%
PSDB	52%	36%	11%	0%
PT	36%	27%	34%	3%
PTB	52%	44%	2%	1%
Outro	48%	37%	6%	8%
Total	53%	36%	9%	2%

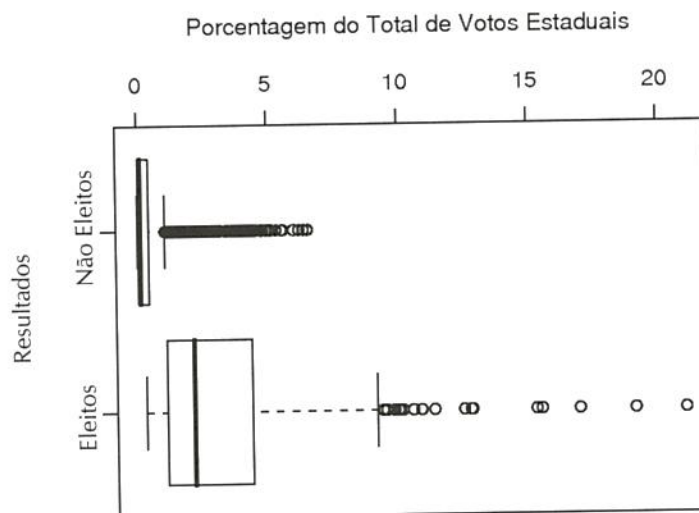


FIGURA 4 – Quota dos votos para os candidatos eleitos e não eleitos

A Tabela 2 mostra uma variação substancial entre os partidos, contudo, vários padrões se destacam imediatamente. Primeiro, a percentagem de *wasted votes*, na última coluna da tabela, é até baixo. Entre os maiores partidos, é raro que os votos não sejam transferidos e nem elejam alguém. Naturalmente, isso é mais comum para os partidos menores (categoria "Outro"), mas mesmo assim é relativamente infreqüente. A baixa percentagem de votos desperdiçados reflete a alta proporcionalidade do sistema eleitoral brasileiro, pelo menos no interior de cada um de seus 27 distritos.¹⁰

A questão do *vote-pooling* merece mais atenção. No total, aproximadamente um terço dos votos foram transferidos, mas verifica-se uma considerável variação entre os partidos. No PFL, somente 27% dos votos foram transferidos, e no PDT essa porcentagem chegou a 51%. A grande maioria dos eleitores pefelistas pode contar que os seus votos contribuirão com a eleição do seu candidato preferido e não necessitam de se preocupar muito com as conseqüências do *vote-pooling*. Para os eleitores do PDT, somente 42% podem ter certeza de que seus votos vão "importar", ou seja, influir na eleição do concorrente escolhido. Para a grande parte dos eleitores pedetistas (51%), seu candidato preferido ou ultrapassará o quociente ou não será eleito, portanto, os seus votos beneficiarão um outro membro do PDT. Para os eleitores que se encontram nessa situação, a questão de heterogeneidade intrapartidária é muito importante.

Apesar de haver uma quantidade considerável de *vote-pooling*, a extensão do fenômeno é muito menor do que poderia chegar a ser. Em 1994, havia mais de 3.000 candidatos para as 513 vagas na Câmara dos Deputados, portanto, somente 17% destes foram eleitos. Na hipótese extrema de que todos os candidatos recebessem percentagens iguais de votos, o total de votos transferidos e "desperdiçados" poderia ultrapassar os 80%. A média brasileira de 36% significa que os padrões de transferência de voto merecem atenção, mas certamente essa situação poderia ser pior. Por que a porcentagem está inferior a 80%? A Figura 4 demonstra a distribuição de votos com a proporção do total nos distritos eleitorais, para os candidatos eleitos ou não. Obviamente, a maioria dos candidatos não eleitos angariaram pouquíssimos votos. A distribuição da Figura 4 talvez reflita um subconjunto de candidatos que são políticos muito mais eficazes e que acabam capturando a maior parte dos votos.

Transferências de voto e substituição de candidatos

A Tabela 2 demonstra que as transferências de voto e o *vote-pooling* são potencialmente importantes para a representação. Não menos de 36% dos votos foram transferidos em 1994. Será que foram para os candidatos que representam posições ideológicas similares? Os destinatários desses votos transferidos são

substitutos adequados para os candidatos originalmente escolhidos pelos eleitores? Além disso, para os eleitores não-ideológicos, será que as suas regiões geográficas chegam a ter alguma representação eficaz? Ou será que muitos municípios acabam sem um representante eleito?

A Figura 5 examina a distribuição ideológica dos partidos políticos brasileiros. De acordo com esta, existem apenas duas opções ideológicas quando se escolhe entre os partidos: esquerda (PT ou PDT) ou direita (todos os outros). Em qualquer lado do espectro político, os partidos ocupam a maior parte do mesmo espaço ideológico. Por exemplo, os membros do PSDB incluem a extrema direita e também alguns moderados. O PDT está mais para o centro-esquerda, porém, conta com alguns adeptos que são, na verdade, bem conservadores. O único partido com uma posição ideológica distinta é o PT, localizado na extrema esquerda. A boa notícia: as siglas partidárias realmente funcionam como "atalhos mentais", que representam, de modo geral e abstrato, os lados opostos do espectro ideológico. A má notícia: isto é basicamente tudo que as siglas fazem. As legendas partidárias não parecem gerar informações adicionais.

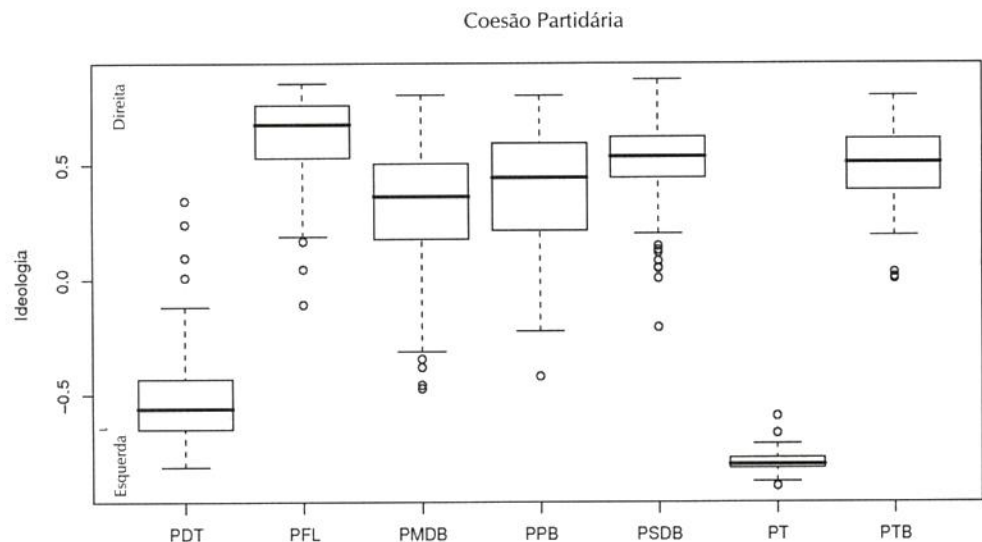


FIGURA 5 – Distribuição ideológica dos membros partidários

Note-se, entretanto, que a interpretação da Figura 5 não contempla duas características adicionais do sistema. A primeira é que muitos parlamentares mudam de partido. Portanto, um voto para o PFL pode eventualmente eleger um deputado que, mais tarde, migrará para o PSDB, ou para outra sigla. A segunda característica é que muitos partidos participam de coligações eleitorais. Então, um voto poderia ser transferido não somente para um outro candidato do mesmo partido, mas para um candidato de um partido completamente diferente.

A Figura 6 demonstra a dispersão ideológica dos partidos eleitorais, controlando suas participações coligacionais e incluindo os migrantes. A figura retrata uma situação muito infeliz para a representação ideológica. Todas as coligações partidárias atravessam o ponto médio do espectro ideológico e incorporam membros dos dois lados (esquerda e direita). Um partido, o PDT, estende-se de um extremo ao outro. Sendo a estratégia coligacional do PDT bastante heterodoxa, um voto para esse partido poderia eleger um candidato da extrema esquerda ou até um extremo conservador. Hoje, nem mesmo o PT é uma sigla tão indicativa. Votos na legenda petista poderiam ser transferidos para políticos da extrema esquerda ou para moderados e conservadores.¹¹

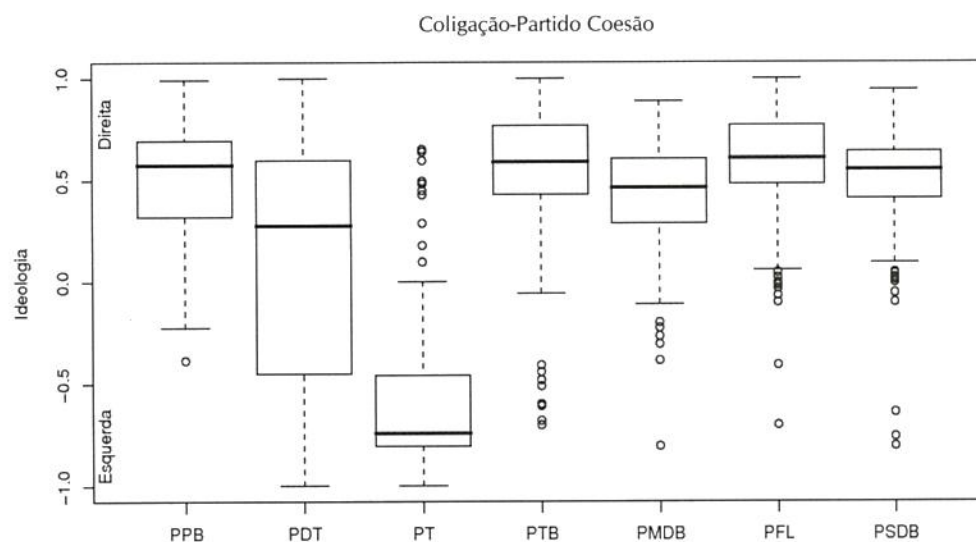


FIGURA 6 – Distribuição ideológica dos membros da coligação eleitoral

Tendo em vista a representação ideológica, esses resultados são muito preocupantes, e são até inconsistentes com os valores da democracia. Votos podem ser transferidos para eleger políticos de esquerda ou de direita. Algumas coligações incluem desde partidos conservadores até partidos progressistas. Coalizões tão heterogêneas não são a regra, mas são suficientemente frequentes para alguns eleitores perceberem que as suas preferências estão sendo traduzidas inapropriadamente.

Transferência geográfica dos votos

Dado que muitas eleições giram em torno da obtenção de recursos públicos (*pork*) por políticos locais, como fica a distribuição da representação geográfica? Será que as transferências de votos inibem a representação de natureza regional ou local? A Figura 7 mostra um histograma de votos "eficazes" — *useful votes*, ou seja, votos em candidatos eleitos somados aos votos de legenda — para todos os municípios usando dados de 1994. A distribuição sugere uma adequada, mas às vezes problemática, distribuição de votos "eficazes" por município. A maioria dos municípios direcionaram a maior parte dos seus votos para candidatos que foram eleitos ou que assumiram como suplentes. Entretanto, um número significativo de municípios teve pouca ou nenhuma representação. Na grande parte dos casos, isso significa que o candidato local favorito não foi eleito, ou que dois candidatos dividiram os votos locais e naufragaram. De qualquer modo, em um contexto no qual a eleição gira em torno da obtenção de bens paroquiais, e grande parte das atividades parlamentares é voltada à distribuição desses bens, isso implica que um número significativo de municípios fica sem representação.

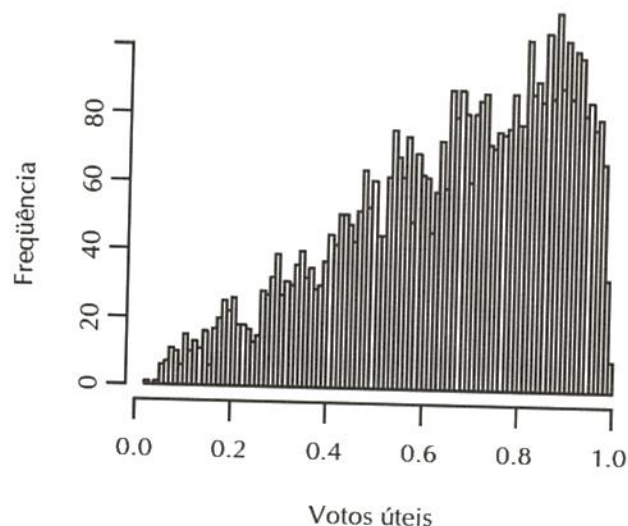


FIGURA 7 – Distribuição de municípios que elegem mais os votos de legenda

Esses municípios, em sua maioria, são muito pequenos. A Figura 8 traz a distribuição do tamanho dos municípios onde menos de 20% dos votos foram "eficazes" (votos em candidatos eleitos ou votos de legenda). A grande parte deles conta com menos de 10.000 eleitores, somente um ou dois são de tamanho moderado, e o maior teria aproximadamente 70.000. Conseqüentemente, o número de brasileiros sem qualquer representação regional é bem diminuta. Dessa forma, essas áreas não são eficazmente representadas sob a RPLA.

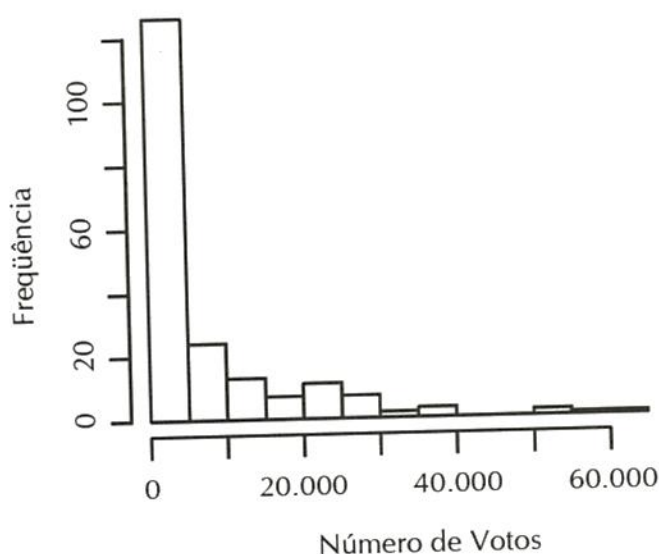


FIGURA 8 – Tamanho de municípios de baixa representação

Até que ponto a migração partidária constitui um problema?

A migração partidária aparenta violar as normas básicas de representação. Os parlamentares eleitos por um certo partido, ao abandoná-lo, reduzem o valor da legenda nas eleições. Entretanto, no caso do Brasil, esse fenômeno é menos problemático do que possa parecer à primeira vista, por várias razões. Em primeiro lugar, os migrantes (aqueles que mudam de camisa) são constrangidos por suas ideologias. A Figura 9 apresenta os modelos de mudança de partido em um mapa ideológico bidimensional. O eixo X mostra a ideologia, e o eixo Y apresenta as outras dimensões políticas. Cada ponto nesse mapa representa um parlamentar e dá a localização de onde ele se encaixa (na direita ou esquerda). As linhas significam o comportamento dos migrantes. Cada linha traz as duas “versões” diferentes de um migrante, a sua ideologia no primeiro partido, e também no segundo. Então, se as linhas são longas e se estendem da esquerda para a direita, os migrantes estão fazendo uma grande mudança ideológica quando trocam de partido. Se as linhas são curtas e geralmente verticais, os migrantes apresentaram somente uma modificação modesta no seu comportamento.

os públicos
geográfica?
za regional
ul votes, ou
ara todos os
ada, mas às
maioria dos
s que foram
nificante de
e dos casos,
s candidatos
im contexto
grande parte
isso implica
).

igura 8 traz a
os votos foram
grande parte
ão de tamanho
ientemente, o
em diminuta.
a RPLA.

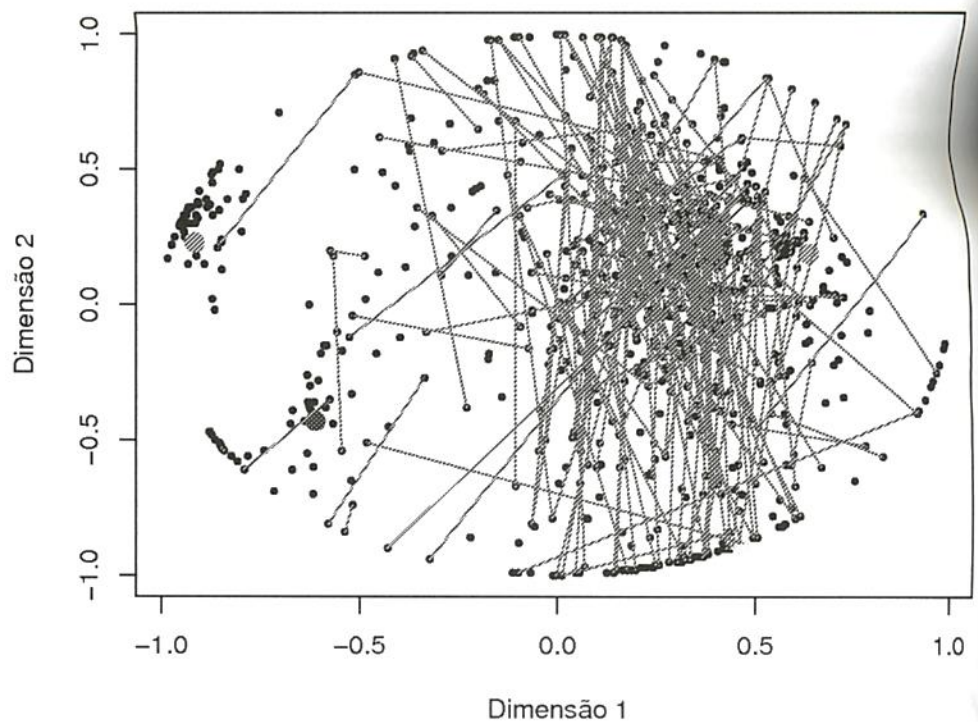


FIGURA 9 – Modelos de migração partidária

A Figura também demonstra que alguns migrantes se deslocam de um extremo ao outro, porém a maioria não muda a sua posição no espectro esquerda-direita. A maior parte das linhas são verticais, significando que a troca se deu entre dois partidos com posições ideológicas similares, mas com outras discordâncias (por exemplo, o candidato apoiado a governador). A grande maioria das linhas (e migrantes) estão à direita do centro, ilustrando que a maior parte das mudanças realizam-se dentro dos partidos de centro-direita. Muitas vezes isso simplesmente reflete a política interna de coalizões. Portanto, para a maioria dos eleitores, a migração não viola fundamentalmente as preferências ideológicas nem chega a ameaçar a representação.

Certamente, outras pesquisas verificam que quando os eleitores valorizam a ideologia, os parlamentares geralmente não mudam de partido e, quando o fazem, normalmente não são reeleitos. Além do mais, muitos migrantes têm eleitores paroquiais, cidadãos que querem que os seus deputados prestem mais atenção aos seus projetos de desenvolvimento local, e não às grandiosas batalhas ideológicas. Para tais eleitores, o seu representante deve mudar de partido se essa troca aumentar sua capacidade de obter recursos para a comunidade.¹²

A informação

A discussão anterior foi condicionada na premissa (entre outras) de que os eleitores realmente dispõem de informação suficiente sobre os candidatos para chegarem a uma decisão sobre o nome preferido. Relaxar esta condição do modelo, e assim aproximar-se da realidade, revela um segundo problema básico com a RPLA: o déficit informacional. Essa dificuldade não é específica da RPLA, mas se aplica a todos os sistemas eleitorais com elevada magnitude distrital. Parte desse problema se deve à configuração de mercados midiáticos, mas grande parte também aos incentivos de campanha. Em última análise, as regras eleitorais fornecem poucos incentivos para os candidatos revelarem muita informação sobre si mesmos, ou sobre os seus concorrentes, durante as suas campanhas. Isso enfraquece muito os vínculos da representação e deixa os eleitores com pouca informação na hora de decidir o seu voto.

Em um ambiente com partidos relativamente fortes e com reputações programáticas, os custos da informação são fortemente reduzidos para os eleitores. Os cidadãos não precisam saber a diferença entre os candidatos, somente de conhecer a sua legenda partidária para poder maximizar a sua utilidade, como na Figura 1. Além do mais, dado o senso comum sobre as mensagens de campanha, os partidos têm incentivos para fazerem campanhas negativas, como por exemplo criticar o governo, atacar as propostas legislativas dos outros, apontar as inconsistências dos adversários, para, de modo geral, tentar aumentar a sua parcela de votos. Embora a maioria dos cidadãos não goste das *negative campaigns*, em toda democracia, a propaganda negativa tem um propósito importante e útil para ajudar os eleitores a se informarem.

Em um sistema como o brasileiro, com partidos fracos e campanhas personalistas, o nível de informação do eleitor tende a ser muito baixo por várias razões. A primeira é que o eleitorado simplesmente tem muito o que assimilar. Existem numerosos candidatos, e também muitos partidos, então, é completamente ilusório imaginar que os eleitores possam escolher bem dentre todos esses candidatos.¹³

A segunda razão é que os esforços informacionais dos eleitores se complicam ainda mais em função dos mercados midiáticos subnacionais. Sob o sistema eleitoral brasileiro, existem muitos parlamentares em cada mercado, portanto os meios de comunicação não sabem como, ou em quem, direcionar a sua cobertura. O resultado é que a atuação de deputados individuais recebe pouca atenção, sendo a cobertura da imprensa voltada principalmente ao Poder Executivo.

A terceira razão é que a RPLA brasileira cria fortes incentivos contra as campanhas negativas. A maioria dos cidadãos no mundo não gostam de campanhas agressivas, mas estas fornecem informações importantes que, na ausência de ataques laterais, não estariam disponíveis aos eleitores. Quando as



no extremo
da-direita.
entre dois
nças (por
linhas (e
mudanças
lesmente
leitores, a
em chega

valorizam
quando o
antes têm
stem mais
s batalhas
partido se
dade.¹²

campanhas são completamente positivas, e quando o discurso dos candidatos é voltado apenas para si mesmos, perde-se muita informação. Por exemplo, nenhum candidato irá voluntariamente discutir o seu envolvimento em um escândalo. Mas em um sistema confrontacional, o adversário irá atacar as práticas corruptas do seu rival e trazê-las para a atenção dos eleitores.

A Tabela 3 resume o comportamento da campanha, no horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE), para as duas eleições de representação proporcional via lista aberta realizadas em 1998 em Brasília (para a Câmara dos Deputados e Câmara Distrital). A razão candidatos/cadeiras é muito alta, como na maioria dos distritos. Existem mais de dez candidatos para cada vaga federal e um número ainda maior, de 25 candidatos, para cada cadeira no Distrito Federal.

TABELA 3
Eleições para deputados federais e distritais,
Brasília, 1998

	Federal	Distrital
Cadeiras	8	24
Candidatos	87	620
Partidos	24	28
Mensagens	-	-
Total	43	135
Negativa	0	0
Média de comprimento	31 seg.	8,5 seg.

Não houve mensagens negativas em *nenhuma* das 178 apresentações desses candidatos proporcionais no HGPE televisionado.¹⁴ Por que não? Há duas razões.

A primeira, existe o problema do *free-rider*. Considere o exemplo na Tabela 1. O candidato Eudoro talvez queira atacar César ou Marta, para tentar levar outra cadeira para o Partido Z, mas não o fará porque não tem certeza de quem irá se beneficiar. Os eleitores de César podem apoiar Eudoro – ou qualquer um dos outros candidatos. Já que as eleições com elevado número de candidatos impossibilitam um jogo de soma zero, existem poucos incentivos para agressões laterais.

A segunda razão é que há o problema da incerteza. Mesmo sob essas regras, de vez em quando um candidato deveria partir para o ataque. Considere Trindade: ao tirar de Marta alguns pontos, ela poderia ganhar. Porém, nos grandes distritos, os próprios candidatos não têm informações suficientes para saber quem está à frente ou atrás deles. Portanto, Trindade talvez comece a cotovelar Marta, quando, de fato, Zé está à frente. Nesse ambiente de incerteza, os candidatos não podem identificar o alvo correto, então eles simplesmente não atacam de maneira alguma.

A alta magnitude distrital brasileira significa que as campanhas negativas deveriam ser infreqüentes. A menor circunscrição federal elege oito deputados, e os partidos podem lançar um número de candidatos igual a 1,5 vezes a magnitude do distrito (ou seja, 12 candidatos para 8 vagas, nesse caso). Em 1998, o maior distrito, São Paulo, ao eleger 94 deputados para a sua Assembléia Legislativa, abrigou 30 partidos, que lançaram um total de 661 candidatos. Em tal contexto, esses parlamentares têm dificuldade em saber a quem vão atacar. Ao planejar um ataque intrapartidário, o candidato teria que considerar, teoricamente, até 100 correligionários como possíveis alvos.¹⁵ Um ataque interpartidário requer escolher entre centenas de concorrentes, e, no final, escolher a estratégia errada pode ser extremamente detrimental.

As campanhas negativas são ainda mais dissuadidas pelo limitado acesso dos candidatos ao HGPE. No exemplo de Brasília, em 1998, o tempo médio para a maioria dos candidatos a deputado federal foi de 30 segundos, durante o qual a grande maioria conseguiu apenas dizer o nome e pedir votos. Alguns fizeram declarações positivas sobre as suas propostas governamentais, e outros lamentaram a situação política atual do país. Contudo, nenhum atacou os outros concorrentes à Câmara dos Deputados.

Um dos impactos da falta da propaganda negativa é o baixo nível de informação, o que reduz ainda mais a qualidade da representação. Na ausência de *negative campaigns*, há pouca atenção aos fracassos dos deputados titulares individuais, por exemplo, o fato de não comparecerem às votações nominais, não tomarem uma posição diante de questões polêmicas ou se envolverem em um escândalo de corrupção ou de nepotismo. Sob regras mais favoráveis a conflitos, por exemplo, o sistema de voto distrital, as fichas dos políticos da situação são minuciosamente examinadas pelos *challengers*, e todos os seus defeitos são criticados publicamente. Para os eleitores, tais campanhas podem ser chatas ou preocupantes, mas também são muito educacionais. Geralmente, elas revelam informação sobre o candidato que ele próprio nunca divulgaria voluntariamente e, algumas vezes, isso é muito relevante.¹⁶

O resultado da RPLA é que os eleitores possuem escassas informações sobre os seus representantes. A Tabela 4 traz um exemplo cujos resultados não deveriam surpreender. Dois terços do eleitorado não conseguem se lembrar do nome de nenhum deputado federal do seu estado, apesar de existirem muitos deles (70 em São Paulo), incluindo ex-governadores, ex-senadores e ex-prefeitos. Essa falta de informação não constitui um problema em outros sistemas partidários onde há legendas sólidas. Em tal contexto, os partidos possuem incentivos fortes para fiscalizar e punir qualquer comportamento indevido, para defender o valor da sua legenda. Esse baixo nível de informação também é menos problemático em sistemas de magnitude distrital baixa, onde as campanhas negativas podem informar os eleitores sobre o desempenho dos seus representantes. Mas onde os partidos e as campanhas não corrigem o déficit informacional, o eleitorado é

deixado na ignorância sobre o comportamento dos políticos. No final das contas tal situação enfraquece muito o *accountability* fornecido pela representação formalista.

TABELA 4
Os eleitores poderiam se lembrar do nome de um deputado federal do seu estado?

	Quantidade	%
Sim	887	36
Não	1.583	64
Total	2.470	100

Sumário dos resultados

Minha revisão da atuação do sistema eleitoral brasileiro em termos da qualidade de representação produz as seguintes conclusões:

- O *vote-pooling* é problemático, e esse defeito é magnificado pela frequência de coalizões eleitorais. Aproximadamente um terço dos votos são transferidos. As transferências ocorrem entre localidades geográficas e tendências ideológicas, dificultando a representação. O problema é exacerbado por coalizões eleitorais heterogêneas, que permitem que os votos sejam transferidos entre todos os tipos de políticos, tanto da extrema esquerda como da extrema direita.
- A migração partidária não é normalmente problemática. A maioria dos migrantes são constrangidos por sua ideologia. Além disso, trocar de partido geralmente reflete o desejo do deputado de entregar recursos ou obras que os eleitores querem.
- A alta magnitude distrital significa que o nível de informação do eleitorado é muito baixo para garantir uma representação adequada. A complexidade do sistema RPLA faz com que, ao tentarem votar eficientemente, os eleitores brasileiros enfrentem custos informacionais incrivelmente altos. Além do mais, a magnitude distrital significa que nem os meios de comunicação nem as campanhas dos *challengers* são suficientes para produzir uma fiscalização adequada do Legislativo.

A situação brasileira, em cada dimensão, poderia certamente estar pior. Muitos votos do eleitorado vão diretamente para o candidato preferido, enquanto outros são transferidos razoavelmente em termos de geografia e ideologia. Contudo, alguns votos perdem o seu alvo completamente. O sistema político não fornece informações suficientes para os eleitores corrigirem essas transferências, nem punirem os fracassos dos representantes.

Recomendações

Qualquer das duas mudanças poderia remediar os problemas de representação no Brasil. *Partidos mais coesos e fortes* iriam neutralizar os problemas informacionais e talvez os de transferência de votos também. Alternativamente, *reduzir a magnitude distrital* iria simplificar enormemente as transferências de votos e aumentaria o nível de informação dos eleitores. Infelizmente, a maioria das propostas de reforma enfocam a primeira opção e desprezam a última.

Partidos fortes melhorariam a qualidade da representação. Partidos coesos abrandariam significativamente o problema de transferência de votos, conforme ilustrado na Figura 1, e também atenuariam o problema da representação geográfica. Mesmo se uma região não conseguisse eleger nenhum candidato local, o partido indicaria parlamentares para atenderem às demandas dos seus adeptos e manterem intacta uma base eleitoral, assim como é feito na Costa Rica, por exemplo. Partidos fortes também reduziriam os custos informacionais. Siglas bem conhecidas e fortemente definidas facilitariam a decisão do eleitorado. Os eleitores não teriam mais necessidade de prestar atenção a um número imenso de candidatos e poderiam simplesmente escolher entre algumas propostas partidárias importantes. Por todas essas razões, a promoção de partidos coesos parece ser um remédio muito atraente para o problema de representação.

A maneira mais óbvia de fortalecer os partidos seria autorizar seus líderes a terem recursos para punir ou recompensar seus membros. Uma reforma já proposta seria a adoção da representação proporcional com lista fechada. Assim, a elite partidária determinaria a *ordem* de candidatos na lista, e os eleitores poderiam votar somente para a lista inteira, e não para os indivíduos. As cadeiras seriam distribuídas para cada lista, de acordo com a quota de votos de cada partido, e também dentro do partido, *estritamente pelos ordenamentos feitos pelos líderes partidários*.

O resultado seria que os líderes teriam influência considerável sobre os parlamentares, porque a posição deles na lista determinaria o rumo de suas carreiras políticas. Então, a migração partidária seria praticamente inexistente, haveria disciplina nos partidos, e as legendas geralmente seriam mais significativas. Os deputados que não obedecessem aos seus líderes ou seriam colocados no final da lista do partido (e não seriam reeleitos) ou teriam suas renomeações vetadas por completo.

Em última análise, esta seria uma estratégia arriscada para o Brasil. A lista fechada funciona muito bem em sistemas políticos altamente partidarizados, onde as fortes organizações partidárias (extralegislativas) têm legendas facilmente identificadas e reconhecidas, tornando assim os partidos *accountable* por suas ações coletivas. Contudo, como já se havia observado, os partidos brasileiros têm raízes sociais muito fracas e as suas organizações são menos transparentes

e democráticas. A lista fechada poderia dar considerável poder aos líderes partidários, provavelmente em nível estadual e não federal. Entretanto, muitos caciques subnacionais são praticamente desconhecidos. Esta situação poderia levar a um sistema político altamente movido por negociações secretas entre as elites partidárias locais e o presidente. Além do mais, a lista fechada provavelmente fortaleceria os partidos legislativos estaduais, algumas vezes em detrimento dos nacionais. Assim como no caso argentino, isso poderia fortalecer os líderes políticos provinciais com poderes de veto mais fortes sobre os parlamentares nacionais, dificultando a governabilidade.

Se o Brasil adotasse a lista fechada, seria possível que algumas instituições informais neutralizassem os incentivos ao fortalecimento dos partidos. Dado o baixo nível de identificação partidária do eleitorado, políticos personalistas com bases eleitorais consolidadas poderiam negociar, antes de cada eleição, com múltiplos partidos, aderindo à organização que lhes oferecesse as melhores perspectivas conjunturais. Os mandantes cederiam as posições no topo da lista para os candidatos que trouxessem mais votos para o partido. Efetivamente, diante da lista fechada, os líderes partidários acabariam fazendo um cálculo mental de quais seriam os resultados sob as condições de RPLA (ou seja, as regras hoje vigentes), e construiriam a lista fechada de acordo com essas estimativas. A ameaça das elites partidárias de impor disciplina poderia ser facilmente driblada se o político simplesmente migrasse novamente para outro partido disposto a negociar sua lista. A longo prazo, as instituições incentivariam o desenvolvimento de partidos mais fortes, mas, a curto prazo, os políticos atuais simplesmente encontrariam outras maneiras de preservar o equilíbrio político sob o qual foram eleitos.

Além disso, e o que é mais importante, não está claro se os partidos fortes podem ou devem ser edificados por meio de reformas políticas. Os partidos idealizados da Europa devem grande parte do seu poder não às regras eleitorais, mas ao seu apoio maciço, constante e fiel dentro da sociedade. Por exemplo, tanto a Finlândia como o Chile utilizam variações da RPLA, porém, não se observam os padrões brasileiros de volatilidade e maleabilidade nas suas respectivas estruturas partidárias, devido principalmente às raízes sociais estáveis dos partidos finlandeses e chilenos. Contudo, a fidelidade partidária duradoura não se gera apenas por legislação, como, por exemplo, a lealdade a um certo time de futebol não pode ser imposta por lei. Ao invés de deplorar as características brasileiras e tentar legisla-las ao olvido, tanto os acadêmicos como os reformadores políticos deveriam se perguntar como seria possível melhorar a representação dentro das estruturas sociopolíticas já existentes.

A decisão do TSE em março de 2007 de proibir a migração partidária pode ser vista, nesse contexto, como uma tentativa de acabar com os sintomas sem tratar diretamente da causa da doença. Já que apenas 31 dos 513 deputados federais eleitos em 2006 conseguiram passar o quociente eleitoral sem a ajuda do *vote-pooling*, a maioria do TSE entendeu que os mandatos dos deputados

pertencem aos partidos, e não aos políticos individuais. Sob esse raciocínio, trocar de partido depois das eleições implicaria a perda do mandato. É verdade que a proibição oficial dessa migração teria um impacto grande no sistema partidário, e eventualmente ajudaria a criar partidos políticos mais fortes. Contudo, pode haver repercussões muito negativas. Por exemplo, a ação poderia fortalecer os líderes estaduais que controlam o acesso à lista, enfraquecendo as organizações partidárias nacionais. E fortalecer os líderes não necessariamente iria melhorar a representação, já que nenhum desses mandantes foi escolhido em eleições nacionais e transparentes. A migração não é comum no modelo ideal, parlamentarizado e com partidos fortes, com que a elite brasileira sonha. Porém, a questão de se os parlamentares oportunistas devem ser recompensados ou punidos ao trocar de partido deveria ser deixada para os eleitores, e não para o TSE decidir. Em outras palavras, uma reforma melhor seria mudar as regras eleitorais para aumentar o *accountability*, e fazer com que seja mais fácil para os eleitores punirem essa migração ou até mesmo recompensá-la.

A abordagem que defendo aqui seria de tentar resolver os maiores problemas do sistema atual sem artificialmente "manufaturar" partidos fortes. A solução mais fácil seria simplesmente reduzir a magnitude distrital e o número de candidatos que os partidos podem indicar. Circunscrições de magnitude reduzida produziriam menos candidatos, partidos e coalizões também. Os eleitores teriam menos trabalho para identificar os melhores candidatos, defender-se contra as transfêrências de voto inapropriadas e fiscalizar os deputados em exercício. Além do mais, os partidos não poderiam indicar mais candidatos do que o número de vagas disponíveis.

Na situação mais extrema, distritos com um só parlamentar maximizariam a *identifiability* e *accountability* e constituiriam incentivos fortes para a criação de um sistema com dois ou três partidos. Dado o conflito pronunciadamente bipolarizado das últimas quatro eleições presidenciais (PT e aliados contra o PSDB e aliados), o voto distrital para a Câmara também se mostraria muito mais compatível com os modelos existentes da competição política. Entretanto, essa reforma provavelmente seria muito difícil de se aprovar no Congresso, porque acabaria com as carreiras de muitos parlamentares atuais. Uma alternativa seria determinar uma magnitude distrital máxima, por exemplo $m = 4$. Isso requeria que os estados fossem divididos em distritos. Os estados que hoje possuem oito deputados teriam pelo menos dois distritos, e os maiores, como São Paulo, muitos distritos menores.

Potencialmente, existem muitos custos envolvidos. Um deles seria que atualmente se elegem alguns deputados "corporativistas", ou melhor, políticos, que representam interesses difusos, os quais estão espalhados por um estado inteiro. Um exemplo seria um grupo religioso ou interesse econômico que não é concentrado territorialmente o suficiente para influenciar um parlamentar distrital. Tais interesses não teriam mais representação direta.

Distritos menores *poderiam* aumentar a ênfase em projetos paroquais (*pork*), em vez de questões nacionais mais abrangentes. Os deputados poderiam se envolver mais, ou até mesmo exclusivamente, nas negociações com o Executivo para obterem verbas para obras públicas.

Essa situação não seria necessariamente problemática. Em última análise, a atuação dos parlamentares em pequenos distritos dependeria muito das preferências dos eleitores desses mesmos distritos. Se a maioria quisesse que os seus deputados se concentrassem mais na obtenção de recursos financeiros para a melhoria das rodovias, a construção de hospitais, ou a ampliação de escolas, então, é isso mesmo que os parlamentares deveriam fazer. Se, por outro lado, os cidadãos desejassem ver os seus deputados debatendo o papel do FMI e da globalização, portanto, eles ainda podem eleger parlamentares que têm como meta fazer isso.

Alternativamente, um sistema misto, que teria tanto distritos uninominais como a representação proporcional, poderia reduzir a magnitude distrital, mas ainda preservar a representação corporativista. Esse sistema oferece uma parte das melhorias associadas com o sistema de voto distrital e também o da lista fechada, mas existe também a possibilidade de combinar o voto distrital com a RPLA existente. Assumindo que a manifestação mais provável seria o sistema misto de voto distrital/RPLA, este iria dotar os deputados com a *identifiability*, a orientação localista e as bases territorialmente definidas do sistema de voto distrital, mas constituiria uma melhora parcial com relação ao sistema da RPLA vigente, ao reduzir a magnitude distrital e ao aumentar o número de eleitores por parlamentar.

Por exemplo, nos estados de baixa população, que hoje dispõem de oito cadeiras, um sistema 50/50 teria quatro distritos uninominais e quatro vagas proporcionais. Diminuir as vagas proporcionais teria dois efeitos positivos e importantes. Primeiro, qualquer redução na magnitude do distrito aumentaria a quantidade de informação dada aos eleitores sobre os candidatos, o que possibilitaria a *identifiability* e a capacidade dos eleitores de fiscalizarem seus deputados. Segundo, já que o tamanho do distrito seria constante (continuariam a ser o estado inteiro), cada um dos deputados proporcionais eleitos teria que representar bases eleitorais maiores do que hoje. A expansão numérica da base iria incentivar a adoção de campanhas mais ideológicas em detrimento dos apelos estreitos e particularistas, e isso poderia favorecer a consolidação das reputações partidárias. Os efeitos talvez não cheguem a ser decisivos, mas poderiam fazer alguma contribuição positiva (Cox, 1987; Desposato, 2001).

Por que não houve mudanças até agora?

Nesses últimos dez anos, entrevistei várias centenas de políticos, ativistas e acadêmicos no Brasil. Quase todos reclamaram sobre o modelo do sistema político. Contudo, para um país que despreza as suas próprias instituições, o sistema brasileiro tem sido extremamente difícil de mudar. Nesse mesmo período, houve repetidas tentativas no sentido de alterar as regras eleitorais, a forma de governo e o equilíbrio de poder entre o Executivo e o Legislativo. Quase todas as iniciativas deram em nada.

As reformas fracassaram porque o sistema eleitoral em vigor representa um equilíbrio poderoso que realmente deixa os parlamentares em uma situação muito cômoda. Os congressistas que iriam votar a reforma política são aqueles que foram eleitos com sucesso sob a RPLA, e não aqueles que foram penalizados por esse sistema eleitoral. Sendo os beneficiários do sistema, e diante de uma incerteza considerável sobre como as novas regras afetariam suas carreiras, seria improvável que eles efetuariam alguma mudança. A verdade é que existem outros sistemas eleitorais que provavelmente aumentariam, de modo geral, as taxas de reeleição (por exemplo o voto distrital). Porém, não está claro se as taxas de reeleição subiriam para os *atuais* titulares, pois suas carreiras políticas estariam nas mãos dos cartógrafos dos novos distritos e dos eleitores de futuras circunscrições.

Não se deve subestimar os benefícios da liberdade e flexibilidade fornecidos pela RPLA. Hoje, os deputados podem se focar na obtenção de recursos públicos, ou em cargos alternativos no futuro (prefeito, senador, governador), ou na sua reeleição à Câmara. Essa situação faz com que a RPLA seja um trampolim ideal para um cargo mais alto (ou baixo). Além do mais, os líderes partidários "intrinsecos" são mantidos sob controle, e os baixos níveis de informação e *accountability* criam muitas oportunidades para *rent seeking* e enriquecimento pessoal.

Face a tais circunstâncias, é improvável que a lista fechada seja aprovada no futuro. Por que qualquer deputado federal votaria a favor de tal sistema? A RPLA lhes daria muito mais controle sobre o futuro das suas próprias carreiras e também seu comportamento no cargo. A lista fechada cederia muito da sua autonomia aos caprichos dos líderes partidários subnacionais, conseqüentemente, seria difícil ser aprovada.

Muito mais fácil seria reduzir a magnitude distrital ou mudar para um sistema misto, principalmente para os parlamentares atuais se adaptarem e também protegerem as suas carreiras políticas. O maior risco viria do delineamento cartográfico das divisas distritais, que seria um processo altamente controverso e politizado; então, melhor deixar nas mãos da Justiça Eleitoral.

Dependendo de como é apresentado, o sistema misto de voto distrital/RPLA provavelmente tem a melhor chance de virar lei, porque traz "algum benefício para todos". Os deputados com circunscrições geográficas poderiam esperar que um novo distrito se entrosasse bem com a sua base atual. E aqueles que não têm boas perspectivas de ganhar em um distrito subestadual poderiam continuar no pleito proporcional. Como toda reforma, a adoção do sistema misto com lista aberta imporia algum risco aos deputados atuais, mas com mais flexibilidade e menos incerteza do que as várias outras propostas.

Como chegar lá?

Na prática, efetuar qualquer reforma não será fácil, o que deve ser óbvio para a maioria dos observadores da política brasileira, já que quase todas as tentativas de reforma falharam nos últimos vinte anos. Todavia, concluirei com duas sugestões de métodos para fazerem com que a reforma eleitoral seja menos problemática e tenha maior probabilidade de acontecer.

Planeje com antecedência e prossiga gradualmente. Uma maneira de realizar a reforma eleitoral, apesar de muito lenta, seria propor uma mudança que não produziria efeito por oito ou até doze anos — ou seja, duas ou três legislaturas no futuro. Já que a percentagem de deputados que buscam a reeleição fica em torno dos 80%, e a taxa de sucesso destes é aproximadamente a mesma, após dois ou três ciclos eleitorais, a maioria dos deputados atuais teriam se deslocado para outros cargos. Aqueles que querem se estabelecer em carreiras a longo prazo teriam bastante tempo para se dedicarem ao serviço de um determinado reduto geográfico (um futuro distrito uninominal) ou cultivar ainda mais a sua base corporativista. Conseqüentemente, esse tipo de proposta seria menos ameaçadora para os interesses políticos atuais e deveria ser mais fácil de ser aprovada.

Mais fácil ainda seria aprovar um sistema misto com uma percentagem de vagas uninominais que aumentasse progressivamente, ao longo de vários ciclos eleitorais. A razão inicial seria de 80/20, então de 60/40, depois de 50/50, ou qualquer que seja o seu objetivo final. Uma transição gradual das cadeiras da RPLA para o sistema de voto distrital seria menos alarmante para os titulares de hoje. O resultado seria que os deputados com bases dispersas preservariam os seus votos atuais com muito menos risco, adaptando-se gradualmente a uma redução progressiva das vagas disponíveis via regras proporcionais. Outros deputados procurariam imediatamente as vagas preenchidas pelo voto distrital, criando, assim, novos interesses investidos na continuação da reforma e sua eventual conclusão.

Aprenda com os estados. Deixe que os estados escolham os seus próprios sistemas.

As assembleias legislativas estaduais espelham, de muitas maneiras, a Câmara dos Deputados. Todas usam o mesmo sistema eleitoral, a RPLA. Existem, todavia, diferentes modelos de busca de votos nos estados, com alguns sendo primeiramente territoriais e outros altamente corporativistas.

Permitir que as assembleias escolham o seu próprio sistema eleitoral para os deputados estaduais, até mesmo dentro de um conjunto limitado de opções (talvez a RPLA, lista fechada, voto distrital, misto com lista aberta, misto com lista fechada) levaria provavelmente pelo menos um estado a adotar algumas alterações. Tais mudanças proporcionariam aos eleitores, políticos e cientistas sociais uma oportunidade importante para aprender e se informar, e que depois ajudariam a criar condições para uma reforma apropriada em nível nacional.

A RPLA? A última possibilidade que vale a pena considerar é que não haja reforma alguma. O Brasil pode muito bem se desenvolver rumo a um sistema político mais representativo, apesar das suas regras eleitorais. É ainda um "alvo móvel", com apenas 22 anos de experiência democrática. Existem algumas evidências de uma estabilidade emergente na política em nível nacional, a qual poderia levar à consolidação de legendas fortes e a mais *identifiability* e *accountability*. A primeira evidência é que tem havido uma evolução consistente nas corridas presidenciais. O número de candidatos efetivos tem caído dramaticamente desde a disputa de 1989, e os *outsiders* sem bases partidárias não são mais vistos como competidores sérios. A segunda é que em 2006 houve a quarta disputa eleitoral consecutiva na qual a batalha principal foi travada entre o PT e o PSDB. A terceira evidência é que a identificação partidária parece ter aumentado levemente desde o começo dos anos 1990. Tudo isso sugere que o sistema político não está preso a um equilíbrio permanente. Apesar dos muitos desafios, a democracia continua a se consolidar e também a amadurecer.

Finalmente, enquanto muitos brasileiros reclamam amargamente sobre os problemas e desafios do seu país, é preciso lembrar que a maioria da América Latina adoraria ter os problemas difíceis do Brasil.

Notas

¹ De acordo com o Estudo Eleitoral Brasileiro - Eseb de 2002.

² Note-se que as eleições legislativas para a Câmara dos Deputados, as 26 Assembleias Legislativas, a Câmara Distrital do DF e mais de 5.500 Câmaras de Vereadores usam a RPLA, mas o Senado Federal usa as eleições distritais uninominais e também as eleições distritais para duas vagas.

³ Depois de deixar a presidência americana, John Quincy Adams foi convidado a concorrer a uma cadeira na *House of Representatives*. Ele aceitou, mas com a condição de que os seus eleitores nunca tentassem influenciá-lo. Na Inglaterra, Edmund Burke informou a seu eleitorado que "O seu representante é o seu devedor, não só das suas diligências mas também da sua apreciação, e estará a lhe trair, em lugar de lhe servir, caso sacrifique a sua apreciação à sua opinião".

⁴ Há muitos outros aspectos relevantes da representação formal, incluindo a extensão do sufrágio, o voto obrigatório, os limites do número de mandatos, o tempo de mandato, o tamanho de distrito, a distribuição federativa de cadeiras, a elegibilidade para ser um candidato etc. Mas, neste trabalho, não será possível oferecer uma análise mais profunda desses fatores.

⁵ Ver DESPOSATO, 2006.

⁶ Graeff (2000) escreveu que o sistema RPLA "torna a competição entre os candidatos do mesmo partido mais encarniçada do que a competição entre os partidos. (...) Submeter um deputado eleito nessas condições a princípios estritos de fidelidade e disciplina partidárias seria difícil em qualquer hipótese". Ames (2001, p. 65) analisa os incentivos da RPLA brasileira e conclui que "Até este ponto, deve estar claro que a RPLA personaliza a política e impede a construção partidária". Mainwaring (2001) afirma que "As regras eleitorais brasileiras estimulam os políticos a cultivarem o voto pessoal e a evitarem uma dependência muito grande do partido. O sistema eleitoral ajuda a explicar o comportamento individualista dos políticos e contribui para a baixa institucionalização do sistema partidário". Um ex-deputado conclui que: "O resultado inevitável é que cada [candidato] luta durante a eleição para se colocar em uma posição melhor do que a dos colegas na lista e evitar cair na suplência (...) O candidato é praticamente compelido a buscar votos somente para si, e a tendência de tirar votos dos seus correligionários é irresistível, uma condição para a sobrevivência política. Então, desaparece qualquer incentivo para que haja alguma solidariedade partidária na campanha estadual." (Pinheiro Filho, 1998, p. 15-16).

⁷ Este modelo pode ser facilmente estendido às eleições de natureza fisiológica, nas quais os eleitores apóiam os partidos que distribuem mais bens públicos e privados com, essencialmente, os mesmos resultados.

⁸ Por exemplo, considere a escolha de votar estrategicamente em Gore em 2000 ou sinceramente em Nader, ou a opção de votar estrategicamente em Covas ou sinceramente em Suplicy no primeiro turno das eleições para governador de São Paulo em 1998.

⁹ Desde que os partidos freqüentemente formem coalizões eleitorais, calculei os números de transferências de votos e dos votos em candidatos derrotados baseando-me nas coalizões, ao invés de apenas nos partidos. Note-se também que não incluí como "eleitos" nesses cálculos os suplentes, apesar de alguns terem assumido a cadeira por bastante tempo. Incluir os suplentes diminuiria o número de votos transferidos.

¹⁰ O severo *malapportionment* (má distribuição federativa das vagas) no Brasil pode reduzir a proporcionalidade no agregado.

¹¹ Note-se, entretanto, que estes resultados são baseados em uma análise em nível nacional. É possível que as coalizões intradistritais sejam mais consistentes, mas no agregado sejam menos coesas.

¹² Um outro custo da migração partidária seria que, dado o baixo nível de informação e a ausência de campanhas negativas, os migrantes podem também se beneficiar do *rent seeking* com baixa probabilidade de serem pegos. Aparentemente, o governo Lula estava pagando \$45.000 dólares por cada troca de partido antes de eclodir o escândalo do mensalão.

¹³ Note que isto não é especialmente problemático nas zonas urbanas, onde os eleitores estão expostos a mensagens de campanha de muitos candidatos. Nas zonas rurais isoladas, o eleitorado pode escolher eficazmente entre um ou dois candidatos.

¹⁴ Um número pequeno de propagandas (menos de 5%) realmente parte para o ataque contra o presidente ou o governador, contudo não contabilizo estas como parte das campanhas negativas, pois não estão atacando os seus concorrentes, mas simplesmente definindo as suas posições ao se compararem com outros cargos e tendências ideológicas. Nenhuma delas atacou outros candidatos a deputado.

¹⁵ O PPB teve 107 candidatos para deputado estadual em 1998 em São Paulo.

¹⁶ A falta de campanhas negativas é parcialmente compensada pela atuação dos meios de comunicação ao publicarem revelações políticas, porém a mídia realmente não tem os mesmos incentivos fortes que os candidatos poderiam ter.

Referências Bibliográficas

AMES, Barry. Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Perspective*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Ed.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHER, Fábio (Ed.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

COX, G. W. *The Efficient Secret: the Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. New York: Cambridge University Press, 1987.

DALMORO, Jefferson; FLEISCHER, David. Os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade: Um estudo sobre as eleições de 1994, 1998 e 2002 para a Câmara dos Deputados. In: KRAUSE, Silvana; SCHMITT, Rogério (Org.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro/São Paulo: Unesp/Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 85-113.

DESPOSATO, Scott W. Does Re-Election Matter? Paper Presented at the *Latin American Studies Association Meeting*. Washington, DC, 2001.

DESPOSATO, Scott W. The Impact of Electoral Rules on Legislative Parties: Lessons from the Brazilian Senate and Chamber of Deputies. *Journal of Politics*, v. 68, n. 4, p. 1018-1030, nov. 2006.

FLEISCHER, David. Reforma política e financiamento das campanhas eleitorais. In: HOFMEISTER (Ed.). *Os custos da corrupção*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000. p. 79-104.

FLEISCHER, David. Reforma política en el Brasil: una historia sin fin. *América Latina Hoy* [Salamanca], v. 37, p. 165-199, 2004.

FONT, Mauricio A.; SPANAKOS, Anthony P. (Ed.). *Reforming Brazil*. Lanham, MD: Lexington Books, 2004.

GRAEFF, Eduardo. The Flight of the Beetle: Party Politics and the Decision-Making Process in the Cardoso Government. Comunicação apresentada no V Congresso Brazilian Studies Association. Brasil, Recife, jun. 2000.

KATZ, Richard S. Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms? In: GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (Ed.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2001.

NICOLAU, Jairo M. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 219-236, 2002.

NICOLAU, Jairo M. O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil. Paper Presented at the *Centre for Brazilian Studies*. Revisiting Governability in Brazil: is Political Reform Necessary? Oxford University, May 2006.

PINHEIRO FILHO, I. *Reforma eleitoral: voto distrital misto. A solução que o Brasil quer conhecer*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1998.

PITKIN, H. F. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lucio (Ed.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

SOUZA, Amaury de. Political Reform in Brazil: Promises and Pitfalls. *Policy Papers on the Americas*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, v. 15, Study 3, 2004.