



CENTRE FOR BRAZILIAN STUDIES

UNIVERSITY OF OXFORD

O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil

Jairo Nicolau

Working Paper Number
CBS-70-06

Centre for Brazilian Studies
University of Oxford
92 Woodstock Rd
Oxford OX2 7ND

O sistema eleitoral de lista aberta no Brasil.

*Jairo Nicolau, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro –
IUPERJ and Visiting Research Associate,
Centre for Brazilian Studies
May 2006*

**Working Paper
CBS-70-06**

Abstract

The objective of this paper is to undertake a systematic analysis of the workings of the open-list proportional representation system in Brazil, particularly with regard to elections to the national Chamber of Deputies. The first section of the paper describes the history and functioning of the current electoral system. The second section appraises the impact of the open-list system with regard to three dimensions: parties, voters, and the relationship between deputies and their constituents. The final section discusses the mechanisms afforded by the electoral system for voters to reward or punish their elected representatives. In addition to linking the Brazilian case to modern reflections on electoral systems, the paper features empirical data from three different surveys conducted with deputies and voters. Despite being a case study, the paper aims to analyze the Brazilian experience in comparative perspective with other countries using the open list.

Resumo

O objetivo do trabalho é fazer uma análise sistemática do funcionamento do sistema eleitoral de lista aberta no Brasil, particularmente nas eleições para a Câmara dos Deputados. A primeira seção descreve a história e funcionamento do sistema eleitoral em vigor no país. A segunda seção avalia o impacto da lista aberta em três tópicos: partidos, eleitores e relação dos deputados com a base parlamentar. A última seção discute os mecanismos oferecidos pelo sistema eleitoral para os eleitores punirem ou recompensarem por intermédio do voto. Além de conectar o caso brasileiro com a moderna reflexão sobre os sistemas eleitorais, o texto mobiliza evidências de três diferentes pesquisas feitas com deputados e eleitores. Apesar de ser um estudo de caso, o trabalho tem uma preocupação de analisar a experiência brasileira comparativamente aos outros países que utilizam a lista aberta.

Este trabalho foi escrito graças ao apoio recebido do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e do Centre For Brazilian Studies – Oxford University. Agradeço à Gabriela Tarouco pelos seus detalhados comentários.

Na resenha que escreveu sobre o “estado da arte” dos estudos sobre sistemas eleitorais, Matthew Shugart (2005) enfatizou o quanto se avançou nos últimos anos no conhecimento sobre o impacto do sistema eleitoral no sistema partidário. Por outro lado, 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: “the study of the intraparty dimension has been hampered by sometimes nebulous characterization of the dependent variables, a lack of data, and even worse, a lack of clear understanding of what the rules being investigated across countries are.”(2005,p.36). Uma das evidências dessa fragilidade é o número limitado de estudos comparativos avaliando os efeitos do sistema eleitoral sobre o comportamento dos eleitores. (Norris, 2004).

Atualmente, o conhecimento sobre como os sistemas eleitorais afetam o comportamento dos eleitores e da elite parlamentar é fruto, sobretudo, de generalizações feitas a partir de estudos de caso (Bogdanor, 1985; Gallagher, 2005) e de tipologias de corte dedutivo (Carey e Shugart, 1995). Pesquisas comparativas permitiram um avanço do conhecimento sobre os efeitos do SNTV (single non-transferable vote), adotado no Japão até 1993 e em outros países asiáticos (Grofman, Lee et al., 1999), e do STV (single transferable vote), utilizado na Irlanda e em Malta (Bowler e Grofman, 2000). Os esforços comparativos sobre os efeitos dos diferentes modelos de representação proporcional de lista têm se concentrado praticamente na elaboração de tipologias (Katz, 1997, 2005; Shugart, 2005). Sabemos muito pouco, por exemplo, sobre como a lista fechada ou os vários modelos de voto preferencial afetam a *constituency service*, o comportamento legislativo e voto dos eleitores (Karvonen, 2004). Mas nesse aspecto em particular, as pesquisas comparativas dependem de investigação mais sistemática sobre as regras e as singularidades 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)¹; 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 alta distorção da representação dos estados na Câmara dos Deputados (*malapportionment*).

Apesar da sua importância, o sistema de lista aberta brasileiro tem recebido limitada atenção dos estudiosos. Nos últimos anos, poucos trabalhos (Mainwaring, 1991; Ames, 1995; Samuels, 1999) trataram especificamente do tema. 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) se deteve 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 discutiu a questão do sistema eleitoral. O trabalho tem duas preocupações distintas: saber se os deputados eleitos em 1986 submeteram emendas orçamentárias para os municípios onde eles foram votados, e avaliar o sucesso eleitoral dos deputados que concorreram em 1990². Samuels (1999) preocupou-se especificamente em mostrar como um partido, o PT, conseguiu incentivar a reputação partidária, num sistema eleitoral centrado nos candidatos.

O objetivo deste trabalho 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 Gallagher e Mitchell (2005) 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 tópicos: partidos, eleitores, 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 os deputados e os eleitores, que trazem dados mais consistentes sobre diversos aspectos do sistema representativo brasileiro³.

1. 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 atualmente na Suíça. 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). Esse 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 adoção em 1935 de uma versão mais simples, onde o eleitor passaria a votar em um único nome. Por conta da suspensão das eleições durante o governo autoritário de Getúlio Vargas (1937- 45), a nova regra só entrou em vigor nas eleições de 1945 (Porto, 1989; Nicolau, 2002). 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; Siavelis, 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, se elegem. 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 candidatos⁴.

Na história da lista aberta no Brasil dois aspectos merecem destaque. O primeiro é a forma em que os nomes dos candidatos foram apresentados aos eleitores. Diferentemente 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 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 num envelope, e posteriormente colocar este numa urna. Os votos de legenda eram contabilizados apenas no processo de apuração, quando havia imprecisões de preenchimento, mas mesmo assim fosse possível identificar o partido para o qual o eleitor havia votado⁵. 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 teria que escrever o nome (ou número) do candidato, e/ou a sigla do partido ou coligação pelo qual ele 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 do qual o eleitor poderia marcar o de sua preferência. Com isso, a opção pelo voto exclusivo para 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 na cédula.

Desde 1998, o eleitor vota na urna eletrônica, uma máquina inspirada nos caixas eletrônicos dos bancos, que tem 10 teclas numéricas (na mesma disposição dos telefones públicos), uma tecla para opção pelo voto em branco e uma tecla para a confirmação do voto⁶. Para anular o voto, basta digitar um número que não seja de nenhum candidato ou partido. Nas eleições para Câmara dos Deputados o eleitor pode votar num nome da lista de candidatos apresentada pelo partido (voto nominal) ou em um partido (voto de legenda). Para tal, deve digitar o número do candidato ou do partido, aguardar que apareça uma foto do candidato ou o nome do partido na tela, e apertar a tecla de CONFIRMA. O mesmo procedimento é seguido para a escolha dos outros cargos que são escolhidos na mesma eleição. A ordem das escolhas é a seguinte: deputado federal, deputado estadual, senador, governador e presidente.

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 vinte 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. A quota foi introduzida com o objetivo de ampliar o número de mulheres representadas no legislativo. As listas devem reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento 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 2002⁷.

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 que os deputados com mandato (ou os que 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 para escolher os candidatos do partido não tinham nenhum poder para excluir os parlamentares da lista. Em 2002, o Supremo Tribunal Federal julgou este privilégio como inconstitucional, e ele deixou de vigorar nas eleições daquele ano⁸.

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 esses 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

eleitoral⁹. 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 ABC poderiam coligar-se para o governo do estado, mas concorrerem com diferentes combinações para 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, uma 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 Deputados¹⁰. Não sabemos, por exemplo, se os partidos organizam comitês específicos para escolher os candidatos, ou se as principais lideranças estaduais se envolvem diretamente nessa tarefa. Porém, dois aspectos 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 ela aconteça.

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 da lista procurariam levar em conta critérios geográficos, atraindo nomes de diversas regiões do estado e evitando superposições de candidatos da mesma área, e tenderiam a privilegiar nomes com prestígio junto a setores específicos do eleitorado: 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 apresenta 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 Câmara dos Deputados (1994, 1998 e 2002)¹¹. O que precisa ser investigado mais detalhadamente é em que medida este fato é derivado de uma escolha deliberada dos partidos, ou por que um número reduzido de cidadãos ambiciona ser deputado federal.

As Estratégias de Campanha Eleitoral¹²

Um candidato a deputado federal tem grande autonomia para organizar sua campanha. É ele que, em geral, decide sobre a agenda de eventos e como confeccionar e distribuir a propaganda eleitoral. A autonomia para gerir suas campanhas é reconhecida pela legislação num aspecto fundamental, que é o financiamento. Os candidatos podem arrecadar, gastar e prestar contas diretamente à Justiça Eleitoral, sem necessidade de o partido avalizar os gastos¹³.

O tipo de campanha que um candidato faz depende, em larga medida, do seu perfil político e dos recursos que ele dispõe. Praticamente todos os candidatos organizam atividades que permitam 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 (por exemplo: camiseta, bonés, calendários) aos eleitores. 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 voto¹⁴. Devido ao grande número de candidatos que se apresentam e das diferentes estratégias utilizadas por cada um deles, é difícil mensurar o grau de permanência de práticas clientelistas nas eleições para a Câmara dos Deputados. Em 1999 foi aprovada uma lei (nº 9840) proibindo que os candidatos doem, ofereçam, prometam ou entreguem ao eleitor vantagens em troca do voto. Os infratores, além de pagar 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) e em alguns lugares públicos permitidos pela legislação (postes, viadutos, árvores). Nas grandes cidades, é comum o uso de *outdoor* para propaganda eleitoral.

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 as 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 são 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, mas tal prática é mais comum nos partidos de esquerda.

Os candidatos têm direito a aparecer no horário eleitoral gratuito (HEG), que é veiculado no rádio e 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. Esse 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, 724 candidatos disputaram - 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 HEG que eles têm disponível na campanha. 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 HEG, 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 HEG em 1994 (Schmitt, Carneiro et al., 1999) encontrou um

correlação razoável (r de Pearson = 0.5) entre a votação dos candidatos a deputado federal e o tempo de aparição na televisão¹⁵.

2. EFEITOS

Efeitos sobre os Partidos

Carey e Shugart (1995) escreveram o mais influente trabalho sobre os 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: “if a politician’s electoral prospects improve as a result of being personally well known and liked by voters, then personal reputation matters. The more this matters, the more valuable personal reputation is.” (p.419). A definição de reputação partidária é mais sucinta: “party reputation, then, refers to the information that party label conveys to voters in a given electoral district” (p.419). Os autores montaram uma classificação que levou em conta três atributos: o controle partidário para selecionar os candidatos; se os candidatos são eleitos individualmente, independente dos colegas de partidos; se o voto é único intra-partidário, 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 scores atribuídos em cada um desses três aspectos os autores chegaram a treze combinações. O procedimento utilizado é basicamente dedutivo, utilizando exemplos diversos de países, localidades, e até das eleições da New York City School Boards para ilustrar cada combinação (p.425). A classificação proposta mostrou-se particularmente limitada para a análise das variantes de representação proporcional com voto preferencial. 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 flexível¹⁶.

Independentemente das limitações da tipologia proposta por Carey and Shugart (1995), os estudiosos dos sistemas eleitorais em geral concordam que a lista aberta tende a estimular as campanhas centradas no candidato. Como os candidatos têm que obter votos individuais, é natural que eles 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 (Raunio, 2005) 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 (Siaveles, 2005).

Existem poucas pesquisas empíricas acerca dos efeitos da lista aberta sobre os partidos no Brasil (Samuels, 1999; Carvalho, 2000)¹⁷. A melhor evidência que existe reforça a idéia de campanhas centradas no candidato. Carvalho (2000) 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 numa 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 de 75 por cento. 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)¹⁸. Mas reconhecer que as campanhas são centralizadas nos candidatos não significa dizer que elas sejam somente centralizadas nos candidatos. Os partidos freqüentemente utilizam os recursos de campanha (sobretudo, o HEG) para divulgar sua propaganda partidária; é comum, por exemplo, que os dirigentes e os candidatos a cargos majoritários peçam aos eleitores que votem na legenda na disputa para cargos proporcionais (Samuels, 1999). Mas como fica claro pelos dados que, à exceção dos deputados do PT e do PCdoB, essa influência é considerada como marginal.

Até que ponto o efeito do sistema eleitoral tem um 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, semi-presidencialismo), a estrutura vertical de poder (federalismo, unitarismo); o processo decisório no interior do legislativo; a legislação partidária; os diferentes 'issues' 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 na avaliação do impacto específico produzido pelos sistemas eleitorais (Gallagher,

2005). A variedade de tipos de partidos no interior de um mesmo país mostra que os efeitos dos sistemas eleitorais devem ser matizados (Gunther e Diamond, 2003). No Brasil, por exemplo, mesmo com um sistema altamente centrado no candidato, um partido (PT) conseguiu desenvolver mecanismos de reforço da reputação partidária (Samuels, 1999; Leal, 2005). 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, contribui 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 um mesmo partido. Como a alocação intra-lista é feita pelo sistema majoritário, os candidatos teriam 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, onde a competição seria concentrada na disputa entre os partidos (Mainwaring, 1991; Nicolau, 1996, 2004). 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 pelo reduzida informação que os candidatos têm sobre o potencial eleitoral do partido e de seus colegas de lista¹⁹.

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 perdeu por conta do seu desempenho ou do partido. Katz (1986) examinou os efeitos da disputa intra-partidária em 13 países. Os dados mostraram uma 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 (1986) 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 nenhum nome novo na lista final dos eleitos do partido (ou seja, os parlamentares da legislatura passada se elegeram), 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 1998) no Brasil²⁰. 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 1094. Desses, 743 (68%) se reelegeram, 241 (22%) foram derrotados por falha do candidato e 110 (10%) foram derrotados por falha do partido²¹. 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 conta do desempenho do partido. Esse alto número de derrotados na lista (maior do que qualquer outro país com voto preferencial) pode ser interpretado como um 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	Deputados que se recandidataram	% de reeleitos	Não-reeleitos	
			% derrotas Intra-Lista	% 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	1094	68	22	10

Fonte dos Dados Brutos: 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, Ferejohn et al., 1987): “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.” 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 sobre os eleitores (Dalton e Wattenberg, 2000; Norris, 2004).

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 (Samuels, 1999). 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 uma intensa variação quando os partidos e o ano de cada eleição são analisados. Particularmente interessante é desempenhado do PT, partido que sempre se beneficiou de receber altos contingentes de voto de legenda: o percentual de votos de legenda do partido 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, 1990-2002

	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 dos dados brutos: 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 partidos²²; 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 para que os eleitores votem na legenda no HEG. 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.

Porém, os dados agregados são uma 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. Por outro lado, 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 o que foi mais importante na escolha de deputado federal, o candidato ou o partido ao qual ele pertencia (a possibilidade de dizer ambos foi assinalada, mas não fazia parte da pergunta). Os números revelam que um número expressivo de eleitores (92%) respondeu que o candidato foi mais importante; apenas 4% consideraram o partido e 4% respondeu que ambos eram importantes (ver Tabela 3). Uma outra pergunta solicitou aos eleitores que apontassem o partido para o qual votaram nas eleições para deputado federal. Apenas quatro partidos (PT, PSDB, PMDB e PFL) receberam um número de menções superiores a 2%. O contingente de eleitores “centrados no candidato” variou entre 83% (PT) a 96% (PFL) - mas infelizmente o reduzido número de casos não nos permite assegurar que tal variação exista na população. 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 votaram²³.

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/ão	98	1	1	100	46
Respondeu					
Total	92	4	4	100	100

Obs: n = 1394; chi-quadrado: 79.275, sig (0,00); phi: 0.238, sig <0,001

Fonte: Pesquisa IUPERJ-2002

Os dados da Tabela 3 são uma 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 do eleitor o alto peso da reputação pessoal (e baixo peso da reputação partidária) nas campanhas.

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 direto aos eleitores (*constituency service*): 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 sub-nacionais. Mas muitos estudos têm enfatizado a importância particular dos estímulos produzidos pelos diferentes sistemas eleitorais (Bogdanor, 1985; Cain, Farejohn et al., 1987; Cox e McCubbins, 2001; Gallagher, 2005; Shugart, 2005). Na síntese feita por Gallagher (2005):

“Turning to MP’s activities, we could expect these to be systematically related to the electoral system because of the different nature of accountability provided by different systems. Under closed-list system or PR-STV, MPs seem to be entirely dependent upon their party’s candidate selectors and could afford to disregard the voters; under open list or PR-STV, MPs need personal support from voters and can be expected to be very responsive to them. It has been argued that legislators elected via lists in mixed systems may be even less responsive to voters than MPs in a pure closed-list system. Under single-member constituency systems we could expect MPs to be indifferent to voters, given that voters have no opportunity to express any intraparty choice, though some students of such system nonetheless assume that these systems heighten the personal responsiveness of MPs to their constituents” (2005: 557).

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 diferencie dos seus colegas, sobretudo por meio de *constituency service* (Gallagher, 2005, p. 562). 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 (Cox e McCubbins, 2001; Shugart, 2005). Não existe uma relação necessária entre a lista aberta e o desenvolvimento de atividades do tipo *pork-barrel*. 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, que estão associados a uma série de fatores, tais como a sua base eleitoral, o tipo de ambição de carreira, a *expertise* parlamentar e o vínculo com determinados grupos de interesse. Um deputado com uma trajetória *policy-oriented* (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. Por outro lado, 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 região, intermediação dos prefeitos com o governo federal para provisão de obras e recursos para 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 (Carvalho, 2003).

Na pesquisa que realizou junto aos deputados federais, Carvalho (2000) solicitou que estes classificassem dezessete itens segundo a importância para o sucesso eleitoral em uma escala de 10. 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 *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 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 dos governadores sobre as bancada estaduais.

Tabela 4: Numa 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 dos dados Brutos: Banco de Dados da Pesquisa, Perfil do 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 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 numa área circunscrita do estado. Por outro lado, 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 uma longa tradição de estudos que investigaram o padrão geográfico da votação dos deputados federais no Brasil (Carvalho, 2003). O propósito é, em geral, 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) a intenção dos candidatos, esquecendo 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 (reduito eleitoral) é fundamental, pois estas áreas provavelmente serão prioritárias para a sua atividade parlamentar²⁴. 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 votação²⁵.

Os dados da pesquisa de Carvalho (1999) fornecem pistas muito interessantes para futuras investigações sobre como os deputados relacionam-se 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.

3. PUNIR E RECOMPENSAR OS DEPUTADOS NO BRASIL

O processo pelo qual os eleitores controlam por intermédio do voto seus representantes é um tema caro à teoria democrática (Schumpeter, 1984; Dahl, 1989; Katz, 1997; Powell, 2000; Moreno, Crisp et al., 2003). Na versão tradicional - chamada por Powell (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 *principal-agent-model* (Strom, 2000). "From this perspective, decision-making in large entities, such as democratic states, implies delegation of authority. In agency relations, the right to make a decision is assigned by a 'principal' to an 'agent', but this assignment, i.e. delegation, is conditional. That is, it continues only at the pleasure of the principal. That it may be withdrawal is a very essence of accountability. Only when the right to make a decision is subject a withdrawal can we understand a relationship founded on accountability to be in place." (Moreno, Crisp et al., 2003). Portanto, o *accountability model* seria baseado num 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 puní-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 atividade 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 eleitor²⁶. Perguntados se lembravam em quem eles 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 negativamente²⁷. Nessa opção o eleitor não precisaria lembrar em quem votou, mas conhecer um deputado em atividade. Aqui também os resultados do ESEB podem ajudar. Os eleitores foram perguntados se eles 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 Estudo Eleitoral Brasileiro (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
	100 (n= 2162)	100 (n=2016)	100 (n=2513)

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 o 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, religioso), apresentar uma campanha *policy-oriented* (em defesas de temas e grupos sociais específicos). As campanhas poderiam até mesmo mobilizar a reputação partidária, por exemplo, quando o partido pede para os eleitores votarem 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-se 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 um 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; esse 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 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.

<p>Voto Personalizado e Retrospectivo</p> <p>Exemplo: votos em determinados deputados federais com mandato por conta de seu desempenho na legislatura.</p>	<p>Voto Partidário e Retrospectivo</p> <p>Exemplo: eleitores com identidade partidária de longo prazo, sobretudo PT.</p>
<p>Voto Personalizado e Não Retrospectivo</p> <p>Exemplos: votos a partir de identidade com o candidato (territorial, social, grupos de interesse, religião); promessas de atuação futura ou pelos atributos pessoais do candidato.</p>	<p>Voto Partidário e Não Retrospectivo</p> <p>Exemplo: voto de legenda de curto prazo, dependente da mobilização ocasional de um partido.</p>

4. CONCLUSÃO

O objetivo do artigo 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), o texto procurou dialogar com os estudos de corte mais comparativo. Em muitos aspectos há uma confluência com a prática de outras democracias, que utilizam o mesmo sistema eleitoral: campanhas centradas no candidato, voto personalizado,

estímulo a conexão eleitoral por fora da estrutura partidária. Mas em outros pontos o artigo 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 se fazer mais pesquisas empíricas. Alguns temas, em especial, merecem um 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.

Referências Bibliográficas

- Álvarez, Maria Luzia (2004), *Mulheres na Competição Eleitoral: Seleção de Candidaturas e Padrão de Carreira Política no Brasil*. Tese de Doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Ames, Barry (1995), "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation". *American Journal of Political Science*, Vol. 39: 2, pp.406-433.
- Bogdanor, Vernon (1985), *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*. Aldershot, Gower.
- Bowler, Shaun e Grofman, Bernard, Eds. (2000), *Elections in Australia, Ireland and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*. Ann Arbor, Michigan University Press.
- Cain, Bruce, Farejohn, John A. e Fiorina, Morris (1987), *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Carey, John M. e Shugart, Matthew Soberg (1995), "Incentives to Cultivate a Personal Vote: a Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies*, Vol. 14: 4, pp. 417-439.
- Carvalho, Nelson Rojas de (2000), "Peço a Palavra: Primeiro Nós". *Insight-Inteligência*, Vol. 9, pp. 89-96.
- Carvalho, Nelson Rojas de (2003), *E no Início eram as Bases: Geografia Política do Voto e Comportamento Legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Revan.
- Cox, Gary W. e McCubbins, Matthew D. (2001), *The Institutional Determinants of Economic Policy. Presidents, Parliaments and Policy*. Stephan Haggard e Matthew D. McCubbins. Cambridge, Cambridge University Press.
- Dahl, Robert (1989), *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Dalton, Russell J. e Watterberg, Martin P., Eds. (2000), *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford, Oxford University Press.
- Faoro, Raymundo (2004), *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Brasileiro*. Porto Alegre, Globo.
- Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando (1996), *Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal*. São Paulo, CEBRAP.

- Figueiredo, Argelina Cheibub e Limongi, Fernando (2002), "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária". *Dados*, Vol. 45: 2, pp.303-344.
- Gallagher, Michael (2005), Conclusion. *The Politics of Electoral Systems*. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford, Oxford University Press.
- Gallagher, Michael e Mitchell, Paul (2005), Introduction to Electoral Systems. *The Politics of Electoral Systems*. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford, Oxford University Press.
- Graham, Richard (1997), *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ.
- Grofman, Bernard, Lee, Sung-Chull, Winkler, Edwin A. e Woodall, Brian, Eds. (1999), *Elections in Japan, Korea and Taiwan under the Single Non-Transferable Vote*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Gunther, Richard e Diamond, Larry (2003), "Species of Political Parties: A New Typology". *Party Politics*, Vol. 9: 2, pp.167-199.
- Karvonen, Lauri (2004), "Preferential Voting: Incidence and Effects". *International Political Science Review*, Vol. 25: 2, pp.203-226.
- Katz, Richard S. (1986), Intraparty Preference Voting. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Bernard Grofman e Arend Lijphart. New York, Agathon Press.
- Katz, Richard S. (1997), *Democracy and Elections*. Oxford, Oxford University Press.
- Katz, Richard S. (2005), Why Are There so Many (or so Few) Electoral Reforms? *The Politics of Electoral Systems*. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford, Oxford University Press.
- Krause, Silvana e Schmitt, Rogério (2005), *Partidos e Coligações no Brasil*. São Paulo, Editora Unesp/Konrad Adenauer.
- Leal, Paulo Roberto Figueira (2005), *O PT e o Dilema da Representação Política*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- Leal, Vítor Nunes (1986), *Coronelismo, Enxada e Voto*. São Paulo, Editora Alfa-Ômega.
- Mainwaring, Scott (1991), "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics*, Vol. 24: 1, pp.21-43.
- Moreno, Erika, Crisp, Brian F. e Shugart, Matthew Soberg (2003), Accountability Deficit in Latin America. *Democratic Accountability in Latin America*. Scott Mainwaring e Christopher Welna. Oxford, Oxford University Press.

- Nicolau, Jairo (1996), *Multipartidarismo e Democracia: Um estudo sobre o Sistema Partidário Brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- Nicolau, Jairo (2002), *História do Voto no Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Nicolau, Jairo (2004), *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- Norris, Pippa (2004), *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Pereira, Carlos e Rennó, Lúcio (2001), "O que é que o Reeleito tem? Dinâmicas Político Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados". *Dados*, Vol. 44: 2,
- Porto, Walter Costa (1989), *O Voto no Brasil: da Colônia à Quinta República*. Brasília, Senado Federal.
- Powell Jr, Bingham G. (2000), *Election as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven, Yale University Press.
- Raunio, Tapio (2005), Finland: one Hundred Years of Quietude. *The Politics of Electoral Systems*. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford, Oxford University Press.
- Samuels, David (1999), "Incentives to Cultivate a Party Vote in a Candidate-Centric Electoral System". *Comparative Political Studies*, Vol. 32: 4,
- Samuels, David (2002), "Pork-Barrel Politics is Not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil". *Journal of Politics*, Vol. 64: 3, pp.845-63.
- Santos, Fabiano (1999), "Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil". *Dados*, Vol. 42: 111-138,
- Schimitt, Rogério, Carneiro, Leandro P. e Kuschnir, Karina (1999), "Estratégia de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em Eleições Proporcionais". *Dados*, Vol. 42: 2, pp.277-301.
- Schumpeter, Joseph (1984), *Capitalismo, Socialismo, Democracia*. Rio de Janeiro, Zahar.
- Shugart, Matthew Soberg (2005), Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and a New Challenge Ahead. *The Politics of Electoral Systems*. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford, Oxford University Press.
- Siaveles, Peter M. (2005), Chile: The Unexpected (and Expected) Consequences of Electoral Engineering. *The Politics of Electoral Systems*. Michael Gallagher e Paul Mitchell. Oxford, Oxford University Press.

Strom, Kaare (2000), "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies".
European Journal of Political Research, Vol. 37: 3, pp.261-289.

Notas

¹ O eleitorado do Brasil está em <http://jaironicolau.iuperj.br>; dos outros países em: <http://www.idea.int>

² 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.

³ As pesquisas são: Estudo Eleitoral Brasileiro (ESEB); a Pesquisa Pós-Eleitoral IUPERJ-2002; e O Perfil dos Deputados Federais Brasileiros, 1999 (pesquisa coordenada por Néelson Carvalho).

⁴ Shugart em sua tipologia sobre sistemas preferenciais, chama o modelo adotado no Chile, na Finlândia e na Polônia de *quasi-list*; enquanto o caso do Brasil e da Itália (pré-1993) são considerados como *open-list* (Shugart, 2005: 42).

⁵ 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 freqüentes. Ver o artigo 55 do Código Eleitoral Brasileiro de 1950.

⁶ 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.

⁷ Para o quadro completo do número de candidaturas por sexo, ver: Alvarez (2005: 236).

⁸ Até onde eu saiba, nenhum partido deixou de conceder lugar na lista para um dos parlamentares que tentaram a reeleição em 2002.

⁹ Sobre as coligações eleitorais no Brasil, ver: Krause e Schmitt (2005).

¹⁰ O único estudo sistemático sobre o processo de seleção de candidatos no Brasil é o de Álvarez (2004). O trabalho é um estudo de caso, com ênfase na escolha das mulheres do estado do Pará.

¹¹ Dados obtidos junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

¹² 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 participação em algumas campanhas eleitorais.

¹³ 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 as investigações da C.P.I 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).

¹⁴ 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 para o atual período democrático.

¹⁵ 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 HEG em uma eleição, justamente por terem sido bem votados na eleição anterior. Somente análises multivariadas poderão chegar a conclusões mais precisas sobre o real efeito da aparição no HEG sobre o sucesso eleitoral dos candidatos.

¹⁶ Em trabalho posterior, Shugart (2005) deu atenção especial aos sistemas de lista com voto preferencial.

¹⁷ Figueiredo e Limongi (2002) 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”.

¹⁸ Cálculos feitos com os dados da pesquisa Perfil dos Deputados Brasileiros- 1999. Agradeço a gentileza de Néelson Carvalho por ter compartilhado o banco de dados.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Aqui considere apenas os candidatos dos partidos, e não lista de candidatos de cada coligação.

²² Um exemplo da cédula utilizada em 1990 pode ser encontrado em Nicolau (2004).

²³ A mesma pergunta feita para deputado estadual apresenta resultados semelhantes: 93% responderam o candidato, 2% o partido e 4 % ambos.

²⁴ Visão diferente é sustentada por Santos (1999) que acredita que os deputados brasileiros não tenham mecanismos para identificar os seus redutos eleitorais.

²⁵ Os estudiosos do padrão geográfico de voto no Brasil desenvolveram diferentes formas de identificar os redutos eleitorais dos deputados. Todas elas baseadas nos resultados das eleições (Ames, 1995; Pereira e Rennó, 2001; Carvalho, 2003).

²⁶ A pesquisa foi realizada entre os meses de dezembro de 2002 e fevereiro de 2003.

²⁷ 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.